

# Internationale Spectator

Jaargang 65 - nr 2- februari 2011



**Britten en Fransen samen onder de wapens**

**WikiLeaks, Amerika en China**

**Politieke moorden in Rusland**

**De niet zo nieuwe NAVO**



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

#### Algemene redactie

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

#### Abonnementen-administratie

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

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 64,50  
Instelling € 76,50  
Student € 49,70 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 27,25 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 92,50  
Instelling € 105,50  
Student € 72,75  
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

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

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

©2011, Koninklijke Van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van  
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



## Inhoud februarinumnummer 2011

### COLUMN

**Jan Melissen**

WikiLeaks verandert de diplomatie niet 57

### ARTIKELEN

**Garrie van Pinxteren & Ingrid d'Hooghe**

WikiLeaks: Amerikaanse hoofdpijn,  
Chinese nachtmerrie 59

### **SAMEN ONDER DE WAPENS OF DE WAPENS ERONDER**

**Hugo Klijn**

De niet zo nieuwe NAVO 63

**Dick Zandee**

Brits-Franse defensiesamenwerking:  
*pro of contra* Europa? 67

**Koos van der Bruggen**

Toetsingsconferentie Biologische-  
wapensverdrag onder Nederlands  
voorzitterschap 71

**Ben de Jong**

Politieke moorden in Rusland 75

**Guillaume van der Loo**

Europese Unie en Oekraïne onder  
Viktor Janoekovitsj: een onverwachte  
meevaller? 79

**Robin van Wechem**

De Europese Unie op vakantie in de  
Maghreb 83

**Ellen Huijgh**

Amerikaanse burgerdiplomatie:  
de Verenigde Staten zenden hun zonen  
en dochters uit 86

**Ludo Hekman & Azarja Harmanny**

Hoe duurzaam is de vrede van Atjeh? 90

**Roel van der Veen**

Wetmatigheden bij het verlaten van  
armoede: de Aziatische ervaring 95

### FILMRECENSIE

**Susanne Kamerling** over

*De prijs van patriottisme* 99

### BOEKBESPREKINGEN

**Lodewijk van Gorkom** over  
*Nederland – Indonesië: onwetendheid  
en onbegrip* 101

**Nicolaas A. Kraft van Ermel** over

*Internet en de toekomst van de staat* 102

**Willem Post** over

*Keizer George* 103

**Bruno Braak** over

*Vredesbesprekingen en noodhulp in  
Soedan* 105

### SIGNALEMENTEN

107

### SUMMARIES

110

## WikiLeaks verandert de diplomatie niet

De mediahype rond WikiLeaks ging eind 2010 vooral over persoonlijke reputaties. Met zoveel aandacht voor Merkel, Sarkozy, het duo-Poetin/Medvedev en vele anderen, en niet te vergeten de bijna mythische figuur van Julian Assange als voorvechter van rechtvaardigheid en internationale transparantie, was er weinig tijd voor meer diepgravende journalistiek. In deze tijd van crisis decimeren Europese kranten hun redacties, worden televisiezenders uit de lucht gehaald en koos een aanzienlijk deel van de pers dus maar voor de goedkoopste weg naar een groot publiek. WikiLeaks als amusement en *reality show*, met de wat vage suggestie dat alles nu anders wordt.

De openbaring van zoveel vertrouwelijke documenten is natuurlijk een gebeurtenis van behoorlijke proporties. Historici kunnen al in extase geraken als ze dertig jaar na dato archieven mogen inzien, maar hier hebben we te maken met iets dat de verbeelding oneindig veel meer doet tintelen: de geschiedenis van het heden. Het is de vraag hoe groot het risico is van herhaling van een dergelijk massalek. De Verenigde Staten en andere landen zullen er in ieder geval alles aan doen ervoor te zorgen dat die kans klein blijft. Toch zullen ze worden gedwongen te accepteren dat de beveiliging van elektronische geheimen noodzakelijk beperkt blijft door het open karakter van de moderne communicatietechnologie. Anders wordt het dus wel, maar WikiLeaks is eigenlijk een metafoor voor de steeds verder oprukkende openheid in de internationale omgeving. En we moeten niet overdrijven. Hier is geen sprake van de '9/11 of world diplomacy', zoals de Italiaanse minister van buitenlandse zaken Franco Frattini met Latijns gevoel voor drama stelde, of 'het einde van de hedendaagse diplomatie', zoals sommige kranten schreven. Integendeel, WikiLeaks wijst op geen enkele manier in de richting van een alternatief voor de diplomatie zoals we die vandaag de dag kennen.

