

Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 2 - februari 2010



ECONOMISCHE DIPLOMATIE

China en Iran **dansen op het smalle koord**

Hezbollah **in Libanon op pragmatische koers**



Instituut Clingendael

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

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, 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 € 63,00
Instelling € 74,50
Student € 48,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 90,25
Instelling € 103,00
Student € 71,00
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 Quatfoss, 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.



Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud februarinummer 2010

COLUMN

Ko Colijn

Decenniumkater 65

In Memoriam Henk J. Neuman

(1926-2010) 67

ARTIKELEN

ECONOMISCHE DIPLOMATIE

Peter van Bergeijk & Jan Melissen

Economische diplomaten en
diplomatieke economen 68

Frank Heemskerk

Toenemend belang van economische
diplomatie voor Nederland 70

Maaïke Okano-Heijmans

Hantering van het begrip economische
diplomatie 73

Sjef van Dooremalen &

Winand Quaadvlieg

Nederlandse economische diplomatie
heeft overkoepelende visie nodig 77

Macha Kemperman & Stephan Raes

Aanbestedingen als object van
economische diplomatie 81

Arjan de Haan

Omvat economische diplomatie ook
ontwikkelingssamenwerking? 85

Henri L.F. de Groot

Kosten-batenanalyse van
internationaliseringsbeleid 88

Han Dorussen & Hugh Ward

Liberal peace en economische
diplomatie 91

Rik Coolsaet & Jennifer Kesteleyn

Na honderd jaar: wederopstanding
van economische diplomatie 94

Ferdi De Ville

Klimaatbeleid, handel en ontwikkeling:
kwadratuur van de cirkel? 97

REPLIEK

Joris Kreutzer

Nogmaals Afghanistan 100

David Crieckemans

Na Kopenhagen: klimaat, energie en de
geopolitieke transitie 101

Pim Boers & Peter van Roozendaal

Ook na Lissabon risico van verrassings-
dossier voor parlement 103

Hans Schippers

Dansen op het smalle koord:
de relatie China-Iran 106

Joseph Alagha & Huub Damoiseaux

Zoekt Hezbollah haar toevlucht tot
Realpolitik? 110

OPINIE

Joop de Jong

In raadsels gedrenkt: 17 augustus 1945
en het manifest der prominenten 115

Sam Rozemond

Nederland als spijtoptant 117

FILMRECENSIE

Heikelien Verrijn Stuart over

Neurenberg relevant voor nu 119

BOEKBESPREKINGEN

Kees van Paridon

*De kredietcrisis: oorzaken, hoofdrol-
spelers, beleid en oplossingen* 122

Jan Willem Brouwer

*Belgische bronnen over
Europees beleid* 124

Helias A. Udo de Haes

Klimaatbeleid in filosofisch perspectief 126

SIGNALEMENTEN

129

SUMMARIES

131

Decenniumkater

Het tweede decennium begon met de kater van Kopenhagen, de demonstratie van een magistraal onvermogen tot collectieve actie. Werd de ontgoocheling niet treffender geïllustreerd dan met het contrast tussen de blijmoedige heenreis van onze milieu-minister per speciale trein en haar stille aftocht per vliegtuig? Veel commentaren grepen het echec van Kopenhagen aan als het bewijs van een nieuwe wereldorde. Of, liever gezegd: het afscheid van de oude orde en het uitbreken van de vertwijfeling. Het woord *systeemcrisis* viel zelfs weer, in een dubbele echo van de wereldomvattende financieel-economische crisis een jaar tevoren en de schreeuwende onmacht van de Verenigde Staten om langs vertrouwde patronen leiding te geven in het managen van grote veiligheidsproblemen (Midden-Oosten, Irak, Iran, Afghanistan, terrorisme, enz.).

Nu is systeemcrisis een groot woord. Als ik me de versimpeling mag veroorloven, lenen de mondiale economie, het milieu en de veiligheid zich voor een voorlopige vergelijking die overeenkomsten, maar ook verschillen aan het licht brengt. De diagnose lijkt in deze drie gevallen niet *per se* identiek, de institutionele repercussies lijken dat ook niet.

Met de komst van president Obama is 2009 wel hoopvol gegrift als het jaar van de terugkeer van het multilateralisme. Maar op *economisch gebied* beleven multilaterale instellingen geen gouden tijd. Ngaire Woods, directeur van het *economic governance*-programma van Oxford University, verwerpt de gedachte van een nieuw multilateraal tijdperk en meent dat we 'het laatste bedrijf van een ouderwets concert van grote mogendheden' beleven. De Doha-ronde stagneert al jaren, het IMF heeft hoegenaamd geen invloed op de gapende kloof tussen enerzijds grote mogendheden die overschotten vertonen en anderzijds grote mogendheden die met tekorten kampen. De uiterst moeizame aanpassing (lees: correctie) van stemgewichten ten gunste van nieuwe economische spelers bedreigt de legitimiteit van de multilaterale instellingen. Waar *one-man-one-vote*-systemen in theorie nog regeren, zoals binnen de Wereldhandelsorganisatie, heeft de praktijk van *inner circles* en gebundelde 'trotsseermacht' door relatief kleine landengroepjes al lang ingang gevonden.

De G-20 leek zich in 2009 te ontpoppen tot het legitieme instrument ter bestrijding van de diepe economische crisis. Maar is zij, die zichzelf in september uitriep tot het hoogste economische bestuursorgaan ter wereld, de belichaming van samenwerking, representativiteit en universaliteit? Op het eerste gezicht wel, de twintig leveren samen 85% van de wereldproductie en tweederde van de wereldbevolking woont er – maar de toelatingscriteria zijn willekeurig en bepaald niet in het voordeel van de numeriek superieure kleine landen (die het economisch en bestuurlijk in eigen huis vaak bepaald beter doen). De G-20 is welbeschouwd niets anders dan een moderne vorm van 'gang rule', concludeert Anders Åslund, een regressie naar het Congres van Wenen, en misschien is het zelfs nog erger, omdat de werkelijke macht achter de schermen wordt uitgeoefend door zoiets als de G-4 (de Verenigde Staten, China, Japan en, met enig geluk, ook Europa) of zelfs de G-2 (Amerika en China).

En toen kwam 'Kopenhagen'. De verhoudingen zijn werkelijk multipolair geworden, schreef Dominique Moïsi al in zijn laatste boek, en dat was nog vóór die zwarte week in december. Na Kopenhagen benadrukte hij die opvatting alleen maar. Misschien is dat waar, maar in de Deense hoofdstad deed zich nog een opmerkelijke variant van multipolariteit voor: terwijl Obama op vrijdagavond een deur naar het vertrek opende waar hij alléén de Chinese premier (!) dacht te treffen, bleken zich daar rond een wankel tafeltje reeds de Indiase premier Singh en de Braziliaanse en Zuid-Afrikaanse collega's Lula da Silva en Zuma te hebben genesteld. 'Are you ready for me?', vroeg Obama voor de zekerheid. Door in te schikken maakte Lula net genoeg ruimte voor Obama om er zelf nog een stoel tussen te persen.

Oorzaken voor het falen van Kopenhagen zijn ook in enge zin toegeschreven aan de 'flawed decision making'-regels van de VN. Totaal ongeschikt voor *system overload*, overgewaaide *newspeak* voor te veel hooi op te veel vorken. Ook de eerste reactie van onze minister Cramer was negatief voor de VN *als instituut* ('de VN loopt op zijn laatste benen'). Velen delen die frustratie over de consensusprocessies die eigen zijn aan de VN-organisatie. Anderen hebben de hoop niet

opgegeven dat juist impasses als Kopenhagen ergerlijk genoeg zijn om het taboe op meerderheidsbesluitvorming te helpen afbreken. Zo denkt de Belgische oud-premier Verhofstadt dat de VN, in navolging van de EU, nu de weg op zou moeten gaan van kopgroepvorming.

Ook ideologische wrok speelde een rol. Dat maakte het mogelijk dat een kleine groep landen – iedereen weet dat het om Venezuela, Cuba, Soedan en Bolivia gaat – op het laatste moment roet in het eten gooide met een veto. Door hun ressentiment was het hoogst haalbare een slappe slotverklaring, waarvan landen ‘kennis namen’ in plaats van er een bindende handtekening onder te zetten.

Bijzaak in de grimmige première van het nieuwe multipolarisme te Kopenhagen was dan nog het gegeven dat Europa er niet eens een rol in bleek te spelen. Terwijl men zichzelf beschouwde als *front runner* in de strijd tegen klimaatverandering, moet het een ontnuchterende ervaring zijn geweest dat er voor de EU in het beslissende stadium geen plaats aan tafel was, laat staan een lege stoel.

Is op *economisch gebied* de systeemimpasse nog te karakteriseren als een verdelingsconflict tussen gelijke actoren, staten uiteraard, op milieugebied is de complicatie al groter door het feit dat gevestigde staten letterlijk ‘verongelijkt’ zijn door het feit dat jonge staten weigeren te bloeden voor oude consumptieverslaafde staten en die, als men kijkt naar de broeikasgas-uitstoot per hoofd van hun bevolking, nog extra verantwoordelijkheid is aan te rekenen. Maar de werkelijke Kopenhagen-pijn zit niet in het verdelingsprobleem en het verongelijkingsprobleem, doch in het onvermogen de klimaatdreiging als een mondiaal, niet als een interstatelijk, probleem te onderkennen. Als het pijnlijk genoeg al niet mogelijk bleek een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel voor een werkelijk wereldprobleem aan te spreken, dan ontbeerde Kopenhagen volgens sommigen helaas ook de geest om het probleem op een slimme, overtuigende manier in termen van *eigenbelang* te definiëren.

Op *veiligheidsgebied* is de systeemimpasse zo mogelijk nog fundamenteeler. In dit strijdperk zijn de hoofdrolspelers niet meer allemaal gelijksoortig. Een groot deel van de veiligheidsproblematiek zit in het feit dat zij niet langer (louter) interstatelijk van aard is en – net als bij klimaatverandering – ook mondiaal is, maar bovendien voortkomt uit belangentegengstellingen tussen staten en niet-statelijke medespelers of tussen niet-statelijke actoren onderling. In dit segment van de mondiale betrekkingen zien we hoe fallende staten, dus *niet*-staten bij uitstek, gevestigde militaire mogelijkheden zware hoofdpijn bezorgen. In de Defensiewitboeken van de gevestigde mogelijkheden leidt dat tot wereldkaarten met breed gearceerde *arcs*

of instability and lawless regions, grensloze zones waarin exportgevoelige conflicten broeien die niet met klassieke middelen (afschrikking, sancties, diplomatieke *roadmaps*, volkenrechtelijk instrumentarium, enz.) zijn op te lossen. Op ministeries van defensie veroorzaken deze instabiliteitsbogen vertwijfeling over de militaire ‘onwinbaarheid’ van opstanden en broeikas- en van terreur, de onverslaanbaarheid van de asymmetrisch strijdende en technisch inferieure milities die er de dienst uitmaken. Binnen de ministeries van buitenlandse zaken veroorzaken ze ontregeling, omdat klassieke concepten als nota’s, *démarches*, internationale overeenkomsten, wapenbeheersing, erkenning, soevereiniteit e.d. niet zijn geschreven voor een wereld die bestaat uit Chaosinstans.

Overigens is het ontstatelijken niet meer dan een procesterm en niet *per se* te duiden als een regressief fenomeen. Ook de Europese Unie, met haar eigen CVDB, NGO’s als Amnesty, de *International Crisis Group* en andere organisaties die een min of meer autonome veiligheidsagenda hebben (en die van machtige staten beïnvloeden), alsmede massamedia die de afstand en het tijdsverschil tussen conflict en huiskamer tot vrijwel nul reduceren, scheppen een nieuwe veiligheidsarena waarin het statelijke monopolie sterk is gereduceerd. Interstatelijke oorlogen zijn natuurlijk geen uitgestorven diersoort, maar het is een feit dat de meeste grote gewelddadige conflicten sinds een jaar of twintig buiten die categorie vallen.

Hiermee groeit de conclusie dat zich in het veiligheidsdomein een transformatie langs drie dimensies voltrekt. Ten *eerste*: de nieuwe verdeling van de macht (bijvoorbeeld zichtbaar in institutionele impasses, zoals de besluitvorming in de VN-Veiligheidsraad en de statusverschillen tussen *haves* en *have nots* in het Non-Proliferatieverdrag). Ten *tweede*: een zekere ‘verontgemeenschappelijking’ van het systeemverband, het lidmaatschapgevoel dat staten van een internationale gemeenschap delen. Wat resteert wordt door Richard Haass nog optimistisch ‘messy multilateralism’ genoemd, maar door anderen, zoals Åslund, niet meer dan ‘gang rule’-multipolarisme. En ten *derde*: ontstatelijking. Niet slechts de verdeling en de samenhang, maar ook de spelers zelf veranderen. Dat is, gesymboliseerd, het probleem van Lehman Brothers, Kopenhagen en al-Qaida bij elkaar. Als dat geen crisis is, dan is het genoeg om van een systeemimpasse te spreken.

Prof. dr Ko Colijn is bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen, in het bijzonder Mondiale Veiligheid, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, gedetacheerd onderzoeker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en redacteur en columnist van *Vrij Nederland*.

In Memoriam Henk J. Neuman (1926-2010)

Henk Neuman, de man bekend om zijn 'brede scheiding', was de allereerste directeur van het in 1983 opgerichte Instituut Clingendael. Hij werd drie jaar later hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*, als opvolger van Jérôme Heldring, die deze functie gedurende een lange reeks van jaren had bekleed.

Clingendael is ontstaan uit een fusie en als directeur van het grootste van deze instellingen – het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, waaraan hij vanaf 1970 dertien jaar lang als directeur verbonden was – lag het voor de hand hem de leiding te geven bij dit fusieproces en de zo belangrijke eerste jaren in het bestaan van ons Instituut. Te meer omdat de andere prominent die voor de functie in aanmerking had kunnen komen, J.L. Heldring, een half jaar voor de stichting van Clingendael met pensioen was gegaan.

Hoewel Neuman tot tweemaal toe dicht bij een ministersfunctie is gekomen – als Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het nimmer van de grond gekomen 'Tweede Kabinet Den Uyl' en als Minister van Defensie in het Kabinet Van Agt – bleef hij voor de wetenschap behouden. Dat neemt niet weg dat zijn christen-democratische politieke kleur en zijn katholieke overtuiging wel degelijk een rol hebben gespeeld bij de functies die hij bekleedde. Aan de rand van zijn wetenschappelijk werk speelde hij in partij en kerk een belangrijke rol, zij het immer op de achtergrond.

Henk Neuman was een goed gedocumenteerde journalistieke onderzoeker, die er een eer in schepte na zeer grondig bronnen-onderzoek de feiten zo zuiver en helder mogelijk over het voetlicht te brengen. Zijn veelzijdigheid en deskundigheid op het gebied van de internationale politiek en zijn rol als journalist en commentator maakten hem bij uitstek geschikt voor deze functie. Hij stond hiermee aan de basis van een Instituut dat mede door zijn inzet vandaag de dag ruim vijfentwintig jaar na de oprichting beschouwd kan worden als een van Nederlands meest bekende onderzoeks- en opleidingsinstellingen op het gebied van de internationale betrekkingen. Het feit dat hij een veelbeluisterd commentator was op radio en TV is voor het vestigen van de naam en het beeldmerk 'Clingendael' van doorslaggevende betekenis geweest.

Henk Neuman heeft zich tot aan zijn pensionering in 1990 onvermoeibaar gewijd aan de positie en belangen van het Instituut, waarbij opgemerkt moet worden dat hij ook in de jaren daarna in adviserende functies heeft bijgedragen aan het welzijn van Clingendael. Hij heeft hieraan nog een dimensie kunnen toevoegen door zijn benoeming als bijzonder hoogleraar in de geschiedenis van het internationale veiligheidsbeleid sinds 1945 aan de toenmalige Katholieke Universiteit Nijmegen.

Naast de inhoud lag zijn kracht ook in de regie. Zo was hij een kundig voorzitter van vergaderingen en slaagde hij er altijd in zelfs van de meest chaotische vergadering nog een heldere samenvatting te geven, of althans een overzicht van hetgeen besloten was. Voor zover dat ook echt besloten was. Als voorzitter van een conferentie in het Vredespaleis moest hij eens een erg langdradige Brit duidelijk maken dat diens spreektijd op was. Aangezien de Brit voortdurend de nadruk legde op het belang van het hebben van een 'helicopter view' verzocht Neuman hem een landingsplaats voor zijn helikopter uit te zoeken.

Hij had een zeer brede belangstelling en wie in de bibliotheek van Clingendael zijn uitgebreide bibliografie naleest, treft daarin publicaties aan over de meest uiteenlopende onderwerpen, met creatieve titels als 'Jacht op olie en Oeigoeren', 'Polemologie met koppel en speer' en 'Libanon: de bedreigde ceder'.¹

Het zal hem als auteur van het boek *Arthur Seyss-Inquart; het leven van een Duits onderkoning in Nederland* dan ook vast wel hebben aangesproken dat het Instituut was gehuisvest in het Huys Clingendael, dat tijdens de oorlogsjaren door Seyss-Inquart en zijn familie werd bewoond. Zijn werkkamer bevond zich in het vroegere slaapvertrek van Seyss-Inquart. Toen een bezoeker Neumans naam op Duitse wijze uitsprak, kreeg hij op droge wijze ten antwoord dat hij beter de Nederlandse uitspraak kon bezigen, daar de Duitse periode reeds geruime tijd achter ons lag ('Meneer, die tijd hebben we gehad.')

Hij was een man met veel humor en zelfkennis, die zichzelf ook heel goed wist te relativiseren. Op zijn laatste werkdag liep hij met grote koffers over de overloop van het Instituut. Toen zijn onderdirecteur hem vroeg hoe hij zich nu voelde, antwoordde hij: 'als de hoofdpersoon in De Dood van een Handelsreiziger'. Helemaal onjuist was dat niet, want Hendricus Johannes Neuman had zich in zijn leven de taak gesteld het inzicht van de gemiddelde burger in de internationale betrekkingen te vergroten. Daarmee bracht hij – als intellectuele handelsreiziger – het belang van de wereld onder de aandacht van de Nederlandse bevolking. Dat nu is precies de doelstelling van het Instituut dat hij op zo kundige en humoristische wijze over de woeste baren heeft gevoerd.

Paul Meerts

Paul Meerts was onder het directeurschap van H.J. Neuman o.m. hoofd van de afdeling Onderwijs. Met dank aan Anna Gans en Jaap de Zwaan.

¹ Zie voor een lijst van bijdragen van Henk Neuman aan de *Internationale Spectator*, deze aflevering, blz. 128

Economische diplomaten en diplomatieke economen

Het belang van de economische functie van de diplomatie is voor ons land in de naoorlogse periode hand over hand toegenomen met de internationalisering van de wereldeconomie, vooral na de val van het IJzeren Gordijn in 1989, en de verbreding en verdieping van de voortschrijdende Europese integratie. Dit toenemend belang van economische diplomatie geldt vooral voor kleinere landen die sterk van export afhangen, zoals Nederland. Nederland is dus niet uniek, maar de ontwikkeling lijkt er geprononceerder uit te pakken dan in veel andere landen.

Er zijn in de *eerste* plaats de geopolitieke aardverschuivingen die een uitdaging vormen voor de *bilaterale economische diplomatie* van alle landen. Nieuwe spelers zijn toegetreten tot het mondiale economische systeem. Aanvankelijk waren het vooral de handels- en investeringsstromen van en naar landen uit Midden- en Oost-Europa die een zeer sterke groei vertoonden; in het bijzonder na 1995 kwam ook China sterk op als nieuwe handels- en investeringsmogendheid. Voortbordurend op de door Goldman Sachs bedachte categorie BRIC-landen is er met BRIIC een nieuw acroniem voor de opkomende mogendheden Brazilië, Rusland, India, Indonesië en China. Handels- en investeringscontacten met de BRIIC-landen vereisen een veel intensievere overheidsbetrokkenheid, zowel om culturele als institutionele redenen. Deze landen kennen bijvoorbeeld nog steeds veel staatsondernemingen en ook worden overeenkomsten met private partijen vaak niet serieus genomen, tenzij er een *hoge ambtenaar of politicus* aanwezig is om aan te geven dat de autoriteiten met de desbetreffende transactie instemmen.

In de *tweede* plaats is de voortschrijdende Europese integratie van belang. De *handelspolitiek* is al lang geen nationale verantwoordelijkheid meer in de interne markt, maar ligt bij de Europese Commissie en haar ambtenaren. Verdere inkrimping van de nationale betrokkenheid en beleidsruimte is hier de voor de hand liggende trend. De verschuiving naar het domein waar *nationaal beleid* nog wel kan worden gemaakt, namelijk dat van de buitenlandse belangen van het bedrijfsleven en de financiële sector, is tegen die achtergrond meer defensief. Met de ratificatie van het Verdrag van Lissabon krijgt de Europese diplomatie nu een nieuwe dynamiek, maar de Europese diplomatieke dienst, de *European External Action Service*, zal er weinig aan afdoen dat bepaalde aspecten van de huidige diplomatieke inspanning in de eerste

plaats het werk van staten zullen blijven. *Commerciële diplomatie* is bovenal een nationale zaak, net zoals het streven naar een sterk economisch 'brand' en andere aspecten van publieksdiplomatie. Ook op heel andere gebieden, zoals bijvoorbeeld de culturele diplomatie en consulaire zaken, zijn er grenzen aan wat naar het Europese niveau kan worden getild.

In de *derde* plaats zijn er meer specifiek Nederlandse aspecten die deze 'defensieve' verschuiving van strategisch belang maken, omdat dit mede vereist wordt door de traditionele comparatieve voordelen van de Nederlandse volkshuishouding. De sterke punten van Nederland liggen namelijk mede op de terreinen van energie en water- en wegenbouw. In die sectoren zijn de buitenlandse contractpartners uit de aard der zaak overheden en daarom zijn bilaterale overheidscontacten onontbeerlijk om deze markten te ontginnen. Zelfs in de vrije-markteconomie bij uitstek, de Verenigde Staten, bleek na de orkaan Katrina bijvoorbeeld een Nederlandse missie onder leiding van een Staatssecretaris noodzakelijk te zijn om de evidente marktkansen in het waterbeheer te kunnen plukken.

Samengaan handel en diplomatie eeuwenoud

Hier komt nog bij dat juist nu de wereldhandel sterk onder druk staat. Verminderde afzet op de traditionele Europese markt maakt dat een extra diplomatieke inspanning in verder weg gelegen groeimarkten geboden is. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar voor de EU als geheel, die zich geconfronteerd ziet met een aantasting van de eigen concurrentiekracht als gevolg van snel wijzigende mondiale economische verhoudingen. Zoals de Belgische minister van Buitenlandse Zaken eind 2009 in zijn Algemene Beleidsnota concludeerde: '[D]e economische diplomatie moet verder uitgebouwd worden.' Hier zijn Belgen en Nederlanders het gauw met elkaar eens.

De economische functie van de diplomatie is dus weer helemaal in beeld, maar deze is eigenlijk nooit weggeweest. Tot in de tweede helft van de 20ste eeuw werd het bevorderen van handel door menig diplomaat evenwel als een tweederangs bezigheid beschouwd. Onder het motto 'ambassadeurs verkopen geen kaas' wordt of blijft tegenwoordig echter niemand *chef de poste*. De *verstrengeling van economische zaken en externe vertegenwoordiging* gaat ver terug; zonder de economische dimensie is de geschiedenis van de diplomatie eenvoudig niet te begrijpen.

De eerste geschreven bronnen, een slordige 5.000 jaar geleden, verwezen al naar het samengaan van handel en diplomatie. Het was via handelsroutes in het oostelijk Middellandse-Zeegebied dat fundamentele noties over het bedrijven van de internationale betrekkingen op andere beschavingen konden worden overgedragen. Nog vóór de Italiaanse Renaissance, en dus ruim-schoots vóór het ontstaan van het statenstelsel en de economische wedijver tussen de Europese mogendheden, kreeg het diplomatiek bedrijf zijn belangrijkste professionaliseringsslag ten tijde van de Venetiaanse Republiek. Die gold als middelpunt van de toen bekende wereld en stelde een minutieus ontwikkeld en goed geolied diplomatiek apparaat in dienst van het nationaal handelsbelang.

Een korte blik op dit verre verleden ondersteunt de gedachte dat het *economisch aspect* meer aandacht verdient in studies over diplomatie. Ook nu staat het eigen economisch belang centraal in de diplomatieke praktijk. De aanbeveling uit de *Herijkingsnota* van 1995 dat Nederland zich sterker moest richten op de eigen economische belangen, heeft nog niet aan belang ingeboet. Vijftien jaar later is de behoefte aan 'slimme' economische diplomatie meer dan toen ingegeven door de vrees dat Europa wordt ingehaald door zijn belangrijkste concurrenten. Het versterkt in de Nederlandse context de roep om een pragmatische heroriëntering van mensen en middelen. Niemand is gediend met een gebrek aan helderheid over verantwoordelijkheden voor de coördinatie van de Nederlandse economische belangen in het buitenland. Hier kan misschien nog wel wat worden geleerd van de ervaringen van andere landen die zich doortastender hebben getoond in het vormgeven van hun internationale economische strategie.

Een *tweede* relativerend punt in deze discussie is dat economische diplomatie geen eigendom van de welvarende wereld is, noch een uitvinding van het Westen. Voor veel van de nieuwkomers in een statengemeenschap die zich sinds 1945 bijna heeft verviervoudigd, was de economische functie van diplomatie vanaf de dag van onafhankelijkheid een existentiële prioriteit. Dit geldt natuurlijk *sui generis* voor alle ontwikkelingslanden, maar de transitielanden in Midden- en Oost-Europa hebben ook snel ingezien hoe groot de economische uitdaging was in de vrije wereld waarin ze werden opgenomen. Het belang van de economische functie van de diplomatie is ook in Azië als 'powerhouse' van de wereldeconomie in de 21ste eeuw diep geworteld. China, Japan, Korea en Taiwan, maar ook een hele reeks van landen die niet over een flinke economische machtsbasis en een snel groeiend zelfvertrouwen beschikken, hebben veel meer dan Europa een *traditie in het denken in termen van economische invloed* – en dus ook het gebruik van economische middelen om hun eigen positie te versterken. Niemand twijfelt eraan

dat het Westen daar in de toekomst meer mee te maken krijgt.

In de *derde* plaats is de toegenomen aandacht voor economische diplomatie geen geïsoleerd fenomeen, maar staat deze in het verband van bredere veranderingen in de diplomatieke praktijk. Opmerkelijk is dat een groter belang van de economische functie van diplomatie samengaat met een duidelijker rol van nationale regeringen in de internationale betrekkingen. Tegelijkertijd moeten staten behoorlijk terrein inleveren: ze dienen in een internationale omgeving die functioneert als een gevarieerd netwerk, flink rekening te houden met internationale regimes en uiteenlopende actoren, zoals internationale organisaties, regio's, bedrijven en NGO's. De competitieve samenwerking met tal van andere spelers maakt het werk van economische diplomaten en diplomatieke economen in dienst van de overheid ingewikkelder, en ze moeten hun effectiviteit bewijzen in een wereld die van het laagste tot het hoogste niveau transnationaal is geworden. Een paradoxaal aspect van de hedendaagse economische diplomatie is dan ook dat meer nationale overheidsbemoeienis gepaard gaat met minder greep van landen op de transnationale omgeving waarin ze opereren.

Dit themanummer¹ weerspiegelt de sterk groeiende wetenschappelijke belangstelling voor economische diplomatie. Het laat ook zien dat er veel mogelijkheden zijn voor kruisbestuiving tussen wetenschapsgebieden.² Belangrijk is dat nu ook economen zich op dit gat in de markt werpen. Deze invalshoek verrijkt het debat, omdat dit vraagstuk zich goed leent voor een kosten-batenanalyse. De waarde van de economische bevindingen ligt uiteindelijk echter in de uitdaging voor de meer politiek-wetenschappelijke benadering van diplomatieke vraagstukken. Voor de economen, gewapend met hun modellen, gaat aan de andere kant een wereld open wanneer zij kennis nemen van de rijk geschakeerde wereld van de diplomatie.

Noten

¹ Gastredacteur van dit themagedeelte van het februari-nummer van de *Internationale Spectator* is Maaïke Okano-Heijmans. Zie ook haar eigen bijdrage in deze aflevering (blz. 73-76).

² Deze interesse bleek, toen Instituut Clingendael samen met het International Institute of Social Studies van de Erasmus Universiteit en het ministerie van Economische Zaken in oktober 2009 een internationale conferentie presenteerde rond het thema *Economic Diplomacy Beyond 2010: Geo-Economic Challenges of Globalization and Economic Security*. De artikelen in dit themanummer van de *Internationale Spectator* zijn gebaseerd op enkele van de toonaangevende bijdragen aan die conferentie.

Peter van Bergeijk is hoogleraar internationale economie en macro-economie aan het *International Institute of Social Studies* van de Erasmus Universiteit. **Jan Melissen** is hoofd van het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP) en hoogleraar diplomatie aan de Universiteit Antwerpen.

Toenemend belang van economische diplomatie voor Nederland

Vanaf de jaren zestig tot in de jaren negentig nam de rol van staten in de wereldeconomie af. Sommigen beweren zelfs dat multinationale ondernemingen in die jaren een omvang aannamen waarbij nationale staten onbeduidend leken af te steken. Het tij is echter duidelijk gekeerd. Ook de sterkste bedrijven krijgen weer steeds meer te maken met buitenlandse overheden, waardoor Nederlandse steun om zaken in het buitenland te doen, belangrijker wordt. Neem bijvoorbeeld de ontwikkeling van de aardolie- en gasvelden op het Russische schiereiland Jamal, waarvoor Nederlandse ondernemingen grote belangstelling hebben. De Nederlandse regering ontplooiëde twee initiatieven ter behartiging van hun belangen. In de *eerste* plaats initieerde de overheid een partnerschap tussen grote bedrijven als Shell, Gasunie, GasTerra, Boskalis en Van Oord en verscheidene onderzoeksinstituten. Met de gebundelde technologische kennis die zo ontstaat, komt een sterk overtuigd beeld voor de Nederlandse industrie tot stand. Ten *tweede* maakte een delegatie van de Nederlandse regering – aangevoerd door de premier en de minister van Economische Zaken – zich sterk voor de Nederlandse industrie bij de Russische regering en Gazprom. De resultaten van deze inspanningen? Russische en Nederlandse energie-experts wisselen ideeën uit over manieren om de energiebronnen in Jamal en in de Karische Zee op duurzame wijze te exploiteren. Nederlandse baggerbedrijven hebben ook opdrachten gekregen die een rol spelen in de eerste voorbereidingsfase voor de aanleg van pijpleidingen.

Dit is slechts een voorbeeld van mijn ervaring als staatssecretaris van Economische Zaken, die mij heeft geleerd dat regeringen een steeds toonaangevender rol krijgen in de wereldeconomie. Dit geldt in het bijzonder voor sectoren die van essentieel belang zijn voor Nederland, zoals waterbeheer, energie, havenontwikkeling en medische hulpmiddelen. De grotere rol van regeringen is het gevolg van machtsverschuivingen die zich in de wereld van vandaag voordoen. Het is een reactie op de opkomst van landen met een sterk gecentraliseerde overheid, zoals China, Rusland, India en Brazilië. De financiële en economische crises versterken verder de tendens van een toenemende overheidsbemoeienis met de wereldeconomie. De gevolgen hiervan in de praktijk zal ik in dit artikel met u delen. Ik doe dit vanuit mijn perspectief als in-

ternationale econoom en als economische diplomaat van de Nederlandse regering. Alvorens de praktijk te beschrijven, wil ik echter eerst kort stilstaan bij mijn observaties ten aanzien van de economische theorie in relatie tot economische diplomatie.

Economische theorie

Als je een opleiding internationale economie hebt gevolgd, zoals ik, ga je ervan uit dat je met een dergelijke opleiding voldoende achtergrond hebt om vanuit een economisch kader met internationale handelskwesties om te gaan. Er zit echter een kloof tussen theorie en praktijk. Dat komt omdat in reguliere economische modellen geen rekening wordt gehouden met het effect van economische diplomatie. Professor Jagdish Bhagwati zei eens: 'Hoe kunnen wij ooit uitleggen wat er gebeurt, als wij politieke factoren in onze modellen uitsluiten?' Helaas wordt politiek in de meeste leerboeken over internationale economie buiten beschouwing gelaten. Volgens de theorie over internationale handel, die teruggaat tot de *Principles of Political Economy and Taxation* (1817) van David Ricardo, moeten landen zich specialiseren. Tegelijkertijd moeten zij subsidies en andere vormen van overheidsbeleid die in een ideale wereld tot welvaartsvermindering leiden, vermijden. Dit mag in theorie zo zijn, in de praktijk is onze wereld niet 'ideaal'. Subsidies bestaan en regeringen spelen een steeds toonaangevender rol in de wereldeconomie.

Is dat slecht? Ik denk daar genuanceerd over. Neem de maatregelen die regeringen nemen om de huidige crisis het hoofd te bieden en de economie te stimuleren. Zij voorkomen hiermee dat de wereldeconomie in een diepere recessie raakt. Tegelijkertijd hebben veel regeringen de krachten gebundeld om protectionisme te weren en vrije handel te beschermen. Met andere woorden: regeringen kunnen wel degelijk een gunstige invloed op de economie en de handel hebben. Dit is iets waar sommige economen nog aan moeten wennen. De noodzaak van meer overheidsbemoeienis is overigens niet alleen een gevolg van de jongste financiële en economische crisis, maar komt ook voort uit de voedselcrisis, het klimaatvraagstuk, de groeiende druk op grondstoffen en de gestaag toenemende rol van opkomende landen in de wereldeconomie.

Naarmate voormalige communistische landen meer marktgericht worden, verwerven zij een groter

aandeel in de wereldhandel. Rond 2025 zal China de grootste economie ter wereld zijn.¹ In 2025 zal de Aziatische handel naar verwachting 36% van de wereldhandel beslaan. Tegelijkertijd zal de EU haar aandeel in de wereldhandel zien krimpen: van 40% in 2004 naar 23% in 2025.²

Hoewel voormalige communistische staten zich op het gebied van marktgerichtheid sterk hebben ontwikkeld, nemen hun huidige regeringen slechts in beperkte mate afstand van de economische macht. Evenzo zal de rol van regeringen in de wereldeconomie toenemen. In China, bijvoorbeeld, zijn Chinese tegenhangers van Nederlandse bedrijven vaak verbonden met de overheid. Dit heeft een ingrijpend effect op de handel. Culturele en institutionele verschillen bepalen steeds meer in welke richting de handelsstromen zich bewegen. Zoals de critici van Thomas Friedman zeggen: 'De aarde is niet plat.' Als gevolg hiervan moeten regeringen steeds meer investeren in het bevorderen van wederzijds cultureel en institutioneel begrip, om markten toegankelijk te maken die voor hun bedrijven anders gesloten zouden blijven.

Door de toenemende overheidsrol zal de internationale handel in de nabije toekomst complexer worden. Hierdoor zullen economische diplomaten een intensievere rol gaan spelen. Economische diplomatie zal dus een steeds belangrijker bijdrage in het economisch verkeer leveren. Ik weet wat de sceptici zeggen in dit verband. Hoe kun je de invloed van economische diplomatie meten? Al dat eten, drinken, handen schudden en praten, levert dat echt iets op? Het antwoord hierop is ondubbelzinnig ja. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken hebben Henri de Groot, Harry Garretsen en het economisch onderzoeksinstituut SEO een kosten-batenanalyse uitgevoerd van de *financiële instrumenten* die ik gebruik in de economische diplomatie. Volgens het onderzoek is economische diplomatie ons meest effectieve instrument om de Nederlandse handel te bevorderen en de welvaart te vergroten. Geschat wordt dat economische diplomatie goed is voor een netto welvaartsgroei van ongeveer 100 tot 200 miljoen euro per jaar.³ Deze schattingen zijn gebaseerd op de aanname dat handelsmissies goed zijn voor *een half procentpunt* van de handelsstromen. Om dit van een perspectief te voorzien: Volker Nitsch schreef in zijn baanbrekende artikel in *World Economy* dat handelsmissies tussen 8 en 10% van de handelsvolumes verklaren. Die 100 tot 200 miljoen euro per jaar kan in de praktijk dus wel eens een deel van een veel groter bedrag blijken te zijn. Uit de kosten-batenanalyse blijkt dus overduidelijk dat de reguliere economische modellen onvolledig zijn, als daarin geen rekening wordt gehouden met het effect van economische diplomatie. Een belangrijke les voor beleidsmakers.

Economische diplomatie in de praktijk

Vanuit de laatste inzichten is er dus een brede basis om als overheid economische diplomatie als belangrijk onderdeel van het internationaal economisch beleid te beschouwen. Hier geef ik in de praktijk invulling aan door het aanwenden van mijn politieke invloed en contacten op zowel bilateraal als multilateraal niveau om:

- * de handel te bevorderen;
- * buitenlandse investeringen door Nederlandse bedrijven te vergemakkelijken;
- * investeringen door buitenlandse bedrijven in Nederland te stimuleren; en
- * de risico's voor Nederlandse bedrijven bij grensoverschrijdende transacties te verminderen.

De afgelopen twee jaar heb ik veel landen bezocht en grote en kleine economische missies geleid naar de meest uiteenlopende landen, waaronder Vietnam, Zuid-Afrika en Mozambique. Mijn aandacht ging echter in de eerste plaats uit naar opkomende markten, zoals Brazilië, Rusland, India, China, de Golfregio en Turkije. Vanwaar deze sterke gerichtheid op de opkomende markten? De voornaamste reden is dat onze handels- en investeringsstromen nog geen weerspiegeling zijn van de ingrijpende economische machtsverschuivingen die zich nu op wereldschaal voordoen. In 2050 is China de grootste economie ter wereld en staat India op nummer drie, Brazilië op vier en Rusland op vijf – althans volgens de laatste scenario-studie van Goldman Sachs naar de ontwikkeling van de BRIC's. Handeldrijven doet Nederland echter nog altijd voornamelijk met andere Europese landen. Dit patroon zou onze welvaart in gevaar kunnen brengen, aangezien we het risico lopen economisch onvoldoende aangesloten te zijn op de opkomende economieën in vooral Azië, waar nu en in de toekomst de meeste dynamiek zit. Azië is thans het gebied waar de meeste zakelijke mogelijkheden liggen, dus moeten bedrijven alerter zijn op dat deel van de wereld. Maar dat kunnen zij niet zonder overheidssteun op het hoogste niveau.

Het lijkt een paradox dat de behoefte aan overheidssteun het scherpst wordt gevoeld in sectoren waar Nederlanders een relatieve voorsprong hebben, zoals havenontwikkeling, waterbeheer, duurzame energie en medische hulpmiddelen. Deze sectoren nemen in de opkomende markten aan belang toe. Als wij onze gunstige concurrentiepositie op die gebieden willen benutten, moet de Nederlandse regering daaraan een bijdrage leveren. Ik heb ervaren hoe doeltreffend economische diplomatie kan zijn. In landen als China, Rusland en Brazilië kan ik er als staatssecretaris toe bijdragen dat deuren opengaan die anders gesloten zouden blijven en bedrijven helpen mee te dingen

naar contracten die anders nooit voor hen zouden zijn weggelegd.

Ik zal ter illustratie slechts drie voorbeelden uit een veelheid van successen geven. Kort nadat de orkanen Katrina en Rita hadden toegeslagen, zetten wij handelsmissies op naar Louisiana en ondersteunde de overheid publiek-private partnerschappen om samen de Nederlandse benadering van waterbeheer onder de aandacht te brengen. De voordelen waren aanzienlijk. Veel Nederlandse firma's en ingenieurs, wetenschapslieden en onderzoekers leveren nu niet alleen hun bijdrage aan de bescherming van Louisiana, maar ook aan die van Mississippi, Californië en Florida, tegen nieuwe overstromingen. De ingenieurs van Arcadis ontvingen in 2007 hondervijftig miljoen euro aan contracten – om een enkel voorbeeld te noemen.

Een *tweede voorbeeld* van doeltreffende economische diplomatie is de manier waarop de Nederlandse regering en particuliere ondernemingen hebben samengewerkt om de Nederlandse kennis in de schijnwerpers te zetten en een belang te verwerven in het 5,5 miljard dollar bedragende project ter verbreding van het Panamakanaal. Dit heeft ertoe geleid dat het Nederlandse adviesbureau DHV-groep thans de regering van Panama adviseert; de Nederlandse ingenieurs van Iv-Groep hebben een contract van 30 miljoen dollar verworven om de nieuwe sluisdeuren van het kanaal te ontwerpen, die de Nederlandse firma Heerema gaat bouwen. Verder ondersteunt mijn ministerie Nederlandse initiatieven delen van het project voor verbreding van het Panamakanaal te verwerven door de steun aan een recente missie van 23 bedrijven naar Panama met als doel opdrachten in onderaanneming binnen te halen. Daarnaast heb ik de Nederlandse kwaliteiten onder de aandacht van mijn Panamese *counterparts* gebracht.

