

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
S. Biscop, 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.

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 53
Instelling € 60,90
Student € 43,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 23,- (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 76,25
Instelling € 86,-
Student € 64,-

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

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

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV, Berta Oosterloo

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud Februari 2005

COLUMN

Nico Schrijver

Na de tsunami:
houdbaarheidsdatum van
VN-hervormingsrapport? 61

ARTIKELEN

Dick A. Leurdijk & Geert Steeghs

Rapport over radicale hervorming
VN loopt stuk op 101 tamme
aanbevelingen 63

**Nikhil Dhanrajgir &
Bas de Gaay Fortman**

Amerikaanse superioriteit ingebed:
multilateralisme als bijproduct 69

HANDEL EN WANDEL VAN LATIJNS-AMERIKA

ARTIKELEN

Raymond Buve

Latijns-Amerika en de
politiek van Bush Jr.:
de boemerang komt terug 76

Pitou van Dijk

Latijns-Amerika's nieuwe
ambities voor diepere
integratie 82

Marianne L. Wiesebron

Op weg naar een
pan-Amerikaanse
vrijhandelszone? 88

Geske Dijkstra

Schuldverplichting,
schuldverlichting en
economische ontwikkeling
in Latijns-Amerika 92

BOEKBESPREKINGEN

Beppo van Leeuwen over

*Een vrijhandelszone voor het
Westelijk Halfrond* 97

Annelou Ypeij over

*Toerisme en lokale ontwikkeling
in Latijns-Amerika* 99

Thijs de Ruyter van Steveninck

over
*Allerlaatste resten Tropisch
Nederland* 101

Wil Hout over

*Problemen in een post-koloniale
LAT-relatie* 103

Carl Bildt

Samenwerking voor veiligheid
in een tijd van terrorisme 106

RESPONS

Marten de Jong

Te kort door de bocht 111

BESPREKINGSARTIKEL

J.H. Sampiemon

Speurtocht naar de wortels van
de Amerikaanse neo-cons 112

BOEKBESPREKINGEN

Henk Schulte Nordholt over

*Nieuwe en goed gedocumen-
teerde inzichten in de Papoea-
geschiedenis* 115

Ineke van Kessel over

*Van Staatsveiligheid naar een
veilige samenleving* 116

SIGNALEMENTEN

SUMMARIES 118

120

Na de tsunami: houdbaarheidsdatum van VN-hervormingsrapport?

Het verwoestende geweld van de tsunami verraste ons op Tweede Kerstdag evenzeer als destijds de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001. Elf September werd een begrip en in sommige opzichten is er een scheidslijn tussen de wereld van vóór en na '9/11'. Zowel de laaghartigheid van de aanval op Amerika als het feit dat deze kwam van een niet-statelijke entiteit als al-Qaida zette veel oude zekerheden op hun kop. Hoewel de ramp in Azië nog vele keren omvangrijker is dan 9/11 en meer dan één land getroffen heeft, is niet meteen te verwachten dat de zeebeving eenzelfde waterscheiding in de internationale politiek zal betekenen. Toch vormt de ramp aanleiding nog eens te bezien of ons huidige stelsel van internationale samenwerking voldoende voorbereid is op het beheersen en zo mogelijk voorkómen van dergelijke rampen. Dit lijkt niet het geval.

In dit verband is het interessant te rade te gaan bij het boeiende rapport *Een veiliger wereld, een gedeelde verantwoordelijkheid* van een adviespanel van oud-politici en diplomaten (VN Doc. A/59/565, 2004). In opdracht van VN-secretaris-generaal Kofi Annan moest dit Panel in kaart brengen welke (oude én nieuwe) bedreigingen zich in onze wereld aandienen en aangeven tot welke veranderingen van het VN-systeem deze bedreigingen dwingend aanleiding geven. Hierover moeten in september 2005 knopen worden doorgehakt op een topconferentie ter gelegenheid van het zestigjarig bestaan van de Verenigde Naties. Hoewel het Panelrapport enige weken vóór de Azië-ramp verscheen, is het toch niet unfair te verwachten dat een dergelijk rapport een langere houdbaarheidsdatum heeft dan die van de volgende ramp.

Het Panelrapport bepleit internationale consensus over een *breed veiligheidsbegrip*, zoals dat in eerdere rapporten van internationale commissies (Brandt, Palme, Brundtland en Carlsson/Ramp-hal) ook wel is gedaan. Het nieuwe schuilt in de *update* van dat begrip en de categorisering in zes clusters van bedreigingen: 1 economische en sociale

bedreigingen, waaronder armoede, infectieziekten en verslechtering van het milieu; 2 interstatelijke conflicten; 3 interne conflicten; 4 massavernietigingswapens; 5 terrorisme; en 6 transnationaal georganiseerde misdaad. Na de tsunami zou je zeggen dat als 'zevende plaag' in deze rij ook grootschalige natuurrampen met heel veel slachtoffers en vermindering van levenskansen passen, maar daaraan is toen vermoedelijk nog niet gedacht. In dit opzicht lijkt het rapport dus als enigszins verouderd.

Terecht legt het Panelrapport veel nadruk op een strategie van voorkóming. De daarop gerichte aanbevelingen hebben soms een hoog 'oude wijn in nieuwe zakken'-gehalte, bijvoorbeeld de 0,7% ODA-norm voor ontwikkelingshulp en naleving van het Kyoto Protocol inzake vermindering van uitstoot van koolwaterstof en van het Brahimirapport inzake vredesbewarende operaties. Een interessante – maar natuurlijk ook niet nieuwe – krent in de pap is het pleidooi om de VN veel beter uit te rusten voor feitenconstatering, verzoening en bemiddeling. Een volgend rapport zal ongetwijfeld een verbeterd mondiaal seismisch waarschuwingssysteem voor natuurrampen eveneens tot de strategie van voorkóming rekenen.

De tsunami raakt ook aan de fundamentele rechten van mensen en (inheemse) volken op leven en bestaan, op voedsel en huisvesting, op internationale humanitaire hulp en op gelijke behandeling. Vanuit mensenrechtenperspectief is het Panelrapport trouwens wel erg mager. Slachtoffers hebben weinig aan het voortdurend VN-gebeuzel over politisering van de Mensenrechtencommissie en al helemaal niet aan het door het Panel voorgestelde universele lidmaatschap van die Commissie. Van doorslaggevend belang is het beter toepassen en naleven van mensenrechten in nationale staten, eventueel bijgestaan door betrokken derde staten, internationale organisaties en NGO's. Zo ook het beter functioneren van de VN-verdragscomités en rapportage- en klachtenprocedures. Over deze belangrijke onderwerpen zwijgt het Panel in alle talen. Wél bevat

het rapport zinnige voorstellen over een sterkere bewerktuiging van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens en betere inbedding van mensenrechten in het beleid van de VN-Veiligheidsraad.

Over humanitaire hulpverlening valt in het Panelrapport jammer genoeg vrijwel niets te lezen, terwijl dit uitgegroeid is tot een hoofdactiviteit van de VN. Via de secretaris-generaal is de VN betrokken bij het organiseren van grote donorconferenties, zoals we begin januari in Jakarta hebben gezien. Er tekent zich welhaast een hulpwedloop af, maar kan Kofi Annan er ook op toezien dat het geld er metterdaad komt en dat het geen sigaren uit de doos voor Afrika zullen zijn? Onder-secretaris-generaal Jan Egeland heeft de bijna onmogelijke taak al deze

humanitaire activiteiten te coördineren. Thans zijn de verantwoordelijkheden over wel erg veel verschillende VN-organen verspreid. Ongetwijfeld zal de trieste ramp in Azië aanleiding zijn ook deze sector nog eens kritisch onder de loep te nemen. Te hopen valt dat deze discussie nog van nut kan zijn bij de nasleep van de *tsunami* en bij volgende natuurrampen, die zich helaas ongetwijfeld zullen voordoen.

Mr N.J. Schrijver is thans hoogleraar volkenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en het Institute of Social Studies te Den Haag. Per 1 maart a.s. is hij benoemd tot hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Leiden.

Genootschapsprijs 2004

Inzendtermijn tot 1 april 2005

Voor het afgelopen jaar 2004 stelt het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) een prijs van **1.000,- euro beschikbaar ter bekroning van een doctoraalscriptie over een onderwerp aangaande internationale betrekkingen na 1945.**

Deze zal door een onafhankelijke jury worden toegekend aan de auteur(s) van de beste aan de jury voorgelegde scriptie. Naar de prijs kunnen mededingende 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 afgelopen academisch jaar een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- vraagstukken van internationale betrekkingen, zoals de 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 binnen- en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en integratieproblemen;
- theorievorming over internationale betrekkingen.

Dit is een tamelijk ruim terrein waarvan de grenzen mede bepaald zullen worden aan de hand van de relevantie van het behandelde onderwerp voor de actuele internationale politiek van na de Tweede Wereldoorlog. 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 getypt.

Voor nadere inlichtingen: Secretariaat van het NGIZ: tel. 070-3249423; email: ngiz@clingendael.nl

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2004** dienen te geschieden **in tweevoud** aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Postbus 93539, 2509 AM 's Gravenhage. De scriptie mag ook digitaal worden gezonden aan: ngiz@clingendael.nl

Rapport over radicale hervormingen VN loopt stuk op 101 tamme aanbevelingen

'Excellencies, we have come to a fork in the road. This may be a moment no less decisive than 1945 itself, when the UN was founded.' Zo kondigde Kofi Annan, in september 2003, in de Algemene Vergadering van de VN zijn voornemen aan over te gaan tot de instelling van een 'High Level Panel'. Dit zou zich moeten uitspreken over een grondige aanpassing en hervorming van het VN-stelsel van collectieve veiligheid. Op 2 december 2004 ontving Annan het rapport *A More Secure World: Our Shared Responsibility*.¹ De 101 aanbevelingen van het panel zullen de komende maanden inzet worden van uitvoerig diplomatiek overleg, maar of het werkelijk komt tot de door Annan gewenste 'radicale hervormingen' moet nu al ernstig worden betwijfeld.²

Naar een nieuwe veiligheidsconsensus

Volgens het Panel hebben de aanslagen van '9/11' duidelijk gemaakt dat de wereld niet is toegeerust om de nieuwe veiligheidsbedreigingen van de 21ste eeuw het hoofd te bieden. Deze gaan immers, mede gelet op hun onderlinge samenhang, veel verder dan het voeren van oorlogen door staten, en leggen de wederzijdse kwetsbaarheid bloot tussen sterke en zwakke staten. Het rapport onderscheidt zes categorieën van bedreigingen voor de vrede en veiligheid in de wereld:

- 1 economische en sociale bedreigingen, zoals armoede, besmettelijke ziekten en milieuvervuiling;
- 2 interstatelijke conflicten;
- 3 interne conflicten, zoals burgeroorlogen, genocide en andere grootschalige misdaden;
- 4 nucleaire, radiologische, chemische en biologische wapens;
- 5 terrorisme; en
- 6 grensoverschrijdende, georganiseerde misdaad.

In dit veiligheidsklimaat versterken de bedreigingen elkaar, kan geen enkele bedreiging geïsoleerd worden bestreden en is elke staat voor zijn

veiligheid afhankelijk van samenwerking met andere staten. Daarom roept het Panel op tot een 'alomvattend collectief veiligheidssysteem' op basis van een nieuwe veiligheidsconsensus.

De 'clustering' van bedreigingen leidt ertoe dat zij als het ware worden 'gelijkgeschakeld' en als gelijkwaardig naast elkaar worden neergezet. Daarmee neemt het Panel afstand van gangbare verschillen in veiligheidspercepties tussen de westerse en niet-westerse wereld, in termen van 'harde bedreigingen', zoals internationaal terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens; en van 'zachte bedreigingen', zoals armoede, burgeroorlog en massale schendingen van mensenrechten. Dat neemt overigens niet weg dat het rapport zelf de nadruk legt op de zg. 'harde bedreigingen'. Conceptueel is de benadering van het Panel heel aantrekkelijk, maar de vraag is natuurlijk hoe dat in de praktijk voor het beleid uitpakt.

Een kader voor preventieve actie

Het rapport bepleit 'een kader voor preventieve actie'. De opdracht van de VN bestaat erin de bedreigingen 'vroegtijdig, beslissend en collectief' aan te pakken, 'nog voor ze hun meest verwoestende effect hebben'. Opmerkelijk is dat bij de beschrijving van de vraag hoe 'de uitdaging van preventie' moet worden beantwoord, het Panel *ontwikkeling* voorop zet. Ontwikkeling is immers 'de onmisbare grondslag voor een collectief veiligheidssysteem dat preventie serieus neemt'. Vervolgens behandelt het rapport de clusters van bedreigingen. De beschrijvingen gaan vergezeld van reeksen aanbevelingen, variërend van zeer algemeen tot zeer gedetailleerd, in een poging beleidsvoorstellen te doen onder de noemer van preventie. Deze omvatten meer samenwerking; betere normering en informatie; nieuwe initiatieven; meer financiële ruimte; het gebruik van preventieve diplomatie; preventieve inzet van troepen; betere mogelijkheden voor het afdwingen van naleving van afspraken, enz. Zo valt op hoe

gedetailleerd de aanbevelingen zijn om de proliferatie van kernwapens tegen te gaan. Het Panel stelt dat het bestaande non-proliferatieregime niet meer de effectieve rem is die het eens was. De situatie is zo ernstig dat: '[W]e are approaching a point at which the erosion of the non-proliferation regime could become irreversible and result in a cascade of proliferation.' Vele van de aanbevelingen inzake preventie van proliferatie van massavernietigingswapens komen neer op een oproep aan staten zich te houden aan bestaande afspraken. Aangezien dit nu al moeilijk genoeg is, is het maar zeer de vraag in hoeverre de nieuwe aanbevelingen een wezenlijk verschil zullen uitmaken voor een effectief non-proliferatiebeleid.

In de strijd tegen het terrorisme bepleit het rapport de bevordering van een alomvattende strategie in VN-verband. Deze omvat een leidende rol voor de secretaris-generaal, de ontwikkeling van betere anti-terrorisme-instrumenten, naast de bestaande conventies, alsmede technische hulpverlening

Het Panel bepleit een nieuw raamwerk op te zetten dat als leidraad kan dienen bij gebruik van geweld

aan staten. Het Panel stelt voor dat de Algemene Vergadering snel een allesomvattende conventie aanneemt. Deze zal betrekking hebben op terroristische activiteiten door niet-statelijke actoren, aangezien het gebruik van geweld door staten al afdoende wordt gereguleerd door bestaande instrumenten, zoals de Geneefse Conventies. Zo'n conventie dient de boodschap uit te dragen dat terrorisme nooit een aanvaardbare tactiek is, ook niet 'for the most defensible of causes'. In dat verband bepleit het Panel ook het belang van een *definitie* van terrorisme. Mede gelet op de samenstelling van het Panel, bevat het rapport een interessante opsomming van elementen die daar onderdeel van zouden moeten uitmaken. Deze aanbevelingen bieden wellicht voldoende aanknopingspunten voor een nieuwe impuls voor onderhandelingen over zo'n 'consensusdefinitie' binnen de Algemene Vergadering.

Het gebruik van geweld

Hoofdstuk drie vormt de kern van het rapport. Wanneer vreedzame middelen en sancties niet toereikend zijn, komt de vraag in beeld of geweld ge-

bruikt moet worden. Een breed gedragen consensus over de voorwaarden waaronder geweld zowel legaal als legitiem wordt gezien, is een belangrijk vereiste voor effectieve handhaving van vrede en veiligheid, aldus het rapport. Het Panel probeert een nieuw raamwerk op te zetten dat als leidraad kan dienen bij gebruik van geweld. Dit leest als een volkenrechtelijke verhandeling over de grondslagen van het VN-systeem van collectieve veiligheid, zoals vervat in het VN-Handvest. Het moet ook gezien worden tegen de achtergrond van de verwickelingen rond de Irak-crisis, die de verhoudingen binnen de VN zwaar onder druk zetten, en zelfs leidden tot vragen over belang en voortbestaan van de VN. De directe aanleiding voor deze beschouwing is de door de regering-Bush gehanteerde rechtvaardiging voor de inval in Irak als een pre-emptieve aanval binnen het bestek van de uitoefening van het recht op zelfverdediging, conform art. 51 VN-Handvest. Kofi Annan was niet alleen bang voor een 'proliferatie van het unilateraal en ongrondwettig gebruik van geweld' in de toekomst, maar leek ook begrip op te brengen voor de Amerikaanse zorgen over de kwetsbaarheid van de Verenigde Staten als gevolg van de 'nieuwe dreigingen van de 21ste eeuw'.³ Het hoofdstuk gaat in op de omstandigheden waarin het VN-systeem van collectieve veiligheid de inzet van geweld regelt (de kwestie van de legaliteit). Sinds het einde van de Koude Oorlog hebben zich bij de toepassing van deze regels in de dagelijkse praktijk, drie 'buitengewoon moeilijke vraagstukken' aangediend, namelijk:

- Situaties waarin een staat, met beroep op het recht op zelfverdediging, preventief optreedt bij een dreiging die niet 'imminent' (acuut) is.
- Situaties waarin een staat een externe bedreiging, acuut of potentieel, lijkt te vormen voor andere staten of mensen buiten zijn grenzen, en er binnen de Veiligheidsraad onenigheid bestaat over de te volgen koers.
- Situaties die primair intern zijn en waarin de staat een bedreiging vormt voor de eigen bevolking.

In al deze gevallen, zo zegt het rapport met nadruk, is het VN-Handvest toereikend. Artikel 51 hoeft geen wijziging te ondergaan: 'We do not favour the rewriting or reinterpretation of Article 51.' Hoofdstuk VII verschaft de Veiligheidsraad bovendien voldoende ruimte te kunnen beraadslagen over alle denkbare dreigingen, ook als het gaat om 'nachtmer-

rie-scenario's'. In het verlengde van uitlatingen van Kofi Annan erkent ook het Panel dat de zorgen bij bepaalde staten die hebben geleid tot de claim op een recht op unilaterale preventieve actie, serieus moeten worden genomen. Deze moet passen in het kader van collectieve actie door de Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII, maar: 'The Council may well be prepared to be much more proactive on the issues taking more decisive action earlier, than it has been in the past.' Daarbij kan het motief voor staten unilateraal te handelen worden weggelaten, zo redeneert het Panel, door de Veiligheidsraad zodanig te hervormen, dat staten vertrouwen hebben in kwaliteit en objectiviteit van de besluitvorming (legitimiteit).

De derde situatie, waarin het geweld tegen de eigen bevolking centraal staat, betreft de spanning tussen het non-interventiebeginsel, vervat in art. 2(7) VN-Handvest, en een groeiend besef dat alle staten medeverantwoordelijk zijn voor bescherming van burgers bij vermijdbare humanitaire catastrofes, in welk land dan ook. Hierbij kan worden gedacht aan Rwanda, Bosnië, Kosovo en Darfur. Het Panel schrijft: 'We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other largescale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.' Daarmee sluit men zich aan bij eerdere pleidooien om te komen tot een 'responsibility to protect' als het gaat om de positie van de burgerbevolking in burgeroorlogen.

Uit een oogpunt van legitimiteit wordt een groter draagvlak onder lidstaten bepleit voor besluiten van de Veiligheidsraad bij machtiging tot gebruik van geweld. Daartoe zou de Raad altijd 'systematisch' rekening moeten houden met vijf 'basic criteria of legitimacy', vast te leggen in declaratoire resoluties van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad. Bij de formulering van de criteria is duidelijk aangesloten bij de denkbeelden uit het rapport 'The Responsibility to Protect' uit 2001.⁴ De basiscriteria betreffen:

De ernst van de dreiging. Is het gevaar voor de veiligheid van een staat of voor de menselijke veiligheid ('human security') zodanig duidelijk en serieus, dat geweld *prima facie* te rechtvaardigen valt? In het geval van interne dreigingen, is genocide, moord op grote schaal, etnische zuivering of zware schending van het internationaal humani-

tair recht aan de orde of dreigt dit onmiddellijk?

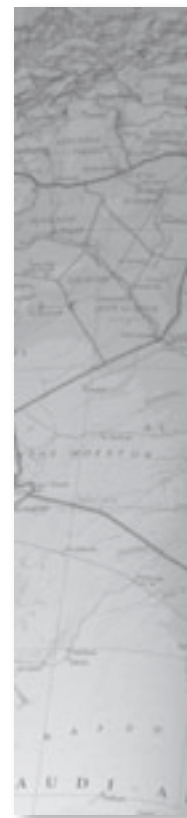
Het juiste doel. Is duidelijk dat het hoofddoel van de voorgestelde militaire actie het stoppen van een van de bovengenoemde dreigingen is, ongeacht mogelijke andere doelen of motieven die een rol kunnen spelen?

Uiterste middel. Zijn alle niet-militaire middelen gebruikt en kan men met redelijkheid stellen dat zij niet zullen werken?

Proportionaliteit. Vormen schaal, duur en intensiteit van de voorgestelde militaire actie het noodzakelijke minimum om de dreiging in kwestie het hoofd te bieden?

Het afwegen van de consequenties. Is er een redelijke kans dat de militaire actie de dreiging met succes kan afwenden, waarbij de gevolgen van de actie niet erger zijn dan de gevolgen van niets doen?

Inzake 'post-conflict peacebuilding' maakt het rapport een onderscheid naar de bijdrage van vredeshandhavers en de bredere taak van *wederopbouw*. Geheel overeenkomstig de nadruk die het rapport legt op preventie, stelt het Panel met betrekking tot vredesopbouw na conflicten: 'Resources spent on implementation of peace agreements and peacebuilding are one of the best investments that can be made for conflict prevention.' De uitvoering van vredesregelingen om een eind te maken aan burgeroorlogen stelt 'peacekeepers' voor unieke uitdagingen, vooral waar het gaat om hun vermogen te reageren op het optreden van 'spelbrekers', die erop uit zijn een vredesakkoord onderuit te halen. Terecht doet het Panel dan ook in de richting van de Veiligheidsraad de aanbeveling dat '[c]ontingency plans for responding to hostile opposition should be an integral part of the mission design; missions that do not have the troop strength to resist aggression will invite it.' Hierbij wordt aangetekend dat het geen zin heeft vredesverdragen te sluiten met regeringen of rebellen die massale mensenrechtenschendingen begaan of aanmoedigen, een opmerking die indirect verwijst naar vroegere ervaringen van de VN in Rwanda, Bosnië en Sierra Leone. Ronduit teleurstellend is de paragraaf over de bijdrage van politiecontingenten en andere wetshandhavers aan militaire missies. Hier komt men niet verder dan de aanbeveling tot instelling van een korps van 50 tot 100 ervaren politiemensen voor 'mission assessments' en voorbereiding van politiecomponenten van vredesmissies. De instelling, zoals bepleit in het Brahimi-rapport, van een *pool* van bijv. 5000



ervaren politiemensen voor uitvoering van politietaken om het probleem van 'public security gaps' (Irak) aan te pakken, is hier volledig losgelaten.⁵ Dat is jammer, maar ook curieus in het licht van de eerder uitgesproken zorg over tekorten aan capaciteiten in de personeels sfeer bij vredesmissies.

Het deel over de 'larger peacebuilding task' benadrukt terecht het langere-termijnperspectief van vredesopbouw. De VN zijn niet uitgerust voor deze taak. Het Panel bepleit dan ook instelling van een nieuw intergouvernementeel orgaan, dat zich specifiek met 'peacebuilding' moet gaan bezighouden. Daarnaast ontbreekt het bij de uitvoering van de wederopbouw taken in het veld aan de noodzakelijke coördinatie tussen de betrokken partijen, met inbegrip van de lokale regering, een situatie die het Panel ertoe brengt aan te bevelen speciale VN-vertegenwoordigers bijzondere bevoegdheden ter zake van de coördinatie toe te kennen. Ook wijst het Panel op de noodzaak van voldoende middelen. Dit geldt in het bijzonder de demobilisatie van voormalige strijders, die het rapport neerzet als prioriteit voor succesvolle tenuitvoerlegging van vredesakkoorden, en 'the single most important factor determining the success of peace operations'. Het voegt er in één adem aan toe dat ontwapenings- en demobilisatieprogramma's alleen effectief kunnen zijn indien er ook voldoende middelen beschikbaar zijn voor reïntegratie en rehabilitatie.

Institutionele zwakheden

Bij zijn werkzaamheden heeft het Panel voortdurend gekeken naar 'institutionele zwakheden' in de wijze waarop binnen het vigerende VN-systeem gereageerd wordt op dreigingen. Zo menen de Panelleden dat de Algemene Vergadering haar vitaliteit heeft verloren en vaak te kort schiet als het gaat om de meest dwingende vraagstukken van de dag. De AV dient weer haar functie te herwinnen als het belangrijkste VN-orgaan voor overleg. Een mooie gelegenheid daartoe biedt de topbijeenkomst over de voortgang van de millenniumverklaring in de loop van 2005, die zou moeten leiden tot een 'breder opgezette en effectievere collectieve veiligheid'. Het was geen wonder dat, bij het uitkomen van het rapport, de aanbevelingen om de Veiligheidsraad te hervormen de meeste aandacht trokken. Het Panel acht het noodzakelijk dat de Raad representatiever, effectiever en geloofwaardiger wordt. Het stelt dan ook voor zijn samenstelling aan te passen en

uit te breiden tot 24 leden, zodat landen die financieel, militair en diplomatiek het meest bijdragen aan de VN, meer invloed krijgen. Daarnaast moet er een betere geografische verdeling komen. Het Panel kon het echter niet eens worden over de vraag hoe deze hervormingen gestalte moeten krijgen. Dat verklaart waarom het met twee modellen voor mogelijke hervormingen van de Raad komt.

Model A voorziet in uitbreiding van het aantal permanente leden met 6 naar 11, zonder dat de nieuwe leden het vetorecht wordt toegekend. Daarnaast zouden, op basis van een geografische verdeling, drie nieuwe, niet-permanente leden worden toegelaten, voor een zittingsduur van twee jaar.

Model B houdt vast aan het huidige aantal permanente leden, maar voorziet in een nieuwe categorie van 'semi-permanente' leden, die voor vier jaar worden gekozen, en bovendien herkiesbaar zijn voor een tweede termijn. Daarnaast zou er een extra zetel voor een niet-permanent lid bijkomen.

Het Panel geeft aan geen voorstander te zijn van uitbreiding van het aantal leden met vetorecht, dat het als een anachronisme beschouwt. Het stelt voor dat het vetorecht slechts gebruikt wordt in die gevallen waarin vitale belangen in het geding zijn. Voorts vraagt het Panel de permanente leden toe te zeggen dat ze van het vetorecht afzien in gevallen van genocide en grootschalige schendingen van mensenrechten.

Ook is er een 'key institutional gap': het VN-systeem kent geen onderdeel dat belast is met de taak het falen van staten en het afglijden naar oorlog te voorkomen, of landen te ondersteunen bij hun overgang van oorlog naar vrede. Het Panel betreft hier de stelling dat er een 'duidelijke internationale verplichting' bestaat om staten te helpen bij het ontwikkelen van hun vermogen hun soevereiniteit effectief te hanteren. Versterking van het vermogen van de VN bij te dragen aan 'peacebuilding' is een prioriteit, en wel 'throughout a whole continuum that runs from early warning through preventive action to post-conflict peacebuilding'. Dat leidt tot de aanbeveling aan de Veiligheidsraad een zg. 'Peacebuilding Commission' op te richten, met als 'kernfuncties':

- het signaleren van staten die onder druk staan en dreigen in te storten;
- het, in samenwerking met de desbetreffende regering, organiseren van 'proactive assistance', in een poging een dergelijk proces te stoppen;
- hulp bieden bij het plannen van de overgang

van conflictenoplossing naar 'post-conflict peace building';

- inspanningen van de internationale gemeenschap op touw te zetten en te ondersteunen op het gebied van vredesopbouw na conflicten, voor zolang als nodig is.

Zo'n commissie zou, bijgestaan door een nieuw op te richten bureau op het VN-secretariaat en een speciaal aangestelde 'deputy Secretary-General', redelijk klein moeten zijn, en qua samenstelling in diverse configuraties bijeenkomen voor overleg over zowel algemene beleidskwesties als specifieke landenstrategieën, afwisselend met vertegenwoordigers van de Veiligheidsraad, de Economische en Sociale Raad (ECOSOC), IMF, Wereldbank, de belangrijkste donoren en regionale organisaties.

Vermeldenswaard is nog dat het Panel een rol ziet weggelegd voor ECOSOC in het streven naar collectieve veiligheid; in dat verband wordt aanbevolen dat de raad een 'Committee on the Social and Economic Aspects of Security Threats' in het leven roept in een poging beter inzicht te krijgen in de economische en sociale bedreigingen voor de vrede.

Conclusies: geen geïntegreerd beleid

De in het rapport van het *High-Level Panel* opgenomen 101 aanbevelingen vloeien voort uit een analyse van de hedendaagse veiligheidssituatie in de wereld. Hoewel de directe aanleiding voor het initiatief van Kofi Annan tot instelling van het Panel lag bij het pre-emptief optreden tegen Irak, trok hij de discussie bewust door naar de grondslagen van het VN-systeem van collectieve veiligheid. Uitgangspunt was de noodzaak van een nieuwe 'veiligheidsconsensus', gebaseerd op zes clusters van bedreigingen voor de veiligheid die alle landen raken. Dat heeft weliswaar het voordeel dat alle dreigingen als het ware worden 'gelijkgeschakeld', maar ook het nadeel dat daarmee al te gemakkelijk wordt voorbijgegaan aan de noodzaak om, in de dagelijkse praktijk, onder druk van het urgente karakter van sommige bedreigingen, duidelijke prioriteiten te stellen in de beleidssfeer.

Het rapport komt eigenlijk neer op een groot pleidooi voor het ontwikkelen van een preventief kader als antwoord op de nieuwe dreigingen van de 21ste eeuw. De aanbevelingen worden echter nauwelijks in hun onderlinge samenhang gepresenteerd, anders dan een verwijzing naar de noodzaak van collectieve actie in VN-verband, en ze moe-

ten eerder worden gezien als opsomming van min of meer autonome doelstellingen, in algemene dan wel concrete bewoordingen. Het valt bijvoorbeeld op hoezeer het Panel, door het hele rapport heen, aansluit bij lopende besluitvormingsprocessen, en bijv. herhaaldelijk oproept tot implementatie van door de Veiligheidsraad reeds aangenomen resoluties. Van een serieuze poging tot ontwikkeling van een *geïntegreerd* beleid van preventie is geen sprake, ook al omdat het *concept preventie* nergens gedefinieerd wordt, of bijv. wordt afgezet tegen 'post-conflict peacebuilding'. Het gebrek aan conceptuele helderheid leidt er ook toe dat het rapport in zijn geheel een onsamenhangende indruk maakt.

De grote verdienste van het rapport is evenwel dat het in het hoofdstuk over geweldgebruik duidelijk maakt dat aan de grondslagen van het VN-systeem van collectieve veiligheid, toegespitst op art. 51 en hoofdstuk VII VN-Handvest, niets veranderd hoeft te worden, en dat de bestaande beleidsruimte ook afdoende is om te kunnen reageren op nachtmerrie-scenario's. Wél onderstreept het Panel nog eens dat

Veiligheidsraad moet representatiever, effectiever en geloofwaardiger worden

pre-emptieve aanvallen alleen gerechtvaardigd zijn indien voldaan is aan de vereiste van 'imminentie', en komt het de Verenigde Staten in zoverre tegemoet dat het er bij de Veiligheidsraad op aandringt zich in de toekomst 'veel pro-actiever' op te stellen in kwesties die vroegtijdige besluitvorming vergen. In dat verband wijst men ook op het belang van de legitimiteit van de besluiten. Vijf basiscriteria zouden bij het overleg in de Raad moeten worden 'meegenomen'.

In zijn algemeenheid zijn wij uitgesproken sceptisch over de kansen op hervorming, omdat de primaire zorg bij de opstelling in de Veiligheidsraad toch altijd blijft de (perceptie van de) eigen vitale belangen van de afzonderlijke lidstaten, en niet de naleving van een soort toetsingskader. Interessant is dat het Panel zich zo nadrukkelijk het concept van het 'recht op bescherming' eigen maakt. Hier wordt duidelijk de aanwezigheid van Gareth Evans in het Panel zichtbaar, een van de grondleggers van het idee.⁶ Daarmee heeft het debat over een van de mogelijke nieuwe grondregels

van het volkenrecht een nieuwe impuls gekregen.

Een van de andere kernpunten betreft de aanbeveling tot oprichting van een 'Peacebuilding Commission', om langs die weg te verzekeren dat de VN zich ook op langere termijn blijven bezighouden met processen van wederopbouw, en landen niet te snel weer 'los laten', met alle risico's van voortzetting van de vijandelijkheden vandien. De beste investering daartoe ziet het Panel in een lange-termijn-'commitment' van de zijde van de lidstaten met betrekking tot de uitvoering van vredesakkoorden. Het is de vraag of elk van de vier onderscheiden 'kernfuncties' even relevant is voor het mandaat van die 'Peacebuilding Commission'. Voorts valt op dat het Panel de mogelijke bijdrage van de civiele component van vredesmissies, vooral gezien de zorg om het ontstaan van een 'public security gap', ernstig onderbelicht. Er wordt ook geen uitspraak gedaan over een rol van de commissie bij het instellen van VN-protectoraten. Anders dan de Adviesraad Internationale Vraagstukken, die onlangs nog pleitte voor een actieve rol van een 'Peacebuilding Commission' bij het eventueel besturen van voormalige conflictgebieden voor de duur van een overgangperiode, heeft het Panel zijn vingers kennelijk niet willen branden aan dat idee.⁷

Het is, ten slotte, veelzeggend dat het Panel geen overeenstemming bereikte over de meest wenselijke hervorming van de Veiligheidsraad. De twee gepresenteerde modellen onderstrepen opnieuw hoe politiek gevoelig deze kwestie ligt, en binnen welke smalle marges gezocht moet worden naar een effectiever systeem van collectieve veiligheid. Gemeten naar Kofi Annans streven naar 'radicale hervormingen', stelt het rapport, ondanks het grote aantal van 101 beleids- en institutionele aanbevelingen, teleur. Voor anderen ligt de waarde van het rapport wellicht in het realisme dat die zelfde aanbevelingen uitstralen. Waar Kofi Annan opteerde voor 'radicale wijzigingen' van de VN, lijkt het Panel te kiezen voor stapsgewijze aanpassing van de grondslagen van de organisatie.

Dat neemt niet weg dat er vermoedelijk voldoende aanknopingspunten voor Annan zijn om met nieuwe beleidsinitiatieven in de richting van de lidstaten te komen. Wij denken daarbij aan thema's als de definitie van internationaal terrorisme, het 'recht op bescherming', versterking van de non-proliferatieregimes met betrekking tot de massavernietigingswapens en de instelling van de 'Peacebuilding Commission'. Het rapport zal in de aanloop naar de

herdenking van het 60-jarig bestaan van de VN, in september, een grote rol spelen. In het voorjaar wordt duidelijk welke aanbevelingen Kofi Annan overneemt en zal voorleggen ter verdere besluitvorming op een topontmoeting van wereldleiders in New York in september.⁸ Maar of 2005 ook 'het jaar van de verandering' en van 'bold action' door de lidstaten wordt, zoals Annan zei te hopen, staat nog te bezien.

Noten

- 1 'A More Secure World: Our Shared Responsibility'. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. United Nations, 2 december 2004 (<http://www.un.org/secureworld/>).
- 2 Voor toelichting op de achtergronden van de oprichting van het Panel: Dick Leurdijk: 'Kofi Annans pleidooi voor "radicale hervormingen" van de VN', in: *Internationale Spectator*, februari 2004, blz. 84-89.
- 3 Zie noot 2.
- 4 *The Responsibility to Protect*. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), 2001 (www.iciss-ciise.gc.ca).
- 5 *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 2000 (http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/).
- 6 Zie Gareth Evans, 'When is it Right to Fight?', in: *Survival*, vol. 46. No 3, najaar 2004, blz. 59-82.
- 7 'Falende Staten: Een Wereldwijde Verantwoordelijkheid', AIV, CAVV, No. 35, mei 2004.
- 8 Kofi Annan, 'Courage to fulfil our responsibilities', in: *The Economist*, 4 december 2004.