De Britse historicus A.J.P. Taylor zei eens: 'If all secret cables were published each day in the papers, the world would still go on.' Dat is heel aannemelijk. Maar in een dergelijke wereld zou de *intelligence*-functie van ambassades naar het nulpunt dalen, want het is lastig diplomatiek zaken doen zonder contacten die bereid zijn als betrouwbare informanten te fungeren. Geloofwaardigheid en geheimhouding zullen altijd bij diplomatie blijven horen, ook al worden regeringsapparaten steeds poreuzer en maakt de diplo-

matie voor het overgrote deel gebruik van informatie in het publieke domein. Politici en diplomaten zijn het daar gauw over eens, hoezeer de twee beroepsgroepen ook van elkaar verschillen. Na de aankondiging van de schatkamer met 250.000 Amerikaanse ruwe edelstenen en publicatie van de eerste documenten sloten de twee beroepsgroepen dan ook onmiddellijk de gelederen. Vooral de uitingen van trans-Atlantische solidariteit waren opvallend en deden denken aan betere tijden in de relatie tussen Amerika en Europa. Misschien waren ze zelfs een historische reflex. Europese politici wuifden de oneerbiedige manier waarop ze waren neergezet achteloos weg. Diplomaten spraken vol lof over de kwaliteit van het werk van hun Amerikaanse tegenhangers en, met enige jaloezie, ook over de ruimte die zij krijgen om hun persoonlijke opinie in de verf te zetten.

In de Verenigde Staten voelden conservatieve Republikeinen en zelfbenoemde woordvoerders van de Amerikaanse onderbuik zich vooral aangevallen door de Boze Buitenwereld, een voorstelling van zaken die perfect aansloot bij het beeld van de 'war on terror'. Dat de rechterzijde van het politieke spectrum er geen moeite mee had Julian Assange als terrorist te afficheren, was dan ook geen toeval. Des te opvallender, juist onder president Obama, was dat de tegenstanders van WikiLeaks in het progressieve kamp relatief stil bleven. Amerikaanse *liberals* misten hiermee een schone kans hun geloof in de waarde van de diplomatie als belangrijk instrument in de buitenlandse betrekkingen te onderstrepen. De ironie was dus dat het *State Department* luidruchtige steun kreeg uit de politieke hoek die zich over het algemeen juist achterdochtig toont tegenover de *softe* diplomatie. Samen met de reactie aan deze kant van de Atlantische oceaan was die reactie pure winst voor Hillary Clinton en haar diplomaten. Hopelijk beklijft die sympathie enigszins, want een beetje educatie over diplomatie kan het Amerikaanse publiek best gebruiken.

WikiLeaks maakt het niet mogelijk, zoals wel is gesuggereerd, de totstandkoming van het Amerikaans buitenlands beleid te reconstrueren. Het gaat hier namelijk hoofdzakelijk om de rapportage van ambassades. Die is ondanks de rijkdom aan informatie slechts een onderdeelje van de veel gevarieerder stroom van documenten in het denk- en besluitvormingsproces over het buitenlands beleid. Het archief is echter fascinerend, omdat het veel aan het licht brengt over

de binnenlandse politiek en de externe betrekkingen van *andere* landen, die soms helemaal niets op hebben met vrijheid van informatie, en waarover dus weinig bekend is. WikiLeaks zal, alle nobele motieven van Assange en de zijnen ten spijt, echter niets bijdragen aan de bestrijding daar van corruptie of mensenrechtenschendingen.