Het *derde voorbeeld* is het scheppen van gelijke voorwaarden voor het Nederlandse bedrijf voor expressdiensten en postbezorging TNT in Nieuw-Zeeland. In dit geval was het probleem niet om een plaats aan de onderhandelingsstafel te veroveren, maar om een nieuwe wet te veranderen waarmee nieuwkomers op de markt voor postdiensten werden achtergesteld. In goede samenwerking tussen zowel mijn ministerie als dat van Buitenlandse Zaken zijn we een dialoog aangegaan met onze Nieuw-Zeelandse ambtgenoten, met als uitkomst: een gewijzigde nieuwe wet en aanzienlijk minder negatieve gevolgen hiervan voor buitenlandse partijen als TNT. In dit geval was economische diplomatie doorslaggevend om de positie van een Nederlands bedrijf in een ontwikkelde markt veilig te stellen.

Het zal de lezer, gezien deze voorbeelden, niet verbazen dat ik een groot pleitbezorger ben van economische diplomatie. Economische diplomatie gaat

daarbij veel verder dan ministeriële reizen. Veel van de Nederlandse doeltreffendheid is te danken aan ons uitgebreide netwerk, zowel in Den Haag op het ministerie als op ambassades, consulaten en handelskantoren. Het nationale en internationale netwerk van de overheid bestaat uit mensen die de Nederlandse economische belangen op doeltreffende wijze bevorderen en contacten onderhouden met Nederlandse en buitenlandse CEO's en diplomaten.

Netwerk noodzakelijk

Economische diplomatie is in het algemeen zeer profijtelijk voor het Nederlandse bedrijfsleven en de Nederlandse samenleving. Nederland is een klein land, maar groot in het zakendoen. Wij hebben een zeer open economie. Handel is voor ons essentieel. Onze bedrijven zullen echter steeds meer zaken doen in door de overheid gedomineerde markten in Azië, Rusland, Brazilië en de Golfregio, evenals in door de overheid gedomineerde sectoren als waterbeheer, energie en havenontwikkeling. Daarom is een sterk internationaal economisch netwerk noodzakelijk om een sterke economische positie te behouden en scherp te blijven concurreren.

Noten

- ¹ Volgens Goldman Sachs, *The BRICs nifty 50: The EM & DM winners* (2009), zal China vanaf 2027 de grootste economie van de wereld zijn.
- ² P.A.G. van Bergeijk & S. Moons, 'Economic diplomacy and economic security', in: *New Frontiers for Economic Diplomacy*, 2009, blz. 37-54.
- ³ M. van den Berg, M. de Nooij, H. Garretsen & H. de Groot, *MKBA van het financieel buitenlandinstrumentarium*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2008.

Drs F. Heemskerk is staatssecretaris van Economische Zaken. In het buitenland draagt hij de titel van *Minister for Foreign Trade of the Netherlands*. Vóór zijn politieke loopbaan studeerde hij economie en maakte hij carrière in de bankenwereld.

Hantering van het begrip economische diplomatie

De term 'economische diplomatie' duikt steeds vaker op in academische artikelen en beleidsdocumenten. Toch zijn tot nu toe weinig pogingen ondernomen om een beter begrip van de betekenis en breedte van het concept te ontwikkelen. Dat hierdoor de nodige verwarring kan ontstaan, blijkt uit de kamerbrief van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 4 november 2009.¹ Daarin stelt de minister dat hij economische diplomatie een meer centrale plaats wil geven in het Nederlands buitenlands beleid; een voorname dat indirect onderbouwd wordt door verwijzing naar een maatschappelijke kosten-batenanalyse van het Nederlandse buitenlands-beleidsinstrumentarium.² De kamerbrief stelt dat onderzoek heeft aangetoond dat 'economische diplomatie de welvaart met 100 tot 200 miljoen euro per jaar vergroot'. In wat volgt wordt de indruk gewekt dat economische diplomatie in brede(re) zin een welvaartsvergroterend effect heeft. Dat is een overhaaste conclusie. De definitie van economische diplomatie in het aangehaald rapport beperkt zich namelijk uitdrukkelijk tot *uitgaande handelsmissies* met een bewindspersoon, en die zijn slechts een onderdeel van een palet aan instrumenten.

Dit artikel poogt het denken over economische diplomatie een impuls te geven door het scala aan activiteiten, middelen en doelen te ontrafelen. De noodzaak hiertoe is driedig en betreft theoretische overwegingen, (binnenlands-)institutionele ordening en praktische uitdagingen. Ten *eerste* is onderscheid tussen economische diplomatie en verwante concepten essentieel om orde te scheppen in de chaos van definities. Wat onderscheidt economische diplomatie van economisch staatsmanschap, economische veiligheid, handelsdiplomatie, commerciële diplomatie en financiële diplomatie – en hoe verhouden deze concepten zich tot elkaar? Ten *tweede* draagt een beter begrip van het concept economische diplomatie bij aan praktische vragen over economische diplomatie, zoals hoe om te gaan met de kunstmatige scheiding van politiek en economie, en van publiek en privaat. Zo is de opbouw van overheidsinstanties – waarbij het ministerie van Buitenlandse Zaken gescheiden is van het ministerie van Economische Zaken en andere vakministeries – een noodzakelijke vereenvoudiging van de realiteit. Waar het zaken betreft die zowel een politieke als

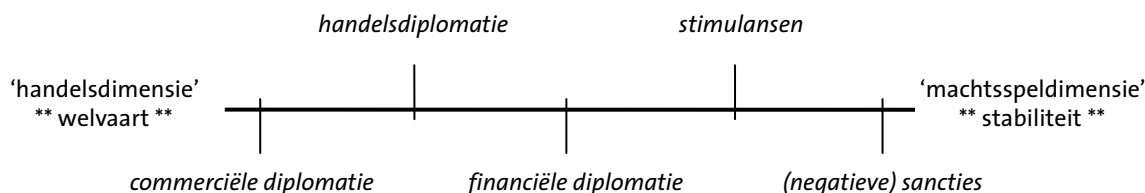
economische en/of veiligheidsdimensie hebben, zoals industriepolitiek, kan dit in de praktijk echter leiden tot complicaties bij de taakverdeling. De minister van buitenlandse zaken merkt in zijn kamerbrief dan ook zeer terecht op dat een 'rijksbrede inspanning' vereist is wanneer economische diplomatie meer centraal komt te staan in het buitenlands beleid. *Ten slotte* is kennis van economische diplomatie in theorie en praktijk van toenemend belang door de verschuiving van mondiale machtsverhoudingen. Aziatische landen, die opkomen als invloedrijke spelers op wereldniveau, maken meer dan Europese landen gebruik van economische middelen om hun positie in de internationale politiek te versterken. Kennis hierover komt de eigen beleidsbepaling ten goede – zowel ten behoeve van de omgang met deze landen als het herinrichten van de eigen economische diplomatie en de inbedding daarvan in het buitenlands beleid.

De benadering die hier wordt voorgesteld, integreert facetten van economische diplomatie die bestudeerd worden in de Internationale Betrekkingen (IB), economie en diplomatieke studies. Deze onderzoeksdisciplines hebben namelijk elk een eigen focus. Een fundamentele vraag die aandacht verdient, is: wat is *economisch* aan economische diplomatie? Anders gezegd, gaat het hier om economische *doelen* (bijvoorbeeld vergroting van de welvaart), economische *motieven* (zoals het bevorderen van de eigen industrie of van een specifieke industrietak) en/of economische *middelen* (inzet van overheidsmiddelen)? En waarin schuilt het *diplomatieke karakter* van economische diplomatie?

Een oeroud gegeven

Hoewel al eeuwenlang gebruik wordt gemaakt van economische instrumenten voor politieke doeleinden (en *vice versa*), werden de overlap en de samenhang tussen economie en politiek buiten de marxistische traditie pas enkele tientallen jaren geleden onderwerp van serieuze studie. Geconfronteerd met substantiële veranderingen in de internationale orde, ontwikkelden onderzoekers op het terrein van IB sinds de jaren '70 nieuwe concepten en theorieën die politiek en economie uitdrukkelijker integreren. Internationale economische betrekkingen werden verbreed en gingen ook de politieke sfeer omvatten. Hiermee ontstond

Figuur 1. Typen economische diplomatie



het studieveld Internationale Politieke Economie (IPE), dat zich tot doel stelt het begrip van internationale economie en ‘globalisering’ te vergroten. Ook probeerden politicologen de dynamiek tussen binnenlandse en internationale politiek te integreren in onderzoek. Analyse van de gezamenlijke invloed van binnenlandse en buitenlandse factoren in internationale onderhandelingen nam een vlucht met de introductie van de zogenoemde ‘two-level games’ in 1988.³ Onderzoek naar economisch staatsmanschap bouwt hierop voort.⁴ De aandacht wat betreft de economische diplomatie gaat daarbij uit naar het belang van de binnenlands-politieke ordening van zowel de doelstaat als de zendstaat, alsmede naar dat van de internationale politieke variabelen die de politieke kosten waarmee de zendstaat geconfronteerd wordt, kunnen veranderen.

Economen bouwen voort op het werk van Jan Tinbergen uit de jaren ’60. Zij verbreden de reikwijdte van empirische studies over internationale politiek en handel, zoals het *welvaartseffect van staatsbezoeken*. Ook worden kosten-batenanalyses uitgevoerd op deelterreinen van economische diplomatie, waarbij de effecten van economische en financiële beleidsinstrumenten vergeleken worden. Economen als Van Bergeijk, Nitsch en Rose testen met behulp van econometrische modellering de voordelen (uitgedrukt in geld) van actieve politieke betrokkenheid bij internationale handel. Terwijl onderzoek en analyse van de relatie tussen internationale politiek en economisch gewin in beide disciplines groeit, bestaan er enorme verschillen in de methoden, aannames en visies van politicologen en economen. Wellicht verklaart dit het gebrek aan wisselwerking en wederzijds leren tussen de twee onderzoeksgebieden.

De afgelopen jaren zijn ook beduidende stappen gezet in analyse van actoren, belangen en processen in de internationale betrekkingen. Diplomatie en internationaal onderhandelen werden geleidelijk onderwerp van serieuze studie. Doordat academici en praktijkbeoefenaren voortbouwden op nieuwe inzichten, werd ‘diplomatieke studies’ een volwaardig studieveld binnen IB. Dit moedigde ook nadere analyse aan van processen en (sub- en niet-statelijke) actoren van economische diplomatie.⁵

Netwerkoncept met vijf stromingen

Uitgaande van de Realistische school van IB, waarin de staat de centrale speler is, kan *economische diplomatie* gedefinieerd worden als het streven naar *economische veiligheid* binnen een anarchistisch systeem.⁶ Dit roept op zijn beurt de vraag op wat verstaan wordt onder economische veiligheid. De vooronderstelling hier is dat economische veiligheid twee dimensies heeft, te weten (economische) welvaart en (politieke) stabiliteit van een land. Wanneer de militaire dimensie uitgesloten wordt, volgt logischerwijs dat economische diplomatie een verscheidenheid aan middelen en uitingen kent die meer economisch óf meer politiek van aard zijn. Anders gezegd omvat economische diplomatie een ‘handelsdimensie’ en een ‘machtsspeldimensie’ en kunnen alle uitingen van economische diplomatie ergens daartussen gepositioneerd worden. Figuur 1 illustreert dit in een lineair schema (zie hierboven).

De ‘machtsspeldimensie’ omvat instrumenten, activiteiten en onderhandelingen die primair politiek van karakter zijn (zie figuur 2). Voorbeelden zijn sancties (en het opheffen daarvan) en ontwikkelingshulp (en het opschorten daarvan). Activiteiten aan deze kant van het spectrum worden veelal door de overheid geïnitieerd en op politieke gronden ondernomen. Deze activiteiten hebben als primair doel bij te dragen aan een stabiele internationale omgeving en worden ook wel aangeduid met de term ‘economisch staatsmanschap’ (*economic statecraft*). Onder de ‘handelsdimensie’ van economische diplomatie vallen activiteiten die vooral economisch van karakter zijn, zoals import- en exportbevordering (*commerciële diplomatie*) en bilaterale en multilaterale onderhandelingen over handelsovereenkomsten (*handelsdiplomatie*). Deze pogen primair een welvaartsverhogend effect in eigen land te bewerkstelligen. De private en semipublieke sector spelen hier een grote(re) rol, terwijl de overheid meer faciliterend is. Politieke en economische middelen worden hier gebruikt voor doelen die relatief vaker economisch van aard zijn. Ergens tussen deze twee dimensies bevindt zich *financiële diplomatie*, die zich bezighoudt met financieel en monetair beleid. Het verschil tussen economische en politieke doelen is hier vaag, doordat de scheiding tussen publiek en privaat in deze strategisch belangrijke sector aan ver-

Figuur 2. Voorbeelden van instrumenten en uitingen van economische diplomatie

<i>Commerciële diplomatie</i>	<i>Handels-diplomatie</i>	<i>Financiële diplomatie</i>	<i>Stimulansen</i>	<i>Sancties</i>
import-bevordering	bilateraal: vrijhandels-overeenkomsten	valutaswap-overeenkomst	bilaterale hulp: giften, leningen	embargo (export; staat)
export-bevordering	multilateraal: Wereldhandels-organisatie	wisselkoers-politiek	schuld-verlichting	boycot (import; individuen)
(onder meer)	(anti-dumping) tarieven	(ver)koop van overheids-obligaties	humanitaire hulp	opschorten van hulp
beoordeling van BDI	export- of import-vergunningen	bevrozing van activa	toegang tot technologie	kapitaal-controle
bevorderen sociaal verantwoord ondernemen	import/export quota's handels-/investerings-barrières	onthouden van gelden	lidmaatschap van internationale organisaties	op/van zwarte lijst zetten/halen
← (on)gunstige belasting → ← openen/sluiten van diplomatieke vertegenwoordiging → ← staatsbezoeken en uitgaande bezoeken van bewindspersonen →				

Bron: compilatie van de auteur

andering onderhevig is. De (tijdelijke) nationalisering van banken tijdens de financieel-economische crisis illustreert dit. Het schort nog aan gedetailleerde kennis over de middelen, doelen en effecten ervan.

Economische diplomatie is in de praktijk een *netwerk-concept*, waarbij welvaart en stabiliteit geen van elkaar gescheiden uitersten zijn, maar twee kanten van dezelfde medaille vertegenwoordigen. De lineaire indeling van dit analytische raamwerk – zoals weergegeven in figuur 1 – is slechts functioneel; de werkelijkheid is vereenvoudigd om beter begrip te krijgen van het scala aan instrumenten en uitingen. Vrijwel alle uitingen van economische diplomatie omvatten meerdere doelen en kunnen in principe in verschillende categorieën ondergebracht worden. Toch is in de meeste gevallen een redelijke beoordeling te maken van de categorie die kenmerkend is voor het primaire doel van een specifieke uiting van economische diplomatie. Zo zijn sancties onmiskenbaar politiek van aard, terwijl exportbevordering een duidelijk economisch doel dient. Het is aan de hand van deze primaire doelstelling van de zendstaat, dat het raamwerk overzicht en inzicht biedt. Zoals elk model is het echter een onvolmaakte afspiegeling van de werkelijkheid.

In zekere zin is de kunstmatige scheiding van politiek en economie vergelijkbaar met de binnenlandse insti-

tutionele ordening, waarbij – zoals in Nederland – het ministerie van Buitenlandse Zaken een primair politiek en het ministerie van Economische Zaken (EZ) een primair economisch blikveld heeft. Sommige landen – waaronder Canada en Australië – hebben getracht de kunstmatige opsplitsing te ondervangen in één ministerie van buitenlandse zaken en handel. In Nederland kwamen beide ministeries in 1955 het zogenoemde ‘concordaat EZ-BZ’ overeen, dat de buitenlands-economische betrekkingen regelt, waaronder de aansturing van handelsmissies op de posten. In alle gevallen blijft de scheiding tussen economie en politiek, tussen binnenlands en buitenlands, alsmede tussen publiek en privaat, een gevoelig punt.

Ongerechtvaardigde interventie of noodzakelijk kwaad?

Voorstanders van vrijhandel en van een strikte scheiding tussen politiek en economie zullen economische diplomatie in de kern als onwenselijke, marktverstoringe overheidsinterventie beschouwen. Overheidsingrijpen in de markt is in hun ogen immers economisch slechts gerechtvaardigd indien de uitkomst op de markt geen maximale welvaart tot stand brengt. Het is evenwel lang niet altijd ondebeldzinnig aan te geven wanneer sprake is van ‘marktfalen’ of van verstoring van het ‘level playing field’.

Sterker nog, opvattingen hierover raken aan praktische en normatieve kwesties. Wat het ene land beschouwd als gelegitimeerd overheidsingrijpen, kan door andere landen als ongewenst protectionisme worden gepercipieerd. De 'Buy American'-clausule in het economisch herstelplan van de Verenigde Staten en het vasthouden heden ten dage aan een flexibele koppeling van de Renminbi aan een valutamandje door de Chinese overheid zijn hier twee voorbeelden van. Realisten zien economische diplomatie per saldo dan ook als noodzakelijk kwaad. In een wereld die in hun ogen wordt gedomineerd door de machtsstrijd tussen staten, zijn economische instrumenten slechts één middel dat overheden kunnen gebruiken om het economisch, politiek of veiligheidsvermogen van het land te versterken.

Aangezien de overheid per definitie geacht wordt het nationale belang en het welzijn van burgers optimaal te behartigen, is economische diplomatie een gegeven. Hoe en in welke mate het middel wordt ingezet, hangt echter af van opvattingen over de mate waarin de private en publieke sector onafhankelijk van elkaar moeten opereren. Ideologie en cultuur, maar ook ontwikkelingsniveau, beïnvloeden meningen over de mate waarin economische diplomatie geoorloofd en wenselijk is. Dit verklaart de grote verschillen tussen landen in het gebruik van economische diplomatie in de praktijk. Mag ontwikkelingshulp gebruikt worden als politieke druk en ten gunste van het eigen bedrijfsleven? Zijn economische sancties een aanvaardbare manier om buitenlandse overheden te beïnvloeden, ook als dat ten koste gaat van burgers in de doelstaat? Is discriminatie van buitenlandse investeerders – in het algemeen of gericht op specifieke sectoren of actoren – geoorloofd? Dergelijke vragen bieden een leidraad voor beleidsbepaling van economische diplomatie in de praktijk.

Nieuwe werkelijkheid

In een wereld van verschuivende machtsverhoudingen zijn standaarden van optimale aanwending van diplomatieke instrumenten aan verandering onderhevig. De huidige uitdaging voor het Westen komt van staten met fundamenteel andere ideeën over de relatie tussen publiek en privaat. Dit geldt in het bijzonder voor de 'economieën van de 21ste eeuw' in Azië. Meer en anders dan Europese overheden maken deze landen gebruik van economische middelen om hun positie in de internationale gemeenschap te versterken. Om de eigen belangen goed te kunnen blijven behartigen, dient Nederland hierop (ook binnen de Europese Unie) een antwoord te formuleren. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat juist economische diplomatie aandacht krijgt in het veranderende Nederlands buitenlands beleid. De uitdaging

is de uiteenlopende uitingen van economische diplomatie te herkennen, en buiten de gebaande paden te denken, dat wil zeggen verder dan de scheiding tussen politiek en economie, die een lange traditie heeft en institutioneel verankerd is. Die scheiding, alsook die tussen publiek en privaat, is een onvolkomen afspiegeling van de werkelijkheid; een werkelijkheid die per land verschilt. Kennis en begrip van het concept economische diplomatie en van de invulling daarvan in de praktijk zijn dan ook vereisten voor een betekenisvolle discussie.

Noten

- 1 Minister van Buitenlandse Zaken M.J.M. Verhagen, *Kamerbrief inzake Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland*, 4 november 2009 (www.minbuza.nl/nl/Actueel/Kamerstukken/).
- 2 Marcel van den Berg, Michiel de Nooij, Harry Garretsen & Henri L.F. de Groot, *MKBA financieel buitenlandinstrumentarium*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2008, blz. x (dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken).
- 3 Robert D. Putnam, 'Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games', in: *International Organization*, jrg. 42, nr 3, 1988, blz. 427-460.
- 4 Jean-Marc F. Blanchard & Norrin M. Ripsman, 'A Political Theory of Economic Statecraft', in: *Foreign Policy Analysis*, jrg. 4, nr 4, 2008, blz. 374-398.
- 5 Het enige Engelstalige wetenschappelijke tijdschrift dat zich exclusief richt op de studie der diplomatie, is een Nederlands-Amerikaans initiatief: *The Hague Journal of Diplomacy*. (Een speciaal nummer over economische diplomatie – belicht vanuit de verschillende onderzoeksgebieden – is in voorbereiding.)
- 6 Donna Lee & Brian Hocking, 'Economic Diplomacy', in: *ISA Compendium on International Relations* (te verschijnen in 2010).

Maaïke Okano-Heijmans is werkzaam als Research Fellow for Asia Studies bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP). Zij is gastredacteur van het themage-deelte 'economische diplomatie' in deze aflevering van de *Internationale Spectator*.

Nederlandse economische diplomatie heeft overkoepelende visie nodig

Economische diplomatie moet in Nederland meer accent krijgen. De mogelijke agenda voor de Nederlandse economische diplomatie is veelomvattend. Bij de invulling ervan moet men niet te lichtvaardig de provocatieve trom roeren. Economische diplomatie dient de kernbelangen van ons land. Nederland heeft daarom een overkoepelende visie nodig op een versterkte plaats van de economische diplomatie in ons buitenlands beleid. Er zijn *acht internationale trends* die gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse diplomatie.

De *internationale concurrentiedruk zal toenemen*. Ook na de huidige economische crisis zal de groei in rijpe markten zoals de Nederlandse naar verwachting lager zijn dan voorheen en ook lager dan in opkomende markten. De toenemende concurrentie zal zich zowel binnen de Europese Unie als in relatie met derde landen doen voelen. Daardoor zal de roep om protectionisme toenemen. Deels zal dit openlijk gebeuren, deels ook kunnen beleidsuitdagingen op andere terreinen (veiligheid, milieu, *non trade concerns*) aanleiding geven tot maatregelen die tevens verkapte vormen van protectionisme zijn. Dit kan nog versterkt worden doordat het *commitment* aan verdere mondiale handelsliberalisering wankel is: een WTO-akkoord valt in 2010 niet te verwachten. De wereldeconomie moet dus de daarvan uitgaande stimulans missen. Onderwijl wordt er in versneld tempo over een steeds groter aantal preferentiële handelsakkoorden onderhandeld.

De *verschuiving van economisch gewicht van West naar Oost* gaat door. Het relatieve gewicht van Nederland en dat van de EU in de wereld zullen dus verder afnemen. In de nieuwe multipolaire wereld zal geen van de EU-lidstaten nog op eigen kracht een *pole position* kunnen claimen. Alleen de Europese Unie als geheel kan dit. De geo-economische gewichtsverplaatsing zal ook tot herschikking van invloed in de internationale economische instellingen (IMF, Wereldbank, *Financial Stability Board*, G20) nopen. Kapitaaldeelname, bestuurszetels en stemgewicht zullen herwogen worden.¹

Alle toonaangevende spelers in de huidige wereld zien zich voor *een aantal grote, veelal gemeenschappelijke, uitdagingen* gesteld. Er doet zich een aantal wereldomvattende crises voor, die niet alleen politieke, maar ook belangrijke economische dimensies heb-

ben, zoals de economische en financiële crisis; veiligheid; klimaatverandering en milieuvraagstukken; en schaarstevraagstukken van energie, water, voedsel en grondstoffen.

De *officiële ontwikkelingssamenwerking zal fundamenteel ter discussie worden gesteld*. Het relatieve belang ervan neemt af. De vraag hoe het directe economische belang van ontwikkelingssamenwerking vergroot kan worden, zal centraal komen te staan.

Er zijn *belangrijke beleidsmatige initiatieven van de Europese Unie* te verwachten, gericht op de inhoud van het integratieproces, nu de ratificatie van het Verdrag van Lissabon de jarenlange institutionele discussie in de EU heeft afgesloten. Initiatieven zijn onder andere nodig voor:

- de aanpak van de zojuist genoemde crises;
- een gemeenschappelijk buitenlands beleid en een eigen diplomatieke dienst van de EU;
- een grotere verantwoordelijkheid van de EU voor het eigen veiligheidsbeleid;
- verregaande integratie van ontwikkelingssamenwerking van de lidstaten;
- een meer gecoördineerd economisch beleid om de stabiliteit van de euro te garanderen; en
- de voortgang van het uitbreidingsproces van de Europese Unie.

De *staatsinvloed in een aantal toonaangevende economieën zal de komende tijd substantieel zijn*. De Shell-scenario's uit 2005 signaleerden dat vroegtijdig, met de pittige constatering "The state is back."² Dit werkt ook door in een toegenomen rol van staatsbedrijven en *sovereign wealth funds*. De staatsinvloed in landen als China en Rusland is omvangrijk. Nieuwe opkomende economieën, bijvoorbeeld in Afrika, nemen dit model wellicht tot voorbeeld. Ook in het Westen is de staatsinvloed in de economie aanzienlijk. Zelfs vóór de crisis werd dat Nederland bijvoorbeeld duidelijk bij de wederopbouw na de orkaan Katrina in de Verenigde Staten. Door de toegenomen staatsinvloed neemt de verwevenheid van economische activiteiten en buitenlands beleid toe. Globalisering is niet een a-politiek economisch proces, maar is verweven met strategische doelstellingen van landen.

De *invloed van niet-statelijke actoren* (bedrijven, NGO's, religieuze stromingen, criminele en terroris-

tische netwerken) *in de wereld neemt toe*. Dat is alleen schijnbaar in tegenstelling met het vorige punt.

De *maatschappelijke aandacht voor niet-economische aspecten van internationale handel en investeringen blijft toenemen*. Dat vertaalt zich enerzijds in de roep om overheidsbeleid (*non trade concerns*, inzake o.a. mensenrechten, arbeidsomstandigheden, milieu en klimaat, dierenwelzijn) en anderzijds in een druk op bedrijven om meer werk te maken van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Een groter accent op economische diplomatie

Wat betekenen deze *acht trends* nu voor de toekomst van de Nederlandse diplomatie en van het postennetwerk? De noodzaak van bezuinigingen en de brede heroverweging nopen ertoe het Nederlands buitenlands beleid in zijn algemeenheid te concentreren op vraagstukken die aan twee criteria voldoen: ten *eerste* moet er een *duidelijk belang* voor ons land zijn; en ten *tweede* moet Nederland *reële beïnvloedingsmogelijkheden* hebben.

De traditionele zwaartepunten van buitenlands beleid, te weten politiek en veiligheidsbeleid, zijn ontegenzeggelijk van belang voor ons land. Maar de reële Nederlandse invloed in de wereld neemt op deze terreinen af. Bovendien zal de nieuwe diplomatieke dienst van de EU veel taken op deze gebieden, alsook op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, gaan overnemen. Op consulaire gebied geldt evenzeer dat meer samenwerking met de EU of andere lidstaten mogelijk is. Op heel wat terreinen kan dus doelmatigheidswinst worden geboekt. De vrijgekomen middelen zouden dan moeten verschuiven naar een terrein dat bij uitstek voldoet aan de *twee criteria* van een Nederlands belang en relatief grote beïnvloedingsmogelijkheden. Dat is de economische diplomatie.

Economische diplomatie moet daarbij breed gedefinieerd worden: dus niet alleen de klassieke handelsbevordering, maar ook handelspolitiek, de vele economische aspecten van het interne én externe beleid van de EU, het beleid en de inrichting van de internationale financiële en economische instellingen, en de economische kant van het op de crises gerichte beleid.

Dat de machtspositie van Nederland in de wereld afneemt, is dus geen reden voor defaitisme, maar wel voor een optimale organisatie en coördinatie van het Nederlands beleid en de Nederlandse *input* in internationale besluitvorming. Daartoe moet voldoende vaktechnische en economische kennis beschikbaar zijn.

Een agenda voor de Nederlandse economische diplomatie

Tot welke concrete behoeften aan economische diplomatie leiden de acht gesignaleerde trends? De toe-

genomen concurrentiedruk vergt maximale ondersteuning door de overheid. Economisch onderzoek bevestigt dat economische missies en de dienstverlening van de diplomatieke posten een aantoonbaar rendement hebben bij de positionering van bedrijven op buitenlandse markten. Dat is nu extra nodig. Toch is exportsteun al twintig jaar het favoriete knaagbot van bezuinigende politici.

Om protectionisme te beteugelen, moeten de WTO en de EU doorgaan met het inventariseren van de nieuwe protectiemaatregelen in de wereld. Speciale aandacht daarbij verdienen vormen van verkapt protectionisme, in het bijzonder *Border Adjustment Measures* in het kader van het milieu- en klimaatbeleid. De diplomatie moet de *follow-up*-actie op deze inventaris verzekeren, door via het Nederlandse *Crash Team* en de Europese instrumenten van *Solvit* en de *Market Access Strategy* te zorgen dat drempels die sommige landen opwerpen, weer verdwijnen.

Multilaterale handelsliberalisering via de WTO moet worden voortgezet zodra er beweging komt in de nu stilliggende onderhandelingen. Veel extra aandacht is daarnaast nodig voor de talrijke preferentiële handelsakkoorden, waarover de EU met een uitdijende groep landen en regio's onderhandelt. Het gaat daarbij naast opkomende markten om de grote ontwikkelde markten als Canada, de Verenigde Staten en Japan.

De verschuiving van economisch gewicht van West naar Oost zet het bestaande stelsel van *global economic governance* onder grote druk. Het is zaak de opkomende economieën er nu van te overtuigen dat het ook in hun belang is te integreren in de bestaande internationale structuren en samenwerkingsfilosofie. Dat zal alleen lukken langs de weg van de overtuiging, niet door dwang of provocaties; en door een plaats aan tafel in te ruimen. De G20 heeft daartoe belangrijke eerste stappen gezet. Maar er zullen nog lastige keuzen gemaakt moeten worden. Uiteindelijk zal de EU in deze gremia met één stem moeten spreken. Voordat dit bereikt is, moet Nederland zijn zetel niet opgeven.

De internationale crises hebben een aantal punten gemeenschappelijk: ze dwingen tot veel intensievere internationale en Europese samenwerking; het zijn beleidsterreinen waar de overheid een belangrijke rol te vervullen heeft, omdat er publieke goederen in het geding zijn; ze hebben allemaal belangrijke economische aspecten; ze zijn gelieerd aan de ontwikkelingsproblematiek; en, tot slot, zijn het terreinen (milieu, energie, voedsel, water) waar Nederland een comparatief voordeel heeft qua kennis, diensten en producten.³

Bij de aanpak van de crises komen talrijke vragen aan de orde, zoals coördinatie van economisch beleid, sti-



muleringspakketten en *exit*-strategieën; vermindering van excessieve tekorten en overschotten op handels- en betalingsbalansen; nieuwe regelgeving voor financiële instellingen en toezichthouders; de verhouding tussen handelspolitiek en klimaatbeleid; zekerheid van energievoorziening en van de ongestoorde toelevering van andere grondstoffen aan onze industrie.

De heroverweging van ontwikkelingssamenwerking zal gericht moeten zijn op de vraag hoe de directe economische effecten ervan versterkt kunnen worden, hoe de economische capaciteit in ontwikkelingslanden kan worden vergroot en welke rol Nederlandse bedrijven daarbij kunnen spelen. Ook de *Millennium Development Goals* zouden in die zin moeten worden bijgesteld.

Ook de ontwikkelingen in EU-verband zullen een beroep doen op economische diplomatie, die zich zowel op Brusselse instellingen als op hoofdsteden van relevante lidstaten moet richten. Laten we een paar voorbeelden geven. Bij alle facetten van het aanzwellende *buitenlands beleid* van de EU moet de economische component een zwaarder gewicht krijgen; het buitenlandse beleid van de EU is mede bepalend voor de concurrentiepositie van de EU in de wereld en moet inspelen op de concrete behoeften van bedrijven. Sterkere coördinatie van *macro-economisch beleid*, de huidige Achilleshiel van de euro, wordt steeds dringender. De voornoemde *crises* zullen breed EU-beleid vergen, waarbij door de EU ontwikkelde standaarden veelal toonaangevend in de wereld zul-

len zijn. Wat betreft *veiligheidsbeleid* zal de EU zich de vraag moeten stellen of zij als enige blok in de wereld nog langer door kan gaan haar eigen veiligheid niet zelf te garanderen. Een eigen veiligheidsbeleid vereist ook een zelfschepende defensietechnologie; Nederland zal dan ook beleid dienen te ontwikkelen om zijn defensie- en veiligheidsbedrijven beter te laten aansluiten bij Europese netwerken. Wat betreft een meer in Europees kader afgestemde *ontwikkelingssamenwerking* moet Nederland vroegtijdig bepalen op welke comparatieve voordelen het wil inzetten, bijvoorbeeld landbouw, water en milieu. Nederland moet uitvoeringscapaciteit ontwikkelen om te kunnen concurreren met andere Europese lidstaten.

De EU kan in de toekomst voor eigen bedrijven ook steeds meer betekenen wat betreft het scheppen van een *level playing field* en het verdedigen van een gemeenschappelijk belang. Het gaat hier om kwesties als de *cartoon-crisis*, het trekken van één Europese lijn bij gevoelige politieke ontvangsten (bijvoorbeeld de Dalai Lama) of het aanklaarten door de EU van corruptie die in het buitenland door concurrenten begaan wordt.

De toenemende staatsinvloed in veel economieën betekent dat in de toekomst bedrijven een groter beroep op de overheid zullen doen om langs de weg van officiële contacten economische belangen te bevorderen.

Ook de toenemende invloed van *niet-statelijke actoren* zal veelzijdige diplomatieke activiteiten vergen om economische belangen te behartigen, bijvoorbeeld als zich consumentenboycots voordoen. Een dialoog met maatschappelijke groeperingen kan dan heel belangrijk zijn. Zo voerden Nederlandse ambassades een proactieve dialoog met religieuze leiders in moslimlanden in anticipatie op het verschijnen van de film *Fitna*. Een ander voorbeeld is de aanpak van piraterij om commerciële zeevaartroutes veilig te stellen.

Economische diplomatie en algemeen buitenlands beleid

Bij de uitwerking van deze niet uitputtende, veelomvattende agenda moet een zorgvuldig evenwicht betracht worden tussen algemene overwegingen van buitenlands beleid en economische diplomatie. Europa, en, *a fortiori*, Nederland, heeft op buitenlands-politiek gebied beperkte beïnvloedingsmogelijkheden. Effectieve economische diplomatie gaat dan niet samen met provocatief hoog van de toren blazen over politiek gevoelige onderwerpen. Essentieel is per land de juiste toon voor interventies te bepalen. Terecht stelt minister Verhagen dat het niet beter met mensenrechten gaat in derde landen als je er niet naartoe gaat.⁴ Evenmin is dat het geval wanneer Nederland als wereldverbeteraar zou binnenstormen.

Dergelijke afwegingen gelden bijvoorbeeld bij niet-economische aspecten van internationale handel en investeringen, in het bijzonder bij de vraag of economische sancties aan andere landen moeten worden opgelegd. Druk daartoe komt zowel van bondgenoten (bijvoorbeeld van de Verenigde Staten inzake Iran) als uit de nationale politiek. Over de effectiviteit van economische sancties, en helemaal van eenzijdige sancties, bestaan echter grote onzekerheden. Er moet aan heel specifieke voorwaarden in het doelwit-land voldaan zijn, voordat sancties een kans van slagen hebben.⁵ Zo niet, dan lijkt het opleggen van sancties op een rituele regendans, die is gericht op het afroepen van eigen binnenlands politiek gewin.

Economisch gewicht

Het economisch gewicht van Nederland is steeds bepalend geweest voor de politieke positie die het in de wereld bekleedde. Het grote aantal multinationale bedrijven en de vele buitenlandse hoofdkantoren bepalen onze positie in de G20. Economische diplomatie dient daarom de kernbelangen van ons land. Zij draagt daarnaast bij aan bredere (veiligheids)politieke doelstellingen. Economische relaties hebben 'robust diffuse effects' in samenlevingen door het verspreiden van ideeën en het verstrengelen van belangen. Nederland heeft daarom een overkoepelende visie nodig op een versterkte plaats van de economische diplomatie in zijn buitenlands beleid.

Noten

- 1 Zie o.a.: André Sapir, 'The crisis of global governance', in: *Aftershocks*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, 2009; en Alan Beattie, 'Retread required', in: *The Financial Times*, 1 december 2009.
- 2 Shell International Limited, *Shell global scenario's to 2025; The future business environment: trends, trade-offs and choices*, Shell Global Scenario's, 2005.
- 3 Zo is het is geen toeval dat zowel de VN-klimaatchef als de tweede hoofdonderhandelaar van de EU in Kopenhagen Nederlander is.
- 4 Algemeen Overleg Tweede Kamer, 8 oktober 2009.
- 5 Zie o.a. Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberley Ann Elliott & Barbara Oegg, *Economic sanctions reconsidered*, Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2007 (3rd edition); en Jean-Marc F. Blanchard & Norrin M. Ripsman, 'A political theory of economic statecraft', in: *Foreign Policy Analysis*, 2008, no. 4, blz. 371-398.

Ir J.J.C.M. van Dooremalen is President Commissaris van IHC Merwede BV en voormalig CEO van IHC Caland.
Mr W.L.E. Quaadvlieg is secretaris Internationale Economische Zaken van VNO-NCW.

Aanbestedingen als object van economische diplomatie

Om bij te dragen aan economische groei in Nederland moet economische diplomatie zich meer richten op het ondersteunen van Nederlandse bedrijven bij het binnenhalen van overheidsopdrachten. Dit artikel hanteert een praktijkperspectief wat betreft opdrachten door de Wereldbank en de Amerikaanse overheid. Zowel in de Verenigde Staten als bij de Wereldbank is financiering voor overheidsprojecten die aanbesteed worden, recentelijk fors toegenomen. Dit biedt kansen voor Nederlandse ondernemers.

Financiering voor overheidsprojecten

Verenigde Staten

In de aanpak van de economische recessie heeft de regering-Obama een bestedingsimpuls gegeven ter waarde van \$787 miljard, die een stevig pakket aan publieke investeringen omvat op het terrein van infrastructuur, duurzame energie en water. Overheidsaanbestedingen vormen daarmee de komende periode een steeds belangrijker bijdrage aan de economische groei in de Verenigde Staten. Ook meer structureel is deze tendens zichtbaar. De recente crisis liet zien dat Amerika 'boven zijn stand' consumeert, en dat de Amerikaanse consument in de toekomst minder als motor van de wereldeconomie zal kunnen fungeren. Ook lopen overheidsuitgaven mede als gevolg van de vergrijzing verder op. Overheidsbestedingen zullen steeds meer de kurk zijn waarop de Amerikaanse economie drijft.

Ongeveer 5% van de Nederlandse export gaat naar de Verenigde Staten, voornamelijk kapitaalgoederen, chemische en agrarische producten. Nederlandse bedrijven lijken beperkt succes te hebben bij Amerikaanse aanbestedingen. In de top-100 van toeleverende bedrijven aan de federale overheid komt maar één Nederlands bedrijf voor. Nederlandse ondernemers hebben wel steeds meer belangstelling voor de Amerikaanse overheidsmarkt, bijvoorbeeld op het terrein van duurzame energie en de ICT-infrastructuur.

Wereldbank

De vraag naar financiering door de Wereldbank is door de mondiale recessie sterk toegenomen. De Wereldbank Groep heeft in het eerste crisisjaar (fiscaal jaar 2009) meer dan \$58 miljard aan publieke en

private projecten in lage- en midden-inkomenslanden geëncmitteerd. Hiervan ging \$46,9 miljard naar overheden via het zachte leningenloket (IDA) en de *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), een toename van 90% ten opzichte van het voorgaande jaar. Voor de periode 2009-2011 wordt voor de Wereldbank een bedrag van \$65 miljard aan extra leningen geraamd.

De extra Wereldbank-financiering vertaalt zich in een groei van Wereldbank-projecten en -aangebestedingen, in het bijzonder voor infrastructurele projecten en verduurzaming. Nederlandse bedrijven weten van de aanbestedingsopdrachten echter maar mondjesmaat gebruik te maken. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat Nederland de laatste jaren ongeveer 1% van de Wereldbank-contracten verwierf, met een totale waarde van zo'n 0,5% van de aanbestede opdrachten.¹ Dit betekent een 22ste plaats op de landenranglijst voor het aantal Wereldbank-contracten en een 34ste plaats als het gaat om de waarde van opdrachten. Gezien de kracht van het Nederlandse bedrijfsleven op een aantal terreinen waar de Wereldbank veel in investeert (bijvoorbeeld in de watersector), is dit een opmerkelijk mager resultaat. De uitbreiding van aanbestedingen door de Wereldbank is aanleiding te bezien hoe kansen voor Nederlandse bedrijven gemaximaliseerd kunnen worden.

Barrières bij aanbestedingen

Het succesvol meedingen bij publieke aanbestedingen is geen *sine cure*. Wat de Amerikaanse bestedingsimpuls betreft, liggen barrières maar ten dele in de *Buy American*-clausules die in het pakket zijn opgenomen. Nederlandse bedrijven ondervinden adequate bescherming via Nederlandse deelname aan de *Government Procurement Agreement* van de WTO, hoewel bedrijven aangeven dat de interpretatie van de *Buy American*-regels door lokale overheden soms voor problemen zorgt. Voor succesvol 'tenderen' zijn vooral aanwezigheid op de Amerikaanse markt en samenwerking met Amerikaanse partijen een *must*. Voorts is toegang tot relevante beleidsnetwerken essentieel. Vaak zijn publieke investeringen immers nauw verbonden met beleidsmatige besluitvorming, waarbij betrokkenheid van Nederlandse expertise in een zo vroeg mogelijk stadium een grote pré vormt.

