

Internationale Spectator

Kofi Annan over 'fragiele staten'

De onstuitbare opmars van de Europese Raad

De leugen regeert weer in Moskou



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, EGMONT, te Brussel.

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

E. Bakker, S. Bisop, E. Drieskens,
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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 61,00
Instelling € 72,50
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 87,50
Instelling € 100,00
Student € 69,00

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

COLUMN

Louk Box
3-D Exit?: lessen uit Irak 61

ARTIKELEN

Kofi Annan
Fragiele staten:
van probleem tot oplossing 63

Matthias Bakker & Joris Voorhoeve
EUFOR in Tsjaad 67

Annelies Zoomers
Koop je eigen paradijs: over land,
mobiliteit en ontwikkelingsbeleid 72

Jan Werts
Onstuitbare opmars van de Europese
Raad verdient correctie 78

Jaap Hoeksma
Voorbij federatie en confederatie:
de EU als Unie van burgers en
lidstaten 83

Ben de Jong
De leugen regeert weer in
Moskou 87

Dirk Rochtus
Kruitvat Kaukasus: wordt Nagorno-
Karabach volgend strijdtoneel? 91

BOEKBESPREKINGEN

Bob van den Bos over
Van coördineren valt te leren 95

Arnold Bakker over
*Britse auteurs over Europese
integratie* 97

Alfred Pijpers over
Iran als testcase voor Obama 98

Evert Kets over
*Belgisch Congo 1958-1960
revisited* 100

Thijs Van de Graaf over
*Een klare kijk op de nieuwe
internationale energieorde* 101

Susann Handke over
*Drie decennia hervormingen
in China* 102

Gerard J. Telkamp over
*Biografisch Woordenboek
zingt zwanenzang* 104

RESPONS
Barend ter Haar 105

SIGNALEMENTEN 106

SUMMARIES 108



3-D Exit?: lessen uit Irak

De Verenigde Staten spendeerden tussen 2003 en 2008 ruim \$50 miljard (inclusief wederopbouwhelp) in Irak, volgens sommigen zelfs \$127 miljard. Om de gedachten te bepalen: dat komt overeen met het *totale bedrag* aan bilaterale ontwikkelingshulp per jaar. De ontwikkelingsmissie in Irak werd daarmee de grootste Amerikaanse hulpoperatie ooit. Waar vroegere oorlogen gevolgd werden door massale hulp, werd hulp nu een wezenlijk onderdeel van de veiligheidsoperatie. Veiligheid werd gezien als een samengaan van *Defence* en *Development*, ondersteund door *Diplomacy* – de zogenaamde 3-D-benadering. Wat was het resultaat van een dergelijke benadering die opgang deed in Irak en nu het leidende principe is in het beleid van landen als Canada en Nederland in Afghanistan? Zorgde die massale hulp voor de wederopbouw van Irak's infrastructuur, economie en een maatschappelijk middenveld, zodat de bevolking in veiligheid een democratische ontwikkeling kon doormaken? En welke lessen kunnen we trekken uit die ervaringen? Dit waren de vragen die gedurende vijf jaar het onderzoek leidden van Stuart W. Bowen, de Speciale Inspecteur-Generaal voor Iraakse Wederopbouw. Men kan veel zeggen over het Amerikaanse beleid in Irak, maar één ding is zeker: alles wordt onderzocht. Bowens *Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience* wordt formeel begin februari 2009 aan het Congres aangeboden, maar raakte eerder bekend door een voorpublicatie in de *New York Times*. Het is nuttig na te gaan welk belang Bowens conclusies hebben voor het huidige Nederlandse beleid in Afghanistan.

De centrale vraag uit het rapport-Bowen luidde: 'Why was so large a reconstruction program pursued in so insecure an environment?'

Geen ontwikkeling zonder veiligheid

Bowen gaat in op vier onderwerpen. Wat weten we over wederopbouw in een onveilige omgeving? Hoe werkten coördinatie en management in het wederopbouwproject? Hoe werf en train je personeel en hoe zorg je voor continuïteit? Hoe werk je samen met lokaal bestuur en maatschappij? Zijn conclusies zijn verbijsterend en tegelijkertijd vanzelfsprekend. Op de eerste vraag stelt hij de retorische weder-vraag waarom zo'n groot reconstructieprogramma in zo'n onveilige omgeving eigenlijk werd nagestreefd.

Bowen toont aan dat wederopbouwactiviteiten in verschillende perioden op zeer uiteenlopende wijzen werden ingezet. Maar het kernpunt is: ontwikkeling kan niet zonder veiligheid. Gedurende een bepaalde periode ging ongeveer de helft van het wederopbouwbudget naar (particuliere) beveiligingsfirma's. De conclusie is duidelijk: begin niet aan ontwikkelingsactiviteiten (*Development*) vóór je de veiligheid (*Defence*) op orde hebt.

Coherentie en coördinatie: wie is de baas?

De grote zwakte van het Amerikaanse wederopbouwbeleid in Irak lag in een gebrek aan samenhangend beleid en een daarop afgestemde organisatiestructuur. Er was gewoonweg geen beleid voor de 'post-conflict'-situatie – er waren slechts veronderstellingen die later naïef bleken. Er was ook geen leiding. In de woorden van Colin Powell: 'State [Ministerie van Buitenlandse Zaken, LB] is never going to put an ambassador under a general, and DOD [Department of Defense, LB] is never going to put a general under an ambassador.' Laat staan dat beiden onder een USAID-hoofd zouden moeten werken.

Zonder een duidelijke gedeelde visie en een gezagslijn loopt het mis. Daardoor had men geen compleet overzicht of inzicht; eigenlijk diende Bowen dat inzicht te ontwikkelen als Inspecteur-Generaal. Maar dat is inzicht achteraf. Hoewel, uit een halve eeuw ervaring met ontwikkelingssamenwerking was het toch al evident dat het zonder een coherent beleid en heldere coördinatiestructuren verloren moeite zou zijn. Het is overigens interessant dat USAID [de instelling voor ontwikkelingshulp die ressorteert onder het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken] vooropliep in Bagdad bij het opzetten van een bureau dat een dergelijk overzicht (en inzicht) moest verkrijgen. De Irakese 3-D-benadering in spe was in feite *wishful thinking*. Er werd een samenhang verondersteld tussen de drie D's die, door gebrekkige coördinatie en beleid, gewoonweg niet bestond.

Capaciteitsontwikkeling: daar gaat het om

Nog een les die voor ontwikkelaars oude koek is, maar met verve wordt gepresenteerd door Bowen: de wederopbouwactiviteiten waren nauwelijks effectief, zolang er niet aan de bestuurlijke capaciteit van plaatselijke overheden en organisaties werd gewerkt.

Een open deur, maar wel een die volstrekt dicht zat in Irak. Maar weer: de 'D' van *Development* werd er een afgeleide van de 'D' van *Defence*. De twee staan niet naast elkaar, maar de een is ondergeschikt aan de ander.

Dit moet dan ook de les zijn voor het personeelsbeleid, Bowens derde onderwerp. Veiligheid voorop, daar gaat het om; Ontwikkeling is daaraan ondergeschikt. Daarmee is het scala van mogelijke ontwikkelingsactiviteiten uitermate beperkt; capaciteitsontwikkeling is gewenst, maar dan wel beperkt tot *Defence*. Van een ontwikkelingsbeleid dat op eigen benen staat, kan in dergelijke omstandigheden geen sprake zijn.

Lokaal bestuur: de kern van de zaak

Telkens komt Bowen terug op de wezenlijke zwakte van de Amerikaanse interventie: het gebrek aan invloed van het lokaal bestuur. Wéér een les die men vanuit ontwikkelingssamenwerking al eerder had kunnen trekken: het is een waarheid als een koe. Ook hier komt de vraag weer op in hoeverre een dergelijke invloed mogelijk was onder de toenmalige omstandigheden van Irak en, wat Nederland betreft, thans in Uruzgan. Het lokaal bestuur stond buiten spel in Irak, seculiere maatschappelijke organisaties bestonden niet of nauwelijks en daarmee volgden de Amerikanen de eigen, en niet de lokale prioriteiten. De 3-D-benadering gaat daarmee te snel voorbij aan de belangen van het lokaal bestuur.

Een vierde 'D': democratie?

De Verenigde Staten gingen nog uit van een naïeve vierde 'D' in hun Irak-beleid: *Democratie*. Dit blijkt wel uit de oorspronkelijke vraagstelling die Bowen meekreeg. Zelfs zonder die 'D' is de vraag gewettigd of lessen uit een halve eeuw ontwikkelingssamenwerking wel meegenomen konden worden in Irak en meegenomen kunnen worden in Afghanistan. Zodra buitenlandse troepen worden ingezet om een veiligheidssituatie te scheppen, wordt daarmee niet aan een bestuurlijke kernvoorwaarde voor wederopbouw of ontwikkeling voldaan.

Haagse conclusies

In Nederland bestaat geen rapport-Bowen. Er is geen Inspecteur-Generaal voor Afghaanse, laat staan Irakese wederopbouw. Nederland zou wel eens het laatste land kunnen zijn dat een onderzoek laat doen naar het besluit deel te nemen aan de oorlog in Irak.

Officieel onderzoek naar het gevolgde 3-D-beleid is ook afwezig. Gezien de conclusies van Bowen en zijn medewerkers moet worden gevreesd dat de onderbouwing van het Nederlandse 3-D-beleid onvoldoende is. Gezien de voortdurende afbraak van strategische beleids capaciteit op het Ministerie van Buitenlandse Zaken (met twee van de drie D's) is het overigens de vraag of zelfs conclusies van onderzoek buiten het Departement in Nederlands beleid kunnen worden vertaald. Op grond van het rapport-Bowen en van recent onderzoek over Canada moet worden gevreesd dat ook het Nederlandse 3-D-beleid vooralsnog op een gevaarlijke illusie is gebaseerd.

Louk Box is hoogleraar internationale samenwerking aan het *Institute for Social Studies* (ISS) in Den Haag. Hij dankt Karin Arts en Wil Hout voor commentaar op een eerdere versie.

Fragiele staten: van probleem tot oplossing

De huidige financiële crisis, die aan geen land voorbijgaat, maakt duidelijk dat onze wereld door een veel grotere onderlinge afhankelijkheid wordt gekenmerkt dan de meeste mensen tot voor kort hadden beseft. Het feit dat de G20 en niet de G7 het antwoord formuleert op de wereldeconomische ineenstorting, is een gunstig teken van een minder exclusieve benadering van wereldproblemen. We moeten nu met gezwindde spoed de vele andere uitdagingen tegemoet treden. Die kunnen we alleen doeltreffend het hoofd bieden met een echt multilaterale benadering.

Een van deze uitdagingen betreft het kernprobleem van de *zwakke of fragiele staten*. We dragen een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om meer inspanningen te verrichten teneinde hun beschadigde structuur te herstellen en te versterken. Dit dient niet alleen het welzijn van hun eigen burgers, maar evenzeer vrede en stabiliteit in de rest van de wereld. Zonder vergrote en gecoördineerde internationale inspanningen kunnen wij geen voortgang boeken op de weg naar een eerlijker en vreedzamer wereld waartoe wij ons in het jaar 2000 verplicht hebben.

De mondiale solidariteit die leidde tot aanvaarding van de *Millennium Development Goals* weerspiegelden een waarlijk historische betrokkenheid bij de verwezenlijking van een betere, rechtvaardiger en meer op samenwerking rustende wereld. Halverwege de route naar het doelstellingsjaar 2015 biedt een tussentijdse blik op de tot dusver geboekte voortgang een gemengd beeld. Het streven het aantal mensen dat in absolute armoede verkeert te halveren, ligt bijvoorbeeld op koers, hoofdzakelijk dank zij buitengewone economische vooruitgang in Azië. De kindersterfte onder de 5 jaar is voor het eerst onder de tien miljoen per jaar gedoken. Op andere gebieden was de voortgang echter veel trager of is er zelfs sprake van een terugval. Deze teleurstellingen deden zich nog voor, voordat de mondiale financiële crisis een nieuwe aanslag deed op de bestaansmiddelen van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Het zou het gewekte vertrouwen beschamen indien de rijke landen deze crisis als excuus zouden hanteren om zich niet te houden aan hun beloften aan de armen van de wereld. Het zou ook een korte-termijnbeslissing zijn,

die wel een terugslag op de lange termijn voor iedereen zou betekenen. Een wereld van blijvende grote ongelijkheid in welvaart en kansen is immers geen wereld waarin enig land, hoe welvarend of machtig ook, voorspoed en vrede op lange termijn kan genieten.

Het verschaffen van ontwikkelingshulp en het inlossen van beloften op het terrein van de internationale handel zullen op zich zelf echter niet genoeg zijn om onze ambities te bereiken. In veel landen kunnen de millennium-ontwikkelingsdoelstellingen worden gehaald, indien de beloofde hulp metterdaad wordt verstrekt en verstandig wordt gehanteerd. Er zijn echter landen waar deze benadering niet werkt, dezelfde landen waar tot nu toe geen of weinig voortgang is geboekt met het bereiken van de *Millennium Development Goals*. Een prominente plaats op dit lijstje nemen de zogeheten fragiele of zwakke staten in. Door de kwetsbaarheid van die staten is het des te lastiger voor hen welke schok dan ook het hoofd te bieden, van binnenlandse of buitenlandse aard.

Er is geen eensluidende *definitie* van een fragiele staat en er bestaat ook geen consensus over het *aantal* fragiele staten. Ze kunnen echter het beste omschreven worden als naties waar het de staat ontbreekt aan hetzij de wil hetzij het vermogen om zijn burgers de meest basale diensten te verlenen. Volgens de Wereldbank gaat het hier om 40 landen, met in totaal 900 miljoen inwoners. De statistieken beklemtonen de ernst van het lijden van deze mensen en de omvang van de uitdaging waarmee hun lijden de wereld confronteert. Terwijl fragiele staten 14% van de wereldbevolking herbergen, tellen ze 30% van de aardbewoners die minder dan één dollar per dag te besteden hebben. Eén op de drie burgers van deze landen is ondervoed, twee keer zoveel als in andere arme landen. De sterfte aan malaria is er dertien keer zo groot. Deze sombere getallen – ontleend aan een lange lijst – tonen het belang van het aanpakken van de problemen van fragiele staten om de ellende van hun burgers te verlichten.

Somalië, Afghanistan en Zimbabwe

Het aanpakken van dit probleem is niet alleen een kwestie van moraal. Het is ook in ons aller eigenbe-

lang. Zonder onze inspanningen te intensiveren om degenen te helpen die in fragiele staten leven, zal onze hoop op een stabielere en vreedzamer wereld die bodem worden ingeslagen. Het is immers overduidelijk dat de fragiliteit van één staat zijn grenzen met andere staten overschrijdt, regionale verhoudingen beïnvloedt en in de rest van de wereld evenzeer negatieve gevolgen heeft. We zien dit verschijnsel van de negatieve invloed van landen met een zwak staatsgezag, zoals Somalië en Afghanistan, in de regio eromheen en nog verder. De wetteloosheid en de ineenstorting van nationale structuren in Somalië – dat thans zelfs nauwelijks nog een staat genoemd kan worden – hebben lang niet alleen voor zijn eigen wanhopige burgers negatieve gevolgen. De piraterij voor de kust van Somalië strekt zich tegenwoordig verder uit over de Indische Oceaan. Zij richt steeds meer schade aan ten koste van de wereldhandel.

Afghanistan is al sinds vele jaren een mislukte staat. Het ontwikkelde zich als uitvalsbasis voor extremisten die terreur elders ter wereld teweeg brachten, en als productiegebied van drugs waarvan miljoenen buiten Afghanistan het slachtoffer worden. De instabiliteit van dit land speelde een hoofdrol bij de verergering van de problemen in het aangrenzende Pakistan en elders in de regio. We dienen de steun aan de wederopbouw te intensiveren en de levensstandaard te verbeteren, om te voorkomen dat deze zwakke staat opnieuw een totale mislukking vormt.

Somalië en Afghanistan kennen een lange geschiedenis van bittere armoede en van gewelddadige conflicten. Zimbabwe was daarentegen ooit een van de welvarendste landen in Afrika. Vanwege het volstrekt verachtelijke falen van de leiding van het land is het nu snel op weg naar de status van compleet mislukte staat. De ineenstorting van Zimbabwes agrarische sector betekent dat een land dat vroeger voedsel exporteerde naar zijn burens, niet langer in staat is zijn eigen mensen te voeden. Vijf miljoen ondervoede Zimbabwese mensen hebben dringend behoefte aan voedselhulp. Een cholera-epidemie breidt zich snel uit. En de gevolgen strekken zich uit over de gehele regio. Er verblijven nu meer dan drie miljoen Zimbabwese mensen alleen al in Zuid-Afrika. Op hun aanwezigheid richt zich de nodige onrust. De ineenstorting van een ooit dynamische economie zet een rem op investeringen in heel Zuidelijk Afrika.

Achterliggende factoren

Somalië, Afghanistan en Zimbabwe vormen heel verschillende voorbeelden die alle drie bewijzen dat we in deze onderling verbonden wereld onszelf alleen maar schade berokkenen, als we voorbijgaan aan het probleem van fragiele staten. Het werken met en in zwakke staten is uiteraard lastig en soms gevaarlijk. Maar dit mag geen excuus vormen om niets te doen. Als we van het probleem weglopen, zullen de menselijke en financiële kosten om te proberen de schade te herstellen immers veel hoger zijn. En omdat de gevolgen van ons falen zich veel verder dan de grenzen van deze landen uitstrekken, zullen ze ook ons aangaan.

Elke fragiele staat is natuurlijk een geval op zich zelf. Er is echter een aantal factoren die verantwoordelijk zijn voor het probleem van de fragiele staat. Hun analyse laat ons zien waarop en hoe wij onze steun moeten richten. Deze factoren omvatten onder meer armoede, etnische verdeeldheid, zwakke staatsinstellingen, werkloosheid, gering productievermogen en het gebrek aan respect voor mensenrechten.

Wanneer de Staat zijn burgers geen veiligheid kan verschaffen, zal het aantal gewapende groeperingen snel toenemen, die vervolgens de samenleving zullen verscheuren. Buitenlandse bemoeienis, vast gewortelde corruptie (vooral verbonden aan exploitatie van grondstoffen), wapen- en mensenhandel vormen evenzeer factoren voor verzwakking van de maatschappelijke structuren. Milieufactoren, zoals klimaatverandering, maken woestijn van vroeger vruchtbaar land en veroorzaken overstromingen van laaggelegen eilanden en kustgebieden. De daaruit voortvloeiende druk op natuurlijke bestaansbronnen zal een steeds grotere rol spelen in het ontstaan van fragiele staten.

Botswana

Niet alleen arme staten zijn echter zwak. Voorbeeld is Botswana. Dit land verwierf in 1966 de onafhankelijkheid van Groot-Britannië. Onder het bewind van de apartheid vormde zijn buurland Zuid-Afrika een destabiliserende factor in de gehele regio. Botswana boogt op een rijkdom aan natuurlijke bestaansmiddelen. Dank zij doeltreffende en stabiele nationale instituties mag het de meest geslaagde Afrikaanse democratie worden genoemd, terwijl het jaren van economische groei heeft neergezet die nergens anders zijn vertoond.

Het voorbeeld van Botswana verklaart dat er een groeiende overeenstemming over bestaat dat in de allereerste plaats de zwakheid van staatsinstellingen de broosheid van een land bepaalt. Ook andere factoren dragen bij aan die fragiliteit. In alle gevallen spelen zwakke instellingen echter een hoofdrol bij het uitlokken en verergeren van deze oorzaken. Doeltreffende, degelijke en stabiele instituties en de aanwezigheid van een rechtsstaat helpen de bestaande spanningen met succes en vreedzaam in goede banen te leiden. Zonder deze instellingen kunnen bronnen van onvrede maar al te gemakkelijk in conflicten uitbarsten en zijn ze moeilijk binnen de perken te houden. Er is daarom een groeiend besef dat de opbouw van het bestuurlijke vermogen van een land van vitaal belang is in de hulp aan fragiele staten en om te voorkomen dat stabiele staten in deze categorie belanden.

Institutionele capaciteit

En toch houdt de wijze waarop de internationale gemeenschap in de praktijk handelt, niet altijd rekening met deze kennis. Terecht wordt het belang van democratische verkiezingen erkend bij het op weg helpen van landen naar stabiliteit en goed bestuur. We dienen echter ook te erkennen dat ze geen wondermiddel zijn en al helemaal geen vervanging van opbouw van staatsinstellingen op de lange termijn. Toch ziet de internationale gemeenschap democratische verkiezingen maar al te vaak als symbool van geslaagde betrokkenheid in een land en als hefboom om steun terug te trekken of te reduceren. Dit getuigt van grote kortzichtigheid. Zwakke democratieën kunnen, met hun geringe institutionele capaciteit, nu eenmaal slechts met grote moeite voorkomen dat conflicten uit de hand lopen en escaleren tot een nieuwe burgeroorlog. Dit geldt in het bijzonder voor samenlevingen kort na beëindiging van conflicten, wanneer wederzijdse haat en vrees nog open wonden vormen. Het stemt tot nadenken dat zeker 40% van de opgeloste conflicten binnen tien jaar opnieuw uitbreekt.

We dienen ons dus op de lange termijn te richten. We moeten veel meer werk maken van de effectiviteit van instituties. Dit omvat ook de opbouw en ondersteuning van productiekrachten en het voorzien in dienstverlening op de terreinen onderwijs en gezondheid. Dit betekent dat we ons eventueel moeten voorbereiden op blijvende internationale betrokkenheid en aanwezigheid. Ook de ontwikkelingshulp dient meer op de lange termijn te zijn gericht, met

een betere spreiding. In het geval van staten die een conflict achter de rug hebben, is humanitaire hulp van vitaal belang in het begin, maar economische hulp is het meest effectief vier jaar na het eind van het desbetreffend conflict. Toch is dit juist de fase waarin vele donoren vaak overwegen zich terug te trekken.

We moeten ook de manier verbeteren waarop hulp wordt verdeeld. Het laatste decennium is de besluitvorming over hulp van bilaterale en multilaterale donoren vaak beïnvloed door het streven landen die goede prestaties hebben geleverd, te belonen. Dit valt te begrijpen. Maar fragiele staten leveren nu eenmaal per definitie géén goede prestaties en dit betekent dat ze niet in aanmerking kwamen voor de broodnodige steun. De *Country Policy and Institutional Assessments* van de Wereldbank laten zien dat fragiele staten 40% van de lage-inkomenslanden vormen, maar slechts 14% van de hulp ontvangen. Dit dient rechtgezet te worden. We moeten zowel lokaal gericht als op de lange termijn georiënteerd denken. Door samenlevingsopbouw te ontwikkelen en daarbij plaatselijke gemeenschappen en hun leiders vorm te laten geven aan oplossingen, hebben we een veel betere kans op duurzame vooruitgang. Toen Kenia begin 2008 met een crisis werd geconfronteerd, waren het zijn eigen leiders die – met externe aanmoediging – tot een akkoord kwamen dat goed blijft functioneren.

Een sterke samenleving van staatsburgers is ook van belang om ervoor te zorgen dat vredesakkoorden nagekomen worden en om druk ten gunste van naleving van mensenrechten uit te oefenen, ten behoeve van de rechtsstaat en om politieke leiders rekenschap te laten afleggen. Dit werkt nog doeltreffender wanneer men vrouwen aanmoedigt hun rol in de samenleving volledig op zich te nemen. Kortom, we moeten doortastend zijn, op lange termijn denken. En we dienen samen te werken. In dit verband passen vier aanbevelingen.

Vier aanbevelingen

In de *eerste* plaats dienen we de omvang van het vraagstuk te erkennen en ons er rekenschap van te geven dat één op de zes medemensen in een staat woont waar men de meest fundamentele behoeften of veiligheidswaarborgen ontbeert. Zonder onze actieve en collectieve betrokkenheid en steun zullen de problemen in deze staten verergeren en zullen ze in toenemende mate onze eigen veiligheid en welvaart aantasten.

In de *tweede* plaats zullen we moeten handelen volgens het cliché dat voorkomen altijd beter – en veel goedkoper – is dan genezen. We moeten afstand nemen van de overheersende cultuur van reageren ten gunste van een echte cultuur van preventie. We hebben een systeem nodig dat ons vroegtijdig waarschuwt, zodat we tijdig kunnen reageren om problemen te voorkomen die tot een crisis escaleren en om te voorkomen dat fragiele staten mislukte staten worden. Dit houdt ook in dat landen worden bijgestaan zich aan te passen aan nieuwe uitdagingen zoals klimaatverandering, een probleem dat grotendeels is veroorzaakt door de rijkste landen ter wereld, maar waarvan de gevolgen de armste landen het hardste treffen.

In de *derde* plaats hebben we behoefte aan een gecoördineerde, collectieve en lange-termijnbenadering die alle nationale, regionale en multilaterale niveaus te boven gaat. We moeten een zwaar accent leggen op de capaciteitsopbouw van doeltreffende nationale instellingen en een samenleving van staatsburgers. Alleen zo is lange-termijnvoortgang mogelijk. En we moeten mensen ter plekke inschakelen om hun hulp-prioriteiten vast te stellen en de gangbare criteria die een voorwaarde vormen voor verstrekking van die hulp, opnieuw ter discussie stellen. Fragiele staten hebben *nu* hulp nodig en niet wanneer ze eenmaal in de afgrond zijn beland.

In de *vierde* en laatste plaats dienen we ervoor te zorgen dat wanhoop over de complexiteit en over de ernst van de problemen waarmee we te maken hebben, ons er niet van weerhoudt samen te werken om ze te overwinnen.

Mozambique als lichtend voorbeeld

Twintig jaar geleden voldeed Mozambique aan de definitie van een mislukte staat. Het land was ten prooi gevallen aan een langdurige en vreselijke burgeroorlog, de samenleving was tot op het bot verdeeld, de infrastructuur lag in puin, de bevolking verkeerde in troosteloze armoede. Door goed leiderschap en de doelgerichte steun van de gehele internationale gemeenschap is het land nu ver gevorderd op de weg naar herstel. De democratie heeft wortel geschoten, vroegere militaire rivalen zijn elkaars tegenstander in vrije verkiezingen, terwijl het land, ook al is het nog steeds arm, een sterke economische groei geniet.

Mozambique toont, kortom, aan wat kan worden bereikt dank zij vastbeslotenheid, visie en gemeen-

schappelijke inspanning. We dienen dezelfde moed en betrokkenheid te tonen om ervoor te helpen zorgen dat alle fragiele staten hun problemen de baas worden. Als we dát doen, zal de beloning niet slechts een beter leven voor 900 miljoen medemensen zijn, maar veiligheid en welvaart voor allen.

is oud-secretaris-generaal van de Verenigde Naties. Hij is thans voorzitter van het *Global Humanitarian Forum* in Genève. Dit artikel is gebaseerd op zijn toespraak in de Ridderzaal in Den Haag op 9 december 2008 ter gelegenheid van de slotmanifestatie van de viering van het zilveren jubileum van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. (Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp.)

EUFOR in Tsjaad

EUFOR Tchad/RCA, de grootste EU-missie tot nog toe, waaraan Nederland met een detachement van zestig mariniers bijdraagt, moet vluchtelingen, burgers en hulpverleners in het grensgebied van Tsjaad met Soedan beschermen en het destabiliserende effect van Darfur op Tsjaad tegengaan. In de huidige aanpak van de internationale gemeenschap ontbreekt echter aandacht voor de *interne oorzaken* van de crisis in Tsjaad en de negatieve effecten daarvan op de regio. Een *exit*-strategie is zonder aanpak van de interne problemen moeilijk te verwezenlijken. Daarnaast moet het afschrikwekkende effect van de relatief kleine vredesmacht niet overschat worden.

Een Frans initiatief

In augustus 2006 nam de VN-Veilighedsraad een resolutie over Darfur aan, waarin het ontplooiën van een vredesmacht in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek werd genoemd om het overslaan van geweld uit Darfur te voorkomen. Kofi Annan adviseerde in december 2006 echter tegen een vredesmacht. Dit omdat er, zonder onderhandelingen met de rebellen en Soedan, een *exit*-strategie zou ontbreken.

De nieuwe secretaris-generaal Ban Ki-moon stelde in februari 2007, in tegenstelling tot zijn voorganger, dat de ontplooiing van een vredesmacht niet voorwaardelijk moest worden gemaakt aan onderhandelingen in Tsjaad. Idriss Déby, de president van Tsjaad, verzette zich aanvankelijk tegen de komst van buitenlandse militairen op zijn grondgebied, maar ging in september 2007 toch akkoord met een Frans voorstel voor een door de Europese Unie uitgevoerde missie, waarvoor bondgenoot Frankrijk het grootste deel van de troepen zou leveren. Frankrijk heeft sinds 1976 een militair samenwerkingsverband met Tsjaad en er zijn sinds 1986 zo'n 1.200 Franse militairen in het kader van *Opération Épervier* gestationeerd. Zij hebben een doorslaggevende rol gespeeld in het afwenden van coups tegen Déby, de laatste keer in februari 2008, toen zij bij de aanval van rebellen op de hoofdstad N'Djamena het vliegveld verdedigden.