De WikiLeaks laten ook zien dat het voor de regering-Obama moeilijk is te breken met traditie, al is die van vrij recente datum. Deze president en zijn team hechten meer aan internationale dialoog dan zijn voorganger Bush, maar het *State Department* is nog lang niet van het veiligheidssyndroom af dat de Amerikaanse diplomatie al bijna tien jaar in de greep houdt. Van Pearl Harbor tot WikiLeaks zou de geschiedenis van de diplomatie van deze wereldmogendheid trouwens geschreven kunnen worden in termen van nationale buitenlandspolitieke trauma's. Paradoxaal genoeg leidt die constatering echter ook tot respect voor wat wél is bereikt. Een zekere mate van ontzag voor de wereldomvattende verantwoordelijkheden van de Verenigde Staten is zelfs voor de scherpste critici waarschijnlijk onvermijdelijk bij het 'browsen' in de WikiLeaks-documenten. De pers is ook positiever geworden en heeft een aantal vooroordelen over Amerikaanse diplomaten overboord gezet. Dankzij WikiLeaks zien journalisten het andere, verborgen gezicht van dezelfde: niet de automatische vertegenwoordigers van de presidentiële lijn, maar analytisch scherpe, onafhankelijk denkende *professionals* met een goede pen en gevoel voor humor. Wederom goed nieuws van WikiLeaks voor de Amerikaanse regering.

Het wachten is nu op meer kleine geschiedenissen uit het kwart miljoen documenten. Die kunnen een licht werpen op een veranderende diplomatie. Duidelijk is al uit de 'cables' – en niet alleen die over het bekendste huwelijk in Dagestan – dat Amerikaanse diplomaten erop uitgaan en niet alleen aan hun scherm gekluisterd zitten. De ambassadetelegrammen getuigen ook van een toenemend diplomatiek engagement met de burgerlijke samenleving en reparatiewerk gericht op herstel van het Amerikaans imago. Uit een veelheid van berichten uit de Arabische wereld blijkt hoe vreselijk taai het is zaken te doen met autoritaire regimes met hun machiavellistische leiders, terwijl de berichtgeving uit Azië ademt hoe het zelfvertrouwen daar in de diplomatieke betrekkingen voelbaar is. Niet alle

diplomatie is daarnaast even modern; oude praktijken en nieuwe trends lopen parallel en tegelijkertijd door elkaar, en we zien een verschuiving en aanpassing aan de tijd van diplomatieke functies. Soms is diplomatieke activiteit ook niet wat het aan de buitenkant lijkt. Zo verricht het Amerikaans consulaat in Istanbul vanzelfsprekend consulaire werk, maar het doet ook aan *intelligence* en heeft een web van contacten gesponnen met de lokale Iraanse diaspora.

Het zijn deze en andere waardevolle impressies die maken dat zelfs diegenen die de noodzaak van geheimhouding van diplomatieke documenten erkennen of in hun dagelijks werk niet zonder kunnen, redenen zullen hebben WikiLeaks een klein beetje dankbaar te zijn.

---

**Jan Melissen** is hoofd van het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP), hoogleraar diplomatie aan de Universiteit Antwerpen en redacteur van *The Hague Journal of Diplomacy*.

# WikiLeaks: Amerikaanse hoofdpijn, Chinese nachtmerrie

China's vice-president Xi Jinping houdt van Hollywoodfilms over de Tweede Wereldoorlog en de burgemeester van Beijing, Wang Qishan, klaagde in de aanloop naar de Olympische Spelen van Beijing (2008) steen en been over het feit dat hij al vier en een half jaar lang geen dag vakantie had gehad. Dit zijn twee leuke weetjes over Chinese leiders die te lezen zijn op de klokkenluiders-site WikiLeaks. Ze staan vermeld in de meer dan 250.000 uit het Amerikaanse diplomatieke verkeer gelekte berichten die WikiLeaks, in samenwerking met vijf grote internationale kranten, sinds eind november 2010 publiceert. Tot op heden (23 december 2010) zijn er een dikke vijftig berichten over China in de periode 2007-2010 op het net geplaatst,<sup>1</sup> vaak afkomstig uit Beijing, maar ook van Amerikaanse ambassades elders ter wereld. Het betreft vooral samenvattingen van gesprekken van Amerikaanse diplomaten of politieke leiders met Chinese leiders, ambtenaren en wetenschapslieden. Daarnaast gaat het om uitwisseling van informatie over concrete kwesties in de Chinees-Amerikaanse betrekkingen en om analyses van de politieke en economische situatie in China. De onderwerpen die aan de orde komen, lopen uiteen van het Chinese beleid ten aanzien van Noord-Korea en Iran tot Chinese dissidenten en problemen van Google in China.

