

Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 2 - februari 2008

Spanje en Spaans Amerika: **plussen en minnen**

Hervindt **Frankrijk zijn plaats** in de wereld?

Europese Unie naar nieuw handelsbeleid



Instituut | Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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.

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, E. Drieskens, P. van Ham,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop, W. Hout,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,
J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier € 59,00
Instelling € 70,00
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)

Buitenland:
Particulier € 85,00
Instelling € 97,00
Student € 69,00
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Derrick van der Geest, Jurriaans Lindenbaum
Grafimedia, Amsterdam

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.

COLUMN

Edwin Bakker

Contraterrorismebeleid:
mag het een onsje minder? 61

ARTIKELN

Raymond Buve

Spanje en Spaans Amerika: voor-
en nadelen van verwantschap 63

Peter Volten

Nouveau monde, vieille France?:
hervindt Frankrijk zijn plaats in
Europa en de wereld? 68

Małgorzata Bos-Karczewska

De nieuwe opening in Polen 74

Nils de Mooij

Hoe de Oranjerevolutie vastliep
– en weer vlotgetrokken kan
worden 78

Inge Depoorter

Absorptiecapaciteit van de
Europese instellingen: daalt de
besluitvaardigheid na de
EU-uitbreiding van 2004? 83

Ferdinand De Ville

De nieuwe generatie bilaterale
vrijhandelsakkoorden van de
Europese Unie: nieuwe strategie
in het handelsbeleid 89

Lotte Drieghe & Jan Orbie

Economische Partnerschaps-
akkoorden EU met ACP-landen:
chaotisch onderhandelingsproces
leidt tot hutspot van regelingen 93

Ria Brouwers

Het onderzoeksbeleid in de
Nederlandse Ontwikkelings-
samenwerking onder de loep 98

RESPONS

Jan Werts

Laat kleine landen hun
'Calimero'-gevoel maar
koesteren 103

Lotte ten Hoove

Georgische democratie is niet
terug bij af 104

Michiel Kramer

Repliek: Georgië en de
NAVO 105

BOEKBESPREKINGEN

Rik Coolsaet over

*Nederlanders als vermeende
angsthazen* 106

P.C. Emmer over

*Waarom schamen de
Europeanen zich dood?* 107

Petra Debusscher over

De wereld gebundeld 108

Vincent van Beest over

*Bekende wereldburgers als
amateur diplomaat* 109

Hylke Dijkstra over

*Het gezicht en de stem van het
Europees buitenlands beleid* 111

Stephanie Basters-Margadant &

Fenna Pols over
Europese subsidies binnenhalen 112

Arend Jan Boekestijn over

*Sarkozy: continuïteit en
dirigisme* 113

Wietske Schober over

Baltische blik op de buitenwereld 115

Erik-Jan Zürcher over

*Armeense kwestie tussen
ontkenning en erkenning* 116

Lodewijk van Oord over

*We waren tenslotte allemaal
Palestijnen* 118

Tinka Veldhuis over

*Op zoek naar de brug tussen
islam en het Westen* 119

SIGNALEMENTEN

121

SUMMARIES

123

Contraterrorismebeleid: mag het een onsje minder?

Terrorisme zal ook in 2008 weer volop in de belangstelling staan. Het jaar begon met nieuws over de arrestatie van enkele personen in Rotterdam. *De Telegraaf* kopte op de laatste dag van 2007: 'Mogelijke terreuraanslag vrijdeld.' Anders dan twee jaar geleden volgde niet een reeks ferme uitspraken van politici waarin hard optreden en nieuwe maatregelen worden beloofd. Mogelijk had dit met het kerstreces te maken, maar hopelijk zijn we de fase waarin we ons als samenleving nogal makkelijk door (vermeende) terroristen op de kast laten jagen, eindelijk voorbij. We schrikken niet meer zo snel van arrestaties als deze. De angst en bezorgdheid voor een terroristische aanslag worden minder. In 2006 zei 27% van de Nederlanders bang te zijn voor een aanslag. Volgens het jaarlijkse onderzoek *Risicobeleving Terrorisme*, dat eind november werd gepubliceerd, is dat nu nog maar 16%.

Een roep om meer maatregelen zou ook erg overdreven zijn tegen de achtergrond van het antiterrorismebeleid van de afgelopen jaren. Meer dan zes jaar na '11 september' en drie jaar na de moord op Theo van Gogh zijn in Nederland bijzonder veel maatregelen genomen die het terroristen zo lastig mogelijk moeten maken. Sterker nog, weinig beleidsterreinen kenden zoveel nieuwe initiatieven en instituties en zo'n snelle ontwikkeling van wet- en regelgeving. Denk aan de Nationale Coördinator Terrorisbestrijding (NCTb), de invoering van het Alerteringsysteem Terrorisbestrijding, de Wet Terroristische Misdrijven, bestuurlijke maatregelen zoals persoonsgericht verstoren, en lokale actieplannen tegen terrorisme en radicalisering. Met deze maatregelen heeft de overheid laten zien dat ze daadkrachtig optreedt tegen terrorisme. Ter versterking van het gevoel dat ze er alles aan doet om terrorisme tegen te gaan en dat ze daarin niet alleen staat, werd de campagne 'Nederland Tegen Terrorisme' gelanceerd. Hieruit blijkt hoeveel mensen – 200.000 volgens de spotjes en reclameborden – op een of andere wijze meewerken om de kans op een aanslag zo klein mogelijk te maken.

Maar behalve daadkracht en samenwerking is meer nodig om die kans zo klein mogelijk te laten zijn. We moeten ons ook afvragen of het allemaal

wel werkt, of het niet averechts werkt en of het niet beter of anders kan. Zijn we op bepaalde gebieden misschien wat te hard van stapel gelopen, en hoe staat het met onze internationale reputatie als voorvechter van de democratische rechtsorde en het internationaal recht? Anders gezegd, behalve het initiëren en implementeren van maatregelen is het van groot belang deze te evalueren en het contraterrorismebeleid als geheel kritisch te bekijken. Met uitzondering van evaluaties van enkele uitvoerende diensten en terrorisme-oefeningen is het daar tot nu toe niet of nauwelijks van gekomen.

Dit geldt overigens niet alleen voor Nederland. Dat evaluatie van antiterrorisemaatregelen in het algemeen amper plaatsvindt, blijkt uit een Amerikaanse studie uit 2006. In een poging een bijdrage te leveren aan het debat over (kosten)effectiviteit van het contraterrorisme onderzochten onderzoekers van Mason University en Rutgers University maar liefst 20.000 studies over terrorisme. De resultaten waren ronduit bedroevend. 'Slechts in ongeveer 1,5% van deze enorme hoeveelheid publicaties wordt een paar woorden gewijd aan evaluatie van contraterrorisestrategieën.' Daaronder waren slechts 21 studies die primair evaluatie van maatregelen als onderwerp hadden, waarvan acht dateerden van na '9/11'! Dit betekent dat de basis voor beleid vooral bestaat uit niet (wetenschappelijk) bewezen assumpties, bevindingen van jaren terug of *Fingerspitzengefühl*. Niet bepaald de basis waarop men miljoenenverslindende strategieën zou willen bouwen, laat staan als het gaat om veiligheid.

Het 'post-9/11 tijdperk' lijkt zich te kenmerken door 'eerst doen en dan denken'. Dat er tot nu toe zo weinig is gekeken naar de efficiëntie van beleid en mogelijke schadelijke bijeffecten, kan deels worden toegeschreven aan de schok van '9/11', 'Madrid', de moord op Van Gogh en de bomaanslagen in Londen. Direct na deze tragische gebeurtenissen moest er eenvoudigweg gewoon 'iets' gedaan worden. Er was geen tijd en ruimte om lang na te denken en eerst maar een paar voorzichtige stappen uit te proberen voor men tot verdere actie overgaat. Bovendien kunnen maatregelen pas geëvalueerd worden als ze ingevoerd en (al dan niet) gebruikt zijn. Dat betekent

overigens niet dat overheden en onderzoekers niet al veel eerder een aanzet hadden kunnen doen tot evaluaties.

In Nederland hadden beleidsmakers en politici bij het formuleren van beleidsmaatregelen een toetsing daarvan moeten inbouwen. Dit is gangbaar bij het maken en uitvoeren van grote plannen, en de vraag rijst waarom dit bijna geen aandacht kreeg in het geval van contraterrorismemaatregelen. Wat betreft nieuwe wetgeving in de strijd tegen terrorisme is het de vraag waarom niet is afgesproken een horizonbepaling in te bouwen in de Wet Terroristische Misdrijven of de Wet Bestuurlijke Maatregelen Nationale Veiligheid. In de Verenigde Staten dwong het Huis van Afgevaardigden destijds wél zo'n bepaling af. Deze maakt het mogelijk op termijn eventueel noodzakelijke aanpassingen in deze vóórestrekkende antiterrorismewet aan te brengen, wanneer met wat meer afstand en rust gekeken kan worden naar proportionaliteit en subsidiariteit. Het lijkt erop dat er in Nederland na 'Madrid' en in het bijzonder na de moord op Van Gogh wel heel weinig ruimte voor reflectie was.

Hoe dan ook, die ruimte lijkt nu groter te worden en het is de hoogste tijd daar gebruik van te maken. Dat er meer politieke ruimte is, blijkt uit het voorstel van D66 van eind november 2007 voor het evalueren van het gevoerde antiterrorismebeleid. Hierbij gaat het niet alleen om de vraag hoe effectief de maatregelen aanslagen voorkomen, maar ook om ongewenste bijeffecten en de (maatschappelijke) kosten, zoals het oppakken van onschuldige burgers, het misbruik maken van privé-gegevens door de overheid en de financiële lasten van de maatregelen. Het voorstel werd door een kleine meerderheid in de Tweede Kamer gesteund. Al eerder drong het Europees Parlement bij de Europese Raad en de Europese Commissie aan op een evaluatie van het *Europese* terrorismebeleid, die door Raad en Commissie in september 2007 werd toegezegd. Het is te hopen dat de Nederlandse regering dit voorbeeld volgt.

Ten slotte neemt de noodzaak van bezinning en evaluatie toe in het licht van toenemende kritiek op bepaalde wet- en regelgeving en overduidelijke mislukkingen in de strijd tegen het terrorisme, waaronder de oorlog in Irak en een toenemende anti-westerse houding onder moslims over de hele wereld. Zo bleek begin dit jaar uit een rapport van de Britse organisatie *Privacy International* dat Nederland is ingedeeld in de categorie van landen die

systematisch falen in het beschermen van de *privacy*. Nederland staat op de ranglijst van EU-lidstaten op de 21ste plaats, ver onder buurlanden Duitsland en België. Ook *Amnesty International* blijft kritisch ten aanzien van het Nederlandse antiterrorismebeleid. In 2006 werd Nederland voor het eerst in lange tijd weer genoemd in het jaarboek van *Amnesty*. De mensenrechtenorganisatie maakt zich onder meer ernstig zorgen over de antiterrorismewetgeving. In eigen land hebben organisaties van juristen en rechtsgeleerden veelvuldig kritiek geuit op de genomen wettelijke maatregelen. Zo wees het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten op ernstige schendingen van het recht op *privacy*, zoals onder meer vastgelegd in artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De door de Tweede Kamer gewenste evaluatie van het gevoerde antiterrorismebeleid zou zich niet primair moeten richten op wetgeving en bestuurlijke maatregelen. Een van de veelgenoemde factoren voor succes in de strijd tegen terrorisme is samenwerking tussen organisaties. Hoe staat het daar nu eigenlijk mee? Hoe waardevol is het werk van de NCTb en wat valt er te zeggen over de samenwerking tussen AIVD, politie en justitie? En is de internationale samenwerking nu echt goed van de grond gekomen, waar zo nadrukkelijk voor werd geijverd na de bom-aanslagen in Madrid? En aangezien het met terrorisme niet de vraag is *of*, maar *wanneer* er een aanslag plaatsvindt: hoe staat het met het vermogen van politici en bestuurders de zaken zo goed mogelijk te laten verlopen als er toch een keer een bom ontploft? Wat hebben *zij* de afgelopen jaren geleerd van de onrust na de moord op Van Gogh en het succesvolle communicatiebeleid in het Verenigd Koninkrijk na de aanslagen in Londen? Hoe is deze kennis geborgd of omgezet in draaiboeken en vervolgens geoefend? En wat is de schade of de winst van de deelname van Nederland aan de *Global War on Terror* in Irak en Afghanistan? Kortom, de commissie of werkgroep die zich op de evaluatie van het gevoerde antiterrorismebeleid gaat storten, zal op veel terreinen veel prangende vragen moeten formuleren.

Dr Edwin Bakker is hoofd van het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Spanje en Spaans Amerika: voor- en nadelen van verwantschap

De recente woordenwisseling tussen het Venezolaanse en het Spaanse staatshoofd was niet alleen een uiterst pijnlijk publiek diplomatiek incident, maar zij weerspiegelde ook de tweehonderd jaar oude kloof tussen Spanje en zijn voormalige Amerikaanse koloniën. Dit artikel gaat in op het karakter van tweedeling en confrontatie tussen het oude Europese moederland en het jong-volwassen Latijns-Amerika. Hoe representatief is Chávez en valt de schade van de confrontatie te beperken?

De Venezolaanse president Hugo Chávez staat al langer bekend in de Latijns-Amerikaanse kanselarijen als een expert in politieke beledigingen. Vorig jaar sloeg hij op het spreekgestoelte in de Verenigde Naties een kruis en zei, refererend aan president Bush jr., dat de duivel daar had gestaan. Volgens een Venezolaanse schrijver behoort stevige politieke belediging sinds de woelige dagen van de onafhankelijkheidsstrijd tegen de Spaanse Kroon in de jaren 1810 tot de Venezolaanse politieke cultuur. Chávez heeft bij andere gelegenheden ook de toenmalige Britse premier Blair, de vorige Mexicaanse president Fox en de vorige Peruaanse president Toledo beledigd.¹ In de hoofdsteden Buenos Aires, Santiago de Chile en Brasilia wordt Chávez al enige tijd beschouwd als een *loose canon on deck*. Voor een populistisch leider als Chávez zit er iets aantrekkelijks in de strategie van belediging, omdat hij als president publiekelijk zegt wat vele armen in de straat allang denken van Amerikaanse of Europese leiders. Het vergroot zijn populariteit en dat was in de week vóór het referendum van 2 december 2007, over de door hem voorgestelde wijzigingen in de grondwet, niet te versmaden, al heeft het achteraf gezien weinig geholpen.

Toen de Spaanse koning Juan Carlos de Bourbon deelnam aan de zeventiende top van Iberische en Ibero-Amerikaanse staatshoofden in Santiago de Chile, had hij juist een nogal polemische tour gemaakt langs de Spaanse enclaves in Marokko – in Marokkaanse ogen het laatste restje koloniaal verleden. De geschiedenis zit Spanje wel meer dwars. Kort daarop meende Hugo Chávez Spanje over de hekel te moeten halen en betitelde hij op de Ibero-Amerikaanse top de vroegere conservatieve Spaanse

premier Aznar, die overigens niet aanwezig was, tussen andere onvriendelijkheden door, onder meer als een fascist. De Spaanse koning ergerde zich dusdanig aan de voortdurende scheldpartij van Chávez, dat hij hem in het Spaans op een korte en lompe manier vroeg: 'waarom houd je je mond niet!'.² Als men zich voorstelt dat de Nederlandse koningin iets dergelijks zou hebben gezegd tegen de president van Indonesië, dan hebben we enig idee hoe de opmerking van Juan Carlos moet zijn overgekomen, want Spanje werd opnieuw een kop van jut voor links-georiënteerd Spaans Amerika. Chávez zei de betrekkingen met Spanje te bevriezen als de koning geen excuus zou aanbieden en hij dreigde met herziening van de aanzienlijke Spaanse investeringen in Venezuela. Hij werd gesteund door opmerkingen van president Daniël Ortega van Nicaragua, die wees op een Spaans monopolie in de elektriciteitsvoorziening van zijn land. In Buenos Aires haalde een krant een foto van Juan Carlos met de dictator Videla voor de dag. Fidel Castro kwalificeerde de opmerking van de koning als het 'ideologisch Waterloo' van de Spaanse monarchie en refereerde aan zijn eigen, gedeeltelijk Indiaanse achtergrond, de door de Spanjaarden goeddeels uitgeroeide Tainos-Indianen.³ Spanje begreep de hints en stuurde aan op verzoening.

Bourbonse monarchie en moeizame politieke emancipatie

Vanaf de verovering in de zestiende eeuw behoorde een groot gedeelte van de Amerika's drie eeuwen tot de Spaanse Kroon. De erfenis van die drie eeuwen is omstreden, zeker waar het de Spaanse monarchie betreft. Die heeft wel degelijk de kans gehad in het kielzog van de Franse Revolutie een constitutionele monarchie te accepteren en in te stemmen met een soort gemenebest onder de Spaanse Kroon, maar het zijn opeenvolgende en sterk absolutistische Bourbonse koningen geweest die deze alternatieve, verzoeningsgerichte benadering tot ver in de negentiende eeuw hebben uitgesloten. In hun reactie op de Franse Revolutie maakten de Spaanse Bourbons aan hun onderdanen overzee duidelijk dat zij slechts hadden te zwijgen en te gehoorzamen. Dat alle Spaans-Amerikaanse landen uiteindelijk repu-

blieken zijn geworden, is niet alleen te danken aan het Amerikaanse en Franse republikeinse voorbeeld, maar zeker ook aan de reactionaire houding van het Bourbonse koningshuis.

Tussen 1808 en 1824 werden alle koloniale Spaans-Amerikaanse onderkoninkrijken onafhankelijk, maar de irritatie groeide al langer en dat had veel te maken met de Spaanse Kroon. Hoewel 95% van de blanke bevolking in Spaans-Amerika was geboren, werden voor hoge ambten in Spanje geboren personen voorgetrokken. Reorganisatie van het bestuur om meer belasting te kunnen innen en lokale autonomie terug te dringen, leverde ook al geen vrienden op. Verder moesten de kolonies hun eigen defensie betalen. Toen Spanje verwickeld raakte in de napoleontische oorlogen, deed de Kroon ook overzee een greep in alle kassen, tot op gemeentelijk niveau. Toen Napoleon in 1808 Spanje binnenviel en de koninklijke familie in het Franse Bayonne gijzelde, was de irritatie al hoog opgelopen. Ook

Het beeld van Spanje varieerde zowel bij links als rechts in Spaans-Amerika

deed zich de invloed gelden van de Amerikaanse onafhankelijkheid en de Franse Revolutie. Volgens traditioneel Castiliaans recht verviel bij afwezigheid van de koning de soevereiniteit aan het volk en dat leidde zowel in Spanje als in Spaans-Amerika tot de oprichting van vertegenwoordigende raden, *junta's*, waarin het debat oplaaide over de toekomst, meer autonomie of desnoods onafhankelijkheid.

De recalcitrante houding van Ferdinand VII, in 1814 terug in Madrid, versnelde het onafhankelijkheidsproces. Ferdinand eiste volstrekte gehoorzaamheid, deed meermalen een mislukte poging koloniale gebieden terug te veroveren, zette het Vaticaan onder druk om geen enkele bisschop in de rebelse gebieden te benoemen en weigerde tot zijn dood in 1833 de Spaans-Amerikaanse landen te erkennen. De Spaanse Kroon werd voor lange tijd een symbool van kolonialisme, want Spanje probeerde nog in de jaren 1860 de Dominicaanse Republiek terug te krijgen, mee te doen aan een Brits-Franse actie met militair geweld Mexico te dwingen een moratorium op de betaling van schulden in te trekken en deed nog een mislukte poging Peru te straffen.⁴

Complexe en tegenstrijdige relatie

De relatie met Spanje blijft in Spaans-Amerika complex en vooral tegenstrijdig. De elite van de in de Amerika's geboren blanken vereenzelvigde zich weliswaar cultureel met Spanje, maar zocht ook een eigen identiteit en verheerlijkte daarom de vroegere Indiaanse rijken van de Azteken en de Inca's. De Spaanse pogingen tot herovering leidden tot felle reacties, zoals uitzettingen van Spanjaarden, inbeslagname van eigendommen en moordpartijen door opgestookte Indiaanse en Mestiezen-arbeiders. Ook in het debat over de inrichting van de nieuwe republieken zien we dat degenen die Angelsaksische modernisering voorstaan, de Spaanse erfenis, de autoritaire Kerk en de Monarchie als achterlijk afwijzen. 'Dwarfing of Spain' was aan de orde van de dag. Daar staat tegenover dat hun conservatieve opposanten wezen op de rust en stabiliteit onder de eeuwen van de *Pax Hispanica*, waarin 'iedereen zijn plaats kende' en waarin de grootschalige Indiaanse opstanden, die de latere republieken plaagden, nauwelijks voorkwamen.

Die tegenstrijdigheid en complexiteit in de benadering van Spanje bestaan nog steeds. In het ene land wordt in de officiële geschiedschrijving de Spaanse tijd positief afgebeeld, in het andere land juist het tegendeel. Tijdens en na de Spaanse Burgeroorlog (1936-1939) steunden sommige Spaans-Amerikaanse landen, zoals Argentinië, Franco, terwijl andere, zoals Venezuela en Mexico, de Republiek steun gaven. Met de naderende overwinning van Franco nam Mexico tussen 1939 en 1942 zo'n 25.000 politieke ballingen op en verbrak het alle banden met Franco-Spanje. Het was voor een flink deel kwaliteitsmigratie, want er zaten vele academici, hoge ambtenaren, schrijvers en kunstenaars onder de vluchtelingen, die niet op genade van Franco konden rekenen. Voor het Mexicaanse middelbaar onderwijs en de universiteiten maakte deze migratie een grote sprong in kwaliteit mogelijk en deze kwalitatieve migratie heeft ook veel betekend voor de Mexicaanse literatuur en filmindustrie.⁵ Men zegt wel dat dit de tweede keer in de geschiedenis was dat Spanje een fenomenale *braindrain* ondervond. De eerste keer was toen koning Filips II de joden, die als intellectuelen en handelaren een grote invloed hadden gehad in het Spanje van de zestiende eeuw, tot vertrek dwong.

Tenzelfdertijd waren er in heel Spaans-Amerika ook fascistoïde groepen die sympathie hadden voor

Franco en de strijd tegen de 'Roden'. Zo zou de populistische ex-president Perón zich na zijn verbanning uit Argentinië uiteindelijk in Spanje vestigen. Direct na de dood van Franco (1975) toog een flink deel van de blanke Mexicaanse elite, deels ballingen, weer naar Spanje om familie en plaats van oorsprong op te zoeken. In het huidige Mexico en Peru, om twee voorbeelden te geven, ziet rechts Spanje als een belangrijk model en referentiekader, terwijl links de nadruk legt op het Spaanse 'koloniale verleden'. In linkse ogen was Franco niet voor niets een Spanjaard. Over de zojuist geïnstalleerde koning Juan Carlos de Bourbon werd in Mexico en Spanje in 1975 door links spottend gesproken als Carlos *el breve* (de korte), want men verwachtte dat deze onder Franco opgevoede Bourbon niet lang koning zou zijn.

Spanje is, zowel in positieve als negatieve zin, niet weg te denken uit het huidige Spaans-Amerika. Na Franco's dood en vooral vanaf de volledige Spaanse toetreding in 1986 tot de EG, later de Europese Unie, hebben opeenvolgende Spaanse regeringen, socialistisch of conservatief, een actieve taal- en cultuurpolitiek gevoerd, terwijl het Spaanse bedrijfsleven, ook met behulp van de Spaanse commissarissen in Brussel, de Spaanse aanwezigheid overzee buitengewoon heeft versterkt.

Spaanstaligheid, culturele verwantschap en een gemeenschappelijke geschiedenis hebben dit proces vergemakkelijkt, maar ook bemoeilijkt. De al tientallen jaren bestaande Organisatie van Ibero-Amerikaanse Staten voor onderwijs, wetenschap en cultuur (OEI) werd onder Spaans initiatief verder ontwikkeld. Vanaf 1991 werd jaarlijks de Iberische Top gehouden, terwijl de Gemeenschap van Ibero-Amerikaanse Naties haar zetel in Madrid heeft.⁶ In de Spaanse buitenlandse handel is Latijns-Amerika, in tegenstelling tot wat men zou verwachten, slechts goed voor drie tot vier procent van het totaal. Maar Spaanse banken en Spaanse bedrijven in de sectoren olie, gas, elektriciteit en telecommunicatie zijn overzee prominent aanwezig. Ze gedragen zich niet veel anders dan andere Europese of Amerikaanse multinationals.⁷ Als hun wijze van opereren of houding echter negatief overkomt, ligt het oude stereotiep-koloniale imago evenwel direct gebruiks klaar. Dat zelfde geldt voor de sterke Spaanse aanwezigheid in allerlei programma's van samenwerking met de Ibero-Amerikaanse landen.

Wisselend imago

Toch kun je niet zeggen dat het imago van Spanje bij links en rechts in Spaans-Amerika altijd hetzelfde is geweest. Toen in de jaren 1980 de Latijns-Amerikaanse landen zich, de een na de ander, van de militaire regimes ontdeden, fungeerde het sinds de dood van Franco langzaam democratiserende Spanje als een soort rolmodel, zeker toen koning Juan Carlos het bij de coupoging van de eerste luitenant Antonio Tejero in 1981 duidelijk opnam voor de democratie. Ondanks zijn koningschap, zou men paradoxaal kunnen zeggen, werd hij door links in Latijns-Amerika bewonderd. Dit werd het begin van een betere relatie tussen Spanje en het eveneens democratiserende Spaans-Amerika, zeker op cultureel en later op economisch gebied. Spanje schiep diverse regeringsbureaus voor uitwisselingen met Spaans-Amerika, ontwierp een uitgebreid beurzensysteem en wierp zich, veel meer dan Portugal, in Brussel op als intermediair voor de betrekkingen met Latijns-Amerika.

Al jaren te voren werd het vijfde eeuwfeest van de landing van Columbus (1992) aan beide zijden van de oceaan met veel Spaans geld voorbereid, zij het dat sommige *Latinos*, vooral Mexicanen en Peruanen, er moeite mee hadden het begin van de voor Indianen zo catastrofaal verlopen verovering te herdenken. Er kwam onder Spaanse leiding een reeks boeken uit over de historische betrekkingen van vele landen met Latijns-Amerika.⁸ Een niet onaanzienlijk lokkertje werd geboden met de mogelijkheid voor de nakomelingen van de doodarme boeren die na 1880 vanuit Spanje naar Zuid-Amerika of Mexico emigreerden, nu opnieuw de Spaanse nationaliteit erbij te krijgen. Een eeuw later vond trouwens opnieuw een migratiegolf plaats: 300.000 Spanjaarden vertrokken naar Venezuela, voordat de Spaanse economie in de jaren 1990 een grote sprong maakte. En die nieuwe Spaanse aanwezigheid weerspiegelde zich in muziek, handel en zelfs in literatuur.⁹

In de jaren 1990 veranderde de relatie vanwege de Spaanse economische expansie. Vooral de conservatieve regering-Aznar ging zich voluit inzetten voor privatisering en overnames in Spaans-Amerika. Onder invloed van de neoliberale politiek, opgelegd door het IMF aan de zwaar in de schulden stekende Latijns-Amerikaanse landen, profiteerden Spaanse financiers en ondernemers, waaronder zojuist geprivatiseerde staatsbedrijven als *Repsol* (olie) en *Telefónica*, van de privatisering van elektriciteit, telecommunicatie, olie en gas, onder meer in

Nicaragua, Venezuela, Bolivia en Argentinië. Ze wisten ook concessies voor aanleg van autowegen in de wacht te slepen. Spaanse banken gingen met eigen dochterondernemingen en overnames de Spaans-Amerikaanse markt op. Het voor honderdduizenden Latijns-Amerikanen pijnlijke proces van terugtreden van de staat leidde in vele landen tot verlies van banen, toenemende armoede en migratie van honderdduizenden, deels naar Noord-Amerika en Nieuw-Zeeland, maar notabene ook naar Spanje, waarbij gretig gebruik werd gemaakt van het instrument van de door Spanje eerder aangeboden mogelijkheid tot een dubbele nationaliteit. Honderdduizenden, vooral uit de Andeslanden, hebben daar gebruik van gemaakt.¹⁰

De ontwikkelingen in de betrekkingen tussen Spanje en Spaans-Amerika in de jaren 1990 leidden enerzijds tot toename van de vreemdelingenhaat tegen Spaans-Amerikanen in Spanje – wat bijvoorbeeld tot uiting kwam in een gewelddadig incident in een Catalaanse trein in oktober 2007 – en anderzijds tot opleving van anti-Spaanse gevoelens in Spaans-Amerika. De druk van de regering-Aznar op de Europese Unie ter bescherming van de Spaanse banken en energiebelangen tijdens de Argentijnse crisis van 2002 leidde tot scheldpartijen tegen de *Gallegos* – Argentijns woord voor Spanjaarden. Er was en is irritatie over het opereren van bepaalde Spaanse bedrijven. Dat geldt onder andere voor olieconcern *Repsol*, actief in de twee landen waar thans links-radicalen populistische leiders aan de macht zijn: Venezuela onder Hugo Chávez en Bolivia onder Evo Morales. De huidige populistische politici zien schelden op Spanje als een manier om bij arme kiezers stemmen te winnen. Zonder dit te willen, bediende de Spaanse koning met zijn uitval naar Chávez deze populisten op hun wenken. Ook de onvoorwaardelijke steun die premier Aznar in zijn tweede ambtstermijn (2000-2004) gaf aan de Amerikaanse Irak-politiek en de onder zijn bewind verslechterende Spaanse betrekkingen met Cuba deden Spanje in de publieke opinie in Spaans-Amerika weinig goed.

De links-radicalen populist Chávez had als vriend van Castro dus redenen te over Aznar met politieke beledigingen te overstelpen. De laatste jaren hebben Spaanse investeringen in Latijns-Amerika niet alleen het imago van Spanje aangetast, maar tegelijkertijd procentueel terrein verloren als gevolg van de flink toegenomen investeringen van India en China in

Zuid-Amerika en de toenemende handel en investeringen van de Zuid-Amerikaanse landen onderling. Dat laatste is trouwens een van de speerpunten in het beleid van de Braziliaanse president Lula en de gemeenschappelijke markt Mercosur. Brazilië wil zijn belangen in het Boliviaanse gas waarborgen en heeft commercieel voordeel van toenemende handel met Argentinië. De strijd tussen Lula en Chávez om invloed op de buurlanden duurt al jaren en Chávez leek tot voor kort met een radicaal populistisch discours te winnen, maar nu is zijn invloed tanende.¹¹

Bij koloniale verwantschap op eieren lopen

Toch lijkt de dip in de betrekkingen van Spanje met Latijns-Amerika maar tijdelijk. Veel Spaans-Amerikanen blijven door familieverwantschap, de zorgvuldig gecultiveerde relaties met ‘hun’ dorp in Spanje en de zonder meer geslaagde taal- en cultuurpolitiek van opvolgende linkse en rechtse Spaanse regeringen in sterke mate betrokken bij het ‘moederland’, in feite veel meer dan de Brazilianen bij Portugal. De uitwisselingen en samenwerking op universitair niveau, in de culturele sector, bij gemeenschappelijke herdenkingen en bij de publicatie van boeken zijn indrukwekkend; bovendien is er meer geld beschikbaar voor activiteiten in het kader van de samenwerking met Spaans-Amerika dan waar ook in Europa.

Er zit echter ook een delicate kant aan de hier beschreven verwevenheid. Spanjaarden hebben soms de neiging zich voor te stellen als degenen die de betrekkingen met hun taalgenoten aan de overkant het beste kunnen onderhouden, ‘omdat ze ze kennen’. Een dergelijke houding wordt overzee niet altijd gewaardeerd. Spaanse politici, maar ook de koning, zullen als symbolen van een koloniaal verleden voorzichtig moeten blijven, zeker in dit jaar 2008, nu in vele landen aan de overkant het begin van het onafhankelijkheidsproces wordt gevierd, ofwel de gijzeling van het Spaanse koningshuis door Napoleon.

Noten

- 1 De taalkundige en lexicograaf Francisco Javier Pérez, *El insulto en Venezuela*, Caracas, 2005.
- 2 De koninklijke belediging werd, aldus Rex C. Curry van de *New York Times*, in de Verenigde Staten zelfs op T-shirts gezet; zie: ‘Why don’t you shut up!’, in: *Press Review Latin America*, 35 (2007), blz. 29.
- 3 Luis Martínez Guillen & Linda Plata Curran, *Press Review Latin America*, European Parliament, no 35, november 2007: ‘Simon Romero, “The World. When a Mother Country Tells

- its Kid, 'Shut Up'; Dolores Tereso, 'España evalúa el alcance de los dichos de Chávez', 26 november 2007.
- 4 Walther R. Bernecker & Horst Pietschmann, *Geschichte Spaniens*, 4. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer, 2005, blz. 216 e.v. en stamboom, blz. 524-525.
 - 5 Isidro Fabila, *Diplomáticos de Cárdenas. Una trincherera mexicana en la guerra civil (1936-1939)*, Madrid: Trama, 2007; 'Pablo Vila y el exilio español', in: *Revista bibliográfica de Venezuela*, dl VII, blz. 409, 10 november 2002.
 - 6 *Organización de Estados Iberoamericanos (OIE); Cumbre Iberoamericana.; Comunidad Iberoamericana de Naciones.*
 - 7 'El comercio exterior español', in: *Enciclopedia y Manuel de Economía EMVI*, 28 augustus 2007.

- 8 O.a. de *Colecciones MAPFRE 1492*, Madrid: Fundación Mapfre tussen 1992 en 1994.
- 9 José Luis Muñoz, *La Caraqueña del Mani*, Madrid, 2007.
- 10 Simon Romero, 'The World. When a Mother Country Tells Its Kid, "Shut up"' Caracas, 25 november 2007.
- 11 Raymond Buve, 'Is God nog wel een Argentijn?', in: *Internationale Spectator*, april 2004, blz. 213-216; 'Brazilië wil greep op continent versterken met investeringen', in: *NRC Handelsblad*, 12 december 2007.

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

GENOOTSCHAPSPRIJS 2007

Inzendtermijn tot 15 april 2008

Voor het afgelopen jaar 2007 stelt het NGIZ een prijs van **EUR 1.000,-** beschikbaar ter bekroning van een **afstudeerscriptie over een onderwerp aangaande de hedendaagse internationale betrekkingen**.

Deze zal door een onafhankelijke jury worden toegekend aan de auteur(s) van de beste aan de jury voorgelegde scriptie.

Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de master's c.q. doctoraalfase (of pas afgestudeerden) aan een Nederlandse of Nederlands-talige universiteit, en Nederlanders of Nederlands-talige 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:

- algemene vraagstukken van internationale politieke betrekkingen, zoals de problematiek van vrede en veiligheid, ontwikkelingsamenwerking, mensenrechten en culturele identiteit, milieuvraagstukken, het internationale handels- en geldstelsel (waarbij in de probleemstelling de internationale politieke aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals de opkomst van nieuwe machtscentra en de rol van niet-gouvernementele organisaties;
- Europese integratie en de rol van de Europese Unie in de wereld;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en wereldorde, in het bijzonder de rol van de Verenigde Naties;
- theorievorming over internationale politieke betrekkingen.

Deze onderwerpen vormen tezamen een ruim terrein waarvan de grenzen mede bepaald zullen worden aan de hand van de relevantie van het behandelde onderwerp voor de actuele internationale politiek. De criteria op basis waarvan de jury de ingezonden scripties zal beoordelen zijn:

- wetenschappelijke kwaliteit;
- oorspronkelijkheid;
- relevantie voor de meningsvorming over internationale vraagstukken
- presentatie en vormgeving.

De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlands-talige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. de naam van de auteur(s) niet te vermelden. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

De jury bestaat uit de volgende leden:

Prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, voorzitter, hoogleraar Internationale Organisaties Universiteit, Leiden;
 Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh, oud-bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen;
 Mw. dr. P. van den Tempel, oud-docent Internationale Betrekkingen, Universiteit van Amsterdam;
 Dr. A. Szász, oud-directeur van de Nederlandsche Bank en oud-bijzonder hoogleraar Europese Studies;
 Dr. S. Rozemond, oud-adjunct-directeur Instituut Clingendael, oud-hoofd Onderzoek Instituut Clingendael;
 Dr. E. Bakker, hoofd Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP);
 Drs. J.F. Hoozeveld, secretaris NGIZ.

Voor nadere inlichtingen: Secretariaat van het NGIZ: tel 070 324 94 23, e-mail ngiz@clingendael.nl

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2007** 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 ingezonden aan: ngiz@clingendael.nl o.v.v. **Scriptie 2007**

Nouveau monde, vieille France?

Hervindt Frankrijk zijn plaats in Europa en de wereld?

De energieke Franse president Nicolas Sarkozy neemt de ene na de andere uitdaging aan. Hij tart de vakbonden en de fanatieke 'cheminots' van de spoorwegen en lijkt met de steun van een grote meerderheid van de bevolking te kunnen vasthouden aan zijn belofte 'het protest van de straat' niet te tolereren. In tegenstelling tot zijn voorgangers durft hij hervormingen aan en probeert hij een nationale eenheid voor zijn beleid te winnen, mede door ministers uit alle partijen in zijn regering op te nemen. Op buitenlands-politiek gebied heeft hij de Europese Unie hoog in het vaandel staan en schat hij de Amerikaanse sleutelrol in de wereldorde op haar waarde.

Maar is Frankrijk onder zijn leiding op weg afstand te nemen van diepgewortelde eigenzinnigheden over de positie van 'la patrie' in Europa en de wereld? Kan Sarkozy de uitdaging aan de historisch ingesleten en door De Gaulle herleeft 'idee over Frankrijk' een eigentijdse en realistische vorm te geven? Vooral de politieke elite koestert nostalgische ideeën over die exceptionele plaats. Identiteit, de vaderlandse geschiedenis, de ideële voorstellingen van een wereldorde en de eeuwenlange, conservatieve verhouding staat-maatschappij laten zich niet in een vloek en een zucht vervangen. Sarkozy is gekozen in een oud en ouderwets Frankrijk.