Toen de Franse minister van Buitenlandse Zaken, Bernard Kouchner, geen steun kon verkrijgen voor het instellen van humanitaire corridors in Darfur, zette hij zich in voor de al door president Chirac

voorgestelde *Europese* vredesmacht in Tsjaad.¹

Kouchner presenteerde de missie als antwoord op de crisis in Darfur. De VN-Veilighedsraad stemde in september 2007 in met de ontplooiing van EUFOR en MINURCAT in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek. De militaire component EUFOR zal tot maart 2009 als een overbruggingsmissie dienen, waarna de VN volgens plan de missie van de EU overnemen. De doelen van EUFOR zijn: bijdragen aan bescherming van burgers in gevaar, in het bijzonder vluchtelingen en ontheemden; levering van humanitaire hulp en het mogelijk maken van de bewegingsvrijheid van hulpverleners; en bijdragen aan bescherming van medewerkers, installaties en materieel van de VN. De Ierse generaal en EUFOR-bevelhebber Pat Nash benadrukte dat de missie 'independent, impartial and neutral' is.²

Gezien de beperkte toegankelijkheid en de enorme omvang van het uitzendgebied, met 200.000 km² vijf maal de oppervlakte van Nederland, moet EUFOR het hebben van het *afschrikkende effect* van de vredesmacht. Dit effect moet volgens de Franse generaal Henri Bentégat, de voorzitter van het militaire comité van de Europese Unie, niet onderschat worden. De VN-missie MINURCAT moet een speciale Tsjadische politie-eenheid van 850 politieagenten, het *Détachement Intégré de Sécurité* (DIS), gaan opleiden om de veiligheid in de vluchtelingenkampen te waarborgen. Verder moet MINURCAT het justitiële apparaat in Tsjaad verbeteren, mensenrechten bevorderen en het rekruteren van kindsoldaten tegengaan.

Tsjaad en Darfur

Het huidige beleid van de internationale gemeenschap ten aanzien van Tsjaad is een bijproduct van het beleid ten aanzien van de aangrenzende Soedanese provincie Darfur.³ Het besluit om EUFOR te ontplooiën kan niet los gezien worden van het onvermogen een robuuste vredesmacht in Darfur te stationeren. De missie moet het destabiliserende effect van Darfur op Tsjaad tegengaan. Er ontbreekt in de huidige aanpak echter aandacht voor de interne oorzaken van de crisis in Tsjaad. Het geïsoleerd gelegen land gaat sinds zijn onafhankelijkheid van Frankrijk in 1960 gebukt onder een vrijwel permanente staat van burgeroorlog en het is verdeeld tus-

sen een voornamelijk christelijk, Afrikaans zuiden en een islamitisch noorden met Arabische invloeden. Tot 1979 domineerden en onderdrukten regimes van politici uit het zuiden het noorden, sindsdien is het omgekeerde het geval en vindt de strijd om de macht plaats tussen allerlei groepen uit het noorden.

Darfur dient sinds 1966 al als uitvalsbasis voor rebellen en als toevluchtsoord voor vluchtelingen uit Tsjaad die proberen te ontsnappen aan droogte, oorlog en onderdrukking. Hoewel het conflict in Darfur interne oorzaken als verwoestijning en tientallen jaren verwaarlozing door de regering in Khartoem kent, zorgden door Libië bewapende Tsjadische rebellen eind jaren tachtig voor een escalatie.⁴ Arabische Tsjadiërs maken tot op de dag van vandaag deel uit van de *Janjawiid*, aanvankelijk een scheldwoord in Darfur voor bandieten uit Tsjaad, dat sinds het einde van de jaren tachtig door niet-Arabieren wordt gebruikt om er Arabische milities mee aan te duiden. De rebellenbewegingen in Darfur bestaan voor een belangrijk deel uit *Zagharwa*, de bevolkingsgroep waartoe ook de Tsjadische president Déby behoort.

Sinds het uitbreken van de opstand in Darfur in 2003 hebben in het bijzonder de terreurcampagnes van deze Arabische milities en de regering van Soedan honderdduizenden doden en twee miljoen vluchtelingen tot gevolg gehad. Vooral sinds 2005 vinden er aanvallen van Arabische milities in Tsjaad plaats, soms in samenwerking met Tsjadische rebellen. Deze milities rekruteren in Tsjaad ook onder niet-Arabieren. In april 2006 en februari 2008 vielen Tsjadische rebellen de hoofdstad N'Djamena aan. De aanvallen passen in de strategie van Khartoem om het verzet in Darfur te breken door een tweede front tegen de rebellen te openen via het destabiliseren van het oosten van Tsjaad en het aan de macht brengen van een bevriend regime in N'Djamena.⁵ Ongeveer 263.000 vluchtelingen uit Darfur, 180.000 intern ontheemden en 57.000 vluchtelingen uit de Centraal Afrikaanse Republiek krijgen humanitaire hulp in Tsjaad.⁶

De crisis in Tsjaad

De crisis in Darfur heeft de crisis in Tsjaad verergerd, maar niet veroorzaakt.⁷ De wetteloosheid, het gebrek aan democratie en de corruptie vormen belangrijke oorzaken voor de huidige crisis in Tsjaad. Déby is al achttien jaar president en bij de diverse presidents- en parlementsverkiezingen die sinds 1996 zijn gehouden, werd in toenemende mate door

de regering gefraudeerd. Het leger, de regering en het bedrijfsleven worden gedomineerd door *Zagharwa*, die maar 1,5% van de totale bevolking vormen. *Amnesty International* stelt dat de mensenrechtensituatie in 2008 nog verder is verslechterd.⁸

De belangrijkste reden voor het succes van de coup van Déby in 1990 was dat hij erin slaagde de *Zagharwa* in zowel Tsjaad als Soedan te mobiliseren. Maar het gezag van Déby werd onder de *Zagharwa* steeds meer ter discussie gesteld, toen hij met zijn belofte uit 2001 brak om zich niet meer verkiesbaar te stellen, vanwege het bevoordelen van zijn eigen clan en het weigeren van steun aan de in 2003 opblazende opstand in Darfur. Veel *Zagharwa* in Tsjaad sympathiseren met de opstandelingen in Darfur die het oosten van Tsjaad als uitvalsbasis gingen gebruiken en begonnen te rekruteren binnen de Republikeinse Garde van Déby. Hierdoor kwam de overeenkomst van Déby met Soedan om geen rebellen te steunen, onder druk te staan. Déby bestreed aanvankelijk in samenwerking met Soedan de rebellen uit Darfur. Een coup poging en toenemende deserties deden hem er in de zomer van 2005 echter toe besluiten een verbond met de rebellengroep *Justice and Equality Movement* (JEM) uit Darfur aan te gaan. Sindsdien laat Déby rebellen uit Darfur rekruteren in vluchtelingenkampen in het oosten van Tsjaad en voorziet hun van wapens. Khartoem ging de Tsjadische rebellen nu ondersteunen om Déby af te zetten. De afgelopen vijf jaar zijn zes verschillende akkoorden tussen Tsjaad en Soedan gesloten om de steun aan rebellen te stoppen, maar de oorlog 'bij volmacht' is niet beëindigd.

De leiders van de rebellen in Tsjaad zijn vaak afkomstig uit de regering en het leger of ze worden door Déby met het aanbod van een hoge positie overgehaald om over te lopen. De rebellen zijn verdeeld door persoonlijke en etnische rivaliteit. Een belangrijk deel van hen is zelf *Zagharwa* en hun leiders zelfs familie van Déby. Zij worden getrouwd door zowel Khartoem als Tsjadische rebellengroepen die onder andere minderheidsgroepen rekruteren. Na onderhandelingen tussen de regering en de rebellen in Libië werd op 3 oktober 2007 het akkoord van Sirte gesloten, maar de wapenstilstand hield niet lang stand. De aanwezigheid van een grote reserve aan werkloze mannen voor wie het dienen in het regeringsleger, rebellengroep of criminele bende de enige manier van leven is, houdt de permanente staat van crisis in Tsjaad in stand. Deze Tsjadiërs

hebben een regionale actieradius. Zo spelen zij behalve in de rebellenbewegingen en Arabische milities in Darfur ook een belangrijke rol in de burgeroorlog in de Centraal Afrikaanse Republiek. Het onderscheid tussen soldaat, rebel en bandiet is klein.

Een aantal oppositiepartijen besloot zich in 2002 te verenigen in hun verzet tegen de grondwetswijziging die een derde termijn voor Déby mogelijk moest maken. Zij boycotten sindsdien iedere verkiezing. Onder druk van Frankrijk en de EU sloot Déby op 13 augustus 2007 met deze coalitie een akkoord over verkiezingshervormingen. In september 2008 waren 91 van de 101 geregistreerde politieke partijen bij het akkoord aangesloten. Tijdens de aanval van rebellen op N'Djamena in februari 2008 werden drie prominente oppositieleiders gearresteerd. Een onderzoek door een internationale onderzoekscommissie naar de verdwijning van één van hen werd door het regime tegengewerkt.

Lokale conflicten zijn door de oorlog waarbij 'anderen' de strijd leveren (oorlog 'bij volmacht'; eindred.) en de burgeroorlog geëscaleerd. In Dar Sila, het gewest aan de grens met Soedan waar de *Nederlandse mariniers* zijn gestationeerd, geldt dit sinds de aanvallen van Arabische milities aan het einde van 2005. De conflicten gaan meestal over land en water tussen relatieve nieuwkomers zonder landrechten en bevolkingsgroepen die al langer in het gebied wonen. Vooral de *Dadjo*, de grootste etnische groep in Dar Sila, vormden het doelwit van de aanvallen en organiseerden zich vervolgens in eigen milities. Honderden dorpen zijn verwoest en duizenden mensen zijn door het geweld van de milities omgekomen. In Dar Sila bevinden zich 120.000 van de in totaal 180.000 ontheemden van Tsjaad. Hiervan behoort de meerderheid tot niet-Arabische bevolkingsgroepen. Een aantal Arabische bevolkingsgroepen vluchtte in 2006 naar Darfur. De regeringen van Tsjaad en Soedan hebben de etnische spanningen aangewakkerd, maar controleren slechts tot op zekere hoogte de milities die in grote delen van het platteland de dienst uitmaken. In juli 2008 sloegen duizenden ontheemden opnieuw op de vlucht en de VN rapporteerden in september 2008 dat de situatie in Dar Sila gespannen blijft.

Olie

In 2003 werd de oliepijplijn tussen het zuiden van Tsjaad en de kust van Kameroen in gebruik genomen. Olie biedt de enige hoop op economische voor-

uitgang in Tsjaad, maar in plaats van voor ontwikkeling te zorgen, hebben toenemende olie-inkomsten tot meer onvrede onder de bevolking, tot onenigheid in de entourage van de president en tot hogere wapenuitgaven geleid. Zonder de recente olie-inkomsten had Déby waarschijnlijk het onderspit tegen de rebellen gedolven.⁹

Zo lijkt Tsjaad niet te ontsnappen aan de 'resource curse', het fenomeen waarbij grondstofrijke ontwikkelingslanden door de exploitatie van bodemschatten worden getroffen door economische achteruitgang, instabiliteit, gewapend conflict, corruptie en minder democratie.¹⁰ De Wereldbank streefde er juist naar Tsjaad hiervoor te behoeden door in 2000 in het olieproject te investeren, op voorwaarde dat bijna alle opbrengsten in ontwikkeling zouden worden gestoken. Met 4,2 miljard dollar van een Amerikaans-Maleisisch consortium is het project de grootste investering in Afrika ten zuiden van de Sahara ooit en moest het een voorbeeld voor eerlijke verdeling van bodemschatten in een ontwikkelingsland worden.

Al na een half jaar echter schond Déby de overeenkomst, door met olie-inkomsten wapens te kopen. In september 2008 trok de Wereldbank zich definitief terug uit het project, na herhaaldelijke schendingen van de gemaakte afspraken. De pijlpijn heeft Tsjaad sinds het exporteren van olie in 2003 tot juli 2008 ruim 3 miljard dollar aan olie-inkomsten opgeleverd. Déby voelde zich in zijn conflict met de Wereldbank gesterkt door toenemende investeringen van China in de Tsjadische oliemarkt. China heeft al grote oliebelangen in Soedan en is daar met Rusland de belangrijkste wapenleverancier. Na de aanval op N'Djamena in april 2006 door rebellen die via Soedan van Chinese wapens waren voorzien, verbrak Déby de banden met Taiwan en erkende hij China.¹¹ Het Chinese staatsbedrijf China National Petroleum Corporation (CNPC) sloot in 2006 met Tsjaad een contract over olie-exploitatie ter waarde van 3,1 miljard dollar af en kwam in oktober 2007 overeen een olieraffinaderij ten noorden van N'Djamena te gaan bouwen.

EUFOR in Tsjaad

Op 28 januari 2008 kondigde de EU de ontplooiing van EUFOR aan. Dit was het startsein voor Tsjadische rebellen om de grens met Soedan over te steken en te beginnen aan hun *raid* op N'Djamena, met het doel de komst van de Europese militairen te voorkomen.¹² De aanval vertraagde de ontplooiing



van EUFOR verder. Zorgen over de neutraliteit van de missie maakten het de EU al moeilijk de benodigde manschappen, financiering en materieel bijeen te krijgen. Het aantal toegezegde militairen, 3.700, lag ruim onder de door de VN gewenste troepenmacht van minimaal 6.000 manschappen. In totaal leveren 24 lidstaten van de Europese Unie en Albanië nu 3.400 militairen, waarvan Frankrijk de helft voor zijn rekening neemt. Vanwege een gebrek aan helikopters ging de EU akkoord met een Russisch aanbod van vier transporthelikopters. Voor luchtsteun kan EUFOR naast twee gevechtsvliegtuigen en gevechtshelikopters een beroep doen op vliegtuigen die in het kader van *Opération Epervier* in Tsjaad zijn gestationeerd. In maart 2008 werd de missie operationeel, terwijl volgens plan dit al in november 2007 het geval had moeten zijn.

Ban Ki-moon stelde in september 2008 dat de aanhoudende onveiligheid het werk van hulpverleners ondermijnt en niet bevorderlijk is voor een duurzame terugkeer van ontheemden. Van januari tot december 2008 zijn er 160 aanvallen op hulpverleners door de VN geregistreerd. Daarbij kwamen vier hulpverleners om het leven. De VN rapporteerden in december 2008 dat de situatie in Tsjaad gespannen blijft en dat het banditisme in het oosten van het land zelfs is toegenomen. *Human Rights Watch* stelt dat EUFOR buiten de grotere plaatsen nauwelijks, en in gebieden onder controle van de rebellen in het geheel geen, veiligheid biedt.¹³ Het *afschrikkende effect* van de relatief kleine vredesmacht moet dus *niet overschat* worden. Toch wordt de aanwezigheid van de Europese militairen door burgers in het oosten van Tsjaad als positief ervaren vanwege de patrouilles, het opruimen van explosieven en bescherming bij gevechten tussen de rebellen en het regeringsleger.

Een belangrijke beperking is verder dat EUFOR niet gemandateerd en uitgerust is om de criminaliteit te bestrijden waaronder het oosten van Tsjaad gebukt gaat. EUFOR kan geen criminelen vervolgen of bestraffen en ontbeert het mandaat om binnen de vluchtelingenkampen op te treden.¹⁴ Voor het bestrijden van criminaliteit is EUFOR afhankelijk van de Tsjadische autoriteiten, MINURCAT en agenten van het *Détachement Intégré de Sécurité* (DIS). De ontplooiing van MINURCAT en DIS-agenten verloopt echter moeizaam. In november 2008 waren 863 mensen in het kader van MINURCAT ontplooid, terwijl het mandaat in 1.500 manschappen

voorziet. In december 2008 waren 418 van de voorgenomen 850 DIS-agenten opgeleid. De eerste agenten werden pas in oktober 2008 ingezet, nadat Déby hun wettelijke status had erkend.

Een nieuwe aanpak

Kofi Annan stelde in 2006 dat een vredesmissie in Tsjaad zonder serieuze onderhandelingen van de regering met de rebellen en Soedan geen *exit*-strategie heeft. De *exit*-strategie van EUFOR berust op het overbruggende karakter van de missie.¹⁵ De nieuwe vredesmacht onder VN-vlag, die EUFOR in maart 2009 moet aflossen, mist een dergelijk karakter en heeft een lange-termijnstrategie nodig.¹⁶ Ban Ki-moon rapporteerde in september 2008 dat de vervolgmisssie alleen zin heeft, als die ook een politiek mandaat krijgt, en dat de onpartijdigheid gewaarborgd moet worden door contact met de rebellen te leggen. Maar de regering van Tsjaad weigert aan deze voorstellen gehoor te geven. Volgens de VN-ambassadeur van Tsjaad gaat het niet om een klassieke vredesoperatie die neutraal moet zijn. Hij pleit ervoor dat de vredesmacht optreedt tegen de rebellen.

Ban Ki-moon heeft na onderhandelingen met Tsjaad zijn voorstellen voor een politiek mandaat en contact met de rebellen laten vallen en de volgende *benchmarks* als *exit*-strategie voor de vervolgmisssie geformuleerd: het voorzien in veiligheid en wets-handhaving door de overheid; terugkeer van een significant aantal interne ontheemden; en demilitarisering van vluchtelingen- en ontheemdenkampen. Het is echter de vraag of met de huidige aanpak deze doelstellingen bereikt kunnen worden. De crisis in Tsjaad moet niet alleen vanuit het perspectief van het conflict in Darfur worden benaderd. EUFOR en MINURCAT kunnen niet voor een terugkeer van vluchtelingen naar Darfur zorgen. Bovendien betekent een oplossing van het conflict in Darfur nog geen einde van de crisis in Tsjaad. Zonder aanpak van de interne problemen zullen de *benchmarks* van Ban Ki-moon moeilijk haalbaar zijn en zal Tsjaad geen stabiliserende invloed op de regio hebben.

Voor een oplossing van de interne crisis in Tsjaad zou Déby kunnen worden aangemoedigd om zowel met de gewapende als met de niet-gewapende oppositie te onderhandelen en om naast de voorgenomen verkiezingshervormingen ook te werken aan hervorming van justitie, leger, politie, bestuur en landbouw, alsmede aan een eerlijker verdeling van de (olie-)

inkomsten. Verder zou de regering een constructieve rol bij lokale conflicten kunnen spelen en moeten stoppen met het rekruteren van kindsoldaten. Om een einde te maken aan de *proxy*-oorlog tussen Soedan en Tsjaad zou de internationale gemeenschap druk kunnen uitoefenen om het akkoord van Dakar, dat voorziet in het staken van steun aan rebellen, uit te voeren. Een *geïntegreerde aanpak* is hierbij aan te bevelen. Thans treedt Senegal op als bemiddelaar tussen Tsjaad en Soedan, bemiddelt Libië tussen de Tsjadische regering en de rebellen en de Europese Unie tussen de regering en de oppositie.¹⁷

De Verenigde Staten en China, die respectievelijk bijna een kwart en een derde van hun ruwe olie uit Afrika importeren, hebben beide baat bij stabiliteit in Soedan en Tsjaad. Zij zouden een leidende rol kunnen spelen om de regimes ertoe te bewegen hun onderlinge en interne problemen op te lossen. De Europese Unie zou als belangrijkste handelspartner en grootste donor van Tsjaad de druk op Déby kunnen opvoeren om hervormingen door te voeren. Hierbij is een belangrijke rol voor bondgenoot Frankrijk weggelegd.

Noten

- 1 Jérôme Tubiana, 'The Chad-Sudan Proxy War and the "Darfurization" of Chad: Myths and Reality', in: *Small Arms Survey. Sudan Working Paper 12*, april 2008, blz. 53-55, 60. Zie voor oudere fasen van het conflict in Tsjaad ook: R. Buijtenhuijs, 'Donoren en democratiseringsprocessen in Afrika. Het voorbeeld van Tsjaad', in: *Internationale Spectator*, januari 1997, blz. 26-29 en vijf eerdere artikelen van zijn hand in dit blad in de periode 1979-1992 [toevoeging eindred.].
- 2 Geciteerd bij: Summary of Remarks by Lt General Patrick Nash, Operation Commander EUFOR Tchad/RCA. Press Conference, 29 januari 2008, blz. 6-7.
- 3 Alex de Waal, 'Making sense of Chad', in: *Justice Africa*, 4 februari 2008.
- 4 Ali Haggar, 'The Origins and Organization of the Janjawid in Darfur', in: Alex de Waal (red.), *War in Darfur and the Search for Peace*, Cambridge: Harvard University Press, 2007, blz. 126-127.
- 5 Tubiana, *a.w. noot 1*, blz. 32.
- 6 UN Security Council, 6023th meeting. S/PV.6029, 3 december 2008, blz. 2.
- 7 International Crisis Group, *Rapport Afrique N°144. Tchad: un nouveau cadre de résolution du conflit*, september 2008, blz. i.
- 8 Amnesty International, *Double Misfortune. Deepening human rights crisis in Chad*, december 2008, blz. 7.
- 9 Han van Dijk, 'Political deadlock in Chad', in: *African Affairs*, oktober 2007, blz. 698.
- 10 Nicholas Shaxson, 'Oil, corruption and the resource curse', in: *International Affairs*, november 2007, blz. 1123. Zie ook in dit blad: Saskia Baas, 'Grondstof voor conflicten: de vloek van de olie in Soedan', november 2007, blz. 543-547 [toevoeging eindred.].
- 11 Gérard Prunier, 'Chad, the CAR and Darfur: dynamics of conflict', in: *Open Democracy*, 17 april 2007.
- 12 'EUFOR in Chad and CAR. The EU's most taxing mission yet', in: *IISS Strategic Comments*, mei 2008, blz. 2.
- 13 Human Rights Watch, *Briefing to the UN Security Council on the Situation in Chad and the Central African Republic*, 4 december 2008.
- 14 Oxfam International. *Briefing Report 119. Mission Incomplete: why civilians remain at risk in eastern Chad*, september 2008, blz. 12-13.
- 15 Jan Tijmen Ninck Blok, 'De EU in Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek', in: *Atlantisch Perspectief*, november 2008, blz. 24-25.
- 16 De Nederlandse regering heeft aangegeven dat Nederland niet zal bijdragen aan de vervolgmisatie.
- 17 International Crisis Group, *a.w. noot 7*, blz. i, 39-40.

is masterstudent Geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam.
hoogleraar Internationale Veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie.

Koop je eigen paradijs: over land, mobiliteit en ontwikkelingsbeleid

Het dagbladartikel: 'Jong en hip Paramaribo is gek op kaas' vertelt hoe vijfduizend Nederlanders per jaar de oud-kolonie ontdekken als woon- en werkplaats.¹ Niet alleen Surinaamse Nederlanders keren 'terug', ook 'witte' Nederlanders hebben het land inmiddels ontdekt als immigratiebestemming. Suriname trekt. In 2007 kochten Nederlanders voor 20 miljoen euro vastgoed. De Surinaamse Bank verwachtte voor 2008 een verdubbeling.

De voordelen van Suriname zijn legio: men betaalt geen onroerend-goedbelasting, de kosten voor levensonderhoud zijn laag, het is er altijd lekker warm, het land is stabiel, de economie groeit en men kan er gewoon Nederlands praten. De huizen die Nederlanders kopen, liggen doorgaans in condominia, *zg. gated communities* – luxe wijken omgeven door hekken. Een voorbeeld is het project 'Palm village', waar 70% van de kavels is verkocht aan Nederlanders. *Palm village* is gebouwd aan de Suriname-rivier, op een oude koffieplantage. Rond 1800 werkten er honderden slaven, nu staan er kapitale villa's achter twee slagbomen. Een bewaker houdt 24 uur per etmaal de wacht. Voor nog geen 60.000 euro zet je er al een villa neer. Te duur voor de gemiddelde Surinamer, maar betaalbaar voor de groeiende groep Nederlandse toeristen. Onder hen opvallend veel vijftig-plussers; mensen die wat kunnen besteden en al bijna overal zijn geweest.

Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. Mondiaal is sprake van een sterke groei van huizen- en landbezit door buitenlanders. Terwijl migranten uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika hun heil proberen te zoeken in de Verenigde Staten, Europa en de Golfstaten, is er omgekeerd sprake van een *rush for land*. Met de slogan 'buy your own paradise' proberen vastgoedmakelaars op internet over de hele wereld de aandacht te trekken van potentiële kopers. Hierbij gaat het niet alleen om welgestelde particulieren die geïnteresseerd zijn in een huis in Suriname of een hippe strandvilla op Curaçao of Bonaire. Er zijn ook grote groepen Amerikanen die een huis laten bouwen in Mexico en Midden-Amerika, Europeanen die land kopen in Vietnam of Mozambique, verlichte ondernemers die investeren in natuurparken, maar ook bedrijven die op zoek zijn naar land voor de teelt van bio- en voedselgewassen. Overheden, bedrijven en particulieren zoeken om

uiteenlopende redenen massaal naar goedkoop land in de (sub)tropen.

Deze (nieuwe) *landrush* laat zien hoe de wereld bezig is te 'globaliseren'. Volgens Th.L. Friedman leven we in een 'interconnected world'. In zijn bestseller *The world is flat* schetst hij een beeld van de nieuwe moderne wereld: een platte wereld. Door de elektronische revolutie leven we sinds het jaar 2000 op een plat vlak, gedomineerd door *uploading, outsourcing, off-shoring, supply chaining* en *insourcing*. Globalisering biedt nieuwe mogelijkheden, ook voor de drie miljard mensen die tot nu waren buitengesloten; meedoen en profiteren is een kwestie van 'inpluggen'.

Natuurlijk is dit beeld niet realistisch. Slechts een beperkte groep heeft toegang tot de voordelen van globalisering. Maar door de nieuwe communicatie- en transporttechnologie is het inderdaad mogelijk geworden sneller te communiceren en te reizen, en eigenaar te worden van land en huizen op verre exotische bestemmingen. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de direct betrokkenen. De internationale *landrush* heeft ingrijpende gevolgen voor lokale ontwikkelingsmogelijkheden en armoedebestrijding in Azië, Afrika en Latijns-Amerika. In dit artikel wordt een beeld geschetst van de huidige trends en wordt ingegaan op mogelijke gevolgen.

De huidige *land rush* is het gevolg van een combinatie van geliberaliseerde grondmarkten en de *hausse* in directe buitenlandse investeringen (FDI). Volgens het *World Investment Report* werd in 2006 in de ontwikkelingslanden het hoogste bedrag ooit geïnvesteerd: 379 miljard dollar (een groei van 21% ten opzichte van 2005). In 2007 steeg dit zelfs tot 500 miljard, waarvan 13 miljard in de allerarmste landen. De investeringen betreffen diverse sectoren: vooral winning van delfstoffen (inclusief olie en gas); productie van biobrandstoffen en voedsel; en infrastructuur en dienstverlening, inclusief toerisme. Tussen steeds meer landen is sprake van *free trade*, al is niet duidelijk wat de gevolgen van de kredietcrisis zullen zijn.

Overheden in ontwikkelingslanden proberen in het kader van *good governance* voor een transparant ondernemersklimaat te zorgen. Buitenlandse investeerders worden in de watten gelegd, omdat aantrekken van buitenlands kapitaal een noodzakelijke voorwaarde is

voor economische groei. Dank zij dit beleid kunnen buitenlandse investeerders vrij gemakkelijk eigenaar worden van vastgoed (huizen, land en bossen), ook doordat de grondmarkten toegankelijk zijn geworden. In veel landen is sprake van een *real estate boom*, waarbij Amerikaanse en Europese investeerders, maar ook investeerders uit de Golfstaten, volop profiteren van aantrekkelijke regelingen. Naast belastingvoordelen worden garanties gegeven voor repatriëring van kapitaal, terwijl in geval van onteigening zeer aantrekkelijke compensatieregelingen worden geboden.

In de toenemende vraag naar land wordt voorzien door verkoop van staatsgrond en de uitgifte van concessies door overheden, maar ook via verkoop door particulieren, waaronder plattelanders. Velen van hen hebben de landbouw de rug toegekeerd en willen profiteren van de stijgende prijzen. Er zijn *zeven processen* die samen aanleiding vormen voor ingrijpende veranderingen in grondbezit en grondgebruik.

Residentiële migratie

Een belangrijke ontwikkeling die bijdraagt aan de huidige *land rush* is de snelle toename van residentiële migratie. Zo wordt *Palm village* in Suriname vooral bewoond door Nederlandse 55-plussers, die als antwoord op gestegen kosten van levensonderhoud op zoek zijn gegaan naar een comfortabel bestaan in een goedkope en zonnige omgeving met een aardige en zorgzame bevolking. Vanuit de Verenigde Staten vestigen zich ieder jaar aanzienlijke groepen in Midden- en Zuid-Amerika. Degenen die zich in landen als Mexico, Costa Rica of Panama willen vestigen, kunnen dat doen als *pensionado* (gepensioneerde), *rentista* (een buitenlander met een gegarandeerd inkomen) of *investor* (investeerder). De *pensionado* en de *rentista* hoeven geen belasting te betalen, terwijl er voor investeerders allerlei gunstige regelingen bestaan om een eigen bedrijf op te zetten. *Investor* mag je je pas noemen als je minimaal 200.000 dollar investeert. Investeerders in exporthandel, toerisme of herbebossing kunnen profiteren van allerlei financiële prikkels.

Velen vestigen zich in condominium-achtige wijken met eigen voorzieningen, een eigen bestuur en duidelijke regels: zo mogen er wel of geen huisdieren worden gehouden, of is het verboden op het terrein te parkeren. In deze gemeenschappen heeft de lokale overheid vaak weinig mogelijkheden invloed uit te oefenen.

Pensioenmigratie is een wereldomspannend verschijnsel. Op vele plaatsen zijn *retirement communities* ontstaan. Niet alleen in Mexico en Midden-Amerika

(als opvanggebied voor de Verenigde Staten en Canada), maar ook in de Maghreb-landen en Zuid-Afrika. Ook in verscheidene landen in Azië (Vietnam, Filipijnen, Thailand en Maleisië) is retirement migration een steeds belangrijker verschijnsel aan het worden.