Vanzelfsprekend is de financiering die de Wereldbank verstrekt – alsmede de Nederlandse bijdrage aan de Bank – ongebonden. Het *ex ante* verbinden van voorwaarden aan ontwikkelingssamenwerking ten behoeve van het bedrijfsleven is niet meer van deze tijd (hoewel sommige landen daar mogelijk anders over denken) en niet bevorderlijk voor het halen van ontwikkelingsdoelstellingen. Wel is dan eens te meer belangrijk dat adequaat toezicht wordt gehouden op een juiste uitvoering van aanbestedingsprocedures en op transparantie. De vergroting van middelen bij de Wereldbank houdt echter geen gelijke tred met de middelen die beschikbaar worden gesteld voor toezicht op aanbestedingsprocedures en transparantie. Daarbij moet worden aangetekend dat een deel van de extra financieringen door de Wereldbank als een soort begrotingssteun voor ontwikkelingslanden gegeven wordt. Het staat lenende landen hierbij vrij dit geld via lokale systemen uit te zetten, waarbij de Bank niet direct toezicht houdt op eventuele aanbestedingen die hieruit voortvloeien. Dat verklaart dus deels dat extra financiering en middelen voor toezicht geen gelijke tred houden.

Ook zijn discussies gaande over wat decentralisatie van aanbestedingsbevoegdheden bij de Wereldbank betekent voor een goed verloop van aanbestedingsprocedures. De Bank doet thans een proef met het oog op toenemend gebruik van nationale aanbestedingsprocedures van ontvangende landen. Deze ontwikkeling valt toe te juichen. Door decentralisatie krijgen toeleveranciers uit ontwikkelingslanden immers zelf meer kans, en wordt er bovendien in de ontvangende landen nuttige ervaring opgedaan met publieke aanbesteding. Tegelijkertijd blijft het zaak ervoor te zorgen dat (Nederlandse) ondernemers de kansen krijgen die zij verdienen. Een kwalitatief goed en transparant aanbestedingsproces – al dan niet lokaal – is hiervoor essentieel. In deze context is het interessant te volgen wat het proefproject oplevert. De gedachte is dat aanbestedingen gefinancierd uit Wereldbank-leningen in het proefproject, maar naar het zich laat aanzien op termijn ook structureel, op basis van lokale aanbestedingsprocedures plaatsvinden in plaats van de Wereldbank-procedures. De Bank beziet dan *ex ante* of deze aanbestedingsprocedures adequaat zijn en stelt maatregelen voor om onvolkomenheden op te lossen.

Gebleken is echter dat ontvangende landen nauwelijks aan de voor deelname aan het proefproject vooraf gestelde kwaliteitseisen voldoen, wat wel eens aanleiding kan vormen om hier water bij de wijn te doen.

Daarbij komt dat, hoewel de Wereldbank de laatste jaren meer aandacht heeft voor het versterken van de fiduciaire context van aanbestedingen, er tot nu toe onvoldoende middelen zijn vrijgemaakt voor implementatie-ondersteuning en lokale capaciteitsopbouw. Nederlandse bedrijven geven nu al aan dat zij bij deze lokale aanbestedingsprocedures moeilijker toegang hebben tot de relevante informatie voor succesvol tenderen, en dat procedures soms met voeten worden getreden. Het feit dat de omvang van projectfinanciering door de Wereldbank stijgt en dat wellicht steeds meer projecten decentraal zullen worden aanbesteed, terwijl de middelen voor lokale capaciteitsopbouw en toezicht op een eerlijke procedure hiermee geen gelijke tred houden, is daarom zorgwekkend te noemen.

Vier aanbevelingen

Zorg dragen voor een level playing field

In de eerste plaats hebben Nederlandse bedrijven er baat bij dat het *level playing field* bij aanbestedingsprocedures gegarandeerd is. Wanneer lokale bestuurders bij aanbestedingen een stapje verder gaan dan de letter van de wet gebiedt, en voorkeur geven aan lokale partijen, mag van het postennet gevraagd worden bij deze autoriteiten (en hun bazen in Washington DC) dergelijke praktijken aan de orde te stellen. Dit veronderstelt tevens dat een vinger aan de pols wordt gehouden bij Nederlandse ondernemers die met dit soort zaken worden geconfronteerd. Wijzen op het aanzienlijk economisch belang voor de Verenigde Staten bij de relatie met Nederland – Nederlandse investeringen in de Verenigde Staten plus export uit de Verenigde Staten naar Nederland leveren zo'n 850.000 Amerikaanse banen – komt goed van pas.

Ook bij de aanbestedingen van de Wereldbank geldt dat met Nederlandse bedrijven contact moet worden gehouden over hun ervaringen met die (veranderende) aanbestedingen. Wanneer blijkt dat decentralisatie van aanbestedingen in de praktijk leidt tot slechtere toegang voor Nederlandse bedrijven tot (informatie over) projecten, zou hierover aan de bel moeten worden getrokken. In de fase voorafgaand aan decentralisatie van aanbestedingsprocedures is het van belang dat Nederland nauwgezet volgt of vervanging van Wereldbank-procedures door lokale aanbestedingssystemen tot minder stringente kwaliteit van aanbesteding leidt. Er dienen meer middelen te worden vrijgemaakt om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de versterking van deze lokale aan-

bestedingscapaciteit. Daarnaast blijft het belangrijk dat Nederland ervoor pleit dat de Wereldbank zelf voldoende middelen behoudt om zijn toezichthoudende taak goed te kunnen uitvoeren en de Bank ook in geval van stijgende bestedingen kan blijven waarborgen dat Wereldbankgeldten op de juiste manier worden aanbesteed. Het belang van dit alles gaat verder dan de derving van inkomsten voor Nederlandse ondernemers – hetgeen al ernstig genoeg is. Een onvolkomen aanbestedingsproces betekent ook dat met de projecten beoogde ontwikkelingsdoelen niet optimaal worden nagestreefd. Als majeure donor zou Nederland hier aandacht voor kunnen vragen.

Ten slotte: andere landen gaan actief de boer op om de belangen van hun bedrijfsleven bij aanbesteding te behartigen. Een lauwe aanpak van Nederlandse kant maakt het in een dergelijke competitieve omgeving waarschijnlijker dat aan het Nederlands economisch belang geen recht wordt gedaan.

Pro-actieve beleidsdialoog

In veel gevallen komt economische diplomatie eenvoudigweg te laat, als pas actie wordt ondernomen wanneer projecten feitelijk aanbesteed worden. Om Nederlandse bedrijven optimaal de kans te geven, moet hier veel eerder in de beleidsketen aandacht voor worden gevraagd. Een goed voorbeeld vormen de activiteiten van het postennet na de orkanen *Katrina* en *Rita* in 2005, toen Nederland expertise bood om samen met de collega's in Louisiana te bezien hoe de weerbaarheid tegen overstromingen vergroot kon worden. Deze samenwerking nam de vorm aan van deelname van publieke en private experts uit Nederland, de zogenaamde *Dutch Dialogues*, die zich gaandeweg verbreedden van acute vraagstukken rondom stormkeringen naar ruimtelijke en stedelijke planning rondom water. In het kielzog van deze dialoog is inmiddels ongeveer \$1 miljard aan contracten voor Nederlandse bedrijven gerealiseerd. Voor duurzame energie wordt op een vergelijkbare aanpak ingezet.

Op een aantal van de terreinen waar de leningen vanuit de Wereldbank zich concentreren, heeft Nederland uitstekende kennis in huis. Doel voor het postennet is om deze kennis tijdig bij de Bank onder de aandacht te brengen. Seminars waar Nederlandse publieke en private experts meedenken over vraagstukken waarmee de Bank zich geconfronteerd weet, dragen ertoe bij dat eerder aan Nederlandse ondernemers gedacht wordt wanneer dergelijke projecten zich in een implementatiefase bevinden.

Succes van een vroegtijdige aanpak staat of valt met de beeldvorming over Nederland bij beslissers in Washington. Een beeld van Nederland zoals dat is uitgedragen tijdens de *NY400* (de viering van de vierhonderdste verjaardag van de aankomst van Henry Hudson in New York en de stichting van Nieuw Amsterdam) van een land dat belangrijke waarden rondom vrijheid, innovatie en ondernemerschap met de Verenigde Staten deelt en een sterk *track record* heeft in duurzaamheid, is daarbij behulpzaam. Dat Nederland kan laten zien dat een fors aantal banen in de Verenigde Staten c.q. middelen bij de Wereldbank met Nederland verbonden zijn, maakt dat beeld alleen maar krachtiger.

Bijdragen aan samenwerking Nederlandse bedrijven

In aanbestedingstrajecten wordt vaak voor een project een 'totaaloplossing' gezocht, waarbij de uitvoerder een veelheid van facetten die met dat project samenhangen, voor zijn rekening neemt. Veel, kleinere bedrijven zijn daar op eigen houtje niet toe in staat. Voor hen is het belangrijk dat er in samenwerking met andere bedrijven een voorstel wordt gedaan, die voor de opdrachtgever een betrouwbare totaaloplossing betekent. Daarbij gaat het niet alleen om samenwerking met andere Nederlandse bedrijven, maar ook met lokale partners. Voor het postennet betekent dit dat een goed netwerk onderhouden moet worden met potentiële partners, en dat de beschikbare faciliteiten in het netwerk (inclusief Ambassade en Residentie) hiervoor ook goed benut worden. Voor de inzet van het instrumentarium internationaal ondernemen is tevens belangrijk dat *gezamenlijke intekening* door Nederlandse bedrijven bevordert wordt. Het Nederlandse Waterplatform vormt een succesvol voorbeeld, van waaruit ook aanvragen voor *2g@there*-programma's² van de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) zijn ingediend. Deze *2g@there*-aanpak kan wellicht nog in sterkere mate voor aanbestedingstrajecten worden ingezet.

Stevige vraaggestuurde aanpak

Ten slotte ligt de bijdrage vanuit het postennet in het slagvaardig ondersteunen van bedrijven die aangeven daaraan behoefte te hebben, door het bieden van *up to date*-marktinformatie en door het vergroten van toegang tot netwerken, die kleinere Nederlandse bedrijven op eigen gelegenheid moeizaam kunnen vinden. Om dat effectief te doen, is het belangrijk dat dit niet

alleen 'inside the Beltway' (in DC zelf) gebeurt, maar in het gehele netwerk dat Nederlandse bedrijven ter beschikking staat, van Ambassade tot Consulaten-Generaal en Honorair Consuls. Evaluaties laten zien dat een dergelijke vraaggestuurde aanpak door ondernemers als zeer nuttig wordt ervaren, en bijdraagt aan het binnenhalen van contracten. Vanuit de economische legitimatie bezien, mag economische diplomatie in een door overheden gedomineerde markt zoals dat met aanbestedingen per definitie het geval is, op een nog sterkere economische rechtvaardiging rekenen dan de ondersteuning van *business to business*-relaties.

Vroegtijdigheid troef

Economische diplomatie in de Verenigde Staten zal zich in sterkere mate moeten richten op kansen voor Nederlandse bedrijven bij aanbestedingen vanuit de Amerikaanse overheid en de Wereldbank-projecten. Sleutelfactoren zijn een *level playing field*, het voeren van een pro-actieve beleidsdialoog met de Verenigde Staten en de Wereldbank, het bijdragen aan samen-

werking tussen Nederlandse – en lokale – bedrijven en een stevige vraaggestuurde inzet. Zowel met de Verenigde Staten als met de Wereldbank heeft Nederland van oudsher nauwe banden, die gekoesterd en onderhouden moeten worden. Het eigen Nederlandse belang moet daarbij goed in de gaten worden gehouden en slagvaardig worden nagestreefd.

Noten

¹ Dit blijkt uit de Wereldbank-database voor *prior review contract awards*. Deze database bevat ongeveer een derde van de aanbestede opdrachten die voortkomen uit Wereldbank (IBRD en IDA)-projecten.

² Een programma van de EVD gericht op *gezamenlijke activiteiten* op internationaal gebied van Nederlandse bedrijven (zie: www.evd.nl).

Macha Kemperman en Stephan Raes zijn werkzaam op de Economische Afdeling van de Nederlandse Ambassade in Washington DC.

NEW PUBLICATION IN SERIES CLINGENDAEL DIPLOMACY PAPERS, NO. 26:

Change of Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy **by Maaïke Okano-Heijmans**

This paper analyses the consequences of change in individual and collective (crisis) assistance by foreign ministries. There can be little doubt that relatively low-priority service tasks of the foreign ministry pose a growing challenge to government officials, and that they are sometimes on a par with diplomacy's traditional functions. Globalization encourages people to travel overseas in increasingly large numbers and instability may cause them to get into trouble and call more often upon consular officers for assistance. Citizens become increasingly assertive, the media more engaged and news reporting more international. The number of highly mediatized cases grows and internationally coordinated attempts to bring consular assistance to a higher level are on the rise.

Okano-Heijmans argues that consular activity increasingly has the potential of being 'upgraded' to a diplomatic matter that becomes a concern in relations between two (or more) countries. Accordingly, consular affairs increasingly involve what is posited here as 'consular diplomacy': international negotiations on a consular (legal) framework and individual consular cases that attract substantial attention from the media, public and politicians.

Diplomats of all ranks need to be prepared to engage the public and the media. At the same time, it may be opportune for officials, politi-

cians and the public to rethink the balance between state and individual responsibilities in the consular field. As consular challenges grow and government funding decreases, foreign ministries in the years ahead need a forward-looking consular diplomacy strategy to balance the tension between securing national interests and protecting the narrow interests of individual citizens.

This paper will appear as a book chapter in: Ana Mar Fernandez and Jan Melissen (eds), *Consular Affairs and the Transformation of Diplomacy* (forthcoming 2010).

Maaïke Okano-Heijmans is a Research Fellow in the Clingendael Institute and a Visiting Fellow at the Asia-Pacific College of Diplomacy of the Australian National University.

The Hague, Clingendael Institute, February 2010; ISBN: 978-90-5031-1519; Clingendael Diplomacy Paper, 24 pp

This paper can be downloaded for free at www.clingendael.nl/cdsp/publications/

To subscribe/ unsubscribe from the email list, please contact Ragnhild Drange at rdrange@clingendael.nl

Omvat economische diplomatie ook ontwikkelingssamenwerking?

Ontwikkelingssamenwerking is *big business*, met een waarde van meer dan 100 miljard euro per jaar. En het is ook steeds meer een toneel van wereldsterren geworden, met 'Sir' Bob Geldoff en Bono, die de wereldbevolking hebben opgeroepen meer geld voor Afrika te geven; zakenlieden als Bill Gates, die inmiddels miljarden in ontwikkeling investeren en ook vaak direct betrokken blijven; en ex-politici als Bill Clinton, die na zijn presidentschap zich ook voor ontwikkeling is gaan inzetten. Mede onder druk van die publieke aandacht is ontwikkelingshulp ook steeds belangrijker geworden voor politici op het internationale toneel, en zelfs tijdens de financiële crisis van 2009 en de onderhandelingen over klimaatverandering verklaren de meeste leiders publiekelijk er alles aan te doen niet op ontwikkelingshulp te bezuinigen.

Deze populariteit op het internationale toneel is geenszins vanzelfsprekend. In de eerste plaats is op landelijk niveau steun voor ontwikkelingshulp allerm minst een vast gegeven. Hoewel een meerderheid van de bevolking in Nederland en andere landen al een halve eeuw voorstander is van ontwikkelingshulp, zijn er ook grote groepen die het belang ervan niet inzien. Zo geloven velen dat een groot deel van de investeringen weggegooid geld is. Niet zelden wordt dit als argument gebruikt in politieke gevechten. Het is ook allerm minst duidelijk dat ontwikkelingshulp werkelijk een groot succes is geweest. Sinds lang zijn er publicaties die hebben verkondigd dat ontwikkelingshulp niet of zelfs tegenstrijdig werkt. Onlangs is deze mening weer geuit door Dambisa Moyo. Het feit dat een in Zambia geboren vrouw dit verkondigt, heeft het vuur van het internationale debat nog eens flink aangewakkerd.¹ In Nederland is dit debat minstens zo intensief, getuige bijvoorbeeld de aandacht van voormalig parlementslid Arend Jan Boekstijn,² de publieke controverse over het proefschrift van Wiet Janssen aan de Universiteit van Twente,³ en de nieuwsgierigheid naar het WRR-rapport dat in januari 2010 zou uitkomen.⁴

Mijn visie op het debat over de effectiviteit van ontwikkelingshulp heb ik in andere publicaties besproken.⁵ Maar de analyse hier is wel verankerd in dit debat, en deels een poging dat debat uit zijn technische hoek te halen en te benadrukken dat ontwikkelings-

samenwerking *ook* een onderdeel van diplomatieke relaties is (inclusief economische diplomatie). De vraag naar de effectiviteit van hulp moet ook als zodanig worden gesteld. Mijn belangrijkste stelling in het debat over hulp is dat de effectiviteit inderdaad moet en kan worden verhoogd, dat de verantwoording van de ontvangende regeringen tegenover hun burgers moet worden verbeterd en dat politieke analyse een belangrijker rol moet gaan spelen in het debat over hulp.⁶

Wat is de hulpindustrie en hoe is zij aan het veranderen?

In tegenstelling tot sommige van de critici gebruik ik de term 'hulpindustrie' in positieve zin. Ontwikkelingssamenwerking is gegroeid en is steeds professioneler geworden. Er gaat een hoop geld in om, en dat moet verantwoord worden. Er is terecht toenemende druk om dat beter te doen en om duidelijker doelen te stellen – hoewel dat soms tot ongewilde resultaten kan leiden, tot pogingen laaghangende appels te plukken in plaats van zich te richten op langdurige en moeizame processen van staatsvorming en democratisering. De meeste mensen die in de hulpindustrie werken zijn hardwerkende *professionals*, met langdurige carrières in het vakgebied. En waar politieke belangen een rol gaan spelen, treden ontwikkelingswerkers – zo leert mijn ervaring in China met het Britse *Department for International Development* – vaak ook als diplomaten en intelligente politieke actoren op.

Internationale ontwikkelingshulp is rechtstreeks uit de koloniale tijd voortgevloeid, uit het succesvolle Marshall-plan en uit de internationale overeenkomsten tijdens en na de Tweede Wereldoorlog. De structuur is in grote lijnen dezelfde gebleven; de afspraken om een bepaald deel van het bruto nationaal inkomen (BNI) aan hulp te besteden, worden op gezette tijden bevestigd (al wordt de norm van 0,7% slechts door zes landen, waaronder Nederland, gehaald) en het IMF en de Wereldbank blijven belangrijk, ook al zijn de protesten tegen deze internationale financiële instellingen een vast bestanddeel geworden van het internationale toneel en neemt de zeggenschap van de BRIC-landen gestaag toe. Het aantal organisaties – publieke en private – blijft alsm aar groeien. Binnen de internationale gemeenschap neemt Nederland

een respectabele en algemeen gerespecteerde plaats in, als genereuze donor, als donor die serieus effectiviteit blijft nastreven en die actief het 'ontbinden' van de steun – het doorbreken van de automatische koppeling tussen de Nederlandse donorgelden en Nederlandse leveranciers – heeft nagestreefd (hoewel dit steeds meer onder druk lijkt te staan, en slechts deels is gelukt).⁷

Terwijl de kern van ontwikkelingssamenwerking onveranderd is gebleven, en alle gevestigde hulporganisaties armoedebestrijding als de belangrijkste doelstelling blijven beschouwen, zijn er naast het gestaag groeiend aantal organisaties op zijn minst drie ontwikkelingen die de huidige structuur onder druk zetten. Ten *eerste* klimaatverandering. Het is duidelijk dat de kosten voor ontwikkelingslanden hoog zullen zijn (naar schatting tussen de 100 en 200 miljard euro). Ondanks de nadruk op het beschermen van het budget voor ontwikkelingssamenwerking neemt de druk op vele ontwikkelingslanden toe door de klimaatveranderingen. Het is de vraag hoe de hulp en de donoren zullen reageren op deze nieuwe situatie, een vraag die deels losstaat van wat er uit de onderhandelingen in Kopenhagen is gekomen.

Ten *tweede* heeft de mondiale veiligheidsagenda sinds 9/11 gelijktijdig geleid tot een toegenomen interesse in ontwikkelingshulp, vooral in de Verenigde Staten, en tot een herdefiniëring van de doelstellingen van die hulp. Waar in het verleden, voordat de hulp ontbonden werd, eigen commerciële belangen relevant werden, zijn een veilige wereld en bestrijding van (potentiële) conflicten een centrale doelstelling van hulp geworden, in Nederland vooral via de 3D-benadering van defensie, diplomatie en ontwikkeling en in de nadruk die gelegd wordt op het ontwikkelingsbeleid in fragiele staten.

En *ten slotte* oefenen de nieuwe economische grote mogelijkheden een steeds grotere invloed uit op de 'hulpindustrie'. China is slechts een van deze nieuwe hoofdrolspelers, maar waarschijnlijk wel de belangrijkste, zowel vanwege de omvang van zijn economie en de snelheid van de groei, als in de manier waarop deze opkomende economie wordt gezien als een concurrent op de wereldmarkten (anders dan bijvoorbeeld de olie-staten). China is steeds geprofileerder aanwezig op alle gebieden van internationale samenwerking. Het vormt een uitdaging voor zowel paradigma's als praktijken van de 'hulpindustrie', in de landen waar de 'oude' donoren zich op verlichting van de schuldenlast hebben geconcentreerd, maar ook in de 'fragiele staten' waar de donoren nieuw beleid hebben ontwikkeld en de aanwezigheid van grondstoffen bepalend is voor wat speelt in de internationale diplomatie. De critici van hulp, zoals Moyo en Boekstijn, zien de rol van China in Afrika (ten onrechte) als een

extra aanleiding om traditionele ontwikkelingshulp te verminderen.

Waarom geven we hulp?

Er is verbazingwekkend weinig onderzoek gedaan naar de vraag waarom we hulp geven. De 'hulpindustrie' wordt steeds vaker als heilig huisje beschouwd, maar – nog afgezien van de absurditeit om een sector die zo ter discussie staat, als een heilig huisje te betitelen – dit doet onvoldoende recht aan de complexiteit waarin ontwikkelingssamenwerking zich beweegt. De 'hulpindustrie' is sinds de Tweede Wereldoorlog een integraal onderdeel van de internationale verhoudingen geworden. Steeds vaker speelt zij zich op een publiek toneel af. Ontwikkelingshulp heeft een zekere autonomie als uitvoerende tak van overheidsbeleid, maar is tegelijkertijd onderdeel van nationale politiek, en als zodanig past de 'hulpindustrie' zich regelmatig (en vaak vakbekwaam) aan.

De belangrijkste debatten in de 'hulpindustrie' – vooral die over de effectiviteit – gaan vaak aan de bredere politiek voorbij. Dit verzwakt niet alleen het academisch debat, maar kan ook invloed hebben op het politieke en publieke oordeel over hulp, omdat de effectiviteit van hulp op die manier niet met de juiste maatstaf wordt gemeten. Slechts een klein aantal studies toont welke factoren invloed uitoefenen op de hoeveelheid hulp die wordt gegeven, en aan welke landen. De bekendste is die van Alesina en Dollar,⁸ die door middel van kwantitatieve (*cross-country*) analyse van bilaterale hulp laten zien dat naast de economische noodzaak in ontvangende landen, ook historische banden en overwegingen van buitenlandse politiek en strategie een rol zijn blijven spelen – en na 9/11 is dit waarschijnlijk sterker geworden. Kuziemko en Werker bouwen hierop voort voor de Amerikaanse ontwikkelingshulp en zien dat als arme landen lid zijn van de VN-Veiligheidsraad, zij een grotere kans op hulp hebben, terwijl Berthélemy de rol van *rent-seeking* in de donorlanden bevestigt.⁹ Waar de populaire kritiek hier een falen van hulp ziet, zoals Moyo de steun aan dictators als falen van de hulp beschouwt, gaat het er natuurlijk om dat die hulp onder invloed staat van andere nationale en internationale belangen.

Hulp als economische diplomatie?

Of hulp economische diplomatie is, moet en/of kan zijn, is geen eenvoudige vraag, die bovendien in elk land anders zal worden beantwoord. Het is nog niet zo lang geleden dat een voormalig topman van USAID Europeanen verweet dat zij naïef zijn, als ze ontwikkelingshulp van eigenbelang willen isoleren.¹⁰ De verhouding tussen hulp en buitenlandse belangen verandert in de loop der tijd natuurlijk voortdurend,

terwijl de rol van hulp nationale belangen en ideologieën weerspiegelt.

In Nederland lijkt ontwikkelingshulp nu de derde kop van jut te worden (na Europa en immigratiebeleid), wat mogelijk meer te maken heeft met het gedaalde vertrouwen van de bevolking in overheidsbeleid dan met ontwikkelingshulp op zich zelf. De veranderende perceptie van de rol van de overheid en de toename van filantropie en doe-het-zelf-mentaliteit (iedereen sticht zijn eigen NGO) zijn interne factoren die waarschijnlijk een grote invloed op ontwikkelingsbeleid zullen blijven uitoefenen; het is van groot belang dat politieke en ontwikkelingsstudies deze veranderingen in ogenschouw nemen.

Tegelijkertijd staat Nederland onder externe druk van intensiverende globalisering, in het bijzonder concurrentie vanuit de BRIC-landen. De druk tot protectionisme neemt toe, en dit kan direct invloed hebben op de manier waarop ontwikkelingshulp wordt bedreven: als de perceptie van China bijvoorbeeld is dat het hulp aan eigen belangen koppelt, en dat het in het buitenland méér als nationale eenheid opereert, neemt de druk om Nederlandse hulp opnieuw te koppelen ook weer toe.

Dit alles lijkt korte-termijndiplomatie, en is het waarschijnlijk ook, maar het zou naïef zijn deze politieke korte-termijnoverwegingen als onbelangrijk af te schilderen. Een land als Nederland zou zijn imago grote schade kunnen (laten) toebrengen, als het zich door zulke overwegingen te veel laat leiden. Nederland heeft een heel sterk imago in het buitenland, als open en progressief land; de rol in mondiale ontwikkelingshulp heeft daar waarschijnlijk een flink steentje aan bijgedragen.

Het zou heel ironisch zijn dat nu China de rol van 'soft power' is gaan benadrukken en zelfs president Bush het belang inzag van een respectabel ontwikkelingsbeleid, een oude donor als Nederland terugvalt in oud protectionisme. Academische studies geven weinig informatie over de baten van een modern ontwikkelingsbeleid, terwijl de pleitbezorgers van hulp niet veel verder lijken te komen dan de constatering dat ontwikkeling *elders* ook in *ons* belang is, en dat in Nederland de steun voor ontwikkelingshulp hoog en constant blijft. Wat nodig lijkt is een nieuwe discussie die de veranderde 21ste eeuw als uitgangspunt neemt, de veranderde Nederlandse samenleving en het zogenaamde draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking centraal stelt en kijkt hoe de oude maar nog steeds even relevante humanitaire waarden nieuw leven ingeblazen kan worden.

Noten

- 1 Dambisa Moyo, *Dead Aid. Why Aid is Not Working and How there is Another Way for Africa*, Londen: Penguin, 2009.
- 2 Arend Jan Boekestijn, *De Prijs van een Slecht Geweten. Waarom Hulp in haar Huidige Vorm Niet Werkt*, Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2010.
- 3 Vier hoogleraren uitten publiekelijk bezwaar tegen het proefschrift 'Management of the Dutch Development Cooperation'; zie *de Volkskrant*, 3 december 2009.
- 4 <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectId=5190>.
- 5 Arjan de Haan, *How the Aid Industry Works*, Kumarian, 2009; en *ISS Working Paper No.488*, 'Aid, the Drama, the Fiction, and Does it Work?'
- 6 Die discussie is in Nederland ook aangewakkerd in verband met de 3D-benadering, de integratie van *Diplomacy, Defense en Development*, maar deze moet breder worden gevoerd; zie bijv. Frans Bieckmann & Ton Dietz, 'Til ontwikkelingsdebat naar hoger niveau', in: *ViceVersa Online*, jrg 42, nr 6.
- 7 Bijv. volgens de *Commitment for Development Index* van het Center for Global Development in Washington (http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/); zie ook Paul Hoebink, 'Een wereld vanuit de polder: gedachten over de Nederlandse identiteit en Nederlandse ontwikkelingsamenwerking', inaugurele rede, Radboud Universiteit Nijmegen, 16 april 2009 (in bewerkte vorm verschenen in: *Internationale Spectator*, september 2009, blz. 438-443).
- 8 Alberto Alesina & David Dollar, 'Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?', in: *Journal of Economic Growth*, vol. 5, no. 1, 2000, blz. 33-63.
- 9 I. Kuziemko & E. Werker, 'How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations', in: *Journal of Political Economy*, vol. 114, no. 5, 2006, blz. 905-930; J.-C. Berthélemy, 'Rent-seeking Behaviors and Perpetuation of Aid Dependence: The Donor-Side Story', in: E. Aryeetey & A. Dinello, *Testing Global Interdependence. Issue on Trade, Aid, Migration and Development*, Cheltenham: Edward Elgar, 2007, blz. 108-136.
- 10 Andrew Natsios, 'Five Debates on International Development: The US Perspective', in: *Development Policy Review*, vol. 24, no. 2, 2006, blz. 131-139.

Prof. Arjan de Haan is verbonden aan het *Institute of Social Studies (ISS)* te Den Haag.

Kosten-batenanalyse van internationaliseringsbeleid

Open grenzen en vrij verkeer van goederen, personen, kapitaal en diensten hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de huidige welvaart van Nederland. De afgelopen decennia is via uiteenlopende vormen van economische diplomatie intensief geïnvesteerd in het verbreden en verdiepen van de Europese Unie. Ook op wereldschaal is er in het kader van de achtereenvolgende handelsronden grote vooruitgang geboekt in verlaging en afschaffing van tarieven en vermindering van protectionisme. In grote lijnen is dit beleid succesvol geweest. Verdere internationalisering vereist steeds vaker het slechten van zachte barrières die samenhangen met diepgewortelde institutionele en culturele verschillen tussen landen. De kosten van het slechten van dergelijke barrières zijn veelal substantieel. Dat pleit sterker dan voorheen voor een gedegen kosten-batenanalyse van het te voeren beleid.

Deze bijdrage gaat in op motieven voor het handelsbeleid, het belang van zachte barrières en de bijdrage van internationaliseringsbeleid aan de maatschappelijke welvaart van Nederland.

Motieven voor handelsbeleid

Voor de Nederlandse samenleving is internationalisering een belangrijke bron van welvaart.¹ Zo is er duidelijk empirisch bewijs voor een positief verband tussen openheid en productiviteit van bedrijven. Ook komt er door handel een grotere productiviteit beschikbaar, wat eveneens samengaat met een hogere productiviteit. Ook de literatuur over economische groei laat vrij overtuigend een positief verband zien tussen openheid van landen en economische groei.

Voor afzonderlijke bedrijven is het ontplooiën van internationale activiteiten echter lang niet altijd aantrekkelijk. Alvorens internationale markten kunnen worden betreden moet worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld juridische en technische kennis, in marktonderzoek, handelsnetwerken en licenties. Of er daarna voldoende verdiend wordt om deze investering terug te verdienen, is onzeker. Illustratief is dat, hoewel Nederland gekarakteriseerd kan worden als een kleine, open economie, het merendeel van de bedrijven in vooral het Midden- en Kleinbedrijf (MKB), niet internationaal actief is.

Doordat de maatschappelijke baten van internationalisering veelal groter zijn dan de baten die een

individueel bedrijf verwezenlijkt, bestaat het risico dat bedrijven vanuit welvaartsoogpunt te weinig internationaliseren. Daarom ziet het ministerie van Economische Zaken het stimuleren van internationaal ondernemen als een van zijn taken. Hierbij gaat het zowel om import en export als om directe buitenlandse investeringen (DBI). Tegenover de positieve effecten staan echter ook kosten. Specialiseren naar comparatief voordeel kan tot drastische economische herstructureringen leiden (denk aan het verdwijnen van de textiel uit steden als Helmond, Tilburg en Enschede, die het in een geliberaliseerde markt tegen de buitenlandse concurrentie niet meer kon bolwerken). Ook kan er bij het stimuleren van Directe Buitenlandse Investerings relatief eenvoudig kennis weglekken naar het buitenland. Toch leert de theoretische en empirische literatuur ons dat de optelsom van alle effecten zowel voor handel als directe buitenlandse investeringen per saldo gunstig is voor de economie als geheel.

De vervolgvraag die rijst is of dit in alle gevallen overheidsingrijpen rechtvaardigt. Die vraag is niet ondubbelzinnig te beantwoorden. Daar waar overheden via hun beleid bijdragen aan publieke kennis over handelen in het buitenland, kan ingrijpen gerechtvaardigd zijn. Ook waar kapitaalmarkten te kort schieten in bijvoorbeeld het financieren van bepaalde investeringen, kan steun van de overheid gerechtvaardigd zijn. Daarbij dienen echter de kosten van het overheidsbeleid niet uit het oog te worden verloren. Dit geldt zeker voor het huidige beleid, dat zich steeds meer op complexere beleidsdossiers richt. De uitkomsten van kosten-batenanalyses die op dergelijke dossiers worden losgelaten, zijn niet op voorhand evident.

Zachte barrières en beleid voor specifieke groepen

Effectief beleid ter stimulering van handel en investeringen moet *afstand reduceren*. Afstand wordt in de internationale handelsliteratuur gebruikt als maat voor hoeveel moeilijker het zaken doen is in een specifiek buitenland (*ten opzichte van het eigen land*). Afstand heeft vele dimensies. In de eerste plaats gaat het uiteraard om fysieke afstand: transportkosten maken dat landen bij voorkeur handelen met nabijgelegen lan-

den. Het 'oude' beleid richtte zich vooral op tarieven als relevante maat voor afstand. De kosten van dergelijk beleid waren relatief beperkt en de baten groot.

Maar het beleid richt zich ook steeds vaker op zaken als culturele en institutionele afstand. Het betreft hier stuk voor stuk factoren die de transactiekosten beïnvloeden en als zodanig een effect kunnen hebben op de intensiteit van interactie. Daarbij dient gedacht te worden aan onvolledige informatie over of onbekendheid met een buitenlandse cultuur, wat tot zoekkosten en aanpassingskosten leidt. Moeizame ervaringen van Nederlandse bedrijven met het opzetten van ondernemingen in China zijn hier een sprekend voorbeeld van. Uiteenlopende culturele normen en waarden leiden tot barrières in termen van gebrekkig vertrouwen en wederzijds begrip. De kwaliteit van instituties beïnvloedt de zekerheid van transacties en heeft betrekking op het risico van nationalisering, bescherming van intellectueel eigendom (een heikel punt in discussies met China), de omvang van de corruptie en de mate waarin private contracten geldigheid hebben. Het slechten van dergelijke barrières is complex en kostbaar. Zo wordt in Nieuw-Zeeland massaal geïnvesteerd in Chinees en Japans als verplichte talen voor kinderen op school, in de hoop dat aansluiting bij de economische ontwikkelingen aldaar gevonden kan worden. En iedereen die in Japan is geweest, beseft hoe complex de sociaal-culturele gebruiken daar zijn en hoe groot de investering is om die gebruiken volledig adequaat onder de knie te krijgen.

Een *tweede dimensie* waarlangs beleid aan verandering onderhevig is, betreft de *nadruk op specifieke groepen*, in het bijzonder het Midden- en Kleinbedrijf. Vanuit de constatering dat die bedrijven in beperkte mate internationaal actief zijn, terwijl internationaal opererende bedrijven productiever zijn, lijkt een dergelijk beleid voor de hand te liggen. Een aantal kanttekeningen is hierbij echter op zijn plaats. Om te beginnen is niet duidelijk of openheid leidt tot een hogere productiviteit, of dat het juist de meer productieve bedrijven zijn die besluiten internationale markten te betreden. In het laatste geval is internationaliseringsbeleid niet het gepaste antwoord en is de kans groot dat beleid in elk geval op lange termijn niet het gewenste effect zal sorteren. Ten tweede is dergelijk beleid onderhevig aan het 'free rider'-probleem.

Daarbij is sprake van het assisteren van bedrijven die ook zonder hulp de internationale markten zouden hebben betreden. Het selecteren van die bedrijven waarbij het beleid het noodzakelijke steuntje in de rug geeft, is notoir lastig.

Potentieel voor kosten-batenanalyse

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse beoogt alle effecten van beleidsmaatregelen die de welvaart van Nederland beïnvloeden, in kaart te brengen. De effecten worden, om ze te kunnen vergelijken, zoveel mogelijk in geld uitgedrukt. Bij internationaliseringsbeleid gaat het wat betreft kosten vooral om de verkrijgings- en uitvoeringskosten voor de instrumenten. Dit zijn zowel de *kosten* voor de overheid als die voor het bedrijfsleven. Hierbij gaat het om de financiële bijdrage (een overdracht), de kosten van belastingheffing (gecorrigeerd voor inderdieneffecten door met export samenhangende belastingafdrachten), de tijd die ambtenaren en bedrijven kwijt zijn, alsmede de kosten van het maken van een internationaliseringsplan of een haalbaarheidsstudie.

Aan de *batenkant* kunnen drie belangrijke baten worden onderscheiden. De *eerste* batenpost is de toegenomen productiviteit en de daardoor gestegen productie doordat er meer export is; de *tweede* het extra rendement dat wordt behaald op buitenlandse investeringen, terwijl de *derde* bestaat uit voordelen van meer openheid voor consumenten en producenten. De extra export leidt (op den duur) ook tot extra import en meer productvariëteit. Bedrijven profiteren hiervan in het productieproces, terwijl consumenten voordeel hebben door een ruimere keuze uit producten.

In een recente studie zijn voor vijf door het ministerie van EZ gehanteerde instrumenten de kosten en baten in kaart gebracht.² Het voert te ver deze kosten-batenanalyse hier in al haar details te bespreken. In plaats daarvan zal worden volstaan met de belangrijkste resultaten. Het *eerste instrument* waarnaar is gekeken, is de *Faciliteit Opkomende Markten* (FOM). Deze heeft als primair doel het stimuleren van Nederlandse investeringen in opkomende economieën, als secundaire doelstelling het bijdragen aan het transitieproces van dergelijke economieën. De FOM-steun bestaat uit een achtergestelde risicodragende lening, die wordt verstrekt aan lokale bedrijven in opko-

mende economieën waarin door Nederlandse bedrijven wordt geïnvesteerd. Het *tweede instrument*, het *Programma Starters op Buitenlandse Markten* (PSB), ondersteunt MKB'ers met weinig internationale ervaring bij de eerste stappen op een nieuwe exportmarkt. Het *derde instrument* is het *Programma Economische Samenwerking Projecten* (PESP), dat haalbaarheids- en investeringsvoorbereidingsstudies financiert om de export naar en economische samenwerking met (afnemers op) opkomende markten te bevorderen. De studies beogen de risico's voor Nederlandse bedrijven van het ondernemen op verre markten voor een belangrijk deel af te dekken, door de buitenlandse klanten ervan te overtuigen te investeren in Nederlandse goederen en diensten. Het *Programma Samenwerking Opkomende Markten* (PSOM-EZ) is gericht op het aanjagen van investeringen door Nederlandse MKB'ers in ontwikkelings- en transitie-economieën door middel van een bijdrage voor projecten die via de markt niet te financieren blijken. En tot slot is in de analyse gekeken naar economische diplomatie in de vorm van *handelsmissies met bewindspersoon*, die tot doel hebben de toegang tot buitenlandse markten voor Nederlandse investeerders of bedrijven met exportplannen te vergroten of te vereenvoudigen.

De bijdrage van de FOM, PSB en handelsmissies aan de maatschappelijke welvaart zijn *positief*. Het knelpunt dat de FOM beoogt weg te nemen, is het gebrekkig functioneren van financiële markten. De kosten voor de overheid zijn vooral uitvoeringskosten en kosten van het kapitaal dat in de vorm van leningen aan bedrijven wordt verstrekt. Daar staan opbrengsten voor de overheid tegenover, die gelijk zijn aan de rentekosten die het bedrijfsleven over de verstrekte leningen betaalt. Aan de opbrengstenkant staan de rendementen van de investeringsprojecten. Per saldo is het resultaat een bijdrage aan de welvaart van Nederland van ongeveer 8,4 miljoen euro.³ Het *Programma Starters op Buitenlandse Markten* is een instrument waarvan de kosten voor de overheid relatief laag zijn. De bedrijven leveren bij PSB-deelname zelf een flinke inspanning, die wordt weerspiegeld in de kosten van het bedrijfsleven. De bijdrage in de kosten door bedrijven is vooral nuttig voor vergroting van deelname en 'commitment' van de deelnemende bedrijven. Economische diplomatie in de vorm van *handelsmissies met bewindspersoon* draagt met 109 miljoen euro van de onderzochte instrumenten veruit het meest bij aan de Nederlandse welvaart. Daaraan liggen in het bijzonder de omvang van de extra exporten en de daaruit voortvloeiende waarde van extra keuzemogelijkheden voor de consument ten grondslag.