In dit opzicht spreekt de titel van Nicolas Baverz' *Nouveau monde, vieille France*, klare taal. In 2003 was zijn *La France qui tombe* al de bestseller van het jaar en vele andere intellectuelen hebben zijn pessimistische kijk in soortgelijke, zorgelijke titels gedeeld.¹ De machteloosheid van Frankrijk baart hun zorgen en de achteloosheid waarmee president Mitterrand het land op zijn beloop liet, om niet te spreken van de gedachteloze pretentie van 'grandiloquence' (grandeur zonder te beschikken over de middelen daartoe) van president Chirac, hebben steeds meer de Franse eer gekrenkt, maar ook de noodzaak aangetoond iets te doen aan de werkelijkheid van het verval van de 'puissance-France'. Tijdens hun mandaten groeit dan ook het besef dat het 'vallende Frankrijk' misschien niet alleen het werk van machtsverschuivingen in Europa en de wereld is,

maar evenzeer te maken heeft met Franse ontredde- ring, ook in het buitenlands beleid.

Vaak zien Fransen het onheil dat hun overkomt als dreiging vanuit het buitenland. Zo worden mondialisering, liberale handelspolitiek en misbruik daarvan door vooral Amerikaanse *multinationals* als een gevaar aangemerkt en, gekoppeld aan een flinke dosis anti-Amerikanisme, gezien als oorzaken van de Franse ontredde- ring.² Mondialisering is als een wals die onze cultuur plet, heeft Chirac zich eens laten ontvallen. Zo wordt ook Brussel, in weerwil van al het goede dat de Europese Unie Frankrijk heeft gebracht, vaak als 'de' oorzaak van de Franse onmacht in het 'Europa van Frankrijk' afgeschilderd.

De buitenlandse demonen gingen echter in de loop der tijd gepaard aan een moeizaam op gang komend zelfonderzoek, eerst in intellectuele kringen en de media en met de komst van president Sarkozy nu misschien ook in 'politiek Frankrijk' en aan de top van de besluitvorming.

Geschiedenis als identiteit of blok aan het been

Het hoeft geen betoog dat Frankrijk een rijke geschiedenis heeft en een toonaangevende rol heeft gespeeld in de vorming van Europa, het staten-systeem en het cultureel gedachtegoed. Het behoeft evenmin toelichting dat Frankrijk elk jaar de meeste toeristen in de wereld ontvangt, wat mede een uiting is van immense waardering voor alles wat het biedt en als cultuur vertegenwoordigt. Maar een francofiel is nog geen francofoon en de rijkdom van de Franse geschiedenis maakt iemand nog geen bewonderaar, laat staan deelgenoot van de Franse identiteit.

In Frankrijk zelf worden die factoren diep doorleefd; de nationale geschiedenis is voor velen een bewuste herinnering voor het heden, evenals voor toekomstig handelen. Daarin is oorlog, getuige de zichtbare herinnering aan de Eerste Wereldoorlog, 'la Grande Guerre', in het kleinste gehucht, als het ware de tweede natuur van het bewustzijn van de Fransman. Oorlog is een rode, verticale draad in de geschiedenis, die van Jeanne d'Arc via Napoleon naar generaal De Gaulle doorloopt als een weliswaar

bloeddoordrenkte, maar niettemin heroïsche uitstraling van de Franse ziel.³ Niet de horizontale verhouding met andere mogendheden in een bepaalde periode, maar de centrale plaats van Frankrijk in de geschiedenis *tout court*, leeft als identiteit voort, ook na het débâcle van 1940, het Vichy-regime en de koloniale aftakeling in de jaren vijftig en zestig. Dit historisch verval is volgens Stanley Hoffmann een 'obsessie' van de Fransen, die des te sterker wordt naarmate de wereld – in het bijzonder na 1989 – een metamorfose ondergaat en er weinig of niets verandert in de Franse houding.⁴

Het is dan ook alléén generaal De Gaulle die in de jaren zestig de nationale trots doet herleven, vooral door zijn persoonlijkheid en gestileerde weerlegging van de smetten op de 'Grandeur' van Frankrijk. Hij is eigenzinnig ('Europe des Nations', uittreding uit de militaire organisatie van de NAVO), onrealistisch ('Quebec-libre', 'Europa van de Oeral tot de Atlantische Oceaan'), maar ook een briljante speler op wereldniveau (als de nooit definitief 'verslagene' tijdens en na de Tweede Wereldoorlog, als de hoeder van de militair-nucleaire status met zijn *force de frappe* in de jaren zestig).

Wat men er ook van vindt, het gaullisme is een episode in de geschiedenis van Frankrijk die de nationale identiteit doet herleven, en tientallen jaren na het aftreden van De Gaulle nog altijd een intens gevoel van nostalgie uitlokt. De 'Grandeur' kreeg weer leven. Hij maakte de droom dat de toekomst zich in de 'memoires' weerspiegelt, tot een werkelijkheid, althans in de vereenzelviging met de werkelijkheid. Heel anders dan in het Verenigd Koninkrijk, waar traditioneel pragmatisme door de tijd heen zegeviert, of het nu gaat over het machtsevenwicht in de 19de eeuw of de machtsbalans binnen de Europese Unie en tussen de Unie en de Verenigde Staten heden ten dage. De perceptie van de werkelijkheid en van de positie van Frankrijk ligt in de geschiedenis verankerd als idee over *L'âme de la France*.⁵ Het was wederom De Gaulle die het Franse 'idee' over zichzelf en over de wereld opnieuw vorm gaf.

Idee als buitenlands-politiek doel

De filosoof-internationalist Raymond Aron noemt in zijn monumentale werk *Paix et Guerre entre les Nations* drie doelen in de buitenlandse politiek: glorie of grandeur, macht en *idée*. Het gaat Aron zeker niet alleen om tastbare, materiële macht als middel en doel, zoals sterk het geval is in de Amerikaanse

benaderingen van buitenlands beleid. De ideële voorstelling of perceptie van de werkelijkheid en ideële aanpassingen daarvan zijn een vast onderdeel van de Franse, sociologisch-filosofische oriëntatie op de internationale orde. De Gaulle verwoordt die gedachte in de eerste zin van zijn *Memoires*: 'Ik heb me altijd een zeker idee gevormd over Frankrijk.' Desgevraagd licht hij dat idee later toe met woorden als 'iets heel groots, heel bijzonders', iets 'diep gevoeld door de hele wereld', iets wat men merkt 'in de mate waarin de mensen ons met afgunst bekijken' wanneer de Fransen gelukkig, glorieus en sterk zijn. 'Frankrijk behoort zijn rol te spelen [...] en opdat het zijn rol speelt, is het nodig dat het Frankrijk *is*.' ('il faut qu'elle soit la France').⁶

In het licht van de betekenis van de geschiedenis in en van Frankrijk, maakt de kracht van *l'idée* voor de Fransen daarvan een wezenlijk deel uit. Dat heeft bijvoorbeeld betrekking op filosofen als Descartes en Rousseau, die de rationalistische omwenteling in de (natuurwetenschappelijke) wereld achtereenvolgens

Vaak zien Fransen onheil dat hun overkomt als dreiging uit het buitenland

in het moralistisch en sociaal denken over de mens in de natuur teweegbrengen. *Ratio* komt vóór empirie; moralistische bevrijding en de vrijheid van de mens komen vóór zijn ongelukkige, maar bestaande lot te leven als in ketenen geslagen. Idee regeert in de werkelijke wereld of zou dat in ieder geval moeten doen. In politiek opzicht gaat het in dit geval vooral om de Franse voortrekkersrol betreffende de gelijkheid van de mens, bovenal vervat in de Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1789. Die Verklaring en de stappen naar democratie als gevolg van de Revolutie betekenen een ideëel geschenk van Frankrijk aan de rest van de wereld.

Deze 'exceptionaliteit' van Frans gedachtegoed was en is een fundament waarop de 'idee' in de buitenlandse politiek rust. In die zin is het 'idee van Europa' van Jean Monnet tekenend voor zijn vertrouwen in het uiteindelijk bereiken van een (vorm van een) Europese unie, tegen alle bezwaren en concrete belemmeringen in die zich op de weg naar die doelstelling zouden en ook wel moesten voordoen. Monnet was een realist in die zin, dat hij het niet

bij de inspiratie van het idee liet, maar tastbare en concrete instituties voorstelde, die aan een ideële en culturele verbroedering als tastbare, materiële zaken in Europa gestalte moesten geven.

Nu is het niet vreemd aan ideeën, hoe lovenswaardig ze ook mogen zijn, dat ze op gespannen voet staan met de politieke realiteit. Voor de tanende grote mogendheid na de Tweede Wereldoorlog lag het conflict tussen het Franse – exceptionele – idee over de orde in Europa en de wereld, enerzijds, en de nationale macht en de realiteit van de internationale machtsverhoudingen, anderzijds, vroeg of laat voor de hand; zeker wanneer men terugkijkt in 2008. Zo gemakkelijk ligt het niet voor (nog steeds) veel Fransen. Het gezag van de ‘puissance-France’ is voor hen te vergelijken met die van de Verenigde Staten, juist door de uitstraling van de ideeën en de revoluties die beide landen ‘aan de wereld hebben geschonken’. Het is zelfs één van de verklaringen die men tot op de dag van vandaag hoort, waarom de twee het zo vaak met elkaar aan de stok hebben. Zij vertegenwoordigen *beide* iets ‘groots’ of ‘bijzonders’, wat ook in de Verenigde Staten wordt ervaren als ‘exceptionalism’ en de boodschap van ‘the city on the hill’.

De Realist Henry Kissinger heeft de Franse opstelling, in het bijzonder die van De Gaulle, vergeleken met die van Washington als een houding met een visie, maar zonder beleid, tegenover een houding met beleid, maar zonder visie.⁷ Inderdaad liet De Gaulle het idee nogal eens prevaleren boven *Realpolitik*.⁸ De ‘puissance-France’ van toen tart evenwel elke vergelijking met die van na De Gaulle. Alleen president Giscard d’Estaing heeft het Franse machtsverlies aan de orde durven stellen, maar werd daarop – nota bene in het hoogste ambt – ogenblikkelijk fel aangesproken.⁹

Niettegenstaande de nostalgische dwaling over ‘puissance-France’ hebben Mitterrand en Chirac hun buitenlands beleid voortgezet in de geest van ‘een zeker idee van Frankrijk’. Het verklaart mede waarom Frankrijk eigenlijk nooit echt een gezamenlijk Europees buitenlands beleid heeft gesteund. Hun beleid was halfslachtig en ‘puissance-Europe’ leek meer op een gedaanteverwisseling van ‘puissance-France’ dan op een poging tot een volwassen(er) Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Het krampachtig vasthouden aan de nationale soevereiniteit bleef een karakteristiek van de Franse diplomatie. Intussen is de tijd echt voorbij dat de Duits-Franse as als het Franse diplomatieke domein kon

worden opgeëist. In de Europese Unie met 27 lidstaten, met een inmiddels doelbewust zelfverzekerder optreden van Duitsland, is er geen plaats meer voor behoudende opvattingen over soevereiniteit en ‘zekerere’, exceptionele of zelfs hooghartige ideeën over Frankrijk in de wereld. Dat schijnt Sarkozy te beseffen in het internationale verkeer. Het probleem is dat de Franse *memoires* en *l’idée* hun wortels hebben in de *binnenlandse* geschiedenis en een geweldig obstakel vormen voor het nationale, politieke verkeer.

Staat, staatselites en de kloof in de samenleving

Na 1600 wordt een begin gemaakt met samensmeden van het grondgebied. Door Lodewijk XIV wordt daarop een *staat-natie* gevestigd; met harde hand wordt de centralistische regeringsvorm opgelegd. De *raison d’état* is officieel geboren en eist onvoorwaardelijke opoffering van de onderdanen; een maatschappij van burgers was immers nog niet aan de orde. De nationale eenheid, die een *natie-staat* met burgers zou moeten belichamen, wordt al even hooghartig over de hoofden van het volk geproclameerd door de onverbiddelijke Jacobijnen ten tijde van de Revolutie en zij wordt vervolgens in de harten van de Fransen door Napoleon vastgepend dankzij de autoritaire aard van zijn binnenlands regime en zijn heroïsche poging dat aan het conservatieve Europa op te leggen. Deze staatsvorming van Frankrijk in een notendop brengt Mitterrand ertoe in zijn *Le coup d’état permanent* vast te stellen: ‘Er bestaat in ons land een krachtige bestendigheid van het bonapartisme waarin de roeping van de nationale grandeur – de monarchale traditie – en de passie voor de nationale eenheid – de jacobijnse traditie – elkaar ontmoeten.’¹⁰

Dit is wel een erg mooie voorstelling van zaken. In Frankrijk na de Revolutie was er niet zozeer sprake van de emancipatie van de ‘tiers-état’ – de derde stand naast de adel en de geestelijke stand – maar ontwikkelde zich daaruit een nieuwe politieke groep burgers die profiteerde van de omstandigheden, zoals we sinds 1989 in Midden- en Oost-Europa zien gedurende een (revolutionaire) transformatie. Machtspolitiek bewuste en economisch handige lui, die de echte armoedzaaiers – de ‘vierde stand’ – achter zich lieten. De middenklasse breidde zich uit met een zich verrijkende klasse, die, zoals we op vreselijke schaal zien in Oost-Europa, vervolgens de politieke arena binnentreedt. Zij nestelde zich naast de monarchale, republikeinse en revolutionaire tradities

en zou net zoals zij op even opportunistische wijze coalities aangaan en onwelkome stromingen de kop indrukken. Zonodig op hardhandige manier, zoals tijdens de Restauratie (1848) of de Commune van Parijs (1871).¹¹ Het was ook tijdens het Interbellum geenszins ondenkbaar dat Frankrijk een (eventueel bloedig) conflict, zelfs burgeroorlog, zou beleven.

De nationale eenheid binnen de staat is een *idee* dat in de geheugens van de Fransen bestaat, maar in werkelijkheid zeer betwistbaar is. De politieke verdeeldheid van de Vierde Republiek is exemplarisch, aangewakkerd door de ervaring van de Tweede Wereldoorlog en bittere jaren van de teloorgang van de koloniale macht. De Gaulles Vijfde Republiek heeft onder zijn inspirerende leiding de nationale eenheid hersteld, maar niet bezegeld. De tweedeling rechts-links is hardnekkig; de gaullisten verpoppen zich van tijd tot tijd met nieuwe partijvleugels, zoals onder de liberaal-democraat Giscard d'Estaing of onder Sarkozy, die de nationale eenheid moest verdedigen tegen kampioen-unitarist, Bayrou, maar de linkse groeperingen lijken aanhangers van 'paleo-socialisme', die zelfs de naamgeving sociaal-*democratie* nog niet in het vaandel willen schrijven. Ségolène Royal, na de verloren presidentiële race aanblijvend als leidster van de Parti *Socialiste*, heeft nog een lange weg te gaan.

De elites dingen *in partijverband* naar de gunst van de kiezer, zoals overal, maar in Frankrijk zijn zij *samen* een klasse apart, zoals nergens anders. De 'vierde stand' in historische zin bestaat natuurlijk niet meer in een voortvarend, rijk en democratisch land als Frankrijk. Het gelijkheidsbeginsel is in geen ander Europees land zo sterk verankerd in het sociaal-economisch beleid als in Frankrijk.¹² Maar wanneer het volk mort, hoedt de politieke elite zich voor – een te grote – politieke schade. Sociaal-economische toezeggingen zijn één ding; politieke machtsverhoudingen tussen elite en volk zijn iets anders. Daartussen bestaat een forse kloof en de elite anno 2008 bezit nog altijd een bijzonder sterke, nagenoeg autonome positie.

Privileges, centralisme, concentratie

Die blijvend sterke rol van de elite vertaalt zich op allerlei manieren: de instandhouding van privileges; de centralistische bestuursstructuur, ook van de organisatie van kennis op het gebied van buitenlands beleid; en, in samenhang daarmee, de afstandelijkheid van de burger tot deze materie, evenals zijn

eerbied voor de 'experts'. Ten *eerste* is er in Frankrijk sprake van een meritocratie als het gaat om hoogerop te klimmen binnen de politieke elite. De *École Nationale d'Administration* en de *École Polytechnique* leveren het leeuwendeel van de jonge, veelbelovende *fonctionnaires* af, die later in de top belanden en met regelmaat ministeriële posten bekleden. Het verloop van de carrière van ambtenaren wordt voorts sterk beïnvloed, *zoniet* bepaald door de zittende, hoge bestuurders en niet te vergeten door de president persoonlijk. Eenmaal binnen de ongeveer 6.000 ambtenaren tellende bestuurselite, betekent een benoeming voor het leven. Prefecten, leden van de Raad van State of Rekenkamer en van de kabinetten van premier en ministers, enz. wisselen elkaar af en handhaven een regime van zelfinstandhouding, waarvan de wortels zijn te vinden tot in het 'ancien regime'. Hun materiële beloningen zijn hoog, zelfs buitenproportioneel, wat ook geldt voor het geprivilegieerde diplomatenkorps en de elite van het buitenlands en veiligheidsbeleid.¹³ Een klasse, waarbij de privileges van de lagere staatsdienaren als de leraren of het treinpersoneel van de SNCF met hun sociale zekerheden, flinke vakanties en een korte werkweek verbleken, maar waarmee stilzwijgend een verbond bestaat over het gemeenschappelijk belang van de *status-quo*. Men kan er beter niet over praten, laat staan disputeren.

Ten *tweede* wordt Frankrijk nog altijd gekenmerkt door centralisme. Men hoeft maar een blik te werpen op de kaart van het spoor- of wegennet. Alles gebeurt in en via Parijs. En waar locale en regionale bestuurders bij het beleid zijn betrokken, gaat het nog vaak om personen die deze verantwoordelijkheid delen met een functie in Parijs, zoals het parlementslid dat ook ergens burgemeester is of Ségolène Royal die óók president is van een regionale bestuurseenheid. Wetenschappelijke instituten, op welk gebied dan ook, zijn er wel elders in het land, maar de harde kern bevindt zich in Parijs. Dat geldt ook en juist op het terrein van buitenlands en veiligheidsbeleid.

Ten *slotte*, de elitaire samenstelling van besluitvormers en de concentratie van kennis en zeggenschap werken een mentaliteit in de hand van een '*bestuurlijke* ivoren toren'. Zeker, de regeringen van de Vijfde Republiek hebben altijd oog gehad voor het belang van 'sécurité sociale' en de 'eis van de straat' dat economische welvaart wordt gedeeld met het electoraat. Het gemor van het – armlastige – gepeupel, waarvan Robespierre na de Revolutie op de hoogte werd ge-

steld, ontlokte bij hem de opmerking: 'Ik heb ze net de vrijheid gegeven, willen ze nu ook nog brood?' De *idee* was ook voor hem belangrijker. De echo daarvan vind je terug in een democratie waarin 'brood' wordt gegeven met de toevoeging 'tais-toi' ('hou je kop') over de politiek, zeker de buitenlandse politiek. Natuurlijk zijn er elke vier/vijf jaar verkiezingen, maar in de tussentijd bestuurt of stuurt de gekozen partij Frankrijk in de wereld, of het nu links of rechts betreft, met weinig oog voor de burger.

Patriottisme is een maatschappelijk feit in Frankrijk, maar de kloof tussen degenen in de maatschappij die daarin geloven, en die het praktiseren in Parijs, is groot. Zo vertrouwen de Fransen op hun patriottische en jacobijns-eensgezinde regering en laten ze het buitenlands beleid in grote gelatenheid over aan de experts anderzijds worden dat vertrouwen en die afstandelijkheid tot dat beleid gebruikt in een grote mate van zelfvertrouwen en nationaal, zelfs nationalistisch handelen van elitaire besluitvormers en politici. Vandaar de totale afwezigheid van buitenlands-politieke onderwerpen gedurende de presidentiële verkiezingen in 2007. Of, waar wordt

dragen aan nieuw werkelijkheidsbesef over de Franse rol in Europa en de wereld.

Vernieuwing onder Sarkozy?

Deze korte schets van Frankrijk in een nieuwe wereld maakt duidelijk dat de nieuwe president niet gemakkelijk obstakels en eigenaardigheden van zijn land zal overwinnen. Het is nog te vroeg om zijn declaratoire beleid te beoordelen als het gaat om een werkelijke verandering van het buitenlands beleid van Frankrijk van de afgelopen decennia. De geschiedenis, de nostalgie, het bijna vastgeroeste idee van de voorbeeldfunctie in het perspectief van zowel maatschappij als overheid, de eigengereidheid van de beleidsmakers, alsmede de geweldige invloed van een elite met wortels in het 'ancien régime', zijn vele, sterke bolwerken die hij (misschien) zal belegeren.

Er zijn gunstige tekenen. Sarkozy's realistische benadering van de Verenigde Staten is toe te juichen; zijn mondiale activiteiten in Afrika, jegens Iran of China zijn verfrissend; zijn verbreding van het maatschappelijk draagvlak in Frankrijk is hoopgevend. Versterking van steun voor een realistische visie op de Franse rol in de wereld helpt wellicht de bovenmatige angst voor mondialisering te beperken en de angst voor amerikanisering en liberalisering van de internationale betrekkingen tegenover het Franse 'idee' van de soevereine inbreng in de internationale orde te matigen. Frankrijk hervindt wellicht zijn plaats in de mondiale verhoudingen, in het bijzonder in samenhang met de Verenigde Staten, zeker inzake de traditionele 'Alleingang' in de NAVO en in de kwestie-Irak.

Dichter bij huis, in Europa, geven de nieuwe assertiviteit, de jacobijnse eenheid en het idee van Frankrijk binnen de harde kern van de elite evenwel aanleiding tot zorg.¹⁵ 'Puissance-Europe' onder Franse leiding is niet dood en begraven. Zelfs 'puissance-France' leeft voort onder de elite en grote delen van de bevolking. Sarkozy's koers is hier nog onzeker. Voldoende is te verwijzen naar zijn houding inzake uitbreiding van de Europese Unie met Turkije en zijn eis eerst een *finalité politique* overeen te komen. Maar bovenal is het de vraag of hij de historische, ideële en machtspolitieke grondvesten in zijn eigen land de baas zal kunnen zijn.

Noten

- 1 Nicolas Baverez, *Nouveau monde, vieille France*, Parijs: Perrin, 2006; *ibid.*, *La France qui tombe*, Parijs: Perrin, 2003; Jean Bois-

Alles gebeurt in en via Parijs

eigenlijk buitenlands en veiligheidsbeleid beoordeeld? Niet in het parlement, niet door de instituties die zich op dat gebied hebben gespecialiseerd. Het wordt zeker besproken binnen de intelligentsia en in de media, maar deze worden in het geheel niet gehoord dan wel genegeerd door de beleidselite en de in eerbied gehulde experts; van de Quai d'Orsay.¹⁴

De 'bestuurlijke ivoren toren' hanteert de geschiedenis en het 'idee van Frankrijk' in klassieke, bijna negentiende-eeuwse zin. De Realistische School regeert, ondanks het overlijden van 'puissance-France'; de bestaande wereld van interdependentie wordt als aantasting gezien van soevereiniteit; mondialisering wordt als bedreiging van Franse identiteit en cultuur gezien; militaire macht en landbouw worden als hoekstenen van buitenlands beleid opgevat; de voorbeeldfunctie in de Europese integratie is uitgangspunt in Brussel. Kortom, de *staat* bestaat nog in alle glorie. Dit is *Leitmotiv*, ondanks alle verdeeldheid tussen rechts en links, debatten tussen geëngageerde wetenschapslieden en media of oorverdovende lessen die de contemporaine geschiedenis had moeten bij-

- sonnat, *Playdoyer pour une France qui doute*, Parijs: Stock, 2004; Alain Duhamel, *Le désarroi français*, Parijs: Plon, 2003; Jean-Marie Rouart, *Adieu à la France qui s'en va*, Parijs: Grasset, 2003; Isabelle Lasserre, *L'impuissance française: Une diplomatie qui fait son temps*, Parijs: Flammarion, 2007 – om er enkele te noemen.
- 2 Dit is niet nieuw. Denk aan de geruchtmakende en alarmerende publicatie over de economisch-industriële macht en de dreiging van Amerikaans imperialisme van Jean-Jacques Servan-Schreiber, *Le défi Américain*, Parijs: Denoël, 1967. Zie ook de hartscreet van een Amerikaans-Franse waarnemster, Nicole Bacharan, *Faut-il avoir peur de l'Amérique?*, Parijs: Seuil, 2005.
 - 3 H.L. Wesseling, *Frankrijk in oorlog, 1870-1962: De meest dramatische eeuw uit de Franse geschiedenis*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2006.
 - 4 Stanley Hoffmann, 'La France dans le monde', in: *Politique Étrangère*, vol. 2, 2000, blz. 307-317.
 - 5 Max Gallo, *L'âme de la France: Une histoire de la Nation*, Parijs: Fayard, 2007.
 - 6 Interview radiotélévisée, 13 décembre 1965, in: *Citations du président de Gaulle*, choisies et présentées par Jean Lacouture, Parijs: Éditions du Seuil, 1968, blz. 26-27. Zie voor een reeks uitspraken als 'La France est la lumière du monde' of 'Les Français ont besoin d'avoir l'orgueil de la France', Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle: La France redevient la France*, Parijs: Fayard, 1994, in het bijzonder deel III: 'La France est maintenant souveraine'.
 - 7 Zie voor een beschrijving van De Gaulle en zijn beleid, Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster, 1994, in het bijzonder hoofdstuk 24: 'Concepts of Western Unity, Macmillan, de Gaulle, Eisenhower, and Kennedy', blz. 594-619.
 - 8 'De Gaulle a toujours été dans la politique hyperbolique, non dans la politique du détail quotidien', N. Tenzer in gesprek met Alain Finkielkraut; 'L'Héritage du Général De Gaulle', in: Alain Finkielkraut, *Que'est-ce que la France?*, Parijs: Stock/Panam, 2007, blz. 183.
 - 9 Valéry Giscard d'Estaing, *Les Français, Réflexions sur le destin d'un peuple*, Parijs: Plon, 2000.
 - 10 Geciteerd in Lasserre, *a.w. noot 1*, blz. 131.
 - 11 Zie bijv. Gallo, *a.w. noot 5*. Hij spreekt over het onvermogen van Frankrijk zich te verenigen en over zijn verdeeldheid als 'cette maladie endémique de l'histoire nationale', blz. 496.
 - 12 Zie de harde kritiek van de Franse parlementariër en voormalig adviseur van Chirac, Pierre Lellouche, in zijn *Illusions gaulloises: playdoyer pour une France debout*, Parijs: Grasset, 2006. Hij spreekt over 'la religion du bonheur sans travailler' en verwijt de Franse maatschappij een reëel bestaand gebied van anti-liberalisme te zijn.
 - 13 Zie hierover het onthutsende relaas van Yvan Stefanovitch, *Aux frais de la Princesse: Enquête sur les privilégiés de la République*, Parijs: JC Lattès, 2007.
 - 14 Over afstand tussen academische experts en theoretici op het gebied van de Internationale Betrekkingen en de besluitvormers in de buitenlandse politiek, zie: Thierry de Montbrial, 'Réflexions sur la théorie des relations internationales', in: *Politique Étrangère*, No 3, 1999, blz. 467-468.
 - 15 Dergelijke bedenkingen zijn duidelijk geuit door Michaela Wiegel, 'Die Wiederentdeckung der Nation', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 mei 2007.

Peter Volten is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De nieuwe opening in Polen

Na twee jaar populisme gaat Polen weer moderniseren. De nieuwe regering wil een liberaal economisch beleid voeren, maar het land krijgt ook een socialer en meer pro-Europees gezicht. Ook de betrekkingen tussen burger en staat veranderen, zo belooft de nieuwe premier. De vraag is of dat lukt. Sinds 1989 zijn alle regeringen door teleurgestelde kiezers naar huis gestuurd. Zal het nu anders lopen? Wat kan Europa van Polen onder Tusk verwachten?

De nieuwe coalitieregering van Burgerplatform (PO) en de Boerenpartij (PSL) erft een land dat hunkert naar rust, optimisme, vertrouwen en succes. Het sociologisch onderzoek *Diagnoza społeczna 2007* laat zien dat Polen conservatiever en intoleranter zijn dan twee jaar geleden.¹ Het gevoel dat de hervormingen sinds 1989 zijn mislukt, is wijdverbreid, terwijl de kloof tussen politiek en burger is gegroeid.

De afgelopen twee jaar ging het er heftig aan toe, met veel populistisch-conservatieve retoriek. Het maatschappelijk klimaat was vijandig en vol achterdocht. Polen onderging een morele revolutie onder regie van de gebroeders Kaczyński. Premier Jarosław Kaczyński kreeg op 21 oktober jl. in de parlementaire verkiezingen de rekening gepresenteerd. Niet alleen werd de regeringspartij PiS naar huis gestuurd, maar liefst 41% stemde op de PO – de hoogste score van een partij sinds 1989.

Opmars van het populisme

Wat verklaart de snelle opmars van het populisme in Polen sinds de eeuwwisseling? Hoe was het mogelijk dat Polen zijn droom van democratie, vrijheid en welvaart ging verknoeien om zich in een populistisch avontuur te storten? Deze vraag stelde Adam Michnik. Als antwoord gaf hij: 'De gemeenschappelijke kern is angst voor verandering en een vlucht voor de vrijheid. De verliezers van de overgang vanuit het communisme nemen wraak op de overwinnaars.'² Hij gaf aan dat 'de mensen die de overgang hebben geleid, blind waren voor het leed van de verliezers en de weg geëffend [hebben] voor het verkiezingssucces [in 2005; MBK] van de populisten'.

Polen heeft 15 jaar lang sociaal-economische hervormingen doorgevoerd. Deze kwamen bovenop de transitie naar democratie en markteconomie, die in 1989 werd ingezet. Alles bij elkaar waren dat geweldige veranderingen. De bevolking was weerbaar

en plooibaar, zo werd verondersteld, en werd geacht zich snel en soepel te kunnen aanpassen. Dit terwijl oude sociale zekerheden verdwenen, specifieke dromen van 1989, zoals van arbeidersparticipatie en sociale solidariteit, niet zijn uitgekomen en de verschillen tussen winnaars en verliezers steeds groter en zichtbaarder zijn geworden.

Al vanaf 1997 is het vertrouwen van de bevolking in de politieke leiders en de instellingen aan het dalen, zo toont het onderzoek *Diagnoza społeczna 2005*³ zien. In 2001 deden de radicale krachten hun intrede in de Poolse politiek. De kiezers lieten toen de regerende partijen, de Kiesbond Solidarność (AWS) van Jerzy Buzek en de Vrijheidsunie (UW) van Bronisław Geremek, hard vallen. Beide partijen verdwenen uit het parlement. Winnaars waren de postcommunisten van de SLD. Dat was de prelude voor de polarisatie in de samenleving, xenofobie, eurosceptis en een assertieve opstelling van Polen.

De nederlaag van de regeringspartijen was de prijs die moest worden betaald voor de sterk opgelopen werkloosheid, van 10% in 1997 naar 18% in 2001, alsmede voor de hervormingsdrang. De regering-Buzek (1997–2001) had de moed gehad vier grote hervormingen tegelijkertijd door te voeren: van openbaar bestuur, onderwijs, gezondheidszorg en pensioenstelsel, gekoppeld aan de sanering van de mijnbouw.⁴

Poolse Haider

Bij de verkiezingen van 2001 kreeg Polen een eigen variant van Jörg Haider: de populist Andrzej Lepper behaalde met zijn partij *Samoobrona* (Zelfverdediging) 10% van de stemmen en werd in één klap de derde partij van het land. Lepper was de eerste die een aanval deed op het establishment. Hij sloeg politieke munt uit anti-Europese gevoelens. 'Polen werden eerst beroofd door Moskou, daarna door Warschau en straks door Brussel', aldus Lepper.⁵ Zijn secondant was Roman Giertych, leider van de ultra-katholiek-nationalistische Liga van de Poolse Gezinnen. Onder het motto *Opdat Polen Polen zal zijn* speelde deze partij openlijk in op de angsten van vele Polen tegen vreemde mogendheden, Duitsland en de Europese Unie in Brussel voorop.⁶ Daarbij stond Brussel model voor de decadentie van het Westen: abortus, porno en euthanasie. Beide partijen

keerden zich bovendien tegen privatisering en tegen bezuinigingen op de verzorgingsstaat, kwamen op voor de verliezers en diegenen die verlies van eigen identiteit in de EU vreesden.

In 2001 behoorden ook twee centrumrechtse partijen tot de politieke nieuwkomers: het liberale Burgerplatform (PO) van Donald Tusk en de door twee juristen, de gebroeders Kaczyński, opgerichte conservatieve PiS (Recht en Rechtvaardigheid). De liberalen kwam voort uit de Vrijheidsunie (UW), toen Donald Tusk de strijd om het leiderschap van de UW van Geremek verloor. De desintegratie van de AWS resulteerde in de oprichting van de PiS. Deze partij kreeg 9,5% van de stemmen dank zij één programmapunt: harde aanpak van corruptie en misdaad, inclusief het invoeren van de doodstraf.

Diepe crisis

Polen was toen op weg naar toetreding tot de EU. De eer om dit karwei te klaren, viel toe aan premier Leszek Miller van de SLD (Verbond van Democratisch Links). Als postcommunist voerde hij een liberaal en pro-Europees beleid. Maar in 2003 belandde Polen in een ernstige politieke en morele crisis door een groot corruptieschandaal: 'Rywingate'. Televisieproducent Lew Rywin bood Adam Michnik, hoofdredacteur van *Gazeta Wyborcza*, tegen betaling van 17,5 miljoen dollar aan om een ongunstige mediawet aan te passen, zodat de krant zijn positie op de mediemarkt kon versterken.⁷ Het vertrouwen in de politiek kelderde verder.

Desondanks lukte het in juni 2003 nog wel de Polen met tweederde meerderheid 'ja' te laten stemmen in het referendum over toetreding tot de EU. Maar de regering-Miller viel in maart 2004 voortijdig. Dat kwam door het opsplitsen van de postcommunistische SLD. De nieuwe partij SDPL van Marek Borowski wilde afrekenen met de cultuur van vriendjespolitiek en corruptie, een erfenis van de communisten, de grondleggers van de SLD. De *deconfiture* van de SLD stortte links in een diepe crisis.

Morele revolutie

'De golf van populisme is ongekend groot en het eurosceptische element overheerst', schreef *Gazeta Wyborcza* begin 2005 in de aanloop naar de parlementsverkiezingen. De krant vond het niet in verhouding staan tot de toestand van de economie of de Poolse staat. 'Politici gaan verder in hun demagogie dan de kiezers verwachten. [...] Het zijn vaak niet de

kiezers, maar de partijen die radicaal van gedachtegoed kunnen veranderen', zo concludeerde een andere commentator.

De gebroeders Lech en Jaroslaw Kaczyński hunkerden sinds 1991 naar de macht. Onder hun regie heeft de PiS de nationaal-katholieke retoriek van de Liga en de anti-staat-ideeën van Zelfverdediging overgenomen. De PiS moest een volkspartij worden om een gooi naar de macht te kunnen doen. Daarom was een nieuw pakkend thema bedacht: een morele revolutie, waarin zuivering (*lustracja*) van communisten en van corruptie centraal stond. Solidair Polen moest het winnen van liberaal Polen (van de rijken).

Polen maakte in 2005 een revolutie van het volk mee. De parlementaire verkiezingen in het najaar van 2005 won PiS op het nippertje van PO. De opkomst was bedroevend laag: nauwelijks 40%. Lech Kaczyński werd vervolgens president. In mei 2006 ging de PiS de coalitie aan met de populistische Zelfverdediging en de ultra-katholieke Liga van de Poolse Gezinnen. Prompt moest de populaire premier Kazimierz Marcinkiewicz plaats maken voor de strateeg zelf – Jaroslaw Kaczyński.

Het zuiveren van de Derde Republiek (1989–2005) kreeg topprioriteit. Alle successen van de afgelopen 16 jaar (democratie, markeconomie en EU-lidmaatschap) werden als één grote puinhoop afgeschilderd. De Kaczyński's wilden een sterke staat vestigen, de Vierde Republiek, die gebaseerd is op drie pijlers: solidariteit, patriottisme en katholieke waarden. Ze namen de leuzen en retoriek van de Liga over, zoals het 'Poolse volk' tegen 'Duitsers', 'homo's', 'oligarchen', 'rijkelui', 'academici', 'Russen' en 'liberalen'.

Michnik waarschuwde begin 2007: 'Aanvallen op de onafhankelijke nieuwsmidia, beknotting van het maatschappelijk middenveld, centralisatie van de macht en overdrijving van de gevaren in binnen- en buitenland – op al die punten vertoont de politieke stijl van de huidige leiders van Polen en Rusland sterke overeenkomsten. Intussen worden in het Poolse buitenlandse beleid de betrekkingen met Rusland en Duitsland gekenmerkt door een obsessie met gebeurtenissen uit de Tweede Wereldoorlog.'⁸

Vooralsnog begon Polen met spectaculaire politieke arrestaties op een bananenrepubliek te lijken – ja zelfs op een politiestaat, met veel verdachten en veel bange mensen. De protesten beperkten zich vooralsnog echter tot stakingen voor hogere lonen van mijnwerkers, spoorwegpersoneel, verpleegkundigen en artsen.

De oppositie van de PO sneed geen hout. Vele kiezers zagen geen verschil met de PiS of vonden dat de partij voortdurend met alle winden mee woei. De PO wilde regeren en paste zich aan om naar de gunsten van verreachtste kiezers te dingen. Dat kwam vooral door Jan Rokita, bekend van de leus *Nice of de dood* uit 2003, die een voorstander was van een coalitie met PiS. PO steunde PiS in kwesties als abortus, euthanasie en homohuwelijken.

De EU als redding

Ondanks de populistische retoriek is de steun voor het EU-lidmaatschap onder de bevolking gestaag gegroeid naar liefst 87% (medio 2007). Polen hebben meer vertrouwen in de EU-instituten dan in de eigen overheid, die ze incompetent en corrupt vinden.