Dick Leurdijk maakt als onderzoeker deel uit van het 'Diplomacy and Global Governance Programme' van het Instituut Clingendael; Geert Steeghs assisteerde hem als stagiair.

Amerikaanse superioriteit ingebed: *multilateralisme als bijproduct*

In de zomer van 2004 hield Madeleine Albright een rede voor een gemengd Amerikaans-Nederlands publiek in Den Haag. Haar pleidooi voor John Kerry begon met een klemmende waarschuwing: Als gevolg van het roekeloze optreden van de Republikeinse regering na de aanslagen van 9/11 bevonden de Verenigde Staten zich nu in een 'perfect storm'. Ongetwijfeld was deze crisis de ernstigste in het buitenlands beleid van post-modern Amerika. Alleen wegstemmen van George W. Bush zou nog een uitweg kunnen bieden.

Een jaar eerder al, in de zomer van 2003, had Sir Joseph Rotblat – oprichter van het internationale netwerk van geleerden *Pugwash* en samen met die organisatie Nobelprijswinnaar voor de vrede in 1995 – zijn club opgeroepen de ivoren torens te verlaten en zich rechtstreeks te richten tot de Amerikaanse publieke opinie. Rotblats zorg geldt vooral het Amerikaans nucleair beleid en de onmiddellijke dreigingen die daarvan uitgaan. Zijn oproep tot verandering van regime in de Verenigde Staten zelf werd door vele Europese leiders gedeeld, al of niet openlijk.¹ In een begrijpelijke poging de transatlantische verdeeldheid uit te buiten, stelde John Kerry dat buitenlandse leiders *hem* het liefst verkozen zagen, een argument dat binnen de Verenigde Staten als een boemerang pleegt te werken. Maar al zouden ook de Amerikanen zelf om redenen van buitenlandse politiek aan Kerry de voorkeur hebben gegeven boven Bush, een wezenlijke verandering van buitenlands beleid zou niet in de lijn der verwachtingen hebben gelegen.

De constante factor in het Amerikaans buitenlands beleid

Hoezeer ook de Verenigde Staten bekritiseerd plegen te worden om hun gebrek aan inzicht in internationale verhoudingen, aan de andere zijde van de Atlantische Oceaan heerst een op zijn minst even fundamentele misvatting over de rol van het buitenlands beleid in Amerikaanse verkiezingscampagnes. Onderschat wordt hoezeer Democraten en Republikeinen samen plegen op te trekken in kwesties van nationale veiligheid. Ook al had de zittende regering met de invasie in Irak naar veler mening ernstig geblunderd, de wijze waarop de verkiezin-

gen intussen zijn verlopen, heeft aangetoond dat de Amerikanen die niet zagen als referendum over het buitenlands beleid. Er is nu eenmaal een historische *constante* in de Amerikaanse buitenlandse politiek; dat komt vooral doordat dit beleid nooit onderdeel is gaan uitmaken van de politieke hoofdstroom.

Een tweede reden voor die constante factor is dat over de grondvraag wat precies nationale veiligheid inhoudt, nauwelijks discussie wordt gevoerd. Mondiale politieke en economische stabiliteit, zo meent men, vereist een actieve en dominerende rol van de Verenigde Staten zelf, en in dat perspectief worden politieke vrijheid en democratie gezien als exportproducten. Niet voor niets droegen beide presidentskandidaten de vlag met de sterren en strepen op hun revers. De kwesties die tussen hen speelden, betroffen dan ook vooral de vraag hoe die grote mondiale ambities konden worden waargemaakt en welke strategische opties in dat kader haalbaar zouden zijn.

Wat nu in de rest van de wereld wordt betiteld als 'Amerikaans exceptionalisme', houdt in dat de Verenigde Staten voor zichzelf altijd de mogelijk-

In de Amerikaanse buitenlandse politiek valt heel wat meer partijpolitieke continuïteit te constateren dan verandering van richting

heid behouden zich te onttrekken aan internationale politieke en juridische afspraken en regelingen. Dit voorbehoud berust vanouds op drie pijlers: hegemonie (gekoppeld aan expansionisme); unilateralisme (*we'll go it alone*); en pre-emptieve (anticiperende) militaire actie.² Wat in elk geval wél kan worden gesteld, is dat de regering-Bush het begrip 'pre-emptief' in strijd met de uitgangspunten van het volkenrecht heeft opgerekt van 'anticiperende militaire actie in antwoord op een onmiddellijke dreiging die op geen enkele andere manier kon worden afgewend'³ tot 'agressief preventief' in de zin van anticipatie op een dreiging die zich in het licht van bepaalde politieke omstandigheden in de toekomst zou kunnen voordoen.⁴

Met de oorlog in Irak begaf de regering-Bush zich ook buiten het tot dusverre door de Verenigde Staten zelf aanvaarde juridisch kader en in die zin kan *post factum* worden vastgesteld dat de door het Hooggerechtshof besliste verkiezingen van november 2000 wél doorslaggevend waren voor het na die verkiezingen gevoerde buitenlandse beleid. Het zg. *unilateralisme* is evenwel niet het unieke gedachtegoed van één partij. Integendeel: in alle politieke verklaringen na 11 september 2001 werd dit bevestigd. John Kerry's campagne van 2004 zette geen vraagtekens bij de retoriek van 'de oorlog tegen terreur' en de daarin gehanteerde afstand van het volkenrecht, maar beperkte zich tot de vraag hoe die 'oorlog' het best kon worden gevoerd en gewonnen.

Gedurende de gehele 19de eeuw draaide de Amerikaanse buitenlandse politiek trouwens om een economisch punt: de invoertarieven. Het waren de aloude grondvragen van protectionisme en de rol van buitenlands kapitaal die Democraten en Republikeinen verdeeld hielden. Bovendien legt de Amerikaanse grondwet met haar scheiding van machten de verantwoordelijkheid voor de buitenlandse politiek in essentie bij de uitvoerende macht. De voornaamste taak van de *president* is te zorgen voor *nationale veiligheid*. Hier ligt een verklaring voor de vérgaande mate waarin het Congres zaken van binnenlandse veiligheid en het antwoord op de dreigingen van het terrorisme na 9/11 bij de uitvoerende macht liet liggen. Wanneer het gaat om oorlog en vrede en de binnenlandse veiligheid, verwachten Amerikanen van hun president dat deze metterdaad leiding geeft. De kracht van het vertoonde *leadership* is dan ook een hoofdkwestie in de beoordeling van presidentskandidaten.

In het buitenlands beleid kent de Amerikaanse grondwet niettemin eveneens een voorname rol toe aan de Senaat. Wanneer Europeanen president Bush bekritisieren om zijn weigering het Kyoto-protocol te ondertekenen, mogen zij wel bedenken dat de Senaat met 95-0 een motie had aangenomen *tegen* het Klimaatverdrag. Gezien de tweederde meerderheid waarmee de Senaat verdragen moet aanvaarden, is het overduidelijk dat bij de beoordeling van de gevolgen van verdragen binnenlands-politieke beschouwingen alras de doorslag kunnen geven.

Het meest dramatische voorbeeld van de rol van de *Senaat* in de Amerikaanse buitenlandse politiek betreft de periode na de Eerste Wereldoorlog. In 1916 nog had president Wilson campagne gevoerd met de slogan 'He kept us out of the war'. De Senaat sloeg

terug met de weigering het belangrijkste onderdeel van de vredesregeling te aanvaarden, te weten het Volkerenbond Verdrag. Deels was dit een gevolg van persoonlijke animositeit tussen de Democraat Wilson en Senator Lodge van Massachusetts, de Republikeinse meerderheidsleider. Wilson nam geen Republikeinse politici mee naar de vredesonderhandelingen in Parijs; zo werd Amerika's rol in de na-oorlogse internationale orde een partijpolitieke kwestie.

Vanuit deze bittere ervaring kwam tijdens de Tweede Wereldoorlog wél een twee-partijenconsensus tot stand. Senator Vandenberg, tijdens het presidentschap van de Democraat Truman de Republikeinse voorzitter van de senaatscommissie voor buitenlandse zaken, sprak toen de fameuze woorden 'politiek houdt op bij de waterscheiding', waarmee werd duidelijk gemaakt dat buitenlandse politiek boven de partijen moest staan. De risico's dat het buitenlands beleid niet coherent en betrouwbaar zou blijken te zijn, wogen immers zwaarder dan mogelijke partijpolitieke voordeeltjes.

Dat het tweepartijen-karakter van de buitenlandse politiek ook tijdens de Koude Oorlog bepalend bleef, is iets teveel gezegd. Hoewel het McCarthyisme in wezen meer van doen had met binnenlandse politiek, kwam er toen wel degelijk een partijpolitiek element in het debat over de nationale veiligheid in internationaal kader. Bovendien speelden kwesties van buitenlands beleid een voorname rol in de presidentsverkiezingen van die dagen, ondanks brede overeenstemming tussen de partijen over Amerika's rol in de wereld van de jaren vijftig. Zo voerde Eisenhower gedurende de Koreaanse oorlog campagne op een vredesagenda. In 1960 beschuldigde Kennedy de Republikeinen van verwaarlozing van de nationale defensie, gezien de grote kloof in raketontwikkeling die tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie was ontstaan. Voorts viel op dat onder Kennedy het buitenlands beleid agressiever werd, uitmondend in de Vietnam-oorlog. Toch kan in het algemeen wel worden gesteld dat er tussen Democraten en Republikeinen geen vérgaande verschillen waren inzake de buitenlandse politiek.

Al met al valt in de Amerikaanse buitenlandse politiek heel wat meer partijpolitieke continuïteit te constateren dan verandering van richting. De traditionele controverses betrof het onderscheid tussen isolationisten en internationalisten, en in beide partijen hebben de laatsten het al geruime tijd voor het zeggen. Dit komt doordat het nationaal belang thans algemeen verbonden wordt geacht met mondiale stabiliteit, gekoppeld aan een pragmatische benade-

ring van die allesbeheersende doelstelling. Wanneer ter bereiking van dat doel internationale steun kan worden gemobiliseerd, zoveel te beter, maar lukt dit niet, dan telt alleen nog de vraag of het Congres een bepaalde actie ondersteunt. Of dat ook metterdaad gebeurt, hangt af van de vraag of die actie wordt gezien als consistent met de nationale veiligheidsgedachte, een oordeel waarbij partijpolitieke verschillen geen doorslaggevende rol plegen te spelen. Dit nu is de achtergrond waartegen de vraag moet worden bezien *welke rol de internationale gemeenschap zou kunnen spelen in het streven de Amerikaanse politiek te doen opschuiven in de richting van een multilaterale inkadering.*

Voordat wij op die vraag ingaan, moet ons evenwel nog van het hart dat die veelgebruikte term 'de internationale gemeenschap' niet meer is dan een abstractie. Er bestaat geen rechtspersoon onder die naam. Weliswaar zijn vrijwel alle staten vertegenwoordigd in de Verenigde Naties en mag wel degelijk worden verondersteld dat de opvattingen van die staten in de besluitvorming worden weerspiegeld, maar dat wil nog niet zeggen dat ook inhoudelijk sprake is van een internationale consensus. Er hebben zich notoire kwesties voorgedaan waarbij de VN verzuimden in te grijpen, ondanks de algemene opvatting in de wereld dat hier 'het geweten van de mensheid' in het geding was.⁵ De Verenigde Staten zijn dan ook goed te volgen in hun observatie dat de overtuiging dat alle legitieme zorg over concrete situaties in onze wereld uitsluitend via de VN zou behoren te worden gekanaliseerd, bepaald nog niet is waargemaakt. Door de VN wel vérgaande bevoegdheden toe te kennen, maar niet het internationale geweldsmonopolie waarmee die onder alle omstandigheden kunnen worden gehanteerd, hebben de oprichters in 1945 kennelijk besloten hun individuele vermogen tot ingrijpen niet geheel op te geven.

Welnu, wereldvrede door wereldrecht is inderdaad nog geen volledig te verwezenlijken optie en zal dat wellicht ook nooit worden.⁶ Juist in een mondiale context zullen machtsvorming en machtsuitoefening terwille van veiligheid niet onder alle omstandigheden een solide basis van rechtmatigheid kunnen verkrijgen. Voor zover mondiale machtsvorming niet kan worden verbonden met het democratisch principe van vertegenwoordiging – en de mogelijkheden daartoe zijn uiterst beperkt – is machts-deling een goede tweede. Van wezenlijk belang is hier dat niet alleen 'the willing' maar juist de internationale spelers met gevoelens van twijfel bij het besluitvormingsproces betrokken blijven. Militaire macht moge dan

worden ingezet ter bereiking van veiligheid, zij kan ook gevaar oproepen en uitmonden in nieuwe dreigingen.⁷ De afschuwelijke situatie in het Irak van na de invasie vormt hiervan een gruwelijke illustratie.

De Oorlog tegen Terreur als misvatting

Op de aanslagen van 9/11 reageerde de wereld vol sympathie en medeleven met Amerika, ook al verschilde de wijze waarop die werden uitgedrukt. Met hun veroordeling van de aanslagen als volkomen strijdig met de islam waren vooraanstaande politieke en religieuze leiders in moslimlanden er snel bij. Bij sommigen evenwel overheerste de gedachte dat boontje was gekomen om zijn loontje. Met hun blunderende, op militaire overmacht gebaseerde en ongenueanceerde politiek hadden de Verenigde Staten de aanslagen over zich afgeroepen; nu zouden die wellicht leiden tot zelfreflectie en zo de Amerikaanse buitenlandse politiek positief kunnen beïnvloeden. Eindelijk zou nota worden geno-

Wereldorde door wereldrecht is nog geen volledig te verwezenlijken optie

men van de wijze waarop andere landen al veel langer slachtoffer waren van internationaal terrorisme en zou de wereld worden verenigd in een gezamenlijke aanpak van die moderne gesel. Maar niets van dit alles: in de machtscircuits werd de behoefte aan rationeel redeneren en genuanceerde analyses grotendeels genegeerd. Aan het langste eind trokken de mensen met de net geslepen politieke bijlen; zo kon een weg worden gebaad naar een volgende tragedie van gemiste kansen.

In feite berust die hele gedachte van een 'oorlog tegen terreur' op een grove misvatting: er is geen concreet te benoemen oorlog, laat staan één die men zou kunnen 'winnen'. Hoe handig het gebruik van het woord oorlog voor publieke consumptie ook moge zijn, de werkelijkheid is van een dynamische complexiteit waarin van een simpel 'zero-sum'-spelletje, met onze winst als hun verlies, geen sprake kan zijn. Bovendien heeft het hele complex dat simpelweg wordt aangeduid als Al Qai'da, meer het karakter van een ideologie dan van een organisatie. Het Arabische woord *qai'da* kan worden vertaald als 'operatiebasis' of 'fundering', maar ook als 'voorschrift' of 'methode'. Moslim-militanten hebben het steeds in die laatste betekenis verstaan. In 1987 kwam er een oproep van Abdullah Azzam, voor

radicale activisten een gezaghebbende Soenni-ideoloog, tot een 'al qai'da al-sunbah' (een voorhoede van de sterken). Hij voorzag dat onafhankelijk van elkaar handelende mannen een voorbeeld zouden gaan geven aan de hele islamitische wereld en zo de *umaa* (de wereldgemeenschap van gelovigen) zouden verenigen tegen hun onderdrukkers. Bij het onderzoek naar de bomaanslagen op Amerikaanse ambassades in Oost-Afrika betitelde de FBI het groepje rond Osama bin Laden als 'al Qai'da'. Die nomenclatuur had deels te maken met een vanouds op instituties gerichte oriëntatie en voor een ander deel met de noodzaak de conventionele anti-terroriswetgeving te kunnen toepassen op een tegenstander die niet het karakter had van de traditionele terroristische of criminele organisatie.

Hoewel bin Laden *c.s.* in Afghanistan met steun van de Taliban wel degelijk een structuur tot stand wist te brengen van waaruit nieuwe rekruten konden worden aangetrokken en verbindingen gelegd met reeds bestaande islamitische militante groeperingen, heeft hij ook daar geen conventioneel coherent terroristisch netwerk geschapen. Al Qai'da functioneerde daarentegen vooral als een investeringsfirma, die in de hele wereld contacten kon leggen met overal verspreide militante islamitische groeperingen en individuen, hun fondsen kon verschaffen en deskundig advies leveren.

Thans ligt de in Afghanistan opgebouwde structuur in duigen en zijn Osama bin Laden en de zijnen dood, gedetineerd en over het hele aardoppervlak verspreid. Voor islamitische militanten bestaat er geen centrale commandopost meer. De 'al Qai'da'-wereldbeschouwing daarentegen, ook wel 'al Qai'daïsme' genoemd, wint dagelijks aan aanhang. Deze radicale internationalistische ideologie – gevoed vanuit een anti-westerse, anti-zionistische en anti-semitische retoriek – heeft vele individuele en collectieve aanhangers, onder wie maar enkelen enigermate gelieerd zijn aan bin Laden en de zijnen. Zij volgen slechts de via internet en anderszins verspreide voorschriften, modellen en methoden. Weliswaar handelen ze in de stijl van al Qai'da, maar alleen vanuit een zeer ruime interpretatie kunnen zij als werkelijk onderdeel daarvan worden beschouwd. De Israëliëse Mossad verkiest dan ook de betiteling 'internationale Jihad' boven het tot dusver gebezigde 'al Qai'da'.

Geconfronteerd met deze ideologisch geïnspireerde terroristische netwerken zijn de Verenigde Staten op zoek naar bondgenoten en coalities. Twijfelachtig is evenwel de distantie die hierbij is genomen van een internationale rechtsorde gebaseerd op de rechten

van de mens. Dit 'exceptionalisme' vindt zijn oorsprong in de al meer dan twee eeuwen gevestigde overtuiging dat de rechten van Amerikaanse burgers in de grondwet zijn gewaarborgd en slechts onderworpen aan de nationale soevereiniteit. De weigering internationale verdragen te ratificeren en aan internationale organisaties en regelingen deel te nemen, steekt evenwel niet alleen een spaak in het wiel van de internationale legitimiteit, maar gaat ook in tegen eigen Amerikaanse belangen op lange termijn. Dit is ons *hoofdpunt*: gezien die heersende politieke filosofie heeft het geen zin de Amerikanen steeds opnieuw te confronteren met het *universele mensenrechten-discours*, al of niet in combinatie met een pleidooi voor multilateralisme, maar kan een immanente dialoog over veiligheid, uitgaande van de Amerikaanse *strategische cultuur*, wellicht meer uithalen.

Strategische cultuur

In de politiek worden morele discussies expliciet: welke doeleinden moet de natie nastreven, welke middelen kunnen worden ingezet en gebruikt? Buitenlandse politiek bevindt zich aan het verre einde van een spectrum van concretisering van het vertoog, omdat het hier gaat om buitenstaanders. Deze buitenstaanders dienen als bron voor identiteitsgevoel – wij zijn anders dan zij – maar ook concretiseren 'zij' ons gevoel van bedreiging: wij moeten alles doen om te voorkomen dat we ook zo zouden worden. Het benoemen van de ander stelt in staat de eigen niche te definiëren.

Het oversimplistische post-9/11 'wij-zij'-dualisme ('wie niet voor ons is, is tegen ons'⁸) vond een ideologische basis in de zorgelijke neiging sociaal-politieke macht te verbinden met sociaal-politieke naïveteit. Elke poging tot zelfreflectie werd onmiddellijk bestempeld als heulen met 'de vijand' en wie ook maar enig zelfonderzoek bepleitte, werd gebrandmerkt als 'onpatriottisch'. Zo verloor Amerika alras het morele respect waartoe de terroristische aanvallen het hadden opgetild en gingen de kansen op een wereldomvattende coalitie in rook op. In plaats daarvan overheerste een triomfalistische retoriek. In combinatie met de aloude gewoonte de dingen liefst zo simpel mogelijk te zien, mondde dit uit in een manicheïstische wereldbeschouwing, terwijl juist zo'n verdeling van de wereld in 'de goeden' en 'de kwaden' al zoveel brokken had gemaakt, de slachtoffers van het internationaal terrorisme inclusief.

Van wezenlijk belang in onze poging die weinig geslaagde reactie te begrijpen, is enig inzicht in

de Amerikaanse strategische cultuur, waarbij 'cultuur' in combinatie met 'strategisch' staat voor de specifieke wijze waarop een bevolking denkt en doet in de confrontatie met problemen van nationale veiligheid. Strategische cultuur, met andere woorden, pleegt zich te hullen in verklaringen over oorlog en vrede. Zij ontstaat in het begrenzen van nationale identiteit en nodigt zo meteen al uit tot een twee-partijenbenadering van de buitenlandse politiek. De sterren en strepen op de revers van zowel Bush als Kerry moesten het algemeen gedeelde vertrouwen symboliseren in 'die geweldigste natie ter wereld'. 'Het is niet de taak van de president', zei Bush tijdens de verkiezingscampagne, 'een internationale opiniepeiling te houden. De president moet Amerika verdedigen.'

In feite wijst de hele Amerikaanse geschiedenis op een unieke wijze van benadering van strategische kwesties. De vraag is of die berust op diepgewortelde culturele kenmerken (lees 'een nationaal-filosofisch gegroundvest exceptionalisme'), op seculier-historische ervaring van de korte termijn, of op een combinatie van beide? Strategische cultuur lijkt meer het produkt te zijn van een actief werkzame 'microcultuur' dan van zinvolle culturele reflectie op vragen van buitenlands beleid.

In het omgaan met kansen en dreigingen in de buitenwereld heeft het Amerikaanse buitenlands-politieke *establishment* vanouds het belang van *externe culturele factoren* onderschat of zelfs volstrekt genegeerd. Amerikaans *ethnocentrisme* vloeit voort uit dit manco in het verstaan van stelsels van waarden en normen en culturele tendensen dat had kunnen helpen internationaal relevante ontwikkelingen te voorzien. Vooral tijdens de Koude Oorlog werd de noodzaak erkend strategische cultuur te bestuderen en zulke studies te gebruiken als instrument van analyse. Terwijl toen nog kon worden gesteld dat de coördinaten van de bipolaire rivaliteit typisch nationale eigenaardigheden overschaduwden, is de situatie vandaag totaal anders. Het einde van de Koude Oorlog heeft kunstmatig gecreëerde strategische culturen doen plaatsmaken voor meer cultureel eigen-aardige zienswijzen. Zonder aandacht te schenken aan de culturele invloeden op veiligheidsbeleid en buitenlandse politiek, kan men zich dan ook niet meer wagen aan het voorspellen van patronen van interactie op het internationale vlak.

Intussen mag wel worden bedacht dat een op identiteitsgevoelens gestoelde strategische cultuur slechts vereisten van *ationale veiligheid* benoemt, en dat is nog iets anders dan beschavingsvereisten. Te spreken

van 'een islamitische bom' bijvoorbeeld, ontkent de feitelijkheid van de islamitische wereld als verre van monolithisch, maar integendeel een geografisch en historisch zeer onderscheiden conglomeraat van staten met sterke onderlinge verschillen. Het is bovendien ondoenlijk leiders van hele beschavingen aan te duiden en bovendien onmogelijk bedreigingen in naam van een hele beschaving – verklaringen van een heilige oorlog (*jihad*) – te concretiseren. Het punt is immers dat alleen natie-staten zo'n bedreiging een actueel karakter kunnen geven. Islamitisch 'fundamentalisme' moet dan ook niet worden verstaan als een homogene ideologie, maar veeleer als een zeer divers gedachtegoed, dat zich in het sociaal-politieke leven heel verschillend kan manifesteren: nu eens positief en dan weer negatief. Zo heeft in Jordanië de *Ikhwan* (de Moslim Broederschap) zich verbonden met de monarchie en ook in enkele andere Arabische landen speelt zij een politiek stabiliserende rol. In Egypte, Algerije en de door Israël bezette gebieden (Hamas)

De hele Amerikaanse geschiedenis wijst op een unieke wijze van benadering van strategische kwesties

opereert zij in een meer politiek radicaliserende gedaante. Duidelijk is dat in een verdeelde islamitische wereld allerm minst van één grote samenzwering of zelfs maar van enige gemeenschappelijke groepsdynamiek kan worden gesproken. Waar het overigens om gaat, is niet zozeer fundamentalisme maar *extremisme*. De Amerikaanse neiging alle fundamentalisten op één hoop te gooien als 'gevaarlijke extremisten' of zelfs 'terroristen', is riskant. Een beter geïnformeerde en meer genuanceerde analyse is broodnodig.

In het monolithisch en ongenueanceerd perspectief van president Bush en zijn oorlogskabinet leek een invasie in Irak een zinvoller operatie dan intensivering van de strijd tegen het internationaal terrorisme van bin Laden en aanverwante groeperingen. Toch vormden die laatsten voor Amerika en de rest van de wereld een veel ernstiger bedreiging dan Saddam Hoessein en zijn vermeende massavernietigingswapens (die nooit werden gevonden). Bill Clinton moet dan ook wel gelijk hebben gehad met zijn uitspraak dat de Amerikanen liever een leider hebben die kracht uitstraalt maar het mis heeft, dan een zwakke persoonlijkheid die het wel goed ziet. Daarom moest

Bush vooral snel en besluitvaardig handelen, zodat de Amerikaanse bevolking een gerust gevoel kreeg en het vertrouwen in de eigen natie werd hersteld.

Toch zou het ongelukkige Iraakse avontuur wel eens de grootste strategische en tactische blunder kunnen blijken te zijn sinds het fiasco van de Varkensbaai. Het moeras waarin de regering-Bush zich heeft gestort, zal voor de Amerikaanse buitenlandse politiek waarschijnlijk grote consequenties hebben op de langere termijn, terwijl een verder uitstralen van arrogante gevoelens van schijnzekerheid traditionele bondgenoten nog meer van het Amerikaanse leiderschap zal verwijderen. Veel schade is al aangericht. Als de machinerie voor uitvoering van buitenlands beleid eenmaal op gang is gebracht, is het niet eenvoudig en vaak zelfs politiek riskant die weer te stoppen. Zo was het ook weinig waarschijnlijk dat een democratische verkiezingsoverwinning het Irakbeleid had kunnen terugdraaien, hoezeer de twee partijen over dat beleid ook van mening verschilden, vooral over de hoofdvraag of het verstandig was geweest dat land binnen te vallen. Buitenlandse politiek leent zich nu eenmaal niet voor ingrijpende veranderingen van richting.

Bovendien had het democratische koppel Kerry-Edwards in de Senaat zelf voor goedkeuring van de inval in Irak gestemd; dat was geen ideaal uitgangspunt om vérgaande alternatieven te lanceren. Zo valt eveneens te begrijpen dat Kerry in de campagneretoriek, ondanks zijn felle kritiek op het beleid van Bush, niet erg overtuigend overkwam op het punt van Irak en de Amerikaanse geloofwaardigheid in de wereld. Waar het voor de wereld thans op aankomt, is de onvermijdelijke *Amerikaanse hegemonie ingebed te krijgen in een multilateraal internationaal-politiek kader*.⁹

Multilateralisme als bijproduct van de Amerikaanse zorg om nationale veiligheid

Hoe begrijpelijk het unilateralisme in het licht van eerdere multilaterale teleurstellingen ook moge wezen – denk aan het vroegere Joegoslavië, waar Europa de Amerikanen toch weer de kastanjes uit het vuur liet halen – de verdediging van de Verenigde Staten tegen hedendaagse bedreigingen vergt fundamentele *vernieuwing van de Amerikaanse strategische cultuur*. Die zal er evenwel niet komen door het unilateraal denken in termen van nationale veiligheid voortdurend te confronteren met een multilateraal betoog over de universele rechten van de mens. Toch behoeft de internationale rechtsorde niet buiten de beraadslagingen te worden gehouden. Het is immers

uitgerekend het veiligheidsdenken dat aandacht voor een multilaterale aanpak noodzakelijk maakt.

Om duidelijk te maken wat wij bedoelen, moet hier even worden ingegaan op het begrip *bijproduct*. Hiermee wordt aangegeven dat op een bepaalde productie niet wordt gemikt noch dat deze automatisch plaatsvindt. Niettemin kan aan het bijproduct wel een wezenlijke betekenis worden toegekend. Neem het verband tussen legitimiteit en democratie.¹⁰ Democratie beoogt machtsvorming en -uitoefening aanvaardbaar te doen zijn voor de burgers, ofwel te *legitimeren*. Voor Fukuyama,¹¹ een pleitbezorger van de liberale democratie voor wie deze gedachte zelfs 'het einde van de geschiedenis' belichaamt, is een regime pas democratisch als het wordt gelegitimeerd door de instemming van degenen over wie het staatsgezag wordt uitgeoefend. Hier worden democratie en legitimiteit zelfs synoniem. Het probleem is evenwel dat democratisch tot stand gekomen regelingen en besluiten niet automatisch legitimeren. Toch zou democratie zonder die legitimiteit inderdaad haar zin verliezen: als de burgers de uitoefening van de staatsmacht niet als legitiem beschouwen, kan een politieke democratie niet overleven.¹²

Het probleem is nu dat zelfs wanneer het *bijproduct essentieel* wordt geacht, op de productie daarvan niet zomaar kan worden gemikt. Politici die regeren, kunnen zich dan ook niet speciaal richten op het verwerven van legitimiteit, door een 'public relations'-beleid bijvoorbeeld. Nee, zij moeten streven naar een *juist beleid* en als ze daarin slagen, dan kan dat uitmonden in de subjectieve gevoelens van de burgers die aan de basis liggen van de *legitimiteit* van hun regering.¹³

Vergelijkbaar met het verband tussen democratie en legitimiteit is de wijze waarop Amerika's strategische cultuur met haar voortdurende betrokkenheid op de *nationale veiligheid* het onmogelijk maakt de *internationale politieke orde en rechtsorde* rechtstreeks in het geding te brengen. Op productie daarvan kan, met andere woorden, niet direct worden gemikt. Zolang de Verenigde Staten in het internationale krachtenveld over zo'n evidente superioriteit beschikken, zal het land zich niet door enig verdrag of regeling laten weerhouden wanneer het de eigen veiligheid in het geding ziet. Tijdens de verkiezingscampagne van 2004 voelde ook Kerry zich genoopt dit keer op keer te benadrukken. Twee moreel-politieke vertogen met een totaal verschillende invalshoek voortdurend te doen botsen, haalt dan niet veel uit. In plaats van een

eindeloos langs elkaar heenpraten op basis van elk de eigen desiderata, valt een dialoog over de implicaties van veiligheid in de wereld van vandaag verre te verkiezen. Ook vanuit een oogpunt van internationaal recht kon dit weleens de meest effectieve weg blijken te zijn. *Mensenrechten en multilaterale inbedding* kunnen immers worden gezien als essentiële *bijproducten* van concrete inspanningen om te komen tot een *gemeenschappelijk veiligheidsbeleid*.

Geen ander land beschikt over een militaire capaciteit die pre-emptieve militaire actie op mondiaal niveau mogelijk maakt. Tegelijk is het overduidelijk dat de mondiale interdependentie zich sterker manifesteert dan ooit, vooral in het licht van internationale destabiliserende krachten, zoals al Qai'da. De chaos waarop het internationale terrorisme mikt, vergt een mondiale rechtsorde waarbinnen politionele en militaire reacties internationale legitimiteit verkrijgen. Solo-acties maken de Verenigde Staten buitengewoon kwetsbaar, niet alleen militair en politiek maar ook ideologisch. Unilateralisme zal tot gevolg hebben dat de Verenigde Staten en hun burgers waar ook ter wereld het primaire mikpunt blijven van de *jihad*-ideologie.

Tegelijk is overduidelijk dat de internationale gemeenschap in deze tijden niet zonder Amerikaans leiderschap kan. Aanvaarden beide zijden die realiteiten, dan kan worden begonnen met het opstellen van een veiligheidsagenda die de wereld uit Madeleine Albright's 'perfect storm' kan loodsen. Op die agenda zijn multilaterale inkadering van militaire macht en de rechten van de mens essentiële bijproducten.

Noten

1 In Bas de Gaay Fortman, 'Bella Americana: Some Consequences for the International Community', in: Paul van Seters, Bas de Gaay Fortman & Arie de Ruijter, *Globalization and Its New Divides: Malcontents, Recipes and Reform*, Amsterdam University Press, 2003, is reeds omstandig uiteengezet waarom de term 'regimeverandering' op een misvatting berust. Al sinds 1776 kennen de Verenigde Staten één regime (met een korte onderbreking van instabiliteit tijdens de burgeroorlog) en dat regime heeft hun, ondanks erkende tekortkomingen, geen windeieren gelegd. Van meer juridische aard is het bezwaar dat 'regimeverandering' als doelstelling van buitenlands beleid op gespannen voet staat met de hele teneur van het VN-Handvest. *Verandering van regering* is iets anders, maar het blijft de vraag of niet-Amerikanen er wijs aan doen zich te mengen in Amerikaanse partijpolitiek.

- 2 James Chance, 'Empire Anyone', in: *New York Review of Books*, 7 oktober 2004.
- 3 Deze formulering berust op de zg. 'Caroline'-criteria.
- 4 De Nederlandse Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) heeft dit dan ook omstandig gedaan. Zie het AIV-advies *Preëemptief optreden*, juli 2004.
- 5 Rwanda (1994) en Srebrenica (1996) zijn de gevallen die hier onmiddellijk te binnen schieten. In 2004 was het Darfur (Soedan) dat een internationaal moreel politiek debat op gang bracht, dat niet meteen werd beslist.
- 6 Zie het magnum opus van Grenville Clark en Louis B. Sohn, *World Peace through World Law*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1958.
- 7 Vgl. W.F. de Gaay Fortman, 'Recht en vrede', in: J. van den Berg & B. de Gaay Fortman (red.), *Christendom en oorlog*, Kampen: Kok, 1966, blz. 151.
- 8 Opmerkelijk genoeg heeft Jezus dit aforisme juist mild geformuleerd: 'Wie niet tegen ons is, is voor ons!'
- 9 Zie ook A. van Staden, 'Effectief multilateralisme: van retoriek naar daadkracht', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2004, blz. 343-349.
- 10 Herman van Gunsteren & Rudy Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Aramith, 1994.
- 11 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press, 1992.
- 12 *Ibid.*, blz. 100.
- 13 *Ibid.*, blz. 15.

Nikhil Dhanrajgir doet een promotieonderzoek naar 'American Exceptionalism and Human Rights' bij het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten van de Universiteit Utrecht. Bas de Gaay Fortman is aldaar hoogleraar Politieke Economie van de Rechten van de Mens.

Latijns-Amerika en de politiek van Bush jr.: *de boomerang komt terug*

De agenda van de regering-Bush jr. voor Latijns-Amerika verschilt niet veel van die onder Clinton en Bush sr.: versteviging van democratie en markteconomie; nauwe samenwerking inzake drugs en terrorisme; en een vrije markt voor handel en investeringen voor het gehele Westelijk Halfrond.¹ Een tweede punt van continuïteit is het bij gelegenheden hoge gehalte aan wederzijdse irritatie in de interamerikaanse betrekkingen. Dat werd onder Bush jr. niet anders dan onder Theodore Roosevelt, Richard Nixon of Ronald Reagan. Anti-amerikanisme bestaat in Latijns-Amerika al meer dan een eeuw en vindt zijn oorsprong in de sinds begin twintigste eeuw manifeste en nog steeds bestaande Amerikaanse politiek om het werelddeel als achtertuin te beschouwen en zowel militair, politiek als economisch onder controle te krijgen. De Amerikaanse veiligheidspolitiek met betrekking tot het Westelijk Halfrond had allang vóór elf september 2001 zowel een economische als een politieke dimensie. De eerste had te maken met energie, investeringen en handel – in die volgorde –, de tweede vooral met het buitenhouden van het gevreesde communisme en het beteugelen van de produktie en handel in narcotica. Vandaar de voortdurende Amerikaanse zorg over de met narco's samenwerkende guerrillabewegingen FARC (*Fuerzas Autonomas Revolucionarias Colombianas*) en ELN (*Ejército de Liberación Nacional*) in Colombia en de cocatelers in Bolivia. Meer recent is de vrees voor de penetratie van islamitisch fundamentalisme en mogelijk daarmee verbonden terrorisme in Latijns-Amerika. Die zorg wordt door de *Latinos* zelf overigens niet gedeeld, zelfs niet in het door *guerrilla* geteisterde Colombia.