Instrumenten die een *negatieve bijdrage* aan de welvaart leveren, zijn het *Programma Economische Samenwerking Projecten* (PESP) en het *Programma*

Samenwerking Opkomende Markten PSOM-EZ. De netto geschatte kosten voor overheid en bedrijfsleven die gepaard gaan met de haalbaarheids- en investeringsvoorbereidingsstudies in het kader van het PESP bedragen 13,7 miljoen euro. Deze wegen niet op tegen de baten van 9,3 miljoen euro. Het PSOM-EZ kost de Nederlandse samenleving het meest: 13,8 miljoen euro. Vooral de hoge beschikbare budgetten van de overheid, die onvoldoende worden gecompenseerd door opbrengsten voor het bedrijfsleven en extra productvariëteit voor de consument, zijn hiervan de oorzaak van.

Conclusies

Het stimuleren van internationalisering door het afbreken van barrières heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de welvaart van Nederland. Steeds vaker komen we op een punt uit waar verdere internationalisering investeringen vergeet waarvan de baten niet automatisch de kosten zullen overstijgen. Een nuchtere kosten-batenanalyse kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de discussie over de wenselijkheid van overheidsingrijpen. Op basis van een recent uitgevoerde kosten-batenanalyse blijken de FOM, het PSB en handelsmissies met een bewindspersoon de welvaart te bevorderen. De uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyses laten echter ook zien dat de baten van internationaliseringsbeleid niet vanzelfsprekend positief zijn. In toenemende mate vereist het verder bevorderen van internationalisering het slechten van diepgewortelde barrières en ook het stimuleren van internationalisering door bedrijven die van nature daar niet het meest capabel toe zijn. Waar het laaghangend fruit is geplukt, komt er een moment dat géén beleid het verstandigste beleid kan zijn. Zelfs beleid dat in het verleden een enorme bijdrage aan de maatschappelijke welvaart heeft geleverd, stuit op een bepaald moment op grenzen.

Noten

¹ Zie bijv. B. Straathof, G.J.M. Linders, A. Lejour & J. Möhlmann, 'The internal market and the Dutch economy: implications for trade and economic growth', *CPB Document*, no. 168, Den Haag: Centraal Planbureau, 2008.

² M. van den Berg, M. de Nooij, H. Garretsen & H.L.F. de Groot, *MKBA financieel buitenlandinstrumentarium: Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van het financieel buitenland-instrumentarium van het Ministerie van Economische Zaken*. SEO-rapport nr. 2008-64 (in opdracht van ministerie van Economische Zaken), Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, 2008.

³ Het betreft hier de netto contante waarde, met gebruik van een discontovoet van 5,5%.

Dr Henri L.F. de Groot is als universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Ruimtelijke Economie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Liberal peace en economische diplomatie

Leidt handel tot vrede? In de negentiende en het begin van de twintigste eeuw beargumenteerden liberale politiek economen zoals Cobden, Mill, Angell en Schumpeter dat vrijheid van handel essentieel is voor een vreedzame internationale politiek. Zij maakten hierbij geen scherp onderscheid tussen 'lagere' en 'hogere' diplomatie. Economische diplomatie, ofwel het bevorderen van handelsbetrekkingen, stond gelijk aan bevordering van vreedzame politieke betrekkingen – althans tussen 'geciviliseerde' landen. De beide Wereldoorlogen, maar ook de Koude Oorlog, gaven aanleiding tot meer 'realistische' opvattingen, waarin internationale handel grotendeels ondergeschikt werd geacht aan politieke en strategische belangen. Dit perspectief, o.a. verwoord door Albert Hirschman en Klaus Knorr, benadrukt dat handel tot afhankelijkheid kan leiden en economische diplomatie zich concentreert op economische sancties en stimulansen. Maar zelfs in deze periode is het liberale gedachtegoed nog terug te vinden als een van de grondslagen van de Europese Unie.

Het debat over de mogelijk *pacificerende rol van internationale handel* is hernieuwd na het einde van de Koude Oorlog. Teruggrijpend op Immanuel Kants *Zum Ewigen Frieden*, beschouwen sommige onderzoekers handel, democratie en samenwerking in internationale organisaties als de centrale elementen voor de mogelijkheid van een stabiele internationale orde.¹ Hun bijdrage is niet alleen dat zij het belang van handel in de context van de *liberal peace* plaatsen, maar ook dat zij op basis van empirisch onderzoek aantonen dat alle drie elementen een militaire confrontatie inderdaad significant minder waarschijnlijk maken. De meest dramatische observatie, namelijk dat er tot dusver nog geen oorlog is geweest tussen twee democratieën, vormt de kern van de democratische vrede. Het empirisch bewijs voor een verband tussen handel en vrede is echter meer omstreden. Omdat de relatie tussen handel en vrede aanzienlijk sterker is voor landen met ontwikkelde economieën, geven sommige theoretici er de voorkeur aan over de kapitalistische vrede te spreken.² Een veelheid aan economisch waardevolle verbanden, waaronder niet alleen handelsbetrekkingen maar ook investeringen en de integratie van productieprocessen, kenmerkt de tegenwoordige relaties tussen kapitalistische landen. Deze banden verminderen onzekerheid in

internationale betrekkingen waardoor politieke leiders beter in staat zouden zijn de escalatie van conflicten te voorkomen.³

De recente herwaardering van handel heeft niet onmiddellijk geleid tot een andere visie op economische diplomatie. De meeste studies van de *liberal peace*, maar ook die van de kapitalistische vrede, analyseren het belang van handel vanuit een 'realistisch' perspectief. Handel leidt tot vrede omdat het *afhankelijkheid* creëert tussen *staten*. Overheden verwachten (terecht) dat oorlog handel bemoeilijkt. Hoe meer een land afhankelijk is van handel met een specifiek ander land, des te kostbaarder is het een conflict te laten escaleren. Zo gebruiken men bijvoorbeeld een 'zwakste schakel'-aannname en onderzoekt men of de kans op oorlog inderdaad vermindert als het belang van handel toeneemt voor het land dat het minst afhankelijk is. Ook volgens de kapitalistische vrede zijn handel en andere economische banden pacifierend, omdat overheden kunnen dreigen met het verbreken van deze waardevolle connecties; met andere woorden, *economische diplomatie* is het sturen van *costly signals* tussen staten. Het beste voorbeeld hiervan is de dreiging met economische sancties, zoals tegen Irak na de invasie van Koeweit en thans tegen Irans nucleaire programma.

Deze benadering verschilt in belangrijke opzichten van de oorspronkelijke motivering voor het pacifierend effect van handel. Liberale politiek economen beklemtoonden dat handel, in het bijzonder vrijhandel, de invloed van de staat in internationale betrekkingen beperkt. Een voorbeeld hiervan is hun kritiek op monopolistische handelsondernemingen, zoals de Verenigde Oostindische Compagnie, waarin commerciële en staatsbelangen verweven waren. Cobden was ook een fel tegenstander van Britse imperialistische ambities. Economische diplomatie werd niet langer beschouwd als het exclusieve domein van diplomaten, maar ook van kooplieden. Vervolgens werden kooplieden geacht niet alleen vanuit een economisch eigenbelang de vrede te bevorderen, maar ook omdat zij informatie over en contacten met andere landen bezaten. Cobden en bijvoorbeeld ook Schumpeter benadrukten de tegenstelling tussen burgers en kooplieden met een belang bij vrede aan de ene kant en de in expansionisme en imperialisme belang(en)stellende aristocratie aan de andere kant. Het proces betreft de historische opkomst van *trading states*

die voor hun welvaart en politieke invloed niet langer afhankelijk zijn van militaire macht en uitbreiding van hun territorium.⁴ Vanuit het liberale perspectief behelst de praktijk van *economische diplomatie* veel meer dan sancties en stimulansen: het omvat ook communicatie en een bereidheid te bemiddelen in conflicten en gemeenschappelijke belangen te behartigen.

Internationale handel en economische diplomatie

Om het verband tussen de *liberal peace* en *economische diplomatie* te bestuderen, is het nuttig onderscheid te maken tussen de zogenaamde diffuse en geconcentreerde gevolgen van internationale handel voor vrede. De *geconcentreerde gevolgen* komen ruwweg overeen met de 'realistische' interpretatie van economische diplomatie. De nadruk ligt er hier op hoe *handel* een land *afhankelijk* kan maken van een specifiek ander land. Een voorbeeld is de Oekraïense afhankelijkheid vanwege de import van Russisch gas. Hierbij is de mogelijke betrokkenheid van derde partijen ook van belang, omdat hun reactie vaak essentieel is om te kunnen bepalen of er inderdaad van afhankelijkheid sprake is. Om bijvoorbeeld economische sancties effectief te maken, is het vaak noodzakelijk dat zoveel mogelijk landen overtuigd of gedwongen kunnen worden om mee te doen. De Verenigde Staten in het bijzonder hebben hierbij bedreigd met strafmaatregelen (zg. *secondary sanctions*) tegen landen en bedrijven die Amerikaanse sancties ondermijnen. In de eerste helft van de jaren '80 werden dergelijke *secondary sanctions* opgelegd aan Europese bedrijven die meewerkten aan de bouw van een gasleiding tussen de Sovjetunie en West-Europa. Verdere voorbeelden zijn te vinden in de *Helms-Burton Act*, gericht tegen bedrijven die in Cuba investeren, en in de *Iran Sanctions Act*.⁵

In de *liberale benadering* staan juist de *diffuse gevolgen* van handel centraal. Diffuse gevolgen manifesteren zich door het universele netwerk van transnationale betrekkingen. Economische diplomatie is niet slechts het stimuleren van handel vanuit een landelijk economisch eigenbelang, maar omvat ook de mogelijkheid internationale contacten te leggen, waardoor communicatie en wederzijdse verstandhouding worden bevorderd. Producenten, koopliden en consumenten maken allemaal deel uit van een handelsnetwerk dat kan bijdragen tot vreedzame en stabiele internationale betrekkingen, maar dat uiteindelijk ook afhankelijk is van vrede om efficiënt te functioneren.

Handel creëert aldus een mondiaal netwerk, waarin niet alleen de directe maar ook de indirecte verbanden van belang kunnen zijn. Met behulp van een netwerk-analyse hebben we het relatieve belang van de geconcentreerde en diffuse gevolgen van handel in Russetts en Oneals empirisch model voor de *liberal peace* ge-

evalueerd. Het blijkt dat de diffuse gevolgen van handel robuuster, dat wil zeggen stabiel, zijn dan de geconcentreerde gevolgen.⁶ Een samenvatting van deze bevindingen is opgenomen in Tabel 1 (zie blz. 93). De hoeveelheid handel tussen twee landen meet hier de directe afhankelijkheid. 'Derde partij handelsverbanden' en *constraint* meten de geconcentreerde gevolgen, waarbij rekening wordt gehouden met handel via derde landen.⁷ Beide maten nemen als uitgangspunt het handelsvolume tussen twee landen en evalueren hoe aldus indirecte verbanden worden gecreëerd; bijvoorbeeld, de totale hoeveelheid verbanden tussen twee landen, *A* en *B*, wordt deels bepaald door het handelsvolume tussen beide landen, maar ook door de hoeveelheid handel van *A* en *B* met derde landen, zoals *C*. De handel van land *C* met *A* en *B* functioneert als een indirecte schakel tussen *A* en *B* via *C*.

Voor de diffuse effecten spelen ook schakels met meer dan één intermediair een rol: twee landen, *A* en *D*, kunnen zo verbonden zijn met elkaar via de handel van *A* met *B*, de handel van *B* met *C*, en uiteindelijk de handel van *C* met *D*. Goederen en diensten hebben altijd een weg afgelegd via meerdere landen. De Zijde Route, bijvoorbeeld, verbond China met Europa in de middeleeuwen, terwijl de tegenwoordige handel in elektronische goederen de ontwikkeling en het ontwerp in de Verenigde Staten, de productie in China en de distributie in Europa omvat. Zo komen we bij *maxflow*, dat het *maximale handelscontact* tussen twee landen meet, rekening houdend met zowel directe als alle mogelijke indirecte handelsconnecties; met andere woorden, het meet hoe nauw twee landen met elkaar verbonden zijn via het universele handelsnetwerk.⁸

Afhankelijkheid, *constraint* en derde-partij handelsconnecties blijken slechts een beperkte invloed op de politieke betrekkingen tussen twee landen te hebben.⁹ De resultaten voor *maxflow* zijn echter sterk: *hoe méér twee landen verbonden zijn met elkaar via het universele handelsnetwerk, des te minder waarschijnlijk is het dat zij betrokken raken in een militaire confrontatie*. Het is verder interessant dat deze resultaten bijzonder ondubbelzinnig zijn voor de latere periode vanaf ongeveer 1971. Voor de eerdere periode, 1948-1970, bleek afhankelijkheid wel een rol te spelen en zijn de geconcentreerde handelsverbanden over het algemeen significant. De verschillen tussen beide perioden zijn opmerkelijk; niet alleen is het totale wereldhandelsvolume dramatisch toegenomen, in de latere periode is het belang van (voormalige) koloniale banden afgenomen en is er aanzienlijk meer handel tussen middelgrote economieën. Ten slotte is in de latere periode de bipolariteit tussen het Oost- en Westblok verminderd. Het relatieve belang van *diffuse effecten* van handel voor vrede ondersteunt duidelijk de *liberale interpretatie* van economische diplomatie. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft internationale handel steeds meer landen betrokken bij het liberale ideaal van

Tabel 1. Diffuse and Geconcentreerde Gevolgen van Internationale Handel in de Liberal Peace, 1970 – 1997

Effect op mogelijke militaire confrontatie		
handelsvolume tussen de twee landen	0,03 (0,05)	0,05 (0,05)
derde partij handelsverbanden	0,09 (0,10)	
<i>constraint</i>		0,00 (0,17)
<i>maxflow</i>	-0,06 (0,02)**	-0,06 (0,02)**
observaties	147983	148515

Noten: Analyse van alle mogelijke *landenparen* of dyades voor alle jaren tussen 1970 en 1997. Coëfficiënten van logistische regressie met robuuste standaarddeviatie tussen haakjes; + significantie: 10%; * significantie: 5%; ** significantie: 1%. Het model bevat als verdere controlevariabelen: democratiegehalte in beide landen; gedeeld lidmaatschap in internationale organisaties; afstand tussen hoofdsteden in kilometers; gedeelde grens; bruto nationaal product van beide landen; indicatie van supermachtstatus voor één of beide landen in de dyade; bondgenootschap en aantal jaren sinds de laatste militaire confrontatie.

een veiligheidsgemeenschap (*security community*), met tegenwoordig nog maar enkele uitzonderingen, zoals Noord Korea.

En economische sancties...

Het is verleidelijk deze resultaten te interpreteren als een laatste nagel aan de doodskist van economische sancties. In het huidige tijdperk, gekenmerkt door een hoge mate van 'globalisering', moet de *impact* van directe handelscontacten voor politieke belangen of *non-trade concerns* inderdaad niet worden overschat.¹⁰ Er zijn echter ook enige kanttekeningen bij deze conclusie te plaatsen. Ten eerste betreft het onderzoek naar de *liberal peace* de gevolgen van internationale handel voor vrede. De politieke motieven achter economische sancties, maar ook de stimulering van handel, zijn meestal meer specifiek: zo waren de economische sancties tegen Zuid-Afrika en Rhodesië gericht tegen apartheid en niet tegen een mogelijke oorlogsdreiging vanuit deze landen. Ten tweede hebben economische sancties meestal ook niet op alle handel betrekking; zogenaamde *smart sanctions* richten zich bijvoorbeeld tegen het regime van Mugabe in Zimbabwe, terwijl ze relatief beperkt van omvang zijn. Ook kunnen ze vergezeld worden van andere maatregelen; de militaire en diplomatieke activiteiten ten tijde van de eerste Golfoorlog waren minstens zo bepalend als de economische sancties. Desalniettemin blijft het essentieel de risico's te zien van het vermengen van politieke en economische belangen. Economische sancties hebben het potentieel om het mondiale handelsnetwerk te ondermijnen en zelfs om specifieke landen te isoleren, met in beide gevallen duidelijk negatieve gevolgen voor de stabiliteit van het internationale systeem.

Noten

- 1 O.a. Bruce M. Russett & John R. Oneal, *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence, and International Organization*, Norton, 2001.
- 2 Zie bijv. Erik Gartzke, 'The Capitalist Peace', in: *American Journal of Political Science*, vol. 51, no. 1, 2001, blz. 166–191.
- 3 Russett & Oneal, a.w. noot 1. De empirische resultaten zijn gebaseerd op een econometrische panel-analyse van alle mogelijke *landenparen* (ofwel dyades) in de periode 1886–1992. Zie ook Gartzke, a.w. noot 2.
- 4 Zie Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, Basic Books, 1986.
- 5 *BBC News* (16 december 2010) meldde dat de Zwitserse bank Credit Suisse had toegestemd een boete van \$536 miljoen te betalen, omdat zij Amerikaanse sancties tegen Iran had geschonden.
- 6 In: Han Dorussen & Hugh Ward, 'Trade Networks and the Kantian Peace', in: *Journal of Peace Research*, vol. 47, no 1 (te verschijnen in 2010) onderzoeken we in meer detail de gevolgen van handelsbetrekkingen voor vrede vanuit een netwerkanalytisch perspectief. Han Dorussen & Hugh Ward, 'International Organizations and the Kantian Peace. A Network Perspective', in: *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, no 2, 2008, blz. 189–212, gebruikt netwerkanalyse om de gevolgen van lidmaatschap in internationale organisaties voor vrede te herinterpreten.
- 7 Eenvoudig gezegd meet *constraint* afhankelijkheid op basis van directe handelscontacten en handel via derde landen. *Constraint* is formeel gedefinieerd door Ronald S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Harvard University Press, 1992.
- 8 De definitie en formele analyse van *maxflow* is te vinden in: Lester Ford & Delbert R. Fulkerson, 'Maximal flow through a network', in: *Canadian Journal of Mathematics*, vol. 9, 1956, blz. 210–218. Dorussen & Ward 2008 en 2010 (a.w. noot 6) bevatten een verdere introductie tot de maten *maxflow* en 'derde partij handels-linkages'.
- 9 Russett en Oneal vinden dat afhankelijkheid wel van belang is, maar zij controleren niet voor *maxflow* en bestuderen een langere periode.
- 10 In *Promoting Sustainable Production Methods and Processes Worldwide* van 16 mei 2008 evalueert het ministerie van Economische Zaken het belang van *non-trade concerns* voor het Nederlandse handelsbeleid.

Prof. dr Han Dorussen en prof. dr Hugh Ward zijn beiden als hoogleraar in de politicologie verbonden aan de *University of Essex*.

Na honderd jaar: wederopstanding van economische diplomatie

Nog niet zo heel lang geleden beschouwde menig *gentleman*-ambassadeur de behartiging van economische belangen als een ondergeschikte taak, die maar het best aan zijn consulaire collega of aan gespecialiseerde vakministeries kon worden overgelaten. Maar die houding kantelde in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw. Toen schakelden nagenoeg alle geïndustrialiseerde staten hun economische diplomatie naar een hogere versnelling, zonder onderling overleg en vaak zonder het zelf goed te beseffen. De economische mondialisering had dus blijkbaar niet het einde ingeluid van de rol van staten in de wereld-economie. Integendeel zelfs. In 1999 legde de Belgische staatssecretaris voor Buitenlandse Handel, Pierre Chevalier, de herwonnen diplomatieke bedrijvigheid en assertiviteit van de Belgische diplomatieke dienst vast in zijn constatering: 'Handel is oorlog.'¹

Economische diplomatie is zo oud als de diplomatie zelf. Dat blijkt al uit het oudste thans beschikbare diplomatieke document: een kleitablet van de koning van de stadstaat Ebla (in het noordwesten van het huidige Syrië) aan zijn collega van het koninkrijk Hamazi (ergens tussen het huidige Iran en Irak), 2500 jaar vóór onze tijdrekening. Het tablet vergezelde een lading hout waarvoor Ebla's koning in ruil huurlingen vroeg. Deze diplomatieke missive illustreert hoe economische belangenbehartiging van begin af aan een van de twee basistaken van de diplomatie was, samen met de militaire belangenbehartiging. Economische diplomatie was een hefboom voor de verwerving van rijkdom en dus macht van de heersende elite. Militaire politiek zorgde voor de beveiliging van deze elite en de waarborg van haar rijkdom. Samen vormen economische diplomatie en veiligheidspolitiek de DNA-structuur van de diplomatie, waarbij, afhankelijk van de vereisten van het moment, nu eens het ene, dan weer het andere de overhand heeft.

Dit voorbeeld wil niet suggereren dat er tussen de hedendaagse economische diplomatie en die ten tijde van Ebla en Hamazi geen sterke verschillen zouden bestaan. De oervorm van de economische diplomatie is de *bilaterale handelsdiplomatie*. De Wereld Economische Conferentie van de Volkenbond (1927) voegde daar een heel nieuwe dimensie aan toe: multilaterale onderhandelingen. De conferentie bracht vertegenwoordigers uit de zakenwereld, economen en di-

plomaten bij elkaar, met de bedoeling te onderzoeken hoe de internationale handel bevorderd kon worden. Het idee was dat door opheffing van alle vormen van handelsbelemmeringen de herwonnen forse groei van de internationale handel zou kunnen worden bestendigd. De geformuleerde aanbevelingen kwamen neer op een vorm van *multilateralisering van de economische betrekkingen* op het Europese continent. Enkele maanden later werden deze aanbevelingen door tientallen staten, waaronder Nederland en België, grotendeels onderschreven.² Bilaterale handelsverdragen werden opgenomen in een *multilateraal netwerk*, gebaseerd op de principes van *vrijhandel*. Zo ging het internationale handelsverkeer in toenemende mate rusten op een samenstel van uniforme regels en afspraken. Dit multilateraal netwerk was overigens relatief meer in het voordeel van kleine dan van grote staten, omdat deze laatste daarmee (economische) pressiemiddelen uit handen gaven.

Toch bleek tijdens de daaropvolgende Depressie in de jaren dertig de bilaterale economische diplomatie allesbehalve achterhaald. Een Antwerps Kamerlid zag het tijdens een Kamerdebat in december 1933 als volgt: 'Onze ambassades moeten de eerste handelsreizigers van de Belgische expansie zijn [...] In onze ambassades waait thans een nieuwe wind. Vele van onze ambassadeurs doen werkelijk alles wat in hun vermogen ligt om de Belgische expansie te steunen [...] Ze zijn niet langer van oordeel, zoals dat destijds wel eens gebeurde, dat het beneden hun waardigheid is om zich in te laten met commerciële kwesties.'

Na de Tweede Wereldoorlog volgde opnieuw een korte, maar intense periode van bilaterale economische inspanningen, vooral tussen België en Nederland, met het oog op de wederopbouw na de ontreddering van de oorlog (Benelux). Maar al snel nam de multilaterale economische diplomatie de overhand, zowel in het kader van de instellingen van Bretton Woods, als via de economische integratie van Europa. Welvaart en rijkdom werden meer afhankelijk van multilaterale fora en afspraken dan van bilaterale inspanningen, waardoor de bilaterale belangenbehartiging in een ondergeschikte positie terecht kwam. Het is in die context dat economische belangenbehartiging in de meeste diplomatieke diensten een minderwaardig cachet kreeg, waar een ambassadeur dikwijls ietwat hooghartig op neerkeek.

Internationaal patroon van bilateralisme

Aan deze *business-as-usual*-attitude kwam in de loop van de jaren negentig echter een einde. Met Bill Clintons verkiezingsslogan *It's the economy, stupid!* schakelde de Amerikaanse economische diplomatie in *overdrive*, aangestuurd door een economische *War Room* onder leiding van Clintons minister van Handel, Ron Brown. Het *State Department* kreeg daarbij (niet helemaal ten onrechte) het gevoel gedegradeerd te worden tot een filiaal van het ministerie van Handel. Hoofdpodricht voor het Amerikaans buitenlands beleid was immers de ogenschijnlijk kwijnende Amerikaanse machtspositie in de wereld-economie om te keren, door middel van een agressieve herovering van oude marktposities en een zoektocht naar nieuwe marktaandeelen.

Maar er was meer aan de hand. In bijna alle OESO-landen was de bilaterale economische diplomatie aan een wederopstanding bezig. Overal nam de diplomatieke assertiviteit op dit vlak met de jaren onmiskenbaar toe. In België werden de bilaterale diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken samengesmolten met de economische diensten, zodat de bilaterale diplomatie in essentie een economisch karakter kreeg. De Nederlandse *Herijkingsnota* van 1995 ging gepaard met een accentverschuiving naar handelsbevordering. Zakelijk eigenbelang diende op de voorgrond te komen.

Ook Canada voerde een samensmelting door van delen van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Buitenlandse Zaken.³ In Groot-Britannië werden in mei 1999 alle exportinspanningen samengebracht in een nieuwe gecentraliseerde structuur, *British Trade International*. Die moest de interdepartementale stamtwisten neutraliseren, door alle mogelijke actoren met bevoegdheden op buitenlands economisch en commercieel vlak in een verenigd kader samen te brengen, onder de gezamenlijke leiding van de staatssecretaris voor handel en de minister van buitenlandse zaken. De Britten rekenden erop door deze centralisatie hun exportbedrijven beter te kunnen ondersteunen, hun buitenlands marktaandeel te vergroten en meer investeringen aan te trekken.

Gareth Evans, minister van buitenlandse zaken van Australië tussen 1988 en 1996, zag met lede ogen aan hoe zijn regering de financiële middelen voor de Australische diplomatie alsmat terugschroefde, maar tegelertijd steeds meer de nadruk ging leggen op handel en commerciële aspecten.⁴ Azië kende in de jaren negentig een ware vloedgolf van bilaterale vrijhandelsakkoorden.⁵

Zo'n *bilaterale assertiviteit* was sinds de jaren net na de Tweede Wereldoorlog niet meer waargenomen. Qua intensiteit en omvang kan deze dynamiek op het gebied van economische en commerciële belangen

echter nog het best vergeleken worden met de intensieve economische diplomatie van de Europese staten eind 19de eeuw, met de gelijktijdige dollardiplomatie van de Amerikaanse president William H. Taft en met vergelijkbare inspanningen in het interbellum.

Competitieve internationale omgeving

Wat kan deze periodieke terugkeringen verklaren? Economische diplomatie lijkt de overhand te krijgen na een aanzienlijke economische ontregeling, die de bestaande handelspatronen en handelsstromen grondig en structureel verstoort. In de moderne tijd is dat in het bijzonder het geval als schuivende economische machtsverhoudingen samenvallen met belangrijke wijzigingen in de handelsagenda en een plotselinge versnelling in de economische mondialisering, waaraan de bestaande gemeenschappelijke gedrags- en spelregels niet langer zijn aangepast. In dat klimaat ervaren bedrijven de behoefte een beroep te doen op 'hun' regering, opdat hun inspanningen om marktaandeelen te veroveren of te beschermen ondersteund worden. Staten hebben geen andere keuze dan deze bedrijfsbelangen te ondersteunen. Indien staten 'hun' ondernemingen niet bijstaan, zouden buitenlandse bedrijven immers daaruit hun voordeel kunnen halen.

De huidige scherpe internationale economische concurrentie vertoont inderdaad nogal wat gelijkenissen met de competitieve internationale omgeving van de tweede helft van de 19de eeuw. Toen maakte de traditionele mercantilistische handelspolitiek plaats voor de vrijhandel, wat de leidende positie van Groot-Britannië in het internationale handelsstelsel versterkte, mede dank zij de aanvaarding door vele staten van de goudstandaard. Deze stabiele en voorspelbare wereldorde zou in het laatste kwart van de 19de eeuw echter snel wijzigen. Het economisch leiderschap verschoof van Groot-Britannië richting de Verenigde Staten. Daarnaast eisten de overige Europese mogendheden, in de eerste plaats het verenigde Duitsland, hun plaats onder de zon op. Groot-Britannië ging zich steeds meer ergeren aan de producten 'Made in Germany', die – aldus de Britse journalist Ernest Williams in 1896 – steeds vaker de concurrentie aangingen met de Britse producten op de klassieke Britse afzetmarkten. Daar bovenop creëerde de tweede industriële revolutie nieuwe industriële giganten, nieuwe handelsgoederen en nieuwe productiemethoden, die zich over de hele wereld verspreiden.

In deze bijzonder competitieve internationale omgeving hadden bedrijven eind 19de eeuw het gevoel in een *struggle for life* gevangen te zitten. Om hun eigen overleven te waarborgen, deden zij een beroep op twee methoden. Zij gingen over tot de vorming

van 'industriële conglomeraten', kartels en trusts om enige stabiliteit te brengen in de ongereguleerde economie, waardoor men de gevolgen van de *booms* en *busts* enigszins op kon vangen. (Een eeuw later werd de soortgelijke tendens journalistiek aangeduid als '*merger mania*'.) Daarnaast zochten bedrijven de steun van hun regeringen om nieuwe buitenlandse markten te veroveren of, in het slechtste geval, hun marktaandelen veilig te stellen. Een intensieve economische diplomatie was hiervan het gevolg, alsook versterking van de rol van de staat – in tegenspraak tot de voorspellingen over het wegwijnen van de staat door auteurs als Norman Angell in 1909 (en tal van Amerikaanse waarnemers honderd jaar later).

Overgangsverschuif

De intensieve economische diplomatie van de jaren negentig van de 20ste eeuw kan dus wellicht nog het best worden gezien als een vergelijkbaar *overgangsverschuif*. Na de Tweede Wereldoorlog en tot de jaren zeventig had de economische diplomatie vooral betrekking op goederen en vond ze plaats in een voorspelbare internationale omgeving, beheerst door de combinatie van de monetaire architectuur van Bretton Woods, het politiek en economisch leiderschap van de Verenigde Staten en het Amerikaanse bedrijfsleven en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke markt in Europa.

In de jaren negentig verdween deze voorspelbare omgeving. Het opgeven van de Bretton-Woods-architectuur had, *allereerst*, het fundament onder de monetaire stabiliteit weggeslagen. Dat kwam dramatisch tot uiting in de monetair-economische spiraal van 1997-1998 in Oost-Azië, Rusland en Latijns-Amerika. *Vervolgens* had het Amerikaanse economische overwicht tegen de jaren negentig plaatsgemaakt voor een economische bipolariteit, dank zij het economisch succes van de Europese Unie (een decennium later gevolgd door de terugkeer van China en India op het wereldeconomische toneel). Ten *derde* was de handelsagenda in de jaren negentig fors uitgebreid met diensten en de afgeleiden van de ICT-revolutie. En, ten *vierde*, mondde de naoorlogse handelsliberalisering in de loop van de jaren negentig uit in een 'liefdesrelatie met de deregulering', in de woorden van Joseph Stiglitz.

Deze vier factoren hadden tegen de jaren negentig opnieuw een sterk competitieve en nerveuze internationale sfeer gecreëerd in de economische wereldorde, zonder vaste regels, zonder monetaire zekerheid, zonder duidelijk leiderschap. Het bedrijfsleven en staten leken géén andere keuze te hebben dan opnieuw, net zoals een eeuw eerder, over te gaan tot een *assertieve opstelling* op het gebied van economische en commerciële belangenbehartiging.

Evenmin als in de eind 19de-eeuwse mondiale expansie bleek dat staten ook thans in het geheel niet verdrongen zijn als doorslaggevende spelers in de wereldeconomie, zoals de mondialiseringsthese toch voorspeld had. De Grote Recessie van 2008 heeft trouwens de terugkeer van staten naar het economische voorplan verder geconsolideerd. Dat houdt echter niet in dat de assertieve bilaterale diplomatie van de 21ste eeuw een kopie is van haar 19de-eeuwse voorganger. Twee essentiële verschillen dienen zich aan: de diepgang van de multilaterale economische diplomatie en de dramatische verhoging van de *intra-bedrijfshandel* in de internationale handel. In de wereldhandel is het aandeel van deze intrabedrijfshandel sterk toegenomen ten nadele van de klassieke handel tussen nationaal gebaseerde producenten. Sommige analyses schatten dat een- en zelfs tweederde van de wereldhandel zich thans afspeelt tussen hoofdbedrijven en filialen. De effecten hiervan zijn tot op heden nauwelijks bestudeerd. Daarmee is de vraag aan de orde in welke mate er thans nog sprake is van een autonome economische diplomatie door nationale staten. Moeten we daarentegen eerder gewagen van een onderschikking van de nationale economische diplomatie aan transnationale bedrijfsplanning?

Noten

- 1 Knack, 13 oktober 1999.
- 2 G. van Roon, *Kleine landen in vreedstijd. Van Ooststaten tot Benelux, 1930-1940*, Amsterdam/Brussel: Elsevier, 1985, blz. 58.
- 3 D. Lee & D. Hudson, 'The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy', in: *Review of International Studies*, 2004, (30), blz. 343-360.
- 4 Geciteerd in: *International Herald Tribune*, 11 januari 2000.
- 5 Mireya Solis, *Japan's economic diplomacy: free trade agreements*, Paper gepresenteerd op het symposium 'Economic Diplomacy beyond 2010: Geo-economic Challenges of Globalization and Economic Security', Den Haag, 14-16 oktober 2009.

Prof. Rik Coolsaet is als hoogleraar internationale politiek verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. **Jennifer Kesteley** doet aldaar promotieonderzoek naar economische diplomatie.

Klimaatbeleid, handel en ontwikkeling: kwadratuur van de cirkel?

Zoals gevreesd hebben de onderhandelingen in het kader van de 15de *United Nations Climate Change Conference* (COP 15), die van 7 tot en met 18 december 2009 in Kopenhagen werden gehouden, niet geresulteerd in een ambitieuze, mondiale en bindende overeenkomst. Dit zal in sommige geïndustrialiseerde landen ongetwijfeld het debat over de inzet van unilaterale handelsmaatregelen tegen de klimaatlaggards (treuzelaars) opnieuw doen oplaaien. Zulke maatregelen waren vóór Kopenhagen al onderwerp van verhitte debatten in politieke en academische kringen. In dit artikel kaderen we dit debat in de ruimere mondiale strijd omtrent ontwikkeling, waarbij thans op verscheidene terreinen dezelfde coalities tegenover elkaar staan, die in die diverse fora gelijkaardige argumenten hanteren. Om uit deze impasse te geraken en doemscenario's als een *groene handelsoorlog* te vermijden, gaan we op zoek naar meer symbiotische koppelingen die kunnen worden gemaakt tussen klimaat- en handelsbeleid.

Natuurlijk verband tussen klimaatbeleid, handel en ontwikkeling

Er bestaat een onvermijdelijke relatie tussen klimaatbeleid, handel en ontwikkeling. Het klimaat is een publiek goed en economische theorieën stellen met betrekking tot zulke goederen dat er steeds publieke handelingsproblemen om de hoek loeren. Aangezien landen niet kunnen worden uitgesloten van de voordelen van het publiek goed (het behoud van het klimaat), hebben zij het motief om te 'profiteren' (het verschijnsel van *free-ride*), dat wil zeggen anderen te laten opdraaien voor de inspanningen die daarvoor moeten worden geleverd. Om profiteren tegen te gaan, trachten landen elkaar te binden in een internationaal akkoord, in dit geval de opvolger van het Kyoto Protocol, waarnaar in Kopenhagen werd gestreefd.

Landen profiteren door zelf geen of weinig klimaatinspanningen te leveren vooral in de vorm van concurrentievoordelen voor hun bedrijven ten opzichte van bedrijven van landen die wél vérgaande kostprijshogende inspanningen leveren en zo een (hogere) prijs betalen per eenheid verbruikte koolstof. De producten uit landen met een lagere koolstofprijs worden goedkoper dan de producten van landen met (strengere)

klimaatmaatregelen. Dit zal een verschuivend effect hebben op de handel. Bovendien ontstaat een prikkel voor bedrijven om hun productie te verplaatsen naar landen met minder strenge klimaatregels en dus een lagere koolstofprijs. Deze zogenaamde *carbon leakage* leidt in de vorm van verhoogde productie in landen met een minder streng klimaatbeleid tot verhoogde wereldomvattende uitstoot van broeikasgassen, wat dus een negatieve invloed heeft op de klimaatverandering. Verlies aan werkgelegenheid en géén verbetering van het klimaat, dat zijn natuurlijk niet de van klimaatmaatregelen verwachte uitkomsten.

Ontwikkelde landen zien het dan ook niet zitten dat ontwikkelingslanden een comparatief voordeel opbouwen door geen of minder vérgaande klimaatinspanningen te leveren, terwijl ontwikkelingslanden vinden dat hun recht op ontwikkeling niet mag worden gecompromitteerd. De verhouding tussen klimaatbeleid, handel en ontwikkeling lijkt op die manier vele conflictmodellen uit de speltheorie te verenigen: het is een *prisoner's dilemma*, een *chicken game* en een *tragedy of the commons* ineen.

Overeenkomsten tussen 'Doha' en 'Kopenhagen'

Tussen de onderhandelingen in het kader van de Doha Ontwikkelingsronde binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de onderhandelingen over een nieuw internationaal klimaatakkoord bestaan nogal wat overeenkomsten. Beide onderhandelingen spelen zich af in een context van fundamentele crisis. De klimaatcrisis is uniek, omdat de klimaatverandering het voortbestaan van de menselijke soort bedreigt. De handelsonderhandelingen worden gezien als één van de krachtigste pepmiddelen voor de wereldeconomie, die sinds 2008 in de ergste crisis sinds het interbellum verkeert. In beide onderhandelingen lijken fundamentele tegenstellingen tussen geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden een akkoord in de weg te staan. Beide onderhandelingen respecteren nochtans, volgens hun onderhandelingsprogramma, de verschillen tussen beide groepen landen. In het klimaatbeleid heet het dat geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden '*common but differentiated responsibilities*' dragen. In de Doha Agenda stelt paragraaf 44 '*special and dif-*

ferential treatment' voor ontwikkelingslanden voorop. In beide onderhandelingen interpreteren geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden deze bepalingen echter anders.

De fundamentele meningsverschillen hieromtrent zijn terug te voeren op de recente sterke opkomst van enkele ontwikkelingslanden, vooral Brazilië, India, China en Zuid-Afrika – niet toevallig de landen die in Kopenhagen samen met de Verenigde Staten het slotakkoord uittekenden. In de *handelsonderhandelingen* vinden de westerse staten dat deze opkomende economieën hun spectaculaire groei grotendeels te danken hebben aan export naar de vrije markten van geïndustrialiseerde landen. Nu is het volgens hen tijd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en zelf hun markten open te stellen voor concurrentie en import, om zo ook de opgebouwde handelsonevenwichtigheden te herstellen.

In de *klimaatonderhandelingen* zijn de meningsverschillen gelijkaardig. Geïndustrialiseerde landen willen de lasten van de matiging van de klimaatverandering niet alléén dragen, zonder dat opkomende economieën delen in de inspanningen, omdat zij vrezen dat daardoor hun productie (nog) minder concurrerend zal worden in vergelijking met de productie van die opkomende economieën. Ontwikkelingslanden vinden daarentegen dat geïndustrialiseerde landen de grootste verantwoordelijkheid dragen voor klimaatverandering en dan ook de grootste inspanningen moeten leveren om deze in te dijken.

Van de minst ontwikkelde landen worden noch in de handelsonderhandelingen noch in de klimaatonderhandelingen bindende inspanningen verwacht. Via financiële transfers (respectievelijk *aid-for-trade* en klimaatfonds) moeten zij in staat worden gesteld de vruchten van de mondialisering te plukken en zich aan te passen aan klimaatverandering en nationaal gepaste matigingsstrategieën te ontwikkelen.

Het gemeenschappelijke aan de meningsverschillen tussen geïndustrialiseerde landen en de opkomende ontwikkelingslanden in de onderhandelingen over handels- en klimaatveranderingsakkoorden is dan ook het volgende: de opkomende economieën vinden dat ze het recht hebben zich in de komende jaren en decennia verder te ontwikkelen *tot op het niveau* van de geïndustrialiseerde landen, zonder al te veel verantwoordelijkheden op zich te nemen die hen in die inhaalbeweging kunnen remmen. De westerse landen vinden dat de groei landen *nu reeds* op het punt zijn gekomen waar ze die verantwoordelijkheden moeten opnemen, in de vorm van inspanningen ter matiging van de klimaatverandering en het liberaliseren van hun markten.

Handel en klimaatbeleid op ramkoers?

Er bestaat een ogenschijnlijk simpele manier om de negatieve gevolgen van het profiteren van sommige landen in de strijd tegen de klimaatverandering teniet te doen. Deze bestaat er voor de landen met een streng klimaatbeleid in om een invoerbelasting te heffen op goederen afkomstig uit profiterende landen, min of meer gelijk aan het voordeel dat bedrijven uit deze landen ontlenen aan het niet behoeven te voldoen aan de strenge klimaatregels die in eigen land van toepassing zijn.

Een dergelijke 'invoerbelasting op koolstof'¹ is volgens de meeste economen zeer nadelig vanuit mondiaal welvaartsoogpunt. En hoewel de dreiging met zo'n belasting door de landen die haar invoeren misschien wordt gezien als een middel om de opkomende economieën te dwingen vérgaande inspanningen voor de matiging van de klimaatverandering te verrichten, lijkt veeleer het omgekeerde het resultaat. Zulke redeneringen en initiatieven doen het wantrouwen tussen de geïndustrialiseerde landen (vooral de Verenigde Staten en de Europese Unie) aan de ene en de opkomende economieën (vooral China en India) aan de andere kant alleen maar toenemen, zowel in de handels- als de klimaatonderhandelingen.