Het EU-lidmaatschap is voor Polen een zegen, niet alleen als een keurslijf voor de politiek, maar ook als aanjager van de materiële welvaart. Het inkomen van bijna alle sociale groepen is de afgelopen twee jaar met 12% toegenomen. De werkloosheid is gedaald van 18% naar 11%, dank zij de economische groei en de arbeidsmigratie.

Getrokken door de binnenlandse consumptie, export en investeringen groeit de Poolse economie sinds 2004 met gemiddeld 5,5% per jaar. De stroom buitenlandse investeringen verdubbelde sinds 2003 naar 12 miljard euro in 2006. De EU-subsidies veranderen het platteland zichtbaar. Polen beschouwen zich steeds meer als volledige EU-burgers. Het vrij verkeer van werknemers heeft een belangrijke rol gespeeld. Een tot twee miljoen Polen (gemiddelde leeftijd 35 jaar) zijn vertrokken, vooral naar het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

De arbeidsmigratie bleek niet alleen een bron van materiële welvaart, maar ook een belangrijke uitlaatklep voor frustraties en een bron van persoonlijke ontwikkeling en blikverruiming. De jonge arbeidsmigranten deed het pijn dat in Europa om Polen werd gelachen. Ze zagen bovendien dat het ook anders kan.

De omslag

De zelf gekozen strategie om de vervroegde verkiezingen als een soort referendum over zijn regering en beleid te organiseren, is Kaczyński op 21 oktober 2007 fataal geworden. Eén doel is wel gehaald; de radicale ex-coalitiepartners zijn uit het parlement verdwenen; hun electoraat is door PiS opgeslokt. Maar de hoofdprijs van 41% van de stemmen ging

naar de 'aartsvijand van Polen' – de liberalen van de PO.

De omslag kwam een week voor de verkiezingen, na het door Tusk gewonnen televisiedebat met Jaroslaw Kaczyński. Er ontstond een massamobilisatie onder de jongere kiezers om tegen PiS te stemmen. De hoge opkomst van 53% was aan hen te danken. De jongeren hadden genoeg van de aanvallen op vrijheid, privacy, tolerantie en respect.⁹ Tusk voerde campagne in Londen, Glasgow en Dublin onder jonge Poolse migranten en beloofde hun een economisch wonder in Polen *à la* Ierland.

Nieuwe tijden

Vertrouwen, solidariteit en compromis luiden het credo van de coalitieregering van PO en de Boerenpartij PSL. De PSL, die nog in de jaren negentig uitblonk door anti-liberale retoriek en eurosceptis, is onder Waldemar Pawlak pro-Europa en sociaal-liberaal geworden.

Na twee jaar is de economie terug op de agenda, met belastingverlaging, deregulering, privatisering, decentralisatie van de overheid, meer marktwerking in gezondheidszorg en onderwijs en een snelle invoering van de euro. Aan de terugkeer van mensen naar Polen wordt gewerkt, het land heeft handen nodig om een tweede Ierland te kunnen worden.

Tusk wil burgers meer economische vrijheid geven en initiatieven van onderop stimuleren. Dat is een oud PO-ideaal. Nieuw is dat deze regering het belang van sociale solidariteit inziet en hogere lonen in onderwijs en gezondheidszorg toezegt.

Nieuw pragmatisme

In het buitenlandse beleid verandert het blikveld: Polen wordt minder pro-Amerikaans en meer pro-Europa. Het blijft een belangrijke partner van de Verenigde Staten, maar Warschau is teleurgesteld over de baten van zijn pro-Amerikaanse houding. Polen gaat in 2008 zijn troepen uit Irak terugtrekken. Ook wil premier Tusk eerst met Moskou en met de NAVO praten over plaatsing van een lanceerbasis van het Amerikaanse anti-raketschild. De nieuwe regering wil voorts een einde maken aan het conflict met de Europese Commissie over de aanleg van de autoweg door de Rospuda-vallei – het gebied dat onder de *Natura 2000*-bescherming valt.

Maar gaat het hier louter om een nieuwe stijl? 'Polen zal een hoofdrolspeler op het Europees toneel worden', zo beloofde de premier.¹⁰ De vraag is hoe

men deze ambities wil waarmaken. Onder Tusk gaat Polen in ieder geval assertief en constructief te werk, met inachtneming van de regels van *fair play* zoals andere lidstaten dat ook doen.¹¹ De relatie met Duitsland is ook aan het verbeteren. Tot traditionele vrienden rekent Tusk de grote vijf: Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Italië; samen met Polen vormen zij de EU-6.

In de tweede helft van 2011 wordt Polen voorzitter van de EU. Deze regering beseft dat de Europese integratie in het nationaal Pools belang is. De komende zeven jaar zullen 13 miljard euro voor plattelandsontwikkeling en 67 miljard euro voor infrastructuurprojecten uit Brussel komen.

Maar er blijft een kloof tussen Polen en de EU-15 in levensbeschouwelijke kwesties. De invloed van de Poolse kerk is groot. Het zwaard van Damocles – het mogelijk veto van de Poolse president – dwong Tusk het Europese handvest van grondrechten te blijven afwijzen.

President Lech Kaczyński blijft tot 2010 in functie. Beide coalitiepartners hebben weliswaar de absolute meerderheid in het parlement, maar dat is niet genoeg om het presidentiële veto inzake buitenlands beleid en defensie te blokkeren. En bovendien gaat broer Jarosław Kaczyński oppositie voeren.

Noten

- 1 Janusz Czapiński & Tomasz Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2007 – warunki i jakość życia Polaków [Sociale diagnose 2007 – omstandigheden en kwaliteit van het leven van Polen]*, Warschau, 10 september 2007 (te downloaden op www.diagnoza.com/, evenals 'Diagnoza 2005').
- 2 Adam Michnik, 'Hoe Polen zijn droom aan het verknoeien is', in: *NRC Handelsblad*, 31 maart 2007.
- 3 Czapiński & Panek, *a.w. noot 1*.
- 4 M. Bos-Karczewska, 'Post-Solidarnosc tijdperk is begonnen. Links wint verkiezingen in Polen', in: *Ablak – tijdschrift over Centraal-Europa en de Balkan*, no. 4, 2001.
- 5 M. Bos-Karczewska, 'Andrzej Lepper: politieke hooligan', in: *Ablak – tijdschrift over Centraal-Europa en de Balkan*, no. 4, 2002.
- 6 M. Bos-Karczewska, 'Opdat Polen Polen zal zijn', in: *Ablak – tijdschrift over Centraal-Europa en de Balkan*, no. 3, 2002.
- 7 M. Bos-Karczewska 'Rywingate', in: *Ablak – tijdschrift over Centraal-Europa en de Balkan*, no. 1, 2003.
- 8 Michnik, *a.w. noot 2*.
- 9 'Dlaczego młodzi wybrali Tuska' [Waarom de jongeren voor Tusk hebben gestemd], in: *Gazeta Wyborcza*, 29 oktober 2007.
- 10 Exposé van premier Tusk, in: *Rzeczpospolita*, 24 oktober 2007.
- 11 'Tusk's tussle', in: *Financial Times*, 23 oktober 2007.

Mw drs Małgorzata Bos-Karczewska is hoofdredacteur van Polonia.NL, de webportaal van de Poolse gemeenschap in Nederland.

Hoe de Oranjerevolutie vastliep – en weer vlotgetrokken kan worden

Eind 2004 protesteerden honderdduizenden mensen op 'Maidan', het plein van de Oekraïense onafhankelijkheid, tegen de vervalsing van de dat jaar op 21 november gehouden tweede ronde van de presidentsverkiezingen. Nadat de verkiezingsfraude was toegegeven, werd er een ongekende 'derde' ronde gehouden. Ditmaal won de kandidaat die ook had moeten winnen: Viktor Joesjtsjenko, gesteund door de in een 'Oranjecoalitie' verenigde oppositie, werd verkozen tot president. De verwachtingen waren hooggespannen. Joesjtsjenko en zijn bondgenoten beloofden de mensen op Maidan onomkeerbare hervormingen, met als doel een in het Westen geïntegreerd, opener, eerlijker en democratischer Oekraïne.

De afgelopen drie jaar zijn er zeker successen geboekt. Verkiezingsvervalsingen als die in 2004 vonden niet meer plaats. Oekraïne werd door de Europese Unie en de Verenigde Staten erkend als markteconomie en het land kreeg uitzicht op toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Maar de vraag is of de samenleving onomkeerbaar veranderd is. Een einde aan de corruptie, in het klein of in het groot, is er niet gekomen. Zelfs op de rechtenfaculteit van de nationale Taras Sjevtsjenko-universiteit krijgen studenten nog regelmatig een prijslijst naast de cijferlijst: zoveel *bryvna* voor een acht, zoveel voor een negen en zoveel voor een tien. Politiek en zakenleven blijven op criminele wijze verweven. Schimmige juridische constructies kosten het land miljarden bij de import van gas uit Rusland. Voor parlementariërs geldt nog steeds *de iure* onschendbaarheid voor alle soorten van vervolging, en voor de allerrijksten – vaak dezelfde mensen – *de facto*. Niet vreemd dus dat veel vroegere aanhangers van Joesjtsjenko zonder meer teleurgesteld zijn in wat er van de aangekondigde hervormingen is waargemaakt.

Hoe kon de veelbelovende Oranjerevolutie zo vastlopen? En betekent de terugkeer 18 december jl. van de belangrijkste 'revolutionaire' bondgenote van president Joesjtsjenko, Julia Tymosjenko, dat de hervormingen nu alsnog kunnen worden doorgezet?

Uiteenvallen van Oranjecoalitie en terugkeer van het *ancien regime*

Het Oranjeproject liep vast in verlamme tegenslagen en crises, die zich vanaf medio 2005 voor de hervormers aandienen. Deze konden ontstaan door gebrek aan eenheid binnen de Oranjecoalitie en de tijdens de revolutie overeengekomen grondwettelijke beperkingen aan het presidentschap.

Om te beginnen het *gebrek aan eenheid* binnen de Oranjecoalitie. De coalitie bestond, ten eerste, uit de aanhang van Joesjtsjenko, verenigd in 'Ons Oekraïne'; ten tweede, uit het door de 'gasprinses' en glamourkoningin geleide 'Blok Julia Tymosjenko'; en, ten derde, uit de socialisten, aangevoerd door Alexander Moroz. 'Oranje' was hiermee een ideologisch bont gezelschap van centrum-rechte en centrum-linkse politici, nationalisten, populist en socialisten. Maar daarnaast was 'Oranje' ook een bundeling van (zaken)belangen en persoonlijke rivaliteiten. Dit werd duidelijk toen president Joesjtsjenko Julia Tymosjenko in *september 2005* ontsloeg als premier, vanwege wederzijdse beschuldigingen van corruptie binnen de regering en haar gespannen verhouding tot de grootste geldschietter van de president, Petro Porosjenko.¹ Zo ontstond de eerste crisis voor de hervormers.

De parlementaire verkiezingen van *maart 2006* hadden deze crisis kunnen oplossen, maar toonden uiteindelijk slechts aan hoe opportunistisch de Oekraïense politiek kon zijn. Toen er na moeizame onderhandelingen een 'hernieuwde' Oranjecoalitie tot stand was gekomen, waarin de president en Tymosjenko zich leken te verzoenen, liepen de socialisten op het laatste moment over naar hun politieke tegenstanders. Dit 'verraad' leverde de socialistische aanvoerder, Aleksander Moroz, de positie van parlamentsvoorzitter op. Voor de Oost-Oekraïense 'Partij van de Regio's' en voor de communisten, met wie hij een 'anti-crisis-coalitie' aanging, was het een goede ruil. Door de socialistische zetels die Moroz meebracht, kwamen zij aan een meerderheid in het parlement. Viktor Janoekovytsj, als presidentskandidaat en 'officiële' winnaar van de presidentsverkiezingen van 2004 nog opzij gezet in de Oranjerevolutie, werd benoemd tot minister-president. Het was een

onverwachte *comeback* voor deze leider van de Partij van de Regio's, die een post ging bekleden die hij ook al vóór de revolutie had bezet. De verkiezingen van maart 2006 liepen dan ook uit op een duidelijke overwinning voor het *ancien regime*.

Van 'anti-crisiscoalitie' tot constitutionele crisis

Het superpresidentiële systeem dat de Oekraïense politiek vanaf haar onafhankelijkheid had gekenmerkt, was tijdens de Oranjerevolutie, eind 2004, veranderd in een presidentieel-parlementair stelsel. De daarvoor benodigde grondwetswijziging maakte deel uit van een compromis – Joesjtsjenko kreeg er feitelijk het presidentschap voor terug. Nu er in *juli 2006* echter een parlementaire meerderheid van de Partij van de Regio's, de communisten en socialisten was ontstaan, verenigd in een 'anti-crisiscoalitie', kwam hij tegenover een vijandig parlement te staan. Dit betekende dan ook het tijdelijke einde van de Oranjerevolutie. Om aan zijn isolement te ontsnappen, ging Joesjtsjenko (althans zijn 'Ons Oekraïne') op *3 augustus 2006* een monsterverbond aan met zijn aartsrivaal Janoekovytsj en de socialisten van Moroz (maar niet de communistische partij). Hiermee veranderde de 'anti-crisiscoalitie' in een regering, gebaseerd op een 'Verklaring van Nationale Eenheid'.

Op papier had een dergelijk monsterverbond de politiek in een tussen oost en west verdeeld Oekraïne een zekere eenheid en stabiliteit kunnen bieden. Maar ondanks een welluidend getitelde verklaring van Nationale Eenheid, waarin Joesjtsjenko en Janoekovytsj gemeenschappelijke standpunten innamen over de belangrijkste twistpunten, was er van een werkelijke samenwerking geen sprake. Een maandenlange machtsstrijd tussen de beide Viktors brak los.² Uiteindelijk zou de Partij van de Regio's ertoe overgaan parlementariërs van Joesjtsjenko's 'Ons Oekraïne' en het 'Blok Julia Tymosjenko' aan te kopen. Zo zou de Partij van de Regio's haar eenvoudige meerderheid kunnen uitbreiden tot een constitutionele meerderheid, waarmee de president volgens de nieuwe grondwet buitenspel kon worden gezet.

President Joesjtsjenko beschouwde dit terecht als een oorlogsverklaring en verklaarde het overstappen van parlementariërs van het ene naar het andere stemblok ongrondwettig. Op *2 april 2007* schreef hij daarom nieuwe verkiezingen uit en ontbond het parlement, dat dit decreet echter op zijn beurt

ongrondwettig verklaarde en negeerde.³ President en parlement, Joesjtsjenko en Janoekovytsj, stonden recht tegenover elkaar. Een nieuwe, grondwettelijke crisis was het gevolg. Het constitutionele hof, dat van beide kanten onder zware druk kwam te staan, werd een politiek strijdtoneel. Weer werden grote demonstraties gehouden. Zelfs de loyaliteit van ordetroepen werd op de proef gesteld: op weg naar Kiev werd de door de president opgetrommelde mobiele eenheid op bevel van de minister van binnenlandse zaken door de verkeerspolitie tegengehouden.⁴

Verkiezingen van 2007: herkansing voor de Oranjerevolutie?

De hoog opgelopen constitutionele crisis van 2007, tussen president Joesjtsjenko en het door de Partij van de Regio's gedomineerde parlement, werd besloten met een nieuw compromis. Het parlement zou zich laten ontbinden, maar dan door nieuwe parlementsverkiezingen te houden, op *30 september 2007*, veel later dan Joesjtsjenko had gewild. Voor de 'Oranje' politici zowel als voor de Partij van de Regio's leek het bij deze verkiezingen erop of eronder. En hoewel de Partij van de Regio's opnieuw de meeste zetels in het parlement in de wacht wist te slepen, haalden haar oude bondgenoten, de communisten en de socialisten, de kiesdrempel van drie procent (net) niet.

Deze relatief kleine electorale verandering had grote gevolgen voor de coalitievorming. President Joesjtsjenko en de door hem in 2005 nog ontslagen oud-premier Tymosjenko waren door hun verrassende, nipte meerderheid opnieuw tot elkaar veroordeeld. De Partij van de Regio's geraakte daarentegen morrend in de oppositie. De vraag bleef natuurlijk of de overwinning voor de hervormingsgezinde partijen nu betekende dat de Oranjerevolutie toch nog doorgang kon vinden.

Structureel gebrek aan steun voor 'Oranje'

De crises die het hervormingsproject van midden 2005 tot eind 2007 vertraagden, kwamen voort uit gebrek aan eenheid bij de 'Oranje' hervormers en de verzwakte positie van de president als gevolg van de tijdens de Oranjerevolutie overeengekomen grondwetswijziging. Uiteindelijk is de Oranjerevolutie vastgelopen op de beperkte steun die de 'Oranje' politici genieten. Hoewel het aan het Westerse tv-scherm eind 2004 niet was af te zien, was die namelijk zelfs op het hoogtepunt van de Oranjerevolutie

verre van unaniem. De beslissende derde ronde van de toenmalige presidentsverkiezingen leverde Joesjtjenko slechts een krappe meerderheid van 52% op; 44,2% van de kiezers had hun stem in deze ronde op Janoekovytsj uitgebracht, dus zelfs *nadat* was gebleken dat zijn team de verkiezingen had geprobeerd te vervalsen.⁵ De politieke steun was bovendien volgens vaste geografische patronen verdeeld. Werden de 'Oranje' partijen in het westen en midden massaal gesteund, de Partij van de Regio's trok de meeste stemmen in het geïndustrialiseerde en traditioneel meer op Rusland gerichte zuiden en oosten.⁶ Deze verdeling was ook bij de latere parlementsverkiezingen in 2006 en 2007 waarneembaar. De 'comeback' van Janoekovytsj als minister-president moet dan ook eerder als teken van continuïteit worden gezien, net zoals de blijvende status van de Partij van de Regio's als grootste partij in het parlement.⁷

De Partij van de Regio's als onmogelijke partner

De (Westerse) hoop en verwachting is dat de nieuwe Oranjecoalitie die *eind 2007* ontstond, actief zal streven naar nieuwe hervormingen. Vooral van de felle Tymosjenko wordt wat dat betreft veel verwacht. Maar de fragiele parlementaire meerderheid van de herstelde Oranjecoalitie is, met 1 à 2 zetels, een te smalle basis voor zo'n project. Dat komt onder andere door het *gevaar* dat enkele parlementariërs opnieuw zullen overlopen of dat ze zullen worden 'gekocht' door de Partij van de Regio's. Maar ook zonder een dergelijke herhaling van zetten blijft die partij een geduchte tegenstander met veel invloed. De 'Donetsk clan', een groep belangrijke industriëlen uit het oosten, bepaalt haar politieke koers, met de rijkste man van Oekraïne, Renat Achmetov, voorop.

De belangen die deze groep te verdedigen heeft, zijn groot. En niet alleen zijn zij in het bezit van een groot deel van de landelijke media, ze zijn ook bereid het politieke spel hard te spelen. Niet alleen hun campagne en de vervalsing van de presidentsverkiezingen in 2004 duiden hierop. Het aanvankelijk mislukken van de parlementaire pogingen tussen 11 en 18 december om Julia Tymosjenko te verkiezen tot minister-president is hier wellicht ook een voorbeeld van. Het aantal stemmen bleef op mysterieuze wijze net onder het verwachte en benodigde aantal steken.⁸ Over hoe dit kon gebeuren was veel onduidelijkheid, maar dat enkele parlementariërs van de Partij van de Regio's zelfs fysieke weerstand leverden bij de stemming, was tekenend. Bij een nieuwe poging tot

stemmen ging de fractie er zelfs toe over de toegang tot de parlamentszaal te blokkeren.⁹

Steun voor de 'Oranje' hervormingen zal dus niet komen van de Partij van de Regio's, zelfs al lijkt Achmetov als zakenman steeds meer het belang van goede verhoudingen met de Europese Unie te beseffen. Voor het politieke en economische voortbestaan van de Donetsk-clan zou verwezenlijking van de idealen van de Oranjerevolutie namelijk een doodvonnis zijn. Voor de hervormers in Oekraïne zit er daarom welbeschouwd maar één ding op. Tymosjenko, president Joesjtjenko en gelijkgezinden dienen hun magere steun onder Oekraïners in het zuiden en oosten van het land structureel te vergroten. Niet door benoeming van politici uit de oppositie op hoge regeringsposten, zoals president Joesjtjenko op 26 december nog deed met een leider van de Partij van de Regio's.¹⁰ Dat lijkt eerder deel van het politieke steekspel tussen de twee Oranje-partijen. Nee, steun voor 'Oranje' moet verworven worden door de (Oosten Zuid-Oekraïense) kiezers *zelf* bij dit project te betrekken.

Meer steun voor het 'Oranje' project?

De Oranje politici kunnen meer steun verwerven door de geloofwaardigheid van de hervormingsplannen aan te tonen. Daartoe moet corruptie, ook binnen de eigen gelederen, zichtbaar worden aangepakt. Dat geldt zelfs wanneer er aan de andere kant van het politieke spectrum méér mis zou zijn, en juist nu de Partij van de Regio's in de oppositie zit. Verlenging van de verjaringstermijn van corruptiezaken en opheffing van juridische immuniteit voor parlementariërs zijn twee stappen die zeer veel sympathie op zouden leveren.

De Oranje politici lijken dit ook wel te beseffen. Joesjtjenko's blok sprak al over de noodzaak de onschendbaarheid van parlementariërs aan te pakken; Tymosjenko voerde eind vorig jaar actief campagne buiten haar traditionele regio's. In Centraal-Oekraïne overigens met goed resultaat: de steun die zij bij de socialisten wegkaapte, dwong immers tot een andere coalitievorming en bracht haar daardoor de post van premier. Maar wil de Oranjerevolutie slagen, dan zal er meer moeten gebeuren.

De Oekraïense identiteit als obstakel voor hervormingen?

Om structurele steun te verwerven voor hun hervormingsagenda zouden de 'Oranje' politici bepaalde in

het zuiden en oosten van Oekraïne bestaande mythen moeten ontcrachten. In het verleden zijn Joesjtsjenko en Tymosjenko door de Partij van de Regio's en hun bondgenoten daar namelijk wel neergezet als gevaarlijke West-Oekraïense nationalist en als Amerikaanse pionnen. Zo werden tijdens de verkiezingen van 2004 aanhangers van Joesjtsjenko's 'Ons Oekraïne' (*Nasba Ukraina*) 'nashisten' genoemd, en met fascist en vergeleken. Campagneposters spraken van de door de Amerikanen voorgeschreven kandidaat 'Bushenko', en de (Oekraïens-Amerikaanse) vrouw van Joesjtsjenko werd ervan beschuldigd een geheime CIA-agente zijn.¹¹

Om deze beeldvorming te doorbreken, zouden de Oranje politici geruststellingen moeten bieden over een dreigende *toetreding tot de NAVO* en toezeggingen moeten doen over de *status van de Russische taal*.

De taalkwestie heeft een absurd karakter. Nota bene in de hoofdstad Kiev is de op straat gesproken taal overwegend Russisch. Russisch is bovendien voor een aanzienlijke minderheid van de inwoners van Oekraïne de moedertaal. In delen van het oosten en zuiden wordt het zelfs meer gesproken dan het Oekraïens. Toch heeft het zelfs dáár geen officiële status. Geen verkiezing gaat voorbij of de Oost-Oekraïense Partij voor de Regio's of een bondgenoot weet hierop in te spelen. De oplossing lijkt evident: organiseer regionale referenda en gun Russisch een duidelijke status als officiële, beschermde taal naast het Oekraïens in alle regio's die daarvoor kiezen.

Maar de Oranje partijen willen hier niet aan. Het nog immer traumatische Oekraïense verleden vormt hier een obstakel: de 'russificering', inclusief volksplantingen, gedwongen Russisch taalonderwijs en de kunstmatige hongersnood van 1932-1933, zijn nog lang niet verwerkt. Eén teken hiervan – en wellicht een belangrijke stap in de verwerking – is dat Oekraïne sinds 2003 nationaal en internationaal met groeiende assertiviteit benadrukt dat de 'Holodomor', de door Stalin opgelegde hongersnood, een *genocide* was.¹²

(West-)Oekraïens nationalisme is wel een 'minority faith' genoemd.¹³ De invloed van traditionele nationalist mag dan marginaal zijn, door de groeiende historische bewustwording blijven de Oranje partijen toch op het standpunt dat het Oekraïens de enige taal met officiële status mag zijn. Daarmee blijft de Partij van de Regio's, niet te benauid om haar tegenstanders als gevaarlijke nationalist af te schilderen, beschikken over een stemmenwinnend pijnpunt.

Toetreding tot de NAVO als obstakel voor hervormingen

Ook lidmaatschap van de NAVO zal de belangrijkste problemen binnen Oekraïne niet oplossen. Integendeel: de 'Oranje' wens lid te worden van de NAVO hindert Joesjtsjenko en Tymosjenko bij verwerving van steun voor hun hervormingsproject.

Oekraïne en de NAVO zijn allang in een officiële 'intensified dialogue' verwickeld, maar de politieke wil de papieren samenwerking te concretiseren, lijkt bij beide partijen vaak te ontbreken.¹⁴ Niet dat zij elkaar niet genoeg te bieden hebben. In de ideaalvisie van de NAVO past zeker een lidmaatschap van het strategisch gelegen Oekraïne, zolang de contacten met Rusland er tenminste niet al teveel door verstoord worden. En ook voor Oekraïne zijn de potentiële voordelen groot: verdere *capacity building*, legerhervormingen en het waarborgen van burgercontrole over de strijdkrachten. Maar de grote symbolische waarde die aan het lidmaatschap verbonden is, in sommige andere Oost-Europese landen bejubeld als bevestiging van de onafhankelijkheid, is in Oekraïne juist het hete hangijzer.

Dit komt ten dele nog voort uit Koude Oorlog-propaganda, waarin de organisatie als anti-Russische agressor werd neergezet, maar ook legitieme zorgen over de relatie met Rusland spelen een rol. Het bondgenootschap wordt hoe dan ook in grote delen van het land met argusogen bekeken. Bij elke verkiezing snijden 'pro-Russische' partijen de kwestie dan ook gretig aan. Met enige regelmaat weerklinkt de kreet dat er maar eens een referendum over NAVO-lidmaatschap zou moeten worden gehouden. Zo'n referendum zou overigens volgens alle opiniepeilingen glansrijk worden gewonnen door de sceptici, doordat ook veel kiezers in de doorslaggevende centrale regio's tegen lidmaatschap zijn.¹⁵ Pleiten voor toetreding tot de NAVO is voor de Oranje politici dus een politieke handicap.

Gezien de impopulariteit van de NAVO is de vraag die de Oekraïense hervormers zich zouden moeten stellen dan ook: heeft Oekraïne het NAVO-lidmaatschap werkelijk nodig? Natuurlijk, het voorlopig paal en perk stellen aan integratie met de NAVO hindert de integratie in het Westen op korte termijn. Maar voor dat proces is de voortdurende verweving van criminaliteit, zakenleven en politiek in de Oekraïense samenleving een veel groter gevaar. Om dat probleem aan te pakken, zullen de hervormers hun electorale basis moeten verbreden.



De Oranje hervormers zouden zelf het door Oost-Oekraïense politici bepleite referendum in het vooruitzicht moeten stellen; dat referendum zou dan pas gehouden moeten worden wanneer en indien Oekraïne metterdaad uitgenodigd wordt NAVO-lid te worden. Een andere optie is de garantie te geven dat Oekraïne, ten minste de komende tien jaar, niet tot de NAVO toe zal treden, om de situatie daarna opnieuw te bezien. Die termijn lijkt lang, maar een (veel) eerder toetreden is ook niet zo waarschijnlijk. Een 'Finse' of 'Zweedse' oplossing zou daarbij het beste passen: Oekraïne zou zich dan neutraal moeten verklaren, in die zin dat het noch een militaire alliantie met het Westen, noch één met Rusland zal aangaan. Natuurlijk kan het wel *samenwerken* met de NAVO (in het bestaande *Partnership for Peace*). Dit zou recht doen aan de twijfel die er bij grote delen van de bevolking vooralsnog bestaat over lidmaatschap, zonder het land metterdaad van het Westen te vervreemden.

Dit alles is moeilijk te slikken, misschien, voor Oekraïense en Europese 'Westerlingen', maar (net als regionale referenda over de status van de Russische taal) wel noodzakelijk. Het gaat hier in feite om een stap 'achteruit', die op termijn twee noodzakelijke stappen vooruit zal moeten opleveren. De interne politieke en maatschappelijke hervormingen die de Oranje politici hun aanhangers op Maidan ooit beloofden, zijn en blijven namelijk het belangrijkste voor de toekomst van het land.

Koers van nationale verzoening

Maatregelen tegen de verstikkende corruptie en het verankeren van de democratie en democratische waarden in de Oekraïense samenleving – het zijn zaken die alleen door de partijen van president Joetsjjenko en minister-president Tymosjenko kunnen worden doorgevoerd, omdat zij de enigen zijn die op dit gebied nog geloofwaardigheid te verliezen hebben. Maar zonder grotere steun uit Zuid- en Oost-Oekraïne is die échte Oranjerevolutie ook voor hen een onuitvoerbaar project. Om de nodige steun te verwerven, moeten zij zich op de Zuid- en Oost-Oekraïense kiezers richten, in plaats van hun vertegenwoordigers. Door verzoenende gebaren over een Oekraïens NAVO-lidmaatschap en de status van de Russische taal te maken, kunnen de hervormers hen aanspreken. Zij zouden zich daarmee, ook omwille van de eenheid van het land, boven de Oost-Westretoriek moeten stellen. Dat is niet alleen de beste garantie voor de eenheid van Oekraïne, het is ook

de enige manier om het vastgelopen 'Oranje' project, tot nu toe gehinderd door een te krap en regionaal beperkt mandaat, weer vlot te trekken.

Noten

- 1 J. Maksymiuk, 'Ukraine: Orange Revolution Drowns Amid Mutual Recriminations', *Radio Free Europe/Radio Liberty* (www.globalsecurity.org...).
- 2 Verklaring van nationale eenheid (Engels): www.pravda.com.ua/en/news/2006/8/1/5966.htm
- 3 Het decreet (Engels): www.minjust.gov.ua/files/THE_DECREE_OF_THE_PRESIDENT_OF_UKRAINE.rtf
- 4 Reuters, 'Rivals Talk in Ukraine, Troops Deployed', in: *New York Times*, 26 mei 2007 (www.nytimes.com/2007/05/26/world/europe/27cnd-ukraine.html).
- 5 A. Wilson, *Ukraine's Orange Revolution*, Yale University Press, 2005, blz. 1-7.
- 6 *Ibid.*, blz. 153-155.
- 7 R. Kupchynski, 'Analysis: Typology of the Ukrainian Elections', *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 4 april 2006 (www.rferl.org/featuresarticle/2006/04/c9ee10f1-46da-4bea-af89-e106e07c82a2.html).
- 8 'Yulia Tymoshenko Fails to Become the PM. Photos and Video', in: *Ukrayinska Pravda* (www2.pravda.com.ua/en/news/2007/12/11/9583.htm).
- 9 'Punish Rada rats', in: *Kyiv Post*, 12 december 2007 (www.kyivpost.com/opinion/editorial/27989/).
- 10 'Region's Boss Gets Security Post', in: *Kyiv Post*, 26 december 2007 (www.kyivpost.com/nation/28089/).
- 11 Wilson, *a.w. noot 5*, afb. 11-12-13; blz. 92-93.
- 12 *The Ukrainian Weekly*, 1 juni 2003 (www.ukrweekly.com/Archive/2003/220301.shtml); L. Sheeter, 'Ukraine remembers famine horror', *BBC News*, 24 november 2007 (www.news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7111296.stm).
- 13 A. Wilson, *Ukrainian Nationalism in the 1990s: A Minority Faith*, Cambridge University Press, 1997.
- 14 Voor een overzicht, zie: www.nato.int/issues/nato-ukraine/index.html; voor een kritische analyse, zie: N. de Deugd, *Ukraine and NATO, the Policy and Practice of Co-operating with the Euro-Atlantic Security Community*, Groningen: Centre for European Security Studies, juni 2007 (www.cess.org/publications/harmoniepapers/issue/?id=22).
- 15 J. Kriendler, *Ukrainian Membership in NATO: Benefits, Costs and Challenges*, George C. Marshall Institute, juli 2007, blz. 4 (www.marshallcenter.org/).

Nils de Mooij, MA, is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP). Hij verrichtte in 2006 veldonderzoek in Oekraïne voor zijn masterscriptie 'Setting the Clock: The "PORA" Campaign and the Orange Revolution'.

Absorptiecapaciteit van de Europese instellingen

Daalt de besluitvaardigheid na de EU-uitbreiding van 2004?

Het absorptievermogen van de Europese Unie komt sinds de EU-uitbreiding van mei 2004 met tien nieuwe landen, de recente uitbreiding met Bulgarije en Roemenië, alsmede de onderhandelingsgesprekken over een mogelijke toetreding van Turkije tot de 'club' steeds vaker aan bod. Het debat over de capaciteit van de Unie om nieuwe landen toe te laten, zonder dat dit tot een institutionele crisis leidt, is echter geen nieuw gegeven. Al in 1992, met de toetreding van o.a. Oostenrijk, Zweden en Finland in het vooruitzicht, stelde de Europese Commissie dat de uitbreiding niet ten koste mag gaan van de verdieping: de economische en monetaire integratie.¹ Naar de woorden van de Commissie zou het een vergissing zijn indien de Gemeenschap zou uitbreiden en *daardoor* minder doeltreffend zou gaan functioneren. Net als voor de uitbreiding van 2004 leefde ook begin jaren 1990 het gevoel dat EG-instellingen overbelast zijn, dat het besluitvormingsproces moeizaam verloopt en dat elke nieuwe toetreding het risico op deze overbelasting zal doen toenemen.

Eveneens stelde de Commissie, met o.a. EU-commissaris Hans van den Broek, toen vast dat het Verdrag van Maastricht wel een stap in de goede richting was, maar dat de institutionele hervormingen die toen in dat kader gepland waren, te weinig rekening hielden met toekomstige uitbreidingen.² Daarom stelde de Europese Commissie toen voor dat nieuwe institutionele aanpassingen zouden moeten plaatsvinden nog vóór de toetreding van nieuwe landen, zodat de Unie haar vermogen om te handelen en te besluiten zou kunnen behouden.

Het Verdrag van Amsterdam, dat de Unie op de volgende uitbreiding diende voor te bereiden, werd echter pas in 1997 ondertekend; kortom: Oostenrijk, Zweden en Finland konden in 1995 lid worden zonder dat institutionele hervormingen waren doorgevoerd.

Eerste empirische onderzoek

Het Verdrag van Nice heeft een aantal obstakels voor de uitbreiding met de Midden- en Oost-Europese landen die na het Verdrag van Amsterdam waren overgebleven, uit de weg kunnen ruimen. Ook voorziet dit verdrag in een aanvulling van de gekwalificeerde meerderheid in de Raad van de EU met twee criteria (50% van de lidstaten plus 62% van de bevolking). Het Grondwettelijk Verdrag, dat na de referenda in Frankrijk en Nederland in de koelkast terecht kwam, voorzag opnieuw in verandering in deze stemprocedure en beoogde een dubbele meerderheid (55% van de lidstaten plus 65% van de bevolking plus vier landen voor een blokkerende coalitie). Het Verdrag van Nice en het Grondwettelijk Verdrag zijn een poging geweest de absorptiecapaciteit en de besluitvaardigheid van de instellingen te redden. De besluitvaardigheid van de Raad werd in empirische studies van o.a. Baldwin, Widgrén en Verkaart onderzocht aan de hand van 'kans van aanneming van een willekeurig voorstel'.³ Sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap stelde dit onderzoek vast dat de besluitvaardigheid van de Gemeenschap na elke uitbreidingsronde daalde. De regels die onder het Verdrag van Nice gelden en die beoogden de besluitvaardigheid van de Unie te garanderen, slagen er niet in dit te bewerkstelligen in een Unie van 27 of meer lidstaten. Dit onderzoek stelde echter wel vast dat het Grondwettelijk Verdrag, bij een ratificatie ervan door alle lidstaten, de besluitvaardigheid van de EU een nieuwe impuls zou geven.

Het Grondwettelijk Verdrag zou echter niet in werking treden, zodat het debat over de absorptiecapaciteit van de EU-instellingen voortduurt. In een speciaal rapport van de Europese Commissie in november 2006 over de capaciteit van de EU om nieuwe leden te integreren, worstelt men nog steeds met deze vraag naar institutionele hervormingen vóór toetreding van nieuwe lidstaten.⁴

Nieuw onderzoek

In het hier beschreven nieuwe onderzoek zal op een alternatieve manier worden nagegaan of de EU op korte termijn aan besluitvaardigheid heeft ingeboet sinds 2004 en bijgevolg ook of de Europese instellingen voldoende capaciteit of draagkracht hebben om 25 of zelfs 27 lidstaten in één Europese club te organiseren en effectief en efficiënt werk te leveren. Het is echter niet mogelijk de draagkracht van de instellingen volledig afhankelijk te maken van de besluitvaardigheid van deze instellingen. Ook het gebruik van het budget, goed beleid, legitimiteit, enz. spelen een rol in de draagkracht van de EU-instellingen.

Om te kunnen bepalen of de EU sinds 2004 minder besluitvaardig is geworden, moeten we in dit onderzoek numerieke veranderingen kunnen waarnemen. We opteren daarom voor een kwantitatief onderzoek. De besluitvormingscapaciteit van de EU kan niet met één specifiek cijfer worden vastgelegd. In dit onderzoek vormt de dagelijkse besluitvorming van de Unie de kern van het onderzoek. In eerste instantie gaan we op zoek naar de hoeveelheid wetgeving per jaar: is er een (duidelijk) verschil waarneembaar voor en na de uitbreiding? In tweede instantie zal aandacht worden besteed aan de duur van de wetgevingsprocedure. Vervolgens gaat onze aandacht naar de Raad van de Europese Unie: ondervindt deze veel moeilijkheden om alle lidstaten op één lijn te krijgen, met andere woorden, hoe problematisch is het gebruik van unanimiteit in de Raad? Ten slotte willen we ook kort stilstaan bij mogelijke verschillen tussen de vijftien 'oude' en de tien 'nieuwe' lidstaten. Welke houding nemen deze nieuwe lidstaten aan tijdens de debatten en bemoeilijkt hun houding het debat?