Hoewel de berichten op het eerste gezicht niet heel veel nieuws opleveren, bieden ze wel een fascinerende inkijk in de dagelijkse diplomatieke gang van zaken tussen de twee grote mogendheden. Een aantal kwesties, zoals bijvoorbeeld China's houding tegenover Noord-Korea, kreeg weliswaar veel aandacht in de pers, maar blijkt bij nadere beschouwing minder om het lijf te hebben. Andere kwesties, zoals het wel of niet afreizen van dissidente Gao Yaojie naar de Verenigde Staten, trokken bij gebrek aan nieuws-waarde weinig of geen aandacht van de pers, maar ze zijn wel degelijk interessant voor onderzoekers, en wel omdat zij vermoedens over China's interne verhoudingen en diplomatie bevestigen.

Wat kunnen we op dit moment van WikiLeaks leren over China? Of zeggen de berichten meer over de Amerikaanse visie op China dan over China zelf? En, de meest interessante vraag: wat vindt China eigenlijk van WikiLeaks, hoe reageert het land op het uitlekken van de vertrouwelijke berichten?

## Chinese dissidenten

Het eerste dat opvalt in de WikiLeaks-berichten, is dat ze een vrij genuanceerd beeld van de Chinese overheid bieden, ook waar het gaat om dissidenten. Zeker na de recente harde reactie van de Chinese regering op de toekenning van de Nobelprijs voor de Vrede aan dissident en schrijver Liu Xiaobo overheerst in de internationale media het beeld van een eensgezinde, onwrikbare Chinese overheid. Een overheid ook die ongevoelig is voor de negatieve effecten van haar optreden op het imago van China in het buitenland. Niet alleen mochten Liu en zijn familieleden niet afreizen naar Oslo om de prijs in ontvangst te nemen, ook de Chinese uitspraken rondom de toekenning gingen bijzonder ver. Liu zou een misdadiger zijn en de toekenning van de prijs 'obsceen'. Toch blijkt uit de WikiLeaks dat China zich niet per definitie altijd zo onvermurwbaar opstelt als het gaat om dissidenten. Belangrijker nog: soms is 'de' overheid intern veel sterker verdeeld dan over het algemeen wordt aangenomen als het gevoelige kwesties rond dissidenten betreft.

In een Amerikaans ambassadebericht van maart 2007 wordt verslag gedaan van een Amerikaans overleg met China rond het voorgenomen bezoek van de Chinese arts Gao Yaojie aan de Verenigde Staten. Zij wil er een Amerikaanse prijs in ontvangst nemen voor haar inzet voor aidspatiënten in de provincie Henan. Die patiënten zijn besmet door ondeugdelijke bloedtransfusies, iets waaraan ook door de plaatselijke overheid waarschijnlijk goed is verdiend. Het ambassadebericht maakt melding van een ambtenaar van het Chinese ministerie van buitenlandse zaken, die de Amerikanen vertelt dat het vooral de provinciale partijsecretaris van Henan is die zich verzet tegen het bezoek van Gao aan Amerika. De partijsecretaris is de hoogste overheidsvertegenwoordiger op provinciaal niveau en deze functie is vaak een opstapje naar een hoge positie op nationaal niveau. De partijsecretaris is bang dat Gao's reis tot negatieve beeldvorming over de provinciale overheid van Henan zal leiden en daarmee zouden zijn eigen promotiekansen worden aangetast. Hij weigert daarom het huisarrest van Gao op te heffen. Pas na lang aandringen van de regering in Beijing en na persoonlijke bemoeienis van de toenmalige vice-premier Wu Yi, die bekend staat om haar goede banden met Amerika, mag Gao uiteindelijk toch naar de Verenigde Staten reizen. Veelzeggend

daarbij is de aantekening van de Chinese bemiddelaar in deze zaak dat Beijing het zeer op prijs zou stellen als het bezoek van Gao zo min mogelijk gepolitiiseerd zou worden. Er moet voorkomen worden dat de partijsecretaris van Henan verder geschoffeerd wordt. De inzet van vice-premier Wu voor deze zaak is naar inschatting van de Amerikaanse ambassade mede te danken aan de persoonlijke brief die Hillary Clinton over de kwestie-Gao aan haar schreef. Deze brief zou de juiste toon getroffen hebben.