Eenzijdige handelsmaatregelen die zijn ontworpen om een gelijk speelveld te herstellen op het vlak van inspanningen om de uitstoot van koolstof te beperken, zullen niet alleen de uitvoer van de getroffen landen gevoelig negatief beïnvloeden. De hantering van een dergelijke invoerbelasting houdt het gevaar van een 'groene handelsoorlog' in, waardoor ook de export van het land dat zo'n belasting heeft ingesteld, wordt getroffen. Dit gevaar werd in Europa al vroeg erkend door onder andere voormalig Europees Commissaris voor Handel Peter Mandelson en Nederlands handelsminister Frank Heemskerk.² De argumenten waarmee zulke protectionistische maatregelen over en weer zullen worden gelegitimeerd, hebben te maken met de uiteenlopende maatstaven die men kan hanteren om het milieuvervuilend karakter van productie te bepalen. Zo stoot China netto het meeste CO₂ uit, daarbij op de voet gevolgd door de Verenigde Staten. Wanneer de uitstoot per hoofd van de bevolking wordt berekend, scoort China beter (lager) dan de Europese Unie en vooral de Verenigde Staten. Het omgekeerde geldt dan weer wanneer uitstoot per eenheid van productie als criterium wordt genomen. Het is te voorzien dat de verschillende maatstaven voor het milieuvervuilend karakter van de productie van de betrokken landen creatief, en natuurlijk in het eigen voordeel, zullen worden ingezet om een invoerbelasting op koolstof te rechtvaardigen, wanneer één land het startschot zou geven. Een *groene handelsoorlog* zou catastrofaal zijn voor de welvaart op wereldschaal, ze-

ker in de context van een financieel-economische crisis, terwijl onderzoek heeft uitgewezen dat het positief effect op matiging van de klimaatverandering van een invoerbelasting op koolstof zeer klein zal zijn.³

Een invoerbelasting op koolstof is, tegen de zin van president Obama, opgenomen in het klimaatwetsvoorstel dat is aangenomen door het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden (Waxman-Markey) en thans wordt besproken door de Senaat (Kerry-Boxer), waar het nog niet duidelijk is of dit voorstel het zal halen. In de Europese Unie zijn nog geen dergelijke initiatieven genomen, maar er gaan wel belangrijke stemmen op om ook een dergelijke invoerbelasting te hanteren. *The Financial Times* van 10 september 2009 citeerde president Nicolas Sarkozy: 'I will not accept a system [...] that imports products from countries that don't respect the rules [...] We need to impose a carbon tax at [Europe's] border. I will lead that battle.' Nu de EU de grote verliezer is van Kopenhagen, kan je er gif op innemen dat anderen Sarkozy's pleidooi zullen volgen. Een gewond dier bijt immers stevig van zich af.

Het is nog maar de vraag of en hoe zo'n belasting consistent met de WTO-regels kan worden gemaakt. Een recent rapport van de Verenigde Naties en de WTO heeft de deur alvast op een kier gezet.⁴ Een relevant gegeven is dat deze beperking vooral voor de geïndustrialiseerde landen geldt. Aangezien de verschillen tussen de gebonden en de toegepaste tarieven van de opkomende economieën groot zijn, kunnen zij in een groene handelsoorlog hun tarieven verhogen zonder dat ze dit moeten verantwoorden als een milieuvriendelijke uitzondering op de handelsregels.

Dat zo'n invoerbelasting wordt overwogen in de Verenigde Staten en binnen de EU (en de WTO er niet de deur voor sluit), kan wellicht verklaard worden vanuit een bezorgdheid over het gebrek aan legitimiteit van zowel het internationale klimaat- als handelsbeleid, en moet zeker niet altijd en zonder meer worden afgeschilderd als groen protectionisme. Om het binnenlands steunvlak voor levensbelangrijke klimaatinspanningen te vergroten of te behouden, willen de geïndustrialiseerde landen de pijn voor de meest kwetsbare sectoren en groepen zoveel mogelijk verzachten. Anderzijds kan het wereldhandelsstelsel, belichaamd door de WTO, een nieuwe golf van protest en verzet tegen 'globalisering' als gevolg van *carbon leakage* missen als kiespijn.

Pleidooien voor een invoerbelasting op koolstof lijken de komende maanden onafwendbaar. Het is een maatregel die klimaat en werkgelegenheid lijkt te beschermen en op die wijze de bevolking en politici aanspreekt in haar eenvoud. Toch lijken zulke beslissingen gemakkelijke prooiën voor protectionistische belangen en is er terechte vrees dat deze zo het instru-

ment kunnen worden waarmee geïndustrialiseerde landen hun historische verantwoordelijkheid voor de klimaatverandering alsnog op ontwikkelingslanden afwentelen.

Symbiotische koppelingen handels- en klimaatbeleid

Het gevaar van een groene handelsoorlog betekent echter niet – zoals sommige rabiate vrijhandelsideologen stellen – dat het internationale handels- en klimaatbeleid dan maar volledig ontkoppeld moeten worden. Terwijl een invoerbelasting op koolstof een maatregel is die beide regimes op ramkoers zet, zijn er ook mogelijkheden tot constructief verband tussen beide. Gezien de overeenkomsten tussen beide onderhandelingscontexten is er veel ruimte voor *trade-offs* en *package deals*. Zo wordt in de Doha Ontwikkelingsronde onderhandeld over de liberalisering van milieuvriendelijke goederen en diensten. De opkomende ontwikkelingslanden hebben hier grote belangen bij. Zo is China nu al de belangrijkste producent van windmolens en op weg om ook koploper wat betreft zonnepanelen te worden. Brazilië is op zijn beurt een belangrijke producent van bio-ethanol. Waarnemers rapporteren dat de EU en de Verenigde Staten onderhandelingen hebben gevoerd met China om de vooruitgeschoven afschaffing van tarieven en andere barrières op milieuvriendelijke goederen en diensten te ruilen voor substantiële beloften van de Volksrepubliek in de klimaatonderhandelingen.

Een ander raakvlak tussen internationaal handels- en klimaatbeleid is er op het gebied van intellectuele-eigendomsrechten voor milieuvriendelijke technologieën. Ontwikkelingslanden vragen dat deze rechten worden geschorst, zodat zij eenvoudiger en goedkoper zelf milieuvriendelijke goederen en diensten kunnen produceren en groene banen kunnen creëren.

Conclusie

Ambitieuze, mondiale en bindende handels- en klimaatakkoorden kunnen van 2010 het historische jaar maken dat Kopenhagen op de valreep niet met 2009 deed. Ruilacties tussen deze beide onderhandelingen die voordelig zijn voor zowel het klimaat als de handel en ontwikkelingslanden, kunnen daartoe bijdragen. Deze zijn absoluut te verkiezen boven unilaterale, conflictueuze instrumenten zoals de invoerbelasting op koolstof. Dit veronderstelt natuurlijk overleg en coördinatie tussen handelsonderhandelaars en klimaatonderhandelaars, zowel op het internationale toneel als op nationaal niveau. Voor de geïndustrialiseerde landen geldt bovendien dat om intern steun te verwerven voor zulke positieve-som-oplossingen het onontbeerlijk is klimaat- en handelsmaatregelen en -akkoorden en flankerende herverdelingsmechanismen

zo te ontwerpen, dat deze in het voordeel zijn van die delen van de mondiale en binnenlandse samenleving, die het zwaarst worden getroffen door klimaatverandering en/of handelsliberalisering. Indien deze agenda niet slaagt, dan lijkt een groene handelsoorlog het zwarte alternatief.

Noten

- 1 Beter bekend als 'Carbon border tax' of groene 'border tax adjustment'.
- 2 *Agence Europe*, Nr. 9744, 20 september 2008 en Nr. 9872, 31 maart 2009.
- 3 Aaditya Mattoo e.a., 'Reconciling Climate Change and Trade Policy', *World Bank Working Paper*, no. 5123, november 2009.
- 4 WTO-UNEP, *Trade and Climate Change*, 2009.

Ferdi De Ville is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent en aan het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid.

Repliek Joris Kreutzer

N.a.v.: Karel Koster, 'Afghanistan – Russische hulp?' (respons op Joris Kreutzer, 'Militaire lessen van de oorlog van de Sovjet-Unie in Afghanistan', *Internationale Spectator*, juli-augustus 2009, blz. 377-381), in: *Internationale Spectator*, december 2009, blz. 642-643.

Nogmaals Afghanistan

Karel Koster maakt in zijn reactie van december 2009 een karikatuur van mijn artikel en trekt daar vervolgens tegen ten strijde. Ik zou, zo stelt Koster, betogen dat de Sovjets in Afghanistan een nederlaag hadden kunnen voorkomen, als ze meer troepen hadden ingezet. Terwijl, zo gaat Koster verder, de sovjetbezetting juist een politieke strijd was, die niet met meer troepen te winnen was.

Maar, geachte Karel Koster, dat heb ik helemaal niet gezegd. In mijn artikel betoog ik dat de belangrijkste les van de oorlog van de Sovjetunie op *militair*-gebied is dat de Sovjetunie de oorlog te beperkt voerde, dat er op basis van een te beperkte en te conventionele strategie strijd geleverd werd. Op tactisch en operationeel gebied werden er door het 40ste leger van de Sovjetunie wel successen geboekt, maar die konden niet verzilverd worden, omdat er te weinig manschappen waren om de bereikte resultaten vast te houden. Er waren dus niet genoeg 'boots on the ground'. Of meer manschappen tot een overwinning hadden kunnen leiden, kan natuur-

lijk niemand met zekerheid zeggen, dus ik ook niet. Meer manschappen zijn echter wel een basisvoorwaarde om *überhaupt* een realistische kans te maken op een overwinning.

Koster stelt dat een guerrillaoorlog een bij uitstek politieke oorlog is. Hierin heeft hij gelijk, maar hij vergeet dat ook in een guerrillaoorlog militaire middelen en strategie een rol spelen. Om het einddoel, in de regel een politieke oplossing van het conflict, te bereiken, is wel degelijk militair geweld noodzakelijk. Om de steun van de lokale bevolking te verwerven en te behouden, moet eerst een mate van fysieke veiligheid worden verzekerd. Het bouwen van scholen en ziekenhuizen is natuurlijk een belangrijke manier om de guerrilla te isoleren van haar achterban, maar als de bevolking zich niet veilig waant, zullen dergelijke projecten weinig succesvol zijn. Bij een ongeregelde oorlog is dus zowel het militaire als het politieke aspect van doorslaggevende betekenis.

Volgens Koster beweer ik in mijn artikel dat de Afghaanse rebellen met uitsluitend militaire middelen te verslaan zouden zijn. Ik zou te veel het blikpunt richten op het militaire

aspect van een guerrillaoorlog. In mijn artikel heb ik juist het militaire aspect van de oorlog van de Sovjetunie in Afghanistan belicht, omdat daar de meeste lessen uit te trekken zijn voor de huidige oorlog. De oorlog die de Sovjetunie gedurende de jaren '80 van de vorige eeuw in Afghanistan voerde, bestond vrijwel uitsluitend uit militaire operaties. Er was maar op zeer beperkte schaal sprake van politieke initiatieven. Het Kremlin zag de oorlog immers als een defensieve oorlog. Het was een strijd om het Afghaanse communistische regime in het zadel te houden, niet om het hele land te veroveren of om de Mujahedeën te verslaan. De doelstellingen van de huidige oorlog in Afghanistan gaan veel verder. Daarom vallen er wél lessen te trekken op militair gebied, maar op politiek gebied is de oorlog die nu in Afghanistan wordt gevoerd, inderdaad niet te vergelijken met de oorlog die de Sovjets voerden.

Joris Kreutzer is afgestudeerd als historicus aan de Universiteit van Amsterdam.

Na Kopenhagen: klimaat, energie en de geopolitieke transitie

'Kopenhagen' is mislukt. De VN-Klimaatconferentie heeft haar belangrijkste doelstellingen niet bereikt. Er is voorlopig geen bindend akkoord over de reductie van de uitstoot van broeikasgassen via een mondiaal controlemechanisme. Wél is er de intentie van landen om de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 2 graden Celsius, al is onduidelijk hoe. De onderhandelingen hebben diepe kloven tussen de ontwikkelde en de zich ontwikkelende landen blootgelegd. Toch is er de intentie om tegen 2020 een fonds ter waarde van 100 miljard dollar op te richten, dat ontwikkelingslanden moet helpen in de transitie naar een groenere economie. Vaag blijft wie het fonds zal spijzen. De Duitse kanselier Merkel beloofde een tussentijdse top te organiseren in Bonn, en binnen één jaar komen de staats- en regeringsleiders opnieuw samen in Mexico.

Er is dus nog een tweede kans om eruit te komen, maar wie de onderhandelingen heeft gevolgd, leerde dat het niet zeker is of de staten van deze wereld wel een consensus kunnen bereiken. *Is er niet teveel aandacht voor de top-down-benadering? Zijn nationale overheden wel voldoende in staat de overgang naar een decentraal mondiaal energie-regime te begeleiden? En hoe staat het met de bottom-up-benadering, en hoe staat die in verhouding tot de top-down-aanpak?*

Meer bottom-up

Het was de gouverneur van Californië, Arnold Schwarzenegger, die een interessante conceptuele bijdrage leverde in Kopenhagen; naast aanpak van bovenaf moet er meer aandacht zijn voor de benadering van onderop. Individuen, bedrijven, maar ook lokale en regionale overheden spelen een niet te onderschatten eigen rol in de aanpak van de klimaatopwarming en het omschakelen naar een op hernieuwbare energie gebaseerd energiesysteem. De staat Californië heeft een wet aangenomen die ervoor moet zorgen dat de emissies van de staat tegen 2020 met 25% zijn verlaagd. Dit zal record-investeringen aantrekken en een groeimarkt op gang brengen die ook de economische problemen van Californië zal helpen oplossen. Tevens wordt een omgeving gecreëerd waarin energie-efficiëntie, windenergie, zonne-energie en andere nieuwe technologieën volop de kans krijgen zich te ontwikkelen.

Naast eigen initiatieven van regio's zouden zich ook netwerken van lokale en regionale overheden moeten ontwikkelen die actief aan kennisoverdracht werken. Sommige regio's beschikken op eigen beleidsterreinen van energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en beperking van CO₂-uitstoot over een unieke, eigen expertise. Ze hebben ook vaak via hun eigen regionaal buitenlands beleid contacten met zich ontwikkelende regio's in andere delen van de wereld. Via rechtstreekse contacten kunnen in relatief korte tijd concrete resultaten ter plaatse geboekt worden. De vraag is of dat achteraf niet veel effectiever zal blijken dan een gigantisch mondiaal transitiefonds, dat zal lijden onder *overhead*-kosten en gevaren van nepotisme. In ieder geval is de tijd rijp voor netwerken van steden en lokale en regionale overheden om initiatieven te nemen. Ook al zal de *bottom-up*-benadering nooit alle antwoorden kunnen bieden, zij mag geenszins worden veronachtzaamd, omdat ze een belangrijk hefboomeffect kan genereren. Vorderingen in de *bottom-up*-benadering zullen wellicht situaties creëren die de *top-down*-benadering een nieuwe politieke impuls kunnen geven in het post-Kopenhagen-tijdperk.

Zowel intern-geopolitiek als extern-geopolitiek zal de nakende energietransitie vérgaande gevolgen met zich brengen. *Intern-geopolitiek* is de omschakeling die we de komende 25 jaar zullen meemaken vergelijkbaar met die van de industriële revolutie eind 19de, begin 20ste eeuw. Een energietransitie vormt altijd een ingrijpende omwenteling op economisch en maatschappelijk gebied, van stoom naar steenkool, van steenkool naar aardolie (en later aardgas) of nu naar hernieuwbare energievormen. Zij beproeft het economische weefsel, zij heeft gevolgen voor de maatschappelijke structuren, maar zij raakt ook de kern van de politiek. Het is niet toevallig dat de meeste nationale staten in Europa (en later in de rest van de wereld) ontstonden tijdens een transitieperiode naar energievormen, zoals steenkool en later olie, die massaal veel kapitaal en een centrale politieke besluitvorming vergden. De opbouw van de nationale staat en de zorg voor de centrale energievoorziening zijn onderling verweven. Staten met een bijzonder grote energiehonger, zoals de Verenigde Staten en China, zullen zich bovendien gedwongen voelen extra te investeren in het militaire apparaat, teneinde



de toegang tot olie en gas te verzekeren. Dat daarmee de democratie onder druk komt te staan, is 'een prijs die betaald moet worden'. De nakende energietransitie naar meer hernieuwbare vormen zal juist gepaard gaan met grootschalige decentralisatie van de energievoorziening. Dit zal ook inwerken op de organisatie van het politieke leven. Lokale en regionale overheden zullen, als ze stevig investeren in hernieuwbare energie, relatief gezien meer hefbomen hebben ten aanzien van hun centrale tegenhangers dan thans het geval is. Dat kan potentieel ook het democratische gehalte van samenlevingen ten goede komen. Tegelijkertijd liggen er ook hier weer kapers op de kust. De voormalige centrale energieleveranciers willen hun monopoliepositie niet verliezen en doen er alles aan om de groei van de kleine bedrijven in hernieuwbare energie te frustreren of ze kopen die bedrijven gewoon op. Hier ligt een rol voor alle overheden om een economisch landschap te creëren dat meer divers is.

Extern-geopolitiek is na Kopenhagen duidelijk dat we stilaan evolueren in de richting van een duo-multipolaire wereldorde, een wereld met meer machtspolen, maar waarbij China en de Verenigde Staten de grote internationaal-politieke krijtlijnen trekken. De onderhandelingen in Kopenhagen waren buitengewoon complex, maar uiteindelijk waren het de onderhandelingsdynamieken tussen Amerika en China die het kader bepaalden waarbinnen de rest van de internationale gemeen-

schap kon opereren. In energie- en klimaatdossiers zou die duo-multipolaire orde de komende jaren wel eens zeer frustrerend kunnen blijken. De Verenigde Staten en China varen elk een uiterst conservatieve koers wat betreft energie- en klimaatdossiers. Washington doet dit omwille van de enorme achterstand in milieu- en klimaatbeleid in vergelijking met Europa en Japan, China is bevreesd de eigen economische ontwikkeling te frustreren omdat die zo afhankelijk is van traditionele energiedragers, zoals steenkool en geïmporteerde olie. De Europese Unie bleek er in Kopenhagen maar weer eens moeilijk in te slagen met één stem te spreken en werd daarom niet altijd als relevant gepercipieerd. Nochtans zou Europa zijn rechtmatige voortrekkersrol sterker moeten opeisen. De EU dient in 2010 zowel achter als voor de schermen alles in het werk te stellen om een meer stringent internationaal akkoord te verwezenlijken. Bovendien zou de Unie als één van de weinige actoren kunnen aantonen dat een succesvolle combinatie van de *top-down*- en *bottom-up*-aanpak haalbaar én wenselijk is.

David Crikemans doceert Belgisch en Vergelijkend Buitenlands Beleid aan de Universiteit Antwerpen, alsmede Geopolitiek aan de Koninklijke Militaire School te Brussel. Hij is als Senior Onderzoeker verbonden aan het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid.

Ook na Lissabon risico van verrassingsdossier voor parlement

Na drie keer 'nee' in Nederland, Frankrijk en Ierland en een taai veto van de Tsjechische president Klaus heeft Europa nu eindelijk een 'ja'. Met ingang van 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon in werking getreden, dat de EU van een nieuw institutioneel kader voorziet. Op het eerste gezicht lijkt het verdrag het veelbesproken democratisch tekort van Europa te verkleinen: zowel de rol van het Europees Parlement als die van nationale parlementen is versterkt. De co-decisieprocedure, waarin de Raad van de EU en het Europees Parlement samen over Europese wetgeving beslissen, is omgedoopt tot de 'gewone procedure'. Het Europees Parlement staat nu op de meeste terreinen op gelijke voet met de Raad – ook op het gebied van landbouw, dat nog steeds een van de belangrijkste posten op de Europese begroting vormt.¹

Nieuwe instrumenten

Ook nationale parlementen die de inbreng van 'hun eigen' minister in de Raad van de EU moeten controleren, zien hun positie versterkt door het verdrag. Artikel 12 erkent dat nationale parlementen 'actief bijdragen aan de werking van de Unie' en koppelt dat onder meer aan een nieuwe procedure, die het mogelijk maakt dat nationale parlementen de subsidiariteit van Europese wetgevingsvoorstellen toetsen.² Deze *gele-kaartprocedure* geeft de nationale parlementen van de EU-lidstaten de kans de Europese Commissie een wetgevingsvoorstel te laten heroverwegen als eenderde van hen van mening is dat het niet 'subsidiair' is. Als meer dan de helft van de nationale parlementen een 'kaart trekt', moet de Commissie, als zij het voorstel wil handhaven, een uitgebreide motivatie schrijven waarom haar voorstel wel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Vervolgens nemen het Europees Parlement en de Raad de argumenten van zowel de nationale parlementen als de Europese Commissie in overweging. De nieuwe procedure biedt vervolgens zowel de Raad als het Europees Parlement een sterk vereenvoudigde stemprocedure voor het afwijzen van het voorstel: 55% van de stemmen in ofwel de Raad ofwel het Europees Parlement is voldoende. De subsidiariteitstoets van nationale parlementen moet binnen acht weken na publicatie van een voorstel door de Europese Commissie zijn uitgevoerd.

Het Nederlandse parlement heeft er naast de Europese subsidiariteitstoets, die het samen met andere parlementen moet uitvoeren, een nationaal instrument bij gekregen: *het behandelvoorbehoud*.³ Dat is een nationale procedure, die het parlement de kans biedt bij Europese wetgevingsvoorstellen van politiek belang een parlementair voorbehoud te maken voor de onderhandelingen in Brussel, totdat er met het kabinet nadere afspraken zijn gemaakt 'over de wijze van informatieverstrekking door de regering, over het verloop van de onderhandelingen en van de wetgevingsprocedure en over een eventueel vervolgoverleg'.⁴ Net als de gele-kaartprocedure is ook het behandelvoorbehoud aan een tijdslimiet gebonden: het voorbehoud moet binnen twee maanden na publicatie van een Commissievoorstel zijn geplaatst.

Wat betekent dit voor het Nederlandse parlement? Het betekent in ieder geval dat het snel moet handelen als het één of beide nieuwe instrumenten wil inzetten. De informatie die het hiervoor nodig heeft, moet dus tijdig aanwezig zijn en bovendien van goede kwaliteit. De belangrijkste bron van informatie voor het parlement over Europese beleids- en wetsvoorstellen zijn de zogenoemde *fiches*, samenvattingen van voorstellen die door het beleidsverantwoordelijke ministerie in Nederland worden opgesteld. De afgelopen jaren is het parlement ook zelf meer informatie gaan verzamelen over aankomend EU-beleid en is de staf voor EU-zaken uitgebreid. Ondanks deze positieve ontwikkeling blijft het parlement afhankelijk van de fiches die de regering verstrekt. De ambtelijke capaciteit van het parlement is immers beperkt. Bovendien vormen de fiches een onderdeel van de informatieplicht van het kabinet aan het parlement.⁵

Informatie te laat, kosten onduidelijk

De fiches die het parlement ontvangt, bevatten onder meer een kernachtige samenvatting van het voorstel, een oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit ervan, een inschatting van mogelijke financiële gevolgen voor Nederland en een eerste standpunt op hoofdlijnen van de Nederlandse regering voor de onderhandelingen in Brussel. Door de fiches wordt het parlement op de hoogte gesteld van nieuwe Europese voorstellen en kan het idealiter de desbetreffende minister die naar Brussel afreist om over het voorstel te

onderhandelen, vooraf en achteraf controleren. Fiches vormen voor het parlement dus een belangrijk instrument, waarmee het zijn controletaak op Europees gebied kan invullen.

In 2004 deed de Algemene Rekenkamer een eerste onderzoek naar de *doorlooptijden* van fiches en de kwaliteit van de *financiële informatie* daarin. De Rekenkamer concludeerde dat de *doorlooptijd* in de periode 2001-2003 gemiddeld 83 dagen bedroeg.⁶ Dit betekent dat er gemiddeld bijna drie maanden verstreken tussen het moment waarop de Europese Commissie een eerste versie van een Europees wets- of beleidsvoorstel publiceerde en het tijdstip waarop het parlement daarvan een fiche ontving van de Nederlandse regering. Hierdoor kwam het meer dan eens voor dat de onderhandelingen in de Raad in Brussel al een *beslissende fase* hadden bereikt, terwijl het Nederlandse parlement nog niet geïnformeerd was.

Wat betreft de *financiële informatie* bleek dat slechts 20% van de fiches die mogelijk financiële gevolgen voor Nederland signaleerden, deze gevolgen ook kwantificeerde. Bij de overige 80% werden de gevolgen niet cijfermatig inzichtelijk gemaakt. Het gevolg van dit gebrek aan aandacht voor de financiële gevolgen was dat Nederland bij de uitvoering van Europees beleid in een aantal gevallen voor grote financiële verrassingen kwam te staan. De Algemene Rekenkamer onderzocht zeven van dergelijke 'verrassingdossiers', waaronder de nitraatrichtlijn, de richtlijnen luchtkwaliteit en de habitat- en vogelrichtlijn. In zes van de zeven gevallen was er in het fiche géén gekwantificeerde inschatting gemaakt van de financiële gevolgen, terwijl die tientallen of honderden miljoenen, ja zelfs miljarden euro's kunnen bedragen.

In 2009 deed de Algemene Rekenkamer opnieuw onderzoek naar de tijdigheid van fiches en de kwaliteit van de financiële informatie daarin, nu voor de periode 2005-2008.⁷ In 2003 is afgesproken dat een fiche binnen zes weken (42 dagen) na verschijning van de eerste versie van een Europees wets- of beleidsvoorstel bij het parlement moet liggen.⁸ In het onderzoek van 2009 heeft de Rekenkamer naast de doorlooptijd van fiches daarom ook onderzocht in hoeverre fiches *op tijd* waren.

In vergelijking met de periode 2001-2003 is de gemiddelde doorlooptijd van fiches in de periode 2005-2008 iets gedaald: van 83 tot 78 dagen. Van de 254 onderzochte fiches uit die periode was slechts 19% op tijd. Daarbij maakte het nauwelijks uit of het een wet-

gevend voorstel (18% op tijd) of een niet-wetgevend voorstel (20% op tijd) betrof. De gemiddelde doorlooptijd van fiches was in 2008 weliswaar verbeterd tot 54 dagen, maar te late fiches waren in dat jaar gemiddeld nog steeds *drie weken te laat*. Daarnaast bleek dat een kwart van de fiches pas bij het parlement arriveerde, als de onderhandelingen in de Raad al begonnen waren, waardoor het parlement wat zijn controlerende taak betreft *de facto* buitenspel stond. Ook wat betreft kwantificering van mogelijke financiële gevolgen voor Nederland was er slechts een beperkte verbetering zichtbaar: dat was in de periode 2004-2008 bij 24% van de fiches die mogelijke financiële gevolgen melden, het geval. Het gevaar van 'verrassingdossiers' blijft dan ook bestaan.

In juni 2009 stuurde de staatssecretaris van Europese Zaken, Frans Timmermans, een brief naar de Tweede Kamer met daarin een evaluatie van de fiches en de fiche-procedure.⁹ Wat betreft de tijdigheid constateerde Timmermans een verbetering in de afgelopen jaren, maar hij gaf ook aan dat tijdigheid een punt van aandacht blijft. Daarnaast verklaarde hij dat er 'stelselmatiger en nauwkeuriger aandacht' is voor de financiële paragraaf in de BNC-fiches. In september 2009 werd het rapport van de Rekenkamer gepubliceerd. In reactie daarop gaf de staatssecretaris namens het kabinet aan weliswaar het belang van een zo nauwkeurig mogelijke inschatting van financiële gevolgen voor Nederland te onderschrijven, maar ook dat een betrouwbare en betekenisvolle inschatting hiervan in veel gevallen tijdrovend en kostbaar is. In algemene zin zag Timmermans de aanbevelingen van de Rekenkamer om de tijdigheid en kwaliteit van fiches te verbeteren, als een ondersteuning van al eerder ingezet beleid.

Versterking rol parlement twijfelachtig

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft voor het Nederlands parlement dus twee nieuwe instrumenten voor de controle van EU-zaken opgeleverd: het *behandelvoorbehoud* en de *gele-kaartprocedure*. Op het eerste oog betekenen deze instrumenten een versterking van de rol van het Nederlandse parlement in de Europese besluitvorming. Het concrete slagen van beide instrumenten hangt sterk af van tijdige en goede informatie over nieuwe Europese voorstellen: het parlement moet immers in korte tijd een weloverwogen besluit nemen of het één of beide instrumenten wil inzetten. Voor de gele-kaartprocedure vormen de agenda's en prioriteiten van 26 andere parlementen

een extra complicerende factor voor de uiteindelijke uitkomst: de procedure vereist immers dat een substantieel deel van de parlementen *samen* tijdig 'een kaart trekt'.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat fiches – die de belangrijkste informatiebron over nieuwe Europese voorstellen voor het Nederlandse parlement zijn – meestal te laat worden ontvangen en kwalitatief (waar het financiële gevolgen betreft) onder de maat zijn. Zolang dit het geval is, is het maar zeer de vraag of de nieuwe instrumenten die het parlement ter beschikking krijgt, een concrete versterking van zijn positie in de Europese besluitvorming betekenen.

Ruimte voor verbetering

Hoe nu verder? De bevindingen van de Algemene Rekenkamer leggen de vinger duidelijk op de zere plek: *fiches moeten sneller en beter*. Het is aan het kabinet om deze conclusie ter harte te nemen en de situatie te verbeteren. De evaluatie van het fичeproces en de reactie van het kabinet op het laatste Rekenkamerrapport stemmen wat dat betreft niet erg hoopvol. Het kabinet lijkt het gemis aan financiële informatie niet werkelijk te onderkennen en het lijkt bovendien niet echt bereid de gewenste verbeteringen door te voeren. De constatering van Timmermans dat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer aansluiten bij al eerder ingezet beleid van de ministeries, strookt niet met de ontvullende feiten uit het rapport.

Ook het parlement zelf moet aan de slag. Het is immers aan het parlement de regering bij de les te houden en te eisen dat fiches op tijd en van goede kwaliteit zijn. Het parlement zou hiermee ook een duidelijk signaal afgeven dat het zijn controlerende rol in het Europese besluitvormingsproces serieus en proactief oppakt. De laatste jaren is de betrokkenheid van het parlement bij Europese zaken weliswaar gegroeid, maar er is zeker nog ruimte voor verbetering. Een van de opstellers van het behandelvoorbehoud, Tweede-Kamerlid Ten Broeke, gaf dit zelf op 4 november 2009 ook aan tijdens een algemeen overleg over de EU-informatievoorziening aan de Kamer. Als het parlement de komende jaren zijn betrokkenheid bij EU-zaken vergroot en zijn tanden laat zien als het te laat en/of onvoldoende geïnformeerd wordt, schept het daarmee zelf de noodzakelijke voorwaarden om van de twee nieuwe instrumenten een succes te maken.

Noten

- 1 R.H. van Ooik & R.A. Wessel, 'Het verdrag van Lissabon: balans en afsluiting', in: *SEW*, nr 6, juni 2009.
- 2 Geconsolideerde versie van het Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.
- 3 Rijkswet van 10 juli 2008, houdende goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocollen en Bijlagen, artikel 4. *Staatsblad* 2008, 301.
- 4 De precieze invulling van het behandelvoorbehoud door parlement en regering is nog niet duidelijk, omdat het een nieuwe procedure betreft. Het lijkt er wel op dat het niet bedoeld is als mandateringssysteem, zoals dat bijvoorbeeld bestaat in Denemarken, Oostenrijk en Zweden.
- 5 N.Y. del Grosso, *Parlement en Europese Integratie*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Kluwer, 2000.
- 6 Algemene Rekenkamer. *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, Den Haag: SDU Uitgevers, 2004.
- 7 Algemene Rekenkamer. *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid: Terugblik 2009*, Den Haag: SDU Uitgevers, 2009.
- 8 Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, *Leidraad BNC*, april 2003.
- 9 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken*, Kamerstuk 22112, nr 884, 2009.

Pim Boers en Peter van Roozendaal zijn beiden werkzaam bij de Algemene Rekenkamer. Zij schrijven dit artikel op persoonlijke titel en danken Jules Schreurs en Arie Hilhorst voor hun bijdrage.

Dansen op het smalle koord: de relatie China-Iran

China is er geen voorstander van dat Iran over nucleaire wapens kan beschikken. De strategische balans in de regio zou erdoor worden verstoord, waardoor de kans op politieke en militaire spanningen stijgt. Daaraan heeft Peking, dat zich vooral wil concentreren op zijn economische ontwikkeling, geen behoefte. Anderzijds is economische groei niet mogelijk zonder olie, waarvan Iran een belangrijke leverancier is. Al te harde uitspraken richting Teheran moeten dus worden vermeden. Ziedaar China's opstelling ten aanzien van het Iraanse dilemma: evenwichtskunst op het politieke toneel.

Iran en de internationale gemeenschap

Een oppositiebeweging maakte in augustus 2002 bekend dat Iran over enkele geheime atoomfaciliteiten beschikte, waar werd gewerkt aan het verrijken van uranium en de productie van plutonium. Het land, dat in 1970 het Non Proliferatie Verdrag (NPV) ondertekende, had deze installaties, met als belangrijkste een uraniumopwerkingsfabriek in Natanz en een zwaarwatercentrale in Arak, niet aangemeld bij het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) in Wenen, de instantie die namens de VN toezicht houdt op het NPV.

De onthulling was het begin van een diplomatiek steekspel op hoog niveau. Partijen zijn Iran, met aan de andere kant de Verenigde Staten, gesecondeerd door Groot-Britannië en Frankrijk. Rusland en vooral China houden zich wat meer op de achtergrond en steunen nu eens het Westen en dan weer Iran. De positie van het IAEA is het best te vergelijken met die van een scheidsrechter die het Iraanse atoomonderzoek, in zoverre dat mogelijk is, controleert en daarover rapporteert.

Invzet is het *doel* van het Iraanse atoomproject. De leiders van dat land verklaarden van meet af aan dat zij vreedzame bedoelingen hadden. Het verrijkte uranium zou onder meer worden gebruikt in de te voltooien kerncentrale in Bushehr, die een belangrijke bijdrage moet gaan leveren aan de Iraanse elektriciteitsvoorziening. Met de bouw van deze centrale was al in 1974 onder het regime van de sjah begonnen. Tijdens de Iraaks-Iraanse oorlog was de nog niet in gebruik genomen centrale zwaar beschadigd door bombardementen. Bij buurstaten en leden van de VN-Veiligheidsraad overheerst echter de vrees dat Iran te-

vens werkt aan kernwapens. Argumenten hiervoor zijn de geheimzinnigheid rond de nucleaire projecten, de schaal ervan en de pogingen tot aankoop van materialen die gebruikt kunnen worden voor het maken van kernbommen.¹

Een duidelijke winnaar heeft het duel na zeven jaar niet opgeleverd. Onder druk van het IAEA maakte Teheran in oktober 2003 bekend het zogeheten Aanvullend Protocol bij het NPV te zullen ondertekenen. Dit verplicht de bouw van nucleaire installaties ruim vooraf te melden bij het IAEA, dat vervolgens inspecties kan uitvoeren. Enkele malen volgde daarna de bekendmaking dat het verrijkingsprogramma was opgeschort. Bewijzen daarvan ontbraken echter.

IAEA-inspecties verliepen zo moeizaam, dat dit bureau de zaak in 2006 doorverwees naar de VN-Veiligheidsraad. Die stelde in december de eerste sancties in, die in hoofdzaak betrekking hadden op de levering van nucleair materiaal. In maart 2007 en maart 2008 kondigde de Veiligheidsraad verdergaande maatregelen aan. Wapenleveranties in het algemeen en relaties met Iraanse banken, organisaties en personen die verbonden zijn met de Revolutionaire Garde, werden verboden. Leningen mochten slechts worden gebruikt voor humanitaire en ontwikkelingsdoeleinden. Alle handelsverkeer met het land moest scherp worden gecontroleerd.²

Een genegeerde toegestoken hand?

In zijn rede op de Universiteit van Kairo in juni 2009 zei de Amerikaanse president Obama: 'If countries like Iran are willing to unclench their fist, they will find an extended hand from us.' In een reactie stelde Iran enkele weken later voor besprekingen te beginnen over allerlei politieke zaken, waaronder de nucleaire bewapening in het algemeen. Deze besprekingen zouden in oktober 2009 van start gaan. Eind september onthulde Obama echter het bestaan van een tweede, niet door Iran aangemelde opwerkingsfabriek voor uranium in de buurt van de stad Qom. De omvang van de installatie was zodanig, dat vreedzame bedoelingen onwaarschijnlijk zijn, zei Obama. De besprekingen gingen toch door, waarbij de leden van de VN-Veiligheidsraad plus Duitsland Teheran het voorstel deden 75% (zo'n 1.200 kg) van de voorraad laag verrijkt uranium naar Rusland en Frankrijk over

te brengen. Daar zou die voorraad kunnen worden omgezet in brandstofstaven, waarmee in een nog door de Verenigde Staten geleverde experimentele reactor medische hulpmiddelen kunnen worden gemaakt.

Wijst Iran deze regeling af, of wordt er niet voor een bepaalde termijn op gereageerd, dan wil het Westen nieuwe sancties voorstellen. Daaronder valt vrijwel zeker ook export naar Iran van geraffineerde olieproducten. Aangezien er te weinig raffinagecapaciteit is, moet het land die invoeren. Rusland en China voelen echter weinig voor zo'n stap, omdat Iran vrijwel zeker zal reageren met beperking van de olie-export, die vooral China zwaar zou treffen. Peking is voor ongeveer 13% van zijn oliebehoefte aangewezen op Iran.³

Militaire leveranties

De betrekkingen tussen China en Iran – beide landen benadrukken dat voortdurend – zijn eeuwenoud. Delen van de beroemde Zijderoute, die China over land met het Midden-Oosten verbond, liepen door Perzië. De twee landen beschouwen zich ook als hoogstaande culturen, met een traditie van strijd tegen 'barbaarse' indringers. Met de opkomst van het westerse imperialisme in de 18de en 19de eeuw raakten de banden tussen de twee rijken verstoord. Pas in de jaren zeventig van de 20ste eeuw, onder sjah Mohammed Pahlevi, was er van een voorzichtig herstel sprake. China's leider Mao Zedong had waardering voor de wijze waarop de sjah de westerse olie-maatschappijen betere contracten wist af te dwingen.

China, dat in de jaren zestig had gebroken met de Sovjetunie, was op zoek naar nieuwe regionale bondgenoten. Doel was de vorming van een Derde Wereld Front tegen het imperialisme van zowel de Sovjetunie als de Verenigde Staten. Hoewel de samenwerking beperkt bleef, steunde Peking de sjah tot zijn aftreden eind 1978. Vanwege de prominente rol van de communistische Toedeh-partij in de eerste fase van de revolutie zagen de Chinese leiders daarin aanvankelijk de hand van Moskou.⁴

Herstel van de goede relaties kostte enige tijd, mede omdat de nieuwe religieuze leiders in Teheran nauwelijks ervaring hadden met buitenlands beleid. De eerste contacten kwamen tot stand via een delegatie van Chinese moslims, die een bezoek aan Teheran bracht. China's grote kans kwam na het uitbreken van de oorlog tussen Irak en Iran in september 1980. Vanwege het conflict met traditionele leverancier de Verenigde Staten had Iran al spoedig dringend behoefte aan wapens. Die kon China leveren, maar Peking stond hierbij voor een dilemma, omdat het aan het begin van de oorlog verscheidene malen vredesoproepen had gedaan. De uitweg was levering via een derde partij, in dit geval Noord-Korea en Syrië, een van de weinige regionale bondgenoten van Iran. Later leverde China

ook rechtstreeks. Vanaf 1982 stroomden grote hoeveelheden Chinese wapens naar Iran. Voor het overgrote deel waren dit eenvoudige handwapens, zoals de roemruchte *kalashnikov*, maar ook werden in dat jaar en in 1983 honderd gevechtsvliegtuigen van het type F-6/MIG-19 geleverd. Later zouden nog onder meer tanks, pantserwagens, diverse soorten raketten en marineschepen volgen. China leverde overigens ook op vrij ruime schaal wapens aan Irak en andere Arabische staten, zoals Saoedi-Arabië, die dit land steunden. Dit leidde enkele malen tot spanningen met Teheran. Om de relaties met de Arabische wereld niet in gevaar te brengen, ontkenden de Chinese leiders alle wapenleveranties aan zowel Iran als Irak.⁵

Nucleaire samenwerking

China en Iran werkten ook samen op het terrein van niet-conventionele wapens. Toen Irak op grote schaal gifgas gebruikte om een Iraans offensief te stoppen, hielp China bij de opbouw van de chemische wapen-industrie van de islamitische staat. Dit gebeurde waarschijnlijk ook bij ontwikkeling van biologische wapens. In 1985 begon ook de nucleaire samenwerking. Ambities van Iran op dit terrein dateerden al uit de tijd van de sjah, die samenwerkte met westerse landen. Na de revolutie had opperste leider Khomeini het atoomprogramma stilgelegd. De vrees dat Irak aan kernwapens werkte, was de aanleiding tot nieuwe activiteiten.