Hoeveelheid wetgeving

De hoeveelheid wetgeving die de EU jaarlijks aanneemt, kan een aanwijzing zijn voor de besluitvaardigheid van de instellingen. Al betekent het produceren van veel wetten niet zonder meer dat de EU goed functioneert. Het geeft echter wel een beeld van de werking van de instellingen. Vanuit de Pre-lex-zoekmachine op de officiële website van de EU, de databank van de interinstitutionele procedures, kan het aantal opgestarte procedures worden teruggevonden. In dit onderzoek bezien we de medebeslissingsprocedure, de raadplegingsprocedure en de instemmingsprocedure (de gegevens over de samen-

werkingsprocedure waren niet beschikbaar). Uit het aantal opgestarte *procedures*, zoals in tabel 1 weergegeven, kan *niet* worden afgeleid dat de besluitvaardigheid van de EU is afgenomen. Het aantal opgestarte procedures in 2006 (245) evenaart dat van 2000 (253) en is hoger dan dat van 2001 (234). In 2003 werden de meeste procedures opgestart (282). Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de EU zich bewust was van een mogelijke afname van besluitvaardigheid met de toetreding van tien nieuwe landen en ernaar streefde vóór de feitelijke uitbreiding een aantal wetgevende procedures alvast op gang te brengen. Het zou echter net zo goed kunnen betekenen dat regelgeving moest worden ontworpen om de toetreding mogelijk te maken.

Tabel 1. Aantal opgestarte procedures

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wetgevingsprocedures	253	234	196	282	221	228	245

Bron: Pre-lex-zoekmachine (<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=nl>)

De exacte hoeveelheid aangenomen *wetgeving* per jaar kan eveneens een beeld geven van de besluitvormingsactiviteiten van de EU. De Eur-lex-zoekmachine op de officiële website van de EU, die toegang geeft tot alle EU-regelgeving, geeft weer hoeveel verordeningen, richtlijnen en besluiten/beschikkingen per jaar werden goedgekeurd, los van welke procedures of instellingen hierbij betrokken zijn geweest. Tabel 2 maakt de optelsom van deze aantallen en laat zien dat van daling van de hoeveelheid aangenomen wetgeving geen sprake is, de lichte terugval in 2005 buiten beschouwing gelaten. In 2003 werden 1.480 wetten aangenomen, dat zijn er meer dan de voorafgaande jaren, maar de daaropvolgende jaren worden gekenmerkt door een nóg grotere hoeveelheid aangenomen wetgeving. Eind 2006 stond de teller op 1.979. Dat in 2003 een aantal regels moest worden opgenomen om de toetreding mogelijk te maken, kan hier dus niet uit worden afgeleid.

Tabel 2. Hoeveelheid wetgeving

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hoeveelheid wetgeving	1092	1245	1230	1480	1657	1590	1979

Bron: Eur-lex-zoekmachine (<http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>)

Van alle Europese wetgeving verdient de wetgeving die onder de *medebeslissingsprocedure* tot stand komt, extra aandacht. Bij deze procedure zijn de meeste Europese instellingen betrokken (Commissie, Parlement en Raad) én staan de instellingen op gelijke voet. Meer dan 50% van de beleidsterreinen valt onder deze procedure. Tabel 3 toont het aantal dossiers dat de Commissie heeft aangenomen onder deze procedure en het aantal dossiers waaraan de Raad en het Europees Parlement (EP) hun goedkeuring hebben gegeven of waar een voorlopig akkoord is bereikt over de goedkeuring. In de meeste gevallen was de procedure voor goedkeuring al vóór 1 januari van dat jaar van start gegaan. Hieruit kan worden afgeleid dat 2003 zowel voor de Commissie (112 voorstellen aangenomen) als voor de Raad en het Europees Parlement (104 dossiers goedgekeurd) een uitzonderlijk productief jaar was. Verder kan echter niet worden geconcludeerd dat er zich een afname in besluitvaardigheid heeft voorgedaan. Zowel voor het aantal voorstellen dat de Commissie aannam als voor het aantal teksten waaraan het EP en de Raad hun goedkeuring gaven, kan een stijging worden vastgesteld gedurende de periode 2004-2006 (tot 109 aangenomen voorstellen door de Commissie en tot 91 goedgekeurde dossiers door Raad en EP) in vergelijking met de periode 2000-2002 (tot 95 aangenomen voorstellen en tot 79 goedgekeurde dossiers).

Een belangrijke opmerking uit het algemeen verslag van de werkzaamheden van de EU van 2004 is dat in het eerste trimester van dat jaar, onder het Ierse voorzitterschap, het meeste wetgevende werk werd geleverd. In de tweede helft van dat jaar, onder Nederlands voorzitterschap, is er niet zoveel gebeurd. Dit komt, zoals het algemeen verslag meldt, omdat in die periode een nieuw (naar aanleiding van de Europese verkiezingen) en uitgebreid (vanwege toetreding van tien lidstaten) Europees Parlement aan de slag ging. Wanneer 2004 echter vergeleken wordt met 1999, eveneens een verkiezingsjaar, kan worden vastgesteld dat de tweede helft van 1999 eveneens veel minder productief was. In de eerste helft van dat jaar werden 79 dossiers door Raad en EP goedgekeurd, in de tweede helft waren dit er (slechts) 34.⁵ Dit betekent dat in 2004 het in mindere mate de uitbreiding is geweest die een invloed heeft gehad op de wetgevende activiteiten onder de medebeslissingsprocedure, maar wél dat het nieuwe Parlement een aanpassingsperiode nodig had.

Wanneer we ons concentreren op de *Raad van de EU*, één van de belangrijkste besluitvormingsorganen van de Unie, vestigen we de aandacht op het aantal gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke acties die de Raad per jaar goedkeurde. Deze gegevens uit tabel 4 zijn terug te vinden in de

Tabel 3. Wetgeving via medebeslissingsprocedure

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Voorstellen EC		95	81	74	112	74	80	109
Goedkeuring EP en Raad	115	72	78	79	104	85	82	91

Bron: Algemene verslagen over de werkzaamheden van de EU (<http://europa.eu/generalreport/nl/rgset.htm>)

Tabel 4. Gemeenschappelijke Standpunten en Gemeenschappelijke Optredens van de Raad van de EU

	Gemeenschappelijke standpunten	Gemeenschappelijk optreden
2000	62	12
2001	76	12
2002	65	16
2003	96	19
2004	50	19
2005	41	33
2006	61	32

Bron: Algemene verslagen over de werkzaamheden van de EU (<http://europa.eu/generalreport/nl/rgset.htm>)

maandelijkse besluiten van de Raad, in bijlage III (andere besluiten). Het aantal gemeenschappelijke standpunten vóór de uitbreiding is relatief stabiel, met ook hier een uitschieter in 2003 (96 aangenomen gemeenschappelijke standpunten). Het jaar van de uitbreiding en het daarop volgende jaar tonen een daling van het aantal aangenomen gemeenschappelijke standpunten, respectievelijk 50 en 41, en in die betekenis ook een daling van de besluitvaardigheid van de Raad. Voor het aantal aangenomen gemeenschappelijke optredens geldt echter een andere conclusie. Zowel het jaar na de uitbreiding als het jaar 2006 toont een verdubbeling van het aantal gemeenschappelijke optredens in vergelijking met de jaren vóór de EU-uitbreiding, respectievelijk 33 en 32. Van een daling van de besluitvaardigheid van de Raad is op dit punt dus géén sprake.

Duur van de wetgevingsprocedure

Een afname in besluitvaardigheid zou ook voelbaar moeten zijn in de *duur* van de wetgevingsprocedure. Onze aandacht in dit onderzoek geldt de duur van de medebeslissingsprocedure. In het algemeen verslag van de werkzaamheden van de EU kan worden teruggevonden hoeveel voorstellen door EP en Raad konden worden goedgekeurd na één lezing. Dezelfde gegevens kunnen worden gevonden voor twee lezingen en de bemiddelingsprocedure. Deze cijfers geven een beeld van de duur van de wetgevingsprocedure. Het opvallendst is dat sinds 2004 veel minder gebruik werd gemaakt van de bemiddelingsprocedure. Tussen 2000 en 2003 werd 16 tot 30% van de procedures behandeld in het bemiddelingscomité, tussen 2004 en 2006 is dit slechts nog 5 tot 7%. Verder kan worden waargenomen dat sinds 2004 meer

besluiten werden aangenomen door EP en Raad met slechts één lezing (tot meer dan 60%), en dat men (logischerwijs) in de periode 2004-2006 procentueel minder behoefte had aan twee lezingen dan in de periode 2000-2003. Hieruit kan worden opgemaakt dat de wetgevingsprocedure sinds 2004 niet langzamer, maar zelfs sneller of, in elk geval, vlotter verloopt. Ook het algemeen verslag van de werkzaamheden van de EU van 2003 meldt de tendens dossiers eerder in één lezing dan in twee lezingen af te ronden. In dit verslag wijst men dan ook op de grotere politieke wil om zelfs gevoelige dossiers af te ronden zonder de hulp van een bemiddelingscomité.

Gekwalificeerde meerderheid in de Raad van de EU

In de loop van de geschiedenis van de Raad werd ervoor gekozen stemming bij gekwalificeerde meerderheid (QMV) uit te breiden. Ook de voorschriften van deze procedure zijn geëvolueerd. Deze aanpassingen hadden tot doel de besluitvaardigheid van de Raad van de EU in het bijzonder en van de Unie in het algemeen te waarborgen of te verbeteren. Toch heeft een met eenparigheid van stemmen genomen beslissing een groter draagvlak dan een beslissing genomen met gekwalificeerde meerderheid, wat de beslissing meer legitimiteit geeft.

In de Maandelijkse besluiten van de Raad onder bijlage I (het overzicht van de definitieve wetgevende besluiten die de Raad heeft aangenomen) kunnen we terugvinden wanneer alle lidstaten hun steun gaven aan een voorstel, ook al was dit niet de voorgeschreven procedure.⁶ Dit toont ook hoe problematisch het gebruik van unanimité zou kunnen zijn in de Raad. Sinds 2001 (deze gegevens konden niet voor 2000 worden teruggevonden in de maandelijkse besluiten

Tabel 5: Duur medebeslissingsprocedure

	Goedkeuring EP en Raad	1e lezing	2e lezing	bemiddelingsprocedure
2000	72	17 (23,6%)	32 (44,4%)	23 (31,9%)
2001	78	24 (30,8%)	35 (44,9%)	19 (24,3%)
2002	79	20 (25,3%)	40 (50,6%)	19 (24%)
2003	104	38 (36,5%)	49 (47,1%)	17 (16,3%)
2004	85	51 (60%)	28 (32,9%)	6 (7%)
2005	82	53 (64,6%)	24 (29,3%)	4 (4,9%)
2006	91	54 (59,3%)	31 (34,1%)	6 (6,6%)

Bron: Algemene verslagen over de werkzaamheden van de EU (<http://europa.eu/generalreport/nl/rgset.htm>)

van de Raad) werd steeds meer dan 70% van de voorstellen gesteund door alle lidstaten, ook al was het bereiken van een gekwalificeerde meerderheid voldoende geweest. De lidstaten slaagden daarin het minst vaak in 2003 (72%). Dat er een sterke stijging is in het bereiken van unanimiteit, kan niet worden gezegd, maar na 2003 stellen we een lichte stijging vast in het aantal keren dat een voorstel door alle lidstaten werd goedgekeurd, ook al was dit niet noodzakelijk (tot 80% in 2004 en 2006). In 2001 en 2002 slaagde men daar in 76% van de gevallen in.

Dit betekent dat de tien nieuwe lidstaten het de besluitvorming in de Raad niet meteen moeilijker hebben gemaakt en verder ten dele ook dat de stemprocedure 'eenparigheid van stemmen' voor ongeveer driekwart van de besluiten geen probleem zou zijn geweest. We kunnen echter ook het vermoeden uiten dat een lidstaat die een bepaalde beslissing niet steunt, zich toch achter de beslissing zet, omdat er reeds een voldoende meerderheid is en de beslissing toch niet meer geblokkeerd kan worden.

Oude versus nieuwe lidstaten

Wanneer we de Maandelijkse besluiten van de Raad, opnieuw onder bijlage I, van naderbij bekijken, vinden we ook terug welke lidstaten tegen hebben gestemd en welke zich hebben onthouden bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad. In de periode mei 2004 t/m eind 2006, toen de EU 25 leden telde, zien we dat vooral de oude lidstaten de besluitvorming proberen te blokkeren door tegen een voorstel te stemmen of zich te onthouden van stemming, rekening houdend met hun feitelijke meerderheid. Deze ervaren lidstaten stemden in deze periode 45 keer tegen een voorstel en onthielden zich 50 keer van stemming. De nieuwe lidstaten stemden 16 keer tegen en onthielden zich 27 keer van stemming. Dit betekent dat de oude lidstaten samen meer dan twee keer zoveel tegenstemmen uitbrengen dan de tien nieuwkomers. Ook wat betreft de onthoudingen kan dus eenzelfde vaststelling worden gedaan. Daaruit valt af te leiden dat de nieuwe lidstaten minder vaak een besluit willen tegenhouden dan de oude lidstaten en dus *niet* dat de houding van de nieuwe lidstaten een daling in de besluitvaardigheid van de Raad meebrengt.

Anderen hebben vastgesteld dat in de periode vóór mei 2004 de grootste lidstaten vaker oppositie voerden tegen een besluit. In 2005 en 2006 zijn dat de middelgrote landen, die ook in aantal zijn

toegenomen. Men wil dan ook niet spreken van een verdeling tussen oude en nieuwe lidstaten, maar wel van een aanpassingsperiode, waarin de dominantie van de oude lidstaten qua tegenstemmen is gedaald, terwijl de nieuwe lidstaten hun gedrag hebben aangepast door in 2006 ongeveer evenveel tegenstemmen uit te brengen als de oude lidstaten, rekening houdend met hun minderheid.⁷

Besluit

Uit dit alternatief onderzoek kan niet worden afgeleid dat er zich een algemene afname in besluitvaardigheid van de EU-instellingen heeft voorgedaan op het gebied van de reguliere besluitvorming. Er kan evenmin met zekerheid worden gezegd dat het jaar van de uitbreiding en het jaar erna een moeilijkere periode zijn geweest, een periode waarin de EU-instellingen zich zouden hebben moeten aanpassen aan de komst van tien nieuwe lidstaten. Er kan dan ook niet worden bewezen dat de nieuwe regels voor gekwalificeerde meerderheid, zoals voorgeschreven in het Verdrag van Nice, voor een navenante daling van de besluitvaardigheid hebben gezorgd. Met andere woorden, dit kwantitatief onderzoek stelt geen afname in besluitvaardigheid van de Unie vast, maar zelfs een toename, met uitzondering van het aantal aangenomen gemeenschappelijke standpunten van de Raad van de EU. Er werden méér wetgevingsprocedures opgestart en er werd méér wetgeving aangenomen; de medebeslissingsprocedure verloopt vlotter sinds de uitbreiding; ook het gebruik van 'eenparigheid van stemmen' in de Raad van de EU zou in veel gevallen niet problematisch zijn geweest, wanneer deze procedure en niet de gekwalificeerde meerderheid de voorgeschreven stemprocedure was. Ook valt niet vast te stellen dat de nieuwe lidstaten verwoede pogingen ondernemen om beslissingen in de Raad van de EU tegen te houden.

Dit alternatief onderzoek naar de besluitvaardigheid van de EU-instellingen wil eerder empirisch onderzoek over de besluitvaardigheid van de Raad aan de hand van 'kans van aanneming van een willekeurig voorstel' niet ontcrachten. Wel wijst dit erop dat er meerdere mogelijkheden zijn om de besluitvaardigheid van de Unie te meten en dat er nog verder onderzoek moet worden gedaan naar de absorptiecapaciteit van de EU-instellingen, zeker met het oog op de ondertekening en het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon.

Noten

- 1 Europese Commissie, *Europa en de uitdaging van de uitbreiding*, Luxemburg, EUR-OP, 1992, blz. 10-14.
- 2 Europese Commissie en Europees Parlement, *Enlarged Community: institutional adaptations*, Luxemburg: Europees Parlement, 1992, blz. 17-19 ; Hans van den Broek, *The Enlargement of the EU: the conditions for success*, Londen: TSB Group, 1995, blz. 6.
- 3 Richard Baldwin e.a., *Nice Try: Should the Treaty of Nice be ratified?*, Londen: Centre for Economic Policy Research, 2001, blz. 7-10; 15-44; Richard Baldwin & Mika Widgrén, 'The Impact of Turkey's Membership on EU Voting', in: *CEPS Policy Brief*, 2005, nr. 62, blz. 1-11 (www.ceps.be); en Silvie Verkaart, 'Machtsverdeling en besluitvaardigheid in een uitbreidende Unie', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 143-147.
- 4 Europese Commissie, 'Special European Commission report to the European Council on the European Union's capacity for integrating new members', in: *Europe Documents*, november 2006, blz. 1-7.
- 5 Een overzicht van de beschikbare verslagen zijn terug te vinden op de officiële website van de EU: <http://europa.eu/generalreport/nl/rgset.htm>
- 6 Een overzicht van alle maandelijks besluiten van de Raad is terug te vinden op de officiële website van de EU: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=551&lang=nl&mode=g>
- 7 Sarah Hagemann & Julia De Clerck-Sachsse, 'Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement', in: *CEPS Policy Brief*, 2005, blz. 10-19.

Inge Depoorter is assistent Politieke Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel

New Publication in Series Clingendael Diplomacy Papers:

Japan's Economic Diplomacy towards China: The Lure of Business and the Burden of History

by Maaïke Okano-Heijmans

Economic diplomacy is intrinsically a product of internal pressures. It is positioned at the intersection of politics and economics, of the international and the domestic, and of government and other actors. Collective memory profoundly shapes Japanese identity, thereby interfering directly and indirectly with Japan's economic diplomacy. What are, then, the truths and myths behind the popular catchphrase 'cold politics, hot economics', which for many years was used to characterize Japanese-Chinese relations?

Collective memory has intervened in Japan's economic diplomacy throughout the last decade, especially at times of growing anxiety in periods of transition. China's rise at the time of a domestic downturn in Japan and China's accession to the WTO were such periods. Maaïke Okano-Heijmans analyses this process at three levels in this paper. First, changes at the multilateral level have the potential to inflate historical problems and undermine generally positive economic relations. This is illustrated by the China factor in Japan's regional diplomacy. Second, the intervention of collective memory in economic diplomacy occurs at the bilateral level, particularly in generally predetermined as well as ongoing negotiations. The stalling of summit meetings and slowdown in economic negotiations during Japanese Prime Minister Koizumi's tenure are a case in point. Third, in the domestic sphere, occurrences in the political field have the potential to enhance disputes and developments over historical issues. Here, politicians' personal choices and the influence of the public and of a relatively small but influential group of politically powerful lobby groups are of the utmost importance.

Okano-Heijmans argues that actors engaged in Japan's economic diplomacy seem not to be sufficiently aware of, or able to shape, these processes.

Clingendael Diplomacy Paper 14, 56 pp.
The Hague, Clingendael Institute, November 2007
ISBN: 978-90-5031-119-9

De nieuwe generatie bilaterale vrijhandelsakkoorden van de Europese Unie

Nieuwe strategie in het handelsbeleid

De Europese Unie is recent een nieuwe weg ingeslagen in haar internationale handelsbeleid. Terwijl de multilaterale onderhandelingen in de WTO nog steeds het uitgangspunt blijven, werd het moratorium op nieuwe bilaterale vrijhandelsakkoorden opgeheven. Sindsdien heeft de EU besloten besprekingen met ASEAN¹, India, Zuid-Korea, de Andesgemeenschap² en een aantal Centraal-Amerikaanse landen³ te openen. Dit artikel maakt een jaar na aankondiging van deze beleidswijziging de stand van zaken op.

Europa als wereldspeler: een nieuwe strategie voor het EU-handelsbeleid

In het najaar van 2006 kondigt Peter Mandelson, de handelscommissaris van de Europese Unie, een nieuwe richting in het Europees handelsbeleid aan. In de Mededeling 'Europa als wereldspeler'⁴ stelt de Commissie dat om voordeel te halen uit de globalisering Europa competitiever moet worden en dat deze concurrentiekracht moet worden bewerkstelligd met behulp van interne en externe maatregelen. De opening van buitenlandse markten wordt als een belangrijke bijdrage van het EU-handelsbeleid tot het Europese concurrentievermogen gezien. Hoewel in deze Mededeling de WTO wordt herbevestigd als belangrijkste forum voor het afdwingen van handelsliberalisering, geeft de Commissie het belang van bilaterale vrijhandelsvereenkomsten aan om, voortbouwend op internationale regels, te zorgen voor meer open markten en integratie. Hiermee wordt het *de facto* moratorium op nieuwe bilaterale vrijhandelsakkoorden opgeheven, een moratorium dat vanaf het aantreden van Pascal Lamy (nu overigens directeur-generaal van de WTO) als handelscommissaris in 1999 het credo van de Commissie was geweest.

Als criteria voor het bepalen van nieuwe partners voor vrijhandelsvereenkomsten worden in de Mededeling *marktpotentieel* naar voren geschoven, alsmede de mate waarin hoge tarieven in het nadeel van EU-exporteurs werken. De nadruk op zulke zuiver commerciële richtsnoeren vormt een breuk met de meeste vroegere handelsakkoorden van de EU,

waarbij de doelstellingen van bredere buitenlands- Politieke aard waren. Zo was het voornaamste oogmerk van de achtereenvolgende Lomé-akkoorden de bevordering van de ontwikkeling van de voormalige Europese kolonies in de ACP-regio's (ook de Europese Partnerschapsakkoorden of EPA's hebben deze doelstelling, zie het artikel van Drieghe en Orbie in dit nummer) en zijn de Associatieakkoorden met de Balkanlanden en de akkoorden met de mediterrane landen in het kader van het Euro-Mediterrane Partnerschap voornamelijk gericht op het creëren van stabiele regio's aan Europa's buitengrenzen. De wederkerigheid die in de nieuwe vrijhandelsakkoorden centraal staat, is eerder in de geest van de recente overeenkomsten met *Mexico* en *Chili*, die in respectievelijk 2000 en 2002 werden gesloten.

De toepassing van deze criteria heeft de Commissie ertoe aangezet vrijhandelsakkoorden in het vooruitzicht te stellen met *India*, *ASEAN* en *Zuid-Korea*, alsmede associatieovereenkomsten met de *Andesgemeenschap* en *Centraal-Amerika*. In april 2007 verkreeg de Commissie het mandaat van de Raad van Ministers om de onderhandelingen met deze partnerlanden en -regio's te openen.⁵

Redenen voor de beleidswijziging

Het opheffen van het *de facto* algehele uitstel van nieuwe bilaterale vrijhandelsakkoorden heeft een aantal redenen.⁶ Het *gebrek aan vooruitgang* in de multilaterale onderhandelingen in de *Doha* Ontwikkelingsronde in de WTO is een *eerste belangrijke drijfveer* voor de EU om bilaterale vrijhandelsvereenkomsten na te streven. Het doel en de ambitie van deze akkoorden zijn dan om enerzijds verder te gaan dan binnen de WTO gemaakte afspraken en anderzijds nieuwe thema's aan te snijden die als basis kunnen dienen voor toekomstige multilaterale onderhandelingen. Deze vrijhandelsakkoorden worden daarom ook vaak 'WTO-plus'-akkoorden genoemd. Het ontbreken van vooruitgang in de *Doha* Ontwikkelingsronde is ook de legitimering die de Europese Commissie zelf geeft voor haar nieuwe handelsstrategie. Als *tweede factor* geldt het activisme van de

Verenigde Staten wat betreft het onderhandelen van bilaterale vrijhandelsakkoorden. Sinds 2000 hebben de Verenigde Staten een politiek van competitieve liberalisering gevolgd, waarbij vrijhandelsakkoorden met een groot aantal landen en regio's worden nagestreefd. Sommige van die akkoorden zijn intussen van kracht.⁷ Om te vermijden dat Europese bedrijven op allerlei opkomende markten worden geconfronteerd met slechtere handelsvoorwaarden dan hun Amerikaanse concurrenten, kon de EU niet langer achterblijven.⁸ *Ten slotte* worden ook interne wijzigingen in de Europese Unie soms als reden voor de beleidsverschuiving naar vrijhandelsovereenkomsten gegeven. Er wordt dan vooral verwezen naar het aantreden van een nieuwe Commissaris voor handel, Mandelson, die een grotere voorstander zou zijn van vrijhandelsakkoorden dan zijn voorganger Lamy.

'WTO-plus?': inhoud van de nieuwe vrijhandelsakkoorden

In tegenstelling tot de Verenigde Staten heeft de Europese Unie geen model voor haar bilaterale vrijhandelsovereenkomsten. Dit betekent dat de inhoud van zulke akkoorden verschilt van geval tot geval. Toch is er een grote mate van convergentie in de inhoud van Europese voorstellen voor vrijhan-

en het elimineren van niet-tarifaire belemmeringen vooropgesteld en gaat bijzondere aandacht uit naar convergentie inzake regelgeving met betrekking tot intellectuele-eigendomsrechten, concurrentie, overheidsaanbestedingen en transparantie.

Sommige van deze punten behoren tot de zogenaamde 'Singapore-onderwerpen', die in de jaren negentig door de EU op de onderhandelingsstafel van de WTO werden geplaatst. Op de ministeriële conferentie van de WTO in Cancún in 2003 werd onder druk van vooral ontwikkelingslanden besloten deze onderwerpen niet verder te behandelen in de Doha Ontwikkelingsronde. Van deze nieuwe handelsovereenkomsten zou alleen over handelsvereenvoudiging nog verder kunnen worden onderhandeld. De EU tracht dus in de huidige bilaterale onderhandelingen die thema's aan te snijden die op multilateraal niveau onbespreekbaar werden gemaakt. De vraag dringt zich op of de huidige onderhandelingspartners, die destijds in de WTO tot de felste tegenstanders van opnemings van deze onderwerpen behoorden, zich in bilaterale onderhandelingen inschikkelijker zullen opstellen.

Stand van zaken van de onderhandelingen⁹

Nadat in april 2007 de Raad van Ministers de Europese Commissie de toestemming had gegeven onderhandelingen te openen met Centraal-Amerika, de Andesgemeenschap, de Associatie van Zuidoost-Aziatische staten (ASEAN), India en Zuid-Korea, hebben deze besprekingen zich heel uiteenlopend ontwikkeld. We geven een overzicht waarbij eerst de 'pure' vrijhandelsovereenkomsten met ASEAN, India en Zuid-Korea worden besproken en vervolgens de Associatieakkoorden met de Andesgemeenschap en Centraal-Amerika aan bod komen. We stippen ook telkens de factoren aan die de snelheid verklaren waarmee de onderhandelingen vooruitgang boeken.

De handelsbesprekingen tussen de EU en *Zuid-Korea* kenden in mei 2007 een vliegende start. Al in de tweede onderhandelingsronde werden voorstellen omtrent markttoegang voor goederen en diensten uitgewisseld. Terwijl handelsregulering en niet-tarifaire barrières (vooral met betrekking tot de automobielsector) nog belangrijke struikelblokken blijven, wordt verwacht dat de onderhandelingen op relatief korte termijn succesvol kunnen worden afgerond. Een belangrijke reden voor dit snelle succes is dat de EU en Zuid-Korea gelijksoortige handelsbelangen hebben. Beide zijn terughoudend wat betreft liberalisering van landbouwproducten en zijn voorstander van verdere vrijmaking van de goederen- en dien-

De besprekingen met Zuid-Korea kenden een

vliegende start, anders dan die met India

delsakkoorden. Een *eerste* belangrijke reden hiervoor is de vereiste met de WTO-bepalingen compatibele akkoorden te sluiten. Artikel XXIV van het GATT-akkoord uit 1994 stelt op dat vlak dat bilaterale en regionale vrijhandelsakkoorden vrijwel alle handel moeten liberaliseren, zonder dat wordt gespecificeerd hoe dit concreet moet worden ingevuld. De Europese Commissie vat dit op als de noodzaak minimaal 90% van alle handel in goederen tariefvrij te maken. *Vervolgens* zorgt het doel dat de EU zich stelt om in haar vrijhandelsovereenkomsten verder te gaan dan liberalisering die reeds werd bereikt in multilaterale onderhandelingen, voor overeenstemming in de inhoud van deze akkoorden. In het bijzonder betekent dit dat de EU in alle vrijhandelsakkoorden streeft naar vrijmaking van de dienstenmarkt die substantiëler is dan waartoe de partnerlanden zich al hebben verbonden binnen het GATS-akkoord. Verder worden ook verregaande liberalisering van investeringen

stenmarkten. Verder is de vrijhandelsovereenkomst die Zuid-Korea recent met de Verenigde Staten heeft gesloten, een richtpunt voor deze onderhandelingen, wat de gesprekken aanzienlijk versnelt.

Met *India* startte de EU de gesprekken in juni 2007. Thans is men pas aan de eerste onderhandelingsronden toe, waarin zal worden gesproken over vrijmaking van de goederen- en dienstenmarkten. Een aantal factoren kan de grotere moeilijkheidsgraad van deze onderhandelingen in vergelijking met de gesprekken met Zuid-Korea verklaren. In tegenstelling tot Korea heeft India veel minder met de EU congruente handelsbelangen. Noch deelt het met Zuid-Korea dezelfde ervaring in het onderhandelen van verregaande vrijhandelsakkoorden. Bovendien gooit de gespannen politieke situatie in het land de onderhandelaars roet in het eten en is de neiging tot handelsliberalisering die de afgelopen jaren in India aanwezig was, thans verdwenen. Voorts groeit ook in Europa de onvrede over de richting waarin de onderhandelingen uitgaan. Vooral het voorstel van de Europese Commissie om India een uitzondering te gunnen op het sinds 1995 in de EU gevestigde gebruik om in elk handels- en politiek akkoord een mensenrechtenclausule op te nemen, stuit op veel kritiek. Dit alles maakt dat een succesvolle afronding van een verregaand vrijhandelsakkoord zeer onzeker is geworden.

Met *ASEAN* zijn de gesprekken er nog slechter aan toe. Men is zelfs nog niet aan echte onderhandelingen toegekomen. Er zijn voor 2008 tentatieve vergaderingen in het vooruitzicht gesteld, die echter beperkt zullen blijven tot uitwisseling van visies over de gepaste onderhandelingsprocedures. Een groot verschil met de onderhandelingen met Zuid-Korea en India is dat de gesprekken met ASEAN moeten worden gevoerd met een groep van landen. De moeilijkheid van deze staten om onderling overeenstemming te bereiken, vormt een belangrijke verklaring voor de huidige onmogelijkheid de onderhandelingen te starten.¹⁰ Bovendien wenst de EU Myanmar van de onderhandelingen uit te sluiten vanwege de aanhoudende mensenrechtenschendingen in dat land. De overige ASEAN-leden zijn echter gekant tegen een dergelijke uitsluiting. Ook de positie van Laos en Cambodja, die als minst ontwikkelde landen tarief- en quotavrije toegang tot de Europese markt hebben via het *Everything But Arms*-regime, is tot op heden nog onduidelijk.

In tegenstelling tot de 'pure' vrijhandelsakkoorden omvatten *associatieovereenkomsten* meer dan alleen handel. Zulke akkoorden berusten op drie pijlers:

politieke dialoog, samenwerking en handel. De onderhandelingen tussen de EU en de *Andesgemeenschap* werden gestart in september 2007, die met *Centraal-Amerika* in oktober 2007. Op deze eerste vergaderingen werden de beginselen en doelstellingen van de toekomstige overeenkomsten besproken. Aangezien zowel de Andesgemeenschap als Centraal-Amerika een organisatie is waarvan de lidstaten onderling nog volop in het moeizame proces van regionale economische integratie zitten, ziet het er naar uit dat de onderhandelingen met de EU zich lang zullen voortslepen.

De gevolgen van eventuele bilaterale handelsakkoorden

Studies die werden uitgevoerd ter voorbereiding van de onderhandelingen tonen aan dat nieuwe vrijhandelsakkoorden zowel voor de EU als voor de partnerlanden welvaartsverhogingen zullen opleveren.¹¹ Voor elk van de akkoorden geldt bovendien dat hoe meer verregaand van karakter de vrijhandelsovereenkomsten uiteindelijk zullen zijn, hoe groter de welvaartsschepping.

De nieuwe vrijhandelsovereenkomsten kunnen evenwel negatieve consequenties hebben voor derde landen, wanneer deze export aandelen naar de EU en/of haar partnerlanden verliezen door geconfronteerd te worden met relatief ongunstiger markttoegangsvoorwaarden. Dit is vooral relevant voor ontwikkelingslanden die als gevolg van bilaterale handelsakkoorden hun preferentiële toegang tot de Europese markt zien afbrokkelen. Voor landen die geen partij zijn in de nieuwe vrijhandelsakkoorden, kunnen deze dus welvaartsverlagend werken. De bovenvermelde studies hebben dit vraagstuk buiten beschouwing gelaten. Het handelsscheppend of handelsverschuivend effect van de nieuwe bilaterale vrijhandelsakkoorden blijft voer voor discussie.

Het voorgaande sluit aan bij de onenigheid over het effect van bilaterale vrijhandelsakkoorden op het multilaterale handelssysteem.¹² Sommige economen zijn het eens met de huidige Commissie in hun oordeel dat preferentiële handelsakkoorden bouwstenen vormen voor multilaterale handelsliberalisering, terwijl anderen bilaterale overeenkomsten als een bedreiging voor het multilaterale handelssysteem beschouwen. Inderdaad kan de vraag worden gesteld of sommige van de partnerlanden die over weinig personeel en middelen beschikken om over handelsakkoorden te onderhandelen, tegelijkertijd actief kunnen zijn in de onderhandelingen met de EU én in de multilaterale gesprekken in de lopende Doha

Ontwikkelingsronde. Opnieuw is dit probleem het meest acuut voor ontwikkelingslanden.

Een tussentijdse evaluatie

Meer dan een jaar sinds de Europese Commissie haar nieuwe handelsstrategie aankondigde om nieuwe bilaterale vrijhandelsakkoorden na te streven, valt de balans nogal negatief uit. Slechts met Zuid-Korea schieten de onderhandelingen goed op en is de kans op het snel afronden van een verregaande vrijhandels-overeenkomst groot. Bij de onderhandelingen met India en ASEAN heeft de Commissie vele valkuilen te overwinnen. Extensieve vrijhandelsakkoorden met deze partners lijken thans weinig waarschijnlijk. Dit doet de vraag rijzen of de EU, indien de ambities tijdens deze onderhandelingen drastisch moeten worden verlaagd, überhaupt overeenkomsten met deze landen zal sluiten. Over het handelstraject in de pas gestarte onderhandelingen over *associatieovereenkomsten* met de Andesgemeenschap en Midden-Amerika valt op dit moment nog niet veel te zeggen. Wel kunnen we ons afvragen of in het bredere kader van associatieovereenkomsten handelsliberalisering even effectief kan worden nagestreefd als in pure vrijhandelsakkoorden. Bovendien laten de onderhandelingen met de ACP-regio's de problemen van vrijhandelsbesprekingen met regionale groeperingen zien.

Deze voorzichtige evaluatie toont aan dat opening van buitenlandse markten als bijdrage tot de concurrentiekracht van de Europese economie toch vooral door succesvolle afronding van de Doha Ontwikkelingsronde zal moeten geschieden. Bovendien zou dat goed nieuws zijn voor ontwikkelingslanden. Hun belangen worden veel beter gediend door niet-discriminerende multilaterale handelsliberalisatie dan door bilaterale vrijhandelsakkoorden.

Noten

- 1 ASEAN staat voor Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten. De tien lidstaten zijn: Brunei, Cambodja, Laos, Filipijnen, Indonesië, Maleisië, Myanmar/Birma, Singapore, Thailand en Vietnam.
- 2 De leden van de Andesgemeenschap zijn: Bolivia, Colombia, Ecuador en Peru. Ook Venezuela maakt nog formeel deel uit van de organisatie, maar zijn huidige reële positie is onduidelijk.
- 3 Dit zijn Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama.
- 4 Europese Commissie, *Europa als wereldspeler: wereldwijd concurreren. Een bijdrage aan de EU-strategie voor groei en werkgelegenheid*, Brussel, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, 2006.

- 5 Raad van de Europese Unie, Persmededeling. 2975e/2796e zitting van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, 2007.
- 6 Zie: Stephen Woolcock, 'European Union policy towards free trade agreements', *ECIPE Working Paper*, no.03/2007, blz. 5.
- 7 Zie voor een stand van zaken: Claude Barfield, 'US Trade Policy: The emergence of regional and bilateral alternatives to multilateralism', in: *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, 42(5), 2007, blz. 6.
- 8 De argumentatie dat de EU vrijhandelsovereenkomsten nastreeft met landen als reactie op het voorafgaand opstarten van zulke besprekingen door de Verenigde Staten werd ook al gemaakt naar aanleiding van de vrijhandelsakkoorden met Mexico en Chili. Dür noemt dit beleid 'protection for exporters'. (Andreas Dür, 'EU trade policy as protection for exporters: the agreement with Mexico and Chile', in: *Journal of Common Market Studies*, 45(4), 2007, blz. 833-855).
- 9 De informatie over de stand van zaken in de vrijhandels-onderhandelingen wordt gehaald uit een speech die Ignacio Garcia-Bercero (Directeur, Europese Commissie, DG Trade) heeft gegeven op de ECIPE-conferentie 'Stepping into Asia's growing markets' (Brussel, 6 november 2007) en uit gegevens beschikbaar op de website van de Europese Commissie over het externe handelsbeleid (www.ec.europa.eu/trade). Voor de meest actuele informatie over bilaterale handelsoverhandelingen van de EU kan men terecht op www.bilaterals.org.
- 10 Dit is zowel te wijten aan het gebrek aan middelen die deze landen ter beschikking hebben om te onderhandelen als aan het verschillende ontwikkelingsniveau tussen de staten onderling, wat gezamenlijke standpuntbepaling bemoeilijkt. Dezelfde valkuilen vinden we terug in andere handelsbesprekingen die de EU in deze periode voert met groepen landen, zoals in de onderhandelingen met ACP-regio's over Economische Partnerschapsakkoorden (zie het artikel van Drieghe en Orbie in dit nummer) en in de gesprekken met Mercosur.
- 11 Alleen voor India kan een toekomstig vrijhandelsakkoord welvaartsverminderend werken, indien de overeenkomst beperkt zou blijven tot verwijdering van tarieven op goederen. Indien er echter een verregaand vrijhandelsakkoord wordt afgesloten waarin ook de dienstenmarkten extensief worden geliberaliseerd, zal ook India van een positief inkomenseffect kunnen genieten.
- 12 Voor een goede samenvatting van het wetenschappelijk debat, zie Anne O. Krueger, 'Are preferential trading arrangements trade-liberalizing or protectionist?', in: *The Journal of Economic Perspectives*, 13(4), 1999, blz. 105-124.