Voor de Latijnsamerikanen leek George W. Bush jr. zijn presidentschap begin 2001 goed te beginnen met een direct bezoek aan zijn eveneens net gekozen Mexicaanse collega Vicente Fox. Voor het eerst bracht een Amerikaanse president direct na zijn aantreden een bezoek aan een Latijnsamerikaans land; Bush noemde Mexico zelfs zijn eerste prioriteit. Hij toonde zich gevoelig voor Fox' wens tot legalisering van illegale Mexicaanse immigranten, iets waar ook de directeur van de Centrale Bank, Greenspan, zich al voorzichtig voor had uitgesproken. Ook stond Bush

niet direct afkerig tegenover heronderhandeling van het landbouwhoofdstuk uit het NAFTA-verdrag.²

Maar een combinatie van al langer lopende en van nieuwe ontwikkelingen bracht de gevoelige interamerikaanse betrekkingen in korte tijd terug in het slop. De gevolgen van de inzetende Amerikaanse recessie, '9/11' en de Amerikaanse politiek inzake Irak werden *triggering factors* voor een opnieuw manifest anti-amerikanisme, mede gevoed door al langer bestaande irritatie onder de arme meerderheid van de bevolking over hardvochtig neoliberal beleid. Dat beleid is, in de ogen van vele *Latinos*, door Washington en door de Verenigde Staten gedomineerde internationale financiële instellingen aan hun regeringen opgelegd. De pogingen nu snel te komen tot een *Free Trade Area of the Americas* (FTAA) tussen Alaska en Vuurland, worden dan ook met diep wantrouwen gevolgd.

Anti-amerikanisme

De terroristische aanslag van elf september werd in alle Latijnsamerikaanse landen officieel betreurd en veroordeeld. Er was duidelijk sprake van solidariteit, al werd er hier en daar gewezen op de toenemende irritatie in de wereld vanwege de hegemoniale Amerikaanse politiek sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie. Kenmerkend was de nogal late officiële reactie van buurland Mexico, en dat is ook Washington niet ontgaan. Het daarna *rücksichtslose* doorzetten van het aanvalsplan op het Irak van Saddam Hoessein, op grond van slecht gefundeerde motieven, versterkte het latent imago van een hegemoniale bullebak. Ondanks alle uitgeoefende druk weigerden de Latijnsamerikaanse leden van de Veiligheidsraad de regering-Bush jr. te steunen en de pers prees alom Chirac en Schröder voor hun standvastig-kritische houding.

Er kan géén twijfel over bestaan dat het Irak-beleid van de regering Bush jr. het anti-amerikanisme in Latijns-Amerika in hoge mate heeft doen oplaaien. De druk op de andere landen van het Westelijk Halfrond om na elf september straffe veiligheidsmaatregelen te nemen maakte de irritatie nog groter, want de publieke opinie beschouwde de oorzaak van de maatregelen vooral als Amerikaans probleem. Kenmerkend was het Braziliaans besluit Amerikaanse passagiers die Brazilië binnenkomen aan dezelfde 'vernederende'

veiligheidscontroles bloot te stellen als degene die Brazilianen in de Verenigde Staten moeten ondergaan. Er kan géén twijfel over bestaan dat een Amerikaans echec in Irak grote psychologische invloed in Latijns-Amerika heeft vanuit het perspectief dat verzet in een klein land niet te verslaan blijkt te zijn. Dit sentiment is in hoge mate verantwoordelijk voor de populariteit van Castro's Cuba in de Latijnsamerikaanse landen. Castro weigert nog jaarlijks de Amerikaanse cheque waarmee de huur van de basis Guantanamo wordt betaald, en veel *Latinos* vinden het gebruik van deze basis als langdurig detentiecentrum arrogant en beledigend. De recente verharding van het Amerikaans beleid tegenover Castro-Cuba heeft het beeld van een conservatieve hegemoniale bullebak sterker gemaakt dan zelden te voren. Géén wonder dat het recente uiterst kritische boek van de financier Soros over de Amerikaanse buitenlandse politiek onder Bush jr. in Spaanse en Portugese vertaling wijde aftrek vindt.³

Het grote probleem voor Washington is nu dat de verslechtering van het Amerikaanse imago in de jaren van het presidentschap van Bush jr. samenging met een toenemend kritische en meer onafhankelijke houding in een aantal voor de Verenigde Staten relevante landen. Deels geschiedt dat onder druk van niet meer te ignoreren radicale volksbewegingen. Indianen willen taalkundige en culturele autonomie, ze willen hun land terug en claimen de minerale hulpbronnen.⁴ Ook boeren en *slumbewoners* willen verhoging van hun levensstandaard, vermindering van de scherpe sociale ongelijkheid en een eind aan de uitkleding van onderwijs, medische en sociale zorg. Maar juist deze wensen stuiten, al jaren vóór het presidentschap van Bush jr., op het corset van neoliberale begrotingsdiscipline en privatisering dat de met schulden beladen landen door het IMF wordt opgelegd. Het diepe wantrouwen tegen de door Washington geëntameerde FTAA is mede ingegeven door het waarschuwend voorbeeld van Mexico.

Mexico en NAFTA

Tien jaar NAFTA, het sinds 1994 bestaande vrijemarktverdrag inzake handel en investeringen tussen de Verenigde Staten, Canada en Mexico, heeft de Mexicaans-Amerikaanse handel verveelvoudigd en is van groot voordeel geweest voor vele en vooral grote Mexicaanse bedrijven, die vaak goed geïntegreerd zijn in de Noordamerikaanse industriële netwerken. Maar het Mexicaanse midden- en kleinbedrijf heeft deels al het loodje gelegd tegenover de nu veel grotere

Amerikaanse concurrentie. NAFTA heeft tot eind 2003 een half miljoen banen gebracht, maar in de door NAFTA zwaar getroffen kleinschalige voedsellandbouw gingen tegelijkertijd 1,3 miljoen banen verloren. Terwijl de regering-Bush in haar eerste jaar besloot tot forse subsidies voor haar eigen boeren, beschikt het met schulden beladen Mexico niet over deze mogelijkheid. Woedende Mexicaanse boerenorganisaties probeerden hun regering onder druk te zetten, met mager resultaat. Nu dit jaar de laatste belemmeringen op Amerikaanse import van maïs wegvallen, moeten opnieuw miljoenen boeren hun heil elders gaan zoeken.⁵ Geen wonder dat zelfs de duidelijk neoliberale president Fox collega Bush jr. in februari 2001 voorstelde tot heronderhandeling van het landbouwhoofdstuk over te gaan. Canada had een ramp tijdig voorzien en een deel van zijn landbouw van het verdrag met de Verenigde Staten uitgezonderd. Een half jaar later, na de inzet van de Amerikaanse recessie, gevolgd door 9/11, werd als gevolg van de verharding op het gebied van personen- en goederenverkeer elke Mexicaanse hoop de bodem ingeslagen; ook het NAFTA-verdrag bleek niet onderhandelbaar. De Amerikaanse halsstarrigheid had ook te maken met een in Amerikaanse ogen onbezonnen voorstel van de Mexicaanse minister van buitenlandse zaken Jorge Castañeda om NAFTA te 'europeaniseren', dat wil zeggen een vrije markt voor arbeid invoeren en de ontwikkelingsfondsen voor het veel armere Mexico laten toenemen.⁶ Mexico's vrijwel totale afhankelijkheid van de Verenigde Staten werd eens te meer pijnlijk duidelijk, toen het land zwaar werd getroffen door een sterk teruglopende handel met de noorderbuur en het wegblijven van de Amerikaanse toeristen. Hotels gingen over de kop en bij vooruitbetaling kon men zelfs een nacht gratis logeren. Het waarschuwend Mexicaanse voorbeeld, de onder Bush jr. door het Congres gegeven subsidies aan de landbouw en het feit dat bestaande Amerikaanse wetgeving niet zonder meer opzij geschoven kan worden door een internationaal verdrag, de *zg. grandfather's clause*, hebben vooral in Zuid-Amerika het verzet tegen een door de Verenigde Staten gedomineerde FTAA flink aangewakkerd.⁷

Brazilië

Er zijn verscheidene redenen waarom vooral Zuid-Amerika zich veel kritischer en onafhankelijker ten opzichte van de Amerikaanse politiek kan opstellen. In vergelijking met Mexico en de Middenamerikaanse landen is de buitenlandse handel van de Zuidameri-



kaanse landen niet overwegend op de Verenigde Staten gericht. Europa en Azië spelen een veel grotere rol. Brazilië is met zijn meer dan 175 miljoen inwoners een formidabele markt; het kan eisen stellen en is nu al de tiende industriële mogendheid in de wereld, met een veel evenwichtiger structuur van de buitenlandse handel dan Mexico. Maar zoals de vorige president Fernando Henrique Cardoso opmerkte, Brazilië mag dan wel géén arm land zijn, het is wel een wereldkampioen sociale ongelijkheid. Dit werd ook het kernthema van de verkiezingscampagne van Luiz Ignacio Lula da Silva, de sociaal-democratische kandidaat voor het Braziliaanse presidentschap. Zéér tegen de wens van Washington werd hij in 2002 gekozen en besloot hij zijn land met een assertieve politiek zowel binnen als buiten Brazilië te bestempelen tot leider van de armen. Lula wist twintig landen, waaronder India en Zuid-Afrika, bijeen te brengen (G20) om het verzet te bundelen tegen de oneerlijke handelsvoorwaarden zoals die door de Verenigde Staten en de Europese Unie worden opgelegd. Onder Braziliaanse leiding werden in 2003 de WTO-onderhandelingen in het Mexicaanse Cancún geblokkeerd omdat de Verenigde Staten en de EU te weinig concessies deden. Vervolgens werkte Lula aan een stevige Zuid-Zuidalliantie, een logisch gevolg van de sterk gestegen Braziliaanse handel met de zuidelijke landen.

Zeker nu de economie onder de linkse Lula beter gaat lopen, lijkt in Brazilië de vraag wat de Verenigde Staten van de Braziliaanse plannen vinden niet langer relevant. Brazilië is onder Lula op z'n zachtst een *reluctant partner* geworden. Dat zal zeker ook blijken uit het stemgedrag van Brazilië dat tot eind 2005 voor een termijn van twee jaar in de Veiligheidsraad zit.⁸ Op de jaarlijkse ministeriële conferentie in Miami (2003) en in Puebla (2004) ter voorbereiding van de FTAA maakte Brazilië duidelijk dat het wel een FTAA wilde, maar met een sociaal gezicht en een behoorlijke zekerheid voor de eigen, nationale industrie. Op dit punt kon Lula, op grond van het afschrikwekkende Mexicaanse voorbeeld, flink wat Braziliaanse ondernemers meekrijgen en hij kreeg steun van onder meer Argentinië, Uruguay, Ecuador en Venezuela.⁹ Het gevolg zal zijn dat er in 2005 een *FTAA lite* zal komen, dus een minder zware FTAA, die de Latijnsamerikaanse landen veel meer mogelijkheid tot bescherming biedt dan NAFTA aan Mexico. Landen zullen zelf kunnen bepalen wanneer ze een sector van hun markt zullen openstellen en hoever ze hierin willen gaan. Washington heeft hete hangijzers,

zoals de landbouwsubsidies en anti-dumpingmaatregelen, over de recente verkiezingen heengetild naar de veel langer durende WTO-onderhandelingen. Het is wel duidelijk dat de regering-Bush dringender prioriteiten heeft. Afgezien van Irak moesten eerst de presidentsverkiezingen worden gewonnen; daarbij kon afschaffing van subsidies en vrije invoer van, bijvoorbeeld, citrusfruit niet worden gebruikt.¹⁰

Het is echter niet onmogelijk dat de tijd zich tegen Washington gaat keren en dat een FTAA volgens het oorspronkelijke NAFTA-recept er helemaal niet komt. Deze mogelijke mislukking van Amerikaanse politiek moeten we zien in het licht van de belangrijkste veranderingen die zich de laatste vijf jaar in Latijns-Amerika hebben voorgedaan. Ze vallen goeddeels samen met de jaren van de eerste regering-Bush jr. en hebben vooral te maken met de toenemende kloof tussen politieke en sociale democratie. De interamerikaanse politiek onder Bush jr. is hier zeker mede debet aan, maar wijkt nauwelijks af van die onder zijn voorgangers. Zowel rechtsom (Mexico 2000) als linksom (Venezuela 1999, Ecuador 2002, Brazilië 2003 en Bolivia 2004) hebben zich, vooral uit desillusie met de bestaande democratieën, duidelijke regimebreuken met het verleden gemanifesteerd. Linksom was daarbij sprake van een grotere en vooral kritische Zuidamerikaanse afstandelijkheid.¹¹

Mexico en Venezuela

In 2000 verloor de Mexicaanse regeringspartij de PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) voor het eerst in zeventig jaar de verkiezingen aan de rechtse oppositiepartij de PAN (*Partido de Acción Nacional*). Iedereen was vol verwachting over een nieuwe aanpak na decennia regering door de versteende en corrupte PRI, maar de glans van het nieuwe Mexicaanse model was er na drie jaar af als gevolg van dezelfde gebreken als vertoond door het PRI-regime, een kwakkelende economie, verder gaande uitkleding van de sociale sector en een in veel opzichten falende president, die onmachtig blijkt de Verenigde Staten tot onderhandelingen te bewegen. De Venezolaanse ambassadeur in Mexico debiteerde in Guadalajara bij de Europees-Latijnsamerikaanse top in mei 2004 de provocatie dat Mexico kennelijk een linkse leider als de Venezolaanse president Hugo Chávez nodig had en hij nodigde de populaire burgemeester van Mexico Stad, de oppositieleider en socialist Andrés Manuel López Obrador, daartoe uit. In de linkse Mexicaanse pers is de populistische Chávez immens populair als kampioen van de armen en symbool

van verzet tegen het neoliberalisme, dat in Latijns-Amerika wordt vereenzelvd met Washington.

In Venezuela won de officier en voormalig coup-pleger Hugo Chávez in 1999 de presidentsverkiezingen. Hij wist op basis van een democratisch tot stand gekomen nieuwe grondwet zijn macht stevig uit te breiden, de gevestigde politieke partijen uit te schakelen, een staatsgreep van de oppositie te verijdelen, een politieke algemene staking te laten mislukken en, ten slotte, augustus 2004, een referendum over zijn aanblijven glansrijk te winnen. Het grotere nationale en internationale bedrijfsleven, de media en Washington hebben hun uiterste best gedaan Chávez weg te krijgen, maar de massa van de arme bevolking steunde hem electoraal én met massale demonstraties. Fidel Castro werd onder luid applaus in Caracas ontvangen en Chávez heeft het economisch wankelende regime in Havana, tot ergernis van Washington, consequent gesteund met goedkope olie. Ondanks een economie met zware bloedarmoede omdat investeringen uitblijven, kan Chávez met de rijke inkomsten uit de olie sociale programma's uitvoeren in de talrijke sloppenwijken. Mede daaraan heeft hij zijn overwinning in het referendum te danken.¹² Washington zit in de maag met een linkse president die zonder twijfel wettig in het zadel zit en zelfs bedreigd heeft de olie-export naar de Verenigde Staten te blokkeren als de regering-Bush doorgaat met de oppositie te heulen. Mocht dat ooit gebeuren, dan lopen de Verenigde Staten liefst 15% van hun totale aanvoer aan olie mis. Dit en de hoge olieprijs waren voor Washington voldoende reden om te proberen Mexico over te halen méér olie, liefst tegen een vriendenprijs, aan de Verenigde Staten te leveren en minder aan andere landen (lees Europa).¹³ Het moet ons ook niet verwonderen dat het Amerikaanse *Southern Command*, en daaronder valt Latijns-Amerika, het Venezolaanse eiland Margarita signaleert als een potentieel centrum voor terroristische training van jonge islamieten.

Het demonstratie-effect in de andere Latijns-Amerikaanse landen van de overwinning van Chávez bij het referendum is enorm en versterkte de anti-amerikaanse trend. Bush jr., en dat is men in Latijns-Amerika niet vergeten, nam in april 2002 net even te laat afstand van de poging tot een staatsgreep tegen Chávez. Het was dan ook een duidelijk politiek opzetje dat de pasgekozen Braziliaanse president Lula samen met de collega's Chávez van Venezuela en de linkse kolonel, nu president, Lucio Gutierrez van Ecuador bijeenbracht. Gutierrez had in 2000 met Indiaanse volks-

steun een staatsgreep gepleegd. In de presidentsverkiezingen van 2002 had hij zijn tegenstander, de bankier Noboa uit de havenstad Guayaquil, in samenwerking met volkspartijen en Indiaanse groeperingen verslagen, en zijn taal was een kopie van die van Chávez.¹⁴ De drie werden bovendien gesteund door de kersverse Argentijnse president Nestor Kirchner, een criticus van de Verenigde Staten die een stevige rekening heeft te vereffenen met het IMF en Washington. Er kan namelijk weinig twijfel over bestaan dat zowel de Amerikaanse regering onder Bush sr. en onder Clinton, als het IMF te veel consideratie heeft gehad met de regering-Menem (1990-1999), de grootste kleptocratie ooit, die het land miljarden dollars heeft gekost.¹⁵

Bolivia

De succesvolle volksofstand in Bolivia tegen de dogmatisch neoliberale en door de Verenigde Staten tot het laatst gesteunde president Gonzalo Sánchez Lozada, oktober 2003, maakte diepe indruk in Latijns-Amerika. De aanleiding was het presidentiële voorstel het Boliviaanse aardgas via een pijpleiding door Chili naar de kust te brengen en aan de Amerikaanse *Sempra Energy Corporation* te verkopen. Het Amerikaans imago is in Bolivia toch al slecht omdat Washington jaar in jaar uit druk uitoefent om de cocateelt van de kleine boeren in de *Oriente* te vernietigen. Deze campagne heeft al honderdduizenden boeren hun baan gekost en de organisatie van de cocatelers onder de Indiaan Evo Morales heeft zich hier met alle mogelijke middelen fel tegen verzet. Morales' *Movimiento al Socialismo* (MAS) werd het symbool van verzet tegen de Verenigde Staten en tegen de privatisering van de openbare diensten. Nationalisme gericht tegen de traditionele aartsvijand Chili en volkswoede over uitverkoop van gas aan buitenlandse belangen, terwijl de eigen boeren uren moeten sprokkelen om nog hout te vinden, leidden tot massale onlusten onder leiding van Evo Morales en de radicale Indiaanse leider Felipe Quispe. Beiden zijn scherp tegenstander van de eeuwig doorgaande exploitatie van de Indiaanse meerderheid in een land waar 20% van de bevolking 54% van 's lands rijkdom in bezit heeft. Inmiddels heeft de nieuwe regering onder vice-president Carlos Mesa een referendum gewonnen over zijn voorstel om de onder Sánchez Lozada in 1996 geprivatiseerde staatsoliemaatschappij YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*) te hernationaliseren, het contract met de Amerikaanse energiemaatschappij te verbreken, de belasting voor de buitenlandse maatschappijen te verhogen en 200.000 families

gratis aansluiting op het aardgas te geven. Ook mag de president de gasvoorraad gebruiken als middel om Chili te bewegen tot een Boliviaanse toegang tot de Stille Oceaan. Mesa stelde dat hij met de inkomsten uit het gas de armoedebestrijding en het onderwijs wil financieren en hij gaf ook toe aan Morales' eis voor een grondwetgevende vergadering om, zoals Morales het uitdrukte, tot een radicaal ander Bolivia te komen. De neoliberale oppositie meent dat door dit alles de (buitenlandse) investeringen in de energiesector verder zullen stagneren, terwijl de belastinginkomsten door een corrupt en weinig efficiënt systeem toch al laag zijn. Mesa zal volgens hen dan ook vooral afhankelijk zijn van banken of hulpgevers. De Verenigde Staten zijn alleen tot hulp bereid als de uitroeiing van de coca prioriteit nummer één blijft. Dit is echter direct tegen het zere been van *cocalero* Morales. Het succes van de politiek van Mesa valt dan ook nog te bezien.¹⁶

Een van de belangrijkste punten in het prestigeverlies van de Verenigde Staten in Latijns-Amerika heeft te maken met het demasqué van het land als boegbeeld van democratie en mensenrechten. Men was in Latijns-Amerika er wel aan gewend dat de demo-

vanwege de logistieke steun toentertijd verleend. Men beseft in landen als Mexico, Colombia en Brazilië dat de eigen politie-apparaten op het punt van martelingen en willekeur nog steeds niet zuiver op de graad zijn en de media winden zich daar regelmatig over op. Men kan zich voorstellen – en men behoeft de lokale pers er maar op na te slaan – hoever het demasqué in Latijns-amerikaanse ogen gaat als gevolg van de twijfelachtige houding van Washington bij de mislukte staatsgreep in Venezuela, de schendingen van de mensenrechten in Irak door Amerikaanse militairen en het regime in de Amerikaanse gevangenenbasis Guantánamo.¹⁷

Cuba

Dat brengt ons op het onderwerp Cuba. Ook in veel Latijnsamerikaanse landen is er sprake van een dilemma inzake het regime-Castro. Er is nog steeds sprake van sympathie voor het sociale beleid van Castro, maar ook steeds vaker van toenemende irritatie over het uitblijven van politieke hervormingen en over het herhaaldelijker oppakken en monddood maken van opposenten. De Mexicaanse regeringspartij PRI onderhield tientallen jaren lang goede betrekkingen met Castro, en de PRI-regeringen hebben nimmer besloten onder Amerikaanse druk de betrekkingen af te breken. Na de regimeverandering in Mexico (2000) zijn de betrekkingen onder president Fox echter danig bekoeld. Dat begon toen Fox er op erkend klungelachtige wijze voor zorgde dat Bush en Castro elkaar niet konden tegenkomen op de top van Monterrey (2002). Het leverde Fox in Mexico het verwijt op, zich inzake Castro door Bush te hebben laten ringeloren en leidde tot bevrozing van de betrekkingen tussen Cuba en Mexico.¹⁸ Maar de nieuwe beperkingen die inzake familiebezoek, versturen van pakjes met noodzakelijke levensbehoeften en geldovermakingen in juli 2004 door de regering-Bush zijn afgekondigd, schieten hun doel voorbij. Ze zijn zelfs afgewezen door de uiterst conservatieve FNCA (*Fundación Nacional Cubano Americana*), de machtigste organisatie van Cubaanse ballingen in Florida en een belangrijke lobby inzake Cuba in Washington. Ook veel anticastristen op het eiland verklaren in dit opzicht steun aan hun belegerde president, die tevens een flink deel van de publieke opinie in de Latijnsamerikaanse landen voor zich won.¹⁹

Conclusie

De regering-Bush wijkt qua doeleinden van haar interamerikaanse politiek niet veel af van die van haar voorgangers Bush sr. en Clinton. Hooguit is

Brazilië is onder Lula hooguit een reluctant partner van de Verenigde Staten geworden

cratie in de tijd van de Koude Oorlog in Washington met twee maten werd gemeten. Dat bleek onder meer uit de Amerikaanse rol bij de val van democratisch gekozen linkse regimes in Guatemala (1954) en Chili (1973). Ook in het fameuze rapport dat, onder leiding van Kissinger, in 1982 de lijnen uitzette voor president Reagans Midden-Amerikapolitiek, werd duidelijk gesteld dat de Amerikaanse veiligheid geen linkse experimenten kon dulden. Na de Koude Oorlog hebben handhaving en export van de democratische rechten tot het beleid inzake Latijns-Amerika behoord en het leek er onder Bush sr. en Clinton op dat de Verenigde Staten Latijnsamerikaanse regeringen en NGO's steunden in hun pogingen grove schendingen van de mensenrechten te bestrijden. Zo heeft de Chileense justitie, na een aantal mislukte pogingen, nu opnieuw Pinochet aangepakt voor zijn rol in de operatie *Condor*, de vroegere internationale samenwerking voor het oppakken van links oppositiekader. Ook daarbij kan het Amerikaanse ongemakkelijke verleden bovenkomen

het veiligheidsperspectief verscherpt en kijkt men met argwaan naar mogelijke bronnen voor terrorisme. Veiligheidsarrogantie wekt in Latijns-Amerika irritatie, maar het voornaamste probleem ligt in het feit dat de Amerikaanse Midden-Oostenpolitiek, en een aantal ook door Washington betreunde uitwassen daarvan, alsmede de twijfelachtige Amerikaanse houding tegenover de poging tot staatsgreep in Venezuela, in Latijns-Amerika de Amerikaanse legitimiteit als boegbeeld voor democratie en mensenrechten ernstig hebben aangetast.

Dit negatieve Amerikaanse imago valt samen met de ontwikkeling van een veel kritischer politiek leiderschap in Zuid-Amerika, dat, onder Braziliaanse leiding en met het voorbeeld van een geringe loord Mexico voor ogen, veel minder dan vroeger bereid is met de Amerikaanse wensen rekening te houden. Deze nieuwe politieke voorwaarden vergen een aanpassing van het Amerikaans beleid, waarbij allang bestaande Amerikaanse veiligheidsdoeleinden inzake investeringen, energie, handel en narcotica in feitelijke samenspraak met de nu veel mondiger zuiderburen zullen moeten worden nagestreefd.

Al in 2002 wees een onderzoek van het *American Enterprise Institute* erop dat zich in Latijns-Amerika ten aanzien van de sterk neoliberale Washington Consensus en de FTAA een scheiding der geesten zou aftekenen, resulterend in een pro-Amerikaanse as die van Mexico via Midden-Amerika tot Chili loopt, én de oppositionele as lopend van Havana via Caracas en Brasilia naar Buenos Aires.²⁰ Uitkristallisering van voor- en tegenstanders is echter veel complexer. In het geval van Mexico is steeds duidelijker het noorden van het land vóór en het zuiden tegen. Midden-Amerika mag zich dan uit noodzaak aansluiten bij de Amerikaanse visie, het intern debat is scherp en lang niet ten einde. De recente volksuitspraak in Bolivia spreekt boekdelen. Tot de regering Bush jr., allergisch voor de nieuwe linkse regimes, lijkt deze nieuwe kritische geest nog nauwelijks door te dringen.

Noten

- 1 Peter Hakim, 'The Reluctant Partner', in: *Foreign Affairs*, vol. 83-1, januari/februari 2004, blz. 114-123.
- 2 Raymond Buve, 'Een slimme vos anderhalf jaar president van Mexico. Tussen goede bedoelingen en magere resultaten', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2002, blz. 386-395.
- 3 George Soros, *La burbuja de la supremacia norteamericana*, Editorial Debate, Mexico Stad, 2004. George Soros

over Bush jr., 'Sueño delirante', in: *Proceso*, 11 juli 2004.

- 4 'Indigenous people in South America. A political awakening', in: *The Economist*, 21 februari 2004.
- 5 'Mexico: vrijhandelsverdrag slecht voor de boeren', *Clatschrift* 12 (2003).
- 6 M. Delal Baer, 'Mexico at an Impasse', in: *Foreign Affairs*, vol. 83-1, januari/februari 2004, blz. 101-113.
- 7 Paulo G.F. Vizentini, 'The FTAA and US strategy. A Southern Point of View', in: Paulo Vizentini & Marianne Wiesebron (red.), *Free Trade for the Americas?*, Londen: Zed Books, 2004, blz. 11-22.
- 8 Hakim, *a.w. noot 1*.
- 9 'Brazilië wil de leider van de armen worden', in: *NRC Handelsblad*, 24 december 2003; 'Brazil's trade diplomacy. Looking south, north or both?', in: *The Economist*, 7 februari 2004; *Correio do Povo*, Porto Alegre, 26 januari 2004; Paulo R. de Almeida, 'Uma politica externa engajada: a diplomacia do governo Lula', in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, jrg. 47, no 1, 2004.
- 10 *Clatschrift*, 24 november 2003.
- 11 Raymond Buve, 'Democratie in Latijns-Amerika: voor vrienden de regering, voor vijanden de wet', in: *Internationale Spectator*, januari 2004, blz. 23-27; Emir Sader, 'Année cruciale pour la gauche latino-américaine. Des présidents en phase avec le mouvement social', in: *Le Monde Diplomatique*, maart 2003.
- 12 'Venezuela: Chávez revolution faces many obstacles', in: *Third World Resurgence*, 137/138 (2002), blz. 48-50; 'Chávez is een man met een missie', in: *NRC Handelsblad*, 15 augustus 2004.
- 13 'Baja Pemex petroprecios a EU', in: *La Jornada*, México, 4 juni 2004.
- 14 'Spook van Chávez waait door Ecuador', in: *NRC Handelsblad*, 23 januari 2000; 'Pelean por Ecuador golpista y Magnate', in: *Reforma*, Mexico, 22 oktober 2002.
- 15 Jorge Bernstein, 'Entre dette et pillage, une économie à genoux', in: *Le Monde Diplomatique*, juli 2001.
- 16 *The Economist*, 24 januari 2004; Ignacio Ramonet, 'Bolivia', in: *Le Monde Diplomatique*, november 2003, blz. 1.
- 17 Voorbeelden zijn het Mexicaanse weekblad *Proceso* en de dagbladen *Reforma* en *La Jornada*; de Braziliaanse dagbladen *Folha de Sao Paulo* en *Correio do Povo* in mei, juni en juli 2004.
- 18 Carlos Montemayor, 'La voluntad del sometimiento', in: *Proceso*, 9 mei 2004.
- 19 Zie Roberto C. Blanch, 'Anticastro contra Bush', in: *Proceso*, 4 juli 2004.
- 20 Mark Falcoff, *Two Latin America's*, 1 november 2002: www.aei.org/publications/pubID.14404/pub_detail.asp

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

Latijns-Amerika's nieuwe ambities voor diepere integratie

De landen van Latijns-Amerika hebben een groot aantal initiatieven genomen om zowel hun onderlinge samenwerking als de relaties met hun belangrijkste handelspartners – de Verenigde Staten, de EU, en Oost-Azië – te intensiveren. Veelomvattende en vërgaande speciale samenwerkingsverbanden zijn in de afgelopen jaren tot stand gebracht of zijn in diverse fasen van voorbereiding. De nieuwe intercontinentale preferentiële relaties raken zowel de reeds eerder gevormde speciale betrekkingen tussen de landen *binnen de regio*, als de initiatieven die nu op multilateraal niveau in de Wereldhandelsorganisatie WTO worden ontwikkeld. Zo ontstaat een hybride en gecompliceerd systeem van economische betrekkingen.

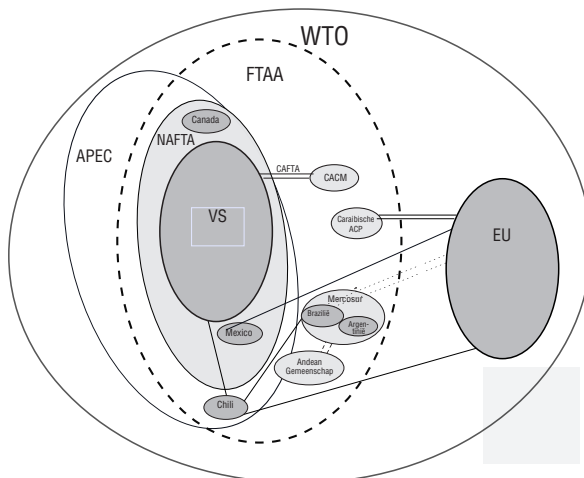
Het lag in de bedoeling dat zowel de onderhandelingen tussen de Latijns-Amerikaanse landen en de Verenigde Staten, als die tussen de Mercosur-landen en de EU, alsook het overleg dat wordt gevoerd in het kader van de *Doha Development Agenda* van de WTO, in 2005 in een afrondende fase zouden komen, maar dat lijkt inmiddels steeds moeilijker haalbaar. Door overschrijding van eerdere *deadlines*, bijstelling van agenda's en aanpassing in onderhandelingsstrategieën zijn de vooruitzichten op de afloop van deze onderling gerelateerde onderhandelingen er niet duidelijker op geworden. De uitkomsten zullen echter hoe dan ook van grote betekenis zijn voor de toekomstige positionering van de regio in de wereldeconomie.

Spaghetti à la Latina

Na een lange periode van dirigisme en protectionisme, goeddeels mislukte regionale samenwerking en marginale committering aan multilateralisme in de GATT, hebben de Latijns-Amerikaanse landen sinds medio jaren '80 in hoog tempo neoliberale hervormingen doorgevoerd. Unilaterale liberalisatie van het handelsregime en herziening van investeringsreggeving vormden twee hoofdbestanddelen van deze herstructureringsprogramma's, die verder werden ondersteund door een breed scala van regionale en multilaterale handelspolitieke initiatieven. Hierdoor worden niet alleen de onderlinge betrekkingen tussen de landen in de regio, maar ook die tussen de regio en haar belangrijkste economische partners versterkt.

De vorming van samenwerkingsverbanden heeft de Latijns-Amerikaanse handelspolitieke agenda sinds begin jaren '90 sterk gedomineerd, en heeft geleid tot een haast onontwarbare klauwen van preferentiële handelsverdragen en bilaterale investeringsakkoorden. In-tussen zijn al meer dan dertig handelspreferentiële verdragen gesloten tussen de landen in de regio, alsmede met landen erbuiten, en aan de lijst van initiatieven op dit terrein komt voorlopig nog geen eind. Het betreft hier overwegend vrijhandelsgebieden. Maar ook een aantal douane-unies is gevormd, waaronder *Mercosur*, de *Andes Gemeenschap* en de *Central American Common Market* (CACM). Daarnaast zijn er ook initiatieven genomen om tot diepere vormen van integratie te komen; dat is het geval met de landen in het Caraïbisch gebied, die samenwerken in de *Caricom*. Het werkelijke functioneren van deze groepen komt echter lang niet altijd overeen met wat de acroniemen suggereren. Zo functioneert Mercosur niet als een gemeenschappelijke markt, maar als een douane-unie. Figuur 1 presenteert op gestileerde wijze enige belangrijke speciale en preferentiële relaties tussen landen of landengroepen die in dit artikel aan de orde komen, en die onderdeel vormen van een meer omvangrijk en gecompliceerd web van relaties. Naast dergelijke *handelsverdragen* zijn sinds begin jaren '90 ook meer dan zestig bilaterale *investeringsverdragen* gesloten tussen landen in de regio.

Figuur 1. Selectie van specifieke en preferentiële relaties



Noot: een stippellijn geeft aan dat de relaties in onderhandeling zijn

Deze kom spaghetti, om Bhagwati's vergelijking te gebruiken, heeft de onderlinge betrekkingen binnen een korte periode gedynamiseerd en in nieuwe kaders geleid.¹ Niet alleen werden recentelijk al veel eerder opgerichte regionale samenwerkingsverbanden hervormd, zoals de Andes Gemeenschap, Caricom en CACM, maar werden ook nieuwe verbanden gecreëerd, waarvan Mercosur de belangrijkste is, met de twee regionale economische grote mogendheden Brazilië en Argentinië als centrale as. Daarnaast hebben vooral Mexico en Chili in de afgelopen jaren ware netwerken van speciale economische betrekkingen rondom zich heen geconstrueerd, om zo hun export te stimuleren en hun aantrekkingskracht als investeringsbestemming te vergroten.