Grootschalige toeristische complexen

Een tweede kracht achter de *land rush* wordt gevormd door investeringen in toeristische complexen. Internationale hotelketens zijn op zoek naar aantrekkelijke en strategische locaties voor de bouw van *all-inclusive resorts*. Plaatsen op de werelderfgoedlijst van UNESCO of met stip genoemd in de *Lonely Planet* zien buitenlandse investeerders als commercieel interessant. Van alle stranden in Costa Rica is nu 80% in handen van buitenlandse investeerders; in Bolivia is een archeologische locatie (met afdrukken van mammoetpoten) zomaar privé-bezit.

Ook hier geldt dat het moeilijk is zich een beeld te vormen van de ruimtelijke omvang van het proces, maar de lokale *impact* is vaak sterk. In veel gevallen ontstaat er een 'enclave-economie', met grote gevolgen voor werkgelegenheid en migratie en gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Investerings in toerisme worden thans door veel overheden van ontwikkelingslanden gestimuleerd, omdat deze mogelijkheden zouden bieden voor snelle economische groei. Een voorbeeld van een succesvolle groeier in dit verband zijn de Kaapverdische eilanden. Vanaf medio jaren '90 is de economie er steeds verder geliberaliseerd en mede dank zij forse investeringen in het toerisme is het land erin geslaagd in de *Human Development Index* op te klimmen van arm naar midden-inkomenland. In discussies over *good governance* wordt Kaapverdië gezien als lichtend voorbeeld van hoe het ook in andere landen zou kunnen: dank zij een stimulerend ondernemingsklimaat en politieke stabiliteit is het inkomen per hoofd van de bevolking tot 1.500 dollar per maand gestegen.

Op lokaal niveau is de situatie echter minder rooskleurig. Uit onderzoek uitgevoerd op Boa Vista blijkt dat het eiland vooral wordt bevolkt door Italianen (die volop investeren in hotels) en van het Afrikaanse vasteland afkomstige migranten (die op zoek waren naar werk). De oorspronkelijke bevolking is grotendeels gemigreerd of ontvangt vanuit het buitenland *remittances*. Er wonen nu al meer Kaapverdianen in het buitenland dan in 'eigen' land: 476.000 inwoners op de 10 eilanden, tegenover 500.000 verspreid over Europa en de Verenigde Staten.

Beschermde gebieden – natuureservaten en ecotoerisme

Een derde proces dat bijdraagt aan een stijgende vraag, vormen de landaankopen door particulieren en internationale organisaties in zg. 'lege' gebieden. Naast de vooral door overheden ingestelde officiële natuurparken zijn individuen en bedrijven steeds actiever in de aankoop van grote stukken land voor natuurbehoud, ecotoerisme of een combinatie daarvan. Een goed voorbeeld hiervan is Patagonië.

In *Patagonia vendida* ('Patagonië verkocht') beschrijft Gonzalo Sánchez (2006) hoe dit gebied in korte tijd vrijwel volledig werd opgekocht door Amerikanen en Europeanen. Hoewel 'buitenlanders' (Italiënen, Spanjaarden, maar ook Duitsers, Polen, Denen en zelfs Nederlanders) altijd al een belangrijke rol hebben gespeeld in de kolonisatie van Argentinië en grootgrondbezit er 'heel gewoon' is, gaat het vanaf de jaren '90 vooral om Noord-Amerikaanse en Europese miljonnairs die beslag hebben weten te leggen op gigantische arealen. Het gemak waarmee kon worden gekocht, had o.a. te maken met het feit dat de toenmalige president Menem er alles voor over had buitenlandse investeerders aan te trekken. Hij bestempelde het lege Patagonië simpelweg als 'land dat over was'. Slechts 5% van de 37 miljoen Argentijnen woonde in dit gebied. Voor aankoop van land gelden in Argentinië nauwelijks beperkingen. Door gebrek aan regels was alles legaal; voor geld was alles te koop, zelfs nationale parken. Thans is vrijwel geheel Patagonië privé-bezit, met inbegrip van natuurlijke hulpbronnen, zoals olie, gas en water. In die zin moet Patagonië bijna worden gezien als een vrijstaat. Volgens Sánchez is het toeval dat de inwoners zich Argentijnen noemen.

Hoewel het om legale aankopen gaat en sommige investeerders nobele doelen nastreven, is in Argentinië sinds de publicatie van Sánchez' boek steeds meer weerstand tegen deze landhonger ontstaan. Overigens blijft de grootschalige verkoop van grond niet beperkt tot Argentinië. Ook in het aangrenzende Uruguay werd de afgelopen vijf jaar meer dan vijf miljoen hectare aan buitenlanders verkocht.

Buitenlandse investeringen in bio- en voedselgewassen

De toegenomen jacht op land is ook het resultaat van de groeiende vraag naar bio-brandstoffen en (goedkope) voedselgewassen. Naast traditionele landaankopen voor veeteelt en *agribusiness* leidt deze vraag tot nieuwe en omvangrijke landaankopen. Behalve

om de uitbreiding van bestaande sojavelden (alleen al in Argentinië nu 16 miljoen hectare), gaat het om gewassen als suikerriet (Brazilië), de oliepalm (vooral in Maleisië en Indonesië) of japtropha (vooral in de drogere gebieden). In West-Kalimantan is het areaal oliepalmen sinds de jaren '90 van 500.000 tot meer dan 3,2 miljoen hectare gegroeid. Door de opmars van de oliepalm zijn grondconflicten in Indonesië sterk toegenomen. Buitenlandse bedrijven zijn in het kader van het *Clean Development Mechanism* ook geïnteresseerd in mogelijkheden om in herbebossingsprojecten te investeren.

Ook bij voedselgewassen blijkt sinds kort sprake van een toenemende buitenlandse vraag. Zo sloot een Zuidkoreaans bedrijf onlangs een lease-contract met Madagascar voor een periode van 99 jaar. Het gaat hierbij om een areaal van 1,3 miljoen hectare, dat volledig zal worden gebruikt voor voedsel- en palmolieproductie. Het te produceren voedsel zal naar Zuid-Korea worden uitgevoerd. Het initiatief moet als antwoord worden gezien op de toenemende voedselschaarste. De komende 15 jaar zal het land bouwrijp worden gemaakt met behulp van arbeidskrachten uit Zuid-Afrika.

Aankopen vanwege klimaatverandering

Ook verbonden met de klimaatverandering zijn pogingen van sommige landen om, vooruitlopend op de stijging van de zeespiegel, beslag te leggen op nieuwe territoria. Zo liet de regering van de Malediven onlangs weten 'geld opzij te leggen om nieuw land te kopen als de eilanden in zee verdwijnen'.² President Nasheed heeft zijn oog laten vallen op land in India of Sri Lanka, omdat die landen qua cultuur het dichtst bij de Malediven staan. Op de 1.192 eilanden van de Malediven wonen 380.000 mensen. Door de stijging van de zeespiegel is deze mini-staat gedoemd langzaam te verdwijnen in de Indische Oceaan, omdat het grootste deel van de eilanden er maar anderhalve meter boven ligt.

Dat dit probleem niet beperkt zal blijven tot laag gelegen eilanden, blijkt uit het feit dat in Azië 40% van de bevolking op een afstand van minder dan 60 km van de kustlijn woont. Zo zullen zo'n 332 miljoen in laaggelegen (kust)zones woonachtige mensen worden bedreigd door overstromingen en/of tropische stormen. Het aantal *environmental refugees* wordt op 10 miljoen geschat, niet alleen vanwege overstromingen, maar ook vanwege schaarste aan hulpbronnen en verwoestijning. Het zal leiden tot grootschalige – waar-

schijnlijk wel geleidelijke – bevolkingsverplaatsingen en nieuwe vraag naar land.

Speciale economische zones, infrastructurele werken, mijnbouw en stedelijke uitbreiding

Een geheel andere factor, die evenzo van invloed is op de *land rush*, is het toenemend ruimtegebruik als direct gevolg van het streven naar economische groei. Sinds de globalisering en de toegenomen internationale investeringen maken overheden, vooral in Azië, grond vrij voor de aanleg van *special economic zones*, inclusief de hierbij behorende infrastructurele werken, zoals vliegvelden en nieuwe rondwegen.

In India zijn tot nu toe 303 van deze zones gecreëerd, met een totale oppervlakte van 1.400 km². Een voorbeeld van een stad waar veel land werd onteigend om ruimte te maken voor ICT-parken en een vliegveld, is Hyderabad. In 1998 werd besloten tot de creatie van een HITEC city en in 2001 ontstond 'Cyberabad' (een gebied van 52 km²). Sinds 2002 is het aantal ICT-parken rondom Hyderabad gegroeid van 5 tot bijna 70 in 2007. Deze snelle ontwikkeling leidt tot verdringing van de landbouw en snelle stijging van de grondprijzen. Ook in andere Aziatische landen wordt in hoog tempo geïnvesteerd in *speciale economische zones*.

Vaak wordt de lokale bevolking gedwongen te vertrekken, al dan niet op basis van compensatieregelingen. Slechts een klein deel slaagt erin van de nieuw gecreëerde werkgelegenheid te profiteren (het merendeel is hiervoor te slecht opgeleid). Op steeds meer plaatsen gaan het streven naar economische groei en het aantrekken van buitenlandse investeringen gepaard met gedwongen verplaatsing van de lokale bevolking, de *zg. development induced displacement*. De Wereldbank schat dat in het jaar 2000 in China, India, Thailand en Cambodja ongeveer 10 miljoen mensen ten behoeve van economische groei zijn verplaatst. Een indrukwekkend voorbeeld is de bevolkingsverplaatsing in China vanwege de bouw van de *Three Gorges Dam*. Het ging hierbij om de gedwongen migratie van twee miljoen mensen. Ook de wereldwijde groei in mijnbouwconcessies zorgt ervoor dat de lokale bevolking steeds vaker het veld moet ruimen.

Naarmate overheden meer aangewezen raken op commerciële grondmarkten, zal 'ontwikkeling' steeds duurder worden. Voor zover er compensatieregelingen worden geboden, zijn deze vaak onvoldoende om de verplaatste bevolking in de gelegenheid te stellen op andere plaatsen grond terug te kopen. Terwijl enerzijds

duus wordt gezocht naar land voor het inrichten van *special economic zones*, moet anderzijds op zoek worden gegaan naar gebieden voor hervestiging. De grootste druk bestaat in de peri-urbane sfeer: er is nauwelijks ruimte meer voor 'gewone' stedelijke uitbreiding. Vooral in de nabijheid van steden staan de grondprijzen sterk onder druk; ook doordat welvarende stedelingen op korte afstand van de stad een weekendverblijf 'buiten' willen inrichten. Ook internationale migranten die besluiten geld te investeren in landaankopen, doen dat het liefst in de buurt van de stad (in hun herkomstdorp valt vaak niets te investeren).

Landaankopen door migranten in land van herkomst

De laatste factor van de landhonger betreft aankopen die internationale migranten doen die tijdelijk in Europa, de Verenigde Staten of andere bestemmingsgebieden wonen. Het afgelopen decennium was er sprake van een forse groei van de 'lange-afstandsmigratie', in de richting van Europa, de Verenigde Staten en de Golfstaten. Veel ontwikkelingslanden hebben hierdoor inmiddels een grote, over veel gebieden uitgewaaierde bevolking gekregen. De Aziatische 'diaspora' wordt geschat op minstens 60 miljoen, waarvan China 35 miljoen en India 20 miljoen. De Latijns-Amerikaanse diaspora bedraagt ruim 25 miljoen (Colombia, Brazilië, Peru en Venezuela). Afrikaanse voorbeelden zijn Nigeria, Senegal en Zuid-Afrika.

Inmiddels is er een aanzienlijke stroom van *remittances* ontstaan en zijn de nationale overheden steeds actiever in het ontwikkelen van beleid om migranten verder te stimuleren geld naar familie in hun herkomstland over te maken of te investeren. Uit onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de overboekingen wordt gebruikt voor aanschaf van huizen en land. Internationale migranten investeren meer in land dan niet-migrantenuitvoerders. Behalve voor landaankopen gebruiken migranten hun geld ook voor het formaliseren van eigendomsrechten, het huren of *leasen* van land en/of het aangaan van deelpachtrelaties.

Het kopen van land en huizen heeft voor migranten diverse voordelen: het is een vangnet – een spaarpot – en het helpt banden te onderhouden. Dat de aankoop van land 'overzee' door migranten een goede business is, blijkt uit het feit dat in Spanje eens per jaar voor Ecuadoraanse migranten een beurs wordt gehouden. Makelaars komen dan uit Ecuador over naar Spanje om migranten bij te staan bij verwezenlijking van hun plannen.

Gevolgen van de landhonger

Grootgrondbezit in handen van buitenlanders is natuurlijk geen nieuw verschijnsel. In de mijnbouw, agrarische sector en bosbouw waren al vroeg extreem grote bedrijven in handen van (agro-)industriële ondernemingen met internationaal kapitaal. Zo was een groot deel van de Paraguayaanse Chaco al in 1886 eigendom van de Argentijn Carlos Casado; deze bezat een areaal groter dan heel Zwitserland: ruim 5 miljoen hectare.

De huidige situatie is echter in diverse opzichten niet te vergelijken met de grondproblematiek van vroegere jaren. Herverdeling van land is niet langer een 'simpele' kwestie van sociale rechtvaardigheid (land voor wie het bewerkt) of efficiëntie (land voor de meest doelmatige producent). Het gaat minder dan vroeger om 'ouderwetse tegenstellingen', bijvoorbeeld die tussen grootgrondbezitters en landloze boeren (zoals tijdens de landhervormingen) en de concurrentie om land speelt zich minder exclusief af in een agrarisch-rurale context: landaankopen zijn tegenwoordig vaak bedoeld voor natuurbehoud (in het geval van 'lege' gebieden) of stedelijke uitbreidingen (in de ruraal-urbane periferie). Veel jongere plattelanders hebben niet langer interesse in een ruraal bestaan. Land wordt verkocht om de landbouw en het platteland definitief de rug toe te keren.

Vergeleken met vroeger is de diversiteit van de actoren sterk gegroeid: afgezien van de nationale en lokale overheden, hebben we te doen met particulieren, NGO's, financiële instellingen (die door faillissementen eigenaar worden van land) en de onroerend-goedsector. De landkwestie speelt zich bovendien steeds minder vaak af tussen 'directe burens'. De huidige transacties vinden plaats over grote afstand, de grondmarkten zijn geglobaliseerd en de belanghebbenden steeds mobieler.

In welke mate nu levert de huidige *land rush* (die gedeeltelijk samengaat met de *foreignization* van land) *voordelen* op voor de ontwikkelingsmogelijkheden van lokale groepen en wat zijn de *beperkingen*? Natuurlijk zijn er allerlei manieren waarop de wedloop om land positief kan bijdragen aan lokale ontwikkeling. Deze kan de staatskas spekken en zorgen voor extra financiële middelen. De lokale bevolking kan profiteren van nieuwe werkgelegenheid (zoals banen in de toeristische sector, de bouw of ICT-bedrijven), van nieuwe afzetmarkten en van verbeteringen in voorzieningen en infrastructuur. De groeiende vraag naar allerlei producten en diensten kan een impuls geven aan de voedsellandbouw en de lokale dienstverlening. Het gebruik van land voor natuurparken kan een rem vor-

men op ontbossing; biobrandstoffen en andere gewassen kunnen ervoor zorgen dat het landbouwkomen weer aanzienlijk wordt. Degenen die hun grond willen verkopen, kunnen profiteren van de stijgende grondprijzen en het geld gebruiken om nieuwe investeringen te doen. En ten slotte: contacten met buitenlandse individuen en ondernemingen kunnen positief uitwerken indien zij leiden tot nieuwe ideeën en meer innovatieve plannen.

De praktijk toont echter dat landhonger vaak gepaard gaat met negatieve effecten. Veelal moeten vooral de armere groepen als eerste wijken, zeker als zij nog steeds niet beschikken over formele eigendomsrechten (degenen met alleen traditionele rechten krijgen weinig bescherming van rechtswege). Gelijktijdig zullen het ook vooral de armere groepen zijn die, vanwege hun behoefte aan kapitaal, als eerste besluiten hun land te verkopen. Nieuwe bestaansansen liggen dan niet altijd voor het oprapen. Terugkopen van land is vaak te duur, terwijl verreweg de meeste armeren niet beschikken over de opleiding die nodig is om in aanmerking te komen voor nieuw gecreëerde werkgelegenheid. Nieuwe banen worden daardoor vaak ingenomen door meer gekwalificeerde of goedkopere migranten van elders. Waar de landaankopen bedoeld zijn voor toeristische ontwikkeling, ontstaat soms verhoogde criminaliteit, en de vorming van *gated communities* werkt vaak ontwrichtend op sociale samenhang en culturele identiteit. Een grote toestroom van toeristen betekent vaak een aanslag op natuurlijke hulpbronnen.

Natuurlijk is het onmogelijk een ondubbelzinnig antwoord te geven op de vraag of de *land rush* leidt tot *meer* of *minder* ontwikkeling. In ieder geval zal het verschijnsel leiden tot *andersoortige* ontwikkeling. De toenemende vraag naar land gaat vaak gepaard met *enclosure* en *displacement*. Hierdoor lijken twee soorten ruimten te ontstaan: enerzijds *enclaves of privilege*, met buitenlandse investeerders die samenwerken met de overheid; anderzijds *surrounding spaces*, met lokale groepen die door lokale instituties, tradities, cultuur of anderszins met elkaar zijn verbonden.

Terwijl er tussen beide ruimten inderdaad contrasten bestaan, is het interessant te constateren dat beide wel met elkaar in intensief contact staan. Bovendien geldt voor beide ruimten dat ze onderdeel vormen van grotere netwerken. Vanuit de *enclaves* onderhouden buitenlandse investeerders belangrijke contacten met hun herkomstgebied, terwijl vanuit de *surrounding spaces* contact wordt onderhouden met netwerken van migranten in de steden en vaak ook in het buitenland.

Het hoofdprobleem is niet zozeer dat de wereldomvattende *land rush* tot een dualisering van de ruimte leidt. Het eigenlijke probleem is dat beide ruimten (die van elkaar afhankelijk zijn) onvoldoende met elkaar 'sporen'. Om een positief of positiever ontwikkelings-effect te bereiken, is het dan ook nodig dat 'lokale' instituties beter op elkaar worden afgestemd, zodat via vergroting van *institutional complementarities* meer voordelen behaald kunnen worden. Voorbeelden van instituties die tegen het licht kunnen worden gehouden, zijn deelpacht- en erfpachtregelingen, eigendoms-wetten en erfrecht, belastingregels, onderwijssystemen en juridische kaders. De lokale (naar binnen gerichte) gemeenschappen moeten bovendien actiever en strategischer proberen in te spelen op de voordelen van een meer naar buiten toe gerichte oriëntatie, met gebruik van bestaande connecties (migranten, ondernemers). Externe actoren moeten intensiever worden betrokken bij het lokale (participatieve) planningsproces en omgekeerd. Zolang geen regels worden gesteld aan het functioneren van (globale) grondmarkten, zullen steeds meer *gated communities* en *enclaves of privilege* ontstaan.

Als direct uitvloeisel van de wedloop om land zagen lokale groepen hun omgeving ingrijpend veranderen (een invasie van bejaarde toeristen of de komst van grootschalige bedrijfsterreinen blijft nu eenmaal niet onopgemerkt). Men voelde zich niet meer thuis of was – al dan niet met voldoende schadeloosstelling – verplicht naar elders te vertrekken. Deze ontwikkeling lijkt zich voort te zetten. Zo zal een deel van de 'lokale' grondeigenaren zijn of haar perceel vrijwillig 'in de aanbieding' doen (en hiermee niet langer beschikken over een opvangnet). Als direct gevolg van *development induced displacement* zijn grote groepen gedwongen van woonplaats te veranderen. Kortom: globalisering draagt niet bij tot het ontstaan van een *global village*; het leidt tot omheinde exclusieve *enclosures* en tot *fragmentatie*.

De internationale ontwikkelingsagenda

Er doen zich thans over de hele wereld ingrijpende veranderingen voor in het ruimtegebruik. Het gaat om een onzichtbare revolutie (grond blijft liggen waar zij ligt), maar overdracht van eigendomsrechten heeft grote gevolgen, vooral voor verdeling van de armoede. De huidige trend, waarbij grote arealen worden opgekocht door 'externe actoren', heeft grote gevolgen voor lokale ontwikkeling; maar lokaal kan slechts zeer beperkt invloed worden uitgeoefend.

Om (verdere) negatieve effecten te beperken, dient *de wereldomvattende land rush op de internationale ontwikkelingsagenda te worden geplaatst*. Het principe van *private, exclusive and individuated property rights* valt niet zonder meer te rijmen met duurzame ontwikkeling op langere termijn. In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt de sterke groei van de directe buitenlandse investeringen te gemakkelijk gezien als 'positief resultaat'; en voor zover aandacht wordt besteed aan land, gaat het exclusief om *land titling* en registratie van landbezit (omdat dit zou bijdragen aan productiever grondgebruik), zonder dat voldoende wordt onderkend dat een groot deel van de lokale bevolking een bestaan in de landbouw niet langer ambieert, en zonder te verwijzen naar ongewenste processen van *land grabbing*.

Om beter inzicht te krijgen in de gevolgen, moet worden geïnvesteerd in *een sociaal monitoring systeem*. Terwijl internationaal volop informatie voorhanden is over kapitaalstromen en internationale migratie, geven bestaande statistieken op het terrein van land onvoldoende inzicht in processen van *foreignization* en de sociale gevolgen van de *land rush*. Door de grootschalige grondaankopen raken lokale groepen steeds vaker geïsoleerd of ze worden naar de achtergrond gedrongen. Huidige ontwikkelingen doen afbreuk aan internationale ontwikkelingsinspanningen in het kader van de *Millennium Development Goals* en stroken onvoldoende met doelstellingen op het terrein van veiligheid, migratie en klimaat. Kortom, meer aandacht voor de gevolgen van de mondiale handel in land en de ruimtelijke dimensie van duurzaamheid is broodnodig.

Noten

- 1 *NRC Handelsblad*, 22 oktober 2008.
- 2 *The Guardian*, 12 november 2008.

Dr E.B. Zoomers is hoogleraar sociale geografie, in het bijzonder internationale ontwikkeling, aan de Universiteit Utrecht en bijzonder hoogleraar regionaal ontwikkelingsbeleid en internationale migratie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit opstel is een bewerking van haar Utrechtse oratie (27 november 2008). De volledige versie is te downloaden op www.geo.uu.nl

Onstuitbare opmars van de Europese Raad verdient correctie

Komt het Verdrag van Lissabon er dit najaar alsnog door, dan versnelt dat de opmars van de Europese Raad. Voor de Commissie en het Europees Parlement zijn de gevolgen ingrijpend. Intussen werken de grote EU-landen, vooral Frankrijk, aan een toekomstige verdere versterking van die Raad, desnoods buiten 'Lissabon' om.

Een terugblik leert dat Nederland (met de andere kleinere lidstaten) de strijd tegen de opkomst van de Europese Raad¹ heeft verloren. Dat gebeurde al meteen in 1974 bij diens creatie, vervolgens nogmaals in 1987 bij de integratie van de Europese Raad in de Verdragen en ten slotte in 2003 in de Conventie. Het jaar 1961 is de uitzondering. Toen slaagde minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns er (nogal heroïsch) in om dwars tegen Frankrijk en Duitsland in de komst te blokkeren van een Europese Raad zoals president Charles de Gaulle die voor ogen had.

In 2003 promoveerde de Europese Conventie de Europese Raad tot de politiek belangrijkste instelling (Artikel 9B beoogd Verdrag van Lissabon) met een voltijdse voorzitter die vijf jaar kan aanblijven. Hij/zij kan voor 'President van Europa' gaan spelen. Deze voorzitter regeert vanuit Brussel met een eigen apparaat (en een ongetwijfeld bijpassende hofhouding).

'De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en conclusies en prioriteiten.' Deze taakomschrijving, neergelegd in het nieuwe verdrag, is voor grenzeloze uitleg vatbaar. Ze is overigens dezelfde als in 1992, toen die taak, pas 35 jaar na de eerste 'Europese Top' van 1957, eindelijk in het EU-Verdrag kwam. 'De Europese Raad oefent geen wetgevingstaak uit,' aldus het Verdrag van Lissabon. Dit was in 1974 bij de start al afgesproken. De handicap geen wetgevende instelling te zijn, omzeilen de staatshoofden en regeringsleiders echter regelmatig. Zij gieten hun overeenstemming over een bepaalde kwestie dan in een politiek akkoord, dat vervolgens via de Raad van Ministers van de Unie en de andere instellingen zijn juridisch beslag krijgt. Gaat het om een hete aardappel, bijvoorbeeld de financiering van de Unie, dan verloopt dat proces van juridisch bindende verankering zonder een komma in de over-

eengekomen tekst van de Europese Raad te wijzigen. Diens 'soft law' versteent dan aldus tot een bindende regeling.

'De Europese Raad is dé bron van alle belangrijke besluiten in de EU de laatste 25 jaar genomen,' zegt de voormalige voorzitter van de Commissie, Jacques Delors. Over het Europees Parlement en de Commissie zijn boekenkasten vol geschreven. Over de Raad van Ministers vind je veel minder publicaties en over de Europese Raad nauwelijks. Mogelijk speelt hier het tamelijk ongrijpbare karakter van de 'Europese Top'.²

In Den Haag denkt men overigens anders over de Europese Raad dan Delors. J.H. Sampiemons artikel 'De ziekte van Europa huist in de Europese Raad' verschijnt op 22 juni 1994 in *NRC Handelsblad*. In 2001 bepleit VVD-leider Hans Dijkstal een verbod op de Europese Raad. Hij kan het niet langer aanzien dat de regeringsleiders daar aan de lopende band opdrachten bedenken die anderen moeten uitvoeren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken vreest van de Europese Raad (terecht) ondermijning van de positie van de eigen minister en de staatssecretaris. In 2003 debatteren acht Nederlandse staatssecretarissen voor Europese Zaken in Brussel.³ Unaniem concluderen zij (na bijna dertig jaar redelijk succesvol opereren) 'dat de Europese Raad het grootste gevaar is dat de Europese integratie bedreigt'. Vervolgens noemt staatssecretaris voor Europese Zaken Atzo Nicolaï in de Conventie de voorgestelde vaste voorzitter van de Europese Raad een 'omnipotente Zonnekoning', die aan niemand verantwoording hoeft af te leggen. Nederland probeert dan samen met de andere kleinere landen, met de Europese Commissie en met het Europees Parlement de actieradius van die voorzitter te beperken. Dat moet via een strikte taakafbakening en een kortdurende zittingstermijn. In het Verdrag van Lissabon is van dat alles echter weinig terechtgekomen.

De belangrijkste resultaten

De opmars van de Europese Raad begint op de zonige 26ste juni 1984 in Fontainebleau nabij Parijs. Daar buigen de leiders, na jarenlang verzet, voor premier Thatchers 'I want my money back.' Het akkoord

over een contributiekorting voor de Britten maakt de weg vrij zich volop met andere aspecten van Europa te gaan bezighouden. De resultaten en besluiten zijn vanwege de lange tijdsperiode en omdat de Europese Raad⁴ zich met werkelijk alles heeft bemoeid, moeilijk samen te vatten. Neem bijvoorbeeld Justitie en Binnenlandse Zaken, een onderwerp dat vooral sedert de Top in Amsterdam (1997) iedere vergadering terugkeert. Daarom in kortschrift.

- 1 Herziening van de Europese verdragen in 1985, 1991, 1997, 2001, 2004, 2007 en 2008.
- 2 Het regelmatig vastleggen van de hoofdlijnen van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.
- 3 Het starten, begeleiden en afsluiten van de uitbreidingsonderhandelingen van 1981, 1986, 1995, 2004 en 2007, met inbegrip van de toetredingsvoorwaarden.
- 4 Het zevenjaarlijks besluiten over de financiering van de Unie. Dit inclusief de bijdrage van afzonderlijke lidstaten, zoals de Britse en de Nederlandse korting.
- 5 Het lanceren, uitwerken en verwezenlijken van de Economische en Monetaire Unie (EMU), met de euro als eenheidsmunt.
- 6 Het initiatief nemen tot en later flatteren van een gigantisch pakket wetgeving.
- 7 Het benoemingsbeleid vanaf de voorzitter van de Commissie tot de president van de Europese Centrale Bank.
- 8 Optreden als hoogste scheidsrechter inzake kwesties waarop de Raad van Ministers is vastgelopen.

De Europese Raad heeft inmiddels de machtsverhoudingen in de Unie door elkaar geschud. In 1991 kon mijn proefschrift (zie auteursnoot op blz. 82) nog afsluiten met de conclusie dat 'in tegenstelling tot de oorspronkelijke verwachtingen, de Europese Raad zijn plaats heeft gevonden in het besluitvormingsproces *zonder* de machtsverhouding te verstoren tussen Commissie, Ministerraad en Europees Parlement'. Die stelling is inmiddels totaal onhoudbaar. De klassieke 'Communautaire Methode' van de EU, als sleutel van de totstandkoming van wetgeving en andere besluiten, is door het optreden van de Europese Raad blijvend gewijzigd. Officieel functioneert de Unie nog altijd op basis van de oude spelregel waarbij de Commissie de voorstellen tot wetgeving doet. Daarop volgt een advies van het Europees Parlement, dan wel medebeslissing samen

met de Raad van Ministers. In de praktijk echter is het de Europese Raad die heel vaak de initiatieven aankondigt. Vervolgens ziet die Raad erop toe dat Commissie, Ministerraad en Parlement het wetgevingsproces op basis van zijn orders uitvoeren. Aldus werd de onafhankelijke rol van de Commissie, van het Europees Parlement en ook die van de Raad van Ministers, zoals neergelegd in de Verdragen, aangeast.