Ferdi De Ville is wetenschappelijk medewerker bij het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent.

Economische Partnerschapsakkoorden EU met ACP-landen

Chaotisch onderhandelingsproces leidt tot hutspot van regelingen

Het nieuwe jaar 2008 luidde meteen ook een nieuw tijdperk in voor de Europese handelspolitiek ten aanzien van ontwikkelingslanden. Dertig jaar lang kregen producten vanuit de ACP-landen (78 oudkolonies in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Zuidzee) een voordelige toegang tot de Europese markt, zonder enige wederkerige verplichting. De ex-kolonies konden stelselmatig tegen een lager tarief exporteren naar de Europese markt dan andere Derde-Wereldlanden. Deze discriminatie tussen ontwikkelingslanden zou weggewerkt worden met de Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) tussen de EU en de ACP, die vanaf 1 januari 2008 in werking treden.

De EU streefde met deze verandering in handelsregime in eerste instantie overeenstemming met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO, voorheen GATT) na, terwijl andere doelstellingen, zoals 'diepe' regionale integratie en economische ontwikkeling ondergesneeuwd raakten. Samen met een diep wantrouwen vanuit de ACP-partners verklaart dit waarom de ambitieuze Europese plannen voor alomvattende EPA's, na vijf jaar onderhandelen, slechts tot beperkte 'EPA light'-akkoorden hebben geleid.

Historische achtergrond

De voorkeursbehandeling van de ACP-landen gaat terug tot de oprichting van de Europese Gemeenschap in 1957, en meer direct tot de Conventie van Lomé (1973) van vlak na de dekolonisatie. Binnen en buiten de EU kwamen deze speciale handelspreferenties, zoals vastgelegd in dit akkoord en zijn opvolgers, echter steeds meer onder vuur te liggen. Niet alleen bleken zij ondoelmatig als het ging om economische ontwikkeling, ze waren ook in strijd met het multilaterale handelsrecht. Volgens het non-discriminatiebeginsel mag de Unie immers geen lagere invoerrechten toekennen aan producten van oud-kolonies dan aan die van andere WTO-

lidstaten. De WTO laat discriminatie van ontwikkelingslanden alleen toe onder één van de volgende voorwaarden:

- (1) De handelsliberalisering moet *wederkerig* zijn, waarbij dus een vrijhandelszone of douane-unie gecreëerd wordt. Dit is de rechtsbasis voor Europa's bilaterale handelsakkoorden met bijvoorbeeld de Mercosur, Zuid-Korea, India en ASEAN (zie de bijdrage van Ferdi De Ville in dit nummer).
- (2) *Niet-wederkerige* discriminatie kan wel worden toegestaan, maar alleen volgens *objectieve ontwikkelingscriteria*. Dit is de logica achter het Algemeen Preferentieel Systeem (APS), waarmee niet-ACP-landen uit Azië en Latijns-Amerika exporteren naar de EU, maar dat minder gunstig is dan de Lomé-preferenties. Een radicale versie hiervan vormt het 'Everything but Arms' (EBA)-initiatief van 2000: de specifieke groep van 50 Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) geniet een multitarief aan de Europese grenzen.

Het Lomé-regime was strijdig met beide criteria: Europa verleende niet-wederkerige markttoegang aan de specifieke groep ACP-landen, om louter politiek-historische redenen. Europa slaagde er lange tijd in deze situatie te regulariseren door na onderhandelingen binnen de WTO een uitzondering (*waiver*) te verkrijgen. Maar hiertegen maakten de WTO-leden steeds meer bezwaren. Opkomende ontwikkelingslanden, zoals Brazilië, Argentinië, Thailand en India, voelden zich gediscrimineerd tegenover de ACP. Het zich voortslepende handelsconflict over de voorkeursbehandeling van ACP-bananen boven de Latijns-Amerikaanse 'dollarbananen' illustreert de toenemende spanning sinds de jaren 1990. In 2001 verkregen de EU en de ACP na veel moeite een nieuwe *waiver* om dit preferentiële systeem te verlengen, maar op voorwaarde dat Europa terstond de tarieven voor bananen uit Latijns-Amerika en tonijn uit Azië zou versoepelen, terwijl de *waiver* slechts

voor de periode tot 31 december 2007 zou gelden.¹ Dit werd meteen ook de *deadline* voor invoering van een nieuw importregime.

Tussen de pest en de cholera?

Deze *deadline* hing als een zwaard van Damocles boven de besprekingen. Eind 2002 begonnen de EU en de ACP onderhandelingen met het oog op *wederkerige* vrijhandel. Overeenkomstig voorwaarde (1) betreffende wederkerigheid zou Europa vrijhandelsakkoorden met zes ACP-regio's afsluiten: Westelijk Afrika, Centraal-Afrika, Zuidelijk Afrika, Oostelijk Afrika, de Caraïben en de eilanden uit de Stille Zuidzee. Per regio zou een schema vastgelegd worden voor de wederzijdse liberalisering van 85 à 90% van de handel, over een termijn van 15 à 20 jaar. Voortaan zouden dus ook de ACP-landen hun grenzen moeten openen voor EU-producten, wat scherpe kritiek uitlokte bij ontwikkelings-NGO's in het Noorden. Zij vrezen dodelijke concurrentie voor lokale ACP-producenten vanuit Europa, alsmede slinkende overheidsbudgetten voor ACP-regeringen door het wegvallen van douanetarieven.

Maar het alternatief voor wederkerige akkoorden, namelijk opname van ACP-landen in het APS-systeem volgens criterium (2) betreffende objectieve ontwikkelingscriteria, was evenmin aantrekkelijk. Door de hogere importtarieven zouden ACP-landen onder dezelfde voorwaarden als hun Aziatische en Latijns-Amerikaanse concurrenten moeten exporteren naar Europa. De overgang van het gunstige Lomé-regime naar het gewone APS zou bijvoorbeeld het failliet betekenen voor suikerexporteurs in Fiji, tonijnvissers in de Seychellen of cacaoboeren in West-Afrika. Bovendien is de reikwijdte van het APS beperkt: het gaat niet om bilaterale afspraken,

maar om een eenzijdige beslissing vanuit de EU; technische aspecten, zoals oorsprongsregels, zijn restrictiever, en het APS voorziet enkel markttoegang, maar geen ontwikkelingshulp. Voor de ACP-landen die tegelijk tot de groep Minst Ontwikkelde Landen behoren, liggen de kaarten enigszins anders: via *Everything but Arms* kunnen ze altijd tegen nultarief exporteren, ook indien ze niet toetreden tot de EPA's. Toch kiezen de ACP-MOL's niet resoluut voor dit alternatief, opnieuw door de beperkte reikwijdte van dit systeem.

Betekent dit alles nu kiezen tussen de pest en de cholera? Volgens de Europese Commissarissen Peter Mandelson (Handel) en Louis Michel (Ontwikkeling) vormen EPA's zonder twijfel de beste optie. Ten eerste, omdat de liberalisering asymmetrisch zal verlopen. Enerzijds mogen ACP-landen gevoelige producten blijven beschermen, anderzijds pakte de EU in 2007 uit met het vooruitzicht van een volledig nultarief (uitgezonderd voor rijst en suiker) voor EPA-partners. Ten tweede zijn EPA's méér dan louter vrijhandelsakkoorden. Europa wil alomvattende 'WTO-plus'-verdragen, die naast de goederenliberalisering ook voorzien in vrijmaking van de dienstenhandel en regels bepalen inzake concurrentie, investeringen, overheidsaanbestedingen en intellectuele-eigendomsrechten. Tot slot kwam de EU, na aandringen van de ACP, ook met extra hulpbudgetten over de brug. De noodzakelijke aanpassingen ten gevolge van handelsliberalisering zouden aangepakt worden met Europese 'Aid for Trade'-fondsen.²

Tussen ambities en realiteit

De laatste fase van de EU-ACP-onderhandelingen had iets van een politieke thriller. Bij de ACP-

Tabel 1. EPA's en APS

Economische Partnerschapsakkoorden	Algemeen Preferentieel Systeem
- bilateraal akkoord EU-ACP	- unilaterale EU-maatregel
- wederkerige markttoegang	- niet-wederkerige markttoegang
- tariefvrije toegang tot Europese markt (uitgezonderd rijst en suiker)	- minder gunstige markttoegang, met uitzondering voor de MOLs (EBA)
- breder kader: gunstige oorsprongsregels; Aid for Trade; diepe regionale integratie	- beperkt tot markttoegang
- Bijv. EPA met CARIFORUM; EPA Light met EAC, Malawi, Ghana	- Bijv. APS met Nigeria; EBA met Mali

landen heerste een algemeen scepticisme over de wenselijkheid van de voorziene handelsliberalisering, de 'WTO-plus'-bepalingen en de te beperkte hulpbudgetten. Bovendien was er onenigheid binnen ACP-regio's over de gezamenlijke lijst met gevoelige producten die van liberalisering zouden worden afgeschermd. Intussen voerde de Europese Commissie de druk op om tot een akkoord te komen – met het aflopen van de WTO-*waiver* en het APS-terugvalscenario als stok achter de deur.

Toen de Commissie zag dat slechts de Caraïbische regio een volwaardige EPA zou afsluiten, kwam het met een alternatief op de proppen: de 'interim-akkoorden'. Deze overeenkomsten – ook wel 'two phases agreements', 'stepping stone agreements', 'only goods agreements', of 'EPAs light' genoemd – voorzien enkel een vrijmaking van goederenhandel, onder de voorwaarde dat dit arrangement op termijn tot volwaardige EPA's zal leiden. Bovendien omvatten ze niet noodzakelijk een hele regio: ook een subregio of een afzonderlijk land kon een interim-akkoord aangaan met de EU. Sommige oud-kolonies tekenden zo'n *EPA light*, maar bijna de helft haalde de eindstreep niet en viel terug op het APS – of in het beste geval op EBA.

Het eindresultaat weerspiegelt het chaotische onderhandelingsproces. Het ambitieuze ideaalbeeld van zes alomvattende EPA's met evenveel ACP-regio's maakte plaats voor een ingewikkeld kluwen van uiteenlopende handelsregimes. Nu het stof rond de besprekingen is neergedaald, kunnen we zelfs vier verschillende opties ontwaren:³

- Een *volwaardige EPA* vanaf 2008: EU-CARIFORUM.⁴
- 35 *Interim-akkoorden* (met subregio's, zoals de East African Community;⁵ of landen, zoals Fiji, Ghana, Mauritius).
- *APS* voor Congo-Brazzaville, Nigeria, Gabon en zeven eilanden in de Stille Zuidzee.⁶
- '*Everything But Arms*' voor 32 MOL's.

Wat wel naar voren komt uit deze hutspot, is de toegenomen WTO-compatibiliteit. Na tientallen jaren voorkeursbehandeling voor oud-kolonies is de EU-handelspolitiek ten aanzien van ontwikkelingslanden op WTO-leest geschoeid.

De WTO boven alles

Voor Europa zijn EPA's in de eerste plaats ontwikkelingsakkoorden. De vrijhandelsakkoorden zouden re-

gionale integratie tussen ACP-landen stimuleren, wat weer hun integratie in de wereldeconomie bevordert. Bovendien betreft het zg. diepe integratie, inclusief nieuwe handelsthema's, zoals diensten en concurrentie, en ondersteund met hulpbudgetten. En dit alles volgens de multilaterale regels van de WTO.

Wanneer we deze onderhandelingen van naderbij bekijken, blijkt dit laatste de overheersende Europese doelstelling. Het streven naar WTO-compatibiliteit spruit niet enkel voort uit externe druk. Uiteraard zetten opkomende ontwikkelingslanden, niet zelden gesteund door de Verenigde Staten, Europa's exclusieve relatie met de ACP onder druk. Bovendien moet driekwart van de WTO-lidstaten een fiat geven voor de goedkeuring van een *waiver* à la Lomé. Toch is duidelijk dat de EU zich het afgelopen decennium zelf volledig ingeschakeld heeft in de vrijhandelslogica zoals ondersteund door de WTO.

Binnen de Unie werd de fundamentele beslissing over te gaan tot vrijhandel met de ACP al genomen in de jaren 1990, toen het Akkoord van Cotonou onderhandeld werd als opvolger van Lomé. Het Lomé-regime werd steeds meer gezien als een dinosaurus uit de jaren 1970; een laatste restant van de pleidooien voor een meer interventionistische Nieuwe Internationale Economische Orde. De overtuiging dat handel de ontwikkeling van de ACP kan bevorderen, blijft overeind – maar de *recepten* zijn drastisch veranderd. De geringe economische vooruitgang bij de ACP – in tegenstelling tot Aziatische en Latijns-Amerikaanse economieën – versterkte de *Lomé fatigue*. Bovendien hebben de nieuwe EU-lidstaten weinig affiniteit met de ex-kolonies. Sinds de voltooiing van de interne markt is de EU meer een offensieve handelsmacht geworden, die haar actieterrein niet langer beperkt tot de eigen achtertuin en de voormalige kolonies. Als economische grote mogendheid heeft Europa meer te winnen bij goede handelsbetrekkingen met de Verenigde Staten en de opkomende economieën, binnen het stabiele WTO-kader. Het economisch belang van de ACP-groep, daarentegen, is stelselmatig geslonken – tot vrijwel nihil.⁷

Europa's streven naar alomvattende EPA's is dan ook niet zozeer gedreven door pogingen de ACP-markten in te palmen, zoals critici soms suggereren. Belangrijker is de overtuiging dat 'diepe' regionale integratie, naar het model van de EU en conform de WTO-regels, de beste weg vormt naar economische ontwikkeling van het Zuiden – wat niet betekent dat deze doelstelling hiermee bereikt is.

Regionale integratie op een zijspoor

Want misschien zullen de nieuwe handelsakkoorden regionalisme in Afrika en de Stille Zuidzee eerder verhinderen dan bevorderen. Bij het opstellen van de zes ACP-regio's was zoveel mogelijk rekening gehouden met bestaande regionale integratieschema's – ook al zijn dit deels kunstmatige constructies. Maar aangezien de interim-akkoorden uiteindelijk afgesloten zijn met subgroepen of afzonderlijke landen, spreken de ACP-regio's niet langer met één stem. Eind 2007 groeide het onderlinge wantrouwen en *free riding*-gedrag tussen de ACP-landen, die het regionale niveau achterwege lieten om hun toegang tot de Europese markt na 2008 te verzekeren. De Unie paste het principe verdeel-en-heers als in een schoolvoorbeeld toe, waarbij het ene na het andere land snel een bilateraal akkoord tekende uit vrees uit de boot te vallen en een minder gunstige markttoegang te verkrijgen dan de andere ACP-landen. Deze dynamiek blijkt funest voor het regionale integratieproces. Ook bemoeilijken de interim-akkoorden juist verdere onderhandelingen naar 'volledige EPA's', aangezien ACP-landen weinig geneigd zullen zijn verkregen concessies op te geven in het belang van een regionaal akkoord. Elk land kan zich bij een akkoord aansluiten, maar het wordt moeilijk reeds verworven modaliteiten, zoals liberalisatieschema's, opnieuw te onderhandelen.⁸

Meteen zijn ook de onderhandelingen over de 'WTO-plus'-thema's – als onderdeel van 'diepe' regionale integratie – op de lange baan geschoven. Voor de Unie bleek de integratie van 'WTO-plus'-bepalingen minder prioritair dan het afsluiten van WTO-compatibele vrijhandelsakkoorden. Hier kregen de ACP-landen, die vreesden voor een te vóórgaande inmenging in hun soevereiniteit, voorlopig hun zin. Wél legden zij zich erop vast in 2008 verder te onderhandelen over diensten en investeringsbepalingen.

Het thema ontwikkeling

Ontwikkeling vormt de belangrijkste doelstelling in het EU-discours met de ACP-landen. Dit in tegenstelling tot de nieuwe generatie van bilaterale handelsakkoorden met Azië (zie artikel De Ville in dit nummer), die expliciet vanuit Europa's exportbelangen vertrekken. De vraag rijst of de wederkerige liberalisering zoals voorzien in de (interim)akkoorden, en de omschakeling naar APS of EBA, economische ontwikkeling in die landen zal

stimuleren. In ieder geval omvatten de akkoorden, interim- en volwaardige, een ontwikkelingsdimensie. Sterker nog, Europa beloofde om tegen 2010 jaarlijks 2 miljard euro uit te trekken voor steun aan handelsgerelateerde maatregelen. Maar deze op het eerste gezicht riante bedragen blijken onvoldoende om de kosten van de EPA-implementatie te dragen; vooral het verlies aan overheidsinkomsten door de tariefdalings blijft hiermee ongedekt.⁹ Toch leidde de beschikbare *Aid for Trade* veel ACP-landen ertoe een (interim-)akkoord te sluiten.

Hiermee is Europa's belangrijkste doelstelling bereikt: *compatibiliteit met de WTO*. Tegelijkertijd is de historisch gegroeide voorkeursbehandeling voor een groep ACP-landen weggewerkt. Vanuit het perspectief van de MOL's die niet tot de ACP-groep behoren, zoals Bangladesh, Cambodja, Nepal of Jemen, is deze rechttrekking ongetwijfeld rechtvaardig. Al hadden zij nóg meer te winnen bij toetreding tot de ACP-groep, inclusief het gunstiger Lomé- (thans Cotonou-)regime. Dat Europa deze optie nooit overwogen heeft, illustreert dat het hier niet enkel gaat om het oplossen van een discriminatie van tientallen jaren tussen ontwikkelingslanden (de geografische dimensie), maar ook om de verspreiding van een vrijhandelsgedachte in de Derde Wereld (het ideologische aspect).

De overtuiging dat vrijhandel, weliswaar aangevuld met *Aid for Trade* en afgezwakt via asymmetrische liberalisering, de beste optie is voor ontwikkelingslanden, staat inderdaad centraal in het WTO-denken. Dit strookt ook met de belangen van exportcompetitieve ontwikkelingslanden zoals Brazilië en India-handelspartners die belangrijker zijn voor Europa dan de ex-kolonies. Momenteel onderhandelt de EU ambitieuze vrijhandelsakkoorden met deze landen (zie artikel van De Ville).

In deze context konden ACP-landen slechts een defensieve strategie hanteren. De wederkerigheid werd wat afgezwakt, de 'WTO-plus'-agenda geweerd en bijkomende hulpbudgetten in de wacht gesleept. Hierbij vonden ze bondgenoten in de EU, waar ontwikkelings-NGO's en regeringen, zoals de Britse en Nederlandse, een kritisch debat over EPA's stimuleerden. Toch was de laatste onderhandelingsfase, waarbij veel ACP-landen voor eigen rekening gingen rijden, een allerminst fraaie vertoning. Gezien de druk vanuit de EU en de WTO op deze economisch marginale landen was een eensgezinde houding vanuit de ACP-regio's wellicht een brug te ver.

In 2008 zal blijken of de diverse interim-akkoorden metterdaad een opstapje vormen naar regionale en alomvattende EPA's en in welke mate deze tegemoet komen aan de ontwikkelingsbelangen van ACP-landen. Zij hebben zich vastgelegd op verdere onderhandelingen, maar de *incentives* zijn beperkt: dankzij wederkerige EPA's *light* leven ze de WTO-regels na, kunnen ze een beroep doen op *Aid for Trade*-fondsen en krijgen ze tariefvrije toegang tot de Europese markt. De Europese Unie zal bij de ACP-landen opnieuw aan geloofwaardigheid moeten winnen om de aanvankelijk ambitieuze doelstellingen van EPA's waar te maken.

Noten

- 1 Zie K. Arts & A. Dickson (red.), *EU development cooperation: from model to symbol*, Manchester: Manchester University Press, 2004.
- 2 Zie www.trade.ec.europa.eu

- 3 'EPA negotiations: where do we stand' (www.ecdpm.org).
- 4 Antigua en Barbuda, Bahama's, Barbados, Belize, Dominica, Dominicaanse Republiek, Grenada, Guyana, Haïti, Jamaica, St. Kitts en Nevis, St. Lucia, St. Vincent en de Grenadines, Suriname, Trinidad en Tobago.
- 5 De East African Community bestaat uit: Kenia, Uganda, Tanzania, Rwanda en Burundi.
- 6 Cook-eilanden, Tonga, Marshall-eilanden, Niue, Micronesië, Paula, Nauru.
- 7 G. Faber & J. Orbie, 'The EU's insistence on reciprocal trade with the ACP group: economic interest in the driving seat?', EUSA conference, Montreal, 17-19 mei 2007.
- 8 'Good from far but far from good', in: *Trade Negotiations Insights*, 12/2007-1/2008.
- 9 UNCTAD, 'Policy issues for African countries in multilateral and regional trade negotiations', 2006, blz. 27.

Lotte Drieghe en Jan Orbie zijn verbonden aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent.

CLINGENDAEL EUROPEAN PAPER

CESP Paper 3 **Today's Neighbours, Tomorrow's Partners:** **Managing the Neighbourhood in Post-Enlargement Europe**

by Emel G. Oktay
december 2007, ISBN: 978-90-50311212, Prijs: € 7,50

The European Neighbourhood Policy (ENP) reflects a greater European willingness to be involved in the resolution of conflicts and the spread of stability and prosperity beyond the immediate geographical boundaries of the present European Union. It is also regarded as a useful tool for the EU to project its soft power to a vast area encompassing Eastern Europe, the Southern Caucasus, North Africa and the Middle East. As such, it is an ambitious policy framework aiming to address the EU's strategic objectives, to tackle the challenges it faces and reap the benefits of closer political and economic ties with its neighbours.

Given that the ENP has an evolutionary character and that there is strong consensus among the EU member states to strengthen the policy, the paper aims to offer some ideas. First, it argues that the policy becomes more plausible if a special emphasis is put on the principle of differentiation and European neighbours and non-European partners are decoupled. Inferring from that, granting Most Favoured Nation (MFN) Status to EU's Eastern European neighbours (principally to Ukraine) is proposed. Then, it suggests that being complementary to the ENP's bilateral approach, more emphasis should be given to regional cooperation and multilateral frameworks.

In the meantime, the success of the ENP in providing the EU the necessary means for an effective management of the post-enlargement neighbourhood, Eastern Europe in particular, very much depends on how the EU is going to steer and shape this policy.

Informatie en/of bestellingen via het secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, e-mail: cesp@clingendael.nl

Het onderzoeksbeleid in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder de loep

Baanbrekende ideeën leidden vijftien jaar geleden tot nieuw beleid voor onderzoek naar ontwikkelingsprocessen. Vaststelling van thema's en uitvoering van onderzoek moesten geheel in handen komen van mensen in ontwikkelingslanden. Tegenwoordig zijn vraaggerichte hulp en zeggenschap van deze landen zelf populaire principes van ontwikkelingssamenwerking. Daarom is het frappant dat de uitgangspunten van 1992 inmiddels uit het onderzoeksbeleid van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zijn verdwenen.

Het beleid in vogelvlucht

'Ik ga het hele onderzoeksbeleid behoorlijk veranderen.[...] Ik wil [...] een radicaal ander beleid dan de projectonderzoeken die bij Nederlandse professoren vandaan komen.'¹ Met die uitspraak gooide minister Pronk in 1991 de knuppel in het hoenderhok. Onderzoek was toen geen apart thema in ontwikkelingssamenwerking. Nederlandse *instellingen* deden wel onderzoek in ontwikkelingslanden, vooral op het gebied van landbouw en voedselzekerheid, maar op het *departement* viel onderzoek onder het onderwijsprogramma. Training in het doen van onderzoek stond voorop, de onderzoeksresultaten waren van afgeleide betekenis.

Daarin kwam dus verandering. Een jaar na het geruchtmakend interview verscheen de beleidsnota *Onderzoek en Ontwikkelingssamenwerking*, in juni 1992. Onderzoek werd een *apart* beleidsterrein, maar dat wapenfeit verdween uit beeld door de opwinding over de filosofie van het nieuwe beleid, die vriend en vijand beleefden als een paradigmatische verschuiving. Onderwerpen voor onderzoek moesten voortaan ontspruiten uit de vraag van ontwikkelingslanden, vond de minister, niet uit het aanbod van Nederlandse en andere westerse universiteiten. Om relevant te zijn moest onderzoek interdisciplinair worden opgezet en moesten de belanghebbenden participeren. De Zuidelijke partners zouden de baas zijn, zowel bij vaststelling van de onderzoeksagenda als bij uitvoering van onderzoek. Twee

doelstellingen moesten aldus worden verwezenlijkt: opbouw van kennis over veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden en versterking van de daarvoor benodigde onderzoekscapaciteit ter plaatse.

De plannen ontmoetten weerstand en bijval. De universitaire wereld vreesde dat Pronks ongezouten uitspraken over Nederlandse academici het einde inluiden van de rol van Nederlandse onderzoekers in ontwikkelingssamenwerking. Ook in het ambtelijk apparaat werd gemord; velen vonden het nieuwe beleid te idealistisch of te radicaal. Maar niet iedereen was tegen. Het adviesorgaan van de minister (RAWOO) voelde wel voor de nieuwe aanpak, al wenste het een geleidelijker invoering. Sommige adviseurs uit de academische wereld deelden de ideeën en spoorden de minister aan ook het meer natuurwetenschappelijk onderzoek, zoals het biotechnologieprogramma, om te vormen volgens de principes van vraagsturing, multi-disciplinariteit, participatie, probleemgerichtheid en zeggenschap door ontwikkelingslanden.² Ook konden de vernieuwingen rekenen op enthousiaste reacties van internationale ontwikkelingsdeskundigen.³

Aan de slag tussen 1992 en 2004

De meerjarige, multi-disciplinaire onderzoeksprogramma's (MMRP's) vormden de *innovatieve kern* van het beleid. Een MMRP bood een ontwikkelingsland de mogelijkheid een onafhankelijk programma te ontwikkelen voor uitvoering van ter plaatse uitgekozen, relevant onderzoek. Tussen 1992 en 1999 zijn er in negen landen programma's opgezet en Nederland beloofde ze voor langere tijd, tien tot vijftien jaar, te financieren: Bangladesh, India, Vietnam, Egypte, Mali, Tanzania, Oeganda, Bolivia en Nicaragua. Het ministerie ging in deze landen op zoek naar mensen die openstonden voor de nieuwe ideeën. Op openbare bijeenkomsten voor onderzoekers en beleidsmakers werd een onderzoeksagenda vastgesteld. Er werd een organisatie gekozen die het secretariaat van het programma kon huisvesten en een stuurgroep benoemd die het programma moest

begeleiden. Autonomie betekende dat Nederlandse onderzoekers buiten de deur werden gehouden. Een enkel RAWOO-lid was betrokken bij de opzet van de programma's, maar verder moesten de stuurgroepen de kans krijgen een eigen programma op te zetten, zonder invloed van buitenaf. Op het departement werd het Onderzoeksbureau ingesteld als nieuwe organisatorische eenheid met een ruime staf. Het team besteedde in de jaren negentig eenderde van zijn tijd aan de negen MMRP's, waaraan tussen 1992 en 2005 zo'n 35 miljoen euro werd gespendeerd, een fractie van de ruim één miljard euro voor onderzoek gefinancierd door Ontwikkelingssamenwerking in die periode. Lopende onderzoeksprojecten werden immers gewoon gecontinueerd en er ging vooral veel geld naar internationale organisaties voor landbouwkundig onderzoek.

Ontwikkelingslanden konden hulp om meer en beter onderzoek te doen, goed gebruiken. Aan hun universiteiten werd bijna alleen lesgegeven, de tijd en de vaardigheden voor het doen van onderzoek waren schaars, terwijl weinig landen geld konden vrijmaken voor verbeteringen. Kennis kwam meestal van buitenaf, de inbreng van de landen zelf was beperkt, zeker bij de exacte wetenschappen. De asymmetrische relaties tussen rijke en arme landen hadden ook invloed op de agenda van het wetenschappelijk onderzoek in ontwikkelingslanden. De meerjarige programma's zouden hierin verandering kunnen brengen: men hoopte op een katalysator-effect op andere onderdelen van het beleid.

Resultaten in een notendop

De meerjarige onderzoeksprogramma's stonden model voor het nieuwe beleid. Daarom heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) de recente evaluatie van het onderzoeksbeleid toegespitst op deze programma's en vier van de negen onderzocht: in Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam. Ook zijn twee van de vijf *samenwerkingsprogramma's* geëvalueerd, die volgens dezelfde principes als de MMRP's waren opgezet, maar waarbij Nederlandse onderzoekers wél welkom waren, te weten in Zuid-Afrika en Ghana.⁴

Een uniforme bevinding van de evaluatie is dat vraaggerichtheid in alle programma's centraal stond. Er werd uitgebreid overlegd over de onderwerpen van onderzoek. Tussen 1994 en 2004 zijn er in de zes bestudeerde landen bij elkaar zo'n 400 onderzoeksprojecten uitgevoerd, door een kleine 600 onderzoekers. Ze

waren kleinschalig en drongen zelden door tot beleidsmakers en politici. De onderzoeken betroffen soms een nationaal, soms een lokaal probleem. Zij liepen uiteen van onderwijs voor riviernomaden in Bangladesh tot nationale dienstplicht in Bolivia, van armoedestrategieën in Tanzania tot lokaal bosbeheer in de heuvelgebieden van noordelijk Vietnam.

Ongeveer de helft van de zes geëvalueerde programma's heeft zich *redelijk tot goed* ontwikkeld, de andere helft is slecht van de grond gekomen of is zelfs een regelrechte mislukking te noemen. Waar zij slaagden, zijn de programma's een aanwinst voor het land, omdat daar nu een speciale instelling is die sociaal-wetenschappelijk onderzoek stimuleert en beurzen verdeelt onder lokale onderzoekers. De betere programma's constateerden al in een vroeg stadium dat een enkele training of korte cursus, die tot de routine van de nieuwe programma's behoorde, niet leidde tot de vereiste onderzoeksvaardigheden. In Bolivia, Tanzania en Zuid-Afrika is van meet af aan de capaciteitsopbouw grondig aangepakt, wat een belangrijke factor voor het succes van hun programma's is gebleken.

Ondanks enkele solide programma's zijn de idealen van 1992 *niet* verwezenlijkt. De MMRP's waren exponenten van een baanbrekend beleid dat tot grootscheepse vernieuwingen in het Nederlandse onderzoeksprogramma moest leiden. Dat is niet gelukt. Sterker nog, de vlaggenschip-programma's zijn in 2004 door het ministerie passé verklaard en in 2005 werd nieuw beleid gemaakt dat *andere uitgangspunten* hanteert.

Analyse van fouten

De teleurstellende resultaten zijn te wijten aan fouten in ontwerp en uitvoering van het beleid. Zo was het te hoog gegrepen de alternatieve opzet altijd en overal te willen toepassen, met brede participatie, interdisciplinaire samenwerking en bij voorkeur buiten de reguliere wetenschappelijke kanalen om. De vorm van de programma's kwam boven de inhoud te staan, de leerboven de praktijk.

De praktijk was dat in veel landen participatie en inspraak door een brede kring belanghebbenden moeilijk tot stand te brengen waren. Als die noties al niet haaks stonden op de heersende cultuur en onderwijs traditie, dan had men wel grote moeite personeel te vinden dat deze ideeën kon vormgeven. Ook over interdisciplinaire samenwerking is te lichtzinnig gedacht. In 2007 gaat dat zelfs in een land als het onze, met een lange onderzoekstraditie, nog moeizaam.⁵ De vraag van onderop

centraal stellen, bleek moeilijk uitvoerbaar in landen waar géén dynamische uitwisseling is tussen wetenschap, markt en politiek. Dit probleem was al in 1989 aangekaart. Het kreeg toen de naam *Ganuzza*-dilemma, het dilemma hoe donorlanden moeten handelen als er in het partnerland géén consensus is over de onderzoeksbehoeften. Gaan donoren dan toch zelf de prioriteiten stellen?

Pogingen van Nederland buiten de gevestigde universitaire orde om een groep mensen te vinden die de programma's zouden leiden, kregen soms een ironische wending: in Vietnam, Mali en Ghana zijn samenwerkingsverdragen gesloten met een *ministerie*. Vraaggerichtheid betekende daar vooral dat de vraag van dat ministerie gehoord werd; dat leverde een weinig veerkrachtig programma op, dat ingekapseld raakte in de bureaucratie.

De druk van critici op het beleid en de ijver van het Onderzoeksbureau te bewijzen dat de alternatieve opzet juist was, leidden tot fanatisme in de uitvoering. Het principe van vraagsturing was zó heilig, dat inbreng van westerse wetenschapslieden taboe werd – men moest het in de ontwikkelingslanden zelf doen. Dat lukte hier en daar wel, maar door gebrek aan ervaring en infrastructuur kwamen onderzoeken moeizaam tot stand. Het duurde soms vele jaren voordat er echt onderzoek werd gedaan. Inspraak leidde bovendien tot micro-projecten, die niet op elkaar

ben en dat zij de zuiverheid van het model in gevaar zouden brengen. Toen de financiering werd stopgezet, kwamen de programma's in grote moeilijkheden. De paradox van de MMRP's is dat de speelruimte van de ontwikkelingspartners klein bleef. Zij móesten vraaggericht onderzoek doen; Den Haag bekeek iedere andere werkwijze met wantrouwen. Zo gingen goede ideeën aan hun eigen perfectie ten onder, omdat ze – ondanks alle retoriek – niet werden opengesteld voor invulling door de partners zelf.

Het Onderzoeksprogramma raakte gemarginaliseerd. Het had eerst een wereld voor zichzelf gecreëerd, met weinig contacten met andere afdelingen op het ministerie of met de ambassades of de universitaire wereld. Rond 2000 paste het programma ook niet meer in de nieuwe kaders van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, die grondig veranderd waren door de Herijking van het buitenlands beleid in 1996,⁶ alsmede door de invoering van de sectorale benadering in 1998. De trage voortgang in het Onderzoeksprogramma leidde tot ongenoegen bij de departementsleiding. Eind 2003 werd van de ene op de andere dag besloten het programma in Mali stop te zetten en een paar maanden later kregen ook de acht andere MMRP's te horen dat de financiering door 'Den Haag' ophield. De Zuidelijke partners kregen het advies financiering aan de Nederlandse ambassades te vragen. Na jarenlang buitenspel te zijn gehouden, stonden deze echter niet te trappelen om programma's over te nemen die het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) niet meer interessant vond. Ook de politieke prioriteit voor het thema was voorbij; de beleidsnotities van minister Van Ardenne spraken nauwelijks over onderzoek. Het beleid dat in 1992 met zoveel enthousiasme was begonnen, verdween door de achterdeur.

Beleidswijziging 2005 voldoet niet

Met heel wat minder tam-tam dan in 1992 is in 2005 een nieuw onderzoeksbeleid geïntroduceerd. Opnieuw was er sprake van verandering van koers, ditmaal echter uitgezet door de ambtenaren en niet door de minister. Vraagsturing en capaciteitsopbouw in het Zuiden komen in de beleidsnotitie *Onderzoek in Ontwikkeling* amper voor.

Met de opmerking dat vraagsturing 'te beperkt' is, werd het principe aan de kant gezet. Verwonderlijk is dat niet. Het had zo'n ideologische lading gekregen, dat het eerst een keurslijf was geworden en later een speelbal tussen aanhangers en critici. Maar het is wel curieus dat met één pennenstreek het uitgangspunt van het onderzoeksbeleid van 1992 is verdwenen, terwijl het idee intussen gemeengoed is geworden in zowel onder-

Capaciteitsopbouw in het Zuiden is in het nieuwe onderzoeksbeleid uit het zicht verdwenen

voortbouwden en waarbij de politiek gevoelige problemen buiten schot bleven. Het doorgeschoten principe van vraagsturing stond de groei van een coherent en kwalitatief hoogwaardig onderzoeksprogramma in de weg. Men was zó gefixeerd op de expliciete vraag wát er onderzocht moest worden, dat een impliciete vraag van ontwikkelingslanden over het hoofd werd gezien: de vraag naar vaardigheden om dat onderzoek uit te voeren. Zo zijn de eigenlijke doelen – landen te helpen bij verwerven van kennis over veranderingsprocessen en versterken van de daarvoor benodigde onderzoekscapaciteit – in het gedrang gekomen.

Hoezeer het beleid zich in eigen staart beet, bleek in 2004. Jarenlang had het Onderzoeksbureau op het ministerie de wensen van sommige MMRP's om meer donoren te zoeken tegengewerkt, uit vrees dat die geldschieters andere ideeën zouden heb-

zoek als in ontwikkelingssamenwerking in brede zin. De programma's van WOTRO en NWO⁷ eisen dat de vraag aangetoond wordt, in de sectorale benadering staat *ownership* centraal en de internationale consensus, neergelegd in de *Paris Declaration on Aid Effectiveness* van 2005, de *Europese Consensus inzake Ontwikkeling* van 2006 en de *Europese Gedragscode* van 2007 is dat landen in het Zuiden hun eigen prioriteiten moeten stellen en leiding gaan geven aan de uitvoering van hun beleid. Armoedestrategieën, sectorbeleid, millenniumdoelen, de hele nieuwe hulparchitectuur staat in het teken van 'vraagsturing' en 'zeggenschap'. De ervaringen met het onderzoeksbeleid kunnen nu goed van pas komen, want de oude dilemma's zijn alerminst opgelost.