Tijdens een bezoek van president Rafsanjani aan Peking werd een geheime overeenkomst gesloten voor de bouw en inrichting van enkele installaties met in totaal vier kleine onderzoeksreactoren in de buurt van Isfahan. De bouw begon eind jaren tachtig; de reactoren konden medio jaren negentig in gebruik worden genomen. De brandstof was afkomstig uit China. Een deel van het wetenschappelijk personeel kreeg daar ook zijn opleiding. In 1987 ontving Iran van de Pakistaanse metaaldeskundige Abdoel Kadir Khan tekeningen van centrifuges voor verrijking van uranium. Khans tekeningen waren, zoals bekend, afkomstig uit Nederland. Vrijwel zeker in samenwerking met Chinese technici begon daarna de bouw van de centrifuges. Na allerlei technische problemen, bij de oplossing waarvan ook Pakistaanse deskundigen waren betrokken, begonnen tien jaar later de eerste proeven met de uraniumverrijking. Deze eerste fase zou tot 2002 duren.⁶

China hielp Iran ook met het zoeken naar uraniumerts. Eind jaren tachtig had dit succes in het oosten van het land. Met hulp van Chinese technici werden uraniummijnen gebouwd en een fabriek voor de productie van de zogeheten *yellow cake*. Omgezet in gasvorm kan dit uranium worden verrijkt voor gebruik als brandstof in reactoren. Bij verdere verrijking is het geschikt als splijtstof in kernwapens.⁷

Begin jaren negentig sloten de twee landen verdragen voor verdergaande samenwerking op nucleair gebied. Het ging hierbij onder meer om de bouw van twee kerncentrales van 300 megawatt en allerlei apparatuur voor nucleair onderzoek en de levering van 1.600 kg uraniumproducten. Die producten gebruikten Iraanse atoomtechnici om vertrouwd te raken met uraniumverrijking. China zou Iran ook assisteren bij de herbouw en voltooiing van de grote kerncentrale in Bushehr.⁸

China neemt afstand

Pekings nucleaire samenwerking met Iran kan worden verklaard door het internationale isolement waarin het land zich bevond na het neerslaan van de opstand op het Tienamenplein in 1989. China was op zoek naar bondgenoten en het regionaal eveneens geïsoleerde, want sjii'tische, Iran vormde een goede partner. De wederzijdse handel nam in de periode 1990-1993 toe van ruim 300 tot 700 miljoen dollar. Twee jaar later volgden contracten met een waarde van twee miljard dollar, inclusief de aanleg van een metronet in Teheran. Als tegenprestatie zou Iran de olie-export naar China verdrievoudigen en de bouw van een raffinaderij mede-financieren.

Daarnaast echter zocht China toenadering tot de internationale gemeenschap. Om de beoogde snel-

de Chinese leiders er bij Washington op aan terughoudend te zijn bij militaire leveranties aan Taiwan. Tijdens het bezoek van president Clinton aan China in het najaar van 1997 liet Peking weten dat het Iran niet langer zou helpen bij nieuwe nucleaire projecten. Bij dit besluit speelde mogelijk een rol dat Peking tot de conclusie was gekomen dat Teheran werkte aan kernwapens. Wanneer dit vroeg of laat bekend werd, zou China hiervoor door het Westen verantwoordelijk worden gehouden.⁹

Anti-hegemoniale politiek met variaties

De terugtocht uit de nucleaire samenwerking met Iran betekende overigens niet dat China zich heeft neergelegd bij de dominante positie van de Verenigde Staten in het Midden-Oosten. Wél is het land bereid concessies te doen om in de pas te blijven met de andere grote mogendheden. Pekings politiek ten aanzien van het Midden-Oosten is gebaseerd op drie hoofdpunten: de behoefte aan olie; de verkoop van Chinese producten en diensten; en goede relaties met landen als Iran en Kazachstan, die invloed hebben op de islamitische minderheden in China. Amerikaanse bemoeienis met vooral de olie-invoer, die als essentieel wordt gezien voor de economische groei, is voor de Chinezen moeilijk aanvaardbaar.

Het voorgaande bepaalt in hoofdzaak Pekings op-

China en Iran beschouwen zich als hoogstaande culturen die altijd strijd moesten leveren tegen barbaarse indringers

le economische groei tot stand te brengen, was het land aangewezen op samenwerking met de Verenigde Staten en andere westerse staten. Het verdwijnen van de Sovjetunie betekende verder een verbetering van de strategische positie van China. Opvolger Rusland was een zwakke staat, die streefde naar goede relaties met Peking.

In 1992 tekende China het NPV, aanvankelijk op tijdelijke basis, drie jaar later voor onbepaalde tijd. Ook op andere terreinen, zoals het moratorium op kernproeven, de verspreiding van chemische wapens en het verdrag tegen de export van raketten met een bereik van 300 km of meer, sloot het land zich aan bij internationale verdragen. Verder zag China af van de levering van diverse nucleaire installaties aan Iran. De opleiding van Iraanse kerndeskundigen werd in 1992 beëindigd. Het is hierbij niet altijd duidelijk of ook individuele bedrijven zich aan de regels houden. Veel ondernemingen zijn in handen van relaties van hoge partijfunctionarissen. Zij trekken zich weinig aan van officiële ge- en verboden.

Een aantal van deze stappen zette Peking onder Amerikaanse druk. Als wederdienst drongen

stelling ten aanzien van de nucleaire activiteiten van Iran. Na de ontdekking van de verrijkingsfabriek van Natanz in 2003 hield China tijdens de discussies binnen het IAEA vast aan de verklaring van de Iraanse regering dat zij niet streefde naar bezit van kernwapens. Het programma was gericht op het vreedzame gebruik van atoomenergie en viel daarom binnen de kaders van het NPV. Om die reden was China tegenstander van doorverwijzing van de kwestie naar de VN-Veiligheidsraad, zoals onder meer minister van buitenlandse zaken Li Zhaoxing liet weten.¹⁰

Iran wachtte echter een bittere teleurstelling, toen Li tijdens een bezoek aan Teheran in november 2004 op een persconferentie verklaarde dat China zou afzien van zijn vetorecht wanneer in de Veiligheidsraad sancties tegen Iran werden voorgesteld. Dit recht diende zeer weloverwogen te worden ingezet, anders was het niet langer effectief, zo stelde Li. Op vergaderingen van het IAEA, in de Veiligheidsraad en in de media benadrukte China dat Iran als ondertekenaar van het NPV recht had op het gebruik van vreedzame kernenergie. Het land mocht niet worden gemeten met een dubbele standaard, waarbij een aantal voornamelijk

westerse staten toegang had tot kernenergie, terwijl dit werd ontzegd aan Iran. In de VN-Veiligheidsraad spande Peking zich, meestal in samenwerking met Rusland, zoveel mogelijk in om de door het Westen voorgestelde sancties af te zwakken en behandeling te vertragen. Ten slotte echter stemde China altijd vóór de resoluties waarin de sancties werden afgekondigd.¹¹

Nieuwe sancties?

De onthullingen over een geheim gehouden tweede opwerkingsfabriek bij Qom zette eind september 2009 de zaken echter op scherp. Obama eiste, met steun van Frankrijk en Groot-Britannië, dat Iran zijn nucleaire plannen openbaar zou maken. Het IAEA kwam begin oktober met het voorstel het grootste deel van Iraans laag verrijkte uraniumvoorraad naar het buitenland te sturen om het tot brandstofstaven te laten verwerken. Dit voorstel was mede ondertekend door China.

Aangezien Iran niet officieel reageerde, nam het IAEA-bestuur eind november in Wenen een voorstel aan dat Iran opriep de opwerkingsfabriek bij Qom direct te sluiten. De Chinese steun voor het voorstel kwam naar verluidt pas op het laatste moment en na contacten met Amerikaanse diplomaten tot stand. Zij zouden erop hebben gewezen dat slechts een gezamenlijk optreden van de grote mogendheden Israël van een aanval op Iran kan afhouden. Dat land beschouwt Teherans streven naar een kernwapen als een 'existentieel gevaar'. Zo'n aanval zou de Iraanse olie-export naar China stilleggen.¹²

Teheran heeft nog altijd niet officieel gereageerd op Obama's ultimatum of op het voorstel van het IAEA. Dit is mogelijk de vertrouwde verdragings tactiek, maar er zijn ook aanwijzingen dat de leidende kringen in Iran verdeeld zijn. Op 29 november maakte president Ahmadinejad wel bekend dat Iran tien nieuwe opwerkingsfabrieken zou bouwen. Dit wordt gezien als een teken dat 'hardliners' in Iran de overhand hebben.

Zo komen de door de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Frankrijk beloofde sancties dichterbij. De nieuwe ronde zou zich richten op het belemmeren van alle handel van en met Iran, inclusief de handel in ruwe en geraffineerde olie. Dit laatste heeft betrekking op benzine, waarvan het land ruim 40% importeert, omdat het zelf onvoldoende raffinagecapaciteit heeft. Belangrijk instrument zouden de herverzekeringen moeten zijn voor leveranties aan Iran.¹³

Een doorslaggevende vraag is wat de opstelling van China zal zijn. In principe kan het door gebruik te maken van zijn veto in de Veiligheidsraad de westerse voorstellen blokkeren. Zó ver zal het echter vermoedelijk niet komen. Peking lijkt te kiezen voor samenwerking met de andere grote mogendheden. Instemmen met de door het Westen voorgestelde belemmering van de Iraanse olie-export en -import zal het land waar-

schijnlijk evenmin. Die zou namelijk de Chinese economische groei eveneens benadelen.

Daarbij komt dat enkele landen van de Europese Unie al hebben laten weten weinig te voelen voor een verbod op de im- en export van Iraanse olie. Ook Japan, de grootste afnemer van ruwe olie uit Iran, zal daar geen voorstander van zijn. Het best haalbare wat betreft sancties lijkt in het geval van Peking een verbod op investeringen in de Iraanse economie, inclusief de olie-industrie. Chinese oliebedrijven als Sinopec en CNPC hebben grote contracten afgesloten voor de ontginning van olie- en gasvelden. Deze projecten zal Peking, mede gezien de onzekere situatie, waarschijnlijk wel willen stilleggen. Onduidelijk is overigens wat deze bedrijven al in Iran hebben geïnvesteerd.¹⁴

China's houding in de sanctiekwestie zal in sterke mate worden bepaald door de opstelling van Moskou. De Russische leiders hebben de laatste tijd herhaaldelijk hun ongenoegen laten blijken over de Iraanse politiek. Ook zou ongerustheid bestaan over de stabiliteit van het religieuze regime. De ingebruikneming van de centrale van Bushehr is voor de zoveelste maal uitgesteld, terwijl de levering van S-300 luchtdoelraketten zou zijn geannuleerd. Rusland benadrukt echter dat Iran niet geïsoleerd moet worden en dat slechts via onderhandelingen een oplossing van de problemen kan worden verkregen. China zal dit standpunt naar verwachting volgen. Een nieuwe sanctieronde lijkt daarmee onvermijdelijk, maar een zware belemmering van Iraanse olieproducten zal daar nog niet toe behoren.

Noten

- 1 Hans Schippers, 'De Iraanse bom: spookbeeld of feit', in: *Internationale Spectator*, november 2003, blz. 541-546.
- 2 'Iran and the nuclear issue', in: *BBCNews.uk*, 2 november 2009.
- 3 *Ibid.*; en Elizabeth Lynch, 'China, Iran and Sanctions: What's a Rising Power to Do?', in: *The Huffington Post.com*, 20 oktober 2009.
- 4 John W. Garner, *China&Iran*, Seattle, 2006, blz. 29-63; Hans Schippers, 'Terug naar de Zijderoute', in: *Spiegel Historiael*, jrg 38, juni 2003, blz. 270-276.
- 5 Garner, *a.w. noot 4*, blz. 63-94; 166-189.
- 6 *Ibid.*, blz. 139-144.
- 7 Voor vreedzame doeleinden is verrijking tot 3% voldoende. Voor wapengebruik moet worden verrijkt tot 96%.
- 8 Garner, *a.w. noot 4*, blz. 144-153. Rusland nam het contract voor Bushehr later over.
- 9 John K. Douglas, Matthew B. Nelson & Kevin Schwartz, 'Fueling the Dragon', in: *US-China Economic and Security Review Commission. com*, september 2006; Schippers, *a.w. noot 4*, blz. 274-276.
- 10 Garner, *a.w. noot 4*, blz. 162-165.
- 11 Douglas, Nelson & Schwartz, *a.w. noot 9*, blz. 5-10.
- 12 John Pomfret & Joby Warrick, 'China's backing on Iran followed dire predictions', in: *The Washington Post.com*, 26 november 2009.
- 13 Paul Reynolds, 'Iran – new sanctions on the way?', *BBC-News. website*, 27 november 2009.
- 14 Lynch, *a.w. noot 3*, blz. 2, 3.

Hans Schippers, historicus, is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven, waar hij o.a. het college Techniek, Vrede en Veiligheid coördineert.

Zoekt Hezbollah haar toevlucht tot *Realpolitik*?

De Libanese sji'itische verzetsbeweging Hezbollah (Partij van God) beschouwt zich als een islamitische *jibadi* (strijd-)beweging, 'gebaseerd op de specifieke omstandigheden van de Libanese, Arabische en islamitische context'.¹ Dit artikel beschrijft hoe het aanvankelijke radicaal islamitische gedachtegoed van Hezbollah de afgelopen twintig jaar stapsgewijs steeds minder centraal is komen te staan. Op verscheidene momenten heeft de beweging een pragmatische weg ingeslagen. Na beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en het jihadistische gedachtegoed van Hezbollah wordt bekeken in hoeverre zij de afgelopen jaren keuzen heeft gemaakt ten koste van haar aanvankelijke ideologische overtuigingen. Hierbij wordt aandacht besteed aan Hezbollah's opvattingen en handelen met betrekking tot de politiek in Libanon en de buitenlandse politiek, variërend van haar verzet tegen Israël tot haar betrekkingen met de buitenwereld.

De opkomst van Hezbollah is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkelingen in het grotendeels sji'itische Iran. In 1979 was het 'succes' van de Islamitische Revolutie in Iran reden voor de Libanese sji'ieten zich meer te richten op Iman Khomeini. Zijn religieuze leiding en de tweede Israëlische invasie van Libanon in 1982 zijn pilaren van de ontstaansgeschiedenis van Hezbollah. In deze periode werd zij een ware islamitische jihadistische beweging. Het Islamitische Verzet, de militaire vleugel van Hezbollah, heeft felle gevechten gevoerd tegen het Israëlische leger bij zijn opmars naar Beiroet. Na de bezetting van het islamitische deel van Beiroet door de Israëlische strijdkrachten (IDF) voerde Hezbollah een verzetscampagne tegen de in Libanon gelegeerde troepen.

De reputatie van Hezbollah als een islamitische verzetsbeweging werd door haar terroristisch optreden in (vooral) de jaren '80 geschaad. Het plegen van zelfmoordaanslagen op de IDF was een duidelijk voorbeeld van het radicaal jihadistische verzet. Daarnaast heeft Hezbollah de aandacht van de wereld op zich gevestigd door haar terroristische aanslagen op de Amerikaanse ambassade in Beiroet (18 april 1983 en 20 september 1984), waarbij tientallen doden vielen. Ook wordt zij beschuldigd van een dubbele zelfmoordaanslag waarbij 241 Amerikaanse mariniers en 58 Franse parachutisten omkwamen.² In

1992 vond een aanslag plaats op de Israëlische ambassade in Buenos Aires, waarbij – naar (in het Westen) wordt aangenomen – Hezbollah betrokken was.

De Verenigde Staten (en Nederland) beschouwen Hezbollah dan ook als terroristische organisatie, waarmee zij weigeren te onderhandelen.³ Vanaf eind jaren '80 is Hezbollah in mindere mate beschuldigd van mondiaal terrorisme, hoewel het naast de aanslag in Buenos Aires verdacht wordt van betrokkenheid bij en steun aan Palestijns geweld tegen de Israëlische staat. Toch staat de betrokkenheid van Hezbollah bij terrorisme de afgelopen jaren ter discussie. Zo staat de beweging niet op de lijst van terroristische organisaties van de Europese Unie. De ontwikkeling die Hezbollah de afgelopen decennia heeft doorgemaakt rechtvaardigt een zekere nuancering van haar kwalificatie als louter terroristische groepering. Dat zij ook politiek actief is geworden en een zekere matiging heeft ondergaan, heeft onder meer geleid tot een dialoog met verscheidene partijen. Rechtvaardigt dit een nieuw beeld van Hezbollah, als een door *Realpolitik* in plaats van islamitisch jihadistisch gedachtegoed beheerste partij?

De positie van Hezbollah in Libanon

Door strikte volgzaamheid aan Iman Khomeini ontwikkelde Hezbollah zich tot een sterke, hiërarchische organisatie, overtuigd van haar strijd voor een islamitische staat zonder nationale grenzen. Hierdoor diskwalificeerde zij zich in de jaren '80 voor samenwerking met andere politieke bewegingen in Libanon.⁴ Na een lange periode van clandestien optreden zocht Hezbollah op 16 februari 1985 de openbaarheid, met een 'Open Brief' aan de Libanese samenleving.⁵ Hierin ontvouwt zij haar radicaal militante visie op het politieke systeem van Libanon. Het politieke bestuur werd heidens beschouwd, de overheid werd neergezet als afvalligen. Er moest een van boven opgelegde revolutie plaatsvinden, waarbij de islam als handvest voor politiek bestuur zou moeten dienen.

In de jaren '90 begon Hezbollah zich echter geleidelijk in te laten met de Libanese politiek. Deze ontwikkeling staat bekend als de 'libanonisering' of '*infithar*' (ontluiking) van Hezbollah.⁶ De beweging nam deel aan verkiezingen, eerst op gemeentelijk, later ook op parlementair niveau. In het nieuwe mil-

lennium culmineerde deze ontwikkeling in deelname aan een kabinet van nationale eenheid. De jaren '90 waren aldus een breekpunt voor Hezbollah: zij verliet haar oude idealen.

Dit proces is overschaduwd doordat Hezbollah in het zuiden van Libanon de positie van de overheid vrijwel heeft overgenomen. De Libanese overheid had tijdens de burgeroorlog in dat gebied, dat destijds bekend stond als Fatah-land, geen of weinig autoriteit kunnen uitoefenen.⁷ Hezbollah stapte na beëindiging van de bezetting door de IDF in het vacuüm. De rol van Hezbollah in het zuiden van Libanon heeft haar populariteit juist sterk vergroot. Zij voerde taken uit die men normaliter aan de nationale overheid zou toebedelen. Zo staat Hezbollah bekend om haar sociale activiteiten in het arme zuiden van Libanon, zoals ziekenverzorging en onderwijs. Maar Hezbollah heeft tevens haar sporen verdiend in de wederopbouw na de oorlogen met Israël.⁸ Ook dit gebeurde vooral in het zuiden, waar de regering weinig tot niets kon ondernemen.⁹ In deze wederopbouwperiode is Hezbollah zich steeds pragmatischer gaan opstellen.

Dat pragmatisme is zichtbaar in de omgang met andere geloofsgemeenschappen. Na Israëls terugtrekking uit het zuiden van Libanon in 2000 heeft Hezbollah, tegen veler verwachting in, geen 'wraak' genomen tegen de met Israëls steun door christenen geleide multiconfessionele *South Lebanon Army*. Er zijn wel momenten geweest dat Hezbollah naar de wapens greep in Libanon. Toen in mei 2008 de spanningen opliepen omdat de Libanese overheid een illegaal telefoonnetwerk van Hezbollah wilde afsluiten, kwam Hezbollah in opstand. Dit omdat het netwerk volgens Hezbollah gezien moet worden als een integraal en essentieel onderdeel van het verzet tegen Israël. Hezbollah-leider Nasrallah liet duidelijk blijken dat Hezbollah haar wapens niet zou afstaan.¹⁰ Binnen afzienbare tijd had Hezbollah Beiroet in handen, maar zij droeg de soevereiniteit direct daarna over aan het Libanese leger. Tevens trachtte zij zo min mogelijk slachtoffers te maken en droeg zij geen uniformen, om de schijn van een staatsgreep te ontkrachten.¹¹ De beweging is klaarblijkelijk niet uit op een gewapende machtsovername. Ondanks haar militaire overwicht blijkt Hezbollah niet (langer) van plan de Libanese staat te kapen en de Islamitische Revolutie *top-down* door te willen voeren. In het nieuwe politieke Manifest van Hezbollah wordt zelfs met geen woord gerept over een Islamitische republiek in Libanon.¹²

Hezbollah heeft voorts altijd veel waarde gehecht aan het vermijden van onderlinge strijd tussen geloofsgemeenschappen in Libanon, in het islamitisch discours van Hezbollah aangeduid als *fitna*. Zo sprak leider Nasrallah in de nasleep van de gebeurtenissen in mei 2008 een *fatwa* uit tegen geweld tussen

sji'ieten en soennieten.¹³ Ook op het verlies van de alliantie van Hezbollah in de Libanese verkiezingen reageerde Hezbollah gematigd; verwacht geweld bleef uit.¹⁴ Sterker nog, de huidige premier van Libanon Hariri en Nasrallah hielden in juni 2009 besprekingen, voor het eerst sinds 2005.¹⁵ Toen deze besprekingen mislukten en Hariri zijn pogingen staakte een kabinet te vormen, bleef het rustig rondom Hezbollah.¹⁶ Onlangs stemde Hezbollah in met een kabinet op basis van consensus; daarmee gaf zij haar vetorecht op. Columnist Thomas Friedman van de *New York Times* omschreef de nederlaag van de '8 maart-alliantie' als een overwinning van 'het kamp van de Verenigde Staten' op 'het kamp van Iran'.¹⁷ Men begrijpt wellicht waarom Hezbollah het recht van veto wilde; zij koestert een wantrouwen jegens politieke opposenten in Libanon. Dit is onlosmakelijk verbonden met een nog sterker wantrouwen jegens Israël en de Verenigde Staten, premier Hariri's bondgenoot. De internationale gemeenschap wil Hezbollah ontwapenen, daartegen komt Hezbollah in opstand.

Hezbollah erkent inmiddels dat een revolutie op Iranese leest in Libanon, met zijn religieuze diversiteit, onhaalbaar is. Zo heeft de beweging in Zuid-Libanon nooit de *sharia* ingevoerd. Al haar verkiezingsprogramma's zwijgen bovendien over invoeren van islamitische wetgeving.¹⁸ Hezbollah heeft altijd aangegeven dit alleen na te streven wanneer het gehele volk dit wil.¹⁹ Het nieuwe Manifest heeft een veel minder radicaal religieuze toon. Hezbollah is een pragmatische politieke beweging geworden.²⁰ Dit pragmatisme is nog sterker terug te vinden op een terrein waar eventuele concessies nog dieper ingaan tegen het karakter van Hezbollah: de strijd tegen Israël.

Hezbollahs strijd tegen Israël

Hezbollah vindt haar oorsprong in het verzet tegen Israël. Het hoogste echelon van de Hezbollah-leiding was lid van Amal.²¹ Dat echelon was eind jaren '70 faliekant tegen deelname van Amal aan het Libanese kabinet. Daarop verlieten zij en andere radicalen Amal en richtten Hezbollah op. Met materiële hulp van Iran en mentale steun van Syrië begon Hezbollah het verzet tegen Israël.²² De identiteit van Hezbollah is sindsdien sterk gefixeerd op de notie van 'verzet'. Door haar verzet tegen Israël, haar gewelddadige discours en optreden staat Hezbollah te boek als een terroristische organisatie. Zij heeft bovendien herhaaldelijk aangegeven Israël van de kaart te willen vegen.

Hezbollah voert echter een militaire strijd tegen Israël, die wordt gereguleerd door de 'rules of the game', schriftelijke afspraken tussen beide partijen.²³ Bovendien hebben Hezbollah en Israël meermalen overleg gevoerd over uitwisseling van gevangenen;²⁴

dit is in tegenspraak met Hezbollah's discours van 'totale vernietiging' van Israël en van 'géén onderhandelingen met de Zionistische vijand'. Wat het beeld van Hezbollah als terroristische organisatie, niet in staat tot compromissen, ook aantast, is het feit dat aangaande deze 'rules of the game' Israël de 'Blue Line' vaker heeft geschonden.²⁵ Hezbollah is een verzetsbeweging die zich vooral richt op de bevrijding en verdediging van Libanees gebied. Ondanks haar terroristische verleden en haar geweld is haar militaire strategie de laatste jaren gericht op militaire guerrilla.

Vóór 2000 was vrijwel alle militaire activiteit van Hezbollah gericht op het bevrijden van Libanees gebied. In 2000 trok Israël zich unilateraal terug uit het merendeel van de bezette gebieden. Tussen die aftocht en de 34-daagse oorlog in 2006 werden 17 Israëlische soldaten gedood door Hezbollah – gemiddeld minder dan drie per jaar. De helft daarvan sneuvelde in de zg. 'Boerderijen van Sheba', volgens Hezbollah, Syrië en president Suleiman²⁶ Libanees gebied. Dit aantal ligt aanzienlijk lager dan de 25 Israëlische soldaten die jaarlijks sneuvelde gedurende de bezetting van Libanon.²⁷ De door Hezbollah uitgevoerde operaties in de periode 2000-2006 staan bekend als '*amaliyyat tadhkiriyya*' (herinneringsoperaties).²⁸ Dit alles geeft

Al is het sinds 2006 dus relatief rustig, er is nog altijd geen stabiele situatie die op vrede lijkt. Plaatsvervangend secretaris-generaal van Hezbollah, Naim Qassem, gaf in een interview in mei 2009 aan dat Hezbollah niet uit was op een nieuwe oorlog, maar dat zij altijd in staat van paraatheid verkeert.³² In deze trant zijn vele opmerkingen van Hezbollah, de meeste nog veel uitgesprokener, te vinden. Hezbollah mag er dan een gewelddadige retoriek op nahouden, er wordt weinig geschoten. Dat zij zich haatzaaiend uitlaat over Israël is verwerpelijk, maar dient in het juiste perspectief te worden geplaatst. Hezbollah waant zich in permanente staat van conflict. Naast een Israëlisch bestaat er natuurlijk ook een Libanees veiligheidsdilemma.

Bovendien zijn er andere omstandigheden die het gewelddadige discours van Hezbollah kunnen verklaren. De beweging heeft thans weinig reden met Israël te onderhandelen, mede omdat het mogelijke resultaat ervan ondoorzichtig is. Ferme taal tegen Israël is populair onder een groot deel van de bevolking. Nog altijd zijn er vele Libanese gevangenen in Israël, wordt het Libanese luchtruim door de Israëli's geschonden en moet de top van Hezbollah vrezen voor Israëlische aanslagen. Mede daardoor is in het zuiden

Hezbollah's pragmatisme is zichtbaar in de omgang met andere geloofsgemeenschappen

te denken over de intensiteit en het karakter van de vijandelijkheden tussen Hezbollah en Israël.

De ontvoering van de Israëlische soldaat Shalit door Hezbollah in 2006, aanleiding voor de Israëlische missie tegen Hezbollah dat jaar, hoeft niet noodzakelijkerwijs het beeld van Hezbollah als een *Realpolitik* bedrijvende beweging aan te tasten. Hezbollah ontvoerde al langer Israëlische soldaten, zonder al te heftige vergeldingen,²⁹ maar schatte dit keer de Israëlische reactie verkeerd in. Proportionaliteit van wederzijds militair geweld was onderdeel van de 'rules of the game'. Blijkbaar veronderstelde Hezbollah dat het gedrag van Israël voorspelbaar was.³⁰

Het is opvallend dat de twee Hezbollah-ministers in het Libanese kabinet instemden met Resolutie 1701 van de VN-Veiligheidsraad en de daarop volgende beëindiging van vijandigheden. Blijkbaar is Hezbollah niet per definitie tegen een wapenstilstand met Israël. Sinds 2006 is er bovendien sprake van relatieve rust aan de Israëlisch-Libanese grens. De afname van geweld is significant, zoals Ben-Ami, voormalig Israëlisch minister van buitenlandse zaken, het omschrijft: 'Israel's respect for her international border with Lebanon has given more security to her northern villages than twenty years of military occupation of that country.'³¹

van Libanon, waar de Israëlische dreiging voelbaar is, de ontwapening van Hezbollah geen thema onder de bevolking.³³ Volgens Qassem kan Hezbollah, net als de staat Libanon in zijn geheel, ook onmogelijk neutraal blijven. Door de geografische en politieke positie heeft de staat twee opties: een bondgenootschap met Israël en de Verenigde Staten, dan wel met Syrië en Iran.³⁴ Hezbollah heeft er belang bij haar bondgenoten Syrië en Iran niet voor het hoofd te stoten. Het is een pragmatische keuze van Hezbollah zich te wapenen en verbaal te ageren tegen Israël, zonder een werkelijke oorlog te voeren.

Hezbollah in dialoog

Dat Hezbollah zich niet langer gedraagt als een jihadistische beweging en afstand heeft genomen van haar aanvankelijke radicale gedachtegoed, blijkt ook uit het feit dat zij in dialoog treedt met buitenlandse en Libanese groeperingen. In Libanon lijkt Hezbollah een geaccepteerde politieke speler te zijn geworden. Na de moord op Rafiq Hariri trad op 19 april 2005 een 14-koppig technocratisch kabinet aan, onder leiding van premier Naqib Miqati. Een sympathisant van Hezbollah, Trad Hamadé, werd in dit kabinet opgenomen – voor de eerste maal in de Libanese geschiedenis. Hoewel de regering in Washington Hezbollah

toen als een 'terroristische organisatie' beschouwde, sprak zij niet haar ongenoege uit over de benoeming. Integendeel, in juni 2005 ontving Hamadé, met instemming van Hezbollah, zelfs een afvaardiging van de Amerikaanse overheid.³⁵ Geheime ontmoetingen tussen het topkader van Hezbollah en de Amerikaanse overheid vinden bovendien aan de lopende band plaats door tussenkomst van derden, waarbij inzet van discussie naturalisatie van de Palestijnse vluchtelingen in Libanon is.³⁶

In een poging de vastlopende dialoog tussen moslims, de Europese Unie en de Verenigde Staten nieuw leven in te blazen, vonden ook officiële samenkomsten tussen Hezbollah en de Amerikanen plaats, zoals in Beiroet, Amsterdam en Genève. Graham Fuller, voormalig inlichtingsofficier van de CIA, heeft discussiesessies met Hezbollah-politici geleid. De meest spraakmakende zitting vond plaats in maart 2005 met Nawwaf al-Musawi, Hezbollah's hoofd voor buitenlandse betrekkingen.³⁷ Hezbollah-leider Hassan Nasrallah heeft na de Israëlische terugtrekking uit Libanon in 2000 zelfs een ontmoeting gehad met VN-secretaris-generaal Kofi Annan, en later ook gesproken met joodse intellectuelen als Norman Finkelstein en Noam Chomsky. Ook heeft er een Europese toenadering tot Hezbollah plaatsgevonden; zo hebben Javier Solana, Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB, en Bernard Kouchner, de Franse minister van buitenlandse zaken, rond de Libanese verkiezingen van juni 2009 met Hezbollah overleg gevoerd.

Van gesloten beweging tot gesprekspartner

In de jaren '80 was Hezbollah een gesloten, radicaal islamitische beweging, gefixeerd op 'verzet', waarbij zij niet schuwde terroristische middelen te hanteren. Zij had een jihadistische visie op de politieke situatie, zowel in Libanon als daarbuiten. Zij wenste zich niet in te laten met de Libanese overheid, zij weigerde vrede te sluiten met Israël, alsmede alle mogelijke vormen van dialoog. De laatste decennia heeft Hezbollah echter herhaaldelijk getoond haar oude standpunten niet langer als streven te zien. Zij heeft diverse malen haar nieuwe, pragmatische karakter getoond. Hezbollah is een politieke belangenvertegenwoordiger geworden, die vertrouwt op realistische machtspolitiek.

Zo heeft Hezbollah in binnenlandse aangelegenheden gematigde standpunten ingenomen en trad zij in overleg met de andere geloofsgemeenschappen en haar politieke opposanten. Daarnaast besloot zij deel te nemen aan het politieke proces in Libanon, dat ze in haar islamitische visie aanvankelijk had verworpen als in strijd met de islam. Haar rol in het zuiden van Libanon, vooral het bijzonder sociale karakter, heeft Hezbollah zeer populair gemaakt bij voor-

al de sjiïtische Libanezen. Hezbollah's doel is niet langer een islamitische revolutie en een gewapende machtsovername of invoering van de *sharia*. Het nieuwe politieke Manifest van 2009 bevestigt dit; er wordt niet langer verwezen naar een toekomstige Islamitische republiek in Libanon.

Die realistische kant heeft Hezbollah nog sterker laten zien in haar optreden tegenover Israël. De jihadistische invulling van haar verzet tegen Israël was nota bene een van de pilaren van de oprichting van Hezbollah. De 'jihad' die Hezbollah thans voert tegen Israël, lijkt echter meer op een realistische guerrilla, die bovendien wordt gereguleerd door wederzijdse schriftelijke afspraken. Ondanks de grote woorden en de hoeveelheid wapens van Hezbollah lijkt de strijd minder intensief te worden. Hezbollah staakt bovendien de vijandigheden wanneer zij dit raadzaam acht en stemde zelfs in het Libanese kabinet in met het staakt-het-vuren. Zij gaat dus zeer pragmatisch om met haar verzet tegen Israël. Dit heeft zijn weerslag gevonden in indirecte onderhandelingen over gevangenen en de 'rules of the game' en zou, bij veranderde omstandigheden, zelfs kunnen leiden tot besprekingen over een langdurige wapenstilstand. Vooralsnog geeft Hezbollah echter aan hierin geen heil te zien.

Dit afwijken van haar radicaal islamitische gedachtegoed heeft wel geleid tot een dialoog tussen Hezbollah en de buitenwereld. Gesprekken met joodse intellectuelen, Amerikaanse overheidsofficieren en (indirect) met Israëlische overheidsorganen zouden vroeger onmogelijk zijn geweest. Dat deze en andere groepen een dialoog met Hezbollah willen aangaan, duidt erop dat er internationaal een herwaardering van Hezbollah plaatsvindt.

Noten

- ¹ Cf. *Identiteit en doelen*, door het aanvankelijk clandestiene karakter van Hezbollah een van haar weinige vroege publicaties.
- ² Volgens Amerikaanse politieke analisten heeft een van de aanslagen op de Amerikaanse ambassade gediend als een opmaat naar de aanslagen op de mariniers een half jaar later. Brent Sadler, *CNN*, 11 GMT News, 23 oktober 2003. Bij die aanslag in West-Beiroet vielen 63 slachtoffers, waaronder de gehele CIA-afdeling voor het Midden-Oosten. Zie: Ann Byers, *Lebanon's Hezbollah, Inside the World's Most Infamous Terrorist Organizations*, Londen: Rosen Publishing Group, 2003, blz. 26-35.
- ³ *New York Times*, 27 april 2009.
- ⁴ Joseph Alagha, *The Shifts in Hizbullah's Ideology: Religious Ideology, Political Ideology and Political Program*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, blz. 32.
- ⁵ Ali Al-Kurani, *Tariqat Hizbullah fi Al-Amal Al-Islami [Hezbollah's Methode van Islamitische Mobilisatie]*, Teheran: Maktab Al-'Ilam Al-Islami: Al-Mu'assa Al-'Alamiyya, 1985, blz. 183-203.
- ⁶ Alagha, a.w. noot 4.
- ⁷ Omdat de PLO lange tijd de dienst uitmaakte in het zuiden van Libanon.
- ⁸ Shawn Teresa Flanigan & Mounah Abdel-Samad, 'Hezbollah's Social Jihad: Nonprofits as Resistance Organizations', in: *Middle East Policy*, vol. xvi, no. 2, zomer 2009, blz. 122-137, in het bijzonder (i.h.b.) blz. 122; Eyal Zisser, 'Nasrallah's Defeat in the 2006 War', in: *Middle East Quarterly*, vol. 16, no. 1, winter 2009, blz. 1-10, i.h.b. blz. 4.

- 9 Joseph Alagha, 'The Israeli-Hezbollah 34-Day War: Causes and Consequences', in: *Arab Studies Quarterly*, vol. 30, no. 2, lente 2008, blz. 1-22, i.h.b. blz. 6.
- 10 International Crisis Group, *Lebanon: Hizbollah's Weapons Turn Inward*, Middle East Briefing No. 23, 15 mei 2008, blz. 4.
- 11 Jim Quilty, 'Lebanon's Brush with Civil War', in: *Middle East Report Online*, 20 mei 2008, blz. 1-12, i.h.b. blz. 4.
- 12 Nadim Ladki, 'Hezbollah cuts Islamist rhetoric in new manifesto', 30 november 2009 (<http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE5AT3VK20091130>, bezocht op 2 december 2009).
- 13 Alagha, *a.w. noot* 9, blz. 11.
- 14 *The Guardian*, 13 juni 2009.
- 15 *The Guardian*, 26 juni 2009.
- 16 *New York Times*, 10 september 2009.
- 17 *New York Times*, 9 juni 2009.
- 18 Alagha, *a.w. noot* 4, blz. 156.
- 19 Laura Deeb, 'Hizbollah: A Primer', in: *Middle East Report Online*, 31 juli 2006, blz. 1-11, i.h.b. blz. 7.
- 20 Naim Qassem, *Hizbollah, The Story from Within*, Londen: Saqi, 2005, blz. 62-63.
- 21 Amal was een seculier sjii'tische politieke partij met een militaire vleugel, opgericht door Imam Musa al-Sadr tijdens het uitbreken van de Libanese Burgeroorlog in 1975.
- 22 Talal Salman, *Sira Dhatiyya li Haraka Muqawina 'Arabiyya Muntasira: Hizbullah [Een Autobiografie van een Zegevierende Arabische Verzetsbeweging]*, Beiroet: Al-Safir, 2000, blz. 7.
- 23 Daniel Sobelman, *Rules of the Game: Israel and Hizbullah After the Withdrawal from Lebanon*, Memorandum No. 69, Tel Aviv University: Jaffee Center for Strategic Studies, 2004, blz. 1-128.
- 24 Qassem, *a.w. noot* 20, blz. 111.
- 25 Deeb, *a.w. noot* 19, blz. 6.
- 26 *The Middle East Times*, 1 augustus 2008.
- 27 Augustus Norton, 'Hizbollah Through the Fog of the Lebanon War. An Interview with Augustus Richard Norton', in: *Journal of Palestine Studies*, vol. 36, no. 1, herfst 2006, blz. 54-70, i.h.b. blz. 57.
- 28 ICG, 10 oktober 2007, blz. 13.
- 29 Reinoud Leenders, 'How the Rebel Regained his Cause: Hizbollah & the Sixth Arab-Israeli War', in: *The MIT Electronic Journal of Middle East Studies*, vol. 6, zomer 2006, blz. 38-57, i.h.b. blz. 39.
- 30 Norton, *a.w. noot* 27, blz. 64.
- 31 Schlomo Ben-Ami, *Scars of War, Wounds of Peace*, New York: Oxford University Press, 2007, blz. 58.
- 32 *Financial Times*, 12 mei 2009.
- 33 Norton, *a.w. noot* 27, blz. 54.
- 34 Qassem, *a.w. noot* 20, blz. 134.
- 35 Dibble was destijds vice-assistent voor het Nabije Oosten van de Minister van Buitenlandse zaken.
- 36 *al-Akhbar*, geheimen van de pers, www.al-akhbar.com/, bezocht op 23 september 2009.
- 37 'Het verhaal van Amerikaanse contacten met Hezbollah: Onofficiële dialoog sinds jaren in Arabische en Europese Hoofdsteden', in: *Al-Mustaqbal* 1982, 19 juli 2005, blz. 3. *Al-Mustaqbal* is de krant van Saad al-Hariri, zoon van Rafiq Hariri en leider van de door het Westen gesteunde '14 maart-beweging'.

Joseph Alagha is postdoc-onderzoeker, Associate Professor of Islamic Studies aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij doet onderzoek naar islamitische bewegingen, Iran, Libanon, Hezbollah, de Palestijnse Intifada, jihadi Salafism en podiumkunsten in het Midden-Oosten.

Huub Damoiseaux is afgestudeerd in het internationaal recht (Universiteit Utrecht) en de politicologie, Internationale Betrekkingen (Universiteit van Amsterdam). In het kader van de laatste studie schreef hij in 2009 een afstudeerscriptie, waarin hij een vergelijking trok tussen Hamas, Hezbollah en de PLO.

In raadsels gedrenkt: 17 augustus 1945 en het manifest der prominenten

Ligt het aan mij; want ik snap het niet. Nederland moet 17 augustus 1945 erkennen als datum van de Indonesische onafhankelijkheid, zo schrijft een aantal prominente Nederlanders in *NRC Handelsblad* van 22 december 2009, gesteund door een illuster comité van aanbeveling. Maar wat bedoelen Peter de Reuver, Nico Schulte Nordholt, Adriaan van Dis, Nelleke Noordervliet en de andere initiatiefnemers eigenlijk? Het is nogal verwarrend.