Het succes van deze systemen wisselde. Na het snel en onverwacht initieel succes van de grootste nieuwe creatie op dit terrein, Mercosur, volgde vanaf medio jaren '90 een fase waarin het integratieproces in de zuidpunt aanzienlijke vertraging opliep, zelfs hooglopende spanningen kende en enige terugval doormaakte.² Ook andere initiatieven, zoals de Andes Gemeenschap en Caricom, hebben maar traag vooruitgang geboekt met het implementeren van hun integratieprogramma's.

Ondanks dergelijke tegenslagen en tekortkomingen kan worden vastgesteld dat begin 2005 de integratie tussen de landen in de regio – althans formeel – ver is voortgeschreden, en ook de wisselwerking tussen de economieën sterk is toegenomen. Intussen is het gemiddelde aandeel van de handel binnen dergelijke preferentiële stelsels tussen landen in de regio toegenomen van ruim 7% (begin jaren '90) tot bijna 12% (in de periode 2000-2002). Voor Argentinië, Chili en Peru, alsmede een aantal andere, veel kleinere economieën in de regio, ligt dat aandeel zelfs boven de 30%.

De mogelijkheid van een volledig handelspreferentieel stelsel in de regio lijkt nu – opnieuw – nabij. Het concept van een regionaal samenwerkingsverband is er al sinds de onafhankelijkheidsstrijd begin 19de eeuw, en is onlosmakelijk verbonden met het gedachtegoed van Simón Bolívar. In 1960 werd het ideaal vormgegeven met de oprichting van de *Latin American Free Trade Area* (LAFTA), die na een weinig succesvol verloop in 1980 opnieuw werd gelanceerd – wederom met weinig gevolg. Maar de meer recente associatieverdragen van 1996 tussen de vier Mercosurlanden en Chili en Bolivia vormen de basis van verdere integratie, mogelijk

resultierend in uitbreiding van Mercosur op langere termijn. Daarnaast vormt de *economic complementation agreement* van december 2002 de basis van verdere integratie tussen de twee douane-unies Mercosur en de Andes Gemeenschap, en zijn er initiatieven tot integratie genomen tussen Mercosur en Venezuela en Mexico. Daarmee zou het integratieproces in de regio nagenoeg compleet worden.

In december 2004 bevestigden de staatshoofden van de twaalf landen van de regio in de oude hoofdstad van het Inca-rijk, Cuzco, hun voornemen te streven naar een diepere en omvattende vorm van integratie, geïnspireerd door het model van de EU. In de woorden van de gastheer van de topontmoeting, de Peruaanse president Alejandro Toledo, was een nieuw land geboren, dat eens één munt, één paspoort en één parlement zou hebben. Hoewel er, gezien de vele teleurstellende ervaringen in het verre en recente verleden, goede redenen zijn met distantie en scepsis naar deze voornemens en proclamaties te kijken, kan ook worden vastgesteld dat in deze fase alle landen, met uitzondering van Cuba, op intensieve wijze betrokken zijn bij verdieping en intensivering van hun betrekkingen met de eigen regio en tegelijkertijd met hun belangrijkste partners buiten de regio.

Nieuwe wegen naar integratie

Zoals in het Inca-rijk wegen van doorslaggevend belang waren voor bestuur en beheer, geldt voor de huidige economische samenwerkingsverbanden dat infrastructuur, in het bijzonder wegen, van belang zijn voor het exploiteren van de mogelijkheden die door de nieuwe handelspolitieke systemen worden geschapen. In de jaren '80 en begin jaren '90 stagneerden infrastructurele investeringen ten gevolge van macro-economische problemen en de daaruit volgende noodzaak tot het doorvoeren van stabilisatieprogramma's. Meer recent is verbetering van transportfaciliteiten in veel landen in de regio mogelijk gemaakt door privatiseringsprogramma's. Desondanks worden interregionale transportmogelijkheden nog belemmerd en de kosten van vervoer verhoogd door inadequate nationale wegennetten, gebrekkige internationale aansluiting van nationale wegensels en tijdrovende grensovergangen. Transnationale infrastructurele werken worden bemoeilijkt door specifieke problemen gerelateerd aan verdeling van kosten en opbrengsten tussen de deelnemende landen, en de geneigdheid van deelnemers tot *free rider*-gedrag. Mede daardoor is slechts een klein aantal

projecten tot nog toe verwezenlijkt. Als uitzondering en leerzaam voorbeeld, althans wat betreft het samenwerkingsaspect, geldt de weg die het economische centrum van Brazilië's Amazonia, Manaus, verbindt met de hoofdstad van Venezuela, Carácas.³

projecten, die moeten gaan functioneren als ankers voor verdere integratie en als basis voor een tweede generatie ontwikkelingsprojecten. De financieringsbehoefte van deze eerste reeks megaprojecten wordt geraamd in de orde van grootte van \$ 23,5 miljard.

Figuur 2. Projectie van het IIRSA hoofdwegenplan.



Projectie gebaseerd op <http://ftaaimec.org/or/2004/02/3788.shtml>

Ter stimulering van integratie van de regio werd in september 2000 door alle twaalf Zuid-Amerikaanse overheden het project *Integration of Regional Infrastructure in South America* (IIRSA) gelanceerd. Achterliggende gedachte is dat ontwikkeling van de transport-, energie- en telecommunicatiesectoren noodzakelijk is om belemmeringen voor het functioneren van markten op te ruimen, het concurrentievermogen van de regio te vergroten en exploitatie van comparatieve en schaalvoordelen mogelijk te maken. IIRSA omvat in deze fase 41

Het initiatief is in sterke mate gestimuleerd vanuit Brazilië en de Inter-American Development Bank (IDB). Het krijgt vorm in een samenwerkingsverband van nationale overheden, nationale banken, in het bijzonder de Braziliaanse ontwikkelingsbank (BNDES), alsmede de regionale financieringsinstellingen FONPLATA,⁴ de Andean Development Corporation en de IDB. Ook hier een hybride samenwerkingsvorm van nationale, regionale en multilaterale partners. Het *Memorandum of Understanding* tussen de Europese Investerings Bank

(EIB) en de IDB, getekend op 13 december 2004, opent de weg voor de EIB om te participeren in de financiering en uitvoering van deze infrastructurele werken, mede op grond van ervaring met grensoverschrijdende, Trans-Europese netwerken en met publiek-private samenwerkingsverbanden.⁵

Kern van het IIRSA-programma wordt gevormd door de geprojecteerde *zg. ejes de desarrollo*, ontwikkelingscorridors of *hubs* (assen), die zijn weergegeven in figuur 2. Daartoe behoren enige wegen die het continent vanaf de Atlantische tot de Grote Oceaan doorkruisen, om zo een verbinding tot stand te brengen tussen de grote economische centra in Argentinië en het oosten van Brazilië met havens aan de westkust van het continent, en daarmee met de opkomende dynamische economieën van Oost-Azië. Peru beoogt zich te ontwikkelen tot regionaal distributiecentrum in deze intercontinentale handelsstroom op basis van vier wegen, die het land verbinden met de rest van het continent.

Naast IIRSA worden nog andere initiatieven voor regionale infrastructurele integratie tot stand gebracht, zoals de *Arco Norte*, die een verbinding vormt vanuit Manaus, het hart van Amazonia in Brazilië, via de drie Guyana's, terug naar de monding van de Amazonerivier bij Macapá. Daarmee krijgt Brazilië rechtstreeks toegang tot de Caraïbische Zee, en kunnen de economische ontwikkelingsmogelijkheden van het noordelijke gedeelte van Amazonia worden vergroot. Ook het plan-Puebla-Panama, dat een corridor vormt vanuit Mexico door Centraal-Amerika, behoort tot de categorie transnationale megaprojecten.

Deze continentale verbindingroutes kunnen echter niet alleen een grote bijdrage leveren aan de dynamiek van de economische centra die ze verbinden, maar ze hebben wellicht ook grote ongewenste ecologische en maatschappelijke gevolgen voor de regio's en samenlevingen die ze doorkruisen. Sommige van de routes leggen ecologisch gevoelige gebieden met een grote biodiversiteit open, waardoor ernstige aantasting van het planten- en dierenleven kan optreden. Verbeterde bereikbaarheid van eertijds geïsoleerde regio's kan ook tot gevolg hebben dat daar gevestigde meer traditionele samenlevingen ontwricht raken.

Verzwakkende en versterkende wisselwerking

De economische betekenis van de regionale prefe-

rentiële handelssystemen tussen de landen in Latijns-Amerika, zoals die in de afgelopen vijftien jaren zijn gevormd en nu nog verder worden uitgewerkt, hangt mede af van de handelspolitieke context waarbinnen ze worden gevormd. De betekenis van die systemen lijkt in de nabije toekomst te worden gereduceerd door potentieel vérgaande hervormingen die op de agenda staan van de onderhandelingen tussen Latijns-Amerika en respectievelijk de Verenigde Staten en de EU, alsmede van de WTO.

De thema's in de onderhandelingen tussen Latijns-Amerika en de Verenigde Staten in het kader van de vorming van een *Free Trade Area of the Americas* (FTAA) zijn vrijwel identiek aan de economische agenda van de onderhandelingen die de EU voert in het kader van haar vierde generatie associatieovereenkomsten, die echter breder zijn en ook een *politieke dialoog* beogen. Beide economische agenda's bevatten oorspronkelijk naast handelsliberalisering een scala van thema's die ver buiten dit domein liggen. Voorbeelden zijn investeringsregelgeving, concurrentiebeleid en overheidsaanbestedingsbeleid. Deze drie thema's stonden ook op de WTO-agenda; ze hebben als de *zg. Singapore issues* op de WTO-conferentie van Cancún tot grote controverses geleid tussen ontwikkelingslanden en in het bijzonder de EU; ze zijn vervolgens van de huidige WTO-agenda afgevoerd.

De Verenigde Staten hebben na de mislukking van 'Cancún' in september 2003 hun regionale benadering van partners waar ook ter wereld gereactiveerd, en in korte tijd een handelsverdrag met een groep landen in Midden-Amerika gerealiseerd: het *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA). Vanuit een dominante onderhandelingspositie kan deze en andere *coalitions of the willing* prioriteit worden aangeboden. Met Chili was in juni 2003 al een vrijhandelsverdrag overeengekomen, dat per 1 januari 2004 in werking is getreden. Ook met de Andes Gemeenschap worden speciale handelsbetrekkingen ontwikkeld.

Tegelijkertijd streven de Verenigde Staten naar snelle afronding van de FTAA-onderhandelingen, die al enige tijd stagneerden, onder meer ten gevolge van conflicten over het landbouwhoofdstuk. Maar ook veel andere hoofdstukken die niet direct betrekking hebben op handelsliberalisatie en verbetering van markttoegang in enge zin, zijn oorzaak van conflict en vertraging. Dat geldt vooral de regeling van antidumping en de procedures voor geschillenbeslechting. In de nieuwe benadering die Washing-

ton voorstaat, wordt de oorspronkelijke, omvattende benadering die in 1994 werd ingezet met onderhandelingen over een brede agenda met 34 landen in de beide Amerika's (Cuba uitgezonderd), vervangen door een pragmatischer aanpak, die zich richt op snelle afhandeling van een meer beperkte agenda.

De strategie van de EU is van begin af aan *niet* pan-Latijns-Amerikaans geweest, maar heeft zich gericht op afzonderlijke landen of al bestaande handelsassociaties. Terwijl de EU met Mexico een vrijhandelsverdrag tot stand bracht, dat in 2000 van kracht werd, en in 2002 een verdrag met Chili aanging, zal uiterlijk 2007 met de ACS-landen in het Caraïbisch gebied een *economic partnership agreement* tot stand worden gebracht in het kader van de Cotonou-overeenkomst tussen de EU en de ACS-landen, die in 2000 werd aangegaan voor een periode van 20 jaar. Bovendien zullen, eerst na afronding van de Doha-ronde van de WTO, onderhandelingen worden gestart over preferentiële akkoorden met de Andes Gemeenschap en met Midden-Amerika. Beoogd was de onderhandelingen met Mercosur in 2004 af te ronden, maar conflicten over de hervorming van het landbouwbeleid van de EU, en over liberalisatie in een aantal gevoelige sectoren in Brazilië, staken spaken in het wiel.

De mogelijke effecten van de uitkomsten van de thans lopende onderhandelingen zijn onduidelijk. Als implementatie van de concessies die nog zullen worden gedaan in de WTO, zal leiden tot verdere verlaging van het niveau waarop de *most-favoured nation* (MFN)-tarieven van Latijns-Amerikaanse landen zijn gebonden, hoeft dat niet noodzakelijkerwijs een groot liberaliseringseffect in de regio te genereren, aangezien veel tarieven feitelijk al op een lager niveau worden toegepast dan het niveau waarop ze nu in de WTO zijn vastgepind. Voor zover echter verlaging van MFN-tarieven zal optreden, wordt daarmee uiteraard de marge voor het verstrekken van preferenties binnen de regio, en tussen Latijns-Amerika en zijn belangrijkste partners, de Verenigde Staten en de EU, verder verlaagd.

Ter indicatie: het gemiddeld niveau van niet-preferentiële invoertarieven in Latijns-Amerika, het zg. MFN-invoertarief, daalde van c. 40% (midde jaren '80) naar 10% in 2000. Deze spectaculaire hervorming van het traditioneel protectionistisch handelsbeleid in de regio stimuleert uiteraard de economische internationalisering en ook de onderlinge handelsbetrekkingen binnen

de regio, maar beperkt tegelijkertijd de mogelijkheid regionale partners preferenties te bieden, en vermindert daarmee het discriminerend effect van de kom spaghetti, die het huidige handelspolitieke landschap van Latijns-Amerika karakteriseert.

Ook de vrijhandelsassociaties tussen de landen in de regio en hun partners buiten de regio die thans al zijn gevormd of voorwerp van onderhandeling zijn, zullen de effectiviteit van preferenties tussen de landen binnen de regio verder verkleinen. In een dergelijke, verder geliberaliseerde, constellatie zal de bijdrage van de intra-regionale handelssystemen, zoals Mercosur en de Andes Gemeenschap, aan de verdere ontwikkeling van Latijns-Amerika vooral moeten liggen op die terreinen van diepere samenwerking die niet worden bestreken door de nieuwe en nog te vormen handelsverdragen. In veel opzichten blijkt samenwerking op dergelijke terreinen bijzonder complex. Zo heeft Mercosur tot nog toe slechts geringe voortgang gemaakt op het terrein van institutionele versterking, macro-economische afstemming, laat staan coördinatie van het wisselkoersbeleid.

De stap naar een volledig geïntegreerde Latijns-Amerikaanse markt en maatschappij, zoals aangeduid in de verklaring van regeringsleiders te Cuzco in december 2004, is tegen die achtergrond dan ook zeer visionair. Gezien de nog steeds beperkte feitelijke interactie tussen de landen in de regio is ook een vergelijking met de ervaring van de EU, waar graag aan wordt gerefereerd in dat verband, enigszins misleidend.

Strategische coalities in de WTO

Het nieuwe, meer open en naar buiten gericht economisch beleid manifesteert zich ook in een meer actieve en initiërende opstelling in de WTO. Afzonderlijke Latijns-Amerikaanse landen hebben sinds de oprichting van de WTO actief gebruik gemaakt van de geschillenbeslechtsingsprocedure, om zo bijvoorbeeld vérgaande ombuigingen af te dwingen van het bananen- en suikerregime van de EU, of om onterecht genomen discriminerende maatregelen van de Verenigde Staten ongedaan te maken.

Daarnaast worden ook strategische coalities gevormd. De mogelijkheid van brede coalitievorming is inherent aan multilateraal overleg; zij is meer beperkt waar landen opteren voor onderhandelingen op regionaal of subregionaal niveau. Brazilië speelt een stimulerende rol om tot een gezamenlijke Latijns-Amerikaanse positione-

ring te komen, in coalities met landen van buiten de regio met overeenkomstige belangen. Dit is vooral naar voren gekomen in de conflicten over het Amerikaanse en Europese landbouwbeleid.

Terwijl in de laatste GATT-ronde (1986-1994) negen Latijns-Amerikaanse landen, gezamenlijk met acht andere ontwikkelings- en ontwikkelde landen, als Cairns Groep de confrontatie aangingen met de EU over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, dat ook van de zijde van de Verenigde Staten onder vuur werd genomen, zijn de posities in de huidige WTO-onderhandelingen heel anders.

Het sinds 1997 door Washington gevoerd ondersteuningsbeleid voor de agrarische sector werd geïntensiveerd met de introductie van de *Farm Bill* in 2002. Daarmee worden de belangen van grote Latijns-Amerikaanse agrarische producenten rechtstreeks geschaad. Met dit nieuwe agrarische interventionisme is een obstakel ontstaan in de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Latijns-Amerika, wat zijn weerslag heeft op de onderhandelingen over de FTAA, en ook in het WTO-circuit tot grote veranderingen heeft geleid.

Nu worden zowel de Verenigde Staten als de EU onder druk gezet hun landbouwregimes vérgaand te hervormen alvorens over veel andere aspecten van de agenda kan worden onderhandeld, door een enigszins wisselende groep van 22 ontwikkelingslanden, waarvan – althans tijdens Cancún – 13 uit Latijns-Amerika. De duidelijk initiërende en sturende rol van Brazilië in deze groep wordt bevestigd door de stappen die dat land onlangs heeft gezet ter versterking van economische en politieke betrekkingen met grote ontwikkelingslanden. De preferentiële overeenkomst tussen Mercosur en India, getekend in januari 2004, en het programma van intensivering van de betrekkingen tussen Brazilië en Zuid-Afrika, alsmede tussen Mercosur en de *Southern African Development Community* (SADC), zijn daar exponenten van.

Bovenal heeft deze gecoördineerde benadering de invloed van ontwikkelingslanden op de onderhandelingen vergroot, waardoor deze niet langer min of meer automatisch worden overheerst door de Verenigde Staten en de EU. Een afgeleid effect kan zijn dat succesvolle coördinatie de voorkeur van ontwikkelingslanden, ook die in Latijns-Amerika, voor de multilaterale aanpak van handelspolitieke vraagstukken, in brede zin en inclusief de 'Singapore issues', zal kunnen vergroten en dat

zo de verdere uitwaaiing van speciale en discriminerende regelgeving kan worden beperkt.

Als we de ontwikkelingen in de afgelopen twee decennia overzien, kan worden vastgesteld dat met de introductie van de neoliberale agenda in een betrekkelijk korte periode de handelspolitieke oriëntatie van de landen in Latijns-Amerika fundamenteel is gewijzigd. Handelsregimes zijn sterk geliberaliseerd en integratie is binnen de regio op complexe wijze en met partieel succes geïntensiveerd. Tegelijkertijd geldt dat de nieuwe samenwerkingsvormen die nog in ontwikkeling zijn, de betekenis van eerdere associaties tussen de landen deels teniet zullen doen. Naast deze verdiepte regionalisering hebben veel landen in de regio zich meer dan in voorafgaande decennia geëngageerd aan het multilaterale stelsel. Een actieve rol in de WTO weerspiegelt niet alleen het toegenomen belang in een open wereldwijd stelsel, maar ook de vergrote relevantie van de GATT/WTO na de verbreding van de agenda, in het bijzonder met de onderhandelingen over het landbouwbeleid. Juist op dat voor Latijns-Amerika bijzonder belangrijke terrein zijn onlangs aanzetten gegeven tot een meer gezamenlijke opstelling in multilaterale onderhandelingen, die wellicht zal kunnen bijdragen tot meer evenwichtige uitkomsten.

Noten

- 1 J. Bhagwati, 'The Agenda of the WTO', in: P. van Dijck & G. Faber (red.), *Challenges to the New World Trade Organization*, Den Haag/Londen/Boston: Kluwer Law International, 1996.
- 2 P. van Dijck, 'Economic Achievements and Challenges Ahead', in: P. van Dijck & M. Wiesebron (red.), *Ten Years of Mercosur*, Cuadernos del Cedla 9, Amsterdam: CEDLA, 2002.
- 3 IDB, *Beyond Borders, The New Regionalism in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America*, 2002 Report, Washington, D.C., blz. 125-143.
- 4 Fondo Financiera para el Desarrollo de la Cuenca del Plata/The Financial Fund for the Development of the River Plate Basin (FONPLATA).
- 5 *Memorandum of Understanding between the European Investment Bank and the Inter-American Development Bank*, 13 december 2004.

Pitou van Dijck, econoom, is universitair hoofddocent aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns-Amerika (CEDLA) te Amsterdam. Met dank aan Marinella Wallis voor de assistentie.

Op weg naar een pan-Amerikaanse vrijhandelszone?

Het idee om een grote economische ruimte te creëren lanceerde de Amerikaanse regering al aan het begin van de Tweede Wereldoorlog, toen zij vermoedde dat de nazi's de oorlog zouden winnen. Aan het einde van de oorlog, toen de uitslag duidelijk was, is deze gedachte nog eens uitgewerkt in het kader van een Economisch Handvest van de Amerika's.

Het heeft lange tijd geduurd voordat hierop is voortgeborduurd – tot president Bush Sr., die na het einde van de Koude Oorlog in 1990 the *Enterprise for the America's* lanceerde. De echte start van een vrijhandelsovereenkomst dateert van december 1994, toen in Miami de eerste topontmoeting van alle Amerikaanse staatshoofden en regeringsleiders, met uitzondering van president Castro, plaatsvond en het groene licht gaf voor onderhandelingen voor een *Free Trade Area of the America's* (FTAA). Dit Verdrag is een verlengstuk van het *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), dat als blauwdruk dient.

Bilaterale overeenkomsten en integratieprocessen

Sinds 1989 is het aantal preferentiële en samenwerkingsovereenkomsten op handelsterrein geweldig toegenomen. Een nieuwe wereldorde is aan het ontstaan en dat heeft duidelijk consequenties voor de economische, politieke en sociale ontwikkeling. Regionale integratie lijkt de sleutel om toenemende globalisering tegen te gaan. Zelfs machtige wereldspelers als de Verenigde Staten sluiten steeds meer bilaterale en multilaterale overeenkomsten om hun eigen belang te bevorderen. Zwakkere broeders hopen hun positie te versterken door samenwerking aan te gaan met andere zwakkere landen, zodat samen een bepaalde macht wordt opgebouwd, of met sterkere landen, om van hun macht te profiteren. De laatste jaren is een stortvloed aan verdragen ontstaan die meestal verder gaan dan gewone samenwerkingsovereenkomsten. Zij worden tevens aangegaan om meer invloed binnen multilaterale organisaties uit te oefenen. Zo is een van de doelstellingen van de Verenigde Staten via de FTAA een sterk blok tegen de Europese Unie te creëren binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Twee ontwikkelingen lopen simultaan: het verdiepen van bestaande integratieprocessen en de uitbrei-

ding van het aantal lidstaten. Het aangaan van een verdrag leidt meestal tot andere, nieuwe verdragen. Overeenkomsten zijn niet meer uitsluitend regionaal maar intercontinentaal. Zo is de EU druk doende binnen Latijns-Amerika bilaterale en multilaterale overeenkomsten te sluiten, inclusief een geheel Latijns-Amerika omvattende overeenkomst, dit om haar positie aldaar te behouden of te verbeteren. Op het Amerikaanse continent doet zich ook een nieuwe ontwikkeling voor: Mexico heeft na tien jaar NAFTA zijn belangstelling uitgesproken om geassocieerd lid te worden van de *Mercado Comum del Sur* (Mercosur).¹

NAFTA

Op 1 januari 1994 werd het NAFTA-verdrag van kracht, een opmerkelijk verdrag om een aantal redenen. Er werd, voor het eerst, economische samenwerking aangegaan tussen het machtigste land ter wereld en een Derde-Wereldland (de economie van de Verenigde Staten is twintig maal sterker dan die van Mexico) en tussen twee eerste-wereldlanden en een derde-wereldland. Canada speelt overigens in dit opzicht een secundaire rol, omdat de handel tussen Canada en Mexico verwaarloosbaar is.

Aan de vooravond van inwerkingtreding van het NAFTA-verdrag schreef de *veiligheidsadviseur* van president Clinton, Anthony Lake, het volgende in een memorandum: "The moment is ripe for an historic initiative – of the weight of the Good Neighbor policy and the Alliance for Progress – to establish the themes for inter-American relations for the rest of the decade and beyond:

The NAFTA is the foundation for the gradual expansion of hemispheric free trade [...] Hemispheric institutions, including the OAS and Inter-American Development Bank and now the NAFTA institutions, can be forged into the vital mechanisms of hemispheric governance. The organizing concept could be a hemispheric "Community of Democracies" increasingly integrated by economic exchange and shared political values. Whatever the slogan, your vision of an integrated Western Hemisphere could be a model for international relations in general and for North-South relations more specifically..."²

Hieruit blijkt dat NAFTA slechts een eerste

stap is voor het gehele continent en dat het om veel meer gaat dan een vrijhandelsverdrag, namelijk om regeringsvormen, om politieke waarden, en een model voor internationale en vooral Noord-Zuid-betrekkingen. Het feit dat een veiligheidsadviseur van de Amerikaanse president hierover een memorandum schrijft, spreekt boekdelen. Daarom moet er stilgestaan worden bij dit verdrag.

Hoewel het formeel een vrijhandelsverdrag betreft, gaat het vooral om investeringen, in het bijzonder om Amerikaanse toegang tot investeringen in Mexico.³ Het is bovendien een *innoverend* verdrag. Ten eerste wijkt de wijze van geschillenbeslechting inzake investeringen, binnen hoofdstuk 11, af van de gebruikelijke weg, omdat deze niet plaatsvindt tussen de partijen van een verdrag, maar tussen een van de partijen en particuliere investeerders of ondernemingen. Bovendien mag na de inwerkingtreding van het verdrag geen regering of publieke instelling nieuwe wetten of regelgeving aannemen die winstgevendheid van bedrijven zouden kunnen beperken. Dat betekent dat geen maatregelen op het gebied van milieu, veiligheid, mensenrechten, enz. mogen worden genomen die een beletsel voor de handel zouden vormen.⁴

Ten *tweede* worden er wijzigingen aangebracht terwijl het verdrag al getekend is. Traditioneel worden commissies van deskundigen van elk deelnemend land aangesteld om over een verdrag te onderhandelen; daarna wordt de tekst opgesteld, na goedkeuring door de regeringen getekend, en wordt het vervolgens uitgevoerd. In het kader van NAFTA echter wordt (volgens hoofdstuk 20) een commissie ingesteld die moet kijken naar handelsliberalisering in sectoren en gebieden die niet bestreken waren tijdens de onderhandelingen. Deze commissie zal bestaan uit ambtenaren en het bedrijfsleven, d.w.z. officiële vertegenwoordigers en belanghebbende particulieren die tarifaire en non-tarifaire belemmeringen onder de loep zullen nemen, kortom, de harmonisering en de implementatie van normen. Het lijken wellicht niet zulke belangrijke onderwerpen, zoals standaarden voor kwaliteit, etikettering, e.d., maar er hoeft slechts gedacht te worden aan de zich voortslepende ruzie tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie over etiketten voor vlees met hormonen of genetisch-gemodificeerd voedsel, om te beseffen dat dit essentiële vraagstukken betreft. Zouden trouwens andere partijen, zoals vakbonden en consumentenorganisaties, niet betrokken moeten worden bij deze onderhandelingen, die in het geheim plaatsvinden? Het resultaat is dat zaken als milieu,

mensenrechten, rechten van minderheden, inheemse volken moeten wijken voor handelsbelangen.⁵

De Mexicaanse en Canadese grondwetten zijn inmiddels aangepast aan de eisen die zijn opgelegd door het NAFTA-verdrag. Concreet heeft de Mexicaanse regering collectief landeigendom, verankerd in de grondwet van 1910, na de Mexicaanse Revolutie, die onder meer landhervorming als inzet had, moeten afschaffen. De Canadese regering heeft beperkingen moeten invoeren ten aanzien van andere collectieve rechten, de macht van het parlement, evenals de taalrechten van de Franse meerderheid in de provincie Quebec. Kortom, dit verdrag is een overwinning voor degenen die liberalisering voorstaan ten koste van collectieve rechten. In ieder geval stelt NAFTA géén 'gemeenschap van democratieën' voor, meer een verspreiding van het Amerikaanse model van republicanisme.⁶ Het behelst evenmin het vrije verkeer van personen, zelfs niet

Het Free Trade Agreement of the Americas zou een uitbreiding van NAFTA betekenen, maar de gevolgen gaan nog veel verder

van arbeiders. Er is géén sociaal hoofdstuk zoals dat binnen het EEG-/EU-verdrag bestaat; er zijn slechts twee bijlagen over arbeidsrechten en milieu.

Na tien jaar NAFTA moet geconstateerd worden dat de uitvoer vanuit Mexico naar de Verenigde Staten is toegenomen, maar dat de algehele balans nauwelijks positief is. Grote bedrijven hebben geprofiteerd, maar het midden- en kleinbedrijf niet. Mexicaanse (kleine) boeren kunnen zich met veel moeite staande houden tegenover Amerikaanse boeren; sommige belangrijke sectoren zoals de verbouw van maïs – met zijn talloze variëteiten het basisvoedsel in Mexico – zullen hoogstwaarschijnlijk verdwijnen ten gunste van het Amerikaanse produkt, met geringere voedingswaarde. Behalve dat heeft NAFTA tot daling van de landbouwprijzen en substantiële verslechtering van de werkomstandigheden van de middenklasse, de arbeiders en de boeren geleid.

In geen van de drie betrokken lidstaten is voor de meerderheid van de bevolking de levensstandaard verbeterd, hoewel de aanhangers van het verdrag dit hadden voorspeld.⁷ Eveneens zorg-

wekkend is het verdwijnen van de eigen Mexicaanse technologische ontwikkeling.⁸ Een dergelijke negatieve evaluatie leidt ook tot meer twijfel inzake de FTAA-onderhandelingen.

FTAA

Het FTAA-verdrag zou een uitbreiding van het NAFTA-verdrag betekenen, met dezelfde hoofdstukken, maar de gevolgen zouden veel verder gaan. Er zullen veel meer landen bij betrokken zijn, van zeer uiteenlopende omvang, zowel qua grootte, bevolking als niveau van economische en technologische ontwikkeling. En dat terwijl dezelfde investeringsclausule als bij NAFTA in het verdrag opgenomen zou worden, dat nu ook diensten zou bestrijken. De opname van diensten in het verdrag zou verregaande consequenties hebben voor sectoren als gezondheid, sociale zekerheid, onderwijs, milieubescherming, cultuur en toegang tot schoon drinkwater. De rol van regeringen op nationaal, regionaal en lokaal niveau zal hierdoor gereduceerd worden.

Toepassing van het Amerikaanse concept voor een FTAA zal de toekomst van het westelijk halfmond drastisch beïnvloeden.⁹ Vanaf het begin van de onderhandelingen is er een waaier aan reacties ontstaan, variërend van kritische kanttekeningen tot algehele afwijzing. De ambitieuze plannen van staatshoofden en regeringsleiders, die sinds 1994 steeds sociale en mensenrechten benadrukken, met bijzondere aandacht voor minderheden en de zwakkeren binnen de samenleving, sporen namelijk in het geheel niet met de feitelijke onderhandelingen, die negen hoofdstukken betreffen over handel en investeringsvraagstukken, zonder aandacht voor arbeid en milieu. Hoewel steeds het belang van transparantie en democratie in deze onderhandelingen wordt benadrukt, komt hier weinig van terecht.

De onderhandelingen vinden achter gesloten deuren plaats. Allerlei organisaties tekenen bezwaar aan tegen deze wijze van onderhandelingen: bedrijfsleven, vakbonden, politici, die in 1997 de *Parliamentary Confederation of the Americas* hebben opgezet, allerlei organisaties die zich inzetten voor mensenrechten, inheemse rechten, milieu, cultuur, enz. Vele van deze groeperingen hebben gezamenlijk de *People's Summit of the Americas* georganiseerd, die in 1998 voor het eerst bijeenkwam. Deze organisaties steunen vaak wel de continentale integratie, mits de mens en niet de economie op de eerste plaats komt.¹⁰

Volgens het afgesproken schema zouden de on-

derhandelingen begin 2005 afgerond moeten zijn. Deze termijn wordt niet gehaald. Enerzijds hebben de Verenigde Staten andere prioriteiten en bovendien zijn een tijdlang allerlei lopende zaken praktisch stilgelegd, in het kader van de presidentsverkiezingen van november 2004 en daarna wegens de regeringswijzigingen. Anderzijds hebben de twee hoofdrolspelers, de Verenigde Staten en Brazilië, vanaf het begin uiteenlopende visies op deze onderhandelingen. De totstandkoming van een FTAA betekent voor de Verenigde Staten betere toegang voor investeringen en handel met Brazilië. De Amerikaanse regering heeft echter onlangs nog via het Congres duidelijk gemaakt niet voornemens te zijn de eigen landbouw- en andere subsidies op te geven, en evenmin protectionistische maatregelen, zoals de antidumping-clausule af te schaffen. Dat laatste was onlangs weer zeer duidelijk geworden in de staalkwestie, waar niet alleen Brazilië maar ook de EU door getroffen was, een zaak die de Verenigde Staten binnen de WTO verloren heeft.

Gezien het totaal gebrek aan wederkerigheid heeft de Braziliaanse regering, die vanaf 2002 tot het einde van de onderhandelingen samen met de Amerikaanse regering voorzitter is, zich ingezet voor een *lite*-versie. Zolang de Amerikanen geen toezeggingen willen doen, meent de Braziliaanse regering, en met haar andere Latijns-Amerikaanse regeringen, dat elk land slechts die bepalingen zal aannemen die het zelf graag wil en dat de andere voor dat land niet van toepassing zullen worden. Dit is feitelijk de Braziliaanse diplomatieke manier om de onderhandelingen niet af te blazen, maar wel de inhoud zwaar af te zwakken. Dat heeft geleid tot de volgende bepaling tijdens de achtste ministeriële bijeenkomst in november 2003 te Miami: '7. Taking into account and acknowledging existing mandates, Ministers recognize that countries may assume different levels of commitments. We will seek to develop a common and balanced set of rights and obligations applicable to all countries. In addition, negotiations should allow for countries that so choose, within the FTAA, to agree to additional obligations and benefits. One possible course of action would be for these countries to conduct plurilateral negotiations within the FTAA to define the obligations in the respective individual areas.'¹¹

Het is hiermee heel duidelijk dat landen kunnen kiezen waaraan ze meedoen, terwijl de Amerikaanse onderhandelaars altijd hebben benadrukt dat het een *single undertaking* betrof, wat via deze bepaling onderuit is gehaald.¹² Feitelijk wordt voorgesteld dat de

landen van het continent onderling afspraken maken over de zaken die zij belangrijk achten, met partners naar keuze, en met verplichtingen die voor henzelf aanvaardbaar worden geacht. Dat gebeurt inmiddels. De Verenigde Staten sluiten vrijhandelsverdragen af met blokken, zoals met het zwakke en van hen afhankelijke Midden-Amerika (2003), waar het stabiele Costa Rica overigens vooralsnog niet aan meedoet. Bilateraal is de meest recente Amerikaanse overeenkomst met Chili getekend (2003). Deze Amerikaanse successen hebben echter niet veel betekenis, want zonder Brazilië is een FTAA voor de Verenigde Staten weinig interessant. Wel is de steun van de Chileense regering voor het Amerikaans patentenbeleid van geweldig belang op het gebied van farmaceutica en landbouw. Dit terwijl Brazilië zich juist inzet voor generische medicijnen, bijvoorbeeld in de strijd tegen AIDS.