De 'Communautaire Methode' verzwakt

Het ondergraven van de Communautaire Methode heeft ingrijpende gevolgen. De autonome competentie die de Europese instellingen vanaf het begin (de start van de EGKS in 1953) hadden, is afgezwakt. Het zijn thans de politieke leiders van de lidstaten, en dus niet die van de instellingen, die vaak het eerste en laatste woord hebben. De Commissie verspeelde in sommige gevallen zelfs haar rol als neutrale supervisor van de *uitvoering* van eenmaal aangenomen besluiten. Alleen de beslissende rol van het Hof van Justitie bleef ongewijzigd.

Deze fundamentele verschuiving ontwikkelde zich de afgelopen decennia zonder enig grondig debat daarover. De opwaardering van de Europese Raad kreeg de Conventie van 2003 hapklaar voorgeschoteld door voorzitter Giscard d'Estaing. Daaraan ging geen voorbereidend overleg vooraf, niet met de regeringen, niet met de Commissie, niet met het Europees Parlement. Het was 'slikken of stikken'. De negentien kleinere lidstaten hebben zich niettemin verzet. Maar tevergeefs.

Door de opmars van de Europese Raad is de 'institutionele balans', eufemisme voor de machtsverhoudingen binnen de Unie, verschoven in de richting van de nationale hoofdsteden. Het destijds brede verzet hiertegen in de Conventie woekert nog voort. Afgelopen voorjaar bleek in het Coreper (Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de EU) dat de regeringen die sterk voor de Communautaire Methode zijn, waaronder Nederland, erop gebrand zijn het takenpakket van de komende voorzitter van de Europese Raad te beperken. Commissievoorzitter José Manuel Barroso wil dat ook. De kleinere landen vrezen dat anders de Commissie verzwakt. Dat zou ertoe leiden dat vooral zij in het besluitvormingsspel aan het kortste eind trekken. 'Het is van wezenlijk belang dat het mandaat van de vaste voorzitter goed afgebakend wordt in het nog op te stellen Reglement van Orde van de Europese Raad,' zegt staatssecretar-

ris Frans Timmermans van Europese Zaken. Deze discussie zal herleven zodra Ierland bij referendum het Verdrag van Lissabon alsnog accepteert, verwacht Timmermans.

De 'Communautaire Methode' versterkt

Tot nu toe is het (enigszins negatieve) beeld geschetst van de Europese Raad, zoals die in de kleinere landen wordt gezien. Mijn onderzoek naar de werkwijze en de resultaten leert echter dat er nog een totaal andere kant zit aan diens activiteiten. Wie de topconferenties nauwkeurig volgt, weet dat het verloop daarvan duidelijke invloed heeft op de werkwijze van de andere instellingen en vooral van de Commissie. Dat (zelden belichte) aspect komt hieronder aan de orde en staat uitvoeriger beschreven in mijn boek *The European Council*.

Is, met andere woorden, de genoemde vrees voor *verzwakking* van de 'Communautaire Methode' wel echt gerechtvaardigd als je kijkt naar de gang van zaken in *de praktijk*? Nadere analyse van de talloze activiteiten en de manier van werken van de Europese Raad leert dat de Communautaire Methode door het optreden van de Europese Raad heel vaak juist *beter* functioneert. Deze stelling verdient wel nadere uitleg.

Tijdens hun topconferenties duiden de politieke leiders per kwartaal aan welke initiatieven zij van de Commissie verwachten. De Commissie haakt daarop ijverig in. Ontstaat vervolgens bij de besluitvorming over genoemde initiatieven in de Ministeraad een blokkade, dan treedt de Europese Raad als scheidsrechter op. Een hoge Commissiefunctaris ziet de Europese Raad als een instrument in handen van de Commissie. 'Wij suggereren de regeringsleiders regelmatig ons als Commissie te vragen om een paper of een concreet voorstel. Dank zij de steun vooraf van de "Big Boys and Girls" in de "Europese Top" torpederen wij zo doende op voorhand de oppositie van ministeriële vakraden,' aldus deze bron. Voorzitter Barroso gaat nog verder. Hij maakte op een gegeven moment bekend pas voorstellen te willen doen, zodra hij tevoren verzekerd was van positieve respons van de Europese Raad.

In het verfijnde Europese onderhandelingspel maken de staatshoofden en regeringsleiders via hun interactie met de Commissievoorzitter zodoende 'vuile handen'. Zij raken persoonlijk (vooral als ze voorzitter worden) verantwoordelijk voor de Europese politiek. Zij worden zo elk voor zich zelf

belanghebbende bij een soepel functioneren van de Communautaire Methode als basis van besluitvorming. Zoals bekend heeft de bulk van alle Europees overleg plaats in de driehoek Commissie-Ministeraad-Parlement. Thans wordt dat beraad op hoofdlijnen aangestuurd door de Europese Raad en het krijgt door de betrokkenheid van de regeringschefs meer kans van slagen.

Wat geldt voor de initiële fase van de Europese plannenmakerij, is ook van toepassing op de besluitvorming daarover. Europese toppen blijken bij uitstek geschikt om moeilijk oplosbare kwesties via nachtzittingen de wereld uit te helpen. Meermalen zag ik als verslaggever in de vroege ochtend uitgeputte en zichtbaar 'kapot' zijnde regeringsleiders, soms na vijf dagen onderhandelen, uit de vergaderzaal komen strompelen. Tussen zes en negen in de morgen kwamen zij dan doodmoe maar zichtbaar opgelucht, altijd vergezeld van hun bewindslieden van Buitenlandse Zaken/Europese Zaken en soms van Financiën, de media over hun slotakkoord informeren. Wat waren ze keer op keer gelukkig al onderhandelend te hebben gescoord. Dergelijke ochtendtaferelen rond kwesties die de ontwikkeling van Europa hebben bestempeld, deden zich voor bij de akkoorden over de nieuwe Verdragen van Maastricht (1991) en Amsterdam (1997), vervolgens in Berlijn (1999), met Agenda 2000 als het financieringsakkoord tot 2007, en in Nice (2000) het nieuwe verdrag. Vervolgens in Brussel: in 2004, met de Grondwet voor Europa; in december 2005, met het financieringsakkoord 2007-2013; en in juni 2007, met het akkoord over het Hervormingsverdrag/Verdrag van Lissabon. Gedurende meer dan dertig jaar ter plekke volgen van de Europese Raad herinner ik me niet één van zulke doorslaggevende, goed voorbereide bijeenkomsten die uiteindelijk dan toch nog mislukte.

Deze totale inzet voor Europa van de hoogste nationale politieke leiders en de toewijding waarmee zij zich zo nodig te zamen in een politiek hete kwestie vastbijten, mag niet worden onderschat. Tegelijk blijkt bij moeilijke agendapunten dat de Europese Raad alleen dan uit de impasse ontsnapt, als de Commissie, de Raad van Ministers (inclusief het Raadssecretariaat), het Coreper en vooral het Voorzitterschap de zaak gedetailleerd hebben geprepareerd. Na zo'n grondige voorbereiding kunnen de regeringsleiders een knelpunt waarop de 'gewone' Ministerraad eerder is vastgelopen, alsnog opruimen.



In dit verfijnde onderhandelingspel betekent de tussenkomst van de Europese Raad voor de genoemde 'Communautaire Methode' geen afzwakking, zoals vaak wordt gedacht, maar een *versterking*. Dank zij de installatie van het vliegwiel 'Europese Raad' ont-snapt de Unie keer op keer uit een politieke impasse. Vandaar wellicht dat Jean Monnet bij de creatie dit hoge orgaan aanduidde als de 'Voorlopige Europese Regering'.

De toekomst van de Europese Raad

Het verloop van de vergaderingen vertoont inmiddels belangrijke veranderingen. Met 28 leden (met inbegrip van de Commissievoorzitter) rond de tafel gaat het anders dan in het aanvankelijke clubje van negen, filosoferend 'met de benen op tafel'. Met de ministers en het secretariaat er bij kom je tegenwoordig op minimaal 70 deelnemers. Echt onderhandelen is er plenair niet meer bij. De koehandel over essentiële kwesties heeft thans plaats buiten de vergaderzaal, tussen de voorzitter en de dwarsliggende landen. De Franse president en de Duitse kanselier zijn daarbij nauw betrokken. Afhankelijk van het probleem speelt ook de Commissiedelegatie haar rol. Iedere vergadering waar het erom spant, beslaat tegenwoordig twee cirkels: de *meeting* zelf en de 'inner circle' (de zogenaamde biechtstoel), waar de knopen worden doorgehakt.

Een naar verwachting verre gaande karakteromslag brengt bovendien de komst van de *fulltime*-voorzitter, zodra het Verdrag van Lissabon toch nog in werking treedt. Vanaf dan opereren aan rotonde Schuman in Brussel twee kapiteins, namelijk de Commissievoorzitter en de voorzitter van de Europese Raad. Het risico is dat zij elk hun eigen plannen gaan uitbreiden en erover onderhandelen. Dat moet dan wel tot frictie leiden, met alle nadelen van dien. De grote landen, zo leerde het verloop van de Europese Conventie, wilden niettemin beslist zo'n extra permanent voorzitterschap. Waarom eigenlijk?

Een 'President voor Europa'

De grote landen storen zich aan '*l'effect nombre*', het gegeven dat de Europese Raad zóveel leden telt. De traditionele tafelronde om elkaar bij de start van de 'Top' te begroeten, kostte al een halve namiddag en is daarom afgeschaft. Bij het Parlement, en wellicht later bij de Commissie, wordt het ledental beperkt. In de Europese Raad kan dit niet, zelfs niet als er nogmaals een tiental landen zou toetreden. Ieder

land moet daar altijd zelf vertegenwoordigd zijn. Ruwweg dertig regeringsleiders met evenveel uiteenlopende nationale belangen, plus het gegeven dat de Raad álle belangrijke kwesties wil volgen en dat alles via één vergadering per kwartaal, dat smeekt inderdaad om een vaste voorzitter. Hij/zij leidt en stimuleert de werkzaamheden van de Europese Raad en zorgt met de Commissievoorzitter voor een gedetailleerde voorbereiding en voor continuïteit. Daartoe zal de voorzitter te voren alle hoofdsteden bezoeken, wat voor een overbezet regeringsleider als roulerend voorzitter vandaag de dag ondoenlijk is. Zodra een echt breekpunt in zicht komt (gemiddeld is dat om de twee jaar het geval), zal de voorzitter te voren volop met de dwarsliggers onderhandelen. En

De Europese Raad heeft de machtsverhoudingen

binnen de Unie flink door elkaar geschud

wel zodanig, dat hij met een mogelijk compromis in zijn hoofd de 'Top' kan openen. Aldus opererend deed president Nicolas Sarkozy de recente belangrijke Europese Raad van december 2008 slagen. Zit zo'n ultiem compromis er niet in, dan zal zo'n vaste voorzitter het knelpunt als 'onrijp' van de agenda halen, wil hij/zij zelf gezichtsverlies vermijden. De vaste voorzitter zal ten slotte bovendien hét zwakke element in het functioneren van de Europese Raad aanpakken, namelijk er achteraan gaan dat eenmaal afgesproken intenties en besluiten ook metterdaad worden uitgevoerd. Daaraan ontbreekt het nu soms nog.

Ondanks de voordelen van de installatie van een 'President van Europa' (zoals de media hem zullen dopen) hebben de kleinere landen, de Commissie en het Europees Parlement zich tegen zijn komst verzet. Twee kapiteins op één schip, dat werkt niet. De grote landen willen op den duur (naar Frans nationaal model) daarom de Commissievoorzitter ongeschikt maken aan de Raadsvoorzitter. Het stoort de 'Big Boys' dat driekwart van de regeringsleiders uit de kleinere landen komt. Om dat overwicht te corrigeren, wil Frankrijk samen met de andere grote landen bij de eerstvolgende verdragsherziening een permanent 'Bureau' rond de vaste voorzitter van de Europese Raad creëren. De Commissie legt daar verantwoording af (en aan het Europees

Parlement). Dat staat te lezen in de voorstellen die voorzitter Giscard d'Estaing, het Verenigd Koninkrijk en Spanje in 2003 in de Conventie (tevergeefs) lanceerden.

Opmars Europese Raad corrigeren

Gelukkig bestaat er een alternatief voor het omstreden dubbele voorzitterschap. Het is te overwegen te zijner tijd het voorzitterschap van de Commissie en dat van de Europese Raad aan dezelfde persoon te geven. Zo'n combinatiebaan overwelft de permanente spanning tussen de intergouvernementele Raad en de supranationale Commissie. In plaats van frictie dan wellicht synergie. Eén voorzitter versterkt tegelijk de Commissie en het functioneren van de staatshoofden en regeringsleiders via de Raad. Zo'n 'president' geeft Europa bij het publiek een bekend gezicht. In de Europese Conventie bestond veel steun voor zo'n toekomstige ontwikkeling. Overigens zit er aan de introductie van zo'n 'dubbele voorzitter/president' meer vast dan hier geschetst.

De kleinere landen kunnen te zijner tijd de onstuitbare opmars van de Europese Raad corrigeren door aan te sturen op één president/voorzitter. Mogelijk ligt hier een taak voor de ongebruikelijk lange reeks kleinere landen, waaronder Nederland, die in de periode 2015-2020 voorzitter worden. Gemakkelijk zal zo'n ingreep niet verlopen. De politieke leiders van de grote landen zien vanuit een klassiek 'verdeelt en heerst'-schema graag twee 'Europese presidenten'. Hun eigen leidende positie als échte President loopt dan minder gevaar te verbleken. Toch legt een éénpersoons-voorzitterschap van Raad en Commissie een wenselijke breuk in de onstuitbare opmars van de Europese Raad.

Noten

- 1 De Europese Raad bestaat uit de Staatshoofden en Regeringsleiders en de voorzitter van de Commissie. De ministers van Buitenlandse Zaken en vaak ook die van Financiën vergezellen hen. De Commissievoorzitter is vergezeld van een vice-voorzitter, terwijl de Secretaris-Generaal van de Raad/Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB eveneens aanwezig is. Cyprus en Frankrijk zijn vertegenwoordigd door hun president, terwijl ook namens Bulgarije, Finland, Litouwen, Polen, Roemenië en Tsjechoë soms de president aanwezig is.
- 2 *The European Council* (zie auteursnoot op deze bladzijde) is niet zozeer geschreven vanuit een politieke theorie als wel vanuit de dagelijkse praktijk. Een recensent miste bovendien interviews met Franse, Duitse en Britse politici. Dit is echter verklaar-

baar. Sedert de komst van de Europese Raad heb ik bij meer dan 100 'toppen' ter plaatse de ontelbare slotpersconferenties gevolgd van de Franse, Duitse en Britse leiders en hun naaste medewerkers. Dit vanaf James Callaghan, Helmut Schmidt en Valéry Giscard d'Estaing tot vandaag Gordon Brown, Angela Merkel en Nicolas Sarkozy. Daarnaast nog andere politici gaan opzoeken die nooit een Europese Raad hebben bijgewoond, leek me minder zinvol.

- 3 Bijeenkomst van de vereniging *Machiavelli*. Het ging om L.J. Brinkhorst, H. van den Broek, P. Dankert, W. van Eekelen, Durk van der Mei, Atzo Nicolai, Michiel Patijn en R. van der Linden.
- 4 Juridisch is er een belangrijk verschil tussen de Europese Raad, de Raad in de samenstelling van de Staatshoofden en Regeringsleiders en de vergadering van de Staatshoofden en Regeringsleiders, bijvoorbeeld als Intergouvernementele Conferentie (IGC) bij verdragsherziening. Zo is de Commissievoorzitter volwaardig lid van de Europese Raad, maar geen lid van de andere samenstellingen. Uit het verloop van de vergaderingen blijkt echter dat de Commissievoorzitter ook in de andere composities aanwezig is, desgewenst het woord voert en aan de beraadslagingen deelneemt. Dat gegeven relativiseert het verschil tussen de diverse composities.

journalist, volgt de vergaderingen van de Europese Raad sedert het begin in 1975 ter plekke. Hij promoveerde in 1991 in Brussel op dit onderwerp. Recent is een op de toekomst geschreven versie verschenen van zijn proefschrift uit 1991: *The European Council* (Londen: John Harper Publishing, 2008, 271 blz., ISBN: 978-0-9556202-1-8). In Nederland is dit boek te bestellen bij Juridische Boekhandel Jongbloed te Den Haag (prijs: 29,50 euro).

Vorbij federatie en confederatie: de EU als Unie van burgers en lidstaten

De Britse diplomaat Robert Cooper betoogt dat het einde van de Koude Oorlog in 1989 de overgang van de moderne naar de postmoderne wereld meebrengt.¹ Het belangrijkste kenmerk van de moderne tijd lag in de absolute soevereiniteit van staten. Het stelsel van internationale betrekkingen waarin de staatssoevereiniteit centraal stond, was gebaseerd op de Vrede van Westfalen uit 1648. In dit systeem waren staten gelijkwaardig en behoorden ze het beginsel van non-interventie te respecteren. Binnen de grenzen van hun eigen territorium hadden staten volledige vrijheid van handelen, terwijl ze zich in het internationale strijdperk geheel door de *raison d'État* konden laten leiden. Hoewel het Westfaals systeem als voordeel had dat het binnen de grenzen van de afzonderlijke staten gezag en orde bracht, werd interne vrede betaald met de prijs van internationale anarchie. Dit stelsel van geïnstitutionaliseerde chaos zou uitmonden in de loopgraven van de Eerste en de slagvelden van de Tweede Wereldoorlog. Europa was dus wel gedwongen de beginselen van de machtspolitiek in te ruilen voor 'een nieuw systeem, dat een nieuwe taal en, tot op zekere hoogte, een nieuwe politiek vereist'.

Het temmen van staten

De val van de Muur in 1989 symboliseert het eind van het bestaande stelsel van internationale verhoudingen. Cooper ontwaart een nieuwe staatsopvatting, die gekarakteriseerd wordt door openheid, door transnationale samenwerking, door inmenging in elkaars aangelegenheden en de aanvaarding van de jurisdictie van internationale gerechtshoven. De Europese Unie is het meest ontwikkelde voorbeeld van een postmodern systeem. De grondgedachte van de Europese samenwerking is geweld te vervangen door de rechtsstaat. Het uiteindelijke doel van de EU ligt dan ook niet in het afschaffen van de afzonderlijke staten, maar in het temmen ervan.² De EU is in Coopers optiek een unie van staten.

Wat is de Europese Unie?

Deze stelling staat haaks op de opvatting van Michael Burgess dat de EU juist een federaal Europa vormt. Burgess baseert deze visie op de overweging dat de Grondwet voor Europa de afronding van een

geleidelijke ontwikkeling naar een federaal Europa betekent.³ Het feit dat de EU niet langer op verdragen maar op een grondwet komt te berusten, wijst er volgens hem op dat de lidstaten de Unie als méér dan een intergouvernementele organisatie beschouwen.

De Belgische politicoloog Paul Magnette probeert duidelijkheid te verschaffen in deze complexe materie.⁴ Hij geeft een overzicht van argumenten pro en contra de notie van de EU als federale staat dan wel internationale organisatie. Ook hij neemt het Westfaals paradigma tot uitgangspunt. In dit systeem van internationale betrekkingen omvat soevereiniteit twee doeleinden: binnen het staatsverband wordt elke vorm van machtsuitoefening onderworpen aan het recht; daarbuiten geen vreemde overheersing. Hier vloeit uit voort dat de politieke theorie slechts twee mogelijkheden kent: staten kunnen ófwel een confederatie vormen die gebaseerd is op verdragen óf opgaan in een federale staat met een eigen grondwet als oorsprong. *Tertium non datur*. Een derde mogelijkheid is er niet. Magnette wijst er dan ook fijntjes op dat de Europese Unie theoretisch niet alleen onbestaanbaar, maar ook onvoorstelbaar is.

Deze conclusie is niet louter van academisch belang. De Europese Raad blijkt namelijk langs dezelfde lijnen verdeeld te zijn. Sommige regeringsleiders streven naar een federaal toekomstideaal, terwijl anderen juist een Europa van de Vaderlanden bepleiten. De verschillen van mening over het einddoel van de Unie konden zelfs de leden van de Conventie over de toekomst van Europa niet bijleggen. In het voetspoor van de 'conventionairs' besloten de regeringsleiders hun politiek van stilzwijgende overeenstemming over de onderlinge onenigheid dan maar voort te zetten. Dit beleid van de Raad is in de loop der jaren tot een dergelijke graad van perfectie gevoerd, dat het door insiders wordt aangeduid als de *paradox van de finaliteit*. Het geheim van deze paradox is dat er op het gebied van de Europese integratie alleen voortgang geboekt kan worden op voorwaarde dat en zolang als het einddoel, de *finalité politique*, van dat proces in het midden wordt gelaten.⁵

De UPO van Jacques en José

De afspraak het oneens te zijn over aard en doel van

de integratie dateert al van het begin der samenwerking. De kloof tussen federalisten en intergouvernementalisten werd overbrugd in de preambule van het Verdrag van Rome uit 1957, waarin de deelnemende staten hun wil tot uitdrukking brengen 'de grondslagen voor een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa te leggen'. Bij gebrek aan overeenstemming groeide de gewoonte de Europese instellingen als een *constructio sui generis* aan te duiden. Als voorzitter van de Europese Commissie probeerde Jacques Delors de uiteenlopende standpunten te verzoenen door de toenmalige Europese Gemeenschappen eerst als een federatie van natiestaten te omschrijven en ze vervolgens een 'Unidentified Political Object' (UPO) te noemen. Twintig jaar later werd het buitenaardse begrip opnieuw van stal gehaald om er de EU mee te omschrijven, en wel door de huidige voorzitter van de Europese Commissie, José Manuel Barroso.

De term was intussen onder vuur genomen door Jan Zielonka. In *Europe as Empire* wijst hij op de negatieve kanten ervan.⁶ Het begrip UPO wekt immers de indruk dat de Europese Unie een mysterieus lichaam is, dat nauwelijks uitgelegd kan worden. Hoewel hij toegeeft dat de taal die bij het proces van integratie gebezigd wordt, soms wel vaag en dubbelzinnig móet zijn, stelt hij zich ten doel aan te tonen dat het algemeen aanvaarde denken over de EU op verkeerde conceptuele vooronderstellingen berust. Er is wel behoefte aan een *nieuw paradigma*, maar de huidige EU zou beter in termen van een middeleeuws keizerrijk begrepen kunnen worden dan in die van een moderne Westfaalse staat.

Zielonka deed een stoutmoedige poging de gevolgen van de uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 in kaart te brengen. Het bezwaar tegen zijn concept is dat het niet vooruitwijst naar de toekomst. Hij verliest zodoende uit het oog dat de evolutie naar een nieuw paradigma een organisch proces moet zijn. Het nieuwe moet als het ware ongemerkt en vanzelfsprekend uit het oude paradigma voortgroeien. Als president van de Ierse Republiek stelde Mary Robinson aan dit proces de eis dat 'there must be a dynamics, which triggers it from within'.⁷

Specifieke kenmerken

De discussie over de aard van de EU vatte Burgess samen in de maxime dat de Unie in de praktijk werkt, maar in de theorie niet.⁸ Deze conclusie vat ik hier op als aansporing nog eens goed te kijken naar de specifieke kenmerken die ervoor zorgen dat

de Unie in de praktijk wél functioneert. Als deze bijzonderheden in kaart zijn gebracht, kan worden onderzocht in welke opzichten de EU, zoals zij thans is, verschilt van de bestaande categorieën van federaties en confederaties.⁹

Het meest in het oog springende kenmerk van de EU is dat zij uit staten én burgers bestaat. Het burgerschap van de Unie is ingevoerd bij het Verdrag tot oprichting van de EU (Verdrag van Maastricht) uit 1992. De burgers van de lidstaten werden op grond van dit verdrag tevens uitgeroepen tot burgers van de Unie. De toekenning van het EU-burgerschap aan de burgers van de lidstaten was zó uniek, dat het onmiddellijk tot misverstanden leidde. De Deense kiezers wezen het Verdrag van Maastricht in eerste instantie af uit vrees dat het nieuwe burgerschap hun nationale status zou vervangen. Nadat de Europese Raad uitdrukkelijk had verzekerd dat het burgerschap van de Unie enkel bedoeld was als aanvulling op het nationale burgerschap, gaven de Denen hun goedkeuring aan Maastricht.

Deze verwarring is des te opmerkelijker, omdat de rechten die aan de nieuwe Unieburgers werden toegekend, goeddeels beperkt waren tot die waarover zij op grond van de bepalingen betreffende de interne markt al beschikten. Het Handvest der grondrechten van de EU, dat in 2000 werd geproclameerd, geeft de Unieburgers daarentegen wel een uitgebreid samenstel van rechten en vrijheden. Het revolutionaire karakter van de invoering van het burgerschap van de Unie treedt hierdoor eerst goed aan het licht. *De EU is de eerste en enige internationale organisatie die de burgers van de lidstaten ook het burgerschap van die organisatie verleent.* De burgers van de lidstaten hebben, anders gezegd, tevens rechten en verplichtingen als burgers van de Unie. In de zienswijze van het EG-Hof van Justitie vormt het burgerschap van de Unie zelfs hun primaire status.¹⁰

Van marktmen naar burger

De EU onderscheidt zich *eveneens* van andere internationale organisaties omdat het *recht* van de Unie *niet alleen de staten maar ook de burgers* adresseert. Deze praktijk gaat al terug op de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) uit 1952. Het behoorde al tot de bevoegdheid van de Hoge Autoriteit van de EGKS het gedrag van bedrijven en burgers als *draggers van economische activiteiten* te reguleren. In het kader van de EEG verkregen de burgers van de lidstaten vervolgens vrijheid van verkeer en vestiging. Zo bezien vormen het Verdrag van Maastricht en

het Handvest van de grondrechten ieder voor zich een stap in de ontwikkeling van 'marktmensen' naar EU-burgers. Invoering van het formele burgerschap in 1992 heeft echter een kwalitatieve omslag in de aard van het samenwerkingsverband teweeggebracht. Waar de Europese Gemeenschappen als een unie van staten omschreven konden worden,¹¹ vormt de EU een nieuw verschijnsel in staatkunde en volkenrecht.

In het verlengde van deze evolutie ligt een *derde* onderscheidend kenmerk van de Europese Unie, te weten dat de Unie niet alleen jurisdictie heeft over de burgers, maar ook over de lidstaten. De Europese Commissie beschikt over de rechtsmacht lidstaten in voorkomende gevallen boetes op te leggen, terwijl het EG-Hof de bevoegdheid heeft lidstaten te verplichten hun wet- en regelgeving in overeenstemming te brengen met het Unie-recht.

Het *vierde* unieke kenmerk van de EU ligt besloten in het stelsel van *duale democratie* dat de Unie aan het ontwikkelen is. Overeenkomstig de bedoelingen van de grondleggers der samenwerking is de EU bezig uit te groeien tot een volwaardige democratie. De overdracht van soevereiniteit, zoals die vanaf het begin van de Europese samenwerking in de praktijk werd gebracht, had niet ten doel de democratische stelsels van de lidstaten te ondermijnen, maar moest ertoe leiden dat de overgedragen macht ook op het hogere vlak effectief gecontroleerd zou worden. Het stelsel van duale democratie houdt dan ook in dat er *zowel* op het niveau van de lidstaten *als* op dat van de Unie sprake moet zijn van democratische besluitvorming en democratisch bestuur. Deze doelstelling brengt mee dat het bestuur van de EU enerzijds gelegitimeerd moet worden door de regeringen in het kader van de Europese Raad en anderzijds door de burgers via het Europees Parlement. De organisatie van de Unie kan in bestuurskundige termen dan ook worden omschreven als een 'multi-layered system of governance'. Deze conclusie kan in de Nederlandse traditie worden uitgedrukt met de vaststelling dat *het huis van Thorbecke wordt overkoepeld door de Europese Unie*.

Geen federaal verband of bondsstaat

Hoewel dit overzicht van specifieke kenmerken zeker niet uitputtend is, biedt het voldoende aanknopingspunten om de EU te vergelijken met federaties enerzijds en confederaties of statenbonden anderzijds. Aangezien het doel van de Europese integratie volgens sommige regeringsleiders in de totstandkoming van een federatie ligt, zal eerst worden nagegaan in welke opzichten de Unie verschilt van federale staten.

- 1 De EU beschikt niet over de bevoegdheid oorlog te verklaren en/of vrede te sluiten. Zij heeft derhalve geen leger.
- 2 De EU beschikt niet over een monopolie van interne machtsuitoefening. Zij heeft derhalve géén politieapparaat.
- 3 De EU beschikt niet over een eigen Wetboek van Strafrecht. Zij heeft derhalve geen gevangenissen.
- 4 De EU beschikt niet over de bevoegdheid zelfstandig belastingen te heffen. Zij heeft derhalve geen eigen belastingdienst.
- 5 De EU is niet bevoegd naar eigen inzicht verdragen met derde landen af te sluiten. Zij kan slechts internationale verplichtingen aangaan, voor zover de lidstaten haar daartoe uitdrukkelijk hebben gemachtigd.
- 6 Hoewel de tekst van de bestaande verdragen geen bepalingen hieromtrent bevatten, kan op basis van het Weens Verdragenverdrag worden staande gehouden dat de lidstaten over het recht van eenzijdige uittreding beschikken.