Ik loop het even na. De uitroeping van de Republiek Indonesië op 17 augustus 1945, zo constateren zij, werd door de Nederlandse regering (zij refereren aan de uitspraken van minister Bot tijdens zijn bezoek aan Indonesië op 17 augustus 2005) 'tot op de dag van vandaag slechts politiek en moreel *geaccepteerd*'. 'Het ontbreken van volledige politieke erkenning door Nederland is', zo vervolgen zij, 'een historische nalatigheid die wij onrechtvaardig achten tegenover het Indonesische volk.'; 17 augustus 1945 dient ook *volledig* politiek en moreel te worden *erkend*. 'Dit jaar is het', zo stellen zij, 'zestig jaar geleden dat Nederland de soevereiniteit overdroeg aan de Verenigde Staten van Indonesië. Dat is een uitstekend moment om 27 december 1949 voortaan te zien als de datum waarop de soevereiniteit haar juridisch beslag kreeg, daarbij volledig erkennend dat de onafhankelijkheid al vanaf 17 augustus 1945 politiek een feit is.'

Ik kan er geen chocola van maken. Wat bedoelen de scribenten met 'slechts politiek en moreel geac-

cepteerd' en volledige politieke erkenning van een politiek feit, en wat is het verschil tussen die twee? En hoe verstaat zich die gewenste volledige, politieke erkenning in hemelsnaam tot de zonder meer onderschreven juridische overdracht in 1949? Nederland erkende toen toch pas de volledige onafhankelijkheid van Indonesië? Van de twee één. Je erkent 17 augustus 1945 volledig en dan is er geen erkenning in 1949 meer noodzakelijk. Of je houdt het bij de soevereiniteitsoverdracht. Eten van twee walletjes kan niet.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken reageerde in *NRC Handelsblad* van 23 december 2009 kort en bondig op de open brief. Het stelt dat Indonesië op 27 december 1949 onafhankelijk werd en niet op 17 augustus 1945. Het stelt echter ook dat de Nederlandse regering de Indonesische onafhankelijkheidsdatum van 17 augustus 1945 politiek en moreel heeft aanvaard. Een kordate, duidelijke reactie, zou je zeggen. Maar er rijzen al snel *second thoughts*. Ook hier hetzelfde probleem. Wat bedoelt het ministerie met 'politiek en moreel aanvaarden'?

Toch lijkt het allemaal zo eenvoudig. Op 30 januari 1995, het jaar van het onzalige staatsbezoek aan Indonesië, schreef het kabinet aan het parlement een heldere brief. Daarin verklaarde het dat de regering weliswaar in 1949 de soevereiniteit overdroeg, maar reeds in een eerder stadium, namelijk bij het akkoord van Linggadjati (25 maart 1947), de op 17 augustus 1945 uitgeroepen Republiek Indonesië *de facto* had erkend. 'De vraag hoe Nederland

nu aankijkt tegen de onafhankelijkheidsverklaring, vindt hierin zijn antwoord. Nederland erkent de onafhankelijkheidsverklaring van 17 augustus 1945 als een historisch vaststaand feit en geeft daaraan reeds sinds jaar en dag uitdrukking.'¹

Dit werd dan ook vervolgens de toonzetting van de speech die premier Kok op 17 augustus 1995 uitsprak op de Indonesische televisie. Daarin wenste hij de president en het volk van Indonesië oprecht geluk met 'deze mijlpaal'. 'De onafhankelijkheidsverklaring vijftig jaar geleden was het begin van een nieuw tijdperk in onze geschiedenis en in de betrekkingen tussen onze twee landen en volken.'² Waarom grijpt het ministerie van Buitenlandse Zaken daar niet op terug? Nu liet het zowel in 2009 als in 2005 (ondanks het gewaardeerde bezoek van minister Bot) het bij vage verklaringen die veel verwarring veroorzaken.

De brief uit 1995 en de speech van Kok spreken in ieder geval heldere taal. Al deze uitspraken komen op hetzelfde neer: een duidelijke erkenning als een historisch vaststaand, politiek feit en als een historische mijlpaal in de betrekkingen. Wat wil je nog meer? Wie verder gaat en een volledige erkenning wil, moet onder ogen zien dat dit logisch gezien alléén *de jure* kan zijn. Wat de schrijvers ook mogen beweren, een dergelijke erkenning is alleen mogelijk als men de kachel aanmaakt met de onder auspiciën van de VN tot stand gekomen soevereiniteitsoverdracht. Beseffen de schrijvers dat volledige erkenning allerlei niet te overziene, uiterst gecompliceerde en vergaande

juridische, politieke en financiële consequenties heeft?

Maar er doemt achter de discussie een nog veel klemmender vraag op. Waar zijn de initiatiefnemers op uit? Wil men de geschiedenis herschrijven? In de beste stalinistische traditie? Ik kan het me haast niet voorstellen. Indien dat zo is, lijkt de reactie duidelijk. Dat dient ten principale te worden verworpen. De geschiedenis kan niet worden herschreven, stelt John Jansen van Galen terecht vast in zijn reactie op het appèl.³ Ik val hem bij. Wie herschrijft, ontkracht de gebeurtenissen van toen en maakt de gehele periode 1945-1950 tot een irrelevant achterhoedegevecht. Alle inspanningen van de actoren die daarbij betrokken waren, verdwijnen achter de horizon. Niet alleen die van de Republikeinse vrijheidsstrijders en hun Nederlandse tegenvoeters, maar ook die van hoofdrolspelers, zoals Stikker, Van Roijen, Hatta, Roem en Simatupang. Ook de elementaire constructieve rol die de zo lang en door zo velen verguisde PvdA en Drees in de dekolonisatie vervulden, verdwijnt in de vuilnisbak.

Wat drijft de schrijvers toch? Uit de brief wordt het glashelder. Zij zien de gehele periode 1945-1950 als een 'fout verleden'. Zij reduceren

het regeringsbeleid tot 'een beslissing de Republiek Indonesië niet te erkennen en te trachten de soevereiniteit van Nederland met militaire middelen te handhaven'. Dat roept echter vragen op. Hun mening is allesbehalve representatief. Tegenover de traditionele visie dat Nederland zijn koloniaal gezag koste wat kost trachtte te handhaven, staat al sinds jaar en dag de overtuiging van revisionistische historici dat Nederland sinds eind 1945 een beleid voerde van geleidelijke dekolonisatie.⁴ Een beleid dat via de akkoorden van Linggadjati en Renville nota bene door de Republiek, de VN en de Verenigde Staten werd onderschreven. Een beleid dat na veel *ups and downs* uiteindelijk ook de basis legde voor het slotakkoord via de Rondetafelconferentie. Er heeft in Nederland een uitgebreide mytevorming plaatsgevonden. Bij mijn speurtocht in de archieven de afgelopen jaren ontdekte ik dat de origine van die mythen veel zo niet alles te maken heeft met de tumultueuze, als traumatisch ervaren slotjaren. Zij hebben het zicht ernstig vertroebeld op wat er werkelijk aan de hand was. Die werkelijkheid zag – en dat geldt in het bijzonder voor die duistere maanden na de tweede militaire actie – er heel anders uit dan gedacht.

Er bestaat geen monopolie op de waarheid. Ik ontzeg de initiatiefnemers hun dramatisch 'nu of nooit'-appèl niet, maar het komt toch vooral voor eigen rekening.

Noten

¹ Brief van de Minister President, Minister van Algemene Zaken en de Minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dd. 30 januari 1995, in: *Handelingen van de Tweede Kamer 1994, 1995*, 23900V.

² *NRC Handelsblad*, 18 augustus 1995.

³ Zie brief van John Jansen van Galen in *NRC Handelsblad*, 28 december 2009.

⁴ Voor een weergave van de discussie tussen traditionalisten en revisionisten zie: J.J.P. de Jong, 'Traditionalistische visie op dekolonisatie van Indonesië' (Review essay n.a.v. H.W. van den Doels *Afscheid van Indië*), in: *Internationale Spectator*, januari 2001, blz. 40-44.

Joop de Jong is historicus. In 1988 promoveerde hij op *Diplomatie of strijd*, de beginjaren van de dekolonisatie. In 1998 verscheen van zijn hand *De Waaier van het fortuin*. Komend najaar verschijnt ijs en weder dienende *Multatuliaanse visioenen, revolutionaire stormen. Hoe Nederland zich een weg baande uit het moeras van de Indonesische kwestie*, dat handelt over de slotjaren van de dekolonisatie.

Nederland als spijtoptant

Het relatieve gewicht van Nederland in de internationale politiek wordt er niet groter op. Daar helpt geen realisme of idealisme aan. Nu de hoop taant mede vorm te kunnen geven aan het grote wereldgebeuren, lijkt een neiging groeiende zich dan maar op het verleden te richten. Dit kan door links en rechts excuses aan te bieden voor wat voorvaders, al dan niet te goeder trouw, hebben aangericht. Of door, zoals eind vorig jaar een manifest verlangde,¹ de soevereiniteit over Indië te laten eindigen in augustus 1945, waarmee een toenmalig naïef streven om aan de nieuwe republiek enig federaal tegenwicht tegen Javaanse suprematie mee te geven, achteraf als agressie wordt aangemerkt. Eerder dit decennium trad een regering af omdat haar voorganger, op gezag van de Verenigde Naties, met een tekort aan middelen had gedacht Srebrenica te vrijwaren van een Servische aanval.² Gedane zaken nemen daarmee geen keer.

Intussen heeft zich eind vorig jaar een aantal Nederlandse oud-ministers samen met volkenrechtsgeleerden verenigd in een stichting onder de naam *The Rights Forum*, met als doel naleving van het internationale recht voor het Nabije Oosten te bevorderen. Is ook hier een hang naar terugwerkende kracht in het spel, nu nogal wat deelnemers in het verleden volop verantwoordelijkheid hebben gedragen voor het buitenlands beleid? Staat bij hen een verwacht effect voorop of toch ook hier een worsteling met het verleden? Enige maanden eerder had oud-premier Dries van Agt voor dit

initiatief een basis gelegd met zijn boek *Een schreeuw om recht*. Deze vooral juridische studie loopt uit op een aanklacht tegen het optreden van Israël jegens de Palestijnen. Maar een en ander komt ruim veertig jaar nadat in bezet gebied was begonnen met een politiek van annexatie en kolonisatie, en meer dan dertig jaar nadat, bij het eerste topperleg in Camp David, president Sadat van Egypte, voor zover het Palestijnse rechten betreft, met lege handen naar huis was gestuurd.

Van Agt probeert nu antwoord te geven op de vraag waarom hijzelf pas zo laat het licht heeft gezien.³ Weliswaar erkent hij volmondig dat zijn blik in de jaren '70 en '80 door vooroordeel was vertroebeld, maar van echte verblindings wil hij niet spreken. 'Want wat zich toen in de bezette gebieden voordeed was heel verschillend van hoe de situatie sedertdien is veranderd.' (blz. 25) Verderop licht hij toe waarom hij nu, tussen tal van nog gewelddadiger regimes, zich zo specifiek keert tegen Israël. Voor die betrokkenheid, door anderen wel gezien als een fixatie, voert hij verschillende motieven aan (blz. 261-62). Om te beginnen kan hij zich als burger nu eenmaal niet in gelijke mate inzetten tegen alle onrecht in de wereld. Verder koestert hij als christen een bijzondere belangstelling voor het heilige land en een behoefte zich te distantiëren van op bijbelse noties gefundeerde wandaden. Als Europeaan wil hij zich bovendien niet losmaken van de verantwoordelijkheid van ons werelddeel voor het ontstaan van het vraagstuk (Britse dubbelhartig-

heid, shoah). En ten slotte ziet hij als jurist, al was het maar op grond van een desbetreffend artikel in de grondwet, bij uitstek een taak voor Nederland om internationaal recht te doen handhaven.

Bij dit lijstje valt op hoe een toch zeker ook goed denkbare en meer politieke beweegreden ontbreekt, namelijk dat de rechtsschendingen door Israël, decennia lang gedekt door een afzijdige houding van de Verenigde Staten, meer dan welk conflict elders ook de mondiale stabiliteit bedreigen. Onrecht en hypocrisie vormen een giftig mengsel. En een wereldomspannende frustratie wordt hier nog versterkt doordat het conflict zich afspeelt op een breukvlak van culturen, met elk haar grensoverschrijdende loyaliteiten.

De wél aangevoerde drijfveren zijn overigens stuk voor stuk respectabel, al wringen ze in meer dan een opzicht. Ook al bij het begin van zijn politieke loopbaan was Van Agt immers zowel christelijk Europeaan als beroepsjurist. In zijn rol van premier mocht hij zelfs, de degens kruisend met Den Uyl over internationaal beleid, graag de rechtsgeleerdheid invoeren als 'koningin der wetenschappen'. Welnu, de schendingen door Israël (annexatie, kolonisatie) begonnen meteen in 1967 en wanneer inderdaad hypocrisie een extra gevaarlijk ingrediënt vormt, dan slaat dit nog sterker terug op de destijds dominante Arbeidspartij dan op coalitiepartners die pas na 1977 aantraden en die meer in termen van belangen plegen te spreken dan van een verheven roeping. Bij mijn weten echter was voorheen bij Van

Agt nooit gebleken van aandacht voor – of aanvankelijk zelfs maar kennis van – politieke en juridische aspecten van het conflictgebied.

En wie nu alsnog de pretentie voert het internationale recht hoog te houden, zal dit moeten laten gelden zonder aanzien des persoons of des lands. Trouwens, Van Agt zelf verwijt de huidige regering juist dat die de internationale rechtsorde selectief nastreeft. Ik besef terdege dat hij nu niet voor elk geval afzonderlijk een stichting in het leven kan roepen. Maar een beschouwing in iets breder kader zou zijn intellectuele positie hebben versterkt. Wat, zo kan men zich bijvoorbeeld afvragen, onderscheidt in zijn eigen ogen de bezettingspolitiek van Israël op de Westelijke Jordaanoever van het Marokkaanse pendant in de Westelijke Sahara, twee gevallen waar de Verenigde Naties eindeloos aan het lijntje worden gehouden en die door Europees toedoen zijn gecompliceerd?

Wat denken Van Agt en met hem de stichting *The Rights Forum* nu *in concreto* te bereiken? Zeker, het is altijd nuttig wanneer een regering in Den Haag wordt gewezen op haar

te selectieve ambitie met betrekking tot recht en mensenrechten, temeer waar die eenzijdigheid in dit geval botst met de houding van de Europese partners en bovendien gepaard gaat met lippendienst aan hoge waarden. Maar niet alleen beschrijft Van Agt treffend hoe het tij voor een levensvatbare Palestijnse staat snel verloopt, ook benoemt hij overtuigend de factoren in de Verenigde Staten die maken dat de in naam machtigste mogendheid ter aarde zich feitelijk gedraagt als satelliet van het kleine Israël. Soms komt een politieke bijdrage gewoon te laat, hier vanwege voldongen feiten in de regio en een als gezegd slinkende relevantie van Nederland of zelfs maar van Europa.

Misschien kan een land als Nederland bezwaarlijk in zijn externe beleid consequent kiezen tussen idealisme en opportunisme. Maar opportunisme verkleed als idealisme maakt wel het minst van al kans gemoederen van partijen bij conflicten ontvankelijk te maken voor een vergelijk. De nieuwe stichting wil dat Nederland de daad bij zijn mooie woorden voegt. Een alternatief is natuurlijk dat het zijn

teksten aanpast aan zijn koers. Het mag dan geen baas zijn over de wereld of over de geschiedenis, het is wel baas over eigen woordkeus. Ook dan al hoeft het zich wellicht minder vaak achteraf te schamen.

Noot

¹ *NRC Handelsblad*, 22 december 2009.

² Begin dit jaar boog Nederland zich over zijn verleden met betrekking tot Irak 2003. De commissie-Davids (met uitzondering van A.P. van Walsum) verweet toenmalig minister van buitenlandse zaken J.G. de Hoop Scheffer dat die, toen hij op 9 augustus 2002 de lijn uitzette voor het Irak-beleid, te weinig had omgekeken naar het volkenrecht. Exact vier maanden voordien, op 9 april 2002, had het NIOD over Bosnië 1993 juist gerapporteerd dat ambtsvoorganger P.H. Kooijmans zich te veel van het volkenrecht had aangetrokken. Beide rapporten vonden op die punten brede bijval. Historisch zelfonderzoek garandeert blijkbaar niet overal een vaste lijn.

³ Dries van Agt, *Een schreeuw om recht: de tragedie van het Palestijnse volk*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2009; besproken door Roel Meijer in het januarinum-mer 2010 van dit blad (blz. 49-50).

Dr S. Rozemond was directielid/onderzoeker van Instituut Clingendael.

Filmrecensie Heikelien Verrijn Stuart

Neurenberg relevant voor nu

Film: Nuremberg: its lessons for today

Regie: Pare Laurentz en Stuart Schulberg (1948)

Productie: Sandra Schulberg/Waletzky Restoration (2009)

Jaar: 2009

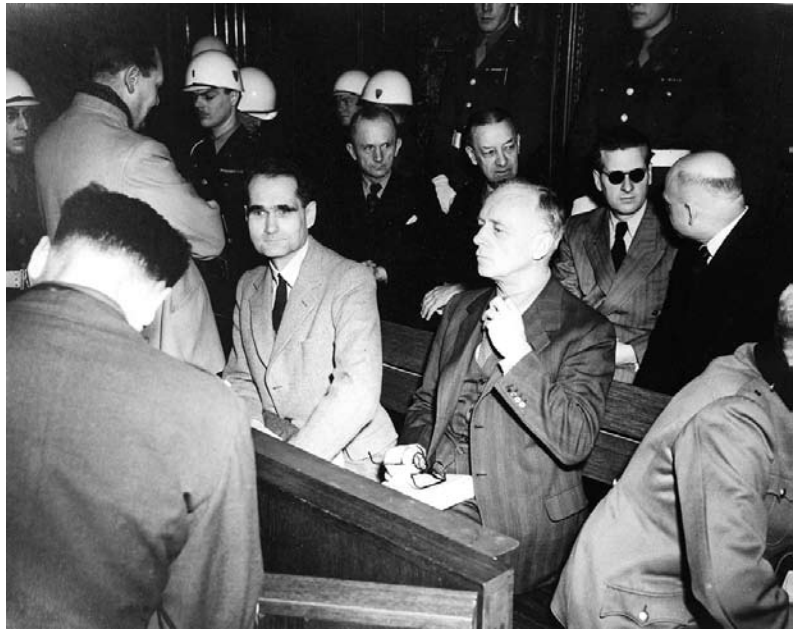
Info: zwart-wit, 78 min.

Beschikbaarheid: Movies that Matter DVD series

In november 2009 ging de gerestoreerde documentaire *Nuremberg: Its lesson for today* in Den Haag in première, in het kader van de Erasmus Prijs, die deze keer aan Antonio Cassese, de eerste president van het Joegoslavië Tribunaal, en aan Benjamin Ferencz, aanklager in het *Einsatzgruppen*-proces in Neurenberg, werd toegekend.

Misschien is deze film wel interessanter om zijn geschiedenis en context dan als film op zich zelf. De beelden uit de film zijn immers overbekend. Ze zijn ontelbare keren in andere films, zowel documentaires als speelfilms, gebruikt. De nazi-leiders in de verdachtenbank; de *close-up* van Göring; de hartverscheurende beelden uit de concentratiekampen; Robert Jackson, de Amerikaanse aanklager; de verslaggevers en stenografen; de kleine, overvolle rechtszaal.

Het was de Amerikaanse aanklager in Neurenberg, Robert Jackson, die al in een vroeg stadium doorhad dat 'beeld meer zegt dan 1000 woorden'. Op zijn verzoek vormde het *Office of Strategic Services* (OSS), de voorganger van de CIA, een filmteam onder leiding van de fameuze regisseur John Ford (*Stagecoach*, *The Grapes of Wrath*). De gebroeders Budd en Stuart Schulberg, afkomstig uit een familie van filmmakers en beiden in dienst van de Amerikaanse



V.r.n.l. Von Ribbentrop, Hess en Goering (die zich heeft omgedraaid)

strijdkrachten, kregen de opdracht twee films ter ondersteuning van het bewijs samen te stellen. Stuart Schulberg kreeg samen met de sociale-filmmaker Pare Lorentz de verantwoordelijkheid voor het scenario en de regie van het officiële documentaire verslag van het proces.

Uit meer dan 100 kilometer moeizaam verzameld beeldmateriaal compileerden de Schulbergs de vier uur durende film *Nazi Plan*, en de 60 minuten lange film *The Nazi Concentration Camps*, bestaande uit opnamen door de nazi's zelf gemaakt en door de Britse en Amerikaanse troepen gefilmd bij de bevrijding van de kampen. Dit kostte zoveel tijd en energie, dat zij het filmen van het proces moesten overlaten aan cameramensen van het *Army Signal Corps*, die van het ruim tien maanden durende proces slechts 25 uur en lang niet alle sleu-

telmomenten op film vastlegden. Gelukkig zijn de geluidsopnamen en de transcripties wél integraal beschikbaar, maar wie een film of documentaire over 'Neurenberg' wil maken op basis van authentieke beelden, zal het met die 'magere' 25 uur moeten doen.

Nuremberg: Its lesson for today, zoals de documentaire over het proces uiteindelijk zou gaan heten, is geheel samengesteld uit opnamen van het proces en uit de twee films die tijdens het proces door de aanklagers zijn vertoond. Op één uitzondering na. Stuart Schulberg voegde een opname toe van een geïmproviseerde gaskamer in Mogilev (Belarus) om een indruk te geven van de aanvankelijke methode van vergassen die vooral in het oosten en door de *Einsatzgruppen* werd toegepast. Uitlaatgassen van een vrachtauto werden een kleine ruimte ingeblazen



en omdat het beeld niet geheel voor zichzelf sprak, zette hij er het geluid van een draaiende motor onder. De reacties van de verdachten die in de film zijn te zien, zijn soms afkomstig van andere momenten in het proces, maar verder is er niet gemanipuleerd met het beeldmateriaal.

Jackson en Schulberg streefden ernaar een documentaire te produceren die de 'eerlijkheid, waardigheid en grondigheid' van het proces zou weergeven en minimaal zou afwijken van de volgorde en het verloop van het proces. In Washington dachten daar op het *War Department* echter anders over. Van begin tot eind bemoeide Washington zich met het script en de film. In plaats van een nuchter verslag wilde men een veel dramatischer aanpak. Er moesten – nog – meer beelden van de naziwreedheden worden opgenomen en de film moest in dienst staan van de heropvoeding en de denazificatie van de Duitsers.

Terwijl de Amerikanen onderling streden over het script, brachten de Sovjets hun eigen versie uit van 'Neurenberg', gebaseerd op hetzelfde beeldmateriaal, maar met een zwaar accent op de Duitse misdrijven in Oost-Europa en op de rol van de

Russische aanklager in Neurenberg. In mei 1947 wisten zij zelfs hun film te vertonen in een groot theater op *Times Square* in New York, wat geheel in de sfeer van de tijd leidde tot de constatering in *Variety* dat de knoeiboel van het Amerikaanse leger '*let Reds beat Yanks on Nuremberg film*'.

Washington bleef dwarsliggen en pas in april 1948 vond de laatste montage van *Nuremberg* plaats. Het resultaat belichaamde de ideeën en de aanpak die Jackson en Schulberg – Lorentz, die als een leeuw voor de film had gevochten, had afgehaakt en zou nooit meer een film maken – zich hadden gewent.

Ze waren te laat. De Koude Oorlog beheerste inmiddels de internationale verhoudingen. Sinds juni 1948 was de blokkade van Berlijn door de Sovjetunie een feit. In april van dat jaar was het Marshall Plan van start gegaan. De Amerikanen hadden geen belang meer bij het criminaliseren van de Duitsers. Integendeel, zij deden er alles aan de Duitsers te sterken in eigenwaarde en ze politiek aan het Westen te binden. *Nuremberg* heeft wel nog een jaar door Duitsland getoerd, waar hij tot ontroering en beroering leidde. Maar het effect van die vertoningen werd

gesmoord in de propaganda van de Koude Oorlog.

In Amerika kreeg de militaire top het voor elkaar dat de film nooit in de theaters zou worden uitgebracht. De film werd niet openlijk verboden, maar effectief 'suppressed', en de originele filmband is verdwenen, misschien zelfs vernietigd. John Norris, die voor de *Washington Post* onderzocht waarom de legertop zo bang was voor deze film, constateerde dat er personen waren in de Verenigde Staten die dachten 'dat de Amerikanen zo simpel zijn, dat ze maar één vijand tegelijk kunnen haten'. 'Vergeet de Nazi's', adviseerden zij, 'en concentreer je op de Rooien.'

Zestig jaar later nam filmproducent Sandra Schulberg, de dochter van Stuart, de taak op zich de film alsnog de wereld in te sturen. Op basis van brieven en documenten van haar jong gestorven vader en in nauwe samenwerking met haar oom Budd reconstrueerde ze de geschiedenis van de film en schreef ze het binnenkort te verschijnen boek *The Celluloid Noose*. Ze vormde een team om de enig overlevende bruikbare versie van de film te restaureren en verbeteren, onder meer door de stemmen van de procesdeelnemers zelf te laten horen, in hun eigen taal, in plaats van de vervreemdende *voice-over* van de Engelstalige verteller.

Vertoning in Nederland

Het Nederlandse Nationaal Archief leverde een belangrijke financiële bijdrage aan de restauratie en zette daarmee een avontuurlijke stap naar filmarchivering. In het kader van de Erasmus Prijs organiseerde *Movies that Matter*, voortgekomen uit het door Amnesty International opgezette filmfestival, een rondreis van *Nuremberg* langs de filmhuizen in Nederland. Ik heb de film, deels samen met Sandra Schulberg, aan zeer verschillende groepen gepresenteerd en daarbij viel op dat het publiek vooral door twee aspecten werd getroffen. Om te beginnen door het feit dat de film al die jaren niet vertoond mocht worden in de theaters



in Amerika. En ten tweede door de beelden van de concentratiekampen, van de mensen in de gaskamer die langzaam voor onze ogen sterven en van de stapels uitgemergelde lijken die door een Britse militair met een bulldozer in een kuil worden geschoven. Middelbare scholieren, van wie men zou verwachten dat zij door het geweld op televisie en in computerspelletjes immuun zijn geworden, bleken verbijsterd door de wreedheden van de Tweede Wereldoorlog. Maar ook ouderen, die de beelden al veel vaker hadden gezien, reageerden emotioneel.

De film bleek aanleiding te geven voor een groot aantal vragen. Waarom komen deze beelden zo hard aan? Is de wrede werkelijkheid van de Tweede Wereldoorlog vervaagd of hebben de beelden zo'n schokeffect doordat ze worden vertoond in de context van het vrij droge, zakelijke strafproces? Zijn we door de contemporaine gewelddadige conflicten niet gewend geraakt aan het zien van geweld? Of komen de beelden uit Bosnië, Rwanda, Afghanistan, Irak, de DRC en Darfur in gefilterde vorm tot ons? Het mag lijken dat we dankzij het medium televisie dichterbij de werkelijkheid staan, maar als er een 'war amongst the people' wordt gevoerd, bevinden de camera's zich dan

ook tussen de mensen?

Wat zeker een rol speelt, is dat een deel van de gruweldaden door de nazi's zelf is gefilmd. Films-als-trofee zijn met de komst van de videocamera en de camera op de mobiele telefoon een bekend verschijnsel; de *Scorpio*-film, waarop is te zien hoe een Servische paramilitaire groep jonge mannen uit Srebrenica vernedert en vermoordt, is een recent voorbeeld. Ze zijn zo navrant, juist doordat ze door de daders zelf zijn gefilmd, met trots en om later nog eens met wellust naar te kijken en omdat ze een blatante, onontkoombare bekentenis van de misdrijven inhouden.

Ook de verbazing en verontwaardiging over het uit de roulatie houden van *Nuremberg* geven te denken. Zijn wij zo kort van memorie dat we niet meer weten dat censuur tijdens de Koude Oorlog aan de orde van de dag was? *Nuremberg* was zeker niet de enige film over de oorlog die onder druk kwam te staan. Alain Resnais kreeg in Frankrijk pas een exploitatievergunning voor *Nuit et Brouillard* (1955), toen onder meer beelden van een Franse gendarme met duidelijk herkenbare kepi in een doorgangs-

kamp eruit waren gehaald. De film mocht dat jaar alleen 'hors competition' meedraaien op het festival in Cannes, om te voorkomen dat hij een prijs zou krijgen. De Britten verboden het uitbrengen van de documentaire van de Britse cameraman die de bevrijding van Bergen Belsen had gefilmd; pas in 1985 kon deze film in het openbaar worden vertoond.

In 1961 gooide Stanley Kramer met zijn film *Judgement at Nuremberg* de knuppel in het hoenderhok, niet alleen door de première op een steenworp afstand van de Berlijnse muur te laten plaatsvinden, maar vooral door de politieke druk die de Amerikanen tijdens de Koude Oorlog op hun eigen aanklager in Neurenberg, in het proces tegen nazi-rechters, uitoefenden, in beeld te brengen. Kramer durfde het bovendien aan, de lijn door te trekken van de politieke klemsituatie van rechters in het Derde Rijk naar die van de Amerikaanse Neurenberg-rechter een paar jaar na de val van het nazi-regime. Hij laat zien hoe door de bevrijders pogingen werden ondernomen niet alleen de films over 'Neurenberg', maar ook de processen zelf te instrumentaliseren voor politieke doeleinden.

Nuremberg: Its lesson for today zal deze maand tijdens het Filmfestival van Berlijn voor het eerst sinds 1948 weer in Duitsland te zien zijn.

Heikelien Verrijn Stuart is jurist en filosoof. Zij maakte deel uit van de jury van de Erasmus Prijs 2009 en schreef ter gelegenheid van de prijs, samen met Marlise Simons van *The New York Times*, het boek *The Prosecutor and the Judge* (Amsterdam University Press, 2009). Zij is onder meer lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, de *Restitutie Commissie Cultuurgoeederen en Tweede Wereldoorlog* en bestuurslid van *Movies that Matter*.

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling. Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

Boekbesprekingen

De kredietcrisis: over oorzaken, hoofdrolspelers, beleid en oplossingen

Gerard Driehuis

De daders en de meelopers. Wie is wie in de kredietcrisis.

Amsterdam: Balans, 2009; 160 blz.; 15,- euro; ISBN: 978-94-600-3197-7

Casper van Ewijk & Coen Teulings

De grote recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis.

Amsterdam: Balans, 2009; 224 blz.; 15,- euro; ISBN: 978-94-600-3224-0

Paul Krugman

De crisiseconomie. Hoe een herhaling van de grote depressie kan worden voorkomen.

Amsterdam: Balans, 2009; 224 blz.; 18,95 euro; ISBN: 978-94-600-3021-5

Olav Velthuis & Liesbeth Noordegraaf-Eelens

Op naar de volgende crisis. Over het verleidend vermogen van de financiële markt.

Kampen: Klement, 2009; 128 blz.; 14,95 euro; ISBN: 978-90-868-7-47-9

Rond kerst 2008 waren de economische vooruitzichten dramatisch. Volgens alle commentatoren zou de economische ontwikkeling in 2009 veel ellende brengen, met scherpe daling van inkomens en een snel oplopende werkloosheid. En zie, met kerst 2009 is er toch weer enige hoop voor 2010. De ontwikkelingen in 2009 begonnen dan wel dramatisch, maar het einde liet toch tal van signalen zien die duiden op een positiever perspectief voor 2010. Anderen daarentegen waarschuwen tegen dat optimisme. Het mag vorig jaar dan meegevallen zijn, de echte ellende staat ons nog te wachten. In 2010 zal de groei tegenvallen, zal de werkloosheid nu echt sterk oplopen en zal het begrotingstekort niet te redresseren zijn.

Het afgelopen jaar heeft een groot aantal publicaties over de crisis opgeleverd, over oorzaken, hoofdrolspelers, gevoerd beleid en oplossingen. Ook de Nederlandse uitgevers hebben zich niet onbetuigd gelaten.

Deze sector heeft in ieder geval niet onder de crisis geleden. Uit dit ruime aanbod worden hier vier boeken besproken, een van Paul Krugman en drie van Nederlandse auteurs: Driehuis, Velthuis & Noordegraaf-Eelens en Van Ewijk & Teulings.

Paul Krugman, winnaar van de Nobelprijs 2008, een bewonderd columnist voor de *New York Times* en met die columns zeker in de Verenigde Staten een spraakmakende econoom, vergelijkt de huidige crisis met een aantal eerdere crises. Allereerst is dat de grote Depressie van de jaren '30 van de vorige eeuw. Daarnaast gaat hij uitgebreid in op de crises die Japan, Zuidoost-Azië en Latijns-Amerika in de jaren '90 troffen. Zijn stelling is dat we ten onrechte niets van deze crises geleerd hebben. Deze crises weerspreken in zijn ogen de opvattingen van bijvoorbeeld Lucas, die poneerde dat dankzij de ingrijpende liberalisering na 1980 de conjunctuurbeweging nu beteugeld was. Depressiepreventie

was in die visie niet echt meer nodig, en daarmee had ook macro-economisch beleid sterk aan betekenis ingeboet. Krugman stelt dat de huidige crisis juist duidelijk maakt dat de inzichten van Keynes nog steeds zeer bruikbaar zijn. Krugman maakt duidelijk dat nationale regeringen, internationale instanties, Greenspan en bankiers ('Masters of the universe') op tal van momenten verkeerde keuzen hebben gemaakt, onverantwoorde risico's hebben genomen, dan wel onvoldoende toezicht hebben uitgeoefend. Daardoor is de economie steeds verder uit het lood geraakt. Te lang hebben we gedacht immuun te zijn geworden voor crisis, maar de crisis-bacil heeft ons onverbiddelijk bereikt.

Volgens Krugman is nu een noodsituatie ontstaan, die om een ingrijpende reddingsoperatie vraagt. Beleidsmakers over de hele wereld moeten ervoor zorgen dat er weer kredieten beschikbaar komen en dat de bestedingen niet terugvallen. Beide aanbevelingen zijn het afgelopen jaar ook in praktijk gebracht, op een grotere schaal dan Krugman zelf bij het schrijven van zijn boek verwachtte. Voor de langere termijn is een grondige herziening van de internationale financiële wereld nodig. Gebeurt dat niet, komen er geen nieuwe spelregels voor de financiële globalisering, komt er geen beter en strikter toezicht, dan is de volgende financiële crisis onvermijdelijk.

Waar Krugman meer de nadruk legt op macro-economische verbanden en instituties, daar geeft *Gerard Driehuis* alle aandacht aan de mensen achter de crisis. Welke mannen hebben door machtsheer, inhagigheid of onvermogen dit economisch drama van ongekende omvang gecreëerd? Wat was

eigenlijk de moraal aan de top? Na een inleidend hoofdstuk over de oorzaken van de crisis schetst hij in negen portretten de rol en werkwijze van vier Amerikanen (Greenspan, Fuld, Cassano en Madoff), twee Belgen (Tilmant en Lippens) en drie Nederlanders (Kok, Wellink en Rijkman Groenink). In de ogen van de auteur hebben alle genoemde personen gefaald, soms omdat ze bewust streefden naar zelfverrijking, soms omdat ze onvoldoende verzet boden tegen onverantwoorde beslissingen, soms omdat ze niet geschikt waren voor de positie waarop ze terechtgekomen waren. In zijn inleiding geeft Driehuis aan dat in deze mannenwereld vrouwen wellicht het verschil hadden kunnen maken, omdat vrouwen minder risico's zouden hebben genomen. Ook over economen oordeelt hij niet positief.

Na zo'n overzicht is het jammer dat de auteur geen namen noemt van mensen die wél aan de maat waren. Waren die mensen er wel? Wat hebben die dan gedaan? Hebben mensen wel de mogelijkheid gehad deze ontwikkelingen bij te sturen?

Olav Velthuis en Liesbeth

Noordegraaf-Eelens kijken met een filosofische en sociologische blik naar de crisis. Zij beginnen met een uitgebreide verhandeling over taal en communicatie. Ontegenzeggelijk is dat een aspect waaraan economen niet veel aandacht besteden, al beseffen ze terdege hoe belangrijk dat is. Wie herinnert zich niet de eerste persconferenties van Duisenberg als president van de Europese Centrale Bank? Terwijl hij eerder als president van de Nederlandsche Bank moeiteloos persconferenties had overleefd, moest hij zich nu voor een kritischer publiek in een vreemde taal uiten. Dat ging hem in het begin niet goed af. Juist op die momenten is de woordkeuze van doorslaggevend belang. Later heeft hij zich overigens prima gerevancheerd. Velthuis en Noordegraaf-Eelens maken duidelijk dat deze crisis de geloofwaardigheid van centrale bankiers, en daarmee

hun communicatiestrategieën, ernstig heeft ondermijnd. Door jarenlang toe te staan dat banken zich te buiten gingen aan te risicovolle strategieën en aan ongerechtvaardigde beloningen, door geen of onvoldoende toezicht uit te oefenen, is hun positie ernstig ondergraven. Juist nu, in deze moeilijke omstandigheden, als ingrijpende maatregelen nodig zijn, is dat slinkend vertrouwen in beleidsmakers een groot probleem. Hoe slaag je erin een onzekere, zich belazerd voelende bevolking te overtuigen van de noodzaak om nu wel hard in te grijpen?

Daarnaast mogen ook economen zich deze crisis aanrekenen. Niet zozeer dat ze deze crisis niet voorzagen, maar vooral doordat ze zogenaamde risicomodellen ontwikkelden die de indruk wekten dat banken op een verantwoorde wijze met grote risico's omgingen, terwijl ze, zo bleek in 2007 en 2008, alleen maar schijnzekerheid boden. Daarbij speelde collectieve verblindheid een belangrijke rol. De auteurs maken duidelijk dat economische, sociologische en psychologische factoren daarbij van groot belang waren. Afwijkende ontwikkelingen of tegenstrijdige visies werden niet gepercipieerd, en indien wel, afgewezen. Deze analyse biedt een mogelijke verklaring voor de vraag of mensen werkelijk tegenspel konden bieden.

Velthuis en Noordegraaf-Eelens eindigen pessimistisch. Ook al wekken regeringen, centrale banken en beleidsmakers de indruk dat ze nu wél hun les hebben geleerd, toch zijn de auteurs van mening dat we straks opnieuw dezelfde overschatting van onze eigen kennis zullen moeten constateren, als de volgende crisis uitbroken is.

Economen als boosdoener

In al deze boeken komen de economen er niet goed vanaf. Natuurlijk gaat het daarbij vooral om die economen die zich met risicomodellen en riskant bancaire beleid hebben be-

ziggehouden, maar ook algemeen-economen die zich met prognoses bezighouden, zijn uit de gratie geraakt. In Nederland richtte de ontevredenheid zich in dat verband vooral op het Centraal Planbureau (CPB). Hoe kon het gebeuren dat het CPB nog in september 2008 tamelijk optimistisch was over de economische ontwikkeling in 2009, terwijl medio februari 2009 de directeur van het CPB publiekelijk moest verkondigen dat er sprake was van een dramatische teruggang? Wellicht mede om deze kritiek te pareren, besloot het CPB een aparte publicatie uit te brengen om tekst en uitleg te geven over deze economische crisis, alsmede over de rol van het CPB.

Voor CPB-begrippen is het een tamelijk vlot (met veel vaart, zo staat op de achterflap) geschreven boek, maar zelfs in een volledig geanonimiseerde versie zou direct duidelijk zijn dat het om een CPB-publicatie gaat. Natuurlijk, normaal gesproken treffen we daarin geen *cartoons* aan of een citaat van Bo Derek, maar de keuze van thema's, de data en de argumenten komen bekend voor. Successievelijk worden het ontstaan van de bankencrisis, de crisis in 2008, de dramatische daling in de wereldhandel, de mogelijke gevolgen, de situatie op en gevolgen voor huizenmarkt, arbeidsmarkt, pensioenmarkt, banken en klimaatcrisis uiteengezet. Duidelijk wordt dat we de komende jaren voor ingrijpende aanpassingen staan, die voor veel mensen pijnlijk zullen zijn. Daarbij is ook de *timing* van belang. Wanneer en hoe wordt het huidige stimuleringsbeleid geleidelijk beëindigd, wanneer wordt begonnen met het weer op orde brengen van de overheidsfinanciën, wanneer stoppen centrale banken met hun ruimhartig kredietbeleid?

Ter relativering maken ze duidelijk dat deze crisis de Nederlander niet erg ongelukkig hoeft te maken. De ontwikkelingen van de afgelopen 30 jaar hebben duidelijk gemaakt dat recessies en depressies (maar overigens ook zeer gunstige perioden)

nauwelijks terug te vinden zijn in ons welbevinden.

Er is geen enkele twijfel over het *internationale karakter* van deze crisis. In nagenoeg alle landen is de economie de afgelopen decennia ge-liberaliseerd en 'geglobaliseerd', zijn overheden teruggetreden en is aan toezicht minder betekenis gehecht. Natuurlijk, in het ene land ging men verder dan in het andere land, maar de tendens was overal zichtbaar. Duidelijk is ook dat de marges in de Verenigde Staten het verst waren opgerekt (niet voor niets waren daar de uitwassen ook het scherpst). Niet vreemd dat juist daar de crisis uitbrak, toen steeds meer huizenbezitters hun hypotheeklasten niet meer konden opbrengen. Ook al leggen de auteurs van de hier besproken

boeken hun eigen accenten, toch is er weinig verschil in het aangeven van de oorzaak van deze crisis.