Deze zaak laat zien dat China in sommige gevallen dus wel degelijk gevoelig is voor externe druk, mits deze via stille diplomatie plaatsvindt en op zo'n manier is verwoord, dat China niet onmiddellijk in een kramp schiet. Dat wil niet zeggen dat China's houding in het geval van Liu Xiaobo anders had kunnen zijn; daarvoor is de op politieke hervormingen gerichte Liu voor Beijing te gevaarlijk, de Nobelprijs te prestigieus en het door China gevoelde affront te groot. Maar in 'lichtere' gevallen lijkt het wel degelijk zinvol met de juiste diplomatieke druk steun in de rug te verlenen aan dat deel van de Chinese overheid dat niet gelooft dat je in alle gevallen op de hardst moge-

zen. De WikiLeaks-documenten trekken deze opvatting in twijfel. De Britse krant *The Guardian* voerde anonieme Chinese bronnen op die de informatie van de WikiLeaks bevestigd zouden hebben.

Uit de berichten wordt echter niet duidelijk wie aan Chinese zijde letterlijk wat heeft gezegd. Het blijft dus om onduidelijke bronnen gaan. Mogelijk is hier sprake van een te ruime interpretatie van gesprekken aan Zuid-Koreaanse en/of aan Amerikaanse zijde, al dan niet voortkomend uit wensdenken of politieke berekening. Zuid-Korea heeft zo zijn eigen redenen een dergelijke boodschap in het oor van de Verenigde Staten te willen fluisteren; een hereniging van Noord en Zuid onder het gezag van Zuid-Korea is immers een gewenste uitkomst voor Seoul. Chinese steun voor dit scenario verstevigt de positie van Seoul als centrale speler in dit proces.

Inmiddels zijn de meeste specialisten het er dan ook over eens dat er géén sprake is van een fundamentele koerswijziging in het Chinese beleid ten aanzien van Noord-Korea. Ook de recente ontwikkelingen op het Koreaanse Schiereiland laten zien dat China vasthoudt aan zijn bemiddelende rol. Enerzijds werkt

### *Van een fundamentele koerswijziging in het Chinese beleid ten aanzien van Noord-Korea is geen sprake*

lijke manier moet reageren op dissidente geluiden.

#### **Noord-Koreaanse hereniging**

Er was één ambassadebericht dat bovenal de aandacht trok van de internationale media. Dat was een verslag van de Amerikaanse ambassade in *Seoul* waarin staat dat China geen bezwaar meer zou hebben tegen een hereniging van Noord- en Zuid-Korea onder Zuid-Koreaans leiderschap. De toenmalige Zuid-Koreaanse onderminister van buitenlandse zaken, Chun Yung-woo, meldt aan de Amerikaanse ambassadeur in Seoul, Kathleen Stephens, dat hij dat van hoge Chinese ambtenaren gehoord zou hebben. Als dat waar is, zou het opzienbarend nieuws zijn. Over het algemeen wordt immers aangenomen dat, hoezeer Noord-Korea de rest van de wereld ook provoceert en hoezeer dat ook ergernis en zorgen in China zelf oproept, het Chinese leiderschap het regime in Noord-Korea nooit zal laten vallen. China krijgt anders niet alleen te maken met een enorme vluchtelingenstroom vanuit Noord-Korea, maar, nog veel erger, met de aanwezigheid van Amerikaanse militairen direct aan China's landsgren-

China samen met de Verenigde Staten en Zuid-Korea om Noord-Korea ertoe te bewegen af te zien van nucleaire wapens en aanvallen op Zuid-Korea, anderzijds probeert China nog steeds het Noord-Koreaanse regime in het zadel te houden.

Wel is het zo dat er binnen de Chinese regering al enige tijd meer discussie plaatsvindt over de aanpak van Noord-Korea. De Chinese visie op Noord-Korea is minder in steen gebeiteld dan in voorafgaande decennia het geval was. Er gaan herhaaldelijk stemmen op voor een hardere lijn tegenover de noorderbuur. China's steun aan de VN-sancties tegen Noord-Korea in 2006 en de in ambassadeberichten geciteerde opmerking van een Chinese onderminister van buitenlandse zaken tegen de Amerikanen dat Noord-Korea een 'verwend kind' is, moeten in dat licht gezien worden. Er wordt ook binnen China steeds vrijer gesproken over diverse toekomstscenario's, maar een hardere aanpak is toch wat anders dan Chinese steun voor hereniging van Noord- en Zuid-Korea onder leiding van Seoul.