De lijst van kenmerken die de EU buiten het kader van reguliere staten plaatst, kan met allerlei voorbeelden worden uitgebreid. Het bovenstaande overzicht toont echter duidelijk aan dat het onmogelijk is de Unie als een staat in de zin van het Westfaalse stelsel van internationale betrekkingen te beschouwen.

Geen confederatie

De lage landen bij de zee hebben ruim 200 jaar een confederatie of statenbond gevormd. De Republiek der Verenigde Nederlanden was een unie van staten c.q. gewesten die zich in de strijd tegen vreemde overheersing aaneengesloten hadden. Het belangrijkste verschil tussen de toenmalige Republiek en de huidige EU ligt in het uitgangspunt dat de Republiek zich louter met de *uitwendige aangelegenheden* (buitenlands beleid, militaire zaken, bestuur der generaliteitslanden en toezicht op de handelscompagnieën) bemoeide, terwijl het oorspronkelijke doel van de Europese samenwerking bestond uit de vorming van een *interne markt*. De totstandkoming van één *publieke ruimte* gaf mede aanleiding tot invoering van het burgerschap van de Unie in 1992. Volgens de klassieke leer zijn burgers niet bij de oprichting en het functioneren van unies van staten betrokken. Het gaat bij confederaties om verdragen tussen soevereine staten, waar de burgers niet rechtstreeks door worden geraakt.

Een *tweede* principiële verschil tussen confederaties en de EU is dat de besluitvorming in unies van staten



met *eenparigheid van stemmen* geschiedt. De deelnemende staten beschikken derhalve over het recht van veto. De EU kent daarentegen op een groeiend aantal terreinen *besluitvorming bij meerderheid*.

Het *derde* onderscheid, dat met het tweede samenhangt, is dat confederaties geen eigen parlement hebben. De Staten-Generaal werden door Johan de Witt dan ook wel smalend als een 'gezantenconferentie' omschreven.¹² Hoewel het Europees Parlement niet in alle opzichten over vergelijkbare bevoegdheden als de nationale parlementen beschikt, heeft het voldoende gezag en inhoud om de burgers van de Unie te vertegenwoordigen. De EU kan derhalve *noch* als een federale staat, *noch* als een confederatie worden beschouwd.

Een Unie van burgers en lidstaten

In zijn advies over de gestrande Grondwet voor Europa stelde de Raad van State vast dat 'de Europese Unie bij de huidige stand van zaken niet past in de traditionele categorieën van (bonds)staten en statenbonden'.¹³ Bovenstaande beschouwing bevestigt dat de EU een *nieuw verschijnsel* in de staatkunde en het volkenrecht vormt. Dit nieuwe verschijnsel kan het best worden omschreven als een Unie van burgers en lidstaten. De definitie die op basis van de specifieke kenmerken van de EU gegeven kan worden, luidt: *De Europese Unie is een samenwerkingsverband van soevereine staten, waarin de burgers van de lidstaten tevens burgers van de Unie zijn*.¹⁴ Deze beknopte omschrijving is door de Asser Ronde Tafel over de aard van de EU, die op 7 september 2007 in Den Haag bijeenkwam, uitgebreid tot een wetenschappelijk verantwoorde definitie.¹⁵

Deze feitelijke constatering brengt op theoretisch vlak mee dat er sprake is van een *nieuw paradigma* in Europa. De Europese Unie heeft de oude tegenstelling tussen staten en internationale organisaties overwonnen. Het systeem van internationale betrekkingen dat op het Verdrag van Westfalen gebaseerd was, is vervangen door een *nieuw bestuurlijk stelsel*, waarin staten en burgers samengaan, te omschrijven als een stelsel van *duale democratie*.

De opkomst van een nieuw paradigma impliceert dat er ook een nieuw vocabulaire ontwikkeld moet worden. De oude termen volstaan niet meer. Ze kunnen zelfs vervreemdend werken. Wie de EU als staat of zelfs superstaat afschildert, maakt zich al dan niet bewust aan misleiding schuldig. De Europese Raad zou de mogelijkheden die het nieuwe paradigma biedt dan ook als eerste moeten benutten.

De Raad dient de vruchteloze discussie over de finaliteit van de Unie achter zich te laten. De belangrijkste prioriteit na de ontluisterende reeks referenda over de bestuurlijke instrumenten van de EU is het vertrouwen van de burgers in de Unie te herstellen. Dat kan alleen als de Raad erin slaagt de burgers *in plain and simple terms* uit te leggen wat de EU is en waar zij toe dient. Hoe eerder de Raad hiermee begint, des te meer baat de Unie daar bij zal hebben. Het spreekt immers voor zich dat een Unie van burgers en lidstaten niet zonder inzet en participatie van de burgers kan functioneren.

Noten

- 1 Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Londen, 2003.
- 2 Robert Cooper, 'Oorlog en vrede: de geboorte van de Europese identiteit', in: Leonard Ornstein & Lo Breemer, *Paleis Europa. Grote denkers over Europa*, Amsterdam, 2007, blz. 66.
- 3 Michael Burgess, 'Federalism', in: Antje Wiener & Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford, 2004, blz. 25-43.
- 4 Paul Magonette, *What is the European Union? Nature and prospects*, Londen, 2005.
- 5 *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2008.
- 6 Jan Zielonka, *Europe as Empire. The nature of the enlarged European Union*, Oxford, 2007.
- 7 Aangehaald door Deirdre M. Curtin, *Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy*, Den Haag, 1997.
- 8 Er wordt in zijn essay dus noch naar de Grondwet voor Europa verwezen noch naar het Verdrag van Lissabon.
- 9 Michael Burgess, *Comparative Federalism, Theory and Practice*, Londen, 2006, blz. 245.
- 10 In de zaak-Grzelczyk, C-184/99.
- 11 Murray Forsyth, *Unions of States, The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, 1981.
- 12 A.K. Koekkoek, *De Grondwet*, Deventer, 2000.
- 13 Handelingen Tweede Kamer, 2004-2005, 30 025 (R1783), nr 4, blz. 5.
- 14 Voor het eerst gepubliceerd in: J.A. Hoeksma, *De uitvinding van Europa*, Assen, 2007. De definitie heeft inmiddels ingang gevonden in de politiek: zie de motie onder Handelingen Tweede Kamer, 2008-2009, 31.702, nr 3. Vergelijk ook het rapport *De burger en Europa* van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA, Den Haag, 2008.
- 15 Zie T.M.C. Asser Instituut, *Annual Report 2007*, blz. 16-17.

Jaap Hoeksma is jurist en staatsrechtfilosoof.

De leugen regeert weer in Moskou

De voormalige Sovjetunie was een politiek systeem dat op de leugen was gebaseerd. De overheid in dat land vervalste de politieke werkelijkheid stelselmatig, onder andere door een verstikkende censuur, die beoogde een pseudo-democratische façade te creëren waar in feite een dictatuur was. Een enkel voorbeeld volstaat. De massamoord op ruim 20.000 Poolse officieren die in 1940 door Stalins geheime politie NKVD in Katyn en enkele andere plaatsen was gepleegd, is tot eind jaren '80 ontkend en werd altijd nazi-Duitsland in de schoenen geschoven.¹

Een ander voorbeeld betreft de unierepublieken van de USSR. Een apart artikel in de grondwet erkende formeel het recht op afscheiding van unierepublieken van de USSR, dit om de illusie in stand te houden dat zij op basis van vrijwilligheid tot de 'federatie' waren toegetreden. Dit recht op afscheiding was een papieren recht. Ieder die werkelijk afscheiding nastreefde, van bijvoorbeeld Oekraïne of een van de Baltische republieken, kreeg met de KGB te maken of met allerlei andere vormen van intimidatie en repressie. Dat de heerschappij van de leugen de sovjetmaatschappij in vérgaande mate had aangetast, werd ook door sommige leden van de politieke elite van de USSR opgemerkt. Zo meende de KGB-generaal Nikolaj Leonov in zijn memoires uit 1994 dat de alomtegenwoordigheid van de 'leugen' een van de belangrijkste redenen was voor de ondergang van de Sovjetunie. Hij zei daarover:

'[De leugen] had ongemerkt alle poriën van ons leven verstikt, zij had zich veranderd in een kanker van ons bloed en had onze geest gedood. De leugen leeft ook in andere samenlevingen, bij andere volkeren, maar daar sluimert zij, zoals een tuberculosebaciël in een gezond organisme. [...] De leugen had zich als een vuur meester gemaakt van ons maatschappelijk leven, was een bijna onvervreemdbaar deel geworden van ons nationaal bewustzijn. Zij had onze literatuur en kunst volledig aangetast en onze journalistiek geruïneerd. Zij was de belangrijkste omgangsvorm tussen leiders en volk en blijft dat tot op de dag van vandaag.'²

De systematische, van overheidswege gepropageerde leugen is vandaag de dag opnieuw een wezenlijk kenmerk van de Russische politiek. Onder Michail Gorbatsjov en Boris Jeltsin was de leugen op de terugtocht, maar sinds het aan de macht komen

van Vladimir Poetin in 2000 is zij opnieuw de 'belangrijkste omgangsvorm tussen leiders en volk' in Rusland geworden.

Een basisvoorwaarde voor het bereiken van deze toestand was dat onafhankelijke media – vooral televisiezenders, zoals de kritische zender NTV – aan banden werden gelegd. Dat kon door media in staatshanden te doen overgaan of ervoor te zorgen dat zij in handen kwamen van personen of bedrijven die dichtbij het Kremlin stonden. Daarmee is Poetin vrijwel onmiddellijk na zijn officiële aantreden als president begonnen. Ook de schriftelijke media werden onder Poetin niet ongemoeid gelaten. De staat heeft een monopolie op de nieuwsvoorziening en bezit ongeveer 80 procent van alle gedrukte media.³ De bij die overnames door het Kremlin gevolgde tactiek kwam neer op ondoorzichtige juridische procedures en diverse vormen van pressie en intimidatie. De onder controle gebrachte media werden de afgelopen jaren onder meer gebruikt om tijdens verkiezingen kandidaten aan wie het Kremlin de voorkeur gaf, uitvoerig aan bod te laten komen en eventuele oppositiekandidaten, als die er al zijn, dood te zwijgen of in diskrediet te brengen.

Ook zijn de Russische media onder Poetin gebruikt voor een systematische xenofobische campagne, die vooral gericht was tegen de Verenigde Staten en Amerikaanse 'vazalstaten' als Oekraïne en Georgië. Volgens Ruslandkenner Vladimir Shlapentokh had die campagne vooral tot doel de Russische bevolking te mobiliseren tegen een grotendeels denkbeeldig extern gevaar, om aldus de interne cohesie van de Russische staat te vergroten.⁴ Bij de beheersing van de media door het Kremlin speelt ongetwijfeld ook de zelfcensuur door journalisten een grote rol. Dat verschijnsel was ook uit de sovjet-tijd bekend en hield in dat journalisten anticipeerden op de wensen van de overheid ten aanzien van wat de media mochten berichten en wat niet.

Democratie als drogbeeld

Het Kremlin wil, net als voorheen bij de sovjetleiders het geval was, vóór alles de indruk wekken dat het politieke systeem in Rusland een democratie is. Daartoe stelt men ook bijvoorbeeld tijdens verkiezingen alles in het werk. Tegelijkertijd is de Russische overheid voortdurend bezig democratische principes

met voeten te treden. Ongewenste kandidaten voor het presidentschap of voor een zetel in de Staatsdoema wordt de registratie als kandidaat wegens een verkeerd detail in het ingevulde formulier of om een andere willekeurige reden onmogelijk gemaakt. Anderen worden via dubieuze gerechtelijke procedures of allerlei vormen van intimidatie van deelname aan verkiezingen uitgesloten. Creatieve vormen van 'politieke technologie', zoals de Russische term luidt, zijn bij verkiezingen aan de orde van de dag. Met steun van het Kremlin worden pseudo-oppositiepartijen opgericht, die als enig doel lijken te hebben dat zij stemmen bij de echte oppositie weghalen. Verkiezingsbijeenkomsten worden verstoord, geboekte zalen worden op het laatste moment niet toegankelijk verklaard en soms minuscule demonstraties worden met een overmacht aan politie uit elkaar geslagen. Als laatste redmiddel is er dan ook altijd nog de mogelijkheid de verkiezingsuitslagen rechtstreeks te vervalsen.⁵ Percentages van ruim 90% van de stemmen, soms bijna 100%, die door het Kremlin gesponsorde partijen of kandidaten bij recente verkiezingen in diverse republieken behaalden, onder andere in de onrustige Noord-Kaukasus, zijn in dat opzicht natuurlijk zeer verdacht.

Het is dus geen wonder dat verkiezingen voor de Staatsdoema onder Poetin een volgzaam parlement hebben opgeleverd, dat door zijn eigen partij Verenigd Rusland wordt gedomineerd. Typerend was de gang van zaken eind 2008 rond de verlenging van de ambtstermijn van de president van vier naar zes jaar, waarvoor een grondwetswijziging noodzakelijk was. Vanaf het moment dat president Dmitri Medvedev begin november het voorstel tot grondwetswijziging deed, waren er minder dan twee maanden voor nodig om het voorstel in drie lezingen door de Staatsdoema en twee door de andere kamer van het federale parlement, de Federatieraad, aanvaard te krijgen. Ook de regionale parlementen van alle 83 subjecten van de federatie gingen binnen die korte termijn met de voorgestelde wijzigingen akkoord, hoewel strikt genomen slechts tweederde van de parlementen hoefde in te stemmen. Op 30 december ondertekende president Medvedev de wet, die daarmee formeel in werking trad.

Deze supersnelle afhandeling van zo'n ingrijpende grondwetswijziging verdient een vermelding in *The Guinness Book of Records*. Algemeen wordt aangenomen dat de nieuwe lengte van de presidentiële ambtstermijn ertoe zou kunnen leiden dat Poetin in

de toekomst Medvedev weer als president zal opvolgen, om vervolgens zelf twaalf jaar in het zadel te blijven.⁶

Corruptiebestrijding als retoriek

De neiging bij Russische politici om zich in democratische frases te uiten, terwijl zij tegelijkertijd hun uiterste best doen om wat er in hun land aan democratie rest te ondergraven, lijkt onuitroeibaar. President Medvedev is een goed voorbeeld. Hij benadrukt regelmatig het belang van bestrijding van corruptie in Rusland, een verschijnsel waarover ook vele Russische functionarissen de afgelopen jaren hebben gezegd dat het de economische en sociale ontwikkeling van het land ernstig belemmert.⁷ Medvedev heeft in 2008 ook wetgeving bij de Staatsdoema ingediend die corruptiebestrijding moet verbeteren. Men krijgt soms de indruk dat het hem met de corruptiebestrijding ernst is. Nu komt corruptie overal ter wereld voor en is zij vrijwel nooit volledig uit te roeien. Wel zijn kenners van de materie het er doorgaans over eens dat allerlei transparantie bevorderende verschijnselen, zoals kritische media, een onafhankelijke rechterlijke macht en een eigenzinnig parlement, ertoe kunnen bijdragen dat corruptie enigszins binnen de perken kan worden gehouden. Het absurde is dat Medvedev altijd het beleid van Poetin kritiekloos heeft gesteund waarin met dat soort onafhankelijke instanties juist genadeloos werd afgerekend. Sinds zijn aantreden als president in mei 2008 lijkt Medvedev geen wezenlijk andere weg te willen inslaan.

Zijn Medvedevs jammerklachten over corruptie gewoon theater? Of denkt hij echt dat het verschijnsel op de Kremlinmanier kan worden bestreden, met af en toe een proces tegen een corrupte zakenman – liefst een tegenstander van Poetin uiteraard – en verder als vanouds slaafse media, een timide rechterlijke macht en een parlement dat die naam niet verdient?

Beweringen zonder bewijs

Vaak neemt de bereidheid van Russische overheidsfunctionarissen om zonder een schijn van bewijs de meest vérgaande beweringen te doen, absurde vormen aan. De korte oorlog met Georgië van augustus 2008 was aanleiding tot menige opvallende uitlating. Vrijwel meteen na het begin van de vijandelijkheden namen Kremlinwoordvoerders in verband met het optreden van Georgische troepen tegen de burgerbevolking in Zuid-Ossetië zonder noemenswaardig bewijs de term 'genocide' in de mond. De door de Russische

overheid gefinancierde Engelstalige televisiezender *Russia Today* had tijdens de uitzending 'genocide' in grote letters op het scherm staan, waarmee zij zich als onafhankelijk medium diskwalificeerde.

Tijdens het conflict in Georgië begonnen in eerste instantie vooral Zuid-Ossetische functionarissen melding te maken van het feit dat onder de militaire doden aan Georgische zijde ook Oekraïeners en 'zwarten' zouden zijn aangetroffen, waarbij met die laatste categorie ongetwijfeld Amerikanen worden bedoeld. Een hoge Russische justitiefunctaris, Alexander Bastrykin, kwam eind november nog met de bewering dat burgers van maar liefst acht staten, waaronder vooral lidstaten van de NAVO, aan Georgische zijde hadden meegevochten. Het zou gaan om burgers uit de Verenigde Staten, de Tsjechische Republiek, Tsjetsjenië (sic!), de Baltische staten, Oekraïne en Turkije. Bastrykin, hoofd van het Comité van Onderzoek bij het Russische openbaar ministerie, zei dat er twee personen als sluipschutter actief waren geweest, één uit Oekraïne en de ander, een vrouw, naar hij meende uit Letland.⁸ Van bewijzen voor dergelijke vérgaande beweringen is uiteraard nooit iets vernomen.

Het doel van deze uitlatingen lijkt de schuld van het conflict in Zuid-Ossetië niet alleen Georgië in de schoenen te schuiven, maar ook een land als Oekraïne, dat wordt geleid door de in het Kremlin zo gehate president Viktor Joesjtsjenko. De oude vijand uit de tijd van de Koude Oorlog, de Verenigde Staten, mag natuurlijk in het lijstje niet ontbreken. De uitroeping van de 'onafhankelijkheid' van Zuid-Ossetië op instigatie van het Kremlin in 2008 is uiteraard een farce. Het feit dat sleutelfuncties binnen het bestuursapparaat in de regio, in het bijzonder op het terrein van staatsveiligheid en defensie, al vóór het conflict met Georgië in augustus 2008 door Russische bestuurders of personen afkomstig uit de Russische republiek Noord-Ossetië werden bekleed, is daar een goed bewijs voor.

Repressieve tolerantie

Het politieke systeem dat de oppervlakkige waarnermer in het huidige Rusland wordt gepresenteerd, is een façade waarachter net als ten tijde van de USSR een andere werkelijkheid schuil gaat. Alleen zou men kunnen zeggen dat het spel nu, in tegenstelling tot vroeger, vaak subtieler wordt gespeeld. Er zijn in afwijking van vroeger echt meerdere politieke partijen, al spelen die in het Russische parlement, waarin de Kremlinpartij Verenigd Rusland veruit in de meerderheid is, een volstrekt onbeduidende rol. Partijen,

binnen en buiten het parlement, zijn bovendien meestal gelijkgeschakeld en mochten ze zich echt als onafhankelijke partijen willen gedragen, dan staan ze doorgaans bloot aan allerlei vormen van chicanes en intimidatie. Met de media wordt naar het lijkt ook een subtiel spel gespeeld. De belangrijkste, zeker de elektronische media, zijn in handen van het Kremlin of van bedrijven die daar zeer dicht bij staan.

Er zijn echter wel degelijk enkele nieuwsbronnen die echt onafhankelijk zijn, al lijden die soms een kwijnend bestaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de krant *Novaja gazeta*, die vaak zeer kritische stukken schrijft over het beleid van de Russische overheid.⁹ Een opvallende casus in het Russische medialandschap is ook de Moskouse radiozender *Echo Moskvyy* ('Echo van Moskou'), die al sinds jaar en dag programma's uitzendt waarin vaak ongezoeten kritiek op het landelijke politieke establishment wordt geuit. *Echo Moskvyy* heeft per dag in Moskou ongeveer een miljoen luisteraars en elders in het land zo'n 2,5 miljoen. Het merkwaardige is dat de zender sinds 2001 in handen is van Gazprom, een energiegigant die een van de belangrijkste economische en politieke steunpilaren is van het Kremlin. De hoofdredacteur van *Echo Moskvyy*, Aleksej Venediktov, is zich er bij een ontmoeting met een Amerikaanse journalist duidelijk van bewust dat er door een simpel telefoontje van iemand uit het Kremlin gemakkelijk een einde kan worden gemaakt aan de kritische zender. Venediktov meent echter dat het Kremlin duidelijk behoefte heeft aan de onafhankelijke reputatie van *Echo Moskvyy*, met andere woorden dat de Russische leiders juist dergelijke geluiden nodig hebben om erop te kunnen wijzen dat er in Rusland werkelijk persvrijheid is.¹⁰ Al met al genoeg redenen dus voor iemand als premier Poetins woordvoerder Dmitri Peskov een BBC-correspondent te verzekeren dat Rusland 'net zo democratisch is als Groot-Britannië of Amerika. Misschien zelfs meer democratisch.'¹¹

Leugens als bron van legitimiteit

Het huidige Rusland is geen volwaardige dictatuur zoals de Sovjetunie dat was, maar het is ook zeker geen democratie; daarvoor is de kloof tussen democratische pretenties en politieke realiteit te groot. Vanwaar toch de bijkans onuitroeibare neiging bij Russische gezagsdragers hun land wel als zodanig te presenteren? Voor een deel is die onverbeterelijke mooi-praterij ongetwijfeld een overblijfsel uit de sovjettijd, waarin de kring van Russische machthebbers

rond Poetin is opgegroeid. Zij hebben de sovjetleugens zagezegd met de papepel ingegoten gekregen en ze zijn niet echt in staat zich van die benadering los te maken, integendeel. Een andere factor is wellicht dat Poetin zelf, alsmede tal van sleutelfiguren uit zijn directe omgeving, afkomstig zijn uit de KGB, een organisatie die zich als geen ander ten tijde van de Sovjetunie uitleefde in allerlei vormen van intimidatie, chantage en bedrog. Ook in dat opzicht zou men zonder veel overdrijving kunnen zeggen dat Poetin c.s. erfelijk is belast.

Een belangrijke reden voor de eindeloze stroom leugens op het politieke vlak die uit Moskou tot ons komt, is voorts dat de democratie in het internationale leven al sinds jaar en dag de enige echte bron van legitimiteit is voor een politiek systeem. Zelfs een sergeant-majoor die in een Afrikaans land de macht grijpt, doet dat officieel slechts tijdelijk, met de meestal luidkeels verkondigde bedoeling om zo snel mogelijk verkiezingen uit te schrijven en de democratie te herstellen. De doorgaans genuanceerde Russische politicologe Lilia Sjevtsova karakteriseert de mentaliteit en werkwijze van de mensen rond Poetin, de *siloviki*, als volgt: 'onderwereldmethoden in het politieke en publieke denken en gedrag, minachting voor de wet, een neiging personen met afwijkende meningen te vernietigen, een ziekelijke achterdocht, bruut optreden tegenover zwakken en slaafsheid tegenover machthebbers.'¹² Er is natuurlijk geen denken aan dat Russische politici ooit openlijk zullen erkennen dat dit de mentaliteit is die in hun politieke bestel de boventoon voert.

De terugkeer van de leugen in de Russische politiek draagt bij tot de verbreding van de politieke en culturele kloof tussen Rusland en het Westen, dat op dat punt toch een enigszins andere politieke traditie heeft. Daar komt de toon van verongelijkheid en verontwaardiging nog bij, die de Russische binnenlandse en buitenlandse politiek vooral sinds het aantreden van Poetin weer zo kenmerkt. In combinatie met de van overheidswege gepropageerde xenofobie voor de binnenlandse markt bevorderen deze factoren het wederzijdse begrip tussen Rusland en het Westen bepaald niet. Een schrale troost is wellicht dat een alles verklarende en conspiratieve ideologie als het marxisme-leninisme, die de tegenstelling met het Westen destijds zo'n krachtige extra lading gaf, op dit moment in Rusland niet voorhanden is.

Noten

- 1 De laatste tijd zijn er in de Russische media, o.a. in de officiële regeringskrant *Rossijskaja gazeta*, opnieuw stemmen opgegaan

die de verantwoordelijkheid van de Sovjetunie voor Katyn ontkennen. Zie: <http://edwardlucas.blogspot.com/2008/02/more-katyn-denial.html> (geraadpleegd op 30 november 2008).

- 2 N.S. Leonov, *Licholetje* ('Woelige jaren'), Moskou, 1994, blz. 390. Leonov was overigens allerminst een dissident; hij heeft het sovjetsysteem tijdens zijn KGB-carrière loyaal gediend en schrijft bijvoorbeeld vol bewondering over zijn hoogste KGB-chef van destijds, Joeri Andropov.
- 3 Nadezhda Azhgikhina, 'The struggle for press freedom in Russia: Reflections of a Russian journalist', in: *Europe-Asia Studies*, vol. 59, no. 8, december 2007, blz. 1245-1262, aldaar blz. 1253.
- 4 Vladimir Shlapentokh, 'The Hatred of Others: The Kremlin's Powerful but Risky Weapon', in: *World Affairs*, vol. 169, no. 3, winter 2007, blz. 134-142.
- 5 Voor een uitputtend overzicht van allerlei vormen van 'politieke technologie' in Rusland en enkele andere voormalige unie-republieken van de USSR, zie Andrew Wilson, *Virtual politics: Faking democracy in the post-Soviet world*. New Haven/Londen, 2005. Het gebruik van politieke technologie in Rusland kwam overigens ook onder president Boris Jeltsin veelvuldig voor.
- 6 De verlenging van de zittingsduur van de Staatsdoema van vier naar vijf jaar maakte ook deel uit van de door president Medvedev gelanceerde voorstellen tot grondwetswijziging. Deze verlenging gaat net als die van de presidentiële ambts-termijn na de eerstvolgende verkiezingen in.
- 7 Rusland staat op plaats 147 van 180 landen in de *Corruption Perceptions Index* (CPI) van 2008 van Transparency International, waarbij het land dat op de eerste plaats staat, in 2008 Denemarken, als het minst corrupt werd 'gepercipieerd'. Zie: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008 (geraadpleegd op 23 december 2008). In vergelijking met de index van 2007 was Rusland enkele plaatsen gedaald. Onder meer alle Balkanstaten en landen als Georgië, Mongolië en Armenië staan ruim boven Rusland op de CPI van 2008.
- 8 'Russia Says U.S. Mercenaries, Others Fought For Georgia,' Reuters, 24 november 2008. Te vinden in: *Johnson's Russia List*, 2008-#215, 24 november 2008, #38.
- 9 De in 2006 vermoorde journaliste Anna Politkovskaja werkte voor *Novaja gazeta*.
- 10 David Remnick, 'Letter from Moscow. Echo in the Dark. A radio station strives to keep the airwaves free', in: *The New Yorker*, 22 september 2008. Te vinden in: *Johnson's Russia List*, 2008-#170, 17 september 2008, #37.
- 11 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7730179.stm> (geraadpleegd op 23 december 2008).
- 12 Lilia Shevtsova, *Russia – Lost in transition. The Yeltsin and Putin legacies*, Washington DC enz., 2007, blz. 103.

is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam. De auteur is Marc Jansen erkentelijk voor zijn suggesties bij de totstandkoming van dit artikel.

Kruitvat Kaukasus: wordt Nagorno-Karabach volgend strijdtoneel?

Weinig plaatsen op aarde illustreren zo nauw de verbondenheid van geografie en politiek als de Armeense enclave Nagorno-Karabach in het Turkstalige Azerbeidzjan. De bergen beschutten de ‘donkere tuin’, zoals Karabach in het Turks heet. De Armeniërs noemen de zelfverklaarde republiek van Nagorno-Karabach, met Stepanakert als hoofdstad, in hun eigen taal Artsakh. Beide volken, christelijke Armeniërs en islamitische Azeri, maken van oudsher aanspraak op Nagorno-Karabach. Zeker toen met de Sovjetunie ook het concept van het internationalisme verdween, werd het ideologisch vacuüm opgevuld door de idee van het ‘ethnisch landbezit’, zo merkt de Russische analyst Sergei Markedonov op: ‘Het geboorteland wordt als iets heiligs beschouwd.’¹ In naam van die idee is al veel bloed gevloeid in Nagorno-Karabach, zoals tijdens de oorlog van 1992-1994, die tienduizenden mensen het leven kostte. De internationale gemeenschap zoekt een diplomatieke oplossing voor het ‘bevroren conflict’ dat Nagorno-Karabach vormt.² Gevaar dreigt wanneer zo’n ‘bevroren conflict’ begint te ontdooien. Al vele maanden voor de Vijfdaagse Oorlog in augustus 2008 uitbrak over Zuid-Ossetië, liepen de spanningen tussen Rusland en Georgië snel op. De vraag die de betrokken actoren in de regio bezighoudt, is welke invloed van deze oorlog uitgaat op het denken van het militair-politiek establishment in Azerbeidzjan.

Los van Bakoe

In Nagorno-Karabach botsen twee principes uit het domein van het volkenrecht met elkaar: territoriale integriteit en zelfbeschikkingsrecht. Azerbeidzjan stelt dat de Armeniërs een deel van zijn grondgebied, Nagorno-Karabach, onrechtmatig onttrekken aan zijn centrale gezag en een ander deel, zeven aanpalende districten, wederrechtelijk bezetten. De Armeense bevolking van Nagorno-Karabach zegt op haar beurt zich bedreigd te voelen als eventuele ‘minderheid in Azerbeidzjan’. De Armeniërs zoeken veiligheid, maar volgens Bakoe laten ze zich leiden door ‘landhonger’.