Het valt wel te betreuren dat in alle boeken de toekomstvoorspelling erg mager is. Het lijkt me heel moeilijk om als beleidsvoorbereider hieruit zinvolle beleidslijnen te ontwikkelen. Wellicht is het daar ook nog te vroeg voor, maar vragen als: Hoe gaan we de economische ordening mondiaal zo aanpassen, dat de kans op *bubbles* afneemt, terwijl die nu juist versterkt werden; dat ernstige crises voorkomen worden; dat zo goed mogelijk met klimaat en schaarse grondstoffen wordt omgegaan; en dat inkomensongelijkheid tussen, maar zeker ook binnen, landen, wordt beperkt?, zullen zeker op ons afkomen.

Dat zijn altijd al moeilijke vragen geweest, zeker ook om op internationaal niveau tot goede afspraken te komen. Nu er geen dominante economie meer is, die in staat is benevolent handelend de nieuwe spelregels doorgevoerd te krijgen, zijn de vooruitzichten nog somberder. Wellicht staat er een nieuwe Keynes op, die ons die nieuwe spelregels duidelijk maakt.

Kees van Paridon

Prof. dr C.W.A.M. van Paridon is hoogleraar economie in de opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is lid van de Algemene Redactie van de *Internationale Spectator*.

Belgische bronnen over Europees beleid

Françoise Peemans, Thierry Grosbois & Paul-Eric Hanquet (red.)

Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance, Tome V, L'Europe: L'Intégration politique/Belgische diplomatieke stukken 1941-1960. Van onafhankelijkheid tot onderlinge afhankelijkheid, Boekdeel V, Europa: politieke integratie.

Brussel: Académie royale de Belgique/Koninklijke Vlaamse Academie van België, 2009; 249 blz.; 62,= euro; ISBN: 978-90-6569-048-7

Paul De Visscher & Yves Lejeune (red.)

Belgische diplomatieke stukken 1941-1960. Van onafhankelijkheid tot onderlinge afhankelijkheid, Boekdeel VI, Het statuut van Duitsland/ Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance, Tome VI, Le statut de l'Allemagne.

Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België/Académie royale de Belgique, 2009; 403 blz.; 62,= euro; ISBN: 978-2-8031-0257-0

Sinds 1998 geeft de Koninklijke Vlaamse Academie van België de documentenuitgave *Belgische diplomatieke stukken 1941-1960* uit. Deze prachtige serie is thematisch opgezet en strikt tweetalig. De delen verschijnen steeds per tweetal: het ene deel met een Nederlandstalige, het andere met een Franstalige hoofdredacteur. Onlangs verschenen deel V, over de politieke integratie in Europa, en deel

VI, over het statuut van Duitsland.

De keuze van de onderwerpen van deze delen doet enigszins geforceerd aan. Voor deel V is het probleem dat de politieke aspecten van de Europese integratie niet goed te scheiden zijn van de economische, die al aan de orde kwamen in deel IV over de economische samenwerking. Bovendien kregen de documenten over de Europese

Defensiegemeenschap een plaats in deel II over de Belgische defensiepolitiek. Hetzelfde geldt voor deel VI, over het statuut van Duitsland: de Belgische deelname aan de naoorlogse bezetting van Duitsland, en alles wat daarmee samenhangt, kwam eveneens aan de orde in deel II. De documenten die in de nieuwe delen zijn opgenomen, hebben daardoor soms het karakter van kiekjes.

Een tweede probleem waarmee de uitgevers van de delen V en VI moeten hebben geworsteld, was de recente opening van het bijzonder rijke archief van Paul-Henri Spaak, premier en minister van Buitenlandse Zaken. Die privé-collectie is van groot belang, omdat het archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de periode 1940-1960 zeer incompleet is. Het archief-Spaak was echter nog onbereikbaar voor de uitgevers van de vorige delen. Daardoor bleef in die delen bijvoorbeeld de sleutelrol van de Beneluxsamenwerking in het voorjaar van 1955 onderbelicht. Het gezamenlijk optreden van de drie kleine landen leidde tot de *relance* van de Europese integratie na de ondergang van de Europese Defensiegemeenschap, eind augustus 1954.

De uitgevers van deel V zagen er echter om onduidelijke redenen vanaf veel documenten over te nemen uit het archief-Spaak. Dat was bijvoorbeeld ook mogelijk geweest voor het gedeelte over de Raad van Europa in de jaren 1948-1952. België was nauw betrokken bij de oprichting van deze organisatie en speelde ook daarna een belangrijke rol. In 1949 werd Spaak de eerste voorzitter van de Raadgevende vergadering. Twee jaar later nam hij met veel spektakel ontslag, omdat hij de machteloosheid van de organisatie beu was. Gezien de Belgische betrokkenheid is het verrassend dat in dit boek zo weinig documenten (slechts 15) over de Straatsburgse organisatie zijn opgenomen. Dat oogt onevenwichtig. Want waarom namen zij wél de tekst op van een toespraak van de Britse minister Anthony Eden? Die had toch weinig van doen met de Belgische diplomatie? In hoeverre werd de keuze van de documenten bepaald door de gebrekkige staat van het archief van Buitenlandse Zaken? Het is jammer dat dit deel niet is voorzien van een deugdelijke verantwoording. Daarin hadden de uitgevers hun

keuzen kunnen verduidelijken. Een belangrijke plaats krijgen verder natuurlijk de onderhandelingen in 1952-1954 over de Europese Politieke Gemeenschap (EPG). Dit project was nauw gelieerd aan de Europese Defensiegemeenschap (EDG) en zou daar ook mee ten gronde gaan. Ook hier rijzen vragen over de keuze van de documenten. Zo doet het tamelijk willekeurig aan dat slechts enkele en niet alle verslagen van de ambtelijke studiegemeenschap voor Europese Problemen zijn opgenomen.

Ondanks de rommelige opzet is in deel V veel interessants te vinden. Bijvoorbeeld over de plannen voor een intergouvernementele politieke unie van de Zes, die de Franse president De Gaulle vanaf 1958 ontwikkelde. In 1961-1962 zouden ze uitmonden in het zogenoemde plan-Fouchet. Nederland was vanaf het begin fel tegen, omdat het weinig heil zag in politiek overleg buiten de NAVO om. Den Haag stelde zich op het standpunt dat politieke samenwerking supranationaal moest worden georganiseerd. De Belgen hadden daarentegen wél oren naar De Gaulle's ideeën. In een notitie uit september 1960 legt de pragmatische minister van Buitenlandse Zaken Pierre Wigny uit waarom. De weg naar communautair georganiseerde politieke samenwerking zou lang zijn: 'L'idée gaulliste (...) vaut peut-être mieux qu'un immobilisme total. Dans une perspective lointaine, il ne faut sans doute pas être trop pessimiste sur les chances de succès de l'idéal communautaire.'

En de Hollandse communautaire orthodoxie moest volgens Wigny met een korreltje zout worden genomen: 'La rigidité hollandaise se couvre quelque peu abusivement de l'orthodoxie communautaire. En réalité, les Pays-Bas se sentent très à l'étroit du point de vue économique dans l'Europe des Six. Leur idéal reste un élargissement de la formule à l'Angleterre (...). Ils n'ont certainement plus au même degré qu'il y a quelques années, le souci de faire

progresser l'intégration politique supranationale.'

De uitgevers van deel VI over de Duitse kwestie besloten terecht wél rijkelijk te putten uit de collectie-Spaak. Dat levert mooie doorkijkjes op, bijvoorbeeld over de uitgebreide annexatie-eisen die Nederland in 1946 op tafel legde. Spaak was daar een fel tegenstander van. Nu blijkt hoe bang hij was dat de annexatiedrang door het Nederlandse voorbeeld ook naar België zou overslaan. Groot was dan ook zijn opluchting toen duidelijk werd dat de Verenigde Staten en Groot-Britannië niets voelden voor grootscheepse annexatie. Vanaf dat moment ontstond de succesvolle Nederlands-Belgische samenwerking in 1947-1948 ten aanzien van de Duitse kwestie. Mooi is ten slotte ook Spaaks even verrassende als profetische ontboezeming op 1 september 1954. Dat was enkele dagen na de ondergang van de EDG ('CED' in het Frans), die de Belgische minister tot op het laatst had proberen te voorkomen: 'En tant "qu'euro-péen", j'ai toujours cru que la CED gênait notre action. Le terrain militaire n'est évidemment pas le bon terrain pour la propagande européenne. Le bon terrain, c'est le terrain économique, social et politique. Il est possible que le rejet de la CED par la France éclaircisse la question de ce côté.'

Al met al zijn ook de twee nieuwe delen van de *Belgische diplomatieke stukken* verplichte lectuur voor iedereen die zich interesseert voor de Europese samenwerking in de jaren '50.

In eerdere besprekingen van deze bronnenuitgave signaleerde ik de achterstand die Nederland had in de uitgave van diplomatieke stukken. Het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING) in Den Haag maakte de afgelopen jaren echter een mooie inhaalslag. Zo werd in 2004 de serie *Buitenlandse Politiek van Nederland 1940-1945* voltooid. Sinds 2007 is de bronnenpublicatie *Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1963* – met de

kwestie-Nieuw-Guinea als hoogtepunt – online raadpleegbaar. In oktober 2009 verscheen het laatste deel in de serie *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1949-1989*. En er is meer op komst. Onlangs begon het ING met de ambitieuze, digitale bronnenuitgave 'Nederland en de Europese integratie, 1945-1986' (te raadplegen op : www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Europaeenwording).

Kortom: Nederland heeft zijn achterstand op België ruimschoots ingelopen.

Jan Willem Brouwer

Dr J.W.L. Brouwer is historicus. Hij werkt als onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen. In 2000 en 2003 besprak bij de delen I t/m IV van deze documentenuitgave. [J.W.L. Brouwer, 'Belgische bronnen van buitenlands beleid', in: *Internationale Spectator*, oktober 2000, blz. 515-516; en 'Meer Belgische bronnen van buitenlands beleid', in: *Internationale Spectator*, maart 2003, blz. 151-152.]

Klimaatbeleid in filosofisch perspectief

Marc D. Davidson

Arguing about Climate Change – Judging the handling of climate risk to future generations by comparison to the general standards of conduct in the case of risk to contemporaries.

Amsterdam: Vossiuspers/Amsterdam University Press, 2009; 141 blz.; 29,50 euro; ISBN: 978-90-562-9553-0

Dit proefschrift bevat een filosofische verhandeling over het klimaatbeleid. Je vraagt je misschien af wat die kan bijdragen aan het huidige wetenschappelijke en politieke debat, onder meer naar aanleiding van de veelbesproken klimaatconferentie in Kopenhagen van december 2009. Maar dat valt niet tegen.

In de inleiding wordt de positie duidelijk bepaald: de vooruitberekeningen van het IPCC worden als uitgangspunt genomen en de kernvraag is waarom er zo weinig vooruitgang wordt geboekt: mondiaal nemen de emissies nog steeds toe. Dan volgt een verkenning hoe dat komt. Toch zeker niet door het ontbreken van mondiale instituties. Dat was niet anders bij het *Montreal Protocol* over de ozonafbrekende stoffen, en dat verdrag werd toch een succes. Evenmin vanwege een gebrek aan kennis; zo begon Bush de oorlog om Irak op basis van heel

wat onzekerder informatie dan nu over klimaatverandering aanwezig is. Natuurlijk spelen de hoge kosten een rol, maar die zijn niet prohibitief: een reductie van 75-90% van de broeikasgassen zou toch maar 3-6% van het bruto mondiaal product kosten.

De kern is dat het probleem niet serieus wordt genomen. De auteur komt tot de conclusie dat dat vooral komt door de problematische relatie met de begunstigden van het beleid. Op zich zelf is het al een punt dat we niet zelf ook de begunstigden zijn, met alle ruimte voor sociale dilemma's. Het is hier nog klemmender: de begunstigden zijn de toekomstige generaties. Die kunnen we niet kennen en ze hebben ook nog geen hindermacht, *nuisance power*. De auteur maakt hier een vergelijking met de afschaffing van de slavernij, waar een burgeroorlog

voor nodig was. Daarbij bestonden de begunstigden van toen al echt; nu moeten ze nog geboren worden.

In het proefschrift worden drie onderwerpen vanuit een filosofische optiek nader uitgewerkt: de rechten van toekomstige generaties; de keuze tussen aansprakelijkheid en regelgeving; en een sociale discountingsvoet. Daarna komt de auteur terug op de vergelijking tussen het verwezenlijken van een goed klimaatbeleid en het afschaffen van de slavernij.

De rechten van toekomstige generaties

Aan mensen die we niet kunnen kennen omdat ze nog niet bestaan, is het moeilijk formeel rechten toe te kennen, aldus de auteur. Het is interessant dat daar in de maatschappij toch een breed draagvlak voor bestaat. Hoe is dit dilemma

op te lossen? Praktisch is dat niet zo moeilijk. De huidige politiek maakt wel vaker gebruik van weinig precieze formuleringen, dus is dat in de praktijk van het klimaatbeleid ook wel mogelijk. Maar de auteur voert ook zwaardere argumenten aan. Zo is er het voorzorgprincipe, dat vraagt om voorlopig van die rechten uit te gaan, totdat de filosofen eruit gekomen zijn. En er is de feitelijke wens van nu levende mensen om verder te leven in hun kinderen en daaropvolgende generaties. Kortom, de auteur kiest hier voor een praktische oplossing, die dicht tegen het huidige maatschappelijke draagvlak aanligt. Helaas besteedt hij hierbij geen aandacht aan een mogelijk rentmeesterschap over een gezonde toekomstige aarde. Dat zou filosofisch juist een erg interessant thema geweest zijn.

Aansprakelijkheidsrecht of regelgeving?

Het tweede onderwerp gaat over de vraag hoe aan een intergenerationele rechtvaardigheid, die in verscheidene internationale overeenkomsten is vastgelegd, in het klimaatbeleid kan worden vormgegeven. Als belangrijk uitgangspunt wordt genoemd: 'in gelijke gevallen gelijk behandelen'. Dan zijn er twee mogelijkheden. In de eerste plaats is er de regelgeving, met als doel dat de schadeveroorzaker maatregelen neemt om de schade te voorkomen. In de tweede plaats is er aansprakelijkheidswetgeving, met als doel de veroorzaker af te schrikken door hem aansprakelijk te stellen voor optredende schade (vgl. het adagium: de vervuiler betaalt). Tot nu toe is de meeste nadruk gelegd op regelgeving, zoals bijvoorbeeld in het Kyoto Protocol en in de in Kopenhagen gestelde doelen. Toch bestaan ook al aanzetten voor toepassing van aansprakelijkheidswetgeving, wellicht geïnspireerd door de effectiviteit van schadeclaims van rokers bij de tabaksindustrie. Liggen daar wellicht onbenutte mogelijkheden?

Voor het klimaatbeleid is de auteur hierover pessimistisch; hij noemt drie beperkingen voor aansprakelijkheidswetgeving: 1 een tekort aan kennis over specifieke oorzaken van specifieke vormen van schade door klimaatverandering; 2 in dat kader de grote kans dat individuele partijen de dans ontspringen om schade te moeten vergoeden; en 3 het grote aandeel van toegekende schadevergoedingen dat niet bij de betrokkenen maar bij advocaten terechtkomt (bij roken in de Verenigde Staten was dat meer dan 60%). Hierbij valt op dat het eerste punt niet scherper is gesteld. Klimaatschade is een mondiaal probleem, gebaseerd op ontelbare emissiebronnen en op mondiale milieuprocessen; dat houdt welhaast per definitie in dat individuele bronnen niet causaal gekoppeld kunnen worden aan individuele vormen van schade. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het pleidooi dat bij gelijktijdige toepassing van verschillende beleidsinstrumenten hun achtergronden in ieder geval wel consistent met elkaar moeten zijn. Dat wordt verder uitgewerkt bij het volgende onderwerp.

Een sociale disconteringsvoet

Uitvoerig wordt ingegaan op de vraag hoe om te gaan met de schade voor toekomstige generaties. Meer specifiek betreft het de keuze van een sociale disconteringsvoet in kosten-batenanalyses. Volgens het gangbare economische denken wordt de noodzaak van klimaatbeleid verminderd, doordat toekomstige generaties emotioneel verder van ons verwijderd zijn, en bovendien naar verwachting ook rijker zullen zijn. Het eerste vermindert de noodzaak van maatregelen, het tweede leidt ertoe dat het makkelijker zal zijn om pas later maatregelen te treffen. Ook de onzekerheid van de effecten in een verder weg gelegen toekomst speelt daarbij een rol. Kortom, allemaal redenen om maatregelen uit te stellen.

De auteur beredeneert dat dergelijke argumenten onredelijk zouden zijn als het om tijdgenoten zou gaan. Volgens het huidige recht zijn noch de emotionele afstand, noch de geografische afstand, noch verschillen in rijkdom relevant bij de bepaling van wat een redelijke mate van zorg is bij risico's voor anderen. Zodoende is er in principe ook geen basis voor discontering van risico's voor toekomstige generaties. Dit zou in feite neerkomen op een sociale disconteringsvoet van 0%. Via een meer analytische economische gedachtlijn komt de auteur op een maximale sociale disconteringsvoet van 0,5%, aanzienlijk lager dan gangbaar in de bij kosten-batenanalyses gehanteerde percentages.

Het hanteren van een dergelijk laag percentage zou directe implicaties hebben voor het beleid. Zo geeft de auteur aan dat de huidige belasting van c. 10 euro per ton koolstof gebaseerd is op een sociale disconteringsvoet van 6%; een verlaging tot een half procent zou deze belasting tot boven de 100 euro doen stijgen. Om het voorstel van de auteur in een bredere context te plaatsen: in het Verenigd Koninkrijk wordt thans voor sociale effecten een disconteringsvoet van slechts 1,5% gehanteerd.

Opnieuw afschaffing van de slavernij

In het laatste hoofdstuk wordt teruggekeken op de vergelijking tussen de strijd in de Verenigde Staten in de 19de eeuw voor het afschaffen van de slavernij en de nu lopende strijd voor een goed klimaatbeleid. In beide gevallen gaat het om een bepaalde vorm van energie als hulpbron, waarvan de maatschappij in hoge mate afhankelijk is (of was). Daardoor is er in beide gevallen geen 'cheap technological fix'.

De beide debatten blijken grote overeenkomsten te vertonen. In beide gevallen is er een duidelijke juridische basis voor de gewenste verandering: in het 'abolition debate' lag die in de Amerikaanse grond-

wet, bij het klimaatdebat in de door de Verenigde Staten ondertekende *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). In beide gevallen gaat het dan ook om rationalisaties van het verzet tegen een in feite al geaccepteerde noodzaak tot verandering. De argumenten in deze 'reactionary rhetoric' zijn daarbij ook verrassend goed vergelijkbaar. In de beide situaties blijkt het vooral om de volgende zes typen argumenten te gaan:

- wat als slecht wordt beschouwd, is in feite juist goed ('de slaven zijn beter af met slavernij', 'een

warmer klimaat is juist gunstig');

- de baten van het voorgestelde beleid zijn onzeker;
- de voorgestelde veranderingen zullen leiden tot economische chaos ;
- eenzijdige maatregelen zijn niet effectief en bovendien unfair;
- de desbetreffende overheid is niet gerechtigd besluiten te nemen (de nationale overheid bij de slavernij, de internationale instituties bij het klimaat); en
- de voorgestelde veranderingen zullen andere groepen benadelen en zijn daarom asociaal.

De met citaten onderbouwde parallellen zijn een *eye opener*. De auteur hoopt dat we daar nu van kunnen leren en dat het klimaatdebat hiermee zal kunnen worden verhelderd en verbeterd. En uiteindelijk is de slavernij ook afgeschaft.

Helias A. Udo de Haes

Helias A. Udo de Haes is emeritus hoogleraar milieukunde en oud-directeur van het Centrum voor Milieuwetenschappen aan de Universiteit Leiden.

BIJDRAGEN H.J. NEUMAN AAN DE INTERNATIONALE SPECTATOR

- 'De dominotheorie: banaal maar daarom nog niet onwaar', blz. 443-448 in: jrg. 29-7, juli 1975
 'Nederland en de NAVO', blz. 462-467 in: jrg. 29-8, augustus 1975
 'De grote samenzwering', blz. 240-245 in: jrg. 33-4, april 1979
 'Het voorbehoud', blz. 720-731 in: jrg. 38-12, december 1984
 'Autonomie in de ruimte' (column), blz. 639 in: jrg. 41-12, december 1987
 'Nederlanders en de Golf: diplomaten en bergers', blz. 166-173 in: jrg. 42-3, maart 1988
 'De culturele factor' (column), blz. 437 in: jrg. 42-7, juli 1988
 'Twee vergunningen, (nog) geen orders – stroomlijning van het Nederlandse beleid inzake wapenexport', blz. 486-494 in: jrg. 42-8, augustus 1988
 'Nederlandse marineschepen in de Golf: lasten en baten', blz. 687-695 in: jrg. 42-11, november 1988
 'De Heilige Geest te Bazel', blz. 462-468 in: jrg. 43-8, augustus 1989
 'Pax Christi en haar Oosteuropese bondgenoten', blz. 229-235 in: jrg. 44-4, april 1990
 [n.a.v. een Respons op dit artikel] Dupliek, blz. 490, augustus 1990
 'Herdenken en herwaarderen' (column), blz. 317 in: jrg. 44-5, mei 1990
 'De kruitdamp trekt op' (column), blz. 193 in: jrg. 45-4, april 1991
 'De openlijke agenda van Johannes Paulus II', blz. 731-735 in: jrg. 46-12, december 1992
 'Jacht op olie en Oeigoeren' (column), blz. 525-526 in: jrg. 51-10, oktober 1997

Boekbesprekingen:

In augustus 1985 (bundel G. Teitler c.s. over *Mars in de lage landen*), september 1986 (over dissertatie van K. van der Bruggen), april 1993 (boek J.W. Schulte Nordholt over *De mythe van het Westen*), mei 1994 (bundel onder red. van A. van Staden over *Tussen orde en chaos*), januari 1996 (over boek *Labiele vrede* van J. Voorhoeve) en april 1998 (over boek *Uit het leven van een anticommunist* van M. van den Heuvel).

Signalementen

Roel Meijer:

Towards a Political Islam.

The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2009; 50 blz.; Clingendael Diplomacy Papers No. 22; (gratis te downloaden van www.clingendael.nl/cdsp/)

ISBN: 978-90-50311

In de door het Instituut Clingendael sinds 2005 uitgegeven reeks *Diplomacy Papers* is in juli 2009 een verhandeling verschenen van de hand van Roel Meijer over de toenevende bereidheid van islamistische bewegingen in de Arabische wereld om 'politiek te bedrijven', dat wil zeggen metterdaad aan het reguliere politieke leven deel te nemen teneinde maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen. Sinds de oprichting van de Egyptische Moslimbroederschap in 1928 werden islamistische stromingen en bewegingen in het Midden-Oosten vooral gekenmerkt door hun totale afwijzing van het van het Westen gerecipieerde politieke bestel. Dat kwam niet alleen voort uit het feit dat dit vooral in verband werd gebracht met de koloniale overheersing, maar ook door de grote sociale misstanden in de Arabische wereld. Op de spectaculaire inkomensongelijkheid en vreselijke armoede hadden de islamisten in Egypte, Jordanië en Syrië een even eenvoudig als naïef antwoord: een samenleving gebaseerd op het islamitische geloof en de islamitische wet (*sharia*). Maar in plaats van een geloofwaardig

politiek-maatschappelijk alternatief boden voormannen als Hassan Al-Banna (1906-1949) en Sayyid Qutb (1906-1966) niet veel meer dan de sterk geïndividualiseerde noodzaak tot absolute vroomheid en totale overgave aan God. In de volledig rechtvaardige samenleving die dan zou ontstaan, zou er simpelweg geen ruimte meer zijn voor despotische leiders en corrupte politici. Tegen de achtergrond van groeiende sociale ongelijkheid en aanhoudende economische tegenspoed vormde de sterke opkomst van islamistische groepen echter een acute bedreiging voor de lokale machthebbers. Vooral in het Egypte van Hosni Mubarak werd op vaak meedogenloze wijze afgerekend met organisaties als de Moslimbroederschap, Islamitische Jihad en Gama'a Al-Islamiyya: tienduizenden volgelingen verdwenen zonder enige vorm van proces in de gevangenis, terwijl de meeste leiders moesten uitwijken naar Afghanistan, Saoedi-Arabië en Soedan. Vanaf de jaren '70 hebben de meeste islamistische groepen – op basis van een geheel nieuw islamitisch discours rond thema's als democratie (*dimuqratiya*), vrijheid (*hurriya*), humanisme

(*insan*) en co-existentie (*ta'ayush*) – het gebruik van geweld echter afgezworen. Volgens Meijer is dit nieuwe discours niet slechts gebaseerd op berekenend pragmatisme, maar is het ook het gevolg van een groeiend politiek bewustzijn en van de opkomst van een echte Arabische middenklasse. De autocratische regimes in het Midden-Oosten laten echter nog steeds weinig tot geen ruimte voor de verdere ontwikkeling van een pluriform democratisch bestel, waarin burgers zich werkelijk kunnen uitspreken over belangrijke maatschappelijke thema's en waarin ruimte is voor ontplooiën van politieke activiteiten. Het is bijgevolg niet denkbeeldig dat het huidige vertrouwen en optimisme opnieuw plaatsmaken voor machteloze frustratie en massale woede. Nu deze islamistische groepen een ideologische strijd leveren met Al-Qaeda en andere jihadistische groepen, is verdere democratisering van de Arabische wereld dus bittere noodzaak. (*M.G.B.*)

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg (*F.v.d.B.*). Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Maarten G. Barends (*M.G.B.*), als jurist werkzaam bij de Verenigde Naties; en Fenna van den Burg.

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

Grégory Bouterin:

Europe Facing Nuclear Weapons Challenges.

*Brussel: Bruylant, 2008; Travaux du CERIC (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires), No. 17; 229 blz.; 55, – euro
ISBN 978-2-8027-2562-6*

Het kernwapenprobleem houdt voor Europa meer in dan alleen het proliferatieprobleem. Twee West-Europese landen beschikken immers over een afschrikkend vermogen: Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Andere Europese landen hebben niet-strategische kernwapens uit de Verenigde Staten op hun grondgebied of zetten zich in voor ontwapening. Er is bovendien sprake van nieuwe dreigingen. Er heerst angst over de mogelijkheid van het in handen van terroristen vallen van massavernietigingswapens. De bipolaire machtsstructuur in de wereld is weggefallen, een lacune die niet wordt opgevuld door

versterking van een multilaterale machtsstructuur. Regionalistische tendensen doen zich gevoelen; ook Europa ontkomt daar niet aan. Tegen deze achtergrond is bovengenoemde bundel tot stand gekomen. De stand van zaken met betrekking tot de kernwapenproblematiek en de uitdagingen die deze voor Europa oplevert, worden erin geanalyseerd. De twaalf artikelen zijn van de hand van wetenschapslieden die zijn verbonden aan wetenschappelijke instituten in Europa, Rusland en de Verenigde Staten. In het eerste deel van de bundel worden specifieke aspecten van de nucleaire afschrikking behandeld. Men treft hierin o.m. een

analyse aan over de 'operating conditions for nuclear deterrence and its drawbacks', alsmede een artikel over de status van 'NATO's non-strategic nuclear weapons in Europe'. In deel twee wordt aandacht geschonken aan de mogelijkheden op het gebied van nucleaire ontwapening en non-proliferatie. Deel drie gaat over de nieuwe kernwapenstaten en de gevolgen daarvan voor de veiligheid van Europa. 'The EU faces the Iranian nuclear challenge' is een van de artikelen in dit deel. Het laatste deel, getiteld 'Non-Proliferation Challenges', gaat meer in het algemeen over non-proliferatie. (F.v.d.B.)

Daniel Korski & Richard Gowan:

Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities.

*Londen: European Council on Foreign Relations, 2009; Policy Report no. 18; 99 blz. (gratis te downloaden van: www.ecfr.eu)
ISBN 978-1-906538-17-0*

De activiteiten van de Europese Unie als 'civilian power' zijn ver beneden de maat. Aldus concludeert dit *Policy Report*, dat is opgesteld na een intensief onderzoek in de 27 lidstaten van de EU, interviews met meer dan 50 'EU officials' en bestudering van de overzichten van uitgevoerde en lopende missies van de EU. Tekortkomingen en zwakheden van de huidige praktijk worden aan de kaak gesteld. Hoewel 'fragile and failed states' bijstand nodig hebben bij tal van zaken, zoals de opbouw en wederopbouw van lokale instellingen en instituties, het aanvangen van nieuwe economische activiteiten, de reconstructie van onbruikbaar geworden openbare voorzieningen, het trainen van plaatselijke amb-

tenaren en politie, heeft de EU zich in de praktijk beperkt tot slechts een klein aantal gespecialiseerde bijstandsactiviteiten. Toch beschikt de EU in beginsel over een hoog potentieel voor hulpverlening op het terrein van 'civilian crisismanagement'; in het rapport komen drie factoren aan de orde die maken dat de EU daarvoor beter geëquipeerd is dan de NAVO of de OVSE. Ten eerste, de lokale aanwezigheid van de EU; ten tweede haar 'joined up' politiek potentieel; en ten slotte is er sprake van een legitimiteit van mondiale allure. Wat die lokale aanwezigheid betreft verwijzen de auteurs naar het feit dat er meer dan 40.000 ambtenaren werkzaam zijn op de ministeries van buitenlandse zaken

van de 27 lidstaten, dat er zo'n 1.500 diplomatieke missies zijn en dat de Europese Commissie zelf over een netwerk van 120 delegaties beschikt '...while the EU is a long way from delivering a joined-up ESPD approach that combines diplomatic, developmental, commercial and military instruments, there is no doubting its potential to do so...' (blz. 24). Het rapport bevat suggesties tot verbetering en uitbreiding van de activiteiten; het beveelt aan iedere vijf jaar, met medewerking van het Europees Parlement en de nationale parlementen, de algehele stand van zaken met betrekking tot de 'civil-military capacities' van de EU aan de orde te stellen. (F.v.d.B.)

Summaries

Peter van Bergeijk & Jan Melissen

evaluate major trends that explain the increased importance of economic diplomacy as a result of geopolitical shifts, European integration and, in the case of the Netherlands, the comparative advantages of the Dutch economy. Subsequently, their brief introduction to the special section on the various aspects of economic diplomacy in this issue of the *Internationale Spectator* places these developments in the perspective of observations about the salience of economics in the history of the diplomatic institution, its rise beyond the West, as well as broader patterns of change in the practice of diplomacy today. The article concludes that more government involvement in support of foreign economic relations is paralleled by a growing transnationalization affecting the environment in which they operate.

Frank Heemskerck

(the Netherlands Minister for Foreign Trade) offers his views on the growing relevance of economic diplomacy to Dutch foreign policy and external interests. He concludes that the Netherlands is a small country and has an open economy. Hence, trade is vital for Dutch society. Due to the rise of the emerging markets Dutch companies will increasingly do business in government dominated markets, or in government dominated sectors such as water management, energy and port utilities. Furthermore, the financial, climate and ecological crises contribute to the trend toward more government involvement in the world economy. The consequence of these trends and the

Dutch dependence on trade is that to retain a strong economic position and a competitive edge, the country will need to increase its efforts in the area of economic diplomacy.

Maaïke Okano-Heijmans

deals with concepts of economic diplomacy in theory and practice. While the term economic diplomacy regularly appears in scholarly papers and official documents, relatively few coherent attempts have been made to develop a sounder understanding of the concept. This essay proposes an analytical scheme for research on economic diplomacy, distinguishing a 'business end' and a 'power play-end'. The former involves activities and negotiations that are primarily political in character, including sanctions and aid; the latter encompasses actions that are relatively more economic in character, such as import and export promotion (commercial diplomacy) and negotiations on trade agreements (trade diplomacy). Distinguishing between economic diplomacy and related concepts is imperative to bring order to the definitional chaos and to tackling practical questions related to economic diplomacy. Moreover, a better conceptualization will contribute to developing a strategic response to the shifting power balances, in which (Asian) challengers that make relatively more use of economic means to strengthen their position in international politics, emerge as influential players.

Sjef van Dooremalen & Winand Quaadvlieg

argue that the Dutch economic diplomacy policy and efforts need an overarching vision. On the basis of an analysis of eight international

trends and the application of two criteria, their paper concludes that economic diplomacy should employ more focus in the Netherlands. Subsequently, a non-exhaustive overview is given of a possible agenda for Dutch economic diplomacy. It appears to be a massive agenda. In implementing this agenda, the Netherlands should be careful before opting for a provocative approach. Economic diplomacy is serving essential national interests. The Netherlands, therefore, needs a comprehensive vision on the reinforced position of the role of economic diplomacy in its foreign policy.

Macha Kemperman & Stephan Raes

consider public procurement procedures and efforts as an object of economic diplomacy. Dutch economic diplomacy in Washington DC will increasingly have to focus on public procurement by the United States government and the World Bank. In order to be successful in supporting Dutch companies in procurement, it is important that a level playing-field in public procurement is guaranteed; a pro-active policy dialogue is undertaken with the US government and the World Bank; co-operation between Dutch (and local) firms in procurement contracts is supported; and strong demand-driven assistance is provided for Dutch companies.

Arjan de Haan

explores the role of international development cooperation, or aid, in economic diplomacy. While the development debate and in particular the search for aid effectiveness has neglected the political role of aid, political science seems to have paid

relatively little attention to the role of aid, despite its high political symbolism. The Netherlands has one of the most respected aid programmes, which carries its well-deserved reputation thanks to its multilateral emphasis and 'untying' of aid. The Dutch approach is now under pressure, and the author hypothesizes that a reinforcement of the progressive principles can be a supportive element of a strengthened diplomacy in the globalized world of 2010.

Henri L.F. de Groot

contends that internationalization policies in the area of economic relations and business activities have contributed substantially to Dutch prosperity. Much of the low hanging fruit such as reducing tariffs has been reaped. Recent policies aimed at further enhancing internationalization are increasingly targeted at overcoming soft barriers to trade such as cultural and institutional differences. They also increasingly focus on Small and Medium Sized Enterprises. The costs of such policies are relatively large, which calls for a proper cost-benefit evaluation of such policies. Such a cost-benefit analysis can be usefully applied to Dutch policy instruments and it gives useful insights into the potential of those instruments to enhance Dutch economic strength.

Han Dorussen & Hugh Ward

present the various arguments supporting the concept and theory of Liberal Peace. Such arguments give rise to different understandings of economic diplomacy. It is useful to distinguish between diffuse and concentrated effects of trade on

conflict. Diffuse effects result from the general network of transnational linkages and correspond to a Classical Liberal understanding. Concentrated effects result from direct state-to-state and third-party trade dependencies. Economic sanctions and incentives are central to this Realist understanding of economic diplomacy. The main result of recent network analyses is that the diffuse effects of trade are more robust, and the authors discuss the implications for the use of economic sanctions.

Rik Coolsaet & Jennifer Kesteleyns

describe how the practice of economic diplomacy is no brand-new contemporary phenomenon. Since its early days, securing economic interests has always been one of the twin core tasks of diplomacy, alongside military or security diplomacy. Economic and security diplomacy may be viewed as two linked DNA-chains, alternately gaining prominence to the apparent detriment of the other, with the latter evidently not disappearing but temporarily taking a back seat. In the 1990s, economic diplomacy again gained the upper hand – contrary to widespread assumptions of the state withering away under the pressures of globalisation. When seen through an historical prism, the reasons behind this recurrence appear quite easy to grasp. Economic diplomacy takes prominence when an acceleration in globalisation is accompanied by an absence of agreed rules of conduct and by the emergence of new items on the trade agenda as a result of an (post)industrial revolution. New opportunities, challenges, but also

threats abound. In a precarious and highly competitive international environment, firms turn to their governments for support. Governments have no choice but to further their companies' interests, otherwise other firms would benefit.

Ferdi De Ville

argues that the failure to reach an ambitious, global and binding agreement during the UNCCC in Copenhagen (COP15) will result in pleas in industrialized countries to take unilateral trade measures against developing country 'laggards'. A carbon border tax is appealing for politicians while it seems to save jobs, prevent carbon leakage and persuade emerging economies to commit to ambitious and binding climate change mitigation measures. However, such pleas in the past have appeared only to further the atmosphere of distrust between industrialized and developing countries in climate change and trade negotiations alike. Moreover, a green trade war is the most likely but undesirable consequence of such actions. Other, more constructive and symbiotic linkages between the trade and climate regimes are possible and preferable. Such creative cross-regime bargaining offers the potential to make 2010 the historical year during which a climate change and Doha deal would eventually be reached.

David Crikemans

reflects upon the failure of the Copenhagen Climate Summit of December 2009 to reach satisfactory results. He suggests that probably too much attention has been given to a top-down approach and

suggests that a regional bottom-up approach might offer better alternative opportunities to contributing to a global energy transition. The European Union may demonstrate the feasibility of a combination of top-down and bottom-up approaches.

Pim Boers & Peter van Roozendaal

discuss the consequences of the implementation of the Treaty of Lisbon for the impact of the Netherlands Parliament on European Union decision making. Lisbon has now offered two new instruments that empower national parliaments to have a say in EU decision making: the reservation of considering proposals for EU making of laws and regulations; and the so-called yellow card procedure. However, in order to really benefit from such new instruments, information on EU law-making should be made completely available and at an early stage. At the moment this procedure is not up to the minimum standards required for adequate and timely information. Hence, the risk of negative (financial) surprises of new European policy will still threaten to have a negative impact on the quality of parliamentary commitment.

Hans Schippers

looks at the position of China in the ongoing debate on nuclear activities of Iran. In the 1980s China became one of Iran's main weapon suppliers during the war with Iraq. Because of Teheran's fear for an Iraqi atomic attack, in 1985 the cooperation was extended to the field of nuclear research. China sold experimental reactors, equipment and uranium to Iran and trained Iranian nuclear scientists. Pressured by the United States, China ended the active nuclear cooperation with Iran in the 1990s. On the other hand, China objected to the so-called 'hegemonistic' position of America in the Middle East and supported Iran in its efforts to obtain enriched uranium for peaceful purposes. Until the contrary is proved, China argues that the Iranian nuclear programme has peaceful goals. However, Beijing also needs the cooperation with the United States and other Western countries to maintain its strong economic growth. That is the main reason why the Chinese leaders are willing to make concessions. Hence, in the end they supported the sanctions of the Security Council against Iran. The discovery of a second enrichment plant and the rejection of a proposal by the IAEA to enrich uranium outside Iran probably mean the start of a new round of sanctions. China will not resist them, but will closely follow the Russian point of view. However, sanctions that directly affect the Iranian oil export will not get Beijing's support.

Joseph Alagha & Huub Damoiseaux

state that Hezbollah has faced considerable changes in the last few decades. The organization has shown its flexibility and pragmatism, shifting from its initial radical policy and world view. This can be discerned in the political behaviour of Hezbollah within the spectrum of Lebanese politics, but even regarding Hezbollah's policy towards Israel. This has not led to peace between Israel and Hezbollah, but a major revaluation of Hezbollah seems to be taking place in both the scientific and the political arena.

NIEUW VERSCHENEN...



Justin Kroesen, Yme Kuiper,
Pieter Nanninga (red.)
2010. 156 p. € 19,50
ISBN 978 90 232 4609 1

RELIGIE EN CULTUUR IN HEDENDAAGS NEDERLAND

Observaties en interpretaties

In deze bundel verkennen achttien onderzoekers uit verschillende vakgebieden het religieuze landschap van het hedendaagse Nederland. In korte essays observeren en interpreteren zij tendensen en verschijnselen op het snijvlak van religie, cultuur en samenleving.

In de afgelopen halve eeuw verloor de traditionele kerkgang steeds meer terrein. Tegelijk doken nieuwe vormen van religiositeit op in Nederland. Gelovigen zochten hun heil bij nieuwe bewegingen en alternatieve stromingen en vonden hun eigen weg in een steeds diffuser ogend religieus landschap. Wat betekenden deze ontwikkelingen voor de gelovigen zelf? In welk opzicht veranderden hun religieuze gevoelens en rituele praktijken? Wat waren de gevolgen voor de rol van religie in de politiek en de populaire cultuur? Hoe religieus is Nederland eigenlijk nog?

Dergelijke vragen staan centraal in deze bundel. Gevoed door wetenschappelijk onderzoek, maar toegankelijk en betogend geschreven, gaan de achttien bijdragen in op thema's als gezag, geweld, etniciteit, kunst, literatuur en muziek. Religie vormt hierbij telkens de rode draad. Duidelijk wordt dat veelgehoorde stellingen over óf de verdwijning óf de terugkeer van religie geen recht doen aan de complexiteit van religieuze en culturele trends zoals die zich de afgelopen decennia in Nederland hebben voltrokken.

Over de auteurs

De auteurs zijn afkomstig uit verschillende wetenschappelijke disciplines, maar allemaal specialist op het gebied van religie en cultuur. Voor het overgrote deel zijn zij verbonden (geweest) aan de Faculteit Godgeleerdheid en Godsdienstwetenschap van de Rijksuniversiteit Groningen.

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