Het *Ganuzza*-dilemma doet zich ook voor in breder verband. Wie bepaalt de vraag *als* er in het desbetreffend land geen overeenstemming is over prioriteiten van ontwikkeling? En hoe verloopt het proces van zeggenschap door partnerlanden in de praktijk? Geven hun overheden echt leiding aan de dialoog met de donoren? Geven donorlanden de zeggenschap werkelijk uit handen? Toename van *ownership* als gevolg van sectorsteun is nog maar moeilijk aan te tonen.⁸ De scepsis groeit. Regelrechte conditionaliteit mag dan vervangen zijn door een grotere nadruk op nationale zeggenschap, donoren blijven onverminderd voorwaarden stellen aan de hulp. Nationale zeggenschap zou een mythe zijn, niet meer dan verzachtend taalgebruik.⁹ Easterly is nog cynischer en noemt het buikspreken.¹⁰ Of gooien we met deze scepsis het kind met het badwater weg? Onder welke omstandigheden is sturing door partnerlanden mogelijk? En hoe verhoudt dat ideaal zich met de veranderende werkelijkheid, waarbij nieuwe spelers op andere termen het veld betreden, enerzijds China, anderzijds de nieuwe EU-landen?

Capaciteitsopbouw in het Zuiden is in het onderzoeksbeleid van 2005 ook uit het zicht verdwenen. Dat is ronduit onverstandig. De IOB-evaluatie toont aan dat juist het verbeteren van onderzoekscapaciteit een succesfactor was in de goedlopende meerjarige onderzoeksprogramma's. Het ontbreekt veel ontwikkelingslanden nog steeds aan middelen om de capaciteit voor wetenschappelijk onderzoek te vergroten en juist daarin kan hulp van buitenaf, in de vorm van geld en expertise, een belangrijke rol spelen. Intussen doet Nederland voor de uitvoering van de Parijse agenda wel veel aan versterking van de capaciteit van overheden, opdat hun administratieve systemen verbeteren, en zij beter uitgerust zijn op het gebied van statistiek en van management van de publieke sector.

Kennis met een beperking

Als kernpunten van vraagsturing en capaciteitsontwikkeling verdwenen zijn, wat beoogt het beleid van 2005 dan wel? Het draait nu om kennis. Op het eerste gezicht lijkt dit op continuïteit, want een van de beleidsdoelen van 1992 was opbouw en bijstelling van kennis over veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden. De kennis die nu gezocht wordt, is echter veel beperkter dan die van 1992: niet kennis over veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden is het doel, maar kennis over armoedebestrijding binnen het raamwerk van het Nederlandse beleid. Zo'n focus werd al jaren geleden door de directeur van het *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD), 'developmentalism' genoemd: '...donors focus their funding on development. Their new argument seems to be that one is free to carry out research in anything, as long as it is "development-oriented".[...] poor countries are not merely "developing countries". They are nation states, historical entities, spiritual, moral and political communities.[...] the developmental agenda is likely to drown everything else, rendering autonomy rather meaningless.'¹¹ De boodschap is actueel. De prioriteit voor kennis ten behoeve van het Nederlands beleid gaat voorbij aan de behoeften aan kennis in ontwikkelingslanden. Het onderzoeksbeleid is door die keuze een *naar binnen gekeerd beleid* geworden.

Een *tweede kenmerk* van het beleid van 2005 is de poging het isolement van de jaren negentig te doorbreken door de banden met de wetenschappelijke wereld aan te halen. Een zware opgave, want anders dan in 1992 staan academici anno 2007 niet meer te dringen om betrokken te zijn bij ontwikkelingsgericht onderzoek. Door het zakelijk discours dat ook de universiteiten in zijn greep heeft, waarbij prestaties worden gemeten volgens criteria van academische *output*, zoals publicaties in gerenommeerde tijdschriften, aarzelt men tijd te investeren in activiteiten die niet tot zo'n *output* leiden. Samenwerking met zuidelijke partners kan tijdrovend zijn, zeker als er een trainingscomponent is, en past slecht in het huidige academische systeem.¹² Ook raken Nederlandse universiteiten meer geïnteresseerd in allianties met landen waar wetenschap en technologie in snelle opkomst zijn, zoals Brazilië, China, India en Singapore, terwijl samenwerking met universiteiten in andere ontwikkelingslanden stagneert, aldus medewerkers van Nuffic.¹³ Zij voorspellen dat de speciale internationale hoger-onderwijsinstellingen, die Nederland in de jaren vijftig opzette voor capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden, zich steeds minder



zullen richten op ontwikkelingslanden naarmate hun banden met de Nederlandse universiteiten nauwer worden. Dat is slecht nieuws voor onderzoekers in de vele landen die de sprong naar snelle economische ontwikkeling nog niet hebben gemaakt.

Conclusies

Door de vraag uit ontwikkelingslanden centraal te stellen, was het Nederlandse onderzoeksbeleid van 1992 *trendsetter*. Nu inspraak en zeggenschap van partnerlanden centrale noties van ontwikkelings-samenwerking zijn geworden, kunnen de ervaringen met toepassing van deze principes in het onderzoeks-programma goed van pas komen. De IOB-evaluatie wijst op ongewenste neveneffecten en onopgeloste dilemma's en laat zien dat een realistische uitwerking nodig is, willen mooie ideeën niet als droombeelden in de prullenmand belanden. De evaluatie leert ook dat beleidsveranderingen niet in isolement tot stand komen en dat het niet verstandig is met een nieuwe aanpak teveel voor de troepen uit te lopen.

Het in 2005 geformuleerd onderzoeksbeleid wil meer de interne kennis bevorderen dan die in ontwikkelingslanden stimuleren. Zeker nu de nieuwe hulp-agenda de opbouw van capaciteit in de administratieve sector vooropstelt, zou het Nederlandse onderzoeks-programma steun moeten bieden aan kritisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek, zodat ontwikkelingslan-den niet eenzijdig geholpen worden door technocraten die westerse bureaucratische systemen als panacee voor ontwikkelingsproblemen aandragen.

Minister Koenders heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer als antwoord op de evaluatie laten weten dat opbouw van onderzoekscapaciteit een centraler plaats moet krijgen en dat hij het beleid in die richting zal bijstellen. Dat is winst, zowel vanwege de potentiële verbeteringen als vanwege het signaal dat het onder-zoeksbeleid weer de aandacht van de minister heeft en op de politieke agenda staat.

Noten

- 1 'Pronk gaat vooral in Nederland bezuinigen', in: *Het Parool*, 22 juni 1991.
- 2 Zie publicaties van Bunders, Broerse, Röling, Wolfers, Engel, Haverkort en Jiggins.
- 3 R. Chambers, *Rural Development. Putting the Last First*, Londen: Longman, 1983; en *ibid.*, *Whose reality counts? Putting the First Last*, Londen: IT Publications, 1997; en O. Fals-Borda & M.A. Rahman, *Action and Knowledge, Breaking the Monopoly with Participatory Action Research*, New York: Apex Press, 1991.
- 4 SANPAD (South-Africa Netherlands Research Programme on

Alternatives in Development) en Health Research Programme in Ghana.

- 5 Ymke de Boer e.a., *Building bridges: Researchers and their Experiences with Interdisciplinary Research in the Netherlands*, KNAW, NWO, RMNO & COS, 2007.
- 6 Van alle OS-programma's werd de verantwoordelijkheid voor financiering en uitvoering overgeheveld naar de ambassades, maar vanwege het grote belang dat de minister hechtte aan de meerjarige onderzoeksprogramma's, bleven deze onder beheer van 'Den Haag'.
- 7 Beide instellingen financieren wetenschappelijk onderzoek: WOTRO: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek van de Tropen en Ontwikkelingslanden; NWO: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.
- 8 *Van Projecthulp naar Sectorsteun, Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005*, IOB Evaluaties, 2006.
- 9 Kenneth King & Simon McGrath, *Knowledge for Development*, Londen: Zed books, 2004.
- 10 Volgens Easterly zijn de Wereldbank en het IMF het zat overheden te vertellen onder welke voorwaarden zij hulp kunnen ontvangen: 'So, the poor-country governments, instead of being told what to do, are now trying to guess what the international agencies will approve their doing.' (William Easterly, *The white men's burden, Why the west's efforts to aid the rest have done so little good*, Oxford University Press, 2006, blz. 129).
- 11 Thandika Mkandawire, Director UN Research Institute for Social Development, openingspeech van seminar over 'Demanding innovation, articulating policies for demand-led research capacity building', Maastricht, oktober 2001.
- 12 In de IOB-evaluatie stuiten we op de ogenschijnlijke tegenstrijdigheid dat Nederlandse wetenschapslieden klaagden over de beperkte rol die voor hen was weggelegd in het beleid van 1992, maar dat de programma's waarin zij wél welkom waren, de samenwerkingsprogramma's in Zuid-Afrika en Ghana, grote moeite hadden onderzoekers van Nederlandse universiteiten te interesseren voor onderzoek met collega's in die landen. De bewering dat dit het gevolg was van te weinig inspraak in de onderzoeksagenda, is slechts het halve verhaal; ook veranderingen binnen de universitaire wereld leidden tot minder belangstelling voor ontwikkelingsgericht onderzoek.
- 13 Ad Boeren & Hans Maltha, background paper en geannoteerde bibliografie voor de Nuffic Expert-meeting 'A changing landscape, Making support to higher education and research in developing countries more effective', Den Haag, 24-25 mei 2005.

Ria Brouwers, Institute of Social Studies, heeft met inspecteur dr. Fred van der Kraaij de IOB-evaluatie van onderzoeksbeleid in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking gecoördineerd. Samen schreven zij het eindrapport *Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeks-beleid 1992-2005, Ervaringen in zes landen: Bolivia, Ghana, Mali, Tanzania, Vietnam en Zuid-Afrika*, mei 2007. (het rapport is gratis verkrijgbaar: www.minbuza.nl/iob).

Laat kleine landen hun 'Calimero-gevoel' maar koesteren

N.a.v. Hendrik Vos & Eline De Ridder, 'Calimero in Europa: over de toekomst van de Benelux in de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, november 2007, blz. 530-532.

'Kunnen degenen die het hebben over "de" belangen van de kleine landen één voorbeeld geven van een concreet Europees dossier waar de kleine lidstaten botsten op een collectief front van grote lidstaten?' De vraag komt van Hendrik Vos en Eline de Ridder in het novembernummer 2007 van de *Internationale Spectator* (blz. 530). Zij verlustigen zich over het gegeven dat er volgens hen in de Europese Unie 'niet één principiële of praktische beslissing (is) genomen waarbij alle grote lidstaten een blok vormden tegen alle kleine lidstaten'.

Onvoorstelbaar dat wetenschapslieden die de Europese integratie volgen het verreweg meest schrijnende strijdpunt van de voorbije zeven jaar (en waarschijnlijk van de komende zeven jaar) niet zien. Ik doel op het onverkwikkelijke gevecht tussen alle zes de grote EU-landen, verenigd in één blok, en anderzijds alle negentien kleinere landen¹ over de invoering van een *permanente Unievoorzitter van de Europese Raad*. Dat conflict is al losgebarsten op 13 oktober 2000 tijdens de Top van Biarritz. Het duurt tot vandaag voort. De grote landen hebben tijdens de Conventie en de Intergouvernementele Conferenties, met het Verdrag van Lissabon als resultaat, de 'kleintjes' een extra 'Unie-President' door de strot geduwd. De 'grote jongens' wisten namelijk een voltijdse permanente voorzitter ofwel president af te dwingen voor de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders. Dat gebeurde tegen de zin van het blok van de kleinere Lidstaten in, tegen de zin van het Europees Parlement én die van de Europese Commissie in. Dit voorval leert ons wie in Europa, als het er om gaat spannen, de baas is. De Unie krijgt nu twee kapiteins op één schip: de voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Commissie. De rivaliserende voorzitters zetelen in Brussel op 250 meter afstand van elkaar.

In 2003 stelden Frankrijk en Duitsland de invoering voor van een permanente president van de Europese Raad. Het Verenigd Koninkrijk, Spanje,

Italië en Polen steunden dit voorstel. Meteen ontstond echter een front van de kleinere landen. Zij voorzagen een machtsgreep van de grote landen. De permanente Raadsvoorzitter zal volgens de gezamenlijke kleinere landen het communautaire machts-evenwicht ten nadele van de Commissie ondergraven. Twee keer hebben de kleinere landen in dat voorjaar van 2003 bij elkaar gezeten. In Luxemburg en Athene uitten zij te zamen hun afkeer van een tweede vaste voorzitter. Het blok van de grote landen liet echter weten dat de héle Conventie zou mislukken, als zij op dit punt hun zin niet kregen. Daarop is er een compromis gesloten. De vaste voorzitter van de Europese Raad komt in de plaats van de halfjaarlijks roulerende parttime voorzitter tevens regeringsleider, met echter een beperkende taakomschrijving. Maar dat compromis is volgens mij een wassen neus. Alleen een gewiekst toppoliticus wordt voorzitter van de Europese Raad. Die krijgt met de nu gekozen nogal vage (en dus ruime) taakomschrijving juist alle ruimte.²

Zelf denk ik inmiddels dat de komst van een tweede Unie-President om diverse redenen onvermijdelijk was. Toch gaan de tegenstanders volop door actie te voeren. Voorzitter José Manuel Barroso van de Commissie vrees in dagblad *De Standaard* van 6 oktober 2007 dat de grote landen de belangrijkste kwesties via de nieuwe president gaan bedisselen. De Belgische minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht verwacht zelfs dat dit conflict nog tientallen jaren aansleept. Staatssecretaris van Europese Zaken Frans Timmermans voorziet 'een bestuurlijke veldslag: de machtsstrijd tussen de nieuwe Unie-President en de Commissievoorzitter'.³

'In géén geval heeft de breuklijn tussen grote en kleine staten ook maar enig belang,' zo besluiten genoemde auteurs hun filippica tegen samenwerking tussen de kleinere lidstaten. Dat is gezien het voorgaande een nogal gammele conclusie. De auteurs waarschuwen vervolgens de Beneluxlanden zich geen Calimero-gevoel te laten aanpraten. Alweer een onhoudbare stelling. Want dé onbekende factor in het Verdrag van Lissabon is in hoeverre de grote landen de machtspositie van de nieuwe vaste voorzitter

voor henzelf gaan gebruiken. De kleine landen moeten hierop zéér alert zijn. Ieder voor zich, maar ook gezamenlijk. Laten de kleinere landen hun Calimero-gevoel daarom liever koesteren in plaats van het beschaamd te verstoppem.

Noten

1 Roemenië koos als middelgroot land geen positie, terwijl Griekenland zich als toenmalig EU-voorzitter liever neutraal hield.

- 2 Voor de exacte taakomschrijving zie Art. I-22 Grondwet voor Europa, dat letterlijk is overgenomen in het Verdrag van Lissabon.
- 3 In een interview in *Algemeen Dagblad*, 3 november 2007.

Dr Jan Werts, EU-correspondent te Brussel, publiceert later dit jaar *The European Council: Fifty Years of European Summitry*, waarin bovenstaande problematiek uitvoerig aan de orde komt.

Respons Lotte ten Hoove

Georgische democratie is niet terug bij af

N.a.v. Michiel Kramer, 'Saakashvili en Georgië: doornen van de Rozenrevolutie', in: *Internationale Spectator*, januari 2008, blz. 42-43.

Door de recente politieke crisis in Georgië heeft het democratisch imago van de onlangs herkozen president Saakashvili, en van het land, een flinke deuk opgelopen. Michiel Kramer vreest dat de Georgische democratie zonder druk van de NAVO op een doodlopende weg belandt. Maar de democratie in Georgië is niet terug bij af. De hervormingen komen van binnenuit en zijn volop aan de gang.

Sinds de Rozenrevolutie van 2003 geldt Georgië als een democratische koploper in de Kaukasus. In dat jaar kwam de hervormingsgezinde neo-liberaal Michael Saakashvili aan de macht, nadat zijn voorganger Eduard Shevardnadze het veld had moeten ruimen na massale straatprotesten. Aan Saakashvili de taak de afvallige regio's terug te brengen onder het centrale gezag van Tblisi, de stagnerende economie uit het slop te trekken en de democratische instituties te versterken.

De hervorming van de democratische instituties onder Saakashvili levert een gemengd beeld op. Critici verwijten de in januari herkozen president dat hij met zijn autoritaire optreden de jonge democratie opnieuw in de kiem heeft gesmoord. Het hardhandige politie-ingrijpen en het langdurig sluiten van het televisiestation *Imedi* tekenen inderdaad de onvolwassenheid van de Georgische democratie. Dat geldt ook voor de houding van een aantal oppositieleiders, die suggereerden dat straatprotesten opnieuw een machtswisseling zouden kunnen afdwingen.

Ondanks de terechte kritiek van Kramer en anderen op het anti-democratische en autoritaire gedrag van de politieke hoofdrolspelers is er ook vooruitgang geboekt. Het

vertrouwen van de bevolking in de overheid groeit langzaam. Saakashvili heeft de corruptie flink aangepakt door salarisverhogingen, inkrimping van de bureaucratie, meer geld voor opsporing en vervolging, alsmede door hervorming van de belastingwet. De corruptie is nog lang niet verdwenen en de publieke dienstverlening is nog ontoereikend, maar toch wint de overheid langzaam aan effectiviteit en legitimiteit.

Georgië kent een 'onevenwichtige democratie', zoals ook Kramer opmerkt. De machtsconcentratie rond de regeringspartij moet worden teruggedrongen. Saakashvili's partij heeft de uitvoerende macht in handen, domineert de rechtspraak en heeft de absolute meerderheid in het parlement. De oppositiepartijen waren tot nu toe te zwak en te verdeeld om tegenwicht te bieden. Kramer vergist zich dan ook als hij beweert dat Saakashvili de huidige oppositie als een bedreiging ziet.

Tijdens de recente protesten richtte de oppositie haar pijlen voornamelijk op het meerderheidsstelsel, waarin kleine partijen nauwelijks invloed hebben in het parlement. Na de betogingen in november 2007 zijn, onder druk van de oppositiepartijen, belangrijke veranderingen in de kieswet doorgevoerd. De parlementszetels worden voortaan verdeeld op basis van evenredige vertegenwoordiging. Ook is de kiesdrempel verlaagd en is de oppositie beter vertegenwoordigd in de kiescommissie. Op al deze punten heeft Saakashvili concessies gedaan. Ook de regeringspartij lijkt te beseffen dat zij erbij gebaat is verantwoordelijkheden te delen met andere partijen.

Het vervroegen van de presidentsverkiezingen was geen 'vurige wens' van de oppositie, zoals Kramer beweert. De oppositiepartijen hadden hun zinnen gezet op vervroegde *parlementsverkiezingen* in het voorjaar van 2008. Tegelijk met de *presidentsverkiezingen* op 5 januari heeft de bevol-

king zich hierover positief uitgesproken. Hopelijk zullen deze verkiezingen metterdaad meer evenwicht brengen in het politieke landschap. Als de regeringspartij haar absolute meerderheid in het parlement verliest, zal zij constructiever moeten gaan samenwerken met de oppositie. En de oppositie zal op haar beurt gedwongen worden met goede alternatieven te komen.

Het Georgische meerpartijensysteem staat nog in de kinderschoenen. De partijen zijn organisatorisch zwak, te veel gericht op personen in plaats van partijprogramma's en te weinig geworteld in de samenleving. Ook wordt er nog nauwelijks samengewerkt tussen regering en oppositie. De afgelopen jaren zijn echter belangrijke stappen gezet. Alle partijen beseffen dat ze beter met elkaar moeten samenwerken en dat ze ook hun eigen partijorganisaties moeten versterken. De zes partijen in het parlement zijn het afgelopen jaar begonnen met het opstellen van hun partijprogramma's. In de aanloop naar de parlementsverkiezingen zal het Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie (NIMD) met de Georgische partijen een Stemwijzer voor kiezers ontwikkelen.

De recente politieke crisis was een klap in het gezicht van iedereen die de democratie in Georgië vooruit wil helpen. Maar Georgië is niet terug bij af. Georgiërs beseffen dat ze geen andere keus hebben dan met horten en stoten door te gaan op de ingeslagen weg. De partijen hebben succesvol onderhandeld over een nieuw kiesstelsel. In het lopende verkiezingsjaar zal Georgië zich met vrije en eerlijke verkiezingen opnieuw willen bewijzen. Nu Saakashvili met slechts een krappe meerderheid is herkozen tot president, lijkt er een grote electorale ruimte te zijn ontstaan voor de oppositiepartijen. In de aanloop naar de parlementsverkiezingen zullen zij de kiezer ervan moeten overtuigen dat er een alternatief is voor het huidige beleid. Voor het afzetten van regeringen langs ondemocratische weg is steeds minder publieke steun. De tijd van revoluties is voorbij.

Lotte ten Hoove werkt bij het Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie, een organisatie van Nederlandse politieke partijen die jonge democratieën ondersteunt. Het NIMD is sinds 2004 actief in Georgië.

Repliek Michiel Kramer

Georgië en de NAVO

Mevrouw Ten Hoove beweert dat de Georgische democratie niet terug bij af is en zet vraagtekens bij mogelijke politieke druk vanuit de NAVO, want de 'hervormingen komen van binnenuit'. Toch mag zij niet vergeten dat Georgië zónder de politieke druk vanuit het Westen sinds afgelopen november een behoorlijk autoritaire democratie zou hebben gehad. Weliswaar met goede bedoelingen, maar daarmee niet minder autoritair. Maar er kwam een enorme druk op gang vanuit het Westen naar aanleiding van de totalitaire reactie van het regime op oppositionele bewegingen en het regime boog.

Dat de interne wil om te hervormen aanwezig is, wordt hier niet bestreden, maar om het bewind te weerhouden van autoritaire uitpattingen blijkt westerse druk onontbeerlijk te zijn. Hier zou wel degelijk een rol weggelegd kunnen zijn voor de NAVO. EU-lidmaatschap is heel ver weg, maar NAVO-lidmaatschap is voor de Georgiërs wellicht dichterbij. Zo is er tegelijkertijd met de verkiezingen van 5 januari ook een referendum gehouden waarin de Georgiërs hun steun konden uitspreken voor NAVO-lidmaatschap. Het land heeft de steun van het bondgenootschap nodig om tegenwicht te kunnen bieden aan

de Russische intimidaties. De NAVO zou hier handig gebruik van kunnen maken door de *intensified dialogue* te hervatten en een *membership action plan* in het vooruitzicht te stellen wanneer de hervormingen volgens westerse normen verlopen. Op termijn zou een groot aantal NAVO-lidstaten er zelf ook van profiteren, omdat Georgië optreedt als doorvoerland voor energie vanuit Azerbeidzjan en het gebied van de Kaspische Zee. Een stabiel, pro-westers Georgië zal de Europese afhankelijkheid van Russische energie verminderen en Europa daarmee minder kwetsbaar maken voor Poetins 'energiewapen'.

Daarom zou de NAVO er belang bij kunnen hebben de Georgische hervormingen te stimuleren en, waar nodig, bij te sturen. Op deze manier worden de westerse belangen in de regio behartigd, terwijl tegelijkertijd de democratische ontwikkelingen in Georgië worden bevorderd.

Michiel Kramer, cadet-vaandrig, heeft zijn afstudeerscriptie aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda geschreven over de 'kleuren-revoluties'. Hij is thans verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Nederlanders als vermeende angsthazen

Peter Giesen:

Land van lafaards? Geschiedenis van de angst in Nederland.

Wormer: Inmerc, 2007; 336 blz.; 19,95 euro;
ISBN: 978-90-6622-535-4

Zijn Nederlanders angsthazen? Sinds 2002 organiseert Gallup een peiling naar de verwachtingen van de wereldburger voor het komende jaar. De Europeanen blijken de meest pessimistische bewoners van onze planeet en de Nederlanders hoorden bij de kopgroep angsthazen. Vier jaar later: zelfde peiling, zelfde resultaat. Meer dan de helft van de Nederlanders voorspelde een toename van de internationale spanning. Maar met dat gevoel stonden de Nederlanders zeker niet alleen. De Belgen scoorden iets minder hoog, maar toch keek nog 45% met enige angst naar de toekomst. Waarom precies deze twee landen zo bevreesd waren voor het nieuwe jaar (in Europa toonden alleen de Zwitsers nog meer bezorgdheid), verklaarde de peiling niet – maar beide landen staken wel ver boven het Europese gemiddelde uit, dat op zich zelf al relatief hoog lag, in vergelijking met bijvoorbeeld Afrika.

Peter Giesen, historicus en redacteur wetenschap van *de Volkskrant*, beploegt dus braakliggend terrein als hij de vraag tracht te beantwoorden of Nederlanders banger zijn dan vroeger. Hij meent van wel – maar met de volksraad heeft dat niet echt iets te maken, zo kan je opmaken uit dit kloeke boek. Angst heeft veel te maken met chaos en met onzekerheid in de wereld die ons omringt. Angst is een van de wezenskenmerken van de mens, zo betoogt Giesen. Maar de mens heeft daartoe steeds

formules gezocht om die angst te bezweren. Met het verlies van houvast in geloof, ideologie en gemeenschap (een teloorgang die een kenmerk zou zijn van de afgelopen decennia) heeft de Nederlander (en de Belg en de Europeaan, enz.) echter ook vele van zijn bezweringsformules verloren.

Het boek weeft twee verhaallijnen door elkaar. Het ene is geïnspireerd op het vermeende 'on-heroïsche' gedrag van Nederland in de wereld, waarbij geweld systematisch geschuwd wordt. Het tweede verhaal is dat van de maatschappelijke angst. Nu ben ik niet zeker of ik akkoord ga met de band die Giesen tussen beide legt, als hij betoogt dat 'de angst voor de boze buitenwereld in feite een onderdeel [is] van de angst voor geweld'. Maar de tijdlijn die hij voor beide hanteert, plaatst ze beide in een erg verhelderend perspectief – zeker als hij (terecht) stelt dat 'de gevaren die Nederland bedreigen zeker niet groter zijn dan vroeger'.

Uit Giesens historische omzwervingen blijkt overduidelijk dat *maatschappelijke angst* van alle tijden is. Angst, zo schrijft hij, is er in vele vormen: angst voor het verlies van welvaart, voor het verlies van waarden en normen, voor de vreemdeling. Het komt geregeld voor in Nederlands verleden, om vervolgens weer te verdwijnen en dan in een tijdperk weer op te duiken. Giesen had Justus Lipsius erbij kunnen halen, want die diagnostiseerde meer dan vierhonderd jaar geleden al in zijn *De Constantia*: 'Waarheen je maar je blik en aandacht richt, angst en dreiging allerwegen en talrijke tekenen van instorting, als bij een slecht gestut huis.'

En een lafaard kan je de Nederlander bezwaarlijk noemen. Door zijn geschiedenis heen heeft deze zich behoorlijk agressief durven te

gedragen en geweld werd bijwijken helemaal niet geschuwd. Het begon al bij de geboorte van de Nederlandse natie via een revolutie tegen het Spaanse juk en verder waren er nog de wreedheden in Indonesië en nog andere agressieve episodes – 'soms zelfs met genocidale trekjes' – in de Nederlandse historie.

Sinds Frank Furedi in 2005 zijn *Politics of fear* publiceerde, is angst als onderzoeksthema de laatste tijd heel erg in trek. Tariq Ramadan schreef er behartigenswaardige dingen over. Het laatste jaarrapport van *Amnesty International* sloot af met een aansporing tegen de angstcultuur. Ook in de Verenigde Staten duiken nu steeds regelmatig verwijzingen op naar Franklin Roosevelt's waarschuwing in de jaren dertig van de vorige eeuw: '*We have to fear but fear itself*.' Colin Powell is de laatste op rij die ons in deze zin vermaant.

Dat dit thema uitgerekend op hetzelfde moment in zoveel landen aandacht krijgt, moet iets zeggen over de *Zeitgeist* van vandaag. Het overstijgt met andere woorden de Nederlandse samenleving. In tegenstelling tot andere auteurs trapt Giesen niet in de valstrik om angst uit te roepen tot een specifiek hedendaags verschijnsel. In 'tijden van rampspoed' – het zijn Lipsius' woorden – is angst een onvermijdelijke metgezel. Dat is echter een conclusie die iets verder gaat dan wat Giesen zelf schrijft. Het komen en gaan van de maatschappelijke angst, van vroeger tijden tot op heden, wordt door hem zeer goed in kaart gebracht, maar waarom die komt en gaat, dat komt wat minder goed uit de verf. Het boek bevat echter heel wat pistes die ons een flink stuk op weg helpen, in het bijzonder de band die de auteur suggereert tus-

sen angst en onzekerheid. Voor wie onzeker is, lijkt elk gevaar groter dan het in werkelijkheid is.

Toen Roosevelt midden in de Grote Depressie zijn overbekende zinspreuk lanceerde, wist hij maar al te goed waarom hij dat zei. Angst voedt immers het gevoel van machteloosheid en dempt daardoor de kansen op een verbetering van onze samenleving. Angst drijft mensen in een egelstelling, verscherpt tegenstellingen en sluit uit. Angst verengt onze geest en schakelt helder denken uit. Om vooruit te gaan, heeft een gemeenschap een collectief project nodig,

dat inclusief en niet uitsluit. Mensen moeten vertrouwen in de toekomst hebben. Een beleid gebouwd op angst, verhindert dat.

Dat Giesens boek uitgerekend vandaag verschijnt – net zoals soortgelijke boeken elders – kan een indicatie zijn dat het gevoel willoos overgeleverd te zijn aan een stroomversnelling en mee te drijven op de stroom van de tijd, weleens achter ons zou kunnen liggen. Dat kan ook alleszins opgemaakt worden uit *De Sociale Staat van Nederland 2007*, waarin de auteurs stellen dat het geloof in de maakbare samenleving terug van weggeweest is.

De publicatiegolf over het thema 'angst' is een onderdeel van een nieuwe bezweringsformule om die angst te overwinnen – iets waar Giesen juist voor oproept aan het einde van zijn boek. Lezen dus, dat boek.

Rik Coolsaet

Rik Coolsaet is hoogleraar internationale politiek aan de Universiteit Gent. Deze maand verschijnt zijn *Geschiedenis van de wereld van morgen* (Leuven, Van Halewyck).

Waarom schamen de Europeanen zich dood?

Pascal Bruckner (vertaling Walter van der Star):

Tiranerie van het berouw. Essay over het Europese masochisme.

Amsterdam: Sun, 2007; 176 blz.; 23,90 euro; ISBN: 978-90-8506-450-3

'Der Verlust von Scham ist das erste Zeichen von Schwachsinn,' zei Freud. Zouden we ons daarom zo schamen? Want de Europeanen schamen zich dood. We schamen ons voor het kolonialisme en voor het feit dat we te weinig doen voor de Derde Wereld. We schamen ons voor Auschwitz en voor de Israëliëse bezettingspolitiek. We schamen ons voor de slavenhandel en voor de armoede in Afrika. In Frankrijk kun je zelfs gerechtelijk worden vervolgd, als je zegt je niet te schamen voor de Armeense volkerenmoord, de shoah en de Atlantische slavenhandel. Schaamte is een Europese obsessie geworden en heeft ons continent wankelmoedig, slap, verdeeld en besluiteloos gemaakt. Daar moeten we mee ophouden vol-

gens Pascal Bruckner en hij wil dat we ons schamen voor onze schaamte. Die oproep lijkt in Frankrijk veel mensen aan te spreken, want er zijn meer dan 100.000 exemplaren van het hier besproken boek verkocht.

Die verkoopcijfers zullen in Nederland zeker lager uitvallen, want de these dat Europa zich te veel schaamt, zou bij ons in een flinke column passen. In Frankrijk wordt echter van van alles en nog wat meteen een boek gemaakt en dat brengt de auteur ertoe zijn stelling over het Europese schuldcomplex zo uit te spinnen, dat het tot een *overkill* leidt. Er is niets op tegen de afbeeldingen van viaducten en poorten op onze Eurobiljetten te kritiseren als saai, want de portretten van Dante, Erasmus en Einstein zouden zeker meer indruk maken. Maar om daar nu meteen een Europees minderwaardigheidscomplex in te zien... En zo gaat het boek maar door, tot in het laatste hoofdstuk blijkt dat de berg een muis heeft gebaard. Want de aanbeveling dat de Europese Unie weer zo snel mogelijk goede

betrekkingen dient aan te gaan met de Verenigde Staten en niet met nog meer lidstaten moet worden uitgebreid, lijkt na de verkiezing van Sarkozy en Merkel een open deur.

Die conclusie geeft trouwens aan dat de auteur niet polemiseert met het Europese, maar met het Franse politieke *discours*. In Frankrijk zijn de oude ideologische tegenstellingen tussen links en rechts nog duidelijk zichtbaar; is een intellectueel per definitie links. Links denkt dat uitroeiing in het hart van het Europese denken zit en dat de Europeanen alleen iets uitvinden als je er mensenlevens mee kunt vernietigen, zoals de computer en de radar tijdens de Tweede Wereldoorlog. Door het schaamtecomplex ziet links de aanslagen in New York, Londen en Madrid niet als een uitwas van het moslim-extremisme, maar als een straf voor de uitbuiting van de Derde Wereld. Links wil maar niet accepteren dat misdaden tegen de menselijkheid ook in Afrika en Azië kunnen voorkomen, zoals Pol Pot, Mao, Idi Amin, Mengistu

en de Hutu's in Ruanda hebben bewezen en zoals de Arabische militieën in Darfur dat nog steeds doen.

Al deze argumenten zijn in Nederland bekend, maar ze vormen geen onderdeel van een ideologische tweedeling. In ons land heeft de afrekening met extreem-links en zijn *fellow travellers* al geruime tijd geleden plaatsgevonden en na het afschudden van de ideologische veren van vroeger is er een politiek midden ontstaan, waarin noch voor de oude linkse stokpaardjes noch voor een nieuw McCarthyisme plaats is. Bovendien is bij ons het schuldgevoel als politiek argument niet van recente datum en niet exclusief links. Daar hebben vier eeuwen calvinisme wel voor gezorgd.

Is dan alles anders in Frankrijk? Nee, dat is niet het geval. Zo wijst de auteur erop dat het schuldgevoel een steeds groter stoet slachtoffers

schept, die hun slechte maatschappelijke positie niet aan zichzelf verwijten, maar aan de onrechtvaardige behandeling van hun voorvaders in een ver verleden. Slachtofferschap als beroep, dat kennen we in Nederland ook, net als het feit dat het schuldcomplex ons gevoel van trots verzwakt, dat nodig is om met ferme hand de vele nieuwkomers tot nieuwe medeburgers te maken.

Maar schuld en schaamte zijn niet de alfa en omega van de Europese geschiedenis, noch van de actuele politiek. Zo mag de erkenning van een Joodse staat in het Midden-Oosten veel te maken hebben met het Europese schuldgevoel, de politiek van de meeste Europese landen jegens Israël lijkt een stuk kritischer dan die van de Verenigde Staten, een land dat volgens de auteur nu juist niet behept is met zo'n schuldcomplex.

Ook de toelating van legale en illegale migranten uit de Derde Wereld ligt in Europa veel gevoeliger dan in Amerika. Met schuld heeft dat verschil bijna niets te maken, maar veel meer met geld, omdat de dure Europese welvaartsstaat door ongeselecteerde immigratie veel sneller ontregeld kan raken dan zijn Amerikaanse pendant, die veel minder onderlinge solidariteit kent. Bruckner lijkt niet te beseffen dat het door hem zo verfoeide schuldcomplex onderdeel is van een abstracte Europese retorische traditie en veel minder van de Europese politiek van alledag.

P.C. Emmer

Prof. dr. P.C. Emmer is hoogleraar geschiedenis van de Europese expansie aan de Universiteit Leiden.

De wereld gebundeld

S.W. Couwenberg (red.):

Van Koude Oorlog naar oorlog tegen terrorisme – achtergrond en problematiek van de huidige wereldpolitiek (Civis Mundi Jaarboek 2007).

Budel: Damon, 2007; 144 blz.; 16,90 euro;
ISBN: 978-90-5573-798-7

Het tijdschrift *Civis Mundi* schetst in zijn nieuwe jaarboek de grote lijnen van het hedendaagse internationale politieke en maatschappelijke gebeuren. De huidige oorlog tegen het internationale terrorisme wordt vergeleken met de Koude Oorlog. In deze context blijkt het jaarboek terug op de Koude Oorlog en de nasleep ervan. De auteurs vertrekken van de vaststelling dat de wereld er niet veiliger op is geworden – zoals aanvankelijk verwacht

bij het vallen van de Berlijnse Muur – en dat de kans op oorlog anno 2007 zelfs is toegenomen.

De bundel bestaat uit vijf delen. Het inleidende eerste hoofdstuk is van de hand van redacteur S.W. Couwenberg, die met een korte en kritische analyse de Koude Oorlog koppelt aan de huidige wereldproblematiek. Na het ineenstorten van de Sovjetunie zag het ernaar uit dat polarisatie en het creëren van externe vijanden voorgoed tot het verleden gingen behoren. Bovendien zou het collectieve veiligheidsideaal van de VN niet langer in het gedrang komen.

Dat idee bleek al snel een illusie. De VN-operaties in Somalië en ex-Joegoslavië begin jaren negentig resulteerden uiteindelijk in een bittere teleurstelling. De politieke islam is het nieuwe vijandbeeld in het westen,

en conflicten zijn vandaag een stuk minder voorspelbaar en beheersbaar wegens hun complexe en grensoverschrijdende aard. Bovendien hangt het kernwapenprobleem ons nog steeds als een zwaard van Damocles boven het hoofd – een probleem dat veel verder reikt dan enkel Iran.

In het tweede hoofdstuk verbindt W.F. van Eekelen de afwikkeling van de Koude Oorlog aan het Europese veiligheids- en defensiebeleid. In dit opzicht worden mogelijke toekomstscenario's voor de EU geschetst. In een volgend hoofdstuk geeft Kees Homan ons een overzicht van de uiterst diverse problemen waar onze planeet thans mee te kampen heeft: van catastrofaal terrorisme via falende staten tot HIV/AIDS. Vrede en veiligheid kunnen alleen worden gewaarborgd indien men deze vraagstukken

duurzaam en complementair kan aanpakken.