Van haar kant is de Braziliaanse regering al lang bezig de positie van Zuid-Amerika te versterken via Mercosur, dank zij associatieverdragen met Chili en Bolivia in 1996, Peru in 2003, en het aangaan, in oktober 2004, van onderhandelingen voor een vrijhandelsverdrag met het Andespact. In december 2004, tijdens een topontmoeting in Cuzco, Peru, is besloten tot oprichting van de Gemeenschap van Zuidamerikaanse Naties, waarbij naast commerciële, ook politieke en gezamenlijke defensieaspecten horen. De toenadering binnen Zuid-Amerika is de afgelopen jaren enorm toegenomen. Er zijn intussen zo'n dertig grote infrastructuurprojecten opgezet (wegen, spoor en waterwegen), alsmede energieprojecten (olie, gas en elektriciteit). Bij de recente topontmoeting van Mercosur in Ouro Preto zijn Colombia, Ecuador en Venezuela geassocieerde leden van Mercosur geworden. Deze versterking van Zuid-Amerika is belangrijk voor de regio, maar ook voor onderhandelingen binnen de Wereldgezondheidsorganisatie WHO of met de EU en Aziatische partners, zoals China.

De meeste Zuid-Amerikaanse regeringen voeren een meer gezamenlijke onafhankelijke koers op het internationale toneel, waarbij men opschuift naar het politieke linkerveld, behalve Colombia, dat zeer afhankelijk is van Amerikaanse hulp. Vooral de Braziliaanse regering speelt een duidelijk prominente en succesvolle rol, waardoor plannen van de 'eerste wereld' niet meer automatisch kunnen worden doorgezet, zoals bij de Ministeriële Vergadering van de WTO te Cancún, Mexico, in 2003 is gebleken. Brazilië bevordert tegenwoordig de Zuid-Zuidsamewerking, zoals die met Zuid-Afrika en India binnen

de G3, met China, naast die binnen Zuid-Amerika zelf. Het lijkt alsof beide hoofdrolspelers alternatieve paden hebben ingeslagen. Voor 2005 staat een laatste topontmoeting gepland in Argentinië. Het is de vraag of de versie FTAA *lite* het daar zal halen.

Noten

- 1 *Mercado Comum del Sur* (Mercosur), de Gemeenschappelijke Markt van het Zuiden, is de meest vórgaande vorm van samenwerking, in 1991 aangegaan door Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay. Zie Pitou van Dijk & Marianne Wiesebron (red.), *Ten Years of Mercosur*, Amsterdam: Cuadernos del CEDLA, 9, 2002.
- 2 *National Security Council, Memorandum for the President*, 29 November 1993. Declassified 3 August 1996. Naar Dorval Brunelle, 'The US, the FTAA, and the Parameters of Global Governance', in: Vinentini & Wiesebron (red.), *Free Trade for the Americas? The United States' Push for the FTAA Agreement*, Londen, 2004, blz. 29.
- 3 Duncan Green, *Silent Revolution. The Rise of Market Economics in Latin America*, Londen, 1995, blz. 146-150; Harry Browne e.a., *For Richer, For Poorer. Shaping US-Mexican Integration*, Albuquerque/Londen, 1994.
- 4 Brunelle, *a.w. noot 2*, blz. 29-30.
- 5 *Ibid.*, blz. 30-34.
- 6 *Ibid.*, blz. 35.
- 7 Green, *a.w. noot 3*, (2d ed.), Londen, 2003, blz. 142-148. Zie ook Gerardo Otero (red.), *Mexico in Transition*, Londen: Nova Scotia, 2004.
- 8 Javier Jimenez Espriu, 'El Futuro de Mexico sin ingenieria mexicana', in: *Revista de Vinculacion Empresa-Educacion Superior*, año 1º. N° 3, 1998, blz. 5-16; Raymond Buve, 'Mexico and the reconquest of the United States', in: *Atlantisch Perspectief*, vol. 24, 7-8, 2000, blz. 22-25.
- 9 M. Wiesebron, 'The forgotten Society: Lack of Democracy and Transparency', in: Vinentini & Wiesebron, *a.w. noot 2*, blz. 77-78.
- 10 *Ibid.*, blz. 77-93.
- 11 *Free Trade for the Americas Eighth Ministerial Meeting Miami, USA*, November 20, 2003; zie: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/Miami_e.asp
- 12 Over de technische aspecten zie Michel Duquette & Maxime Rondeau, 'The Puzzle of Institutionalizing a Free Market Continental Zone', in: Vinentini & Wiesebron, *a.w. noot 2*, blz. 59-76.

Marianne L. Wiesebron is als universitair hoofddocent verbonden aan de opleiding Talen en Culturen van Latijns Amerika aan de Universiteit Leiden.

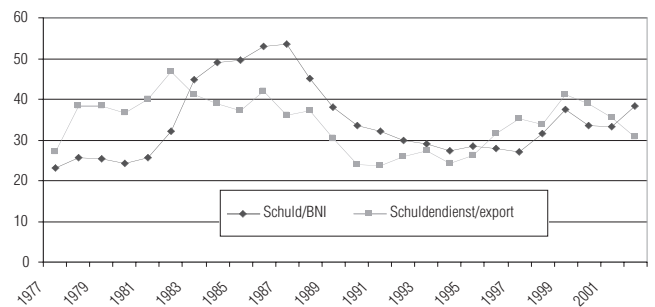
Schuldverplichting, schuldverlichting en economische ontwikkeling in Latijns-Amerika

In 1982 was Mexico het eerste land dat aankondigde dat het zijn schulden niet meer kon betalen. Dat betekende het begin van een mondiale schulden crisis. Deze crisis van de jaren '80, die vooral Latijns-Amerikaanse landen trof, ligt alweer een tijdje achter ons. Maar het schuldenprobleem is de wereld nog niet uit. De discussie draait nu vooral over schuldverlichting voor de armste schuldenlanden (de *Heavily Indebted Poor Countries*, of HIPC's), en dit zijn vooral Afrikaanse landen. Maar er zijn ook enkele Latijns-Amerikaanse HIPC's: Bolivia, Guyana, Honduras en Nicaragua. Bovendien laat de recente crisis in Argentinië zien dat ook de wat rijkere Latijns-Amerikaanse landen met zg. 'onhoudbare' schulden (*unsustainable debts*) te maken kunnen krijgen.

Wat heeft de schuldverlichting die sinds de jaren '80 in verscheidene gedaanten is verleend, nu eigenlijk opgeleverd, en hoe komt het dat het schuldenprobleem steeds weer opduikt? Deze vragen staan hier centraal; de aandacht gaat daarbij vooral uit naar Latijns-Amerika. Ik ga eerst in op de gevolgen van een hoge schuld voor economische ontwikkeling. Ook wordt geanalyseerd in hoeverre de schuldverlichting aan Latijns-Amerika effect heeft gehad op economische groei.¹

Figuur 1 laat zien hoe de schuldenpositie van Latijns-Amerika en het Caribisch gebied zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld. De verhouding schuld/BNI liep sterk op na 1981, voornamelijk door de gestegen rente en door de accumulatie van achterstallige betalingen. Na 1988, en onder invloed van het plan-Brady, nam de schuld af. Maar ook is duidelijk te zien hoe de schuld/BNI-verhouding de laatste tijd weer is toegenomen, en thans rond de 40% staat. De schuldendienst/export-verhouding steeg explosief tussen 1977 en 1982, tot zelfs boven de 40%. Deze schuldenlast nam daarna geleidelijk wel iets af, maar groeide vanaf 1995 weer. De laatste jaren besteden Latijns-Amerikaanse landen meer dan 30% van de exportopbrengsten aan schuldbetalingen. Ook al kunnen de meeste landen thans aan hun verplichtingen voldoen, en doen ze dat ook, het is de vraag wat dit betekent voor hun economische ontwikkeling.

Figuur 1. Enkele indicatoren voor de gemiddelde buitenlandse schuld Latijns-Amerika, in procenten, 1977-2002.



Bron: Wereldbank, Global Development Finance CD-rom, 2004.

Schuld en economische groei

Volgens de gangbare economische theorie is internationaal lenen en uitlenen efficiënt. In arme landen is minder kapitaal beschikbaar en zijn de rendementen op uitgeleend kapitaal dus hoger dan in rijke landen. Dus is lenen er voor zowel gever als ontvanger voordelig. Als landen lenen van andere landen, bouwen ze echter ook een buitenlandse schuld op. Dit is positief, zolang de lening goed wordt gebruikt. De economie groeit dan harder, en met die groei en met toenemende exporten valt de lening af te lossen. In de praktijk is echter gebleken dat een schuld ook té hoog kan worden. Men kan dan niet meer aan zijn betalingsverplichtingen voldoen zonder de economische groei in gevaar te brengen. We spreken dan van een 'onhoudbare schuld'.

Wanneer precies een schuld 'onhoudbaar' wordt, is moeilijk vast te stellen; ook ligt de grens voor ieder land anders. In de praktijk worden vaak vuistregels gehanteerd; daarbij wordt de schuld gerelateerd aan het BNI of de exporten. Zo geldt in de context van het HIPC-initiatief (voor schuldverlichting ten behoeve van de *Heavily Indebted Poor Countries*) een grenswaarde voor de verhouding-schuld/export van 150%.²

Een te hoge schuld kan economische groei op twee manieren in de weg staan. In de eerste plaats

kan zij leiden tot hoge rente- en aflossingsverplichtingen. Die schuldbetalingen gaan ten koste van noodzakelijke importen en, voor zover het beta-lingen op een overheidsschuld betreft, van nuttige overheidsuitgaven. Dit is het *liquiditeitseffect* van een buitenlandse schuld. In de *tweede* plaats kan ook de hoge schuld zélf de groei belemmeren. Dit is het zg. *debt overhang*-effect. Een schuld die zó groot is geworden, dat een land die niet meer kan betalen, verhindert nieuwe buitenlandse leningen, en kan ook tot lagere binnenlandse investeringen leiden. De opbrengsten van die investeringen gaan immers wellicht regelrecht naar de schuldeisers. Bovendien hebben overheden geen stimulans meer om beter beleid te voeren, aangezien de opbrengsten *daarvan* naar verwachting óók naar de crediteuren gaan. Dit *debt overhang*-effect treedt dus op als het schuldenland niet aan alle betalingen voldoet.

Naar analogie van deze theorie over de twee manieren waarop een te hoge schuld de economische groei *belemmert*, kan schuldverlichting op twee manieren de groei *bevorderen*. In de *eerste* plaats kan schuldverlichting de *debt overhang* verminderen of weghalen, en zodoende de weg vrijmaken voor nieuwe buitenlandse leningen en voor binnenlandse investeringen. Dit is het *voor-raadefect* van schuldverlichting. In de *tweede* plaats kan schuldverlichting de schuldendienst verlichten, en daarmee middelen vrijmaken voor andere nuttige bestedingen: het *stroomeffect*.

Resultaten van schuldverlichting

Na het uitbreken van de schulden crisis van 1982 werd aanvankelijk gedacht dat de schuldenlanden een tijdelijk liquiditeitsprobleem hadden. Crediteuren probeerden vooral de schulden te herstructureren door het uitsmeren van betalingen over een langere periode. Daarnaast werden ook nieuwe leningen verstrekt. De banken, die in 1982 de voornaamste crediteuren waren, trokken zich echter schielijk terug uit de schuldenlanden. Ze schreven hun schulden af, en doordat de waarde van schuldtitels varieerde, ontstond er een levendige tweede-handsmarkt in schuldtitels. Het 'plan-Brady', genoemd naar de Amerikaanse minister van financiën, formaliseerde deze tweede-handsmarkt. Vanaf 1988 konden schuldtitels tegen de dan geldende marktwaarde worden omgezet in Amerikaanse staatsobligaties. Latijns-Amerikaanse landen hebben dit op grote schaal gedaan, en het heeft geleid tot een

sterke daling van de schuld en vooral ook van de achterstallige betalingen. Als gevolg daarvan werden die landen weer kredietwaardig. Ook begonnen de meeste landen weer economische groei te vertonen. Onderzoek naar het effect van het plan-Brady laat zien dat vooral het verminderen van de 'debt overhang' van belang was voor economische groei, en niet zozeer het liquiditeitseffect:³ *Latijns-Amerika werd weer een kredietwaardige debiteur.*

In de jaren '90 kopten vooral armere landen nog met het probleem dat ze niet aan hun verplichtingen konden voldoen. Die landen hebben vooral te maken met officiële crediteuren, dat wil zeggen regeringen van rijke landen en multilaterale instellingen, zoals Wereldbank en IMF. Deze officiële crediteuren beschouwden het schuldprobleem aanvankelijk ook vooral als een liquiditeitsprobleem, dat kon worden opgelost door een combinatie van herstructurering (schuldbetalingen over langere tijd uitsmeren) en nieuwe leningen. Bilaterale crediteuren, verenigd in de Club van Parijs, begonnen vanaf 1988 wel enige kwijtschelding toe te passen. Via 33%, 50% en 67% werd dit percentage kwijtschelding uiteindelijk 80% in 1998. Maar de kwijtschelding betrof uitsluitend de te betalen schuldendienst gedurende een aantal jaren, niet de schuld zelf. De multilaterale crediteuren begonnen pas na 1996 enige schuldkwijtschelding toe te passen, toen het oorspronkelijke HIPC-initiatief werd gelanceerd. De voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen, waren echter beperkt. Daarom werd in 1999 besloten tot het 'uitgebreide HIPC-initiatief'.

Het *IOB-onderzoek (zie noot 1) naar schuldverlichting in de jaren '90* toont aan dat die resultaten mager zijn. In de acht onderzochte landen heeft schuldverlichting de uitstaande schuld nauwelijks verminderd. De gemiddelde jaarlijkse daling van de uitstaande schuld als gevolg van schuldverlichting bedroeg 1,3% in Peru en 8,4% in Nicaragua, en voor de meeste andere landen ligt zij tussen 1 en 4%. Deze lage percentages worden echter mede veroorzaakt doordat de landen veel nieuwe leningen aangingen: in alle landen, behalve Nicaragua en Mozambique, was de jaarlijkse aanwas van nieuwe leningen aan de overheid groter dan de jaarlijkse kwijtschelding. Het grootste deel (vaak méér dan 80%) van deze nieuwe leningen is afkomstig van multilaterale instellingen, zoals Wereldbank, IMF en Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank.

Toch zijn er in drie van de acht landen wel voor-

raadeffecten zichtbaar – alle in Latijns-Amerika. Jamaica, Bolivia en Peru zijn eind jaren '90 weer in staat aan hun schuldverplichtingen te voldoen. In Peru heeft de schuldverlichting van 1991 ook particuliere investeringen bevorderd. Samen met een nieuwe president en een ander economisch beleid maakte schuldverlichting de weg vrij voor investeringen en groei.

Hoewel de meeste internationale schuldverlichting gericht was op vermindering van de schuldendienst, was ook het effect op vermindering van de stroom schuldbetalingen gering. Veel schuldverlichting betrof kwijtschelding van achterstallige verplichtingen die (dus) tot dan toe niet werden voldaan. In Peru gold dit voor alle ontvangen schuldverlichting. Nicaragua en de vier Afrikaanse landen in het onderzoek kwamen slechts een klein deel van hun schuldverplichtingen na. Herstructurering en kwijtschelding bij lopende en achterstallige verplichtingen lieten ook in deze landen de beschikbaarheid van middelen nauwelijks toenemen. Tegelijk waren er andere vormen van schuldverlichting die de feitelijke stroom betalingen juist vergrootten. Akkoorden over verlaging van de uitstaande schuldvoorraad leidden er bijvoorbeeld toe dat vanaf

middelen. Die landen hebben gedurende het hele decennium hun meeste verplichtingen betaald, en herstructureringen en kwijtscheldingen betekenden wel degelijk een vermindering van de uitgaande stroom betalingen. In die twee landen zijn ook positieve (stroom)effecten zichtbaar op de overheidsbegroting.

Een andere conclusie van het onderzoek is dat de vooruitzichten voor de houdbaarheid van de schulden op langere termijn niet goed zijn. Die lange-termijn-houdbaarheid hangt af van het verschil tussen de groei van de uitvoer en de gemiddelde rente die op de schuld moet worden betaald, alsmede van het handelstekort.⁴ Zo'n handelstekort, gecorrigeerd voor schenkingen, moet immers gefinancierd worden met leningen. In alle landen (behalve Zambia) was de exportgroei groter dan de rente (tabel 1). Maar kolom 4 van tabel 1 laat zien dat de *voor schenkingen gecorrigeerde* handelstekorten in alle landen zó groot zijn, dat, bij voortzetting van deze trends, de lange-termijn schuld/export-verhouding (kolom 5) in alle landen v r boven de 150% zal liggen. Ook al komt met het HIPC-initiatief de schuld/export-verhouding dus tijdelijk op een houdbaar niveau, *die schuld zal spoedig weer onhoudbaar worden als de handelstekorten zo groot blijven als ze nu zijn.*

Tabel 1. Lange termijn houdbaarheid van de schuld/export verhouding, in procenten

	Rente ¹	gE ²	gE-r	Aangepast handelstekort ³	Schuld/export ⁴
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(4/3)
Bolivia	3,3	5,6	2,4	28,5	1214
Jamaica	6,9	7,4	0,5	4,2	850
Nicaragua	3,5	12,9	9,4	88,0	936
Peru	6,0	7,0	1,1	38,5	3630
Mozambique	1,2	8,9	7,8	29,4	378
Oeganda	1,1	9,8	8,7	84,3	971
Tanzania	1,3	8,6	7,2	61,5	852
Zambia	2,0	-3,9	-5,9	15,9	

- 1 Gemiddelde over 1990-1999 van de gemiddelde rente op nieuwe buitenlandse leningen, in procenten.
 - 2 Gemiddelde jaarlijkse groeivoet van exporten van goederen en diensten, over 1990-1999, in procenten.
 - 3 Gemiddelde over 1990-1999 van (invoer minus uitvoer minus schenkingen)/uitvoer, in procenten.
 - 4 Berekende 'lange termijn' schuld/export verhouding, in procenten, als alle variabelen hetzelfde blijven.
- Bron: Berekend op basis van data uit Wereldbank, Global Development Finance CD-rom, 2002, en voor schenkingen: Wereldbank, World Development Indicators CD-rom, 2002.

dat moment de schuldendienst metterdaad moest worden betaald, terwijl dat voorheen niet gebeurde.

Alleen in Jamaica en Bolivia bleek schuldverlichting op enige schaal te leiden tot het vrijmaken van

Al met al kan schuldverlichting, gezien de *zeer beperkte voorraad- en stroomeffecten*, maar een *heel beperkte invloed* gehad hebben op *economische groei*. Er is *te weinig schuldverlichting* verleend, men heeft

de *verkeerde modaliteiten* toegepast (te veel herstructurering in plaats van kwijtschelding; te veel verlichting op stromen in plaats van op voorraden) en er zijn *te veel nieuwe leningen* gegeven. Vooral dat laatste maakt dat de vooruitzichten voor houdbaarheid op de lange termijn somber zijn. Ook de positieve conclusie over Peru komt hiermee in een ander licht te staan. Het land is, net als de meeste andere Latijns-Amerikaanse midden-inkomenslanden, dank zij schuldherstructureringen en kwijtscheldingen weer kredietwaardig geworden. Maar *is dit wel zo positief*, als het land jaarlijks 40% van zijn export moet besteden aan schuldbetalingen?

Een permanente schuldencrisis?

Hoe komt het nu dat ontwikkelingslanden, en Latijns-Amerikaanse landen in het bijzonder, steeds weer nieuwe leningen aangaan, terwijl dat gedrag een schuldprobleem in stand houdt? Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de situatie van *lage-inkomenslanden*, zoals Nicaragua, die vaak niet aan al hun verplichtingen voldoen en dus een *sovbiliteitsprobleem* hebben, en *midden-inkomenslanden*, die meestal wél aan hun verplichtingen voldoen, maar daarmee eigenlijk een permanent *liquiditeitsprobleem* hebben. De eerste groep wordt door particuliere crediteuren gemeden, en ontvangt vooral leningen van officiële crediteuren, in het bijzonder van internationale financiële instellingen, zoals Wereldbank, Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank en IMF. De midden-inkomenslanden ontvangen juist wél leningen van particuliere crediteuren. Tabel 1 laat zien dat de voor schenkingen gecorrigeerde handelstekorten in beide groepen landen te groot zijn om een houdbare schuld te kunnen garanderen.

Waarom gaan de internationale financiële instellingen door met lenen aan lage-inkomenslanden die al lang niet meer aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen? Natuurlijk wordt vaak verwezen naar de behoefte aan hulp van deze landen, bijvoorbeeld voor het verwezenlijken van de Millennium Ontwikkelings Doelen. Maar dat roept de vraag op of deze landen wél geholpen zijn met *nieuwe* leningen, als die steeds weer de schuldenlast vergroten. Het IOB-onderzoek wijst nog op twee andere oorzaken voor het doorgaan van de stroom nieuwe leningen. In de *eerste* plaats staan de internationale financiële instellingen bloot aan moreel risico (*moral hazard*). Ze zijn immers preferente crediteuren, wat inhoudt dat ze altijd als eerste hun

geld terug krijgen. Ze kunnen daardoor meer risico nemen met lenen dan wanneer ze zelf voor de gevolgen van slechte leningen zouden moeten opdraaien.

In de *tweede* plaats speelt ook de uitstaande schuld aan die instellingen zelf een rol. Het blijkt dat het IMF in landen waar al een hoge schuld uitstaat, *steeds weer een nieuw akkoord* afsluit, ook al heeft het land de beleidsvoorwaarden die voor een eerdere lening zijn gesteld, niet uitgevoerd. Zo'n nieuw akkoord, dat tegelijk een nieuwe lening is, is namelijk op zijn beurt voorwaarde voor andere internationale financiële instellingen en voor bilaterale donoren voor het geven van nieuwe hulp en dan vooral begrotingssteun, waarmee oude leningen aan de internationale financiële instellingen kunnen worden afbetaald. Het IMF is tegelijk *poortwachter* voor concessionele middelen, en als crediteur ook *belanghebbende* bij de toestroom van deze middelen, en dus bij een nieuwe overeenkomst. Dit betekent dat het IMF niet geschikt is om objectief het beleid van een land te beoordelen. De door bilaterale donoren zoals Nederland zo gewenste selectiviteit (hulp moet gaan naar landen met goed beleid) komt zo niet tot stand. Uit empirisch onderzoek blijkt dat landen met hoge schulden, en vooral hoge schulden aan de multilaterale instellingen, meer hulp krijgen.⁵ Dit betekent dat er sprake kán zijn van *averechte selectie (adverse selection)*: landen met slechter beleid krijgen meer schuldverlichting en meer hulp. Landen komen zo in een vicieuze cirkel terecht van hoge schulden, een nieuw IMF-akkoord en opnieuw hoge schulden. Omdat langdurige IMF-programma's eerder tot lagere dan tot hogere groei leiden,⁶ betekent dit slechte vooruitzichten op ontwikkeling.

De meeste Latijns-Amerikaanse *midden-inkomenslanden* zijn in de jaren '90 weer kredietwaardig geworden, ook Jamaica en Peru uit onze studie. Maar deze nieuwe instroom ging gepaard met opnieuw toenemende schuldbetalingen. Latijns-Amerika heeft in de jaren '90 een sterke exportgroei gekend, maar de invoer steeg nog meer.⁷ Handelsliberalisering (lees: tariefverlagingen op invoer) heeft veel eigen industrie en soms ook landbouwproductie doen verdwijnen. Grotere invoer veroorzaakt grote handelstekorten, die op hun beurt veel kapitaalvoer noodzakelijk maken en zo de hoge schuld in stand houden.

Maar wat veroorzaakt wat in deze vicieuze cirkel? Is het het grote handelstekort dat het tekort op de kapitaalrekening veroorzaakt, of is het wellicht andersom? Een land kan alleen maar ver boven zijn

invoercapaciteit importeren, als daarvoor ook de financiering beschikbaar is. Anders komt zo'n handelstekort gewoon niet tot stand. De vraag is dus wat particuliere crediteuren drijft om zoveel aan deze landen te lenen. Zij zijn geen preferente crediteuren en er is dus waarschijnlijk geen sprake van moreel risico. Ze laten zich leiden door markttrendementen, en in de praktijk vooral door de rente. Die rente is in Latijns-Amerika hoog (zo doen Nicaraguaanse staatsobligaties zo'n 18%, bij een gegarandeerde waarde in dollars). Maar zo'n hoge rente heeft een prijs: ze belemmert binnenlandse investeringen. Daarbij komt dat een hoge rente en de bijbehorende kapitaalvoer ook leiden tot een overgewaardeerde wisselkoers. Die koers leidt weer tot meer invoer en minder uitvoer, dus tot een groter handelstekort. De vicieuze cirkel van hoge rente, geringe binnenlandse investeringen, hoge invoer, permanent hoge schulden en weinig eigen binnenlandse ontwikkeling blijft zo in stand.

Conclusie

Latijns-Amerika en ook veel Afrikaanse landen lijken een permanent schuldenprobleem te hebben. Veel lage-inkomenslanden kunnen al lange tijd hun schulden niet betalen, en veel te lang is gedacht dat ze wel uit hun problemen zouden groeien als ze maar nieuwe leningen zouden krijgen. Maar ze groeien onvoldoende om de schulden terug te betalen. Als de rijke landen vinden dat deze landen toch méér hulp nodig hebben dan ze nu al in de vorm van bilaterale schenkingen krijgen, bijvoorbeeld om de armoede te verminderen, dan is het beter die hulp uitsluitend te geven in de vorm van schenkingen.

Midden-inkomenslanden zijn in het algemeen met behulp van schuldherstructurering en soms ook kwijtschelding kredietwaardig geworden. Maar ook deze landen hebben te kampen met onhoudbare schulden, ook al voldoen de meeste landen nog wel aan hun betalingsverplichtingen. De situatie in midden-inkomenslanden geeft misschien aanwijzingen waarom het met de economische groei in de zwaar verschuldigde landen niet zo goed gaat. Er lijkt een verband te zijn tussen liberalisering van het kapitaalverkeer en liberalisering van de buitenlandse handel, *i.c.* verlaging van invoertarieven. De twee maatregelen samen houden de vicieuze cirkel in stand van hoge binnenlandse rente, nieuwe leningen, hoge schulden, meer invoer. Beide zijn in belang van banken, financiële instellingen en bedrijven in rijke landen, maar gaan ten koste van

ontwikkeling van de lage- en midden-inkomenslanden. Laten academici en beleidsmakers de dogma's, of eigenlijk illusies,⁸ van vrijhandel en openheid boven alles opgeven, opdat ontwikkelingslanden zich weer kunnen concentreren op ontwikkeling.

Noten

- 1 *Resultaten van Internationale Schuldverlichting 1990-1999, met casestudies van Bolivia, Jamaica, Mozambique, Nicaragua, Oeganda, Peru, Tanzania en Zambia*, Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), 2003, No. 292.
- 2 Aangezien een deel van de schulden van deze landen tegen gunstige ('concessionele') voorwaarden is aangegaan (bijv. tegen een lagere rente dan de marktrente), wordt de schuld eerst herberekend in contante (markt-)waarde.
- 3 Stijn Claessens, Daniel Oks & Sweder van Wijnbergen, *Interest rates, growth and external debt: The macroeconomic impact of Mexico's Brady deal*, Londen: Centre for Economic Policy Research (CEPR), 1994, *Discussion Paper* No. 904.
- 4 Zie Malcolm Gillis, Dwight H. Perkins, Michael Roemer & Donald R. Snodgrass, *Economics of Development*, New York/Londen: Norton, 1996, blz. 414.
- 5 Zie Nancy Birdsall, Stijn Claessens & Ishac Diwan, 'Policy selectivity forgone: Debt and donor behaviour in Africa', in: *World Bank Economic Review*, 17(3), 2003, blz. 409-435; en Silvia Marchesi & Alessandro Missale, 'What does motivate lending and aid to the HIPCs?', Siena/Milaan (paper gepresenteerd op HWWA-Conferentie 'The Political Economy of Aid', Hamburg, 9-11 december 2004).
- 6 Zie bijv. Adam Przeworski & James Raymond Vreeland, 'The effect of IMF programs on economic growth', in: *Journal of Development Economics*, 62, 2000, blz. 385-421; en Axel Dreher, *IMF and economic growth: The effect of programs, loans, and compliance with conditionality*, Exeter: School of Business and Economics, 2004.
- 7 Jon Jonakin, 'The contradictions of Latin American export promotion: The growth of manufactured exports, debt and de-industrialized labour' (Paper gepresenteerd bij Conferentie van Latin American Studies Association, Las Vegas, 8-10 oktober 2004).
- 8 Zie Dani Rodrik, 'Trading in illusions', in: *Foreign Policy*, 123, 2001, blz. 54-62.

Dr G. Dijkstra, econoom, is verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij was hoofd consultant voor het in noot 1 genoemd IOB-onderzoek.

Een vrijhandelszone voor het Westelijk Halfrond

**Paulo Vinentini & Marianne Wiesebron (red.):
Free Trade for the Americas? The United States'
Push for the FTAA Agreement.**

Londen/New York: Zed Books, 2004; 256 blz.;

£ 55,- (HB) / £ 17,95,- (PB);

ISBN: 1-84277-312-7 (HB)/1-84277-313-5 (PB)

Deze bundel behandelt in twaalf bijdragen de (vorming van een) vrijhandelszone waaraan vrijwel alle Noord- en Zuid-Amerikaanse landen zouden moeten deelnemen en waarover sinds een eerste topontmoeting in Miami in december 1994 wordt gesproken, resp. onderhandeld. De bundel is mede het resultaat van het symposium 'Free Trade Area of the Americas (FTAA): Challenge or Pitfall?', dat op 25 april 2002 op het Instituut Clingendael werd gehouden. De accentverschuiving in de subtitel van het boek ten opzichte van die van het symposium is kenmerkend voor de oriëntatie van het boek, nl. dat de vorming van de FTAA primair in het belang is van de Verenigde Staten. Los van een groot aantal overlappingsen tussen de afzonderlijke bijdragen (ten dele inherent aan een conferentiebundel), is dit de voornaamste zwakte van het boek: in plaats van een afweging van voor- en nadelen van een eventuele FTAA voor de diverse landen ('Challenge or Pitfall') wordt de lezer met enige regelmaat geconfronteerd met wat ik gemakshalve maar typeer als anders-globalisten-stelligheden, niet te verwarren met anders-globalisten-argumentatie, want daarmee had het boek behoorlijk aan kracht gewonnen. Wie daar doorheen kan kijken, kan in deze bundel echter

genoeg van zijn gading vinden over verloop en organisatie van de onderhandelingen en de positie van de voornaamste betrokken landen met betrekking tot de FTAA.

De bijdragen zijn gegroepeerd in vier delen: strategische aspecten; organisatie en procedures van de onderhandelingen; implicaties voor Zuid-Amerika; en consequenties van de FTAA voor het wereldhandelsstelsel en voor niet-deelnemers. Deze indeling is voor de 'ordering' van een serie symposiumbijdragen op zich zelf wel aanvaardbaar, maar qua inhoud zeker niet ondubbelzinnig, mede gezien de eerder genoemde overlappingsen.

Het eerste deel behandelt strategische kwesties en overeenkomstig de 'US's push for the FTAA' gaat het hier dan primair om Amerikaanse strategieën. De strategische opties voor Brazilië, gepresenteerd als de voornaamste tegenspeler van de Verenigde Staten, komen vooral aan de orde in het derde deel. Voor de Verenigde Staten zou het dan gaan om de bijdrage die de vorming van de FTAA zou kunnen leveren aan versterking (of herstel) van de internationale hegemonie, zowel politiek als economisch. Door deel te nemen aan de FTAA zouden de overige landen zich ook politiek meer committeren (zonder dat daarbij wordt ingegaan op de vraag of een vrijhandelsassociatie daarvoor wel een voldoende bindmiddel is). Wat betreft de economie zou het de Amerikanen de mogelijkheid bieden de spelregels ten aanzien van liberalisering van internationale handel en internationale investeringen te bepalen.

Duidelijk naar voren komt dat de

Amerikanen daarbij willen profiteren van het feit dat bijvoorbeeld ten aanzien van investeringen en intellectuele-eigendomsrechten in het kader van de North-American Free Trade Association (NAFTA) al vérgaande regelingen zijn overeengekomen, en in dat opzicht de FTAA graag ziet, als een uitbreiding van NAFTA. In dat opzicht kan de FTAA zowel gezien worden als alternatief voor minder voorspoedig verlopen onderhandelingen in het kader van de WTO, maar ook als extra steun in de rug om deze onderhandelingen in de door de Amerikanen gewenste richting te sturen.

Duidelijk wordt ook dat als langs deze weg de spelregels van de markt ten koste van overheidsingrijpen in de economie in een overeenkomst tussen landen worden vastgelegd, dit in de toekomst de speelruimte van overheden die meer geneigd zijn tot overheidsingrijpen, beperkt, ook op terreinen die traditioneel zijn voorbehouden aan de overheid, zoals onderwijs, gezondheidszorg en milieubeheer.

Zoals op meer plaatsen in het boek wreekt zich echter ook hier dat de discussie over de vraag in welke omstandigheden de markt efficiënter werkt en in welke een rol is weggelegd voor overheidsingrijpen – het risico dat de kosten van overheidsfalen groter zijn dan die van het marktfalen dat de overheid probeert op te lossen – grotendeels uit de weg wordt gegaan en dat impliciet dan wel expliciet wordt uitgegaan van de wenselijkheid van een relatief grote rol van de overheid, in het bijzonder in opkomende industrielanden als Brazilië.

De positie van Brazilië komt

vooral in het derde deel aan de orde. Ondanks de duidelijke voorkeur voor een actieve bemoeienis van de overheid met de economie wordt het verlaten van de niet erg succesvol verlopen periode van importsubstitutie wel als onvermijdelijk gezien, maar de constatering dat de liberalisering te ver is doorgeschoten, geeft op zich zelf weinig houvast *waar* men dan terughoudender zou moeten zijn. De constatering dat men scherp moet zijn in de onderhandelingen, omdat vooral de Verenigde Staten een aantal voor de Braziliaanse export belangrijke sectoren niet verhuuld of zelfs openlijk blijft beschermen (bijv. door middel van antidumpingmaatregelen), is op zich zelf terecht, maar staat op gespannen voet met een blijvende bescherming van zwakke sectoren in de eigen economie.

Het tweede deel van het boek richt zich op de structuur van de onderhandelingsprocessen in het kader van de FTAA en geeft een goed overzicht van de organisatie hiervan in een groot aantal commissies, met een overkoepelend *Trade Negotiations Committee* aan de top. Herkenbaar in deze beschrijving is het 'technocratisch' karakter van deze onderhandelingen, waarbij het eindresultaat een cumulatieve is van een groot aantal deelafspraken. De constatering dat er sprake is van weinig transparantie en democratische controle laat de lezer echter zitten met de vraag hoe dergelijke gecompliceerde onderhandelingsprocessen met een groot aantal deelnemende partijen en uiteenlopende belangen anders zouden kunnen verlopen.

Ook bij de bijdrage over economische en sociale rechten krijg je het gevoel met lege handen te blijven staan. Dat economische ontwikkeling een belangrijke voorwaarde is voor verbetering van deze rechten, is geen verrassende conclusie. Dat overheden

een herverdelende rol zouden kunnen spelen, is dat evenmin. Maar dat vrijhandel, open markten en minder overheidsinterventie niet automatisch tot een betere samenleving leiden, betekent niet dat dat bij minder vrijhandel, minder open markten en meer overheidsinterventie *wél* het geval zou zijn. Het pleidooi voor structuurfondsen zoals die binnen de EU bestaan, zou je zelfs (waarschijnlijk onbedoeld) als een pleidooi voor een institutioneel veel verdergaande vorm van regionale integratie kunnen opvatten.