Wat leert een korte historische terugblik ons? Op 30 november 1920 verklaarde Azerbeidzjan, inmiddels deel van de Sovjetunie, dat Nagorno-Karabach

tot Armenië behoorde. Op 4 juli 1921 besloot het Bureau van de Communistische Partij van de Kaukasus (Kavbureau) Nagorno-Karabach, ondanks een intussen andersluidend verzoek van Azerbeidzjan, toch onderdeel van Armenië te laten blijven. Maar in de nacht van 4 op 5 juli kwam het Kavbureau op instigatie van Stalin op zijn eerdere beslissing terug. Was zijn drijfveer een *divide-et-impera*-politiek? In ieder geval zou het onderbrengen van de Karabach-Armeniërs in Azerbeidzjan een duivels proces van interetnische spanningen op gang brengen, en dus hoefde Moskou niet langer te vrezen dat Azeri en Armeniërs ooit de handen ineen zouden slaan tegen het *centrale* gezag. Op 7 juli 1923 werd de Nagorno-Karabach Autonome Oblast (NKAO) opgericht. Ondanks de hun toegekende autonomie voelden de Karabach-Armeniërs zich niet gelukkig in Azerbeidzjan.

Pas ten tijde van de *perestrojka* begonnen ze echter weer hardop te dromen van aanhechting bij Armenië. Op 20 februari 1988 wendde de Assemblee van de NKAO zich tot de Opperste Sovjet van de Sovjetunie met een resolutie die voorzag in overheveling van de regio naar de Sovjetrepubliek Armenië. De Assemblee kreeg nul op het rekest. Volgens artikel 78 van de Grondwet uit 1977 mochten de grenzen van een Sovjetrepubliek niet zonder haar toestemming worden veranderd. Op 26 februari 1988, slechts zes dagen na de resolutie, richtten woedende Azeri een bloedbad aan onder de Armeense inwoners van Sumgait, een stad in Azerbeidzjan. Er volgden in de jaren daarna nog meer pogroms en deportaties, waarvan de Armeense burgers van Azerbeidzjan het slachtoffer werden. Het versterkte alleen maar de vastberadenheid van de Armeniërs om zich los te rukken uit wat ze een ‘genocidale’ staat noemen.

Voor de Armeniërs loopt er één rode historische draad tussen de door het Ottomaanse Rijk gepleegde genocide van 1915 (en de slachtpartij van 1895 onder sultan Abdul Hamid II) en de behandeling die de Armeniërs ondergingen in Azerbeidzjan. Of het nu gaat om Turkije of Azerbeidzjan, het zijn allemaal ‘Turken’ die er de scepter zwaaien en ze zijn allemaal even ‘gevaarlijk’, zo redeneren de Armeniërs. Maar Bakoe rakelt van zijn kant Armeense oorlogsmisdaden op (zoals de moord op een paar honderd Azeri,

die in februari 1992 uit Khojali wilden vluchten). In augustus 1991 schudden de Azeri het sovjetjuk van zich af en op 23 november namen ze een wet aan over ontbinding van de NKAO. De Armeniërs van Nagorno-Karabach die in september de onafhankelijkheid hadden uitgeroepen, hielden op 10 december 1991 een referendum. Meer dan 108.000 Armeense bewoners van Nagorno-Karabach, de overgrote meerderheid in het gebied, stemden voor een eigen staat. Op 6 januari 1992 formaliseerde men de onafhankelijkheid, die door niemand zou worden erkend. Bakoe wees erop dat er geen rekening was gehouden met de wil van de Azeri in het gebied.

In 1992 brak in en rond de enclave de oorlog uit. Uiteindelijk behaalden de Karabach-Armeniërs met de steun van Armenië de overwinning op de Azeri en bezetten ze bovendien zeven districten van Azerbeidzjan rond de enclave Nagorno-Karabach, met een totale oppervlakte van zo'n 11.700 km². Op

In de Zuidelijke Kaukasus is een onverhulde

bewapeningswedloop gaande

die manier creëerden ze met het district Lachin een corridor tussen Armenië en Nagorno-Karabach en met districten als Kelbajar een 'veiligheidsgordel'. De plaatselijke Azeri, ongeveer 724.000 mensen, werden verdreven. Eenzelfde lot viel de 413.000 Armeniërs van Azerbeidzjan ten deel. De oorlog bracht aan beide zijden een etnische zuivering teweeg.

Aldus zijn de drie problemen die het voorwerp van moeizame onderhandelingen uitmaken in de eerste plaats de finale status van Nagorno-Karabach, vervolgens de kwestie van de teruggave van de bezette districten rond de enclave en ten slotte de terugkeer van de honderdduizenden Azeri-vluchtelingen. Die problemen zijn in elkaar gehaakt. De Minsk Groep van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), onder leiding van co-voorzitters Frankrijk, Rusland en de Verenigde Staten, legde in 2005 een plan op tafel dat voorziet in terugtrekking van de Armeense troepen uit de bezette gebieden en in een interim veiligheidsakkoord voor Nagorno-Karabach. Maar wat zijn de modaliteiten van een referendum over de finale status van Nagorno-Karabach? Kunnen de Azeri-vluchtelingen er al dan niet aan deelnemen? Voor Jerevan kan

de uitkomst van het referendum ook uitmonden in afscheiding; Bakoe vindt dat de *gebele bevolking* van Azerbeidzjan dan moet worden geraadpleegd. Jerevan verzet zich tegen terugtrekking van de Armeense troepen uit Kelbajar en Lachin, de meest strategische van de bezette districten, zolang er geen duidelijkheid is over de finale status.

Oorlogsdreiging

De laatste jaren is er in de Zuidelijke Kaukasus een onverhulde bewapeningswedloop aan de gang. De rijke oliestaat Azerbeidzjan spendeerde alleen al in 2007 een miljard dollar aan wapentuig, viermaal zoveel als Armenië. Met een stijging van het BNP van 34,5% in 2006 gold de economie van Azerbeidzjan als de snelst groeiende ter wereld. De olieproductie steeg tussen 1997 en de eerste helft van 2007 van 181.000 tot 847.000 vaten. Azerbeidzjan vertoont de kenmerken van een petrostaat: het gemakkelijk verdiende oliegeduld wordt niet in andere sectoren geïnvesteerd, maar verdwijnt in de zakken van een corrupte elite. De kloof tussen rijk en arm kan sociale onrust in de hand werken. De autoritaire staat onderdrukt elke vorm van oppositie en neemt zijn toevlucht tot een nationalistische agenda door zich nog meer op de externe vijand te richten. Verwacht wordt dat de olie-inkomsten van 46% van het BNP in 2009 zullen dalen tot 32,6% in 2012, wat minder begrotingsruimte voor bewapeningsuitgaven zou genereren. Samen met stijgende sociale onrust zou dit de aanzet kunnen zijn om vóór 2012 op oorlog aan te sturen. De bewapening versterkt het zelfvertrouwen van Bakoe, maar ook Jerevan en Stepanakert zijn niet bereid een compromiskoers te varen. Het lot van Nagorno-Karabach gaat alle Armeniërs van over de hele wereld aan of, zoals een lokale analist stelde: '(...) there is a significant inflow of patriotic investment from the Armenian diaspora and Armenia itself.'³

Het wederzijds wantrouwen zit diep. Aan beide zijden was het leed onder de gewone mensen onnoemelijk groot. Bakoe voert géén politiek van integratie van ontheemden: de honderdduizenden gevluchte Azeri leven in noodverblijven, wat hun frustratie en haat tegenover de Armeniërs aanzwengelt en wat hen tegelijkertijd ontvankelijk maakt voor manipulatie door de overheid. Toch is er een zekere toenadering op het hoogste niveau. Medvedev, de president van Rusland, en zijn ambtscollega's uit Armenië en Azerbeidzjan ondertekenden op 2 november 2008 de Verklaring van Moskou, waarbij ze zwoeren een

oplossing voor het conflict te zoeken op basis van de internationaal-rechtelijke beginselen en normen. Rusland wil blijkbaar als vreedstichter zijn imago oppoetsen na de diplomatieke schade die het in de Vijfdaagse oorlog heeft opgelopen.⁴ Maar een diplomatieke oplossing in de schoot van de Minsk-Groep zelf is er niet gemakkelijker op geworden, omdat de betrekkingen tussen de co-voorzitters Rusland en Frankrijk (als toenmalig EU-voorzitter) sinds de Georgisch-Russische oorlog zijn verzuurd. De Verenigde Staten lieten verstaan te willen vasthouden aan hun positie met betrekking tot Nagorno-Karabach. Dat onderstreept hun bereidheid verder binnen de Minsk-Groep te blijven zoeken naar een vreedzame oplossing. Alijev, de president van Azerbeidzjan, presenteerde de Verklaring van Moskou als een diplomatieke triomf, omdat niet Nagorno-Karabach maar Armenië haar mede-ondertekende. Of de vrede nu dichterbij komt, is zeer de vraag. In een interview met de Italiaanse RAI op 27 november zei Alijev dat die Verklaring niet de verbintenis inhoudt af te zien van een 'militaire optie'.

Begin september 2008 was er ook al iets ongevoons gebeurd, een wonder haast. De Turkse president Abdullah Gül woonde in Jerevan de voetbalwedstrijd Armenië-Turkije bij. Het was de eerste keer dat de hoogste gezagsdrager van de Republiek Turkije voet zette op Armeense bodem. Dat kan eventueel bijdragen tot een oplossing voor Nagorno-Karabach. Want een van de redenen waarom Turkije zijn grens met Armenië gesloten houdt, is dat het zich in die kwestie schaart aan de kant van de Turkse broeders in Azerbeidzjan. Rusland heeft die toenadering aangemoedigd,⁵ omdat het ook economisch belang heeft bij de opheffing van het Turkse handelsembargo tegen Armenië.

'Georgië' als keerpunt of afschrikwekkend voorbeeld

Is het de Vijfdaagse Oorlog die de regionale grote mogendheden Rusland en Turkije tot inkeer bracht en hen initiatieven doet ontplooiën om het grote struikelblok voor de vrede in de Zuidelijke Kaukasus, het dispuut over Nagorno-Karabach, weg te rollen? Maar Jerevan/Stepanakert en Bakoe blijven op hun standpunt staan. De Azeri willen niet verder gaan dan toekenning van de 'grootst mogelijke autonomie', wat de Karabach-Armeniërs op hun beurt weer niet vertrouwen. Hun *de facto* onafhankelijkheid willen ze niet prijsgeven voor een vage auton-

omie binnen een staat die niet alleen Turks is, maar ook dictatoriaal wordt bestuurd. Er is ook een psychologische dimensie in het geding: in 1915 waren de Armeniërs *slachtoffers*, in de oorlog van 1992/1994 echter hebben ze een *overwinning* behaald op de 'Turken'. Alles wat minder is dan onafhankelijkheid, zou die overwinning doen verkeren in een nederlaag en zou de identiteit van de Armeense natie op de helling zetten.

Het optimisme van de laatste maanden van 2008 is voorbarig. De diplomatie kan water en vuur niet verzoenen. Alijev zweept zijn volk al jaren lang op tegen de Armeniërs. Tijdens zijn inaugurele toespraak van 24 oktober (enkele dagen na zijn herverkiezing als president) sloot Alijev elke vorm van onafhankelijkheid van Nagorno-Karabach uit. Gezichtsverlies kan de autocraat zich niet permitteren. Zelfs de Armeense minister van buitenlandse zaken Nalbandian geeft toe dat de Vijfdaagse Oorlog een 'koude douche' was voor Bakoe, maar hij vraagt zich tegelijkertijd af hoe lang de uitwerking ervan zal duren.⁶

Tot op de vooravond van de Russisch-Georgische oorlog leek het in kringen van waarnemers een uitgemaakte zaak dat Bakoe zich voorbereidde op een oorlog om het 'opstandige district' Nagorno-Karabach te heroveren. In maart 2008 vond het ernstigste incident plaats sinds de wapenstilstand van 1994: aan de 'contactlijn' tussen Karabach en Azerbeidzjan viel er bij hevige schermutselingen een twintigtal doden. Er zijn geen VN-waarnemers om de 'grens' te bewaken: het zijn Armeense en Azeri troepen die er elkaar in het vizier hebben. Bij de minste spanning schieten ze met scherp. Kijken de machthebbers in Bakoe sinds augustus 2008 anders aan tegen de kwestie? Georgië kwam van een kale veroveringsreis terug. Is Azerbeidzjan eenzelfde lot beschoren, mocht het zijn geduld verliezen en *manu militari* willen terugnemen waarop het meent recht te hebben? Moet het de toorn van Rusland vrezen?

Weliswaar bekleedt Armenië nu het roterende voorzitterschap van de *Collective Security Treaty Organization* (CSTO),⁷ en heeft Rusland militaire bases in dat land, toch heeft Moskou óók belang bij een goede verstandhouding met Bakoe wegens handel in en transport van gas en olie (om Georgië heen).⁸ De Russische president heeft bij zijn officiële bezoek aan Bakoe (3-4 juli 2008) een 'Verklaring over Vriendschap en Strategisch Partnerschap' ondertekend. De term 'Strategisch Partnerschap'

hadden de Russen tot dan toe gereserveerd voor Armenië. Bovendien stelde de Verklaring van Bakoe in verband met Nagorno-Karabach dat een oplossing van het conflict diende te geschieden op basis van '(...) territoriale integriteit en de onschendbaarheid van de staatsgrenzen'. Toch haastte Medvedev zich om tijdens de persconferentie te verklaren dat Rusland een oplossing verkiest die 'wederzijds aanvaardbaar' is, wat dus juist géén directe erkenning van Nagorno-Karabach als onderdeel van Azerbeidzjan inhoudt.⁹

Geostrategie

De Russen zullen hun hand niet in het vuur steken voor Nagorno-Karabach. Dat heeft hun niet zoveel te bieden als Zuid-Ossetië, waarvan de bewoners zo gul werden bedeed met Russische paspoorten. Rusland heeft ook teveel te verliezen in een conflict met Azerbeidzjan, terwijl het in de oorlog met Georgië alleen maar kon winnen (bijvoorbeeld door de al te Westers gezinde Saakasjvili af te straffen). De Armeniërs vertrouwen Rusland niet voor het volle pond. Ze zijn niet vergeten dat de Russische troepen in 1915 niets ondernamen om de Armeniërs in Oost-Turkije voor de genocide te behoeden. Als Armenië toch volledig zou inzetten op Rusland, kon dit bovendien weleens ten koste gaan van zijn goede relaties met de EU en de NAVO. Zolang Jerevan de onafhankelijkheid van Abchazië en Zuid-Ossetië dan weer niet erkent (omdat dit zijn relaties met Georgië en het Westen zou verstoren), zal Moskou niet bepaald goede maatjes zijn met de Armeniërs. De betrekkingen tussen Jerevan en Moskou zijn wel goed, maar als puntje bij paaltje komt ondergeschikt aan de geostrategische belangen van Rusland in de Zuidelijke Kaukasus, die draaien rond energie, veiligheid, invloed.

Als Azerbeidzjan naar de wapens grijpt, kan het zich beroepen op zijn territoriale integriteit en zijn recht de 'bezette gebieden' weer onder zijn controle te brengen (die anders dan Zuid-Ossetië van géén strategisch belang zijn voor Rusland). Bovendien heeft Alijev Rusland nooit zo getart als Saakasjvili. De invasie van Zuid-Ossetië door Georgië vormt een precedent door de verlaging van de drempelvrees om de 'bevroren conflicten' eventueel met geweld op te lossen. De Karabach-Armeniërs zijn echter vastberaden zich tot het uiterste te verdedigen. Zoals Eduard Atanesyan, hun vice-minister van buitenlandse zaken, zei: 'Ook al erkent de wereld ons de volgende twintig jaar niet, we houden voet bij stuk.'¹⁰

Noten

- 1 Sergei Markedonov, 'Unrecognized Geopolitics', in: *Russia in Global Affairs*, no 1, januari-maart 2006 <<http://eng.globalaffairs.ru/numbers/14/999.html>>.
- 2 Naast Trans-Dnjestrië, Abchazië en Zuid-Ossetië.
- 3 Geciteerd in Crisis Group Europe Report N° 187, *Nagorno-Karabakh: Risking War*, 14 november 2007, blz. 12.
- 4 Michael Ludwig, 'Schadensbegrenzung im Südkaukasus', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 oktober 2008.
- 5 Tijdens het bezoek van de Armeense president Sargsyan in Moskou in juni en dat van de Russische minister van buitenlandse zaken Lavrov in Ankara in juli 2008.
- 6 Edward Nalbandian, 'Developments in the South Caucasus: Armenia's prospective', voordracht in Brussel op 8 december 2008 voor Egmont, Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen.
- 7 CSTO is het militaire blok dat bestaat uit Rusland, Wit-Rusland, Armenië, Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan en Oezbekistan.
- 8 Grigot Ghazarian, 'Karabagh Crisis and the regional actor's interests', referaat tijdens de conferentie 'The 20th Anniversary of the Nagorno Karabakh Movement – Realities and Prospects', 23-24 mei 2008 in Stepanakert.
- 9 Haroutian Khachatryan; 'Russia makes a bid to enhance its influence in the South Caucasus using economic leverage', (07/23/2008 issue of the CACI Analyst) <<http://www.cacianalyst.org/?q=node/4914>>.
- 10 Bij een bezoek aan het klooster van Gandzasar, zo'n 'sacred thing' van Nagorno-Karabach dat de beschieting door de Azeri tijdens de oorlog van 1992-1994 had doorstaan. (In gesprek met de auteur, 24 mei 2008).

is docent internationale politiek aan Lessius/Associatie KU Leuven.

Van coördineren valt te leren

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB):

Primus inter pares. Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004.

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2008; (IOB Evaluaties no. 314); 274 blz.; ISBN: 978-90-5328-364-6

Kamerleden ontvangen veel meer informatie dan ze kunnen verwerken. De meeste ingekomen stukken worden dan ook snel terzijde gelegd. Zo niet de post van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 16 september 2008. Deze bevatte het rapport 'Primus inter pares, een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004'. Een belangwekkende studie natuurlijk, die kennelijk maar liefst vier jaar had gevergd, dus dat beïnvloedde wat. Minstens zo intrigerend als het document zelf waren de twee begeleidende brieven. Eén epistel was ondertekend door Bram van Ojik, Directeur 'Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie' (IOB), die ook het Voorwoord heeft geschreven. Hij vindt het een genoeg het rapport te mogen aanbieden. Blijkens de andere brief wordt dit genoeg echter geenszins gedeeld door zijn politieke bazen, minister Verhagen en staatssecretaris Timmermans. Zij achten het belangrijkste, beleidsmatige gedeelte van de evaluatie kwalitatief onder de maat en zij doen het af als onbruikbaar. Het impliciete advies aan de parlementsleden is duidelijk: het aangeboden rapport kan op de stapel voor de papierversnipperaars. De reactie op het Binnenhof laat zich raden: nee maar, heibel in de tent bij BZ, gauw lezen dus!

De evaluatie is uitgevoerd door inspecteur Van der Zwan en drie medewerkers van het IOB. Voor de ana-

lyses van de Brusselse besluitvorming was ook DECIDE BV ingeschakeld. Tijdens de voorbereiding werd ook samengewerkt met onderzoekers van Instituut Clingendael. De hoofdvraag bij de evaluatie was hoe Nederland het EU-voorzitterschap wat betreft een aantal doorslaggevende aspecten had vervuld. De belangrijkste hieruit voortvloeiende onderzoeksvragen waren: 1 In hoeverre is de nationale beleidscoördinatie effectief verlopen?; 2 In hoeverre was Nederland als voorzitter en als lidstaat effectief opgetreden bij het Europees onderhandelingsproces?; en 3 In hoeverre heeft Nederland de organisatorische en logistieke taken doelmatig uitgevoerd?

Het rapport schetst eerst uitvoerig achtergronden, betekenis, context en beleidsmatige inzet van het Nederlands EU-voorzitterschap. Een gedegen inleiding die overigens weinig nieuwe feiten of inzichten bevat. Dan volgt een algemeen hoofdstuk over de beleidscoördinatie en het EU-voorzitterschap 2004. Dit beschrijft de interne 'Haagse' organisatie en belicht daarbij de strikte scheiding die was aangebracht tussen de taken als voorzitter en die als lidstaat. Dit was overigens ook al het geval tijdens het Nederlands voorzitterschap in 1995 ('Amsterdam'), toen Kok en Van Mierlo niet meer in dezelfde fout wilden vervallen als bij het voorzitterschap van 1991 ('Maastricht'). Ook wijzen de onderzoekers op de goede persoonlijke betrekkingen tussen de hoofdrolspelers; inderdaad niet vanzelfsprekend, zoals ook op weg naar 'Maastricht' was gebleken en inmiddels uitvoerig uit de doeken is gedaan in mijn boek *Mirakel en Debaacle*.¹

Ter wille van de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen

werden drie 'onderhandelingsdossiers' onder de loep genomen: de Financiële Perspectieven 2007-2013; een nieuw meerjarenprogramma op het gebied van Justitie en Binnenlandse zaken, later het 'Haags Programma' genoemd; en de toetredingsonderhandelingen met Turkije.

Het algemene beeld dat van het Nederlands voorzitterschap oprijst, is overwegend positief, zij het met duidelijke punten van kritiek. Er ging heel veel goed, maar zeker niet alles. De als conclusies geformuleerde 'Hoofdbevindingen' suggereren echter het omgekeerde, vooral ook door de volgorde waarin deze zijn gepresenteerd. De conclusie 'Nederland is op alle drie de onderzochte dossiers, als voorzitter en als lidstaat, effectief geweest in de onderhandelingen' zou toch als belangrijkste bevinding beschouwd kunnen worden. In het rapport komen we haar evenwel pas tegen op... plaats 6! Bovenaan de lijst prijkt de stelling dat de beleidscoördinatie op twee van de drie onderzochte dossiers niet effectief was, zij het dat de departementen hun rol van voorzitter wel konden vervullen. Het meerjarenprogramma voor JBZ leidde tot aanvaringen tussen Justitie en Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken over inhoud en strategie. De samenwerking werd voortdurend belast door gebrek aan onderling vertrouwen. Er was sprake van rolcompetitie. Over de toetreding van Turkije nam het kabinet door interne meningsverschillen pas drie weken voor de Europese Raad een definitief standpunt in. Volgens het rapport kwam deze visie te laat en was zij te weinig flexibel. AZ en BZ waren hier de tekortschietende vakdepartementen.

De tweede hoofdbevinding geeft BZ en AZ de schuld van de conflicten

met Justitie: '[d]e coördinerende ministeries hebben zich actiever opgesteld dan op grond van hun coördinerende verantwoordelijkheid valt te rechtvaardigen.' De derde conclusie stelt dat de speciaal voor het voorzitterschap ingestelde coördinatie-mechanismen goed functioneerden, zij het dat AZ en BZ hierdoor in een 'bevoorrechte positie tegenover de vakdepartementen kwamen'.

Wie bij een evaluatie scherp geformuleerde negatieve bevindingen presenteert als belangrijker dan de positieve 'eindconclusies', krijgt op het departement natuurlijk de wind van voren. Zeker nu de 'zwakke coördinatie' blijkbaar geen negatieve invloed heeft gehad op de positie van Nederland als voorzitter en lidstaat in Brussel (hoofdbevinding 6). Was het onhandigheid van de onderzoekers of juist niet, en hebben ze bewust de kat de bel aangebonden?

Deze overwegingen staan los van het inhoudelijke waarheidsgehalte en de relevantie van het gepresenteerde materiaal. De zogenoemde beleidsreactie van de bewindslieden blijkt helemaal niet over beleid te gaan, maar alleen over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Daar zou bitter weinig van deugen. De doelstellingen die nota bene uit beleidsstukken waren gedestilleerd, worden 'moeilijk meetbaar' genoemd: vooruitgang op belangrijke Europese dossiers en versterking van het Nederlands imago in Europa en de wereld. De bewindslieden vermelden niet waar het succes van het voorzitterschap dan wel aan afgemeten zou moeten worden.

Verder noemen zij de selectie van te analyseren onderhandelingsdossiers 'niet representatief'. Dit is een merkwaardig verwijt in het licht van wat het rapport zelf uitdrukkelijk aangeeft: 'Hiermee beoogt de evaluatie niet een representatief beeld te geven van het gehele voorzitterschap, maar

een illustratie aan de hand van drie belangrijke dossiers.' Natuurlijk is zo'n selectie onvermijdelijk tot op zekere hoogte subjectief. Niettemin lijkt mij de keuze van onderwerpen zeer goed te verdedigen, gezien hun politieke belang, diplomatieke en organisatorische implicaties en Haagse tegenstellingen. Wat een betere selectie had kunnen zijn, komen we uit de ministeriële brief niet te weten.

Verhagen en Timmermans maken ook bezwaar tegen de grote aandacht in het rapport voor interdepartementale coördinatie. Dit noemen ze 'geen neutrale keuze'. Een voorzitterschap kan inhoudelijk succesvol zijn, terwijl de nationale beleidscoördinatie tekortschiet en andersom. Dit laatste mag waar zijn, maar neemt niet weg dat onvolkomenheden in de coördinatie wel degelijk grote gevolgen kunnen hebben voor de effectiviteit van het voorzitterschap. Het bewijs hiervoor is te vinden in hoofdstuk V van *Mirakel en Debacle*. Het was derhalve beslist legitiem na te gaan hoe de coördinatie tijdens het voorzitterschap is verlopen.

Ook hekelen de bewindslieden het rapport aangezien dit er 'op veel plaatsen niet in slaagt duidelijk te maken in welk opzicht de verklaarde doelen van beleidsmakers verschilden van hun onderliggende motieven en doelen'. Wat er werkelijk is gebeurd bleef onder tafel 'uit respect voor betrokken politici of om andere redenen'. Ook de bronvermelding schoot hierdoor te kort.

Wat heb ik nou aan mijn fiets hangen?: zouden de bewindslieden echt liever hebben gehad dat mogelijke blunders, mispercepties, dubbele agenda's, manipulaties, groepsdenken en noem maar op van hun voorgangers en medewerkers met naam en toenaam aan de kaak zouden worden gesteld? Had Verhagen daar de verantwoordelijkheid voor willen nemen?

Als dit de nieuwe openheid is van BZ, waarom wordt de Wet Openbaarheid van Bestuur dan nu veel restrictiever toegepast dan 15 jaar geleden? Waarom verzet de departementsleiding zich zo halsstarrig tegen inzage in documenten van het 'Irak-dossier'?

Het rapport is inderdaad weinig diepgaand, maar dat komt deels door de beperkingen waaraan de ambtenaren-onderzoekers werden blootgesteld. De kritiek van hun politieke bazen is in dit opzicht derhalve nogal unfair. Nog afgezien van de restricties is een openbare *ambtelijke be-/veroordeling* van politieke en collega-ambtenaren natuurlijk een garantie voor gedonder in de glazen. Niet verwonderlijk is er geruime tijd intern over geruzied, voordat het rapport naar buiten kwam. Door het onderzoek vervolgens te diskwalificeren, ontsloegen de bewindslieden zichzelf van de noodzaak inhoudelijk te reageren. Dat is te betreuren, want er staan zeker ook behartigenswaardige constatering in het rapport.

Het meest gevoelige aspect bij dit soort evaluaties is de vraag wat er fout ging en aan wat of wie dat lag. In dit verband nog een enkel woord over de bespreking van Mark Kranenburg van *Mirakel en Debacle* in de *Internationale Spectator* van november 2008.² Voor deze dissertatie over het Nederlands EG-voorzitterschap van 1991 en Zwarte Maandag 30 september heb ik meer dan zestig interviews gehouden met besluitvormers. Ondervraagden wilden doorgaans hun eigen versie van de gebeurtenissen als *de* waarheid in het boek terugzien. Dat was onmogelijk, want de betrokkenen gaven uiteenlopende analyses van hoe het gegaan was. Niet omdat ze onwaarheid vertelden, maar aangezien ze dat deel van de waarheid belichtten dat voor hen zelf het meest ontlastend was voor wat er fout was gegaan ('bolstering').

Grof gezegd, de 'Atlantici' en andere criticasters op BZ betichtten de 'Europeanen' van naïef idealisme en *wishful thinking*, alsmede van consultaties op een te laag politiek niveau. Dankert *cum suis* wees erop dat hun voorstel vooral ook is afgewezen omdat dit te Atlantisch was. Ook hadden de Haagse departementen te lang dwars gelegen. Verder hadden de Duitsers (Genscher) ons lelijk in de steek gelaten. Het hogere politieke niveau, Lubbers en Van den Broek, hadden zelf nagelaten hun evenknieën te raadplegen. Dankert op zijn beurt had hier overigens weer niet tijdig op aangedrongen, enz. Wie had gelijk en wie treft de schuld? Ze had-

den allemaal gelijk! Het zou derhalve wetenschappelijk onverantwoord zijn geweest om als een scherprechter een ultieme rangorde van schuldigen aan te wijzen, zoals Kranenburg blijkbaar graag had gezien. Waarom zou dat trouwens ook moeten?

Besluitvormingsprocessen in de buitenlandse politiek zijn vaak uitermate complex. Wat er mis gaat, kan veel verschillende oorzaken hebben. Hoe groter de vrijheid van de onderzoeker, hoe dichter de waarheid in haar geheel benaderd kan worden. Om wijze lessen te trekken kunnen beleidsevaluaties dan ook beter door onafhankelijke buitenstaanders worden verricht. Iedereen van hoog tot

laag tevreden stellen, kan natuurlijk nooit de bedoeling zijn van wetenschappelijk onderzoek.

Noten

- 1 Bob van den Bos, *Mirakel en Debacle, De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2008.
- 2 'Zwarte Maandag', in: *Internationale Spectator*, november 2008, blz. 631-632.