Dick Leurlijk gaat in hoofdstuk vier dieper in op de Verenigde Naties, waarvan hij een nogal pessimistisch portret schetst. De ambities als mondiale vredeshandhaver liepen (zowel tijdens als na de Koude Oorlog) steeds vast op de nationale belangen van de lidstaten. Het boek eindigt met de waarschuwing dat een oorlog tegen terrorisme nooit kan worden gewonnen met een 'oog om oog, tand om tand'-politiek. Paul de Waart betoogt in het laatste hoofdstuk dan ook voor een humane, onpartijdige en dus effectieve bestrijding van het terrorisme. Een heel interessante visie, die verdere verdieping en uitwerking verdient.

De lijst auteurs van de bundel telt zowel practici als pure academici. Van Eekelen en Homan beschikken over heel wat praktijkervaring: als voorma-

lig minister van defensie en oud-secretaris-generaal van de West-Europese Unie, respectievelijk als voormalig generaal-majoor der mariniers. Deze mooie mélange van politieke ervaring en academisch onderzoek komt goed tot uiting in het boek, dat moeiteloos theorie met praktijk verbindt.

De meerwaarde van deze bundel schuilt in de alomvattende aanpak en de strakke lijn, ondanks de uiteenlopende invalshoeken van de auteurs. Wel treffen we logischerwijs overlappingen aan, maar dat stoort amper. In het jaarboek worden verscheidene thema's vrij summier behandeld. Soms is dat een nadeel, maar dat weegt niet op tegen de voordelen van het algemene overzicht over de huidige wereldpolitiek.

Minpuntje is dat de aangehaalde problemen niet worden gekoppeld aan ontwikkelingshulp en humani-

taire hulp. Het einde van de Koude Oorlog en de oorlog tegen het terrorisme hebben ontwikkelingsstromen namelijk op significante wijze beïnvloed. Zowel de aard, de hoeveelheid als de richting van ontwikkelingshulp is sinds de val van de Muur drastisch veranderd. Vooral in het laatste hoofdstuk – waar gepleit wordt voor een humane bestrijding van terrorisme – zou een dergelijke invalshoek niet misstaan in de analyse. Verder wordt nergens gesproken over de steeds diffuser grens tussen militaire en humanitaire acties die worden uitgevoerd onder het mom van de strijd tegen het terrorisme.

Petra Debusscher

Mw. drs. Petra Debusscher is verbonden aan het Centrum voor EU Studies van de Universiteit Gent.

Bekende wereldburgers als amateur diplomaat

Andrew F. Cooper:

Celebrity Diplomacy.

Boulder (Co.)/Londen: Paradigm Publishers, 2007; 150 blz.; \$ 11,94; ISBN: 978-159451479-1

Wat hebben Ronaldinho, Youssou N'Dour en Angelina Jolie gemeen? Zij zijn allen 'goodwill ambassadors' van de Verenigde Naties; beroemdheden uit de film-, muziek- of sportwereld die sinds de jaren '50 hun bekendheid inzetten voor het onder de aandacht brengen van wereldproblemen en mogelijke oplossingen. Terwijl de VN het nut van deze 'sterren' als vertalers van het beleid naar de massa dus al duidelijk eerder inzagen, wordt er recentelijk ook academisch voorzichtig enige aandacht aan besteed. In *Celebrity Diplomacy* maakt Andrew

Cooper een begin door de rol van beroemdheden als Jolie, Bono en Bob Geldof als internationale voorvechters van ontwikkelingshulp te onderzoeken. Centraal staat het idee dat *celebrities* unieke kwaliteiten hebben; veel beter dan andere actoren slagen zij erin zowel nieuwe kwesties op de agenda te zetten bij beleidsmakers als deze kwesties te populariseren bij het grote publiek. Het succes van Al Gore en zijn campagne met de documentaire *Inconvenient Truth* is een treffend voorbeeld.

Het vrij dunne werk van Cooper bevat slechts zes hoofdstukken en is, zoals door hemzelf aangegeven, geen traditioneel wetenschappelijk werk met een duidelijke methodologie. Dit heeft als voordeel dat het een zeer leesbaar geheel is geworden; als nadeel dat niet elk aspect van *cele-*

brity diplomacy even grondig wordt behandeld.

In de hoofdstukken twee tot en met zes worden de belangrijkste voorbeelden van *celebrity diplomacy* behandeld. Het zwaartepunt ligt in de hoofdstukken drie en vijf; respectievelijk over Bono en over de rol van miljardair-weldoeners als Bill en Melinda Gates. Vooral in het hoofdstuk over Bono wordt het aantal superlatieven de lezer wel eens teveel (*'Bono's abundant powers of attraction and persuasion'; 'his unique capacity for amplification'*). Hoewel niet gezegd kan worden dat Cooper een geheel eenzijdig verhaal vertelt, zou in het bijzonder in dit hoofdstuk meer kritische aandacht voor Bono's archetypische *celebrity diplomacy* zeker niet hebben misstaan.

Het vijfde hoofdstuk, over de

steenrijke weldoeners, slaagt er beter in een genuanceerd beeld te geven van de mogelijkheden en onmogelijkheden voor de *celebrity diplomat*. Enerzijds maakt het feit dat mensen als Bill Gates en George Soros simpelweg meer geld aan ontwikkeling te besteden hebben dan menig Westers land, het hun welhaast mogelijk 'hun eigen buitenlands beleid' te voeren; anderzijds geeft Cooper aan dat deze individuen wel degelijk moeten samenwerken met overheden en niet-gouvernementele organisaties om hun doelen te bereiken.

De echte waarde van *Celebrity Diplomacy* bevindt zich in de inleidende en concluderende gedeelten van het boek, waarin Cooper een poging doet de verder voornamelijk descriptieve hoofdstukken te duiden. Zijn belangrijkste conclusie signaleert de unieke mogelijkheden van de *celebrity diplomat* als boodschapper; een verbindingsstuk tussen de beleidsmakers en het mondiale publiek. Merkwaardig is wel dat er vervolgens weinig aandacht wordt besteed aan het publiek: wat vinden de kijkers thuis er eigenlijk van? Het gevaar van Bono-moeheid ligt op de loer, en het blijft onduidelijk of er ook risico's zijn verbonden aan het populariseren van diplomatie en buitenlands beleid. Eén van deze risico's zou kunnen zijn dat sterren uit de muziek- en sportwereld hun voor *celebrity diplomacy* onontbeerlijke populariteit net zo snel weer kunnen verliezen als dat zij deze verkregen hebben. Daar komt bij dat de beschuldiging van hypocrisie door de televisiekijker snel is gemaakt en dodelijk kan zijn voor de geloofwaardigheid van de *celebrity diplomat*. Het besluit van Bono de aan U2 verbonden bedrijven van Ierland naar Nederland te verhuizen vanwege het lucratieve belastingklimaat, was voor velen lastig te rijmen met zijn oproep aan overheden om meer belasting-

geld aan ontwikkelingshulp te wijden.

Nog een vraag die overblijft, heeft betrekking op de andere groep waar *celebrity diplomats* mee te maken hebben: de beleidsmakers. Wat vinden zij van de bemoeienissen van de beroemdheden en hoeveel werkelijke invloed wordt er uitgeoefend? Een interessant voorbeeld doet zich voor als de Canadese minister-president Paul Martin weigert het budget voor ontwikkelingshulp te verhogen; iets waar Bono zich sterk voor had gemaakt. Cooper beschrijft dat Bono 'disciplinaire maatregelen nam' en een eind maakte aan de tot dan toe vriendschappelijke band met de Canadese leider. Een eerste gedachte die zich dan opwerpt is: 'nou en?' Is het echt zo belangrijk voor de leiders van de belangrijkste staten ter wereld goed aangeschreven te staan bij de zanger van een rockband? Een vraag die door Cooper gesteld noch beantwoord wordt. Met andere woorden, het blijft onduidelijk hoeveel invloed Bono uiteindelijk heeft als hij met Blair of Bush in conclaaf gaat en in hoeverre deze leiders de beroemdheden echt nodig hebben.

Celebrity diplomacy is een concept dat uitstekend past binnen actuele thema's in de internationale betrekkingen. Technologische ontwikkelingen maken het gemakkelijker voor individuen om een mondiaal publiek te bereiken en nieuwe spelers eisen een plaats op in de diplomatie. Deze actoren kunnen substanciële overheden, niet-gouvernementele organisaties of multinationale bedrijven zijn; of beroemdheden. Ze kunnen concurreren met staten en elkaar, maar zeker ook samenwerken. *Celebrities* fungeren niet slechts als boodschapper, maar ook als katalysator voor beleid; zie bijvoorbeeld het succes van de door prinses Diana gesteunde wereldcampagne tegen landmijnen.

Kortom, er blijft nog veel onont-

dekt en er valt zeker meer werk te verrichten. De gebreken doen echter uiteindelijk weinig af aan de waarde van *Celebrity Diplomacy* als vernieuwend werk in het huidige debat over nieuwe actoren in de diplomatie. Het leidt geen twijfel of het concept van *celebrity diplomacy* is een waardevolle toevoeging.

Vincent van Beest

Vincent van Beest is als stagiair verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSPP).

Het gezicht en de stem van het Europees buitenlands beleid

Giovanni Grevi:

Pioneering foreign policy – The EU Special Representatives.

Parijs: EU Institute of Security Studies, 2007; 163 blz.; 10,- euro; ISBN: 978-92-9198-121-2 (ook online beschikbaar)

Sinds de aanstelling van Javier Solana als Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) in het Verdrag van Amsterdam (1999) heeft er een ware proliferatie van GBVB-instituten plaatsgevonden. Hoewel in de universitaire wereld deze ontwikkelingen lange tijd niet op waarde zijn geschat, hebben academici de laatste paar jaar een inhaalslag gemaakt. Eén voor één worden nu deze nieuwe instituten systematisch geanalyseerd. Zo ook de Speciale Vertegenwoordigers van de EU (SVEU).

In een zeer compleet en gedetailleerd boek beschrijft Giovanni Grevi (EU Instituut voor Veiligheidsstudies te Parijs) hoe de huidige negen Speciale Vertegenwoordigers in allerlei conflictregio's ter plekke de 'face and voice' van de Europese Unie zijn (Grote Meren; Midden-Oosten; Macedonië; Afghanistan; Bosnië; Kaukasus; Moldavië; Soedan; Centraal-Azië).¹ Niet alleen analyseert hij het juridisch en budgettair kader van de Speciale Vertegenwoordigers en hun politieke positie binnen het GBVB; Grevi geeft ook *case studies* van alle negen Speciale Vertegenwoordigers. Hierdoor is hij in staat om in zijn conclusie waardevolle aanbevelingen ter verbetering te verstrekken.

Wat blijkt uit zijn analyse is dat de Speciale Vertegenwoordigers zich door de jaren heen sterk stap voor stap ontwikkeld hebben en dat dit tot een aantal (coördinatie-)problemen

heeft geleid. In 1996 werden de eerste 'speciale gezanten' aangesteld. Hun positie werd vervolgens gecodificeerd in het Verdrag van Amsterdam (art. 18). De Speciale Vertegenwoordigers worden tegenwoordig benoemd door de Raad en betaald uit het GBVB-budget van de Europese Commissie, maar voor hun personeel zijn ze aangewezen op gedetacheerde diplomaten uit de lidstaten en ze rapporteren aan de Hoge Vertegenwoordiger. Deze institutionele mix komt hun effectiviteit niet ten goede en praktisch gezien levert dit vaak problemen op. Zo klagen veel Speciale Vertegenwoordigers over hun beveiliging en hun beperkte middelen.

De diversiteit binnen de groep van SVEU's is een ander interessant punt. Slechts drie van de negen (Bosnië; Macedonië; Afghanistan) zijn gevestigd in het veld; de andere zes vliegen permanent in vanuit Brussel. Verder zijn vijf aan een specifiek land gebonden, terwijl de overige vier zich met complete regio's bezighouden. Een belangrijk en succesvol experiment is verder de 'twee-pettenformule', waarin de Speciale Vertegenwoordiger ook nog een andere functie vervult (bijvoorbeeld Hoofd van Commissie-delegatie Macedonië en Vertegenwoordiger Internationale Gemeenschap Bosnië). Grevi geeft echter terecht aan dat door de diversiteit een dergelijke formule, hoewel effectief, niet altijd mogelijk is.

Los van een aantal van deze coördinatieproblemen is Grevi over het algemeen erg positief over de rol van de Speciale Vertegenwoordigers. En dit is zeker niet hoe iedereen in Brussel erover denkt. Het verschil van mening hangt direct samen met het zwakke punt van het boek: het ontbreken van een diepere politieke analyse. Vanuit zijn denktank-achtergrond

is het begrijpelijk dat Grevi naar praktische oplossingen zoekt, maar hierdoor gaat het boek voorbij aan een belangrijk punt. De ontwikkeling van de Speciale Vertegenwoordigers is namelijk onderdeel van de continue politiek-institutionele strijd tussen het Raadssecretariaat, de Europese Commissie en de lidstaten.²

Vrij simpel gezegd ontbreekt het Solana en zijn Raadssecretariaat aan middelen, terwijl de Commissie het politieke mandaat voor diplomatie mist. De SVEU's worden dus door Solana gebruikt ter versterking van zijn organisatie, terwijl de Commissie tegelijkertijd een bedreiging voelt voor haar 120+ delegaties in derde landen.³ Vanuit dit oogpunt is het niet verwonderlijk dat de samenwerking met de Commissie-delegaties ter plekke vaak zo moeizaam verloopt. Grevi zegt dat de SVEU's altijd worden aangesteld om een specifiek probleem op te lossen, maar in de praktijk, zo geeft hij toe, zijn de mandaten vaak veel ruimer, vaak allesomvattend en is de positie van de Speciale Vertegenwoordiger vaak blijvend en niet tijdelijk. Dit is wederom een bron voor concurrentie.

Ondanks de afwezigheid van een diepere politieke analyse geeft dit boek een zeer compleet overzicht van de Speciale Vertegenwoordigers. De uitstekende timing spreekt ook in Grevi's voordeel. Nu de regeringsleiders het Verdrag van Lissabon getekend hebben, wordt er in Brussel druk gespeculeerd over de vormgeving van de toekomstige Europese Dienst voor Extern Optreden. Naast diplomaten van de lidstaten en ambtenaren van de Commissie en het Raadssecretariaat, zullen ook de Speciale Vertegenwoordigers onderdeel van deze dienst gaan uitmaken. Het zou daarom goed

zijn als de lidstaten de aanbevelingen van Grevi, vooral op het gebied van coördinatie, ter harte nemen.

Noten

1 Sinds november 2007 heeft de EU ook een 'speciale gezant' voor Myanmar. Hij is echter benoemd door Solana en niet officieel door de Raad.

2 Zie bijv. Sophie Vanhoonacker & Hylke Dijkstra, 'EU-Raadssecretariaat en Europees buitenlands beleid: méér dan een griffier', in: *Internationale Spectator*, december 2006, blz. 636-641.

3 Deze delegaties houden zich vooral bezig met ontwikkelingssamenwerking en handel.

Hylke Dijkstra

Hylke Dijkstra is promovendus aan de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht.

Europese subsidies binnenhalen

Hans Bekkers & Gert Jan van 't Land:
EU-subsidies voor gemeenten – succesfactoren in beeld.

Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2007; 103 blz.; 25,- euro; ISBN 978-901304861-2 (Deze uitgave maakt deel uit van de Binnenlands Bestuur Reeks)

Dit boek verschijnt op het juiste moment. De nieuwe Europese Structuurfondsenperiode 2007-2013 is inmiddels van start gegaan en de eerste mogelijkheid voor het indienen van nieuwe subsidie-aanvragen is een feit. Gemeenten – klein en groot – buigen zich thans over de vraag óf en, zo ja, welke Europese subsidie(s) zij gaan aanvragen. Een tijdlang heerste in Nederland een negatief beeld over Europese subsidies. Grootste boosdoener hiervan was de affaire-Melkert in de jaren '90. Gedurende het bewind van minister Melkert (Sociale Zaken, PvdA) bleken veel projecten niet te voldoen aan de Europese administratieve regels en vervolgens moesten miljoenen gulden terugbetaald worden aan Brussel. Om herhaling te voorkomen ging Den Haag de Europese regels strikt naleven en stelde aanvullende eisen. Ruim tien jaar later blijkt de 'schroom van Melkert' intussen grotendeels

overwonnen. Steeds meer, ook kleinere, gemeenten hebben belangstelling voor Europese subsidies en zijn naarstig op zoek naar 'subsidiekennis'.

Ook de redactie van *Binnenlands Bestuur* en PNO Consultants merkten op dat er nog steeds veel vragen leven over het verwerven van Europese subsidies. Zo ontstond het idee zelf onderzoek te doen naar het subsidiegebruik van gemeenten – aanleiding voor het boek. Vragen die leven zijn: 'Levert het echt wat op en, zo ja, welke inspanningen staan daar tegenover?' En wat doen succesvolle gemeenten anders dan de minder succesvolle gemeenten? Het boek bespreekt het gehele proces van subsidieverwerving – dat wil zeggen vanaf het eerste idee voor een aanvraag tot en met de eindafrekening. In hoofdstuk 2 ('Kansen zien'), hoofdstuk 3 ('Plan Ontwikkelen'), hoofdstuk 4 ('Realiseren en verantwoorden') en tot slot hoofdstuk 5 ('Management van de verwerving') komen alle te onderscheiden stappen in de zogeheten waardenketen van subsidieverwerving aan de orde. Deze stappen worden rijkelijk geïllustreerd door de ervaringen van de gemeenten Maastricht, Breda, Zwolle en Den Haag.

Een aantal van de belangrijkste conclusies van dit onderzoek, waaraan dertig procent van de Nederlandse gemeenten deelnam, zijn als volgt:

- 1 *Het meest benut worden de relatief laagdrempelig bereikbare structuurfondsen EFRO en ESF die in Nederland kunnen worden aangevraagd.* Dit vinden wij meteen ook de belangrijkste conclusie. Tip: Iedereen denkt dat het grote geld te vinden is in Brussel. In werkelijkheid ligt de zak met geld veel dichterbij huis en wel bij de ministeries in Den Haag!
- 2 *Grote gemeenten – de zogenaamde kopgroep – profiteren aanmerkelijk meer van de EU-subsidies dan kleine gemeenten.* Dit komt omdat grote gemeenten aanmerkelijk professioneler te werk gaan dan de kleine. De 100.000+-gemeenten maken het verwerven van Europese gelden tot een specifiek beleidsdoel. In navolging van Den Haag rijzen de Subsidie Expertisepunten als paddestoelen uit de grond, waarmee een nieuw ambtelijk beroep is ontstaan: de *subsidieadviseur*. Dit verklaart een deel van hun succes. Hoe kleiner de gemeente, des te minder politieke sturing er plaatsvindt. Bestuurlijke *commitment* in de vorm van een aanjagende en eindverantwoordelijke wethouder is een sleutelfactor voor succes.
- 3 *Een volgende conclusie is dat subsidies lonen, mits alle stappen van subsidieverwerving van begin tot eind goed worden doorlopen.* Dat

wil zeggen vanaf het eerste idee voor een aanvraag tot en met de eindafrekening. Niet zelden maken succesvolle gemeenten daarbij gebruik van externe partijen, zoals provincies en commerciële adviseurs.

- 4 *Geld is echter lang niet altijd het hoofddoel. Heel vaak gaat het de gemeenten ook om de immateriële opbrengsten van EU-subsidies.* Men kan dan denken aan kennisontwikkeling door samenwerking met het buitenland, het verbreden van netwerken, blikverruiming, profilering en bestuurlijk krediet.
- 5 *Tot slot concluderen de onderzoekers terecht dat de lasten van EU-subsidies zwaar wegen.* Problemen

worden ervaren in alle fasen van verwerving, van het aanvragen en het vinden van de juiste buitenlandse partners tot en met de administratie en verantwoording volgens de EU-regels. Een bijkomend probleem is het management. Het feit dat slechts één op de vijf gemeenten in financiële rapportages aandacht besteedt aan EU-subsidies – met uitzondering van de grote gemeenten – zegt genoeg. Ook de bereikbaarheid van subsidies is een struikelblok. Toch geeft tweederde van de ondervraagden aan dat ervaring helpt. Deze ervaring bestaat veelal uit kennis binnen de organisatie, aangevuld met de hulp van

specialistische externe adviseurs. In onze ogen is dit boek een uitstekende handleiding voor iedere gemeente die doelgericht met Europese subsidies aan de slag wil, maar nog niet goed weet hoe. Maar ook voor de doorgewinterde grote steden is het boek een interessant naslagwerk. De boodschap is helder: oefening baart kunst!

Stephanie Basters-Margadant en
Fenna Pols

Stephanie Basters-Margadant & Fenna Pols zijn beiden werkzaam bij het Expertisepunt Subsidies Gemeente Den Haag.

Sarkozy: continuïteit en dirigisme

Maarten van der Roest:

Nicolas Sarkozy (Aspekt Biografie).

Soesterberg: Aspekt B.V., 2007; 237 blz.; 18,95 euro; ISBN: 978-90-5911-451-6

Wie is Nicolas Sarkozy? Is hij een ideologisch gedreven hervormer die de Franse economie en politiek fundamenteel wil veranderen, of hebben we hier te maken met een 21ste-eeuwse versie van Richelieu, die macht belangrijker acht dan ideologie?

Toen ik in september 2005 in dit blad een artikel over Frankrijk na het referendum over het Grondwettelijk Verdrag van de Europese Unie schreef, meende ik dat vooral het laatste het geval was. Ik betwijfelde of Sarkozy wel de marktdenker is waarvoor velen hem houden. Hij is vóór alles een pragmatist, die er ondanks zijn vrije-marktretoriek niet voor terugschrikt een dirigistische politiek te voeren, indien hem dat beter uitkomt. Regelmatig fulmineert hij tegen de orthodoxie van de Europese

Centrale Bank. Hij is ook niet te beroerd om tekeer te gaan tegen de lage vennootschapsbelasting in de tien nieuwe EU-lidstaten. In zijn ogen zijn er maar twee opties. Óf de recent toetredende landen verhogen hun belastingen óf de EU verlaagt de financiële steun die zij ontvangen. Van beleidsconcurrentie is hij niet gecharmeerd. Hij stimuleerde ook fusies om ongewenste buitenlandse overnames te voorkomen. En hij probeerde *outsourcing* te voorkomen met belastingverlagingen, terwijl het verstandiger zou zijn de winst van globalisering te gebruiken om te investeren in Franse banen in de *high tech*. Zo bezien komt zijn pragmatisme vervaarlijk in de buurt van het opportunisme van Chirac.

De gebeurtenissen sinds 2005 hebben mij er niet van overtuigd dat Sarkozy meer in ideologie dan in macht zou zijn geïnteresseerd. De columnist Fareed Zakaria meent uit de recente houding van Sarkozy tegenover de stakingen af te kunnen leiden dat we hier wel degelijk te maken heb-

ben met een ideologische hervormer in de geest van Thatcher. Daar waar de premiers Alain Juppé in 1995, Jean-Pierre Raffarin in 2003 en Dominique de Villepin in 2005 hun hervormingsplannen niet konden uitvoeren door de oppositie van de vakbonden, zal volgens Zakaria president Sarkozy wel succes oogsten.

Op die bewering valt wel wat af te dingen. Zo is het nog volstrekt onduidelijk of Sarkozy erin zal slagen flexibele arbeidsmarktregels door de strot van de vakbonden te duwen. Zeker, de vakbonden hebben de eenheid niet kunnen bewaren en de publieke opinie lijkt verandering te steunen, maar *the proof of the pudding* is bij hervormingen toch echt *in the eating* en zover zijn we nog niet. Zakaria juicht in ieder geval wel erg vroeg.

Onlangs verscheen bij uitgeverij Aspekt een korte Nederlandstalige biografie van Sarkozy van de hand van de *free lance*-journalist Maarten van der Roest. Volgens de achterflap volgt hij al twintig jaar de Franse politiek voor Ne-

derlandse dag- en weekbladen, maar ik moet eerlijk bekennen dat ik nog nooit een artikel van hem heb gelezen; dat zegt echter misschien meer iets over mij dan over Van der Roest. Hoe het ook zij, in zijn biografie toont Van der Roest zich net als ikzelf een uitgesproken aanhanger van de gedachte dat Sarkozy voor alles gedreven wordt door macht. Voor die stelling voert hij overtuigende argumenten aan.

Zo wijst hij erop dat Sarkozy in 1995 Chiracs drastische hervormingsplannen afwees. Terwijl Chirac via hervormingen de sociale kloof in de samenleving wilde dichten en daarmee een radicale breuk met het verleden aankondigde, koos Sarkozy voor de homeopathische benadering van de fijnbesnaarde Balladur. Sarkozy schrijft in dat jaar het essay 'Au bout de la passion, l'équilibre', waarin hij zich wars toont van gevaarlijke avonturen: 'De beste manier om een samenleving te doen vooruitgaan, is ze gerust te stellen en niet te bruuskieren [...] Ik geloof niet in "de grote avond"'. Twaalf jaar later lijkt Sarkozy wel in 'de grote avond' te geloven, maar dat is dus bepaald niet altijd zo geweest.

Van der Roest meent ook dat Sarkozy in de eerste plaats een aanhanger is van het Franse dirigistische model. Hij steekt zijn mening dat de staat de industrie moet helpen, bepaald niet onder stoelen of banken: 'De Staat heeft niet het recht maar de plicht bedrijven in moeilijkheden te helpen.' En zo voor kwam Sarkozy met een kapitaalinjectie – geen enkele bank zag er nog gat in – dat het bijna failliete Alstom door Siemens wordt overgenomen.

Van der Roest had daar nog aan kunnen toevoegen dat ook Sarkozy's monetaire politiek continuïteit in de Franse geschiedenis vertegenwoordigt. Constant hamert hij erop dat de ECB een zachtere muntpolitiek moet voeren om de Europese export te bevorderen. Zijn pleidooi is echter weinig succesvol, omdat Duitsland ervoor gezorgd heeft

dat de ECB inflatiebeteugeling hoog in het vaandel heeft. Wel lijkt Sarkozy erin geslaagd Merkel september jl. ervan te overtuigen dat Europa een economische politiek nodig heeft om investeringsbelemmeringen en valutamanipulatie (lees de dollar) tegen te gaan en financiële markten te reguleren, zodat de Angelsaksische invloed kan worden beteugeld. Daar zullen we helaas nog meer van gaan horen. En dat geldt ook voor Sarkozy's succesvolle, weliswaar symbolische, poging in het nieuwe verdrag de verwijzing naar een 'vrije en onbelemmerde concurrentie op de Europese binnenmarkt' te schrappen. Ik ben er niet zeker van dat deze uitspraak alleen maar bedoeld was voor binnenlands-politiek gebruik. Daarvoor heeft de machtspoliticus Sarkozy te veel oog voor de ideologie van het dirigisme. En daarmee vertegenwoordigt hij dus eveneens een element van continuïteit in de Franse geschiedenis.

Ook op het gebied van de buitenlandse politiek zie ik bij Sarkozy vooralsnog meer continuïteit dan een 'rupture'. Augustus jl. suggereerde hij weliswaar dat Frankrijk weer een volwaardig lid zou moeten worden van de NAVO, maar een zwaluw maakt hier nog geen zomer. Sarkozy is inderdaad veel pro-Amerikaanser dan de *mainstream* Parijse diplomaat, maar hij heeft Bush ook duidelijk laten weten de inval in Irak nog steeds als een historische vergissing te beschouwen. Washington was *not amused*.

Onlangs heeft Sarkozy de oud-minister van buitenlandse zaken Hubert Védrine gevraagd zijn licht over deze netelige kwestie te laten schijnen. In zijn rapport laat Védrine er geen misverstand over bestaan. In zijn ogen is de Franse invloed in de wereld het grootst indien Parijs zijn eigen koers vaart en dus afstand blijft houden van de door de Amerikanen gedomineerde NAVO. Indien Sarkozy het daarmee eens is, zal Parijs in de NAVO *à la carte* blijven dineren.

In ieder geval hecht Sarkozy, net zoals zijn voorgangers, veel belang aan de Europese defensie-industrie en het ontwikkelen van een defensiecapaciteit in het kader van de EU. Zijn pleidooi zal aan gewicht winnen, indien de crisis in Irak en Afghanistan ook de nieuwe Amerikaanse president uit zijn slaap zal houden. In dat krachtenveld zal ook het Frankrijk van Sarkozy misschien niet de verleiding kunnen weerstaan de verdeeldheid in het Westen te benutten om de Franse positie in de wereld versterken.

Het is niet ondenkbaar dat de kwestie-Irak hier een rol gaat spelen. Natuurlijk is een Amerikaanse aanval op Irak minder waarschijnlijk geworden door de recente onthulling van de Amerikaanse inlichtingendiensten dat Teheran de productie van een atombom in 2003 heeft gestaakt, maar Irak gaat nog wel steeds vrolijk door met het verrijken van uranium. Toegegeven, in tegenstelling tot Chirac weigert Sarkozy nog steeds een militaire optie in Irak uit te sluiten, maar dat kan veranderen als een Amerikaanse inval in Irak rampzalige gevolgen heeft en Sarkozy een anti-Amerikaanse Europese publieke opinie aangrijpt om zijn pleidooi voor een Europese defensie meer kracht bij te zetten. En dan zal de man die twijfelde bij De Villepains *Alleingang* aan de vooravond van de Amerikaanse inval in Irak uiteindelijk een soortgelijke positie innemen.

Dit is allemaal slechts speculatie van een kamerlid. Dat geldt niet voor het boek van Van der Roest. Iedereen die de Franse taal niet machtig is, maar toch geïnteresseerd is in het fenomeen Sarkozy, kan er zijn voordeel mee doen.

Arend Jan Boekestijn

Arend Jan Boekestijn is historicus aan de Universiteit Utrecht en defensiewoordvoerder van de VVD-fractie in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Baltische blik op de buitenwereld

**Heli Tiirmaa-Klaar & Tiago Marques (red.):
Global and regional security challenges:
a Baltic outlook.**

*Tallinn: Tallinn University Press, 2006; 274 blz.
(te downloaden van: www.iiss.ee);*

ISBN: 978-9985-58-477-4

Na de herwonnen onafhankelijkheid in 1991 van de Sovjetunie stelden de Baltische landen zich vrijwel direct als doel het lidmaatschap van de Europese Unie en de NAVO te verkrijgen. Litouwen, Letland en Estland wilden weg van Rusland en zochten toenadering tot en vooral bescherming door het Westen. Deze destijds controversiële keuze, die was ingegeven door het traumatische Baltische sovjet-verleden, zorgde voor solidariteit en eenheid in het Baltisch buitenlands beleid tot aan de toetreding van de drie republieken tot EU en NAVO in 2004. De gemeenschappelijke doelstelling zorgde voor allerlei regionale Baltische initiatieven en samenwerkingsverbanden in de jaren '90.

Sinds de Baltische landen echter onderdeel zijn van deze internationale organisaties, zijn de drie landen een individuele zoektocht gestart: wat kan ieder land afzonderlijk bijdragen aan de veiligheidsomgeving van Europa? Deze ontdekkingsreis van Riga, Vilnius en Tallinn wordt daarbij ingewikkelder door de transformaties van de EU en de NAVO zelf. De Europese Unie is in het nieuwe millennium op zoek naar een omvangrijker internationale rol, onder andere op het gebied van regionale veiligheid buiten het eigen invloedsgebied. De NAVO heeft ook een schaalvergroting ondergaan, waardoor niet langer alleen de wederzijdse Westerse verdediging centraal staat. De bevordering van

de wereldbrede veiligheidssituatie – waaronder het zoveel mogelijk tegengaan van terrorisme, massavernietigingswapens, mensensmokkel en drugshandel – wordt tegenwoordig tot de verantwoordelijkheden van de Verdragsorganisatie gerekend.

Deze bundel is de eerste uitgave van de vakgroep Internationale en Sociale Studies van de Tallinn Universiteit en is gesponsord door de NAVO. In tien hoofdstukken behandelt het boek de toekomst en uitdagingen van de Baltische landen binnen de internationale gemeenschap op veiligheidsgebied en de manier waarop zij het beleid van de EU en de NAVO op dit terrein zouden kunnen helpen vormgeven. Er komen drie hoofdthema's herhaaldelijk terug, die de auteurs aanwijzen als de voornaamste oorzaken waarom het proces moeizaam verloopt de Baltische landen in de Westerse context in te passen. Allereerst verwijzen zij veelvuldig naar de lastige situatie van de Baltische landen, die door hun beperkte ervaringen in de internationale politieke arena en de geringe hoeveelheid militaire middelen weinig kunnen bijdragen aan de huidige complexe veiligheidsstructuur. Tevens wordt het buitenlands beleid van Litouwen, Letland en Estland nog in grote mate bepaald door geopolitieke overwegingen: op het gebied van veiligheid en defensie vormt Rusland in de Baltische optiek altijd nog de grootste bedreiging. Deze ouderwetse geopolitieke visie is in de moderne wereld, waarin risicoanalyses losgekoppeld worden van territoria, bijna achterhaald. En als laatste is het lastig voor de Baltische landen zich aan de EU en de NAVO aan te passen als deze internationale organisaties zelf nog constant in beweging zijn.

Hoe kunnen de Baltische landen volgens de auteurs dan wél hun positie bepalen op de internationale agenda? Litouwen, Estland en Letland behoren volgens de schrijvers tot de meest gedreven voorstanders van het Europese Nabuurschapsbeleid (ENP) en verdere uitbreiding naar het oosten met Oekraïne, Moldavië en Georgië. De Baltische landen vrezen dat als het Westen deze morele verplichting om voormalige sovjet-republieken in de Europese invloedssfeer van democratie en stabiliteit te betrekken, weigert te honoreren, ze opnieuw in de handen van imperialistisch Rusland zullen vallen. De Baltische landen kunnen voor deze staten een positief voorbeeld zijn van ex-sovjetrepublieken die de transitie van communistische republieken naar kapitalistische en democratische landen succesvol hebben ondergaan. Daarnaast zijn de eindredacteuren van de bundel er echter van overtuigd dat het ook goed zou zijn als Estland, Letland en Litouwen een diverser buitenlands beleid zouden voeren, niet enkel gericht op de oude vijand Rusland. De ontwikkeling van gebieden in een andere regio of innovatieve ideeën over wat kleine landen kunnen bijdragen aan de internationale politiek, zouden waarschijnlijk zorgen voor een positiever beeld van het Balticum in EU en NAVO. Als laatste wordt in de bundel gewezen op het gebrek aan samenwerking tussen de drie Baltische landen sinds 2004. Onderlinge samenwerking van het trio zou tijd- en geldbesparend werken en samen worden ze wellicht eerder gehoord dan als individuele, kleine EU- en NAVO-leden.

Het boek bestaat uit twee delen. In het eerste gedeelte worden de dilemma's en uitdagingen van de

Baltische landen besproken sinds de 'toetredingskater': hoe moet het buitenlands beleid worden vormgegeven? Waar liggen de kansen voor het Balticum op veiligheidsgebied en qua crisisbeheersing? In vijf hoofdstukken worden de lange-termijnvisies van Litouwen, Estland en Letland besproken. De overeenkomstige noemer is hun blik oostwaarts, gebruik makend van het ENP, met als doel het verminderen van de Russische invloed op de voormalige sovjetrepublieken. Het tweede deel bevat ook vijf hoofdstukken en gaat in op de internationale betrekkingen tussen de Baltische landen, Rusland, EU, NAVO en de landen die vallen onder het ENP. De uitdagingen voor het Europese veiligheidsbeleid, de morele en strategische redenen voor verdere uitbreiding (kwetsbare veiligheidsstructuur in de grenslanden, energieafhankelijkheid) en het Baltisch-Russische verleden als risicofactor in de Baltische regio komen aan bod.

De bundel *Global and regional*

security challenges: a Baltic outlook is een goed leesbaar geheel, al zijn het Engels en de woordkeuze hier en daar stroef. Het geeft de lezer een rijke schets van de vele dilemma's waar de Baltische landen tegenaan lopen in hun veiligheidsbeleid sinds de toetreding in 2004, evenals het moeizame proces van positiebepaling in het 'nieuwe' Westen. De bundel verliest echter aan snelheid door de veelvuldige herhaling van informatie – zoals de aanhoudende uitleg van het ENP – waardoor de interesse van de lezer niet altijd geprikkeld blijft. Bovendien suggereert de titel een cluster van artikelen met 'de' Baltische visie als rode draad. Deze focus op het Balticum wordt tot halverwege de bundel vastgehouden, maar verdwijnt in de laatste vier hoofdstukken bijna volledig. De internationale situatie van landen als Georgië, Moldavië en Oekraïne wordt besproken aan de hand van hun relatie met Rusland, de EU en de NAVO. Er is echter te weinig aandacht in deze hoofdstukken voor de rol die

de Baltische landen hierin spelen, op de wens tot verdere uitbreiding naar het oosten met deze landen na. In het laatste hoofdstuk, over het Euromediterrane Partnerschap, wordt zelfs niet één keer verwezen naar Litouwen, Estland of Letland.

Het boek is, kortom, lezenswaardig, maar mist vooral tegen het einde af en toe aan diepte en focus. Het is echter een goede inleiding op de vraagstukken van de Baltische toekomst en al worden er geen directe beleidsaanbevelingen gedaan, diversiteit, samenwerking en uitbreiding lijken de beste vooruitzichten te geven.

Wietske Schober

Wietske Schober studeert binnenkort aan de Rijksuniversiteit Groningen af op de huidige Baltisch-Russische betrekkingen en de invloed van het onverwerkte Sovjetverleden hierop. Zij was als stagiaire verbonden aan de eindredactie van de *Internationale Spectator* in het najaar van 2007.

Armeense kwestie tussen ontkenning en erkenning

Udur Ümit Üngör:

Vervolging, onteigening en vernietiging: de deportatie van Ottomaanse Armeniërs tijdens de Eerste Wereldoorlog.