Een probleem dat door het hele boek speelt, is de afweging tussen regionale integratie aan de ene kant en multilateralisme in het kader van de WTO of door deelname aan meerdere regionale overeenkomsten aan de andere kant. Een algemene inleiding zoals aan het begin van deel 4, waarin ook de aan regionale integratie verbonden risico's van handelsverlegging en de kansen op handelsschepping aan de orde komen, had aan het begin van het boek niet misstaan. Voor Brazilië heeft deze afweging ook betrekking op die tussen regionale integratie in het kader van Mercosur en die in het bredere kader van de FTAA. Duidelijk wordt dat de Braziliaanse prioriteit ligt bij Mercosur, waarin het zelf de belangrijkste partner is en waarbinnen het mogelijkheden ziet iets meer aan overheidsbemoeienis te behouden dan binnen de FTAA, en dat een versterkte Mercosur ook de onderhandelingspositie met betrekking tot de FTAA zou kunnen versterken. Duidelijk wordt ook dat het zich naast Mercosur niet wil beperken tot de FTAA, maar zich ook wil richten op overeenkomsten als die tussen Mercosur en de EU. Dit past in de intentie van *open regionalisme*, dat regionale integratie in Zuid-Amerika succesvoller zou moeten maken dan die in de periode van importsubstitutie.

Het spiegelbeeld hiervan vinden we in de bijdragen in deel 4 over de gevolgen voor de EU, Japan en China. Bepalend is hier of de vorming van de FTAA zal leiden tot sterkere concentratie van handel en investeringen op de eigen regio en welke alternatieven er voor de niet-deelnemers zijn, hetzij door te streven naar verdergaande resultaten in WTO-kader, hetzij voor eigen regionale integratie-overeenkomsten. Voor de EU geldt daarbij natuurlijk dat zij zelf al een verregaande vorm van regionale integratie is, met daarnaast bilaterale afspraken met Mercosur. Voor China, dat zich met zijn hervormingsbeleid en toetreding tot de WTO steeds sterker richt op de wereldmarkt, is een eventuele verslechtering van de concurrentiepositie op het Amerikaanse continent als gevolg van de vorming van de FTAA een relevante ontwikkeling. Volgens een eerdere bijdrage echter wordt China als een belangrijke concurrent voor Mexico gezien, ondanks het concurrentievoordeel dat de NAFTA dit land op de Noord-Amerikaanse markt zou moeten bieden.

Tot slot: het boek bevat weinig data over bijvoorbeeld de ontwikkeling van handel en investeringen. Voor sommigen zal dat een gemis zijn. Daarentegen is de annex met een chronologisch overzicht van de economische integratie in Latijns-Amerika een nuttige toevoeging.

Beppo van Leeuwen

Dr E.H. van Leeuwen is verbonden aan de vakgroep International Economy and Business van de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Toerisme en lokale ontwikkeling in Latijns-Amerika

Heidi Dahles & Lou Keune:

Tourism Development and Local Participation in Latin America.

New York/Sydney/Tokio: Cognizant Communication Corporation, 2002; 177 blz.; € 30,= (www.cognizantcommunication.com)
ISBN: 1-882345-43-6

Latijns-Amerika weet steeds meer toeristen aan te trekken, eind jaren negentig zo rond de 55 miljoen per jaar. Vooral Mexico en de Caraïbische eilanden zijn populaire vakantiebestemmingen. Latijns-Amerika heeft dan ook veel te bieden. Naast 'sun, sand, see' kunnen toeristen over ruïnes van oude beschavingen klauteren; per kano, paard of gewoon te voet avonturen beleven in nationale parken; of kunstnijverheid kopen in 'authentieke' inheemse dorpen. De toeriste 'industrie' is in veel Latijns-Amerikaanse landen het laatste decennium explosief gegroeid. En die groei wordt door de diverse overheden toegejuicht en zo mogelijk gestimuleerd. Toerisme kan helpen – zo is de verwachting – kwakkelende economieën op peil te brengen en armoede te bestrijden. Maar de *impact* van het toerisme op regio's en lokale gemeenschappen is overweldigend groot. Zeker ten aanzien van het milieu, sociale rechtvaardigheid en lokale ontwikkeling rijst dan ook de vraag of toerisme niet meer kost dan dat het oplevert.

De bundel *Tourism Development and Local Participation in Latin America*, samengesteld door Heidi Dahles en Lou Keune, gaat over de paradox van toerisme. Toerisme brengt noodzakelijke inkomsten, maar komen die alleen ten goede aan de politieke en economische elites of brengt het

ook ontwikkeling op lokaal niveau? Kunnen lokale gemeenschappen meeprofiteren? De wijze waarop het toerisme zich thans in Latijns-Amerika ontwikkelt, blijkt belangrijke schaduwzijden te kennen (hoofdstuk 10). Vooral de natuur en het milieu hebben eronder te lijden. Toeristen produceren samen een enorme berg afval en de verwerking ervan vormt een groot probleem. In plaats van op speciale stortplaatsen of in verbrandingsovens, belandt het afval vaak in rivieren, de zee of in natuurgebieden. En die natuur wordt al schade toegebracht door de stromen toeristen die zich erin voortbewegen of door de infrastructuur, zoals wegen, havens, hotels en landingsbanen, die ten behoeve van het toerisme wordt aangelegd. Het is triest dat zelfs toerisme dat wordt 'gepromoot' als ecotoerisme, kan leiden tot verdere afbraak van de natuur (hoofdstuk 4 over Costa Rica).

Ook economisch gezien kunnen er vraagtekens worden gezet bij het potentieel van toerisme. Toerisme kan andere vormen van productie verdringen. Landbouwgronden veranderen bijvoorbeeld in *hotel resorts*. Toerisme creëert inderdaad werkgelegenheid, maar voor wie en onder welke voorwaarden? Vaak wordt de lokale bevolking niet in staat geacht de betere banen, zoals managementfuncties, binnen het toerisme te bezetten. Die worden dan ook vergeven aan mensen van buitenaf of zelfs aan buitenlanders. De lokale bevolking vindt vooral werk in banen met een beperkt toekomstperspectief. Ook het 'weglekken' van de inkomsten uit toerisme naar het buitenland beperkt het ontwikkelingspotentieel ervan (hoofdstuk 2). De winsten van internationale lucht-

vaartmaatschappijen, reisbureaus en hotelketens zijn meestal niet bestemd voor Latijns-Amerika, maar blijven in de Verenigde Staten of Europa. Ook een groot deel van wat nationaal en lokaal wordt verdiend, kan 'weglekken' in de vorm van salarissen van buitenlands personeel, invoer van buitenlandse consumptiegoederen en bouwmaterialen, reclamekosten in het buitenland en de winsten van buitenlandse investeerders. Keune en Dahles stellen dat om te voorkomen dat de toerismesector geheel aan de vrije markt wordt overgeleverd, de lokale en nationale overheden zouden moeten ingrijpen (blz. 158). Helaas zijn er in Latijns-Amerika en de Caraïben zoveel voorbeelden te vinden van slecht bestuur, dat er serieuze vraagtekens dienen te worden gezet bij het potentieel van 'good governance'.

Gezien alle nadelen waarmee de vaak grootschalige ontwikkeling van toerisme in Latijns-Amerika gepaard gaat (de vraag rijst trouwens of het er in andere regio's zo anders aan toe gaat), is het streven naar 'duurzame', 'groene', 'lokale', 'verantwoorde', 'participatieve', 'ecologische' ontwikkeling van toerisme begrijpelijk. Is er binnen het economische geweld van grootinvesteerders en de vrije markt nog plaats voor de initiatieven van lokale gemeenschappen? Wat voor kansen biedt het toerisme aan lokale bevolkingsgroepen om geld te verdienen? Kan toerisme dat ontwikkeld wordt door de lokale bevolking, bijdragen aan duurzaamheid?

Hoewel deze vragen centraal staan in dit boek, laat een antwoord zich niet gemakkelijk formuleren. Deels komt dit door de enigszins onevenwichtige, min of meer toevallige samenstelling van de bundel, waarbij

de aandacht vooral ligt bij Midden-Amerika. Aan Costa Rica wordt in drie artikelen aandacht besteed, terwijl Zuid-Amerika slechts in één artikel over Ecuador aan bod komt. Mijns inziens is dit een gemiste kans, want toerisme ontwikkelt zich evengoed explosief in de andere Andeslanden. Verder valt hoofdstuk 6, dat gaat over het beleid van een NGO in El Salvador, enigszins uit de toon. Hoewel aandacht voor de grote rol die NGO's spelen in lokale processen van toeristische ontwikkeling, uitermate relevant is, leest dit artikel toch meer als een handboek voor NGO's om projecten te ontwerpen dan als een wetenschappelijke analyse.

Desondanks blijft er voldoende over om van een interessante bundel te kunnen spreken. Na een relevante economische analyse in hoofdstuk 2 en vervolgens de hoofdstukken over Costa Rica, raakt vanaf hoofdstuk 7 het boek goed op stoom. In dit hoofdstuk worden twee lokale ondernemers gepresenteerd die elkaar heftig beconcurreren. John, de eerste, is een Brit, die zich permanent in een klein stadje in Belize heeft gevestigd, waar hij samen met zijn Belizaanse vrouw een restaurant runt. In het restaurant organiseren diverse familieleden van Johns vrouw hun eigen toeristische activiteiten. Ze werven er klanten die ze als gids meenemen op excursie en ze verkopen er hun kunstnijverheid. Gebaseerd op zijn familienetwerk

weet John een centrale plaats binnen het lokale toerisme te verwerven. Michael, de tweede hoofdpersoon uit dit hoofdstuk, is een Beliziaan; hij runt een agentschap dat excursies organiseert. Aanvankelijk had Michael wegens een crimineel verleden een slechte reputatie. Maar hij weet handig in te spelen op nieuwe overheidsregulering die bepaalt dat gidsen voortaan niet meer zonder vergunning en bijbehorende opleiding mogen werken. Terwijl John blijft vertrouwen op zijn informele familienetwerken, verwerft Michael niet alleen de vergunningen, maar weet bovendien bestuurslid te worden van de vergunningen verlenende instantie. Hierdoor lukt het hem binnen het toerisme een machtspositie te verwerven ten koste van die van John. Deze analyse maakt duidelijk dat door de ontwikkeling van toerisme de posities van de lokale economische elites kunnen verschuiven, wat met conflicten en hoogoplopende spanningen gepaard kan gaan.

Een casus die de lezer vrolijk stemt, betreft de Otavalo-indianen (hoofdstuk 8). Zij komen uit de gelijknamige stad in Ecuador en ze hebben een lange traditie als wevers, handelaren en marktverkopers. In Europa kennen we ze vooral als de indianen die op markten en braderieën hun truien, sjaals en ander weefwerk verkopen en op zaterdag hun panfluiten laten klinken in drukke winkelstraten. Hun stad van herkomst is vanwege de

beroemde kunstnijverheidsmarkt één van de belangrijkste toeristische trekpleisters van Ecuador. Dank zij een slimme combinatie van internationale migratie, handel en productie voor het toerisme in hun eigen stad, zijn de Otavalo-indianen zeer succesvol geworden. Ze beheersen de toeristische sector in Otavalo vrijwel geheel en ze vormen één van de rijkste inheemse groepen in Latijns-Amerika. Tegelijkertijd hebben ze hun etnische identiteit als *Otavaleños* weten te versterken.¹ En dat allemaal mede dank zij het toerisme. De casus van de Otavalo-indianen maakt duidelijk dat het ontwikkelen van toerisme vanuit de lokale gemeenschappen wel degelijk mogelijk is. Hopelijk krijgen andere inheemse groepen eveneens de kans op een dergelijke manier te profiteren van het toerisme in hun regio.

Annelou Ypeij

Noot

- 1 Zie ook Lynn A. Meisch, *Andean Entrepreneurs: Otavalo Merchants and Musicians in the Global Arena*, Austin: University of Texas Press, 2002.

Drs A. Ypeij is postdoc onderzoeker bij het Centrum voor studie en documentatie van Latijns Amerika (CEDLA). Ze werkt binnen het door WOTRO gefinancierde onderzoeksprogramma 'Incatourism in the Andean Highlands: Prospects and Ambivalences of the Idea of Sustainable Tourism (Bolivia, Peru)'.

Aankondiging

Voor onze trouwe lezers is gratis beschikbaar het boekje

**Latijns-Amerika na het 'verloren decennium':
Kansen voor het nieuwe millennium**

uitgegeven door de Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO), december 1998.

U kunt het boekje aanvragen d.v.m. een email (met opgave van adres) naar het redactie-adres van de *Internationale Spectator*.

Allerlaatste resten Tropisch Nederland

Miriam Sluis:

De Antillen bestaan niet – De nadagen van een fictief land.

Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2004; 256 blz.; 16,95 euro; ISBN: 90-351-2686-6

Gert Oostindie & Inge Klinkers:

Decolonising the Caribbean – Dutch Policies in a Comparative Perspective.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003; 291 blz.; 29 euro; ISBN: 90-5356-654-6

Op 14 oktober 2004 schreef het Tweede-Kamerlid Ayaan Hirsi Ali (VVD) in het *Algemeen Dagblad* een 'analyse' over de Nederlandse Antillen. Deze stond bol van de onjuistheden, zoals de bewering dat Aruba één van de Antillen zou zijn.¹ Maar waar de Antillianen zich vooral aan ergerden was dat de kritiek kwam van iemand die nog nooit op de Antillen was geweest, maar wel precies wist wat er mis was. Ook als zij niet in Nederland zijn geboren (maar als vluchteling uit Kenia zijn gekomen), wordt Nederlanders al snel verweten dat ze het allemaal beter weten als ze uit het vliegtuig stappen 'met de sneeuw nog aan hun schoenen'. Dit incident typeert zowel de 'lange tenen van de Antillianen' als de 'desinteresse van de Nederlanders'.

Veel Nederlanders weten maar weinig van de Antillen. Ja, dat het er warm is, dat het er soms stormt, en dat ze bij de evenaar liggen (maar eronder of erboven?). En – misschien wel het belangrijkste – dat de Antillen Nederland veel geld kosten. Soms wordt daaraan toegevoegd dat ze maar onafhankelijk moeten worden, of dat Nederland ze aan Venezuela moet verkopen. De Antillianen zelf overigens wordt hierbij

zelden iets gevraagd. Trouwens, regio's als Oost-Groningen en Zuid-Limburg kosten Nederland ook geld, terwijl de inwoners ook in cultureel opzicht van de rest van de Nederlanders verschillen.

Dergelijke fouten heeft Miriam Sluis duidelijk niet gemaakt. Ze heeft met *De Antillen bestaan niet* een zowel gedegen als onderhoudend boek geschreven, dat ik in één ruk heb uitgelezen. De titel verwijst naar de verzuchting van Jozias van Aartsen uit 2003, dat er nauwelijks samenhang is tussen de eilanden. Eigenlijk is het eerder vreemd dat de fictie dat de Antillen één land waren, nog zo lang stand heeft gehouden. Want dat het een fictie is, toont Sluis overtuigend aan. Curaçao ligt ongeveer even ver van Sint Maarten als Amsterdam van Wenen. Er worden drie talen gesproken: Engels op de Bovenwindse eilanden, Papiaments op de ABC-eilanden,² en Nederlands als een soort *lingua franca*. De politieke partijen zijn niet per thema georganiseerd, maar op eilandelijk niveau. Aruba heeft hieruit in 1986 de meest verregaande consequenties getrokken en gekozen voor de 'status aparte', niet apart van Nederland maar apart van Curaçao. Deze afkeer van het (vooral in eigen ogen) belangrijkste eiland, waar de centrale regering zetelt, loopt als een rode draad door het boek.

Sluis heeft zelf jaren op de Antillen gewerkt, o.a. als journalist voor het – inmiddels ter ziele gegane – Curaçaose dagblad *Beurs- en Nieuwsberichten* en voor *The Daily Herald* op Sint Maarten. Voor dit boek heeft zij alle Antilliaanse eilanden (Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba) plus Aruba

afgereisd, en een bezoek gebracht aan de Falgabuurt in Den Helder, waar veel (kansarme) Antillianen wonen. Deze hoofdstukken worden afgewisseld met korte historische hoofdstukjes. Ook heeft Sluis met veel politici gesproken, vooral uit Curaçao. Want de politiek op de Antillen wordt tenslotte vooral daar gemaakt. Verreweg het interessantste deel van het boek is dan ook 'Chaos op Curaçao', waarin een aardig beeld wordt gegeven van de Curaçaose politiek, en daarmee ook van de politiek van de Antillen zelf.

Zoals het er nu naar uitziet, krijgen Curaçao en Sint Maarten, net als Aruba, een *status aparte*, en worden de overige drie eilanden 'Koninkrijkseilanden met een directe band met Nederland'. Overigens zullen de echte keuzen pas later worden gemaakt. Hoe de relatie tussen de afzonderlijke eilanden en Nederland ook vorm krijgt, er moet gekozen worden tussen een toekomst in 'Europa' als UltraPerifeer Gebied (UPG) van de EU of een Land en Gebied Overzee (LGO) van de EU in de Caribische regio blijven. In het eerste geval wordt een eiland *de facto* lid van de EU, met als verplichting de overname van het *acquis communautaire* en het Europese Landbouwbeleid, maar met de garantie het lidmaatschap van een 'club' waarop men in geval van nood kan terugvallen.

Zeker, de Antillen vormen een 'fictief land', maar toch zijn er heel wat gemeenschappelijke factoren, ook met Nederland trouwens. Zelf geeft Sluis al aan dat 'in de context van familiale banden de Antillen wel bestaan' (blz. 236): veel families wonen op meer dan één eiland. En bij de behandeling van Aruba,

Bonaire en Sint Maarten vermeldt Sluis dat de identiteitskwes- tie er sterk speelt. Deze eilanden worden immers overspoeld met immigranten (wat overigens ook voor Curaçao geldt), waardoor de vraag steeds sterker wordt wie zich nog Arubaan, enz. mag noemen. En dat geldt voor Nederland ook steeds sterker, en ook hier door de toevloed van immigranten die wél voor lagere lonen willen werken. De globalisering dwingt zo alle drie de delen van het Koninkrijk hun verzor- gingsstaat te saneren.

Mijn belangrijkste punt van kritiek op het boek is dat er wat lichtvaardig over de Nederlandse betrokkenheid bij veel belangrijke Antilliaanse proble- men heen wordt gestapt. Ik doel hier niet op het feit dat de Antillen een Nederlandse creatie zijn, maar op de corruptie, de drugshandel en het slechte bestuur. Hiervoor is Nederland meer verantwoordelijk geweest dan vaak wordt aangenomen, en dan in dit boek naar voren wordt gebracht.

Hebben de Nederlanders de men- taliteit van corruptie naar de Antil- len geëxporteerd? Zeker is wel dat onlangs grote bouwbedrijven politici op Curaçao, Bonaire en Sint Maarten hebben omgekocht. Dan is er een 'vici- euze cirkel' op gang gebracht. Door de corruptie is de armoede toegenomen, waardoor de regering-Luisa Godett werd verkozen, waardoor de corruptie en de armoede weer zijn toegenomen.

Ten tweede is het drugsprobleem op de Antillen voor een groot deel te wijten aan de vraag naar cocaïne uit Nederland/Europa. Zolang die sterke vraag niet (door middel van een of andere vorm van liberalisering) onder controle wordt gebracht, zal het 'drugsprobleem' op de Antillen blijven bestaan. En dan hebben de Antillen de pech dat ze op de verkeerde plaats liggen, dichtbij de Zuid-Amerikaanse kust. Dit deel van het Koninkrijk fun- geert duidelijk als een soort 'spring-

plank' naar Europa. Vanuit Curaçao (en zeker vanuit Aruba) is deze kust bij helder weer goed zichtbaar.

Niet alleen heeft de intrede van cocaïne een ongunstige invloed op de volksgezondheid gehad, het verschijn- sel heeft ook negatieve economische prikkels uitgezonden. Waarom veel tijd besteden aan het naar school gaan, en waarom zou je hard werken in een normale baan, als je in de drugshandel veel sneller rijk kunt worden? Want *met* de drugs heeft het geweld zijn weg gevonden naar in ieder geval de ABC-eilanden.² En schat- tingen van het aantal Curaçaoërs dat betrokken is bij de drugseconomie, liggen rond de 50%.³ Het is duidelijk dat als het 'drugsprobleem' niet wordt opgelost, de toekomst van in het bijzonder Curaçao er donker uitziet.

Ten derde stelt Sluis dat de Antil- lianen het voormalig staatssecretaris voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken Gijs de Vries kwalijk hebben genomen dat hij hamerde op sanering van de Antilliaanse overheidsfinanciën (blz. 197). Zoals ik van veel Antillia- nen heb gehoord, erkende iedereen dat dit nodig was; vandaar dat het kabinet-Pourier zeer ingrijpend in het ambtenarenapparaat gesneden heeft. Eenderde van het ambtenarenappa- raat moest hierbij worden gesaneerd. Toen bleven echter de door het IMF beloofde goedkeuring, en daarmee de beloofde Nederlandse gelden uit. En dát heeft men De Vries hier zeer kwalijk genomen.

De Antillen bestaan niet geeft aardig weer dat Nederland nooit een consistente en goed doordachte visie op de toekomst van de Antillen heeft gehad. Eerst ging het om een kolonie, later om overzeese rijkdelen die op termijn onafhankelijk moesten worden. Uiteindelijk heeft Nederland de rekening gepresenteerd gekregen voor dit gebrek aan visie. Niet alleen financieel, maar ook in de vorm van

grotere – en kwalitatief minder goede – migratiestromen. Woonden er in 1969 nog maar 10.000 (vooral hoger opgeleide) Antillianen in Nederland, in 2003 was dat aantal gestegen tot 131.000, onder wie meer 'bolletjeslik- kers, rotrijksgenoten en luie losers' uit de Helderse Falgabuurt. *De Antillen bestaan niet* is een boek dat ik ieder- een van harte kan aanbevelen.

In 2003 verscheen *Decolonising the Caribbean*, het sluitstuk van een onderzoeksproject van Inge Klinders en haar promotor Gert Oostindie, dé kenner in Nederland van de Cariben. Dit boek is het vervolg op *Knellende Koninkrijksbanden uit 2001* over de relaties tussen de diverse landen bin- nen het Koninkrijk. *Decolonising the Caribbean* is een vergelijkende studie naar de verschillen in het dekolonisa- tiebeleid van de vier grote Caribische kolonisatoren Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Nederland. Vergeleken met het boek van Sluis is dit een wetenschappelijk werk, dat vermoedelijk voor minder grote groepen aantrekkelijk is, maar niet omdat het slecht zou zijn.

Wat opvalt bij het vergelijken van de Caribische (ex-)koloniën is dat hoe onafhankelijker het land, des te lager de levensstandaard. Aan onafhanke- lijkheid hangt hier duidelijk een 'prijs- kaartje' (blz. 220). Het armste land op het Westelijk Halfrond is al decennia- lang Haïti, ook het land dat het eerst zijn onafhankelijkheid bevocht, op Frankrijk. Dezelfde omgekeerde relatie geldt voor voormalig Britse Caribische koloniën als Jamaica en Guyana, die veel armer zijn dan de huidige 'Over- seas Territories' als St. Kitts & Nevis of Dominica.

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn relatief rijk binnen het Cari- bisch gebied, wat zich dus ook uit in grote stromen van immigranten uit buurlanden. Voor de Antillianen is het Nederlandse dekolonisatiebeleid

relatief gunstig geweest, zeker vergeleken met Suriname en veel andere landen in het Caribisch gebied. En Frankrijk is duidelijk de meest genereuze ex-kolonisator. Het beste dat Nederland op Curaçao gebracht heeft, is ongetwijfeld een min of meer betrouwbare rechtsstaat. Maar het verschil tussen Frankrijk en Nederland wordt daarentegen, zo blijkt uit het boek van Sluis, goed

geïllustreerd door het verschil in kwaliteit van de wegen aan beide kanten van Sint Maarten.

Thijs de Ruyter van Steveninck

Noten

- 1 Michael Willemse, 'VVD-Kamerlid Hirsi Ali slaat alle planken mis', in: *Amigoe*, 14 oktober 2004. Hierin werden 14 fouten opgesomd.

- 2 Aruba, Curaçao en Bonaire – de Benedenwindse eilanden.
- 3 Zie 'Drugs op de Antillen – Het witte spook eist steeds meer', in: *Trouw*, 7 november 2003 (www.trouw.nl).

Dr M.A. de Ruyter van Steveninck werkt als econoom bij de overheid van de Nederlandse Antillen. Hij woont en werkt in Willemstad, Curaçao.

Problemen in een post-koloniale LAT-relatie

Pitou van Dijck (red.):

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname.

Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2004;
x + 176 blz.; € 18,50
ISBN: 90-5170-820-3

Met de publikatie van de beleidsnotitie *Een rijke relatie* in juni 2004 heeft het ministersduo-Van Ardenne/Bot getracht duidelijkheid te scheppen over de toekomstige betrekkingen tussen Nederland en Suriname.¹ Eerder stonden de betrekkingen tussen ons land en de vroegere kolonie al centraal in het rapport *Een belaste relatie*, een door de Nederlandse en Surinaamse ministers voor Ontwikkelingssamenwerking geëntameerde studie naar de ontwikkeling van de ontwikkelingsrelatie sinds de Surinaamse onafhankelijkheid.² De totstandkoming en publikatie van laatstgenoemde studie gingen met dusdanig veel problemen gepaard, dat de voortdurende gevoeligheid van de relatie tussen de voormalige kolonisator en zijn kolonie nauwelijks beter geïllustreerd had kunnen worden.

De bundel *De toekomst van de*

relatie Nederland-Suriname, onder redactie van CEDLA-econoom en Surinamekenner Pitou van Dijck, is een welkome gids bij het duiden van de spanningen en problemen die gerezen zijn tijdens de wording van het rapport *Een belaste relatie*, dat een evaluatie, vanuit Nederlands én Surinaams perspectief, van een kwart eeuw ontwikkelingsbeleid had moeten worden. Tevens biedt de bundel een aantal aanzetten tot beoordeling, die *Een belaste relatie*, waarschijnlijk mede wegens de politieke gevoeligheid van het rapport, niet verschaft.

De hier besproken bundel is een zeer nuttige diepte-analyse van wat als één van de open zenuwen in de huidige internationale betrekkingen kan worden beschouwd: de post-koloniale betrekkingen tussen voormalige kolonisatoren en koloniën. De recente geschiedenis biedt voorbeelden te over van de spanningen die dergelijke relaties meebrengen. De verzameling artikelen van Van Dijck *et al.* geeft aan dat Nederland allesbehalve immuun is voor het soort problemen dat andere ex-koloniale mogendheden ook ervaren.

De bundel doet twijfel rijzen aan het realiteitsgehalte van de intentie van de Nederlandse regering, uitgesproken in de notitie *Een rijke relatie*, dat zij tot een 'zakelijke, doch betrokken relatie met Suriname op basis van heldere afspraken en overeenstemming over te bereiken doelen' wil komen (blz. 2).

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname bestaat uit zeven hoofdstukken. Na een uitstekende inleiding, waarin de redacteur in kort bestek een synthese biedt van de overige bijdragen, volgen hoofdstukken van Gert Oostindie, Pitou van Dijck zelf, Dirk Kruijt, Rob van den Berg, Hans Lim A Po en Frits van Beek.

Gert Oostindie, mede-auteur van een recent standaardwerk over de Nederlandse dekolonisatie in het Caraïbisch gebied, geeft in een historische beschouwing een analyse van 'de teloorgang van een bijzondere relatie'. Oostindies reconstructie van de ontwikkeling van de relatie Nederland-Suriname benadrukt dat 'Nederland zich [in feite] verplicht [had] tot nauwe samenwerking in een sfeer van consensus ter bereiking van een onhaalbare doelstelling'

(blz. 23). Ondanks de beperkte resultaten van de ontwikkelingshulp, vindt Oostindie dat de ontwikkelingsrelatie voortgezet moet worden. Hiervoor zijn volgens hem verdragsmatige, politieke en ethische argumenten aan te voeren. Bovenal vindt hij dat '[d]e les uit de Caraïben is dat innige postkoloniale banden zeer profijtelijk kunnen zijn' (blz. 32). Wat Suriname betreft, stelt Oostindie dat Nederland vooral zou kunnen bijdragen aan 'kwalitatieve versterking van de Surinaamse overheid en aangrenzende sectoren, die uiteindelijk zélf de ontwikkeling zullen moeten sturen' (blz. 30).

Pitou van Dijck analyseert in zijn hoofdstuk de bijdrage van de Nederlandse hulp aan de ontwikkeling van Suriname. Mede op basis van recente inzichten over de effectiviteit van ontwikkelingshulp, die de rol van instituties en *good governance* benadrukken, stelt Van Dijck met gevoel voor *understatement* dat het ontbreken van voorwaarden inzake (macro-economische) beleidshervormingen 'een tekortkoming [is] geweest met potentieel grote gevolgen voor de effectiviteit van de hulpinspanning' (blz. 54). In een vooruitblik naar de ontwikkeling van de relatie zonder verdragsmiddelen geeft Van Dijck aan dat, zijns inziens, betrokkenheid van een *derde partner*, zoals de Wereldbank, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB), het IMF of de EU, de mogelijkheid zou scheppen de Nederlands-Surinaamse relatie te verzakelijken en de introductie van conditionaliteiten ten aanzien van beleid en bestuur te vergemakkelijken.

Dirk Kruijt, één van de auteurs van *Een belaste relatie*, richt zich in zijn bijdrage op de economische, maatschappelijke en politieke gevolgen van de bilaterale hulprelatie vanaf 1975. Hij constateert dat de twee landen tijdens het proces van hulpverstrekking in belangrijke mate 'elkaars gijzelaars' zijn

geworden en dat '[d]aarom een serieuze dialoog over de gemeenschappelijke betrekkingen en de effectiviteit van de verstrekte hulp niet of nauwelijks [heeft] plaatsgevonden' (blz. 92). Kruijt stelt dat de hulp in de jaren negentig 'opvallende lacunes' (blz. 95) heeft laten bestaan, onder andere in de ondersteuning van de particuliere sector, hervorming van de 'overgedimensioneerde' publieke sector, versterking van de rechtsstaat en vergroting van de veiligheid. Hij pleit, met het oog op de toekomst, voor 'de mobilisatie van het eigene' (blz. 98) door Suriname, waarbij hij vooral activiteiten gericht op de mobilisatie van *eigen* financiële middelen en de bestrijding van het grijze circuit, de totstandbrenging van een efficiënte publieke sector en stimulansen voor het bedrijfsleven, alsmede de mobilisatie van *eigen* talent voor een *self-sustained* ontwikkelingsmodel op het oog heeft.

Rob van den Berg, directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), tracht de verdragsrelatie tussen Nederland en Suriname in een breder perspectief te bezien. Hij stelt dat er tot op heden nog geen 'onafhankelijke prestatie-meting' van de Nederlandse hulp aan Suriname is ondernomen; het rapport *Een belaste relatie* is volgens hem veeleer als een samenvatting van evaluatierapporten en opinies dan als een evaluatie van de doelmatigheid van de hulp te beschouwen. Van den Berg velt een hard oordeel: 'Door het ontbreken van de beoordeling van de feiten krijgen de opinies veel nadruk en worden deze onvoldoende geconfronteerd met de harde realiteit van de samenwerking.' (blz. 128) Wellicht mede dank zij de afwezigheid van evaluaties over de hulp aan Suriname wordt weinig of geen aandacht besteed aan de 'relatieve successen', die Van den Berg samenvat onder de noemer *ownership* en die tot uitdrukking komen in de

relatief geringe Surinaamse afhankelijkheid van technische assistentie en in de gezamenlijke, Nederlands-Surinaamse voorbereiding en evaluatie van activiteiten. In zijn visie is *ownership* van de hulp aan Surinaamse kant groter geweest dan in menige andere bilaterale hulprelatie.

Hans Lim A Po, die als moderator van de zg. referentiegroep voor de 'lessons learned'-exercitie optrad, legt in zijn hoofdstuk vooral de nadruk op het, ook verdragsmatig vastgelegde, speciale karakter van de hulprelatie en de juridische verplichting de relatie, ook na besteding van de hulp gelden, te continueren. Behalve in de verdragsverplichtingen zoekt Lim A Po de redenen voor de medeverantwoordelijkheid van Nederland voor de ontwikkeling van Suriname in de eerste plaats in de historische relatie tussen beide landen. Hiernaast wijst hij op de noodzaak de integratie van Suriname in het Caraïbisch gebied te begeleiden, vooral waar zij gevolgen heeft voor het gebruik van het Nederlands, de vormgeving van het onderwijssysteem en de juridische orde. Ten slotte wijst hij op de onderlinge sociale relatie tussen delen van de Nederlandse en de Surinaamse bevolking. Lim A Po wijst, op grond van zijn argumenten, de conclusie van de notitie *Een rijke relatie* af en vindt dat Nederland, ook na beëindiging van de verdragsrelatie, zou moeten blijven bijdragen aan *state-building* in Suriname, vooral waar het gaat om hervorming van het overheidsapparaat en de macro-economische structuren.

Frits van Beek, die als IMF-medewerker talrijke missies naar Suriname ondernam, behandelt de relatie in het slothoofdstuk vanuit een multilateraal en macro-economisch perspectief. In zijn visie heeft Suriname, als een van de weinige kleine ontwikkelingslanden, vooral uit politieke overwegingen een beroep op bijstand van het IMF

afgewezen, hoewel de macro-economische omstandigheden er wel aanleiding toe gaven. Wat de toekomst betreft, schat hij de kansen van acceptatie van een structurele-aanpassingsprogramma door de Surinaamse regering niet hoog in. Het belangrijkste knelpunt is, volgens hem, de onvermijdelijke eis van hervorming van het overheidsapparaat, dat nu juist in de Surinaamse maatschappij een belangrijk patronage-instrument is.

De conclusie van *De toekomst van de relatie Nederland-Suriname*, verwoord in Van Dijcks inleidend hoofdstuk, is dat noch de oriëntatie van het Nederlands ontwikkelingsbeleid – zoals onlangs neergelegd in *Aan elkaar verplicht* – noch de Nederlandse economische belangen voortzetting van een bijzondere relatie met Suriname zouden vereisen (blz. 10). Continuering van de bijzondere relatie wordt dan ook voornamelijk gemotiveerd op grond van de ook hierboven genoemde verdragmatige, politieke en ethische gronden.

De toekomst van de relatie Nederland-Suriname verdient het serieus genomen te worden door beleidsmakers en politici in Nederland. De bundel biedt voedsel voor een fundamenteel debat over de relatie van ons land met Suriname, een land waarmee zoveel Nederlanders in hun dagelijks leven te maken hebben, en over de poging van de Nederlandse buitenland-ministers Van Ardenne en Bot deze post-koloniale LAT-relatie te herdefiniëren. De argumenten die de laatsten bieden voor verzakelijking en normalisering van de betrekkingen – kortom, voor het beschouwen van Suriname als een gewoon onderdeel van het buitenland – moeten kritisch tegen het licht gehouden worden in verband met de historisch-politieke, culturele en sociale banden die tussen Nederland en Suriname bestaan hebben en die in de afzienbare toekomst, ondanks alle veranderingen in de omgeving, waarschijnlijk zullen blijven bestaan.

Wil Hout

Noten

- 1 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en minister van Buitenlandse Zaken, *Een rijke relatie. Suriname en Nederland: heden en toekomst*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 20361, nr. 116.
- 2 Dirk Kruijt & Marion Maks, *Een belaste relatie: 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname, 1975*, bijlage bij de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over Suriname, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 20361, nr. 113.

Dr W. Hout is als universitair hoofddocent voor Internationale Ontwikkelingsvraagstukken verbonden aan het Institute of Social Studies te Den Haag.

Rectificatie

In het artikel 'De Verenigde Staten en de Europese Unie in Centraal-Eurazië: relaties met regionale mogendheden' van Mehdi Amineh en Henk Houweling (januarinumnummer, blz. 24-29) staan enige onjuistheden.