Bob van den Bos

Dr Bob van den Bos is politicooloog en was lid van het Nederlands en Europees Parlement voor D66.

Britse auteurs over Europese integratie

J. Brussee:

Een verenigd Europa voor de vrede.

Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008; 140 blz.; 20,- euro; ISBN: 978-90-5850370-1

Na het referendum van 2005, waarin Nederland en Frankrijk de Europese Grondwet afwezen, begon de auteur een onderzoek naar de redenen daarvan. Hij concentreert zich daarbij op het Verenigd Koninkrijk, omdat dat land de Grondwet eveneens dreigde af te wijzen. Centraal daarbij staan voor hem geleerden uit de periode 1870-1950. Het boek bestaat uit twee delen. In het eerste maakt Brussee een korte analyse van de denkbeelden van 19 personen, in het tweede werkt hij de denkbeelden verder uit in thema's als vrede, zelfbeschikking, de verhouding Europa-Verenigde Staten, de grenzen van Europa en de volkswil, om te besluiten met een oproep tot intensieve samenwerking.

Helaas gaat het boek ten onder aan onevenwichtigheden, selectief citeren en slecht literatuuronderzoek. *Onevenwichtigheden*, omdat aan de denkbeelden van sommige schrijvers zes tot acht pagina's zijn gewijd en aan anderen ternauwernood één. Merkwaardig is voorts dat bij de Britse auteurs ineens de Oostenrijker Coudenhove Kalergi, de Britse Amerikaan William Penn uit de 17de eeuw(?), de Amerikanen A. Wanfeld en P. Jordan, en de Duitse Amerikaan Arnold Brecht worden opgevoerd. Als excuus voert Brussee aan dat deze schrijvers veel invloed hadden op het denken over Europa in het Verenigd Koninkrijk. Maar zo weet ik ook nog wel een aantal andere politici en denkers te noemen. Wat zou de auteur zeggen van Philips II., Lodewijk de XIVe, Marx, Bismarck, Lenin?

Al het eerste hoofdstuk, handelend over Churchill, staat vol *halve citaten*. De schrijver laat herhaaldelijk zaken weg die hem niet uitkomen. Zo ver-

meldt hij wel de oproep van Churchill in Zürich (1946) om tot een Europese Unie van Staten te komen, maar dat Churchill er gelijk bij zei dat een dergelijke Unie door het Verenigd Koninkrijk en het Britse Rijk zou worden toegejuicht – dus er niet bij aangesloten zou zijn – laat Brussee maar liever weg. Dat Churchill al exact zo'n zelfde uitspraak met hetzelfde voorbehoud in de jaren dertig in een Amerikaans weekblad, *The Saturday Evening Post*, had gedaan, is Brussee kennelijk ontgaan.¹ De auteur hecht tevens teveel waarde aan het Britse aanbod voor een Unie met Frankrijk in juni 1940. Als men echter *The Second World War* leest, begrijpt iedere lezer dat dit aanbod slechts gedaan werd om Frankrijk, dat dreigde te capituleren, bij de oorlog betrokken te houden. Daarna is ook nooit meer wat van het voorstel vernomen.²

Brussee noemt Churchill een van de drijvende krachten achter de Europese integratie. Ik zou eerst wel eens

willen weten wat voor integratie hier bedoeld wordt. Supranationale of intergouvernementele integratie? Van de eerste vorm moest Churchill niet veel hebben, zoals zijn daden en de *Cabinet Papers* uit de periode 1951-1955 aantonen. Daarbij kwam dat voor Churchill de Britse buitenlandse politiek zich afspeelde in drie cirkels, waarin de centrale belangen van het Verenigd Koninkrijk lagen: de cirkel Verenigd Koninkrijk met het Britse Imperium; de cirkel Verenigd Koninkrijk met de Verenigde Staten; en ten slotte en ook als *laatste* het Verenigd Koninkrijk en Europa. In die volgorde ook moesten de belangen van de Britten worden gezien.

Aan het slot van het boek wordt Brussee wel erg idealistisch. Zo hoopt hij dat een 'Europese Verenigde Sta-

ten' vrede zal brengen. Of dat zo is, is nog maar de vraag. Trouwens wat voor organisatie wordt dat? Een federatie, een statenbond, supranationaal of intergouvernementeel?

Ook is Brussee zeer geporteerd voor een gezamenlijk Europees buitenlands beleid. Maar hoe ziet zo'n beleid eruit? Hoe verenigt men de diverse belangen van de staten met elkaar? De belangen van Nederland zijn immers niet die van Spanje, Frankrijk of Zweden. Komt zo'n samenvoeging van belangen niet veel meer uit op samenvoeging van vrijwel geen enkel belang? Op het kleinste gemene veelvoud? Ook stelt de auteur zijn hoop op een Europees leger. Een nog veel heikeler onderwerp. Want wie is bereid te sneuvelen voor Brussel?1

Voor Churchills speech te Zürich zie:

M. Gilbert, *Never Despair. Winston S. Churchill 1945-1965*, Londen:

Heinemann, 1988, blz. 265-266; voor het krantenartikel in de *Saturday Evening Post* uit 1930 zie: M. Charlton, *The Price of Victory*, Londen: BBC, 1983, blz. 20.

2 Winston S. Churchill, *The Second World War. Part 2*, Londen: Cassell, 1966, blz. 162-172; en M. Gilbert, *Finest Hour. Winston S. Churchill 1939-1941*, Londen: Heinemann, 1983, blz. 558-562.

Arnold Bakker

Arnold Bakker is ex-stafmedewerker van Instituut Clingendael.

Iran als testcase voor Obama

Rotterdam: Lemniscaat, 2008; 289 blz.; 17,50 euro; ISBN: 978-90-477-0034-0

Een van de meest onheilspellende internationale vraagstukken die president Barack Obama op zijn bord aantreft, vormt het Iraanse nucleaire programma. Iran werkt, in strijd met de voorschriften van het Non-Proliferatieverdrag (NPV), al jaren aan een atoomprogramma dat binnen afzienbare tijd kan uitmonden in de fabricage van kernwapens. Volgens algemeen aanvaarde schattingen, waaronder die van de directeur-generaal van het Internationale Atoom-Energie Agentschap (IAEA), Mohamed ElBaradei, kan dat al rond 'the turn of the decade' (dus 2010) het geval zijn.

Een Iraans atoomarsenaal vormt een groot veiligheidsrisico voor alle staten in het Midden-Oosten en het Golfgebied, alsmede voor de Amerikaanse belangen in de regio. Voor Israël vormt zo'n kernmacht, in combinatie met de openlijke uitlatingen van Iraanse leiders om de joodse staat van de kaart te vegen, zelfs een existentiële bedreiging. Met de Iraanse bom valt volgens Jeruzalem niet te leven, want het regime in Teheran weigert het bestaansrecht van Israël te erkennen, een minimale vereiste voor een werkbaar nucleaire afschrikking. Mede vanwege de Amerikaanse presidentswisseling is een spoedig Israëliësch militair ingrijpen niet waarschijnlijk, maar speculaties hierover steken voortdurend de kop op. De Israëliësch luchtmacht wordt door deskundigen in staat geacht in ieder geval een deel van het Iraanse atoomprogramma onschadelijk te maken.

De internationale gemeenschap, in het bijzonder de EU en de 'P6' (de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, plus Duitsland), wil dat Iran zijn atoomprogramma onderwerpt aan het volkenrecht, maar daar is tot nu toe weinig van terechtgekomen. Integendeel, de regering in Teheran trotseert de bindende sancties van de Veiligheidsraad en zij heeft herhaaldelijk en nadrukkelijk te kennen gegeven haar nucleaire activiteiten, die zij zelf als vreedzaam bestempelt, onverkort voort te zetten. Economische dwangmiddelen sorteren niet het vereiste effect. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de Veiligheidsraad ook militaire strafmaatregelen tegen Iran zal goedkeuren, gelet op de Chinese en Russische bezwaren daartegen. De totstandkoming van een Iraanse kernmacht is dus een kwestie van tijd. En die tijd dringt.

Van groot belang is wat de nieuwe Amerikaanse president kan en gaat doen in de komende maanden. Tijdens zijn verkiezingscampagne heeft Barack Obama aangegeven militaire opties tegen Iran niet uit te sluiten, maar hij wil eerst praten met de Iraanse leiders, zonder harde voorwaarden vooraf. Denkbaar is een 'grand bargain', waarbij Teheran, in ruil voor afspraken op nucleair gebied en bijvoorbeeld inschikkelijkheid bij allerlei conflicten in het Midden-Oosten (Irak, Afghanistan, Israël-Palestina-Syrië-Libanon), grootscheepse economische en technische hulp wordt geboden, alsmede veiligheidsgaranties. Maar dan zal Teheran op hoofdpunten moeten bijdraaien. Gelet op de Iraanse halsstarrigheid tot nu toe is dat niet waarschijnlijk. Obama zal er alles aan doen om wapengekletter te vermijden, maar indien Teheran niet inbindt, dringt zich voor Israël en de Verenigde Staten toch de vraag op wanneer militaire drukmiddelen moeten worden aangewend.

Tegen deze achtergrond lijkt een boek met als ondertitel: *'De aanval op Iran: een voorbeschouwing'*, niet geheel van realiteitszin gespeend. De auteur, Daan de Wit, probeert aanemelijk te maken dat vanaf 2003 in Washington tal van voorbereidingen werden getroffen voor een aanval op de Iraanse nucleaire installaties. De regering-Bush en het Congres hebben het Iraanse kernprogramma herhaaldelijk 'onaanvaardbaar' genoemd, en ook herhaaldelijk gezegd dat zij 'geen enkele optie' zouden willen uitsluiten om het gevaar te keren. Vooral vice-president Cheney zou volgens De Wit rechtstreeks aansturen op een gewapende confrontatie met de ayatollahs, deels in goede samenwerking met Israël. Volgens De Wit wordt hierbij dezelfde weg bewandeld als in de aanloop tot de oorlog in Irak. De Amerikaanse inlichtingendiensten worden

onder druk gezet om met bewijzen te komen over een toenemende Iraanse atoomwapencapaciteit; het Congres wordt onder druk gezet om op basis van deze 'feiten' goedkeuring te verlenen aan een Amerikaans militair ingrijpen; de bondgenoten worden eveneens bewerkt, terwijl intussen de schijn van diplomatie wordt opgehouden in de VN en andere internationale organisaties. De Wit acht de kans groot dat nog vóór het einde van de presidentiële termijn van Bush een oorlog tegen Iran wordt begonnen.

De auteur is journalist en heeft gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid rapporten en analyses die over dit onderwerp zijn verschenen, vooral afkomstig van de westerse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hij citeert tal van deskundigen en insiders op het gebied van de Amerikaanse en Israëlische veiligheidspolitiek. Dat alles leidt tot een prettig leesbaar relaas, dat op sommige punten (zoals de anti-Iraanse machinaties van Cheney) ook redelijk overtuigend overkomt.

Maar door de vele citaten (die helaas niet in het boek worden verantwoord; de lezer kan de bronvermelding alleen terugvinden op de internetversie van het boek) maakt zijn betoog een enigszins verbrokelde indruk. Het samenvattende eerste hoofdstuk weet dat niet goed te maken. Verder ziet de auteur de kwestie-Iran bijna uitsluitend als een Amerikaans-Israëlische samenzwering. In zijn visie gebruikt de regering-Bush misleidende informatie over mogelijke Iraanse kernwapens, net zoals zij dat ook deed aan de vooravond van de aanval op Irak in 2003. De Wit ziet daarbij geheel over het hoofd dat het Iraanse atoompotentieel in eerste instantie door het IAEA aan de kaak is gesteld. De vrees dat Iran binnen afzienbare tijd kernwapens kan produceren, wordt door praktisch de gehele internationale gemeenschap

gedeeld. Anders dan inzake Irak is er tot nu toe ook nauwelijks sprake van een unilateraal Amerikaans optreden. Integendeel, de Verenigde Staten hebben zich van meet af aan enigszins afzijdig gehouden van het Iran-dossier en de besprekingen hoofdzakelijk overgelaten aan allerlei multilaterale kaders, zoals dat van de EU3, het IAEA, de 'P6' en de Veiligheidsraad. Tot nu toe is er geen sprake van een Amerikaans falen om het Iraanse gevaar af te wenden, maar van het falen van de internationale gemeenschap. Mogelijk brengt Obama daarin verandering, wanneer hij in de komende maanden het overleg opent met de Iraanse autoriteiten.

Alfred Pijpers

Alfred Pijpers is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*

Belgisch Congo 1958-1960 revisited

Leuven/Voorburg: Uitgeverij Acco, 2008; 459 blz.; 32,50 euro; ISBN:978-90-334-6758-5

Met het fragiele-statenbeleid van minister voor ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders heeft de Democratische Republiek Congo een grote sprong voorwaarts gemaakt in de buitenlandse beleidsprioriteiten van Nederland. Na vele jaren van politieke onrust, dictatuur, corruptie en oorlog heeft deze reus in Centraal-Afrika eindelijk weer enige broze stabiliteit teruggevonden. Vaak wordt de vraag gesteld hoe het heeft kunnen gebeuren dat een potentieel rijk land als Congo, gezegend met kostbare grondstoffen en vruchtbare landbouwgrond, zo diep is weggeleden. Het boek *De Teloorgang van een Modelkolonie* kan daar vast en zeker een licht over laten schijnen. Dit recente boek van de Vlaams-Congolese onderzoeker Zana Aziza Etambala is dan ook een lijkig en degelijk werk, zoals we het graag hebben. Het is gebaseerd op uitgebreid archiefonderzoek; sommige bronnen worden voor het eerst publiek gemaakt. Dit leidt niet meteen tot radicaal nieuwe inzichten, maar verheldert wel de dramatische omstandigheden waarin Congo onafhankelijk werd.

1958 was een magisch jaar voor België, want in dat jaar ontving het kleine koninkrijk de wereld in Brussel, waar de eerste naoorlogse wereldtentoonstelling werd gehouden. In de schaduw van het gloednieuwe Atomium werd daar in een paviljoen Belgisch Congo, samen met het mandaatgebied Rwanda-Urundi, aan de bezoekers voorge-

steld. Het beeld van een modelkolonie dat daar werd opgehangen, zou spoedig een illusie blijken. Ironisch genoeg zou de wereldtentoonstelling het onafhankelijkheidsproces in Belgisch Congo juist versnellen, omdat heel wat gangmakers van de onafhankelijkheid elkaar in Brussel beter leerden kennen. Op 4 januari 1959 vielen bij iedereen de schellen van de ogen. Het verbod op een manifestatie van de ABAKO, de politieke partij van de latere eerste president Joseph Kasavubu, leidde toen tot zware rellen in Leopoldstad, het huidige Kinshasa.

Als gevolg van de rellen verloren heel wat ondernemers toen al hun vertrouwen in de stabiliteit van Congo, terwijl ook de Belgische regering de kolonie plots liever kwijt dan rijk was. Belgisch Congo, dat tijdens de Tweede Wereldoorlog een belangrijke bijdrage had geleverd aan de geallieerde oorlogsinspanning, kende ondanks het rooskleurige verhaal dat op de Expo '58 werd opgehangen belangrijke sociaal-economische problemen. Eén van die problemen was ongetwijfeld de ontoereikende scholingsgraad van de inlandse bevolking, waardoor het land in 1960 onafhankelijk werd met slechts een handvol opgeleiden op universitair niveau. Interessant is dat Etambala deze gebeurtenissen beschrijft aan de hand van enkele bevoorrechte waarnemers, variërend van journalisten via missionarissen tot bestuurders. Deze schrijvers geven niet alleen hun analyse van de voorvallen, maar delen ook hun diepste zorgen en af en toe zelfs een kwinkslag mee.

Een nadeel is wellicht dat het boek voor lezers die minder vertrouwd zijn met de Congolese geschiedenis, diep ingaat op bepaalde details. Enige voorkennis is dus wel meegenomen om dit werk verteerbaarder te maken. Maar

ook de schrijfstijl kan daar helaas niet veel aan verhelpen. Merkwaardig is het dat de titel *De Teloorgang van een Modelkolonie* geen vraagteken bevat, in tegenstelling tot het eerste hoofdstuk 'Congo 1950-1951: een modelkolonie?' Men zou op het eerste gezicht haast denken dat het hier het werk van een nostalgische koloniaal betroof, terwijl het juist een uitermate kritisch boek is, dat alle aspecten van de koloniale periode probeert te behandelen. Begin jaren '50 heersten op het Congolese platteland volgens sommige getuigen die Etambala opvoert nog 'feodale toestanden', met hier en daar een klooster als baken van beschaving, terwijl de stedelijke centra wel reeds kampten met een ongecontroleerde groei van de door inlanders bewoonde buitenwijken.

Al even vreemd is het om in de *titel* de behandelde periode tot de doorslaggevende jaren 1958-1960 te beperken. Dat in 2008 de 50^{ste} verjaardag van de Expo '58 in België gevierd werd met een reeks boeken en tentoonstellingen, heeft daar wellicht iets mee te maken. Toch begint het boek al in 1950 en gaat het ook uitgebreid over de reis van de jonge Koning Boudewijn naar de kolonie in 1955. Het triomfantelijk karakter van die reis heeft toen heel wat Belgen zand in de ogen gestrooid over de werkelijke toestand in Congo. Wie de fragiele staat van vandaag beter wil begrijpen, kan al heel wat opsteken van het verhaal van de vermeende modelkolonie die in 1960 ten onder ging.

Evert Kets

Evert Kets is als Policy Officer voor Centraal-Afrika werkzaam bij de stichting *Broederlijk Delen*.

Een klare kijk op de nieuwe internationale energieorde

New York: Metropolitan Books, 2008; 339 blz.;
21,75 euro; ISBN: 0-8050-8064-3

De energieproblematiek is één van de meest prangende mondiale vraagstukken. De combinatie van een sterk stijgende energiebehoefte, een toenemende uitstoot van broeikasgassen en krimpende energievoorraden zou ons al voldoende zorgen moeten baren. Maar voeg daarbij de verschuivende machtsverhoudingen in de wereld, in de richting van een multipolaire wereldorde, en je hebt alle ingrediënten voor een gevaarlijke, systeembedreigende cocktail. Dat is tenminste de teneur van het nieuwste boek van Michael Klare, hoogleraar vredes- en veiligheidsstudies aan het Hampshire College in de Verenigde Staten. Na vorige succeswerken, met ronkende titels als *Resource Wars* en *Blood and Oil*, raakt Klare met *Rising Powers, Shrinking Planet* ongetwijfeld weer een gevoelige commerciële snaar. Achter de schreeuwerige titels gaat echter een doortimmerde analyse schuil van de impact van de energieproblematiek op de geopolitieke wereldkaart van de 21ste eeuw.

Tekenend voor de nieuwe tijdgeest was de Unocal-affaire (zomer 2005). Toen het Chinese staatsgeleide oliebedrijf CNOOC (*China National Offshore Oil Corporation*) het kleine Amerikaanse energiebedrijf Unocal probeerde te kopen, werd dit door het Amerikaanse Congres geblokkeerd, uit vrees voor de 'nationale veiligheid'. In de ogen van Klare bood deze overnamestrijd een eerste glimp van een 'nieuwe internationale energieorde',

die hij beschrijft in het eerste hoofdstuk. In deze nieuwe orde wordt de jacht op energiebronnen het wezenskenmerk van de internationale politiek, neemt de staat weer zijn centrale rol in van weleer en treden nieuwe hoofdrolspelers op de voorgrond, die de Amerikaanse hegemonie uitdagen. In de jaren '90 werden de Verenigde Staten bestempeld als de 'enige supermogendheid' vanwege hun ongeëvenaarde militaire macht. Maar thans worden internationale macht en invloed niet langer gemeten aan de hand van het aantal kernkoppen, tanks en vliegdekschepen. Minstens even belangrijk, aldus Klare, is de mate waarin staten beschikken over energievoorraden of over de capaciteit om deze energie te kopen (of op een andere manier te verwerven).

De reden hiervoor is de nakende energie- en grondstoffenschaarste, die aan bod komt in het tweede hoofdstuk. De wereldomvattende vraag naar energie zal de komende 25 jaar in snel tempo blijven groeien. Vooral de Aziatische groeielanden zullen veel energie nodig hebben om hun economische groei op peil te houden. Volgens Klare zal het aanbod van energie moeite hebben om de vraag bij te benen. De productie in enkele oude olie- en gasvelden neemt sneller af dan verwacht, terwijl er steeds minder nieuwe velden worden ontdekt. De weinige nieuwe velden zijn bovendien, vanuit technisch, economisch of politiek oogpunt, vaak moeilijk te ontginnen. Klare verwacht dat de wereld, indien geen plotse-linge economische recessie optreedt, tussen 2012 en 2020 met een ernstig olietekort te kampen zal krijgen. Ongeveer een decennium later zal de schaarste ook op de gasmarkt te voelen zijn, gevolgd door een stagnatie

in de steenkool- en uraniumwinning. Ook zullen tal van minerale grondstoffen (zoals koper, nikkel en kobalt) dezelfde logica ondervinden.

Klare ziet dan ook twee soorten landen in de wereld van morgen: landen met een energieoverschot en landen met een energietekort. De netto-importeurs gaan met elkaar concurreren om dezelfde energievoorraden en dus steeds hogere prijzen betalen. Dit levert de energierijke staten niet alleen meer winsten, maar ook politieke dividenden op. Zo kan de Venezolaanse president Hugo Chávez herhaaldelijk fulmineren tegen zijn Amerikaanse ambtgenoot zonder vrees voor vergelding, aangezien het land een belangrijke olieleverancier is van de Verenigde Staten. Om dezelfde reden wordt de Kazachstaanse president Nazarbayev, juist nadat hij zich in schijnverkiezingen had laten plebisciteren, door de Amerikaanse vice-president geprezen om de indrukwekkende 'politieke vooruitgang' van zijn land. En de genocide in Darfur sleept al zo lang aan, omdat China, de grootste afnemer van Soedanese olie, het regime in Khartoem steeds diplomatiek uit de wind heeft gehouden.

Grote mogendheden, nieuw en oud, zijn inmiddels in een intense geopolitieke strijd gewikkeld over de gebieden waar zich nog aanzienlijke onontgonnen olie- en gasreserves bevinden, zoals West-Afrika, de Golf en het gebied rond de Kaspische Zee. Aan elk van deze regio's wijdt Klare een apart hoofdstuk. Vooral China en de Verenigde Staten wedijveren om de zeggenschap over die gebieden. Verontrustend is dat het niet alleen een economische strijd betreft. Deze landen zetten ook militaire middelen in. Ze gaan regimes van olierijke staten paaien met goedkope wapens,

munitie en militaire instructeurs. Klare maakt uitdrukkelijk de vergelijking met de dynamiek van de wapenwedloop uit de Koude Oorlog. De opbouw van militaire banden schept een explosieve situatie, die door de kleinste vonk kan escaleren. De energieschaarste kan op termijn landen 'wanhopig' maken, waardoor ze grotere risico's gaan nemen. Dit kan een reeks van gebeurtenissen ontketenen die, ook al was het onbedoeld, kunnen leiden tot een oorlog. Klare pleit voor diepgaande internationale samenwerking inzake energie, eerst en vooral om de gespannen situatie te ontmijnen, maar ook om werk te maken van een fundamentele energietransitie.

Energieschaarste biedt heel wat conflictstof, dat staat vast. Toch is er geen reden om aan te nemen dat we afstevenen op een 'zero-sum' militaire confrontatie tussen de grote mogendheden. Dat beweert Klare ook niet, maar bij wijlen komt hij over als een neo-malthusiaanse onheilsprofeet. De band die hij legt tussen de militarisering van het buitenlands beleid van grote mogendheden en hun energiebehoeften, is niet altijd even overtuigend, bijvoorbeeld in het geval van de Russische militaire aanwezigheid in de opstandige Georgische provincies Abchazië en Zuid-Ossetië. Ook zijn reductionistische definitie van macht (macht als 'hard power') is voor discussie vatbaar. Bovendien had hij wat meer gebruik mogen maken

van concepten en theorieën uit de politieke wetenschappen.

Dat neemt niet weg dat het boek een goede introductie biedt voor eenieder die de internationale energiepolitiek beter wil begrijpen. De grootste verdienste van Klare is juist zijn brede invalshoek. Het resultaat is een handig, actueel overzichtswerk van de diverse manieren waarop de energiefactor vorm geeft aan de machtsverhoudingen en allianties in de internationale politiek.

Thijs Van de Graaf

Thijs Van de Graaf is medewerker van de Onderzoeksgroep *Global Governance* van de Universiteit Gent.

Drie decennia hervormingen in China

Almere: Parthenon, 2008; 209 blz.; 32,50 euro; ISBN: 978-90-7957-801-6

Op 18 december 2008 vierde de Chinese leiding de 30ste verjaardag van het begin van de economische hervormingen. Juist tijdens één van de grootste crises van de wereldeconomie in de afgelopen honderd jaar, past het bij dit historisch moment stil te staan. Want de positie van het land in de huidige crisis en zijn internationaal optreden belichten de grote veranderingen die op deze dag begonnen met de lancering van het hervormingsbeleid onder leiding van Deng Xiaoping (1904-1997). Het BNP van China is 70 keer zo groot als aan het begin van de modernisering en er zijn honderden miljoenen mensen van armoede verlost. Het land

is niet langer geïsoleerd, maar actief op talloze terreinen van internationale samenwerking.

Het boek *China in verandering* geeft een helder en zeer toegankelijk overzicht van deze ontwikkelingen. De bundel beschrijft de invloed van de hervormingen op allerlei beleidsterreinen, zoals de overheid en het ambtenarenapparaat, de economie, het recht, de Chinese samenleving en cultuur, alsmede het buitenlands en extern veiligheidsbeleid. De auteurs van de afzonderlijke hoofdstukken zijn als onderzoekers en China-deskundigen verbonden aan vooraanstaande Europese onderzoeksinstituten.

In het eerste hoofdstuk behandelt Tak-Wing Ngo de 'begrensde wederopbouw en vernieuwing' van het openbaar bestuur na de Culturele Revolutie (1965-1976). Hij benadrukt dat het resultaat van de politieke hervormingen 'niet langs een westerse meetlat' gelegd kan worden, maar

vooral vergeleken moet worden met het China van vóór 1978. Hoewel er aan de bevolking geen macht wordt afgestaan, vindt er toch herverdeling van macht tussen Partij en Staat, en tussen staatsorganen onderling, plaats. Zo verliest de Partij langzaam de greep op de samenleving. Bovendien resulteerde de de-ideologisering van de modernisering in een direct verband tussen succesvolle economische hervormingen en de geloofwaardigheid van de huidige leiding.

Het stapsgewijze en – vooral in het begin – ongeplande verloop van de economische hervormingen wordt beschreven door Eduard Vermeer. Hij ziet het twee-sporensysteem (1987-1993) als de 'grootste "uitvinding"' in dit proces. Toen bestonden planeconomie en markteconomische elementen naast elkaar – een groot verschil met andere landen die kozen voor een zg. *big bang*-aanpak voor de overschakeling naar de markteconomie. De

institutionele veranderingen hadden grote gevolgen voor het leven van de Chinese bevolking. Boeren mochten weer land pachten. De stedelingen werden verlost van de binding aan hun werkgever voor alle sociale voorzieningen. Ze raakten echter ook hun sociaal vangnet kwijt – voor miljoenen mensen een grote breuk in hun leven.

De snelle economische ontwikkeling en het zwaartepunt op het oosten en zuiden van het land heeft grote welvaartsverschillen gecreëerd – tussen individuen en tal van regio's. Fleming Christiansen schetst de sociale gevolgen en illustreert hoe ontevredenheid of wanhoop zich uiten en welke maatregelen de regering heeft genomen om de maatschappelijke onrust te kanaliseren. Veel ongenoegen wordt veroorzaakt door lokale besturen, die geteisterd worden door corruptie en vriendjespolitiek. Ondanks alle hinder proberen steeds meer Chinezen hun gelijk te halen, maar zij zien zich geconfronteerd met een rechtssysteem dat met een diepgaande transitie worstelt. Benjamin van Rooij maakt duidelijk dat deze transitie niet te vergelijken valt met andere hervormingen. Want de 'toestand van anarchie en rechteloosheid' tijdens de Culturele Revolutie leidde tot een 'rechtsvacuüm'. Na het herstel van de basisinstellingen, wetgevingen en opleidingsinstituten wordt sinds 1992 bewust gewerkt aan regulering van een markteconomie. Met voorbeelden beschrijft Van Rooij de problemen van het huidige systeem en hij constateert 'een voorzichtige verschuiving van recht als politiek instrument naar recht als een intrinsieke waarde op zich'. Uiteindelijk is het recht verweven in de vele transitieprocessen die het land tegelijkertijd op economisch, sociaal en bestuurlijk gebied ondergaat; en terwijl vele bestaande machtsstructuren rechtshervormingen blokkeren, stuwen juist moedige burgers,

journalisten en juristen de ingezette hervormingen voort.

De groeiende 'publieke sfeer' – die discussie over vele onderwerpen mogelijk maakt, vooral op internetfora en weblogs – is ook onderdeel van dit proces. Jeroen de Kloet belicht de grote veranderingen in de media en populaire cultuur, variërend van voorzichtige uitingen van kritiek in de jaren '80 via de 'grijze cultuur', waarmee de onvrede en onrust in de jaren '90 worden gekenschetst, tot de invloeden van de mondialisering. Een 'cultureel burgerschap' is aan het ontstaan, waarmee het Chinese publiek via de media deelneemt 'aan een regionale gemeenschap met gedeelde normen en waarden' die in een pan-Aziatische context gekenmerkt worden door een 'moderne, stedelijke en op consumptie gerichte levensstijl'. Deze 'publieke sfeer' wordt gecreëerd door vele vormen van media, waarin de overheid slechts één van de vele spelers is.