Soesterberg: *Aspect*, 2007; 117 blz.; 17,95 euro; ISBN:978-90-5911-535-X

De deportatie van, en massamoord op, de Armeniërs die in 1915 in het toenmalige Ottomaanse Anatolië plaatsvond, staat sinds de verkiezingen van 2006 ook in Nederland weer volop in de belangstelling. Het is nog steeds een controversieel

onderwerp, dat heftige emotionele reacties teweegbrengt, niet alleen bij de nabestaanden van de Armeense slachtoffers, maar ook bij de grote meerderheid van de Turken, die zijn opgegroeid in de vaste overtuiging dat een 'Armeense genocide' nooit heeft plaatsgevonden. Tot het einde van de jaren zeventig werd er in Turkije over de hele kwestie immers gezwegen en sinds die tijd is er een actieve overheidspolitiek geweest van ontkenning van de genocide, een beleid dat nog steeds voortduurt.

De verschijning van Üngörs boek, waarin hij in kort bestek probeert de huidige stand van het historisch

onderzoek naar de kwestie op een rijtje te zetten, is daarom uitermate welkom. Üngör is zeer gekwalificeerd als auteur van een dergelijke inleiding voor een groter publiek, want hij is, hoewel nog jong, een van de weinige historici die naam hebben gemaakt met onderzoek over dit onderwerp, dat gebaseerd is op de studie van authentiek archiefmateriaal. Hij is betrokken bij het werk van de *Workshop on Armenian-Turkish Scholarship* (WATS), het meest prominente 'onderzoeksatelier' over de Armeense kwestie.

Üngörs boek voldoet over het algemeen uitstekend aan de eisen die

men aan een dergelijke korte samenvatting van een ingewikkeld historisch probleem kan stellen. Zijn grote vertrouwde met het onderwerp blijkt ondermeer uit een rijk notenapparaat en een inleidend hoofdstuk waarin naar vrijwel alle belangrijke studies op dit gebied en naar primaire bronnen wordt verwezen.

De auteur plaatst de gebeurtenissen van 1915 in een drievoudige context: die van de Europese politiek van de grote mogendheden, die van de Ottomaanse geschiedenis en die van de lokale geschiedenis. Vooral dat laatste is belangrijk, omdat te vaak vergeten wordt dat de vervolgingspolitiek van de Ottomaanse regering inwerkte op al bestaande, vaak gespannen lokale verhoudingen tussen bijvoorbeeld Armeense boeren en Koerdische nomadenstammen of inheemse bewoners en moslimvluchtelingen uit de Balkan en de Kaukasus.

De vervolging van de Armeniërs in 1915 was in hoge mate het werk van het Jongturkse Comité voor Eenheid en Vooruitgang, dat in 1908 de constitutionele revolutie in het Ottomaanse Rijk had bewerkstelligd en dat in januari 1913 via een staatsgreep een dictatuur had gevestigd. De tweede context waarin Üngör zijn verhaal plaatst, de Ottomaanse geschiedenis, is dus ook in hoge mate de geschiedenis van deze Jongturken, en dat is in het boek de zwakste schakel. Er komen nogal wat kleine foutjes in de tekst voor, die laten zien dat de auteur beter ingewerkt zou kunnen zijn in deze kant van de materie: De krant *Tanin* was niet het officiële orgaan van het Comité voor Eenheid en Vooruitgang; het IAMM (het directoraat voor hervestiging van stammen en refugiés, dat in ambtelijke zin voor de uitvoering van de deportaties verantwoordelijk was) werd in 1914 niet opgericht, maar alleen gereorganiseerd; Falih Rifki was niet privé-secre-

taris van Talât Pasja, maar van Cemal Pasja; Talât werd niet verkozen tot Grootvizier, maar benoemd; de sultan in 1918-1919 was niet Mehmet V, maar Mehmet VI. Het zijn kleine puntjes, maar omdat het hier zo'n uitermate gevoelig onderwerp betreft, is het ook van belang dat dit soort details correct wordt weergegeven.

Üngör laat overtuigend zien hoe de Eerste Wereldoorlog het Jongturkse regime de kans gaf de hervormingsplannen voor Oost-Anatolië, waaraan het zich onder grote Europese druk had gecommitteerd, in de ijskast te plaatsen en hoe de situatie daarna in de loop van iets meer dan een half jaar escaleerde. De grote Ottomaanse nederlaag tegen de Russen bij Sarikamiş in december 1914, waarbij Armeense eenheden meevochten in het Russische leger, leidde al tot lokale pogroms en tot de ontwapening van alle Armeense soldaten in het Ottomaanse leger in februari. Divisies die voor de Russische opmars moesten terugtrekken, hielden in april op verschrikkelijke manier huis in de regio Bitlis-Muş. Toen de Britten en hun bondgenoten eind april ook nog landden op het schiereiland van Gallipoli en het voortbestaan van het rijk in gevaar leek, gaven de leiders in Istanboel bevel de gehele Armeense bevolking van Anatolië, tussen de anderhalf en twee miljoen zielen, te deporteren naar de regio Zor in de Syrische woestijn. Die deportatie naar een onherbergzaam woestijngebied moest wel tot enorme aantallen slachtoffers leiden, maar bovendien werden de deportaties door een radicale vleugel binnen het comité, onder leiding van dr. Bahaettin Şakir, gebruikt als dekmantel voor grootscheepse moordpartijen op Armeense mannen.

Üngör beschrijft de escalatie stap voor stap. In aansluiting op het meest recente onderzoek naar de kwestie

ziet hij de steeds fellere anti-Armeense politiek en de gelijktijdige, en geleidelijke, opkomst van een Turks nationalisme dat streefde naar een homogene, 'nationale' bevolking, als samenhangende en elkaar versterkende processen, zonder dat hij de – in Armeense kringen populaire – visie deelt dat er al van tevoren, vóór de oorlog, een blauwdruk klaar lag voor de moord op de Armeniërs.

In de chronologisch geordende en waarheidsgetrouwe analyse van de gebeurtenissen van het voorjaar en de zomer van 1915 is er een punt waar Üngör's interpretatie aanvechtbaar is en dat betreft het beleg van Van in april. In die maand brak in de oostelijke provinciehoofdstad Van een Armeense opstand uit, waarbij de opstandelingen probeerden net zo lang stand te houden tot het Russische leger hen zou kunnen ontzetten, wat uiteindelijk lukte. In de Turkse visie op de gebeurtenissen speelt deze opstand een belangrijke rol als bewijs voor het 'verraad van de Armeniërs'. Er zijn ook andere interpretaties mogelijk, maar Üngör moffelt de hele controversale weg door nergens over een opstand en slechts over een 'cruciale slag' bij Van te spreken.

De auteur eindigt zijn boek met een pleidooi om naast historici ook sociale wetenschapslieden en filosofen bij de discussie over de Armeense genocide te betrekken, omdat de collectieve herinnering (of het collectief willen vergeten) inmiddels zo onontwaarbaar verbonden is met de groepsidentiteit van beide volkeren, dat een discussie tussen Armeniërs en Turken erdoor onmogelijk wordt gemaakt. De omgekeerde conclusie, die door de historici van de WATS-groep is getrokken, is echter ook legitiem: misschien is de discussie alleen vlot te trekken wanneer eerst historici op basis van eerlijk en degelijk bronnenonderzoek tot een soort gezamenlijk gedragen

visie komen op de gebeurtenissen van 1915, een consensus met zo'n gezag, dat noch botte ontkenningen van Turkse kant, noch essentialistische interpretaties van Armeense kant ('De Turken zijn van nature gewelddadig') stand kunnen houden. Udur Üngör hoort bij de kopgroep van historici die dit werk kunnen doen en we kunnen alleen maar dankbaar zijn dat hij met deze korte inleiding het Nederlandse

publiek heeft willen bedienen. Als het werk in de toekomst herdrukt wordt, wat ik zeker hoop, zou het aanbeveling verdienen een ervaren bureau-redacteur nog eens naar de tekst te laten kijken. Nu knarst het Nederlands regelmatig en ook de structuur van het boek zou nog veel winnen bij een zorgvuldige redactie.

Erik-Jan Zürcher

Prof. dr. Erik-Jan Zürcher is hoogleraar Turkse talen en culturen aan de Universiteit Leiden. Hij is voorzitter van de wetenschappelijke adviesraad van het Nederlands Hoger Onderwijs Instituut in Ankara (NIHA) en het Turkije-instituut in Den Haag.

We waren tenslotte allemaal Palestijnen

Nell Westerlaken:

**Het paviljoen van meneer Mofid:
Reportages uit de Palestijnse gebieden.**

Breda: De Geus, 2007; 464 blz.; 22,50 euro (gebonden); ISBN: 978-90-445-0662-4

Journalisten die hun ervaringen in het Midden-Oosten in een boek publiceren, kunnen zich de laatste jaren verheugen in een groot lezerspubliek. Het Midden-Oosten is tenslotte bijna dagelijks in het nieuws, en velen zijn geïnteresseerd in de verhalen achter de krantenkoppen. Reportages zoals Eva Ludemanns *We blazen uw auto even op* en Joris Luyendijks *Een goede man slaat soms zijn vrouw* deden het dan ook goed. Wat deze publicaties kenmerkt, is de schetsmatige aanpak: de lezer krijgt een anekdotische impressie van het leven van de Arabische personages, die vaak een karikaturale indruk maken. Er wordt enigszins op de lach geschreven, en daarmee passen ze in een lange traditie van boeken die het Midden-Oosten portretteren als buitengewoon merkwaardig en lachwekkend.

Met *Het paviljoen van meneer Mofid* heeft *Volkskrant*-journaliste

Nell Westerlaken een heel ander boek geschreven. Het is het verslag van tien reizen die ze in de jaren 2002-2006 door de Palestijnse gebieden maakte. De Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever spelen hierin uiteraard een hoofdrol, maar ook de vluchtelingenkampen in Jordanië en Libanon worden bezocht. Ten slotte volgt er een hoofdstuk over de Palestijnen en hun nakomelingen die bij de oprichting van Israël in 1948 in de Joodse staat achterbleven en 'Arabische Israëliërs' gingen heten. Het lijkt Westerlaken erom te doen de temperatuur van de Palestijnen te peilen, om te kijken hoe het volk erbij staat na de desillusie van het Oslo-vredesproces en de jaren van geweld die daarop volgden. Daarbij valt best wat te lachen, maar het is toch vooral een verhaal over verwoesting, gevangenschap en wachten op een ander, beter leven.

Vlak na de liquidatie van sjeik Yassin door het Israëliëse leger spreekt Westerlaken met de broer van de man die als geestelijk leider van Hamas bekend stond. Ismael Yassin wil graag praten over zijn broer en over hun jeugd in Palestina onder het Britse mandaat. De familie bezat een groot stuk grond in het huidige Israël.

Ismael Yassin vertelt: 'We stonden op goede voet met onze Joodse burens, die net als wij boeren waren – watermeloenen, uien, ze verbouwden hetzelfde als wij. We hielpen elkaar met planten en oogsten. Ze kwamen zelfs weleens bij ons eten. Maar in 1948 namen andere Joden, de zionisten, ons land af.' Uiteindelijk moest de familie Yassin vluchten en kwamen ze terecht in een vluchtelingenkamp in de Gazastrook, een van die kampen waar Hamas het deze dagen zo goed doet.

Een soortgelijk verhaal volgt 250 pagina's later. In Jordanië ontmoet de auteur Leila Khaled, het vrouwelijke lid van het Volksfront voor de Bevrijding van Palestina dat in 1969 een vliegtuig kaapte. Het waren acties als deze die ervoor zorgden dat het Palestijnse vraagstuk op de wereldpolitieke agenda werd gezet. Ook Khaled spreekt met nostalgie over haar jeugd in Palestina. Zij woonde in Haifa en speelde vaak samen met een meisje dat Tamara heette. Ze vertelt: 'Ik speelde elke dag met Tamara, ook onze moeders waren bevriend. Toen we na onze vlucht in Libanon arriveerden, vroeg ik mijn moeder: "Is Tamara ook gevlucht?" "Nee," zei mijn moeder, "want Tamara is Joods." Ik

was pas vier, ik snapte het niet. Voor 1948 waren we tenslotte allemaal Palestijnen, inwoners van Palestina.' Soms vraagt Leila Khaled zich af of ze Tamara, van wie ze de achternaam niet eens weet, nog eens ergens zal ontmoeten.

Met grote regelmaat vertellen de Palestijnen in dit boek dat ze best willen samenleven met het Joodse volk. Tenslotte leefden ze vóór 1948 ook grotendeels geïntegreerd. Zoals Said Hussein, telg uit de beroemde Jeruzalemse familie, het onder woorden brengt: 'Je leefde samen met de Joden. Net als de Armeniërs was het geen groep om bang voor te zijn. Dat veranderde in de jaren veertig. Het zionisme kreeg de overhand.' Een enkele Palestijn verlangt ernaar alle Joden de zee in te drijven, maar de meesten die Westerlaken te spreken krijgt, zijn opmerkelijk gematigd. Ze weten het Joodse volk goed te scheiden van de zionistische ideologie die het land Israël exclusief voor de Joden opeist. Dit maakt deze verhalen, ondanks de tragiek, ook een beetje hoopvol.

Toch is *Het paviljoen van meneer*

Mofid geen naïef boek. Als lezer blijf je heen en weer geslingerd worden tussen idealisme en realisme. Uiteindelijk maakt ook Westerlaken zich geen illusies over een toekomstige Palestijnse staat. Uit alles wat ze beschrijft is duidelijk dat de tijd dat veel Palestijnen de hoop op een onafhankelijke staat verloren hebben en dat een tweestatenoplossing nog haalbaar was, voorbij is. Ze citeert de journalist Robert Fisk, die stelt: 'Als je mensen na veertig jaar een nieuwe horizon belooft, en het blijkt een leugen, kun je ze niet opnieuw in wonderen laten geloven.'

Westerlaken spreekt met politici, intellectuelen, boeren, militanten, studenten, maar ook met willekeurige mensen op straat, die haar meesleuren en hun verhaal vertellen. Deze interviews vult ze aan met haar eigen waarnemingen en nauwkeurige historische beschrijvingen. Over het Heilige Land wordt al eeuwen geschreven, en de auteur kent deze literatuur goed. Hierdoor komen ook Herman Melville, Gustave Flaubert en Mark Twain aan het woord. Deze grondige aanpak is in het Nederland-

se taalgebied uniek, en maakt *Het paviljoen van meneer Mofid* tot een indrukwekkend boek.

Natuurlijk zijn er kleine punten van kritiek. Het is al met al een behoorlijk uitvoerige beschrijving van het Palestijnse leven geworden, en niet alle hoofdstukken voegen evenveel aan het boek toe. Daarnaast wil Westerlaken ook graag literair schrijven, wat soms leidt tot vertragende beschrijvingen van het weer, de natuur en de geografie van Palestina. Zinnen als 'De kerk aan de overzijde lijkt een massief klif van kalksteen dat het schaarse licht opzuigt' wekken op den duur ergernis op. Dit neemt niet weg dat Westerlakens boek een belangrijk werk is, dat het verdient door velen gelezen te worden.

Lodewijk van Oord

Lodewijk van Oord is verbonden aan het *United World College of the Atlantic* in Wales, waar hij geschiedenis van het Midden-Oosten en Conflictstudies doceert. In december 2007 publiceerde hij in dit blad het artikel 'Arafat in Auschwitz: noodzaak van historische dialoog Israël-Palestina'.

Op zoek naar de brug tussen islam en het Westen

Jan Leyers:

De weg naar Mekka.

Leuven: Uitgeverij Van Halewyck, 2007;

472 blz.; 25,- euro;

ISBN: 978-90-5617-805-5

In zwarte burka's gehulde vrouwen, met in de ene hand een mobiele telefoon en in de andere een blikje Pepsi, onder het neonlicht van een *fastfood*-restaurant in de Iraanse hoofdstad Teheran. Aan de ene kant het, uit

westers perspectief, conservatisme van een cultuur waar vrouwen niet ongesluierd op straat kunnen, aan de andere kant de verregaande commercialisering van het straatbeeld. Het levert een bijna ironische personificatie op van de steeds frequenter ontmoetingen tussen de islam en het westen, die lang niet altijd met geweldadige conflicten gepaard gaan. In een wereld waarin de consequenties van de toenemende interculturele en interreligieuze wisselwerking steeds duidelijker zichtbaar worden, groeit de behoefte aan diepgravende

analyses van de positie die de islam in de hedendaagse wereld inneemt.

Ook in de academische wereld worden prangende vragen gesteld over de huidige verhouding tussen de moslimwereld en het westen. In hoeverre geeft Huntingtons 'clash of civilizations' een accurate weergave van de huidige situatie, en stevenen we metterdaad af op een botsing der islamitische en westerse beschavingen? Benjamin Barber schetste bijvoorbeeld een toekomstbeeld waarbij *Jihad*, een door oorlog en terreur veroorzaakte versplintering

van de samenleving, met *McWorld*, de globalisering van economie, consumptisme en modernisme, om voorrang op het maatschappelijke toneel strijdt. Beide stromingen zijn volgens Barber onverenigbaar met elkaar en met primaire beginselen van de democratische rechtsorde.¹ Islamdeskundige Olivier Roy wijst er daarnaast op dat globalisering de relatie tussen moslims en de islam verandert en dat de islam steeds meer gekenmerkt wordt door deterritorialisering, waarbij religie niet meer aan een afgebakend territorium of specifieke cultuur gelieerd is. Roy spreekt van een geglobaliseerde islam, waarbij de *ummah* (gemeenschap der gelovigen) een transnationale, virtuele gemeenschap wordt, die in te passen valt in zowel westerse als islamitische samenlevingen.²

Hoewel er vele theorieën bestaan die de verhouding tussen islam en het westen proberen te verklaren, bieden zij geen inzicht in hoe deze relatie zich in de praktijk manifesteert. In *De weg naar Mekka* beschrijft de Belgische filosoof, muzikant en televisiemaker Jan Leyers (1958) hoe hij, in een drie maanden durende reis door verscheidene Arabische landen, op zoek gaat naar een botsing der beschavingen. De reis werd door een filmploeg vastgelegd en in een succesvolle serie door het Vlaamse tv-kanaal CANVAS uitgezonden. Leyers schreef bovenal een interessant journalistiek reisverslag, waarin hij terloops kernpunten uit de geschiedenis van de moslimwereld samenvat. Zo begint zijn reis in Cordoba, voormalig hoofdstad van het islamitische rijk Al-Andalus, waar hij met de eerste metaforische botsing der religies wordt geconfronteerd. Het ooit met moskeeën bezaaide islamitische bolwerk werd in de vijftiende eeuw door de katholieken veroverd; moslims werden het land uitgezet of gedwon-

gen zich te bekeren. In de laatste decennia keerden de moslims terug en thans is de stad een smeltkroes van moslims, joden en katholieken.

Vanuit Cordoba voert de reis door Noord-Afrika richting het Midden-Oosten en via een omweg door onder andere Syrië, Turkije en Iran uiteindelijk over de Perzische golf naar Saudi-Arabië, met als eindbestemming de heilige stad Mekka. Met mensen uit diverse lagen van de bevolking, variërend van taxichauffeurs en monniken tot het nichtje van de Jordaanse koning Hoessein en een lid van het politiebureau van Hezbollah, spreekt Leyers over uiteenlopende onderwerpen. Hij bezoekt hoogtepunten uit de islamitische wereld, zoals de Al-Aqsa moskee op de Tempelberg. Al reizende tracht Leyers tot 'de' moslimziel door te dringen, waarbij hij herhaaldelijk tegen knelpunten aanloopt.

Hoewel de moslimwereld duidelijk verwestert, een ontwikkeling die bijvoorbeeld zichtbaar wordt door de vercommercialisering van het straatbeeld, lijkt Leyers weinig ideologische overeenkomsten te hebben gevonden. De vraag rijst of de discrepanties tussen de moslimwereld en het westen overbrugbaar zijn, of dat beide samenlevingen te fundamenteel van elkaar verschillen, zoals met betrekking tot de verhouding tussen kerk en staat, en die tussen mannen en vrouwen. Vaak wordt gezegd dat een periode van verlichting zoals het westen die gekend heeft, waarin de kerk niet meer bepaalde wat goed en kwaad was, maar waarin de ratio zijn intrede deed, de islam tot westers, democratisch niveau zou kunnen tillen. Leyers betwijfelt echter of iedere cultuur zich over dezelfde westerse tijdslijn beweegt en of iedere andere cultuur onvermijdelijk op een verlichting afstevent. Terwijl bijvoorbeeld de meeste verzetsbewegingen in het westen progressief geweest lijken te

zijn, zijn revolutionaire bewegingen in de moslimwereld overwegend religieus en conservatief.

Hoewel Leyers geen expliciete conclusie over de relatie tussen de islam en het westen trekt, constateert hij dat de verschillen nog aanzienlijk zijn. De islam organiseert de samenleving in zowel politieke als economische zin, een gegeven dat lijnrecht staat tegenover de westerse scheiding van kerk en staat. Leyers lijkt weinig optimistisch over het ontstaan van een 'Europese' islam, waarin westerse en islamitische waarden verenigd zijn. Moslims in de Arabische wereld, zo observeert hij, zijn weinig kritisch ten opzichte van hun religie. Hij neemt een bijna blind geloof in de Koran waar. Hedendaagse problemen waar de Koran géén antwoord op heeft, bestaan niet, want *alles* staat in de Koran, aldus een vice-rector aan de Marokkaanse Karaouine Universiteit. Op de vraag hoe hij dat zo zeker weet, antwoordt hij met het enige sluitende antwoord: 'De Koran zegt het zelf!'

Noten

- 1 Benjamin Barber, *Jihad versus McWorld*, New York: Time Books, 1995.
- 2 Olivier Roy, *Globalized Islam: The search for a new Ummah*, New York: Columbia University Press, 2004.

Tinka Veldhuis

Tinka Veldhuis is als stagiaire werkzaam bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Zij doet voor haar afstudeerscriptie voor de Research Master 'Human Behaviour in Social Contexts' aan de Universiteit Groningen onderzoek naar radicalisering onder moslimjongeren.

J. Joseph Hewitt, Jonathan Wilkenfeld & Ted Robert Gurr (red.): Peace and Conflict 2008 (Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland) *Boulder/Londen: Paradigm Publishers, 2008; iv + 140 blz.; \$ 22,95 (pbk); ISBN 978-1-59451-400-5/401-2*

In elf essays gaan de medewerkers aan deze bundel (de meesten verbonden aan de Universiteit van Maryland) na welke ontwikkelingen de stabiliteit van de staten in de wereld op dit moment bedreigen. In het eerste deel presenteren de redacteuren een reeds vroeger ontwikkeld maar bijgewerkt 'peace and conflict instability'-register, waarin de staten worden gerangschikt naar 'toekomstige risico's' die zij voor de stabiliteit in de wereld opleveren. In dat zelfde deel worden de trends nagegaan in 'global conflict, 1946-2005', zoals die welke betrekking hebben op het democratiseringsproces en zelfbeschikkingsbewegingen. Het blijkt dat in diverse staten 'democratisering' vaak meer een vorm is van 'anocracy' – een 'incoherente menging' van autoritaire en democratische trekken. Het bestaan van '49 anocratic policies' is 'zorgwekkend', omdat zij als groep veel meer dan volledige democratieën of autocratieën vatbaar zijn voor politieke instabiliteit, gewapend conflict, terroristische aanvallen en internationale crises. In het tweede deel worden meer specifieke bedreigingen van de stabiliteit van staten als het ware 'geturfd'. De essays in dit deel dragen titels als: 'Global Terrorism and Failed States', 'Ethnopolitical Violence and Terrorism in the Middle East', 'Unstable States and International Crisis', 'Mass Killing of Civilians in Time of War, 1945-2000', en 'International Peace Keeping'. Steeds wordt nagegaan of bepaalde ontwikkelingen die de stabiliteit van staten bedreigen,

de laatste tijd zijn toe- of afgenomen. Ook al zijn de gewapende conflicten als gevolg van internationale crises afgenomen, er zijn meer staten dan vroeger bij gewapende conflicten betrokken en er sterven meer burgers in de huidige burgeroorlogen dan bij vroegere gewapende conflicten (zie o.m. Darfur). Actieve internationale vredesoperaties zijn in aantal toegevoegd. Terrorisme vormt op zich zelf niet de ernstigste toekomstige bedreiging van de internationale veiligheid. Een veel grotere bedreiging van de veiligheid van mens en staat is de invloed van een 'set of associated hazards', samengevat in de term 'conflictsyndroom': 'The evidence presented in this volume leads us to conclude that high-risk states are simultaneously politically unstable, challenged by rebels and terrorists, tempted to resort to mass killings of civilians, and enmeshed in international crises.' Er zijn voorspelbare entrees in dit syndroom, maar geen duidelijk gemarkeerde uitgangen. In een appendix treft men een overzicht, beschrijving en typering aan van de 25 belangrijkste gewapende conflicten in de wereld per 1 december 2005. (F.v.d.B.)

Wim Kortenhoeven: HAMAS. Portret en achtergronden.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2006; 265 blz.; 17,95 euro ISBN-10 (13): 90-5911-294-6 (978-90-5911-294-0)

Auteur, verbonden aan het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI), analyseert in deze studie de wortels en de historische, etnische en geografische achtergronden van Hamas. Deze Islamitische Verzetsbeweging, geschetst als de terroristische vertakking van de internationaal opererende Moslim Broederschap, werd in december 1987 opgericht. Het

boek is geschreven 'rond het Hamas-handvest'. Dit werd in januari 1988 in het Arabisch gepubliceerd en men vindt daarin 'de doelstellingen, tactieken en strategieën van Hamas (en in een breder kader die van de Moslim Broederschap) gedetailleerd (...) vastgelegd.' (blz. 13) De periode waarover de auteur zijn licht laat schijnen, loopt tot januari 2006, toen Hamas de democratisch verlopen verkiezingen voor de Palestijnse Wetgevende Raad won en 'het terrorisme aan de macht kwam'. Te zamen met een chronologie van relevante historische en politieke feiten, inclusief de talloze terreurdaden van de kant van Hamas, schetst auteur een portret van een nietsontziende, antisemitische en onverzoenlijk islamitische groepering. In het hoofdstuk 'Hamas, Nederland, de EU en de VS' (blz. 167-183) hekelt hij de lankmoedige houding van o.m. Europa jegens Hamas. Ondanks de door Hamas verkondigde doelstellingen jegens Israël (de vernietiging van de Joodse staat) en tegen het Joodse volk en de bloedige aanslagen, heeft het tot eind 2001 geduurd 'voordat de Europese Unie Hamas als terroristische organisatie wilde aanmerken en als zodanig behandelen' (blz. 168). Gezien de doelstellingen van de Broederschap in het algemeen en van Hamas in het bijzonder – zie de talloze uitspraken dat Hamas morgen zal heersen op aard en dat 'de jihad voor Allah de weg is van de waarheid en de weg naar de verlossing' – zou Kortenhoeven het een fatale fout vinden Hamas te helpen *salonfähig* te worden. Hamas en andere extremistische organisaties hebben een wereldomspannende agenda en de Joodse staat Israël bevindt zich in de frontlinie van een oorlog die ook tegen het westen wordt gevoerd (blz. 207-210). In een hoofdstuk 'documenten' vindt men onder meer belangrijke punten uit de statuten

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Mira Scholten (M.S.), studente internationaal recht aan de Universiteit van Amsterdam en stagiaire bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP); en door Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

van Al-Fatah, de VN-resolutie 242 van 22 november 1967 en de belangrijkste passages uit de 'Routekaart voor de Vrede' van 2003 en de kanttekeningen die Israël daarbij maakte. (F.v.d.B.)

**D.M. Curtin & P.A. Nollkaemper (red.):
Netherlands Yearbook of International Law 2006.**

*Den Haag: Stichting T.M.C. Asser Instituut, 2007; 586 blz.; \$ 125,-
ISBN 978-90-6704-257-4*

Het *Netherlands Yearbook of International Law 2006* is een jaarlijkse uitgave van het Asser Instituut voor internationaal recht, dat sinds 1970 het jaarboek publiceert. Het boek bestaat uit twee delen: artikelen over de meest recente ontwikkelingen in het internationaal recht en de relatie tussen het Nederlandse en het internationaal recht. De vier artikelen van het eerste deel behandelen de huidige meest relevante thema's betreffende het internationale recht, zoals nationaal versus internationaal recht; de banden tussen de EU, de VN en het internationaal recht; de wetgevingspraktijk in het internationaal recht; en de rechten van inheemse volkeren. Het tweede en grotere deel van het jaarboek gaat over de Nederlandse ontwikkelingen op internationaal-rechtelijk terrein. Dit deel bevat, zoals gebruikelijk, de Nederlandse parlementaire praktijk voor 2004-2005; de ontwikkelingen in 2005 van internationale verdragen waarvan Nederland lid is; Nederlandse nationale wetgeving en jurisprudentie van 2005, waarbij het internationaal recht een rol speelt; alsmede een overzicht van relevante Nederlandse juridische publicaties in 2005. (M.S.)

Bert Bomert, Theo van den Hoogen & Ramses A. Wessel: Jaarboek Vrede en Veiligheid 2006. Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief.

*Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2006; 313 blz.; 22,50 euro
ISBN: 978-90-5170-855-4*

Drieëntwintig auteurs verbonden aan diverse onderzoeksinstituten in Nederland (medewerkers van Instituut Clingendael zijn rijkelijk vertegenwoordigd) werkten aan dit Jaarboek mee. Het bevat 16 essays die een groot aantal actuele onderwerpen, ontwikkelingen en pijnpunten analyseren op het terrein van vrede en veiligheid, zoals de NAVO-operatie in Afghanistan (Rob de Wijk), de kwestie-Europa, Turkije en Cyprus (Theo van den Hoogen & Hester Menninga) en (in het kader van de non-proliferatie en de multilaterale orde) de kwestie-Iran (Paul Rusman). Andere onderwerpen die aan de orde komen, zijn het Amerikaanse veiligheids- en defensiebeleid in 2006 (Kees Homan), Rusland en zijn nabuurlanden (André Gerrits & Max Bader) en de ontwikkeling van de (Nederlandse) publieke opinie op diverse internationaal-politieke gebieden (Philip Everts & Ruben Loose). Ook problemen zoals de gevaren van de 'outsourcing' van VN-vredesoperaties (Ann Pauwels), de kosten verbonden aan de politieke transities in landen van sub-Sahara Afrika (Ulrich Mans & Pyt Douma), de stand van zaken in Irak (Robert Soeterik) en die met betrekking tot het Israëlisch-Palestijns conflict (Lambrecht Wessels) komen aan bod. Redacteur Bert Bomert, verbonden aan het Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management van de Radboud Universiteit Nijmegen,

sluit dit interessante en goed gedocumenteerde Jaarboek 2006 af met een overzicht van recente literatuur op het terrein van Vrede en Veiligheid. (F.v.d.B.)

Raymond Buve

elaborates the history of relations between Spain and Spanish America. When the Spanish King Juan Carlos made his outburst vis-à-vis Venezuelan President Hugo Chavez he probably did not realize the authoritarian and offensive character of that type of remark from the mouth of a Spanish king who belongs to the Monarchy that has dominated a large part of Latin America for centuries and who is a member of the Royal Bourbon family that did its utmost to counter the independence of these countries. The history of relations between Spain and Spanish America is a complex one full of contradictory elements. On the one hand many Spanish-Americans feel affinity to Spain as their country of origin, on the other hand they tend to despise its history as a colonizer and its adamant refusal to recognize their independence. During the 20th century Spanish America has always been divided over Spain. The Republic, the Civil War, Franco, democratization after his death and increasing Spanish influence when the country joined the EU and enjoyed an impressive economic revival – it all reinforced the contradictions in this complex relationship. A Spanish monarch still has to walk on eggs.

Peter Volten

poses the question whether France can re-find her place in Europe and the world after so many years of inward-looking politics and the conduct of a conventional foreign policy. During the reigns of President Mitterrand and his successor, Chirac, the diplomatic style of General De Gaulle was maintained, but it represented 'grandiloquence' – grandeur without power – rather than a realistic policy based on the decline of France's position in the world. President Sarkozy is an exceptionally energetic leader and has already proposed a number of changes in French foreign policy, such as rapprochement to the United States and providing a new élan to the European Union. The author puts some question marks as to Sarkozy's success in implementing change taking account of the French political culture. First, the weight of history on the French mind and way of thinking should not be underestimated. The past plays a more significant role than in other European countries in dealing with the future and the role of France in shaping world order. Secondly, the importance of 'idea' and vision in French foreign policy, enthusiastically revived under De Gaulle, is still highly valued and tends to prevail in day-to-day and practi-

cal policy making. Today's politics suffer from the established views on the role of the strong state and sovereignty notwithstanding globalization. Thirdly, the French elites of foreign policy making are inclined to perform from an insular and centralistic position – a bureaucratic, ivory tower – disregarding other views in society and amplifying the historical representation of exceptionalism and a visionary role of France. Moreover, the foreign policy elite forms a rather closed institution, to a significant degree a self-selecting and self-promoting group at a considerable distance from society in matters of foreign and security policy. Hence all these political-cultural factors represent difficult and persistent hurdles in Sarkozy's quest for a new and vibrant France in Europe and the world.

Małgorzata Bos-Karczewska

elaborates the new political situation in Poland following the October 2007 elections, that ended the 'populist adventure'. In 2006 both populists and radicals entered the government. The conservative PiS Party of the Kaczyński brothers embraced populism in order to become a popular party. In 2007 PiS swallowed up the votes of its radical coalition partners. However, the majority of Polish citizens were fed up with the 'moral revolution'. First prize in the elections therefore went to the liberals of the PO party. Poland's EU membership has played a significant role as a straitjacket for politics, but foremost as a catalyst of prosperity (a significant increase in foreign investments as well as EU subsidies) and as an outlet for frustrations and broadening the outlook (labour migration). Poland wants to modernize. Although the new government opts for the economy, its citizens and a pro-European policy, Poland maintains its ambitions and keeps pursuing its national interests in an assertive way.

Nils de Mooij

surveys recent political developments in the Ukraine. The 2004 Orange Revolution which promised comprehensive anti-corruption measures and democratic reforms has stalled. The 2006 'comeback' of the 'Eastern' Party of the Regions was the low point, and the 'grand coalition' together with President Yushchenko's party 'Our Ukraine' a chimera, with the 2007 constitutional crisis its direct result. Opportunism and a falling-out between the 'Orange' parties were to blame, as was the constitutionally limited power of the Presidency, agreed upon in a 2004 deal

with the ancient regime. Yet even after the new parliamentary elections and the re-emergence of a Yushchenko-Tymoshenko 'Orange' coalition, the Party of the Regions remains influential, and the political divide between 'East' and 'West' unbridged. The major obstacle to reform is in fact the (regionally) limited mandate for 'Orange'. Yushchenko and Tymoshenko must therefore not only show to be earnest about the 'Orange' ideals but also draw support from the South and East of Ukraine. As 'Regions' cannot be a partner in this, they must target South and East Ukrainians directly. To do so, they should first take on propaganda-born misconceptions about themselves, allowing Russian to be regionally recognized as an official language, and either promise to hold a referendum prior to accession to NATO, or institute a moratorium on joining any military alliance. Such controversial steps would not only strengthen the unity of Ukraine but would also provide a more solid basis for its project of reforms.

Inge Depoorter

focuses on the EU institutions' absorption capacity, in particular by answering the question whether the EU's decision-making capacity has decreased following the enlargement of May 2004 when ten new member states joined the Union. The absorption capacity of the EU institutions is verified by researching their daily activities from 2000 up to 2006 and by showing a possible change in their decisiveness before and after 2004. As far as the number of procedures started and adopted legislation is concerned a significant decrease in decisiveness has not been established. While the European Council shows a decrease in the number of common positions since 2004, an increase in the number of common actions was found. An investigation into the duration of the co-decision procedure has revealed a tendency to come to an agreement after one reading as often as possible. In this regard, starting the conciliation procedure has become exceptional. The author concludes that since the accession of ten new member states in 2004 there is no proof of a decrease in the European Union's decisiveness.

Ferdi De Ville

makes an interim assessment of the new trade policy strategy of the European Union. Since the Global Europe Communications of the second half of 2006 the European Commission is actively pursuing bilateral trade agreements with Korea, India, ASEAN, Central America and the Andean Community. In this article the motivations, content, progress and possible

consequences of the trade agreements currently being negotiated are discussed. It is argued that thus far only with Korea a far-reaching trade agreement seems possible, while the other negotiations are progressing very slowly and are probably heading for collapse. The author concludes that for the opening of foreign markets as a contribution to the competitiveness of the European economy and with a view to the development of the South the European trade policy should keep focusing on the mechanisms of the WTO as the most appropriate institution.

Lotte Drieghe & Jan Orbie

deal with the Economic Partnership Agreements between the European Union and the ACP (African, Caribbean and Pacific) countries. The new year heralded a new era in EU trade policy towards developing countries. For more than thirty years products from ex-colonies in Africa, the Caribbean and the Pacific have received preferential access to Europe's market. In order to end this discrimination between the ACP and other Third World countries, which was strongly disputed in the WTO, EU-ACP reciprocal trade relations would be established under the Economic Partnership Agreements from 1 January 2008. The authors describe this shift and put forward some explanations. It is argued that the desire to comply with WTO rules and with the demands from non-ACP developing countries has dominated Europe's approach, whereas other objectives, e.g. fostering deep integration according to regional integration schemes, and economic development in the ACP, have been downgraded. Together with a profound distrust from the ACP partners, this explains why five years of negotiations have only led to limited 'EPA light' agreements.

Ria Brouwers

presents an overview of the research policy in the framework of development cooperation. Recently the IOB (the Inspection Development Cooperation and Policy Evaluation Unit of the Netherlands' Ministry of Foreign Affairs) has conducted an evaluation of this policy in the period 1990-2006. The focus of its report is on the long-term research programmes, constituting the showpiece of the research policy that started in 1992. It is striking that the revolutionary ideas on which those programmes were based, i.e. demand-oriented support and 'ownership' by developing countries, have become popular principles of current development cooperation. Yet, those ideas can hardly be found in the research policy which became effective in 2005.