Op blz. 25, rechterkolom, 15de regel van onder:

'In 2001 verstookten de Amerikanen 19,6 miljard (Bl/d) olie..'; dit moet zijn: 19,6 miljoen.

Op blz. 25, rechterkolom, 10de regel van onder:

'Naar verwachting zal het verbruik in 2025 gestegen zijn tot 28,3 miljard bl/d olie...'; dit moet zijn: 28,3 miljoen.

Op blz. 27, linkerkolom, 15de regel van onder:

'Verwacht wordt dat China in 2010 de grootste olie-importeur ter wereld zal zijn', moet zijn: 'Verwacht wordt dat China in 2010 nog steeds de grootste olie-importeur na de Verenigde Staten zal zijn.'

Toegang tot digitale tekstbestanden via

www.internationalespectator.nl

Samenwerking voor veiligheid in een tijd van terrorisme

In zijn nieuwste boek, *Free World*, betoogt Timothy Garton Ash op zijn gebruikelijke, welsprekende wijze dat Europa en Amerika nog slechts enkele tientallen jaren de kans hebben te proberen de wereld naar hun hand te zetten, voordat de opkomst van de Aziatische reuzenmogendheden het dirigentenstafje overdraagt aan deze giganten, met hun vaak afwijkend waardenstelsel. Wellicht heeft hij gelijk. In diverse delen van Azië doen zich onmiskenbare gevaren voor, bijvoorbeeld op het Koreaanse schiereiland of als gevolg van de problemen aan weerszijden van de Straat van Taiwan, risico's die de richting van de veranderingen in dat deel van de wereld kunnen beïnvloeden. De manier waarop we de belangrijkste toekomstige uitdagingen in de Westerse wereld en haar nabije buitenland de komende jaren te lijf gaan, zal echter naar alle waarschijnlijkheid de doorslag geven wat betreft onze invloed in de rest van de wereld in de volgende decennia. De vraag is uiteraard hoe een en ander aan te pakken.

Militaire macht krijgt terecht veel aandacht. In dit opzicht besteedt Amerika ongeveer evenveel als alle landen die ook maar iets voorstellen, bij elkaar. De Verenigde Staten beschikken over een potentieel dat grenst aan wat gewoonlijk tot de thematiek van *science fiction* wordt gerekend. Maar militaire macht is op zich zelf van weinig waarde. Het beschikken over meer macht dan andere mogendheden is evenmin perse waardevol. De echte maatstaf voor zinvolle macht ligt in haar verhouding tot de taken die moeten worden verricht.

Wat dit betreft is er een groot verschil. Je kunt oppermachtig zijn in de ruimte, maar als je nog steeds niet de veiligheid van de weg van het vliegveld naar de Groene Zone in Bagdad kunt waarborgen, heb je er niet echt veel aan. Het is een feit dat de Verenigde Staten een supermogendheid vormen als je het land vergelijkt met alle andere mogendheden, maar ze zijn het duidelijk *niet* in verhouding tot de uitdagingen waar het land en de rest van de wereld voor staan – of het nu gaat om Mesopotamië, Palestina, Iran, Pakistan, Kongo, Soedan of het Koreaanse schiereiland.

In het verleden werden we bedreigd door de sterke staten en de sterke legers; nu echter gaat het gevaar

veel meer uit van de zwakke staten en de schimmige structuren die zich erin nestelen. Juist hier vinden de dreigingen die uitgaan van mondiaal terrorisme hun gevaarlijkste en sterkste thuishaven. Onze veiligheid zal de komende decennia aan beide zijden van de Atlantische Oceaan minder afhangen van ons vermogen militaire middelen in te zetten om sterke staten en legers te vernietigen dan van onze bekwaamheid een breed spectrum van werkwijzen en instellingen te hanteren om zwakke staten op te lappen en in het uiterste geval zelfs nieuwe te vormen.

Vernietiging van staten is een betrekkelijke recht-toe-rechtaan-affaire. Sommige staten munten zelfs uit in zelfvernietiging. Bombarderen is kinderspel. Het opbouwen van staten, zeker in ingewikkelde multi-etnische gebieden, vergt een overvloed aan geld, geduld en beleid, vaak heel wat meer dan onze soms heel ongeduldige democratieën kunnen opbrengen.

Er is een grote overeenkomst in de wijze waarop nucleaire *afschrikking* ooit het belangrijkste middel was om de oude internationale orde te beheersen, en *statenopbouw* in lastige en veeleisende gebieden als de belangrijkste vaardigheid die men meester moet zijn in het tijdperk waar we net aan begonnen zijn. Onze methoden hiervoor zijn nog nauwelijks zo ontwikkeld als eigenlijk zou moeten. We hebben alle redenen te proberen te leren van de vergissingen die we de laatste decennia hebben gemaakt, om te voorkomen dat we ze in de toekomst opnieuw maken.

Maar al te vaak worden kwesties als deze allereerst in militaire termen beschouwd. We denken in termen van snelle interventies en geloven dat er een snelle uitweg zal zijn. Veel te weinig is er het besef dat een militaire interventie, om welke reden dan ook, slechts de allereerste fase vormt van een langdurige, veelzijdige en heel kostbare inzet, die van wezenlijk belang is om te voorkomen dat de interventie waarmee het begon een mislukking wordt. Als je de oorlog wint maar de vrede niet weet te winnen, heb je niet alleen weinig bereikt maar de weg bereid voor de volgende oorlog.

Lessen uit Bosnië en Kosovo

De jaren '90 vormden voor Europa een tijd van grote

prestaties. Maar het was ook het decennium van de diverse oorlogen over de *erfenis van Joegoslavië*. Dat we daarop niet waren voorbereid, is min of meer een eufemisme; het internationaal beleid tijdens een reeks van oorlogen die meer dan een tiental jaren duurde, was over het algemeen meer reactief en georiënteerd op wat op korte termijn nodig was, dan pro-actief en gericht op lange-termijndoelstellingen.

We kunnen belangrijke lessen trekken uit de zeer uiteenlopende situaties in Bosnië en Kosovo. Na een oorlog die vanwege transatlantische geschillen langer duurde dan zou hebben gemoeten, bereikten we in *Bosnië* uiteindelijk een vredesakkoord dat was gebaseerd op een politiek compromis tussen de diverse zogenaamde constituerende nationaliteiten van het land, met inschakeling van de gehele regio en gebaseerd op een brede internationale consensus. Het vredesakkoord van Dayton was in zijn soort het meest ambitieuze document in de moderne geschiedenis, met als inzet niet alleen een eind te maken aan een oorlog, maar ook een staat op te richten op de grondslag van weinig meer dan de ruïnes en wedijver van een bittere oorlog. Toen we aan de uitvoering begonnen mee te werken, was het officiële credo dat dit een korte en door militairen gedomineerde zaak zou worden. De strikte tijdsbeperking voor de NAVO-stabiliseringsmacht bedroeg één jaar, terwijl de internationale *militaire* presentie veel meer gezag werd toevertrouwd dan haar zwakke *politieke* evenknie.

Een decennium later zien veel dingen er heel anders uit. De NAVO bleef negen jaar ter plekke; haar overdracht aan de Europese Unie betreft een missie zonder enige einddatum. En terwijl de kleine internationale burgerlijke en politieke presentie in het begin alleen een adviesfunctie had, heeft zij zich intussen als zo'n onderkoning-achtige macht ontpopt, dat waarnemers zich afvragen of Bosnië werkelijk als een echt onafhankelijk land kan worden beschouwd. Maar toch kan van een succes worden gesproken. De oorlog zal niet opnieuw uitbreken. Er is sprake van een langzaam proces in de richting van een enigszins meer ontspannen samenleven. Vele vluchtelingen zijn teruggekeerd. Negen jaar is maar een korte tijdsspanne in een lang genezingsproces.

Kosovo was en is heel anders. Hier struikelden we de oorlog in omdat onze zoektocht naar vrede mislukte, en beëindigden we de oorlog met de broodnodige vrede die nog vluchtiger, nog verder weg, nog moeilijker bereikbaar is. Bij gebrek aan enig alter-

natief werd de Verenigde Naties gevraagd een niet in tijd begrensde maar in wezen op handhaving van de *status-quo* neerkomende inspanning te verrichten in de veronderstelling dat de tijd alle wonden heelt en de problemen vanzelf zouden verdwijnen.

Maar in dit soort regio's genezen open wonden zelden vanzelf. Integendeel, ze hebben de neiging erger te worden en de besmetting zelfs verder te verspreiden. Juist dit verschijnsel hebben we de laatste jaren in Kosovo zich zien voordoen. Er heerst geen vrede tussen de diverse gemeenschappen; op z'n best kan men spreken van een afgedwongen afwezigheid van regelrechte oorlog. Er behoeft geen twijfel over te bestaan dat terugtrekking van de NAVO uit Kosovo zou leiden tot een terugkeer van wilde etnische oorlogvoering.

We kunnen hier ten minste twee lessen uit trekken. De *eerste* luidt dat tenuitvoerlegging van een vredesakkoord dat neerkomt op een staats-opbouwoperatie, niet alleen een langdurige militaire aanwezigheid vergt, maar een zelfs nog meer vastbesloten lange-termijninspanning op politiek en economisch terrein. De *tweede* is dat een interventie die er niet in slaagt onmiddellijk politieke overeenstemming te bereiken door een zo breed mogelijke lokale, regionale en internationale consensus op te bouwen, of die zelfs onzeker is over haar politieke lange-termijndoelstellingen in termen van staatsvorming, naar alle waarschijnlijkheid in een later stadium in ernstige problemen verzeild raakt.

De Grote Balkan

We worden geconfronteerd met een reeks uitdagingen waarbij we lering kunnen trekken uit deze lessen. Voor ons Europeanen ligt het voor de hand in het bijzonder aandacht te schenken aan alle uitdagingen die zich voordoen in het voormalig Ottomaans gebied, dat zich uitstrekt van Bihac in Bosnië in het noordwesten tot Basra aan de Perzische Golf in het zuidoosten. Het post-Ottomaans gebied is in zekere zin slechts een deel van de grote boog van instabiliteit (Zbigniew Brzezinski duidde deze onlangs aan als de 'Grote Balkan'), die zich uitstrekt van Agadir tot Amritsar en van Astrakhan tot Aden. Al duizenden jaren is deze uitgestrekte regio de geboorte- en ontmoetingsplaats van beschavingen, godsdiensten en culturen. Het resultaat is een mozaïek dat niet gemakkelijk in te passen valt in de meer recente patronen van natiestaten.

Joegoslavië en Irak werden in hetzelfde tijdsges-

wricht gecreëerd uit de puinhopen van het Ottomaanse Rijk. De kwesties -Kosovo en -Koerdistan hebben in ieder geval diverse kenmerkende aspecten gemeen. Halverwege deze crisisgebieden ligt het fraaie eiland Cyprus, waar nog maar kort geleden een heel ambitieuze poging tot oplossing van het conflict werd verijdeld door de onbuigzame krachten van het nationalisme. Meer in het noorden treffen we het etnisch mozaïek aan van steppevolkeren die ooit werden tegengehouden door de bergen van de Kaukasus. En niemand kunnen de uitdagingen ontgaan waarvoor we worden gesteld in de klassieke gebieden tussen de rivier de Jordaan en de Middellandse Zee.

In deze hele regio gaat het er zelden om natiestaten op te bouwen naar het model dat in Europa de afgelopen eeuwen overheerste, maar eerder om het streven naar vorming of versterking van staatsstructuren die kunnen rekenen op de loyaliteit van volkeren met uiteenlopende godsdiensten en wereldbeschouwingen. Dit is de opdracht waarmee we bijna een decennium hebben geworsteld in Bosnië, die we tot nu toe niet hebben kunnen uitvoeren in Kosovo, die zo'n lastig karwei bleek in Cyprus, die besloten ligt in een reeks conflicten in de Kaukasus en die ons nu bezighoudt in de pogingen tot staatsvorming in zowel Mesopotamië als Palestina.

In dit laatste gebied, in de vruchtbare halve maan van de tijd van Abraham, worden we nu geconfronteerd met de moeder van alle staatsvormingsopdrachten. De bevrijding van Irak uit zijn verleden en die van Palestina uit zijn heden, wat ook veiligheid in Israël zou opleveren, zijn projecten die nauw verwant zijn. Succes kweekt succes en de ene mislukking lokt de andere uit. De komende jaren zullen de doorslag geven. Er zijn maar weinig gebieden waarvoor het zo belangrijk is een samenhangend Europees beleid te formuleren en een duidelijke transatlantische consensus te bereiken.

De inzet is hoog. Over tien jaar zal de halve maan in haar geheel een vruchtbare akker zijn voor democratie en hervorming of getuigen van wanhoop en woede. Wat de uitkomst ook zal zijn, de diepgaande gevolgen ervan raken ook Europa, dat nu eenmaal het onmiddellijk aangrenzend werelddeel is.

Strijd tegen mondiaal terrorisme

Willen de beide pogingen tot staatsvorming succes hebben, dan is een veel grotere multinationale betrokkenheid ter plekke nodig. Dat geldt uiteraard voor de Verenigde Naties, maar ook de NAVO en

de EU zullen wellicht een belangrijke rol moeten spelen. Ons vermogen dit soort taken van statenopbouw aan te kunnen, is niet alleen van belang om humanitaire rampen te voorkomen en zelfs volkerenmoord, gezien het feit dat desintegratie de bestaande, in zekere zin beschermende structuren vernietigt, maar ook voor de uitkomst van de huidige strijd tegen het nieuwe mondiale terrorisme. In dit opzicht zal succes op de lange termijn minder afhangen van het uit de weg ruimen van de huidige terroristen – ook al is dat van doorslaggevend belang – dan van het voorkomen dat nieuwe lichten terroristen ontstaan. Het gaat bij het resultaat op de lange termijn niet allereerst om het aantal gedode vijanden dank zij onze superieure wapens, maar om het aantal harten dat we kunnen veroveren met het arsenaal van onze waarden.

We weten langzamerhand het een en ander over de manier waarop degenen die in terroristische organisaties en netwerken terecht komen, worden gerekruteerd. Het betreft vaak een langdurig proces met verscheidene stadia. Wat opvalt is dat wat een persoon ertoe brengt de stap te zetten van *louter aanhanger* te zijn van wat deze ziet als een rechtvaardige zaak, naar de bereidheid van deze persoon zelfs zijn of haar leven ervoor te offeren, veelal de wens is in een *specifiek conflict* mee te gaan strijden, vaak een conflict met een duidelijk nationaal karakter. Mohammed Ata – om het bekendste voorbeeld te nemen – wilde eigenlijk gaan deelnemen aan de strijd in Tsjetsjenië. Pas toen dat kritieke besluit was gevallen, werd hij bestemd voor Afghanistan en pas toen hij daar een tijd was geweest, kreeg hij een nieuwe bestemming met het oog op de mega-slag die de Verenigde Staten toegebracht zou worden.

Dit patroon zien we zich telkens herhalen. In het verleden was het vaak Bosnië of Afghanistan. In Azië betrof het bijvoorbeeld Kasjmir of Mindanao. Tegenwoordig is het vaak Tsjetsjenië of Irak. En heel vaak speelt ook de kwestie-Palestina, op zijn minst op de achtergrond.

In een tijd van televisieschotels en internet wordt het lijden in verafgelegen conflictgebieden doorgezonden naar eenieder die wil kijken en luisteren. En de subtiele rekruteringsboodschappen kunnen vaak ergens in *cyberspace* worden aangetroffen, waar ze wachten op de bevlogene ziel die de zoektocht naar informatie begint. Ergens tussen zender en ontvanger kan zich nog een geestelijke bevinden.

Kortom, de relatie tussen de staatsvormingstaken

om deze nationale conflicten te boven te komen en de strijd om de terroristische krachten te bedwingen en verslaan, is duidelijk. Het is niet alleen een kwestie van het voorkómen van het ontstaan van wette- en staat-loze gebieden die de uitvals- en trainingsbases kunnen bieden aan terroristische netwerken, maar ook een kwestie van het streven de *grondoorzaken* van het terrorisme weg te nemen.

Het al-Qaeda-netwerk, dat nog steeds de meeste aandacht krijgt, is in wezen een produkt van de conflicten in Afghanistan gedurende de jaren '80. Maar als we mislukken in Irak en nieuwe groepen in staat zullen zijn er rekruterings- en trainings-faciliteiten op te zetten, dan zal het niet lang duren voordat we geconfronteerd worden met nieuwe in de strijd gestaalde lichten terroristen.

De uitdagingen in de vruchtbare Halve Maan hebben uiteraard ook een bredere reikwijdte, zoals men juist in Nederland maar al te goed kan beseffen na de tragische gebeurtenissen van november 2004. Langer dan een generatie werden de Europeanen bedreigd door de sterke sovjet-macht, die Rusland als uitvalsbasis had. Voor de komende generatie zal de lastigste uitdaging echter de aanpak zijn van de gevolgen van de oprispingen in de bredere islamitische wereld.

Deze stuiptrekkingen hebben diverse wortels. De ellende en mislukking van grote delen van de Arabische wereld hebben minstens zoveel te maken met het falen van het Arabisch socialisme als met het verschijnsel godsdienst. Maar het eindresultaat is een regio waar demografische en sociale spanningen op zo'n manier groeien, dat zowel naar buiten als naar binnen gerichte ontploffingen de komende jaren uiterst waarschijnlijk zijn. Wat de grondoorzaken van de problemen ook mogen zijn, het is een feit dat dit de regio is waar zich het hart van de islam bevindt en van de cultuur die deze godsdienst belichaamt.

Botsingen binnen of tussen beschavingen

Waar we getuige van zijn, is een grote botsing *binnen* een beschaving. We zien fundamentalisten, traditionalisten, hervormers en aanhangers van de seculiere staat, die allemaal een antwoord bieden op de vraagstukken waarmee hun geloof en hun volken worden geconfronteerd. Het betreft een strijd van geleerden, politici, soldaten en – soms – mensen die zelfmoordaanslagen plegen.

Onze opdracht is tweeledig. In de eerste plaats om te voorkómen dat deze botsing *binnen* een

beschaving zich ontwikkelt tot een botsing *tussen* beschavingen. En daarna om in deze strijd degenen te helpen overwinnen die aan de kant staan van open samenlevingen en streven naar een open wereld. Als we hier niet in zouden slagen, zouden de consequenties ernstig zijn. De islamitische wereld is onze buur, op de wereldkaart, maar steeds vaker ook aan de overkant van de straat.

De islamitische Bosniërs zijn even Europees als hun katholieke, orthodoxe of joodse landgenoten. Het is pas acht eeuwen geleden dat de schandalige Vierde Kruistocht plaatsvond, die de plundering van Constantinopel teweegbracht. Het is amper 500 jaar geleden dat Turkse islamieten de stad veroverden (1453). Minder dan 400 jaar geleden verbrandden katholieken protestanten in Maagdenburg en protestanten vermoordden katholieken elders. En helaas is het niet zo lang geleden dat joods zijn in grote delen van Europa een wisse dood betekende.

Vandaag de dag werken katholieken en protestanten samen, keren joden zelfs terug naar Berlijn, is er het begin van een moeizame toenadering tussen het Oosters en Westers christendom en moeten we de ontwikkeling stimuleren van een islamitisch geloof dat seculiere en democratische Europese staten als thuishaven ziet.

We dreigen weleens te vergeten dat meer dan een eeuw lang Europa het vertrekpunt vormde voor tientallen miljoenen emigranten. Hongersnood, onderdrukking of oorlog verdreef miljoenen – en vaak de besten – van huis en haard. Maar sinds enkele decennia is het andersom. De prijs van succes is aantrekkingskracht en de prijs van aantrekkingskracht is dat de armen, de onderdrukten of degenen die naar een beter leven streven, zich naar de plaats van het succes willen begeven. Dit scheidt problemen. Maar laten we bedenken dat dit beter is dan de omgekeerde situatie.

Een en ander komt neer op een spectaculaire intensivering van onze wisselwerking met de wereld van de islam. Berlijn is deels een Turkse stad, een van de grootste. In Malmö in Zweden, de derde stad van het land, zijn Ali en Mohammed de populairste voornamen die aan jongens worden gegeven. In het Verenigd Koninkrijk is het wekelijks moskeebezoek groter dan het kerkbezoek op zondag.

En toch betekent dit alles niet dat Europa wordt geïslamiseerd. Dat zal gewoonweg niet gebeuren. Zelfs als de hele bevolking van alle Arabische landen in één keer naar Europa zou worden overgehe-

veld, zou zij nog steeds duidelijk in de minderheid zijn. En niet alleen de geschiedenis, maar ook het recent verleden getuigt afdoende van de superieure aantrekkingskracht van onze Europese en Westerse waarden en idealen voor de grote meerderheid van de volken die er op de een of andere manier aan worden blootgesteld. Het is geen toeval dat er een toestroom is van daar naar hier. Waarden vormen een belangrijk element van dat verhaal.

Niet zozeer de islamisering van Europa is thans aan de orde, op den duur gaat het veel meer om de europeïsering van de islam. Dat zal echter onvermijdelijk de nodige tijd kosten en geen lineair en simpel proces zijn. Zowel Turkije als Bosnië laten zien dat het kan slagen, maar ook bewijzen deze gevallen dat een dergelijke belangrijke transformatie altijd gepaard gaat met spanningen en problemen.

We moeten concluderen dat het succes of de mislukking van de idealen van de Europese integratie – van de zachte krachten van het succes in Oost- en Midden-Europa – de doorslag zal geven voor de stabiliteit en vrede in vele conflictueuze gebieden van de wereld, en zeker in onze buurt van de Grote Balkan en Afrika. Door onze mogelijkheden te verbeteren voor de opbouw van staten en geschillenoplossing in de gebieden van het mozaïek waar beschavingen met elkaar geconfronteerd worden, kunnen wij de meeste uitdagingen confronteren die we nu als bedreiging voor onze samenlevingen beschouwen.

Wanneer alle andere wegen zijn uitgeput, zal dit

zeker de inzet van militaire macht vergen. Onze landen dienen ook over het vermogen te beschikken hard en snel toe te slaan wanneer er simpelweg geen alternatief is. Maar dit dient nooit te worden gedaan zonder een acuut verantwoordelijkheidsbesef voor wat er na komt. Vernietiging is gemakkelijker dan opbouw. De boodschap vanuit Europa is dat vrede bereikt wordt dank zij de opbouw van structuren van integratie waardoor volkeren met verschillende godsdienst, nationaliteit en cultuur vreedzaam samen of op zijn minst naast elkaar kunnen leven. Dit is wat in grote delen van Europa tussen staten heeft plaatsgevonden. Hiermee worstelen we ook binnen onze samenlevingen in een tijd van snel toenemend pluralisme. Dit dient onze bijdrage te zijn aan het streven naar vrede en stabiliteit en de bestrijding van het kwaad van desintegratie en terrorisme in de wereld.

Carl Bildt is onder meer oud-premier van Zweden. Wat betreft het voormalig Joegoslavië: in 1995 volgde hij Lord Owen op als speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie in ex-Joegoslavië en medevoorzitter van de internationale conferentie over ex-Joegoslavië; en van 1999 tot 2001 was hij de speciale gezant van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties voor de Balkan. Dit artikel is de bekorte tekst van de Mullerlezing die hij op 8 december 2004 hield voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) te Den Haag. Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp. Met dank aan Cheryna Abdoel Wahid en Annette Hellinga voor het typewerk.

Te kort door de bocht

N.a.v. Hans Jansen, 'De terreur van de brandende afgunst', in: *Internationale Spectator*, november 2004, blz. 535-539.

In het artikel van Hans Jansen in *Internationale Spectator* van november 2004 worden een hoop twijfelachtige veronderstellingen als feiten gedeponereerd. Maar in het besluit van zijn artikel komt Jansen met een paar wel zéér bedenkelijke conclusies.

In de eerste drie alinea's van 'De terreur van de brandende afgunst' kiest Jansen ervoor het onderwerp te benaderen met een gechargeerde stelling, om het onderwerp verder te ontleden aan de hand van de termen links en rechts. Begrippen waarvan Jansen de onbruikbaarheid reeds zelf lijkt te hebben geconstateerd: 'De termen "links" en "rechts" worden met het jaar onbruikbaarder....' (blz. 535, linkerkolom onderaan).

'Wie denkt dat de terreur verdwijnt wanneer een van zijn hobby's nu eindelijk eens door een groot aantal regeringen krachtadig ter hand wordt genomen, heeft ongelijk', schrijft Jansen op blz. 536, maar over welke hobby's hij het hier heeft? Ik kan weinig anders dan concluderen dat Jansen met het woord 'hobby's' armoedebestrijding bedoelt. Maar om armoedebestrijding als hobbyisme af te doen, lijkt me onzinnig.

'Terreur is autonoom, kan zichzelf prima in stand houden, en komt net als de andere vormen van geweld in laatste instantie voort uit afgunst.' (blz. 536, linkerkolom onderaan) Hier spreekt Jansen zichzelf tegen. Is terreur nu autonoom, blazen de Palestijnen zich op gewoon uit een diep gevoelde aandrang? Waarom heeft Jansen het dan in de volgende alinea's steeds over de rol van afgunst en verwijst hij er zelfs naar in de titel van zijn stuk?

Volgens Jansen vinden 'de allochtonen' (bedoelt Jansen allochtone Nederlanders?) het in hun land van herkomst (Ghana, Suriname, Nepal?) niet leuk omdat ze door de hebzuchtige en afgunstige bevolking haast nog erger afgezet worden dan toeristen (blz. 537).

In de 4e alinea van blz. 538 komt Jansen met een voorstel om vrede in Irak te bewerkstelligen: schaf de 'oude Iraakse grenzen' gewoon af! En zie: 'het probleem-Irak voor ruim 33% opgelost!' (blz. 538 linkerkolom, midden) Dat er bij de invasie voor instandhouding van de territoriale integriteit van Irak gekozen is, laat hij hier evenwel onvermeld.

Niet onbegrijpelijk gezien het feit dat dit weinig met de strekking van zijn artikel te maken heeft, maar dan was het misschien beter geweest dat hij zich dit uitstapje niet veroorloofd had. Jansen werkt zijn idee echter nog verder uit: 'Zet de diplomaten opnieuw aan het werk. Maak de wereld nieuw. Bedenk andere grenzen.' (blz. 538, rechterkolom bovenaan). Dit voorstel komt op mij een stuk simplistischer over dan de bewering dat armoede terrorisme veroorzaakt.

Maar nu de conclusie van Jansens betoog. Het enige medicijn (tegen terrorisme?) is volgens Jansen: '...streven naar een totale verplettering, met overdreven zware middelen en overmacht. [...] Angst aanjagen, en ruim voldoende redenen geven om angstig te blijven, is van groot belang. *Niet bang zijn zelf af te zakken tot het niveau van de terroristen.*' (mijn cursivering!) (blz. 538, rechterkolom midden). Bedoelt Jansen dat men bij het bestrijden van terrorisme niet bang hoeft te zijn net zoveel onschuldige slachtoffers te maken als de terroristen bij het plegen ervan?

Verder weet Jansen blijkbaar ook het zijne van het seksleven van terroristen, want hij beweert: 'Het is...bovendien van groot belang de terroristen als *losers* voor te stellen die op allerlei manieren, ook seksueel, niet aan hun trekken zijn gekomen. Omdat dat meestal waar is, kan het niet zo moeilijk zijn.' (blz. 538 rechterkolom, bijna onderaan).

'Het strafrecht is [...] niet geschikt voor terrorismebestrijding [...] [I]ndien mogelijk moeten terroristen sneuvelen tijdens hun ... acties', want 'tien dode martelaren [...] zijn beter dan een levende, gewapende terrorist op straat' (blz. 538, rechterkolom onderaan). Deze holle retoriek maakt duidelijk dat Jansen het met de rechtsstaat niet zo nauw neemt. Wat denkt hij van een ongewapende terrorist in de cel voor hij of zij zichzelf of andere mensen heeft kunnen opblazen?

'Als de terroristen eenmaal zijn vernietigd, is dat voor de andere, niet vernietigde moslims voldoende bewijs dat de terroristen er ook theologisch naast zaten; anders had God hen immers wel gespaard. Vernietigen gaat dus voor.' (blz. 539, regel 4 t/m 9). Is dit serieus bedoeld? Dan: 'Wanneer er een grote terroristische aanval op een Nederlands doel wordt gepleegd, door terroristen die zich op de islam beroepen, zou dat kunnen leiden tot spontane acties van de bevolking waarbij bijvoorbeeld moskeeën in brand worden gestoken. Dat zal de moslims in Nederland er eerder toe brengen

zich van de terroristen af te keren dan hen te steunen. De overheidsreacties op zulke spontane pogingen tot tegenterreur dienen daar dan ook mee rekening te houden.' (blz. 539 eerste alinea). Met islamitisch geïnspireerde terroristen moet dodelijk afgerekend worden, terwijl bij het in brand steken van moskeeën, en naar ik aanneem ook basisscholen, de overheid maar een oogje toe moet knippen om zo de moslims ertoe te brengen zich van de terroristen af te keren?

Tot slot komt Jansen nog met een volledig uit de lucht gegrepen vergelijking tussen de aanslagen van

11 september 2001 en het beleg van Wenen door het Osmaanse rijk in 1683. Waarmee Jansen eens te meer bewijst niet tot de helderste westerse denkers te behoren. Het is te hopen dat er in het hedendaags islamitisch denken niet zo kort door de bocht gegaan wordt als Jansen ons hier voordoet.

Marten de Jong volgt een opleiding tot geschiedenisdocent

Besprekingsartikel J.H. Sampiemon

Speurtocht naar de wortels van de Amerikaanse *neo-cons*

Alain Frachon & Daniel Vernet:

L'Amérique Messianique, Les guerres des néo-conservateurs.

Uitg. Seuil, 2004; 224 blz.; 18,= euro;

ISBN: 2-020631571

Anne Norton:

Leo Strauss and the Politics of American Empire.

New Haven/Londen: Yale University Press 2004, xiv

+ 235 blz.; \$ 25,=; ISBN: 0-300-10436-7

Amerika is ingrijpend veranderd. Is het een samenzwering, een kabaal van geleerden, een ommekeer in het volksgevoel, een toevallige samenloop van omstandigheden? Het antwoord moet zijn: *van alles wat*. Maar zeker is dat een elitair gezelschap van hoogopgeleiden een belangrijke, wellicht beslissende rol heeft gespeeld in wat een revolutie kan worden genoemd. Anderen bestempelen deze lieden als neo-conservatieven, afgekort tot *neo-cons*. Dat

klinkt als een oxymoron. En dat is het ook. Conservatieven eren het verleden en zijn wantrouwig tegenover het nieuwe. Zij voelen zich goed bij de *status quo*, zowel in de binnenlandse verhoudingen als in de internationale betrekkingen. Voor de *neo-cons* staat het einde van de Koude Oorlog niet alleen voor de overwinning op een verderfelijke tegenstander, maar is dat einde tegelijkertijd een begin van een nieuwe wereldorde naar hun beeld. Niet 'nine eleven', maar 'eleven nine' is de verklarende datum die in het collectieve geheugen moet worden geprent. De militaire macht van Amerika is uitgangspunt en middel. Het doel is een Amerikaans imperium.

Ook tot Europa dringt geleidelijk door dat er in het Atlantisch bondgenootschap wezenlijk iets is veranderd. Dat blijkt ondermeer uit de brief die drie vooraanstaande Europeanen november jl. aan president Bush stuurden. Valéry Giscard d'Estaing, Giuliano Amato en Ralf Dahrendorf erkennen daarin dat het geen zin meer heeft zich te beroepen op de oude bindmiddelen die Europa en Amerika zovele jaren bijeen hebben gehouden. Wel zochten zij naar nieuwe redenen, nieuwe argumenten om het bond-

genootschap te continueren. Daarin overtuigden zij echter niet, omdat zij, weliswaar de verandering erkennende, niet bleken te beseffen hoe diepgaand en wijdverbreid die verandering intussen is. De voormalige Franse president, de ex-premier van Italië en de tot Brit getransformeerde Duitse professor blijven met hun schrijven buiten de werkelijkheid staan.

In de twee hier besproken boeken wordt de aard van de verandering binnen Amerika dichter benaderd dan in de brief van het driemanschap. Het verst komt daarbij Anne Norton, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit van Pennsylvania. Een slag om de arm houden Alain Frachon en Daniel Vernet, beiden redacteur bij het Franse dagblad *Le Monde*. De Amerikaanse politicoloog en de twee Franse journalisten hebben zich verdienstelijk gemaakt met een speurtocht naar de politieke en wetenschappelijke wortels van de zogeheten *neo-cons*, de mannen die de Verenigde Staten van Amerika besturen. Norton volgt hun sporen in Amerika's wetenschappelijke wereld, Frachon en Vernet kijken vooral naar de invloed van *Les guerres des néo-conservateurs* op de transatlantische verhoudingen.

Paul Wolfowitz, Wolfie voor vrienden, is een naam die steeds weer terugkeert. Hij behoort tot de *gang van neo-cons* die, hoewel niet op de eerste rij van machthebbers in Washington, al invloedrijke posities bekleedden in de eerste regering-Bush (1988-1992) en zelfs in de regeringen van Reagan (1980-1988). In *L'Amérique Messianique* illustreren de auteurs aan de hand van een woordenwisseling tussen Wolfowitz en Henry Kissinger (*Dean* uit een eerder tijdperk in Amerika's diplomatieke geschiedenis) wat er binnen de Republikeinse partij en daarmee binnen Amerika is veranderd. In een van zijn boeken tekent Kissinger, 'een tikkeltje neerbui-gend', een portret van Wolfowitz als iemand die niet in staat is te begrijpen dat de morele pretenties een gevaarlijk absolutisme, een afkeer van de nuance en een verwerping van de geschiedenis veronderstellen.

De auteurs noemen Kissinger het prototype van het realisme in de Amerikaanse politiek. Wolfowitz zelf antwoordde dat Kissinger niets van Amerika had begrepen, niet had begrepen dat Amerika een land is dat zichzelf in dienst heeft gesteld van zekere universele beginselen. Wolfowitz hecht meer waarde aan de verdediging van de politieke vrijheid dan aan het bewaren van het strategisch evenwicht, zo vatte de politicoloog Francis Fukuyama de dialoog samen.

Dat deze zelfverzekerde benadering van de in-

ternationale werkelijkheid niet beperkt blijft tot één gemotiveerde geleerde, leiden de auteurs af uit een opmerking van Robert Joe, *Dean* van de Stanford Business School: 'De Amerikanen zijn ervan overtuigd dat wij de vrijheid naar de wereld in haar geheel brengen en dat wij bereid zijn daarvoor een hoge prijs te betalen. Ik weet dat dit in de ogen van Europeanen verschrikkelijk naïef kan schijnen, en toch is dit de innerlijke overtuiging van een meerderheid der Amerikanen.'

Is het programma van de regering-Bush subversief?, vragen de auteurs zich af naar aanleiding van het streven van de president overal in de wereld het ontstaan van vrije en open samenlevingen aan te moedigen. Als antwoord citeren zij de *neo-con* Michael Ledeen, die heeft gezegd: 'Amerika is een verschrikkelijke verwoester.' Volgens Ledeen gooien de Verenigde Staten de mensheid iedere dag ondersteboven, stoten de wereld uit haar evenwicht, of het nu op het gebied van de economie en de wetgeving of van de sport is – niets ontsnapt hun. De creatieve vernietiging is ons logo, zegt Ledeen, vrij naar de econoom Schumpeter. 'Wij zijn in de wereld een grote revolutionaire samenleving en wij willen de revolutie. Wij wensen geen stabiliteit. Wij willen alle tirannen ten val brengen.' Ten slotte: 'Wij zijn een messiaans land.' Een uitspraak die, zo lijkt het, tot de titel van het boek inspireerde.