Niet alleen economisch en cultureel voelt Azië zich een ontwakende reus. Stefan Landsberger geeft een overzicht van de prioriteiten van het Chinees buitenlands beleid, dat nu niet meer uitgaat van de rol van slachtoffer. Hij schetst de belangrijkste aspecten van de kwestie-Taiwan, alsmede de betrekkingen met de buurlanden en met de Verenigde Staten. Deze onderwerpen worden verder toegespitst op het vraagstuk regionale veiligheid in de bijdrage van Frans-Paul van der Putten. Net als in Landsbergers uiteenzetting komt ook uit Van der Puttens analyse de centrale plaats van de activiteiten van de Verenigde Staten in China's beleidskeuzen. duidelijk naar voren. Want alle analyses van de Chinese belangen in het buitenland worden gemaakt in het kader van de Sino-Amerikaanse betrekkingen. Dezelfde problemen spelen rond de modernisering van het Chinese militaire apparaat, vooral door de grote argwaan van de Verenigde

Staten en Japan. De vraag is hoe China – gezien het ontbreken van een veiligheidsstructuur in Oost-Azië – met deze gevoelens constructief kan omgaan en op globaal niveau een grotere rol als lid van de VN-Veiligheidsraad kan vervullen. Terwijl zijn economische, sociale en bestuurlijke stelsel zich nog volop in een ingrijpend transitieproces bevindt, is China dus nu al gedwongen zijn toekomstige rol als grote mogendheid te definiëren.

De myriaden van lijnen in het verhaal over dit boeiende land worden een stuk duidelijker na het lezen van *China in verandering*. Alle bijdragen zijn begrijpelijk geschreven en als geheel goed samengesteld. Zodoende geven zij een tamelijk volledig beeld van drie decennia hervormingen. Elke auteur begint met een beknopt overzicht van de ontwikkelingen tot aan de hervormingen en bespreekt vervolgens uitgebreid de periode sinds 1978. Zo is het verhaal ook voor de geïnteresseerde leek gemakkelijk te volgen en worden de successen en problemen van het hervormingsproces in de juiste context geplaatst. Verder vindt de lezer op zoek naar meer inzicht achterin het boek voor elk onderwerp een lijstje met achtergrondliteratuur.

China in verandering is een uitstekende inleiding, niet alleen voor (toekomstige) studenten van het moderne China, maar voor iedereen die zakelijk of privé met het land te maken heeft. Het geeft de lezer een objectief en actueel overzicht, zonder af te glijden naar vermakelijke culturele weetjes of esoterische beschouwingen. Kortom, dit boek verdient zijn plekje op de China-plank in elke bibliotheek.

Susann Handke

Susann Handke is juriste en sinologe.

Biografisch Woordenboek zingt zwanenzang

's-Gravenhage: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, 2008. XVIII + 615 blz. Rijks Geschiedkundige Publicatiën uitgegeven door het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. Prijs deel 6: tot en met 16 februari 2009 van 41,= euro voor 31,=; de gehele serie van zes delen: van 210,= voor 125,= euro; ISBN 978-90-5216-163-1; ISSN 0921-90

Sinds de opkomst van de grootschalige telecommunicatiemediën spreken we in licht ironische zin van het verschijnsel 'Bekende Nederlander' ofwel BN'er. (In Vlaanderen hanteert men de term BV'er; tekenend voor de cultureel-psychologische kloof in de Zuidelijke Nederlanden is dat het begrip 'Bekende Belg' of BB'er vrijwel non-existent is.) Nu is er een verschil tussen bekend zijn en van betekenis zijn. *Celebrities* die nu alom bekend zijn als populaire 'iconen' op en rond het beeldscherm, zouden na hun overlijden wel eens snel in de vergetelheid kunnen raken, omdat hun werkelijke betekenis niet in verhouding stond tot hun tijdelijke populariteit. Namen noemen (wat mij betreft liever NN dan G & G) is hier gevaarlijk.

Het op de twaalfde van de twaalfde vorig jaar verschenen *Biografisch Woordenboek van Nederland*, in de wandeling afgekort tot *BWN*, memoreert juist degenen die niet in het vergeetboek mogen raken, omdat zij op enig maatschappelijk terrein van wezenlijk nationale betekenis zijn geweest. Het gaat dan om zulke uiteenlopende terreinen als politiek, bestuur, kunst, cultuur, wetenschappen, maar ook sport en amusement. Zo vinden wij op de laatste twee terreinen in het hier besproken deel VI de voetbaltrainer Rinus Michels (de

'Sfinx') en de Koningin van de Smartlap Mary Servaes-Bey (de 'Zangeres zonder Naam'); dat betekent niet dat alle nationale voetballers en dito voetbaltrainers of populaire volkszangers in het BWN aan bod (dienen te) komen, maar alleen diegenen die een uitzonderlijke of pioniersfunctie hebben gehad. Die criteria gelden ook voor de andere categorieën, ministers min of meer per definitie, maar wetenschapslieden, politici en hoge beleidsambtenaren alleen in speciale gevallen.

Het BWN-deel VI behandelt in gemiddeld tweeduizend woorden op zo'n drie bladzijden in zes kolommen leven en werken van 209 personen van nationaal gewicht die in de laatste decennia overleden zijn. Van deze tweehonderd zijn er uiteraard ook enkele tientallen die een rol hebben gespeeld in Nederlands buitenlandse betrekkingen of meer in het algemeen een internationale rol hebben vervuld. In dit deel betreft het onder meer premier Barend Biesheuvel; minister van Defensie en ondernemer Sydney van den Bergh; de diplomaat en 'spil van het Nederlandse Europa-beleid' Dirk Spierenburg; de diplomaat en internationaal ambtenaar (o.m. secretaris-generaal van de OESO) Emile van Lennep; de politicus en Europees Commissaris Sicco Mansholt; de buitenlandjournalist-avonturier en slachtoffer van het ministerie van Buitenlandse Zaken Willem Oltmans; de sociaal-democratische Europa-idealist jhr Marinus van der Goes van Naters (1900-2005; de 'Rode Jonkheer'); de verzetsstrijder, politiek activist, medeoprichter van het Palestina Comité Piet Nak; de slavist en smokkelaar van *samizdat*-geschriften Karel van het Reve; de landbouwminister en dito Europees Commissaris Pierre Lardinois; en de directeur-generaal van de

FAO A.H. Boerma ('Wereldvoedseluitdeler Nummer 1'). Dit deel bevat ook nog lemmata van enkele personen die bij hun leven geen internationale rol speelden, maar na hun dood tot de weinige landgenoten met een internationale naamsbekendheid gingen behoren: de ook postuum niet tot Nederlandse genaturaliseerde Anne Frank en de buitengewoon beroerd Engels sprekende Pim Fortuyn.

In totaal zijn in de zes delen nu minibiografieën van 2.071 personen verschenen. Onder hen velen van internationale formaat en met internationale uitstraling. In de vorige vijf delen bijvoorbeeld de internationaal jurist Tobias Asser; minister van Buitenlandse Zaken J.W. Beijen; regeringsleider en Koninklijke-Olieman Hendrik Colijn; minister-president Willem Drees; de graficus M.C. Escher; de minister van Marine in het Londense kabinet J.Th. Furstner; de regeringsleider in hetzelfde Londen Sjoerd Gerbrandy; de Amerikaan A.J.N. den Hollander – en nu ben ik nog maar op een derde van het alfabet. Neen, de lezer moet zelf maar een van de delen ter hand nemen (en als goed Hollander gebruik maken van de kortstondige maar zeer aantrekkelijke aanbieding) of een van de lemmata downloaden van het digitale bestand van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (de afzonderlijke bijdragen worden trouwens mede naar aanleiding van lezersopmerkingen permanent digitaal geperfectioneerd). Vrijwel nooit zal de gebruiker teleurgesteld worden; meestentijds vormen de necrologieën een bijna macaber leesgenot, terwijl de uitgebreide archief- en literatuurverwijzingen verder eigen onderzoek mogelijk maken.

Het bestuur van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis heeft om niet nader toegelichte redenen beslo-

ten met deel VI het project-BWN de laatste adem te laten uitblazen. Men kan slechts gissen naar de motieven en achtergronden. Natuurlijk lijken de dodenakkers na een inhaalactie van dertig jaar wat afgegraasd en uiteraard is het lastig auteurs te vinden die bereid zijn zonder honorarium een arbeidsintensieve klus te klaren waarvoor men op de wetenschappelijke productgroepen van de universitaire *profit centers* weinig punten zal kunnen scoren.

Voortzetting, desnoods in voorlopig alleen digitale vorm, lijkt mij een *must*. De BWN vormt na enkele decennia al een deel van Nederlands cultureel erfgoed. Er zijn goede en zakelijke redenen voor deze voortzetting. In de *eerste* plaats, zoals Jan Blokter in een korte bespreking in *NRC Handelsblad* schreef, er wordt gewoon doorgestorven. Vorig jaar oud-minister van Buitenlandse Zaken Norbert Schmelzer; na publicatie van BWN-VI oud-minister voor Ontwikkelingssamenwerking Kees van Dijk. In de *tweede* plaats bevatten de zes delen ondanks alle gezwoeg nog heel wat, soms zeer opvallende lacunes. Zo zoekt men tevergeefs naar een biografisch portret van oud-minister Luns, die in 2002 op 90-jarige leeftijd overleed. Ik mis ook een schets van Jaap van Praag, niet de oud-voorzitter van Ajax maar de stichter (1946) van

het Humanistisch Verbond, van de 'Humanistische Internationale' de IHEU (International Humanist and Ethical Union) en de medefinancieringsorganisatie Hivos (Humanistisch instituut voor ontwikkelingssamenwerking); van de zendeling en hoogleraar missiologie Johannes Verkuil, die niet alleen in de Nederlands-Indonesische betrekkingen maar ook in de anti-apartheidsstrijd een rol speelde; en van de dienstweigeringadvocaat en kampioen-vragensteller van de Eerste Kamer Hein van Wijk, die naast Max van der Stoep als zo'n beetje de enige Nederlander vereerd werd met een officiële onderscheiding voor zijn inzet voor de beëindiging van het kolonelsregime in Griekenland.

Werk te over dus en je kan of wil niet altijd wachten op of afhankelijk zijn van het (volgende deel van het) *Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland* (zie www.iisg.nl/bwsa) of het *Biografisch Lexicon voor de Geschiedenis van het Nederlands Protestantisme* (waarvan trouwens in 2006 eveneens een Zesde en Laatste Deel verscheen). In de *derde* plaats zijn er belangwekkende Nederlanders die in bijvoorbeeld het eerste deel anno 1979 al gebiografeerd zijn, maar over wie intussen veel nieuw materiaal beschikbaar is gekomen of over

wie nieuwe visies in druk verschenen zijn. Zo stond in deel 1 al een schetsje in twee kolommen van de in 1942 in Dachau vermoorde Titus Brandsma (op de BBC hoor je hem nog wel eens aangeduid als Taitus Brendsma). Deze karmeliet en held van de vrije pers was in 1979 nog niet zalig verklaard, wat intussen wel is gelukt, terwijl zijn heiligverklaring hopelijk niet al te lang meer op zich laat wachten. Vorig jaar verschenen twee degelijke biografieën over deze R.K. journalist en verzetsheld (van de hand van Ton Crijnen en Joan Hemels, samen 730 blz.), die aanleiding tot herschrijving zouden kunnen vormen. *Ten slotte* vormt het BWN de beoogde voortzetting van het NNBW, het *Nieuw Nederlandsch Biografisch Woordenboek*, dat tussen 1911 en 1937 in tien delen verscheen. Ook daarvan zouden vele kolommen herschreven en aangevuld kunnen worden, van Erasmus tot Multatuli, om maar enkelen van internationale allure te noemen. Maar dat valt buiten het bestek van deze bespreking en het tijdsbestek van dit blad.

Gerard J. Telkamp

Gerard J. Telkamp is historicus en mede-eindredacteur van dit blad.

Respons

Respons Barend ter Haar (n.a.v. Thijs Van der Graaf, 'De wedloop om de Noordpool', in: *Internationale Spectator*, januari 2009, blz. 24-28)

Anders dan de heer Van der Graaf op blz. 24 stelt, zal ontdooiing van de Noordpool niet tot stijging van de zeespiegel leiden. Het Noordpoolijs drijft immers op het zeewater. Omdat

het soortelijk gewicht lager is, steekt het ijs boven de zee uit. De ruimte die het ijs beneden de waterspiegel inneemt, is gelijk aan de ruimte die een hoeveelheid water zou innemen die even zwaar is als al het ijs boven en beneden de waterspiegel. En dat is precies de hoeveelheid water die je overhoudt wanneer al het ijs smelt. (Er komt tijdens het smeltingsproces

eerst wel meer water, maar dat past precies in het 'gat' dat het ijs onder water openlaat. Als een ijsberg van boven smelt, komt hij steeds hoger te liggen, dus steeds minder ijs onder water).

Barend ter Haar is werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Steve Dougherty: Barack Obama. Yes we can.

Amersfoort: Imago Uitgevers, 2008;
176 blz.; 14,95 euro;
ISBN 978-90-787-5603-3

Dit boek beschrijft in zeven hoofdstukken en met een overvloed aan foto's het leven van Barack Obama. Het eerste hoofdstuk gaat over het verschijnsel Obamania en beschrijft hoe de nieuwe president, zelfs al jaren voor de presidentsverkiezingen, vele harten wist te veroveren. Het leven van de jonge Obama ging echter niet altijd over rozen. Obama heeft zijn vader nauwelijks gekend; jaren later kwam hij erachter dat het merendeel van de verhalen die hij over zijn Keniaanse vader had gehoord, leugens waren. Vier jaar woonde hij met zijn moeder, stiefvader en halfzusje in Indonesië. Vervolgens bracht 'Barry', zoals Obama zich op de middelbare school liet noemen, een groot deel van zijn leven door op Hawaï, bij zijn oma en opa van moederskant. Daar werd hij geconfronteerd met racisme en worstelde hij met zijn eigen identiteit als kind van een Afrikaanse man en een Amerikaanse vrouw. Hij verhuisde naar het vasteland van de Verenigde Staten, om er eerst politologie en later rechten te studeren. Tijdens zijn rechtenstudie werd hij tot de eerste zwarte voorzitter van de *Harvard Law Review* gekozen. Voorts gaat het boek in op Obama's vroege politieke jaren, zijn gezin en zijn verkiezing tot senator in 2004. De laatste twee hoofdstukken van dit ietwat rommelige boek staan in het teken van Obama's weg naar het Witte Huis en 'de historische overwinning'. (M.d.L.)

Nicolas J. Cull: The Cold War And The United States Information Agency. American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989.

New York: Cambridge University Press, 2008; xxv + 533 blz.;
ISBN 978-0-521-81997-8

Dit boek bevat een uitgebreide en grondige analyse van het in 1953 gecreëerde *United States Information Agency* (USIA), met als doel 'to tell America's story to the world', een bezigheid die heden ten dage onder de noemer 'public diplomacy' valt. De USIA maakte in de steeds heviger wordende Koude Oorlog gebruik van diverse vormen van informatie, propaganda, radiouitzendingen, tentoonstellingen, uitwisselingsprogramma's, verschaffen van beurzen aan buitenlandse studenten, enz. om het Amerikaanse verhaal aan de man te brengen. De auteur, verbonden aan de Universiteit van Zuidelijk Californië, analyseert het gebruik dat de opeenvolgende Amerikaanse regeringen van de USIA maakten, vanaf de 'Truman Years', toen het Agency tot stand kwam, tot en met 'The Second Reagan Administration' (1985-1989). Hij maakt daarbij gebruik van een schat aan officiële en niet-officiële gegevens uit talloze bronnen (waaronder ruim 100 interviews 'with veterans of public diplomacy'), die aan het eind van de studie worden vermeld. Hij begint zijn relaas met het memoreren van de fototentoonstelling 'The Family of Man', samengesteld door de Amerikaanse fotograaf Edward Steigen. Deze was in de jaren vijftig in vele landen buiten de Verenigde Staten te zien, als een vroege vorm van een Amerikaanse dialoog met de wereld. In de Epiloog komen o.a. het verscheiden van de USIA na de val van de Sovjetunie en het einde van de Koude Oorlog aan bod. Diverse maatschappelijke krachten waren

daar debet aan, zoals interne tegenstellingen in de organisatie zelf, financiële argumenten, 'blows from the left en blows from the right', enz. Het argument dat 'public diplomacy' een essentieel element hoorde te zijn 'in the regular foreign relations of state', sloeg in deze periode niet aan, des te minder waar de USIA zelf terugviel 'on talk of crisis and the strategic battle with Communism' in plaats van meer eigentijdse taken te beklemtonen. 'Neither the USIA's Cold War record, nor its distinguished performance in the Gulf War, nor innovative responses to the world of new media under the leadership of Carter's old Assistant Secretary of State, Joe Duffey, nor even a bid to demonstrate relevance by serving the ends of American business overseas could save the agency.' In de nacht van 30 september 1999, 'the USIA slipped silently into history'. De laatste pagina's bevatten een kritische beschouwing van het begrip 'public diplomacy', aan de hand van 'zeven lessen' die uit de praktijk van de USIA kunnen worden getrokken. (F.v.d.B.)

Bertelsmann Stiftung (red.): Asia Changing the World.

Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2007; 237 blz.; 23,60 euro;
ISBN 978-389204-977-7

Deze bundel van een twintigtal artikelen is de weerslag van de *Asia-Pacific Weeks 2007*, die onder auspiciën van de Bertelsmann Stiftung plaatsvonden. Wetenschappelijk onderzoekers, ambassadeurs, politici en beleidsambtenaren werkten eraan mee. Het uitgangspunt was 'to look at Asia as a whole' (al kregen China en India toch aparte aandacht) en het doel was tot een duidelijker inzicht te komen hoe Azië 'erbij' stond en hoe Europa zich jegens Azië zou moeten

opstellen. In deel I, 'Asia's Potential as a World Power', komen de demografische dynamiek, de economische en technologische 'outlook' en de (potentiële) positie van Azië tegenover Europa in de mondiale machtsverhoudingen aan de orde. Deel II bevat artikelen over de uitdagingen waarvoor Azië zich gesteld ziet. In dit deel komen innerlijke zwakheden van Azië, zijn mobiliteit en de daarmee samenhangende (te verwachten) emigratie naar het westen, alsmede interne sociale spanningen, 'die diverse oorzaken hebben', aan de orde. Dit laatste leidt tot een verhandeling over de vraag: 'Is it possible to sustain Asia?', waarbij de auteur zich op China en India richt. Want ondanks de recente economische wonderen die in deze landen zijn verricht, zijn ze steeds kwetsbaarder voor 'significant environmental degradation and social upheaval' (blz. 106). In deel III, 'Asia's Soft Power', worden o.a. de Aziatische culturele verrichtingen en bijdragen, Aziatische waarden, normen en religies behandeld. Het laatste deel 'Answers to Asia' gaat nader in op wat de reactie van Europa zou moeten zijn op de huidige ontwikkelingen in Azië. De Europese Unie zou in het kader

van de huidige, 'globaliserende' betrekkingen, en tegen de achtergrond van de veranderingen in de wereld die door Azië worden gegenereerd, een sterkere eigen aanwezigheid in Azië moeten ontwikkelen, 'while developing a forward plan of action'. (F.v.d.B.)

Marc Hanneman, Sjoerd Keulen & Ronald Kroeze: Vals plat in de Oeral. Een zoektocht naar de oostgrens van Europa.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2008; 424 blz.; 22,95 euro; ISBN 978-90-5911-785-9

Wat is Europa precies? Waar ligt de oostgrens van Europa? Drie jonge Groningse historici hebben in de zomer van 2007 door het (noord- en zuid-)oosten van Europa gereisd om antwoord te krijgen op deze actuele vragen. Ongetwijfeld hebben ze al in de collegebanken discussies gevoerd over de (politieke en geografische) grenzen van Europa. De reis was bedoeld om zelf op zoek te gaan naar deze grenzen en om de mening van bewoners te vragen. Een monsterreis in vier maanden, die begon in Groningen en eindigde op het Rus-

sische Sachalin, en waarop ruim tien landen en ruim dertig steden werden bezocht. Per stad beschrijven de auteurs hun ervaringen en de gevoerde gesprekken, afgewisseld met anekdotes en korte geschiedenislessen. Het antwoord op hun vraag hebben ze trouwens gevonden: er bestaat geen 'harde' Europese grens. De bewoners van het verre Sachalin voelen zich Europees, maar leven wel achter het Oeral-gebergte, in het zogenaamde Aziatische deel van Rusland. De grens van Europa kan volgens de auteurs zelfs al in Berlijn liggen: 'De Duitse hoofdstad was het brandpunt van de Koude Oorlog en verdeelde Europa veertig jaar lang in "goed" en "fout". De historische verschillen tussen West- en Oost-Europa [...] drukken nog steeds als een loden last op het huidige Europese Duitsland.' In de meest uiteenlopende gebieden vonden de avonturiers duidelijk Europese kenmerken en overall werden ze als mede-Europeanen ontvangen. Als er iets duidelijk is geworden door deze reis, dan is het dat 'Europa' een ongrijpbaar concept is: de afbakening van de grenzen hangt af van het perspectief dat men erop nahoudt. (M.d.L.)

RECTIFICATIE

In het artikel van Dick Leurlijk, 'Troepenakkoord tussen Amerika en Irak zet ook punt achter Iraakse bezetting Koeweit' (januarinummer 2009, blz. 59) is in het begin van de allerlaatste zin (zie blz. 59, rechterkolom, 10^{de} regel van onder) een fout geslopen.

De gehele zin had als volgt moeten luiden:

'Het wachten is nu nog op een resolutie van de Veiligheidsraad zelf waarin deze, onder verwijzing naar het akkoord, formeel een punt zet achter de bemoeienissen van de Raad met de situatie in Irak in de afgelopen *achttien jaar* – na in 2007 al het mandaat te hebben beëindigd van de wapeninspectieteams die in Irak actief zijn geweest.' [Eindred.]

Kofi Annan

takes a close look at the problem of Fragile States and offers his views on solving this problem and on preventing Fragile States turning into Failed States. He defines Fragile States as nations where the State's authorities and administration lack either the will or the capacity to deliver the most basic services to its citizens. Addressing the problems of Fragile States is not only a moral cause but in the self-interest of the rich nations and the developed world because the fragility of one State spreads out across its frontiers and infects the wider world. Examples are Somalia, Afghanistan and Zimbabwe. Not all poor countries are fragile, however. Thanks to its effective and stable State institutions, Botswana is Africa's most successful democracy. Moreover, it shows a record of unrivalled economic growth. Democratic elections are, however, no substitute for long-term institution building. Donor countries should take a long-term view. In case of post-conflict States, for instance, economic growth is most effective four years after the conflict has ended. Four guidelines in assistance to fragile societies are: recognition of scale and urgency of the problem; prevention is better and cheaper than a cure; a co-ordinated, long-term and collective approach is needed; and co-operation should replace despair and inactivity. Mozambique's road to recovery shows what can be achieved in this way. (This paper is based on a translation of Mr Kofi Annan's speech which was delivered by this former United Nations Secretary General at the Clingendael Silver Jubilee Closing Session in The Hague, on 9 December, 2008.)

Matthias Bakker & Joris Voorhoeve

elaborate on EUFOR Tchad/RCA, the largest military operation conducted by the European Union so far, deployed to protect refugees, civilians, and aid workers in Chad. EUFOR is supposed to stop the destabilization of Chad by the conflict in Darfur. However, the current approach to the crisis in Chad by the international community does not address the internal causes of the Chadian crisis and its negative effects on the region. As a result, an exit strategy is difficult to realize. In addition, the deterring effect of the relatively small operation should not be overestimated. The United States, China, the European Union and France in particular could exert pressure on President Idriss Déby of Chad to negotiate with both armed and unarmed opposition on the adop-

tion of reforms and the implementation of the Dakar agreement to stop the proxy war between Chad and Sudan.

Annelies Zoomers

assesses the current 'rush for land' – and processes of land *foreignization* – thereby focusing on the consequences for local development and poverty alleviation in Asia, Latin America and Africa. As a consequence of modern transport and communication technology as well as the liberalization of land markets, foreign buyers and/or business groups are increasingly becoming the legal owners of large tracts of land. Due to real estate boom and processes of land grabbing, local groups are often forced to move to more isolated and/or marginal locations. Local institutions are often not strong enough to optimize the benefits and/or to counterbalance the impact of external actors. Local groups are often bypassed or displaced. More attention should be paid to this global land rush in the international development agenda.

Jan Werts

explains how the original occasional EU Summit has become the strategic driving force of the European Union. He casts light on how the regular meeting of the Heads of State or Government operates, its role vis-à-vis the Commission, the Council of Ministers and the European Parliament and how the European Council will change even further with the intended appointment of a full-time President. As a journalist, the author has reported the great majority of these summits. He earlier wrote a dissertation on this subject. The author argues that in most cases the European Council can only succeed after a thorough preparation of its meetings by the Council of Ministers/Coreper and the Commission. The arrival of the European Council on the scene of basic European institutions therefore means a strengthening rather than a weakening of the Community Method. Since the Council operates as a legislative *cum* executive body at the Union's highest level, a 'Provisional European Government' has come to manifest itself.

Jaap Hoeksma

views the rejection of the Treaty of Lisbon by the Irish electorate in June 2008 as yet another token of the constitutional crisis, which has been haunting the European Union for almost a decade. The rea-

sons for this crisis are of a more fundamental nature than is generally assumed. The fall of the Berlin Wall in 1989 and the foundation of the EU in 1992 have sparked off a process of paradigm change, that has wrong-footed Europe's leaders time and again. The purpose of this essay is to argue that the Treaty of Lisbon contains a new paradigm in legal theory. The EU can no longer be understood in the traditional categories of federations and confederations. Instead, the European Union forms a new phenomenon in international law, that may be described in positive terms as a *Union of citizens and member states*.

Ben de Jong

discusses the resurgence of the 'official lie' in present-day Russia. In the Soviet Union the official lie was an essential part of the political system. History was systematically distorted and falsified, and the political system had a democratic façade behind which the party leadership largely ignored basic democratic principles. For a while it seemed that under Presidents Gorbachev and Yeltsin the official lie had gone into relative decline, but since Vladimir Putin became President in 2000 it has once again become the norm in Russia. Putin brought the mass media, in particular television, directly or indirectly under the control of the Kremlin. This was accompanied by an accelerating use of 'political technology', especially during elections. Candidates not in favour with the Kremlin are made invisible in the media and are often intimidated in a great variety of ways, while their campaigns are not allowed to function properly. While the Kremlin pretends that Russia is a real democracy, it is simultaneously removing the independence of institutions like the media, the courts and parliament, thereby undermining the very foundations of the democratic process. The reason for Putin and his *siloviki* (or strong men) for restoring the official lie in Russian politics can partly be traced back to their Soviet heritage. Their common past in the KGB which practiced the official lie *par excellence* undoubtedly plays a role as well. Finally, the fact that democracy is the single most important source of legitimacy for a political system in the modern age has also been a prime motivation for Putin and his cronies to restore the official lie to its former position.

Dirk Rohtus

surveys the 'frozen conflict' regarding Nagorno Karabakh, the Armenian enclave on the territory

of Azerbaijan. The five days war between Georgia and Russia in August 2008 over South Ossetia came as a cold shower to Azerbaijan, that aims to bring Nagorno-Karabakh back under its control. The question is whether a not entirely unlikely attempt by Baku at 'solving' this frozen conflict by military means will hold the risk of Russia coming to the aid of its Armenian partner. However, it is highly unlikely that Russia would sacrifice its relationship with Azerbaijan in which oil and security are paramount. Azerbaijan appeals to its territorial integrity whereas the Karabakh-Armenians are determined to defend their since long-exercised self-determination if a new war with Azerbaijan were to break out.



DE TIEN GEBODEN VAN FONDSENWERVING

Een Europees perspectief voor universiteiten en hogescholen

Met *De tien geboden van fondsenwerving: een Europees perspectief voor universiteiten en hogescholen* schetst Geert Sanders de agenda voor universiteiten en hogescholen die duurzaam succesvol willen zijn op het terrein van fondsenwerving. Hiervoor baseert hij zich op de inzichten van een Europese expertgroep waaraan hij in de loop van 2006 en 2007 heeft deelgenomen.

Het boek bestaat uit vier delen. Na een verkenning van de Europese context, worden verschillende modellen van fondsenwerving door universiteiten in kaart gebracht en met elkaar vergeleken. Daarna worden de tien geboden behandeld met hierbij talrijke voorbeelden uit de praktijk. Het vierde deel bevat enkele eerste praktische implicaties die *De tien geboden van fondsenwerving* al heeft opgeleverd.

Geert Sanders

2008. 110 p. € 19,95 - ISBN 978 90 232 4485 11



FONDSEN WERVEN

De relatiegerichte aanpak

Met *Fondsen werven: de relatiegerichte aanpak* heeft Geert Sanders een praktische handleiding geschreven voor iedereen die betrokken is bij het werven van fondsen. Op overtuigende en inzichtelijke wijze laat hij zien dat fondswerving veel meer is dan alleen het vragen om geld. Fondswerving kan pas succesvol zijn als engagement ontstaat tussen geveer en ontvanger, en wanneer dit engagement vervolgens goed wordt onderhouden. Aan het werven van fondsen gaat het werven van vrienden vooraf.

Geert Sanders

3e druk. 2009. 140 p. € 24,90 - ISBN 978 90 232 4197 3

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

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


Van Gorcum

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