### De noodklok over het milieu in Tibet

In een derde opvallend bericht, afkomstig van de Amerikaanse ambassade in *New Delhi*, luidt de Tibetaanse religieuze leider in ballingschap, de Dalai Lama, de noodklok over snel verslechterende milieu-omstandigheden in Tibet. Het bericht doet verslag van een gesprek van de Amerikaanse ambassadeur in India met de Dalai Lama in de zomer van 2009. Volgens het bericht stelt de Dalai Lama dat 'de Tibetanen nog wel vijf of tien jaar kunnen wachten op een politieke oplossing' en dat de internationale gemeenschap zijn aandacht nu moet verleggen naar klimaat- en milieuproblemen op het Tibetaanse hoogland. De nadruk op milieuzaken zal het gezag van de Dalai Lama onder het meer op Tibetaanse autonomie gerichte deel van zijn aanhang vermoedelijk geen goed doen. Wél is het een nieuwe relativisering van het Chinese beeld van de Dalai Lama als de man die niets liever wil dan afscheiding van China. Deze beleidsverschuiving biedt in principe goede mogelijkheden voor concrete samenwerking met de Chinese regering. Bescherming van het milieu in Tibet, een belangrijke bron van water voor China, is ook in Beijings belang. Toch wordt er in de verslagen van recente besprekingen tussen de Tibetaanse regering in ballingschap en de Chinese regering met geen woord over milieuzaken gerept.

### Een Chinese WikiLeaks?

Het geheel van WikiLeaks-berichten over China dat tot op heden gepubliceerd is, is niet of nauwelijks schadelijk voor Beijing. Het is hoogstens wat genant. Toch zwijgen de Chinese kranten over de berichten die over China gaan, terwijl de website van WikiLeaks er wordt geblokkeerd. Dat wekt weinig verbazing: Chinese leiders willen niet in verlegenheid gebracht worden. De kranten schrijven wel over het fenomeen WikiLeaks, over WikiLeaks-publicaties die schadelijk zijn voor Amerika en vooral ook over het proces dat WikiLeaks-oprichter Julian Assange boven het hoofd hangt. In sommige berichten worden de Verenigde Staten openlijk beticht van een hypocriete houding ten aanzien van vrijheid op het Internet. China wijst daarbij vooral op de discrepantie tussen speeches waarin president Obama en minister van buitenlandse zaken Hillary Clinton de Chinese regering oproepen internetvrijheid in China te garanderen en de huidige 'kruistocht tegen WikiLeaks en Julian Assange'.<sup>2</sup>

Meer dan over de inhoud van de Amerikaanse ambassadeberichten maken Chinese leiders zich zorgen over de mogelijkheid van een eigen Chinese

WikiLeaks. Volgens inschattingen van internationale IT-specialisten beschikt de Chinese overheid over het grootste en beste 'leger' van hackers, cyber-spionnen en netwerkbeveiligers ter wereld. Velen daarvan zijn officieel in dienst van de Chinese regering of het Volksbevrijdingsleger, maar een grote groep patriotische hackers werkt in lossere verband met de overheid samen. China wil dit 'cyberleger' defensief en offensief kunnen inzetten tegen andere landen, maar Beijing begint ook steeds meer te beseffen dat die zelfde hackers zich best eens tegen de Chinese staat zouden kunnen keren.

Recente berichten van het Chinese Ministerie van Openbare Veiligheid wijzen erop dat China inderdaad beducht is voor hackers van eigen bodem: in 2010 zijn er meer dan 460 hackers gearresteerd en is een aantal hacker-websites uit de lucht gehaald. Hoe groot China's zorgen over de kwetsbaarheid van eigen archieven en netwerken zijn, blijkt uit een bijeenkomst over dit onderwerp van Chinese topleiders in juli 2010, waarbij zelfs president Hu Jintao aanwezig was. Daar werd uitgebreid gesproken over manieren waarop het uitlekken van Chinese regeringsdocumenten voorkomen zou kunnen worden. Ironisch genoeg werden verslagen over deze bijeenkomst zelf vervolgens gelekt en via het buiten China gevestigde netwerk *Boxun* (dat 'brede informatie' betekent) in het buitenland verspreid.<sup>3</sup>

Op kleine schaal bestaan metterdaad plannen voor een Chinese versie van WikiLeaks. Een groep dissidenten in China heeft aangekondigd medio 2011 de website *Government Leaks* te lanceren, om openheid en democratie te bevorderen. Informatiespecialisten vrezen echter dat het plan gedoemd is