De twee Franse auteurs blijken zelf niet ondersteboven te zijn van wat ze op hun speurtocht hebben ervaren. Natuurlijk, zij komen tot de conclusie dat de regering-Bush tot nog toe meer anarchie dan vrijheid heeft gebracht en dat de voorwendselen voor haar activistisch militarisme de een na de ander loos zijn gebleken. Maar uiteindelijk sluiten zij zich aan bij een meer algemene Amerikaanse kritiek op Europa als zou het weigeren een kracht voor verandering te zijn of een speler op het internationale toneel. Het neo-conservatieve gedachtegoed zou dan ook een uitdaging voor Europa zijn. Dat de uitdager geen ruimte laat, niet beoogt ruimte te laten, voor een alternatief of zelfs maar voor een begin van een reactie, wordt duidelijk uit het boek van Anne Norton.

De ideologie van de *neo-cons* zou verwijzen naar Leo Strauss, een joodse Duitser die voor de nazi's naar Amerika was uitgeweken en dank zij zijn colleges aan de Universiteit van Chicago een grote naam als politicoloog en filosoof verwierf. Norton wijst deze koppeling af. Het conservatisme van Strauss toonde het gebruikelijke respect voor

gewoonte en traditie. Conservatieven verzetten zich volgens deze zienswijze tegen verandering, zij wantrouwen abstracte beginselen, grootse theorieën en utopische projecten. Zij gaan prat op hun waardering voor ontwikkeling (*Bildung*) en voor de kunsten. Boven alles staan zij voor een kleine overheid. In onze tijd, meent Norton, heeft het Amerikaanse conservatisme afscheid genomen van de behoedzame beginselen van deze traditie.

Het einde van de twintigste eeuw, zegt de auteur, bracht een totale verandering. Het Amerikaans conservatisme gaf zich zonder enig voorbehoud over aan 'big government'. Met de schepping van het departement voor *Homeland Security* (binnenlandse veiligheid) breidde de federale overheid zich op dramatische wijze uit. Niet alleen haar omvang, maar ook haar machtsbereik nam toe. De burgers voelen dit nieuwe gewicht op zich drukken. Iedereen die een vliegtuig neemt of een metaaldetector moet passeren in een of ander openbaar gebouw, voelt de blik van de overheid op zich gericht.

Niets vergroot de macht van de federale regering meer dan oorlog, dat wisten de conservatieven van de oude stempel als geen ander, meent Norton. Desondanks aanvaardden zij zonder ook maar de geringste tegenwerping de exploderende kosten van de oorlog in Irak. En andere oorlogen, zegt Norton, liggen in het verschiet, nu de regering-Bush een oorlog zonder einde tegen het terrorisme voorziet.

In de conservatieve traditie paste plicht tegenover de minder bevoordeelden in de samenleving. Ook daaraan is een einde gekomen. De armen moeten het doen, zo schrijft Norton, met de klikjes van de rijk voorziene dis van de welvarenden. Waar de laatsten in het verleden de noodzaak zagen van zorg voor hun bedienden en hun naasten in het algemeen, sluiten zij zich nu op in gebarricadeerde gemeenschappen. In zo'n constellatie veruurt de samenleving en schrikt een opperrechter er niet voor terug zich niet te verschonen in zaken waarbij een hooggeplaatste vriend is betrokken.

Europeanen, meent Norton, zijn niet sceptisch over het Amerikaanse neo-conservatisme omdat zij erdoor verrast zouden zijn, maar omdat zij zijn verwekkers maar al te goed kennen. Het verschijnsel is in beginsel geen Amerikaanse zaak, maar betrekkelijk kortgeleden vanuit Europa Amerika binnengebracht. De *neo-cons* willen een sterke staat met een sterke leider. Zij beweren dat Amerika zou profiteren van een meer autoritaire democratie. Zij

willen dat die sterke staat een expansionistische politiek voert, dat deze 'rotzooi trapt' in de wereld. Hun nieuwe wereldorde zal niet worden gevestigd met de instemming van het volk, maar door gebruik van geweld. Militaire macht is noodzakelijk voor een robuuste buitenlandse politiek, voor het afdwingen van de *Pax Americana*. Het beroep op de gewone man wordt geëvenaard door de privileges die worden verleend aan de rijksten en aan de grote ondernemingen. De *neo-cons*, kortom, combineren een populistische retoriek met een corporatistische strategie, concludeert Norton.

Het is voor eenieder die zich een beeld wil vormen van de internationale verhoudingen aan het begin van de 21ste eeuw, een praktische noodzaak kennis te nemen van beide hier genoemde boeken. Nog altijd overheerst de idee dat de eigenaardigheden van de regering-Bush tijdelijk zijn. Tot die regering en haar aanhang zal ten langen leste doordringen, zo is de verwachting, dat ook Amerikaanse macht te kort schiet om unilateraal de wereld naar haar hand te zetten. Het Amerikaanse beroep op internationale hulp in Irak wordt begrepen als een eerste aanwijzing dat Washington bij zinnen begint te raken. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat de mannen van de president revolutionaire ideologen zijn, die er niet voor terugschrikken, zoals zij zelf zeggen, de wereld uit haar evenwicht te duwen, wanneer zij dat noodzakelijk achten om hun orde aan die wereld op te leggen.

Het is de hoogste tijd voor Europeanen deze afschrikwekkende werkelijkheid onder ogen te zien. En daarnaar te handelen.

Drs J.H. Sampiemon is commentator van *NRC Handelsblad*.

Nieuwe en goed gedocumenteerde inzichten in de Papoea-geschiedenis

Dirk Vlasblom:

Papoea. Een geschiedenis.

Amsterdam: Mets en Schilt, 2004; 671 blz.; € 35,=

ISBN: 90-5330-399-5

In februari 2000 was Dirk Vlasblom, correspondent van *NRC Handelsblad* in Indonesië, aanwezig bij het grote Papoea-beraad dat het hoogtepunt vormde van optimistische toekomstverwachtingen na de val van president Soeharto. Niet alleen stonden tijdens dat beraad ideeën over vérgaande autonomie en onafhankelijkheid centraal, ook werd de wens geuit een nieuwe geschiedenis te schrijven, die niet zou worden gedomineerd door externe overheersers, maar recht zou doen aan de eigen geschiedenis van de Papoeabevolking. Die geschiedenis heeft Vlasblom in bijzonder korte tijd op monumentale wijze gestalte gegeven.

Het was zijn ambitie een integrale geschiedenis van Papoea te schrijven en men zal van goeden huize moeten komen Vlasblom te overtreffen. In 671 pagina's voert hij de lezer van het weinige dat er bekend is over de prekoloniale tijden, via contacten tussen kuststreken en Oost-Indonesische bevolkingsgroepen gedurende de VOC-tijd, het aarzelende begin van koloniale expansie vóór 1942, de Japanse bezetting, versnelde exploratie en ontwikkeling door de Nederlanders in de jaren '50, naar de weinig flatteuze overdracht van het gebied aan de VN en Indonesië (1962/1963), de vaak hardvochtige indonesianisatie en exploitatie, om ten slotte te eindigen met de hoop op lotsverbe-

tering en autonomie, die vast lijkt te lopen in nieuwe spanningen en conflicten na 1998.

Een van de thema's die Vlasblom behandelt is het onderscheid tussen de kustbevolking, die al lang contacten onderhield met de buitenwereld, en het geïsoleerde binnenland, dat pas in de jaren '50 en '60 door bestuur en kerk 'ontdekt' werd. Een ander thema betreft de grote heilsverwachtingen die in het bijzonder de kustbevolking in de loop van haar geschiedenis in diverse manifestaties hebben bezield.

Papoea was heel lang zoveel mogelijk genegeerd door de Nederlands-Indische overheid. Onbegaanbaar groot en ondoordringbaar onbekend vormde het de slecht onderhouden achtertuin van de kolonie. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd vooral de bevolking langs de noordkust geconfronteerd met ingrijpende gebeurtenissen, waarna het gebied als geheel plotseling in het centrum van de belangstelling kwam te staan toen Nederland het om diverse redenen weigerde af te staan aan Indonesië. Plotseling werd Papoea een modelkolonie, die in grote vaart – maar wel op zijn Nederlands, dus met te weinig middelen – tot ontwikkeling moest worden gebracht. Vlasblom brengt deze jaren fraai in beeld door middel van een serie levendige portretten van direct betrokkenen. Het nadeel van deze strategie is dat de historicus zo nu en dan door de journalist wordt overschaduwd en de lezer te midden van de talloze anekdotes het zicht op de grote lijnen dreigt te verliezen.

Uitgebreid staat Vlasblom vervolgens stil bij de gemankeerde dekolonisatie van Nieuw-Guinea,

die resulteerde in een nieuwe kolonisatie door Indonesië. In dit verband toont Vlasblom overigens ook in grote mate zijn evenwichtigheid door helder aan te geven dat de claim van menig Papoea-activist dat het gebied in 1961 *de facto* onafhankelijkheid was verleend door de Nederlanders, op een mythe berust. Inderdaad stonden de Nederlandse bestuurders het hijsen van de morgenvlag toe, maar dat had op dat moment géén vérstrekkende politieke betekenis. Later groeide dit echter uit tot een moment van grote symbolische waarde.

In vervolg hierop brengt Vlasblom nauwkeurig in beeld hoe Indonesië er alles aan gedaan heeft de zg. *Act of Free Choice*, die de Papoea's in staat moest stellen in 1969 zelf over hun toekomst te beslissen, te saboteren en hoe de Verenigde Naties er weinig boodschap aan hadden in deze erg dwars te gaan liggen.

Ik vraag mij af wat het officiële onderzoek naar de overgang van Nieuw-Guinea van Nederland naar Indonesië, dat op verzoek van het Nederlandse parlement door dr Drooglever is uitgevoerd – en waarvan de publikatie spoedig verwacht mag worden – nog toe te voegen heeft aan hetgeen Vlasblom in zijn boek te berde brengt.

Na de aansluiting bij Indonesië werd het inmiddels tot Irian Jaya herdoopte gebied een wingewest en een vestigingsgebied voor transmigranten. Freeport McMoran werd een van de grootste ertsmijnen ter wereld, waar regering en leger grote belangen bij hebben, migranten uit andere delen van Indonesië domineren handel en bestuur, terwijl ook een groeiend aantal Papoea's in meer of mindere mate deel

ging uitmaken van de Indonesische samenleving en zijn belangen voor een deel zag samenvallen met die van Indonesiërs.

Tegen deze gecompliceerde achtergrond belandde ook Irian Jaya in 1998 in de turbulente periode van *reformasi* en was er alle reden tot optimisme en nieuwe heilsverwachtingen, toen president Abdurrachman Wahid het gebied speciale autonomie beloofde en de nieuwe naam Papoea schonk. De heilsverwachtingen zijn niet uitgekomen. Onder president Megawati werden gedane beloften ingetrokken, de autonomiewetgeving op dubieuze wijze 'overruled', en werd er vanuit het leger op niet mis te verstane wijze te kennen gegeven dat de weg naar onafhankelijkheid onbegaanbaar was. Slachtoffer hiervan werd de Papoea-

leider Theys Eluay – overigens een opportunistisch figuur, die in voorgaande jaren uitvoerig met Jakarta had samengewerkt – die in november 2001 door elitetroepen werd gewurgd.

Inmiddels is de vorming van aparte provincies en nieuwe districten in Papoea in volle gang en daaraan wordt door diverse belanghebbenden uit de Papoea-elite van harte meegeedaan. Niet alleen blijkt hieruit dat deze elite onderling verdeeld is, maar ook dat het Indonesische leger zijn greep op het gebied versterkt omdat het in elk nieuw district recht heeft op een eigen commandopost. Decentralisatie brengt dus géén democratie en transparant bestuur, maar wel het repressieve 'apparaat', zoals men in Indonesië de overheid pleegt te noemen, dichterbij de mensen.

Vlasblom heeft een heel belangrijk boek geschreven, dat spoedig integraal in het Indonesisch moet worden vertaald. Het verschaft immers niet alleen Papoea's nieuwe en goed gedocumenteerde inzichten in hun eigen geschiedenis, maar kan ook geïnteresseerde Indonesiërs informeren over een gebied en zijn mensen die voorlopig nog wel deel zullen blijven uitmaken van Indonesië.

Henk Schulte Nordholt

Dr H. Schulte Nordholt is hoogleraar Aziatische geschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en voorts verbonden aan het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden.

Van staatsveiligheid naar een veilige samenleving

Marie Muller & Bas de Gaay Fortman (red.):
From warfare to welfare: Human security in a Southern African context.

Assen: Van Gorcum, 2004; 118 blz.; € 22,50
ISBN: 90-232-4043

De welluidende titel van dit boek dekt slechts gedeeltelijk de inhoud. De bijdragen behandelen niet de overgang van een staat van oorlog naar een verzorgingsstaat, maar de ontwikkeling van een breder veiligheidsconcept. De veiligheid van de staat in de militair-politieke betekenis blijft een hoeksteen van het streven naar meer stabiliteit, maar zij is niet voldoende om de veiligheid van de burger te waarborgen. Het doel is een samenleving waarin de burger zich veilig voelt, overeenkomstig de formulering

die tien jaar geleden werd vastgelegd in het *Human Development Report 1994* van het United Nations Development Programme (UNDP). Een veilige samenleving betekent niet alleen dat mensen beveiligd zijn tegen oorlogsgeweld, terreur of rampspoed, maar ook dat zij gevrijwaard zijn van honger, ziekte en onderdrukking. In een veilige samenleving behoren de burgers ook beschermd te zijn tegen plotselinge verstoring van hun dagelijks leven, zowel thuis, op hun werk als in hun gemeenschappen. Verwerkelijking van dit brede veiligheidsconcept vergt een geïntegreerd beleid, politieke wil aan de kant van Afrikaanse landen én donorlanden, alsmede betere coördinatie.

Dat verheven ideaal is ver verwijderd van de vaak barre Afrikaanse werkelijkheid. Ook in landen die niet

in staat van oorlog of burgeroorlog verkeren, hebben de burgers veelal een proces van verarming doorgemaakt. De toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en betaald werk is in veel landen niet verruimd, maar verslechterd. Wie nu jong is in Afrika, heeft weinig toekomst.

De gebundelde opstellen over dit bredere veiligheidsconcept en de toepassingsmogelijkheden in Zuidelijk Afrika zijn de weerslag van twee bijeenkomsten, in 1998 en 1999 gehouden onder auspiciën van de Nederlandse en de Zuidafrikaanse Pugwash-afdelingen. De tweede Zuidafrikaanse partner was het Institute for Security Studies, dat zelf ook een transformatie heeft doorgemaakt van militair-strategische *thinktank* voor Pretoria tot een instituut met een bredere onderzoeksagenda.

De titel *From warfare to welfare* suggereert de analyse van een proces dat in de richting van het beoogde ideaal kan leiden. De meeste hoofdstukken hebben echter een statisch karakter: ze zijn beschrijvend of normatief van aard. Het boek omvat twee delen: de eerste drie hoofdstukken behandelen dit bredere veiligheidsconcept, terwijl de laatste vier de stand van zaken in zuidelijk Afrika beschrijven. Daar tussenin wijst *Sylvia Borren* op de kloof tussen ideaal en werkelijkheid.

Weliswaar behandelt *Sverre Lodgaard* behalve het concept ook de operationalisering, maar de recepten voor een veiliger samenleving zijn bekend en voorspelbaar. Voorkomen – in acht varianten – is beter dan genezen; het beperken van de beschikbaarheid van lichte wapens vermindert de kans op geweld en criminaliteit; en vredesoperaties kunnen worden uitgebreid van het terrein van staatsveiligheid naar het bredere doel van een veilige samenleving. Het is niet duidelijk hoe die ‘vredesoperaties’ verschillen van de huidige multilaterale ontwikkelingsamenwerking.

Marion Kappeyne van de Coppello geeft in haar hoofdstuk over een samenhangende ontwikkelingsstrategie blijk van een onverminderd geloof in de maakbare samenleving: ‘The first priority after pacification is power-sharing and the creation of institutions essential for accountable, transparent government and a well-functioning economy’ (blz. 47). Helaas is de notie van machtsdeling en coalitievorming een vreemde eend in de Afrikaanse bijt. De macht wordt veroverd of overgedragen, van generatie op generatie, van partij op partij, van leider op leider. Maar er zijn weinig voorbeelden van een geslaagde machtsdeling: zie de mislukte experimenten in Ivoorkust, Kongo-

Brazzaville, Angola, Liberia, Sierra Leone, Burundi, enz.

De laatste vier hoofdstukken presenteren de stand van zaken in zuidelijk Afrika, met een aanzienlijke overlap waar het gaat om de instituties van de Southern African Development Community (SADC), waarbij de nadruk ligt op het veelbesproken ‘Organ on Politics, Defence and Security Cooperation’. De instituties van de SADC zijn ongetwijfeld van belang voor betere regionale samenwerking, maar de meeste auteurs blijven steken in een beschrijving. Zimbabwe heeft alle instituties behorend bij een democratische rechtsstaat, maar het land functioneert niet als zodanig. Wat is de politieke en sociale dynamiek achter de gevels van de instituties?

Hussein Solomon geeft een beknopt overzicht van de demografische ontwikkelingen, de zeer ongelijkmatige economische ontwikkeling, de milieufactoren, de groeiende schuldenlast, het krimpende aandeel van Afrika in de wereldhandel en de gevolgen van de economische structurele-aanpassingsprogramma’s (ESAP’s) die in veel landen hebben geleid tot verlies van koopkracht en werkgelegenheid. Het demografische aspect had meer aandacht verdiend. Samenlevingen waar meer dan de helft van de bevolking jonger is dan 18 jaar, zijn inherent instabiel als deze jongeren geen toekomstperspectief wordt geboden.

Terecht vraagt *Bas de Gaay Fortman* zich af wat er zou gebeuren in de gevestigde democratieën in het noorden als zij in betrekkelijk korte tijd een halvering van hun inkomen zouden doormaken. Juist toen de burgers dank zij de democratiseringsgolf van de jaren ‘90 een betere dienstverlening konden eisen van hun staat, legden structurele-aanpassingsprogramma’s stringente beperkingen op

aan het vermogen van de Afrikaanse staat deze diensten te leveren. De legitimiteit van toch al zwakke staten werd daardoor verder ondermijnd, concludeert *Jakkie Cilliers*. Zo komt het slothoofdstuk terug bij af: zonder een redelijk functionerende staat hebben de burgers geen uitzicht op veiligheid, in enge of in brede zin.

De bundel biedt een handzaam overzicht van lopende discussies en van de institutionele stand van zaken in SADC-verband, maar levert geen nieuwe feiten, inzichten of strategieën.

Ineke van Kessel

Dr I. van Kessel is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden.

John Jansen van Galen: De toekomst van het Koninkrijk. Over de dekolonisatie van de Nederlandse Antillen.

Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact, 2004; 224 blz.; 17,90 euro; ISBN 90-254-1916-X

In deze studie analyseert de auteur de 50-jarige (politieke) geschiedenis van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit verleende autonomie binnen het Koninkrijk aan de Nederlandse Antillen (Aruba, Bonaire, Curaçao, St. Maarten, Saba en St. Eustatius) en Suriname. Inmiddels is Suriname onafhankelijk geworden en heeft Aruba zich als zelfstandig rijksdeel van de Nederlandse Antillen afgesplitst. In hoofdstukken die titels dragen als 'De Nederlandse Antillen, een onmogelijke constructie' en 'Het koninkrijk, een baaierd van conflicten' analyseert Jansen van Galen met kennis van zaken de onderlinge verhoudingen, de teleurstellende ontwikkeling die afweek van wat het Statuut beoogde, alsmede de huidige stand van zaken en wederzijdse frustraties. In de laatste hoofdstukken behandelt hij mogelijke alternatieven voor de huidige situatie: onafhankelijkheid van de Antilliaanse eilanden; annexatie van Aruba, Bonaire en Curaçao door Venezuela; aansluiting bij Nederland (in de vorm van provincies); aansluiting bij de Europese Unie als ultraperifere gebieden (buitengebieden) passeren o.m. de revue. Ook behandelt hij het artikel van Jessurun d'Oliveira (2003) dat, zo ziet het er gezien de titel naar uit, een omgekeerde weg bepleit: 'Nederlandse secessie uit het Koninkrijk, oftewel: fifty ways to leave your lover(s)' – Nederland moet klaarblijkelijk het Koninkrijk opblazen door zelf uit te treden. Al deze mogelijkheden hebben echter hun eigen complicaties en stuiten op tal van obstakels. In de slotpagina's over de toekomst van het

Koninkrijk bekent de auteur minder dan ooit te weten hoe het verder moet. Hij stipuleert dat het Koninkrijk moet worden opgevat als 'een rechtsgemeenschap, die garant staat voor handhaving van mensenrechten, democratie, deugdelijke rechtspraak, behoorlijk bestuur en bewaking van de rijksgrenzen. Meer moet Den Haag niet op zijn schouders willen nemen.' (blz. 214); en dit is al heel wat. Verder spreekt hij van schuldsanering, afschaffing van de ontwikkelingshulp en over de mate waarin Nederland verantwoordelijk moet (en kan) zijn voor drugsbestrijding. 'In ieder geval moeten we nog lang met dit Koninkrijk leven', zo is zijn eindconclusie, 'realistischer en een aantal illusies armer, zonder de rooskleurige zorgeloosheid waarmee het vijftig jaren geleden tot stand kwam'. (blz. 215) De studie wordt afgesloten met een personenregister. John Jansen van Galen is journalist en werkt voor *Het Parool* en de NOS-radio. Zijn studie kwam tot stand in samenwerking met de Wiardi Beckman Stichting. (F.v.d.B.)

Ronald A. Walker: Multilateral Conferences. Purposeful International Negotiation.

Basingstoke: Palgrave Macmillan Ltd., 2004; xxii + 281 blz.; £78,20 ISBN 1-4039-3321-9

Deze studie beoogt een 'elementaire introductie te zijn in hoe multilaterale conferenties werken, en wat men, participierend in zo'n conferentie, kan doen om de uitkomst ervan te beïnvloeden'. Vertegenwoordigers van staten (meestal vertegenwoordigers van regeringen) nemen aan dergelijke bijeenkomsten deel. Overigens kunnen Internationale Organisaties zowel participant als doelwit van multilaterale conferenties zijn. Zij variëren van een bijeenkomst van

de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tot kleine groepjes vertegenwoordigers van de Europese Unie die bijeenkomen om iets recht te zetten. De auteur is een Australische ex-diplomaat, die zijn beroep uitoefende in een periode dat zijn land een belangrijke rol speelde bij kwesties als de 'Uruguay Round trade agreements', de 'Chemical Weapons Convention', de totstandkoming van een regeling van het Cambodja-conflict, het 'South Pacific Environmental Programme', enz. Multilaterale bijeenkomsten worden gekenmerkt door bijzondere procedures en processen. Speciale middelen, strategieën en bekwaamheden dienen door de participanten te worden ontplooid, willen zij bepaalde doeleinden kunnen bereiken. Walker licht het proces en de daarbij behorende infrastructuur van de multilaterale diplomatie in drie delen minutieus door. In het laatste deel wordt 'de waarde' van dergelijke conferenties geëvalueerd, met aandacht voor de kritiek die erop wordt uitgeoefend. Ze worden vaak afgedaan als 'inefficient or ineffective or, conversely, denounced as too powerful and illegitimate' (blz. 245). Maar wat men er ook tegen in kan brengen, er is inderdaad 'no clear demarcation between the use of multilateral conferences for the individual (anarchic) purposes of governments, the exercise of power or collective governance' (blz. 255). Ze nemen soms belangrijke besluiten en geen enkele regering kan het zich (lange tijd) veroorloven er niet aan deel te nemen. In een apart hoofdstuk (blz. 227-241) behandelt Walker de 'nationale stijl' van deelnemers aan conferenties: zo kwalificeert hij Canada als 'the champion mediator'. Er is geen land dat dichterbij de Verenigde Staten staat, maar desalniettemin weet het zijn eigen identiteit te bewaren. Het heeft unieke banden met landen in bijna

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Coen Melman (C.M.), student aan de Universiteit van Amsterdam en stagiaire bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

de gehele wereld. Frankrijk heeft een 'exceptionally high-quality foreign service' en een paradoxale wereldop-tiek: 'a global perspective but a highly self-centred one'. Duitsland vertoont weinig 'aptitude for conference diplomacy' en Nederland was jarenlang vertegenwoordigd door activistische, progressieve delegaties, 'in the middle ground on many issues, reaching out to the Third World and seeking compromise positions'. In later jaren, toen de regeringen conservatiever werden, waren zij minder actief en sterker gepreoccupeerd door Europese zaken. (F.v.d.B.)

Andrew F. Cooper, John English & Ramesh Thakur: Enhancing global governance: Towards a new diplomacy.

Tokio/New York/Parijs: United Nations University Press, 2002; xi + 308 blz. (met register); \$ 31,95; ISBN: 92-808-1074-X

Deze bundel is het resultaat van twee conferenties (in Canada resp. Japan), gehouden onder auspiciën van de United Nations University. Dit is een orgaan van de VN dat wetenschapslieden uit de gehele wereld samenbrengt teneinde vraagstukken te bestuderen op het gebied van 'peace and governance, environment and sustainable development, and science and technology in relation to human welfare'. De UNU heeft haar hoofdkwartier, dat planning en coördinatie van onderzoek, training en publicatie verzorgt, in Tokio. De op bovengenoemde conferenties gepresenteerde inleidingen vonden ten slotte hun weg in deze bundel met vijftien essays. In deze essays wordt aandacht geschonken aan nieuwe diplomatieke praktijken die zich ontwikkelen via 'bottom-up modes of leadership from (...) so-called "like-minded" states' en als gevolg van

de grotere rol van de 'civil society' in de contemporaine diplomatie. Het aantal 'private and public non-state actors' is geweldig toegenomen. Tegen deze achtergrond wordt het veranderend patroon van de diplomatie binnen de VN-structuur als gevolg van het optreden van 'like-minded nations' en NGO's nader geanalyseerd; komt de vraag aan de orde hoe substantieel deze nieuwe diplomatie is; en waarom de Verenigde Staten niet tot deze 'like-minded' staten behoren. Verder worden lessen getrokken uit de beweging om 'anti-personnel'-mijnen uit te bannen en worden de ontwikkelingen rondom (de vestiging van) het Internationale Strafhof behandeld. Ook komen de consequenties van de mondiale ontwikkelingen op het gebied van industrie en handel aan de orde en is er een artikel over gedragscodes met betrekking tot kinderen die in gewapende conflicten worden betrokken. Ten slotte wordt de kwestie van de VN-sancties tegen UNITA (Union for the Total Independence of Angola) geanalyseerd. Dit laatste geval, waarbij een 'moribund UN sanctions regime was transformed by taking the initiative and doing diplomacy differently', en waar NGO's en de diamantindustrie bij het diplomatieke proces werden betrokken, wordt een goed voorbeeld genoemd van de mogelijkheden van diplomatieke innovatie (blz. 262). De bundel wordt afgesloten met het artikel 'Security in the new millennium', van de hand van Ramesh Thakur, lid van de redactie en vice-rector van de United Nations University. (F.v.d.B.)

K. Vignard (red.): The 2005 NPT Review Conference (Disarmament Forum 4, 2004).

Genève: United Nations Institute for Disarmament Research, 2004; 72 blz. ISSN: 1020-7287

Deel vier van *Disarmament Forum* staat in het teken van de *Review Conference* die in mei 2005 wordt gehouden over het non-proliferatieverdrag (NPT). Sinds de eerste herzieningsconferentie, vijf jaar geleden, is het verdrag geconfronteerd met lastige problemen. Drie staten, te weten India, Israël en Pakistan, behoren nog altijd niet tot de ondertekenaars, terwijl Iran en Noord-Korea dwarsliggen (o.a. artikel 2 in deze bundel). Een verspreidde privaat netwerk van atoomgeleerde Kahn nucleaire informatie (artikel 3). Ook is er een trend ontstaan dat landen zich vooral richten op het tegengaan van verspreiding, maar de ontwapening terzijde schuiven en zelfs nieuwe bewapeningssystemen ontwikkelen (o.a. artikel 1). De vraag die hierop wordt gesteld in zes artikelen en één speciaal commentaar van het hoofd van het Internationaal Atoom Energie Agentschap, Elbaradei, is of het NPT hier adequaat op kan reageren. Enkele auteurs, onder wie Elbaradei, denken dat ondersteunende maatregelen voldoende zijn. Zij pleiten voor meer middelen en bevoegdheden voor het verdrag, waarbij een strak tijdschema, een voortdurende wil en groot vertrouwen als basis dienen (artikel 1 en 4; Elbaradei). Realistisch is het artikel van George Perkovich over diverse strategieën om met niet-ondertekenaars om te gaan. Volgens Perkovich zouden onze verwachtingen weleens aangepast moeten worden. De overige drie artikelen stellen dat de aanpak veelzijdiger moet worden of al is. Het non-proliferatieverdrag is slechts een onderdeel van een omvattend geheel aan maatregelen op het gebied van internationaal recht, media, banken, NGO's en onderlinge verdragen om nucleaire verspreiding tegen te gaan. Over ontwapening daarentegen spreken deze auteurs nauwelijks. (C.M.)

Dick Leurdijk & Geert Steeghs

evaluate *'A More Secure World: Our Shared Responsibility'*, the report published by the 'High-Level Panel on Threats, Challenges and Change', as established by UN Secretary-General Kofi Annan, in the aftermath of the Iraq crisis early 2003. Annan's main concern was to adapt the United Nations to the new security threats of the 21st century. On the basis of a new security consensus, the Panel presents a framework for preventive action, including the use of force. It argues that the existing groundrules of the UN's system of collective security, correctly interpreted, are appropriate to respond to any future security threat. The authors argue that, although the report contains no less than 101 recommendations, taken together, these do not amount to the kind of 'radical changes' Kofi Annan has called for. Recommendations for a definition of terrorism, a new framework for dealing with questions on the use of force, for the formulation of a 'right to protection' for civilians, and for a new institutional structure for peacebuilding, including the establishment of a Peacebuilding Commission, are seen as the Panel's major accomplishments. Other suggestions, such as the models for Security Council reform, show the narrow margins in which even the Panel had to operate.

Nikhil Dhanrajgir & Bas de Gaay Fortman

continue a discussion on 'American exceptionalism' set off with an earlier paper by the second author, entitled *'Bella Americana: the Need for Global Reform'* (in Paul van Seters, Bas de Gaay Fortman and Arie de Ruijter, *Globalization and Its New Divides: Malcontents, Recipes, and Reform*, Amsterdam University Press & West Lafayette: Purdue University Press, 2003, pp. 225-233) which dealt with background and consequences of the American dissociation from the international legal and political order created after World War II. The current article examines this divergence in the light of US foreign policy in general, pointing out that hegemony, unilateralism and pre-emptive strike together represent a certain 'constant' in American foreign policy. The paper then examines the so-called 'war on terror', trying to understand its flaws within the context of American strategic culture. Arguably, however, what has changed after 9/11 is not just the nature of security threats as such but also the global environment in which these manifest themselves. Taking supremacy of the world's

military, technological and financial-economic superpower as a basis for further analysis, the issue becomes how to get that hegemony embedded in a multilateral setting. Here the notion of 'policy by-products' appears to open new venues. Continuing unilateralism, the paper argues, would constitute a serious threat to American security proper.

Raymond Buve

deals with United States' relations with Latin America. In terms of its objectives in interamerican policy, the Bush Jr government is not much different from its predecessors Bush Sr and Clinton. Even the policies of the latter two were formulated from the perspective of security, *i.e.* economic security. But since 9/11 the security perspective is all-including, even extending drugs, migration and *guerrillas* in Latin America. Although Islamic and Muslim movements have never been of any importance in this part of the world, the United States perceives several countries as possible risks. American arrogance in imposing security policies and checks have, no doubt, triggered irritation among the Latin American neighbours, but the most serious blow to US credibility has to be found in its Middle East policies and gross human rights violations deplored by Washington. A US military basis in a Latin American country gaoling prisoners to be kept outside international conventions, and the quite doubtful US attitude regarding the failed coup to unseat Venezuela president Chávez have seriously affected the United States as moral standard bearer of democracy in Latin American eyes. The rather negative development of the US image goes together with the upsurge of a far more critical Latin American political leadership that openly resists American neoliberal attempts to impose its views on economy and development on the Latin American countries to be incorporated in a Free Trade Area of the Americas (FTAA). While Mexico and Central America seem past the point of no return in their dependence on the United States, Brazil took the South American lead in challenging the United States, and it has the support of the major countries of the South.

Pitou van Dijk

shows that Latin America has been involved in the implementation of an ambitious and hybrid programme of special and preferential trade arrangements and investment agreements, to strengthen

integration in the region and to support the region's insertion into world markets. The strong policy focus on deeper and more comprehensive forms of integration in the region, and on the establishment of free trade agreements with the US and EU, has been accompanied by a deeper involvement of most countries in the region in the functioning of the multilateral trade regime, the WTO. This reflects the region's growing dependence on international markets and the increased relevance of the WTO as compared to the GATT, particularly because of its broader agenda which includes agriculture. So far, integration and the full exploitation of potential gains from trade have been hampered by the poor state of infrastructure in the region. The initiative taken by 12 Latin American governments in September 2000 to start the continental-wide project *Integration of Regional Infrastructure in South America* (IIRSA) aims at boosting investment in several forms of infrastructure, particularly roads, to support regional integration and to improve the connection with world markets. At the same time, however, the transformation that is aimed at may cause significant environmental and social damage. Although the outcomes of many of these initiatives are not at all clear as yet, they are expected to have a significant impact on Latin America's position in the world economy in the years to come.

Marianne Wiesebron

observes how after a decade the *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) cannot really be considered a success for the majority in the three member states. This has an impact on the ongoing negotiations for a *Free Trade Agreement for the America's* (FTAA), which started in December 1994. The FTAA, an American initiative, should become an extension of NAFTA and its innovative treaty is a blueprint for FTAA. Yet, FTAA would also include services, which would have a major impact on the western hemisphere if FTAA were to be established. The two major players are the United States and Brazil. The United States are interested in getting access to the Brazilian market and investments. However, as the American government is not about to give up its subsidies and protectionist measures, the Brazilian government has tried and succeeded, in 2003, in establishing an FTAA *lite*. The majority of South American governments support this endeavour. Meanwhile, negotiations are somewhat at a standstill and it is doubtful whether

the deadlines of January 2005 for the final negotiations and December 2005 for the FTAA implementation, even in a lite version, will be kept.

Geske Dijkstra

addresses the question why countries time and again experience unsustainable debts that hamper development, despite the many efforts at relieving debts in the past. She shows that past debt relief efforts have not been effective; debt relief has been too limited and been extended in the wrong modalities. More importantly, these efforts were accompanied by too many new loans. For official creditors supplying loans to the poorest countries, moral hazard plays a role since the international financial institutions are preferred creditors. Private creditors supplying loans to middle-income countries are driven by market factors, in particular high interest rates. Continuous debt problems in the latter group of countries appear to be related to the implemented neoliberal reforms: trade liberalization in combination with financial liberalization creates a vicious circle of high domestic interest rates, high capital inflows, high imports, and low domestic production.

Carl Bildt

offers his views on international security cooperation in an age of terrorism. The Western world has only a couple of decades before the rise of the giants of Asia will shift the baton of leadership to them. The way in which Europe in particular may master the challenges in its near abroad in the coming years might determine the possibilities of shaping the wider world. Military power in itself is of little use. In the past we were threatened by strong states and strong armies. We are now far more endangered by the weak states and the shadowy structures that seek their home in them. Our security will depend on our ability to repair weak states and even to build new ones. Implementation of peace agreements requires a long-term political and economic effort, and interventions should be built on as wide a local, regional and international consensus as possible. All this applies especially to the area referred to as the post-Ottoman Empire, or the Greater Balkans, or the Fertile Crescent. The message of Europe is that peace comes with the construction of structures of integration that allow peoples to live peacefully together or at least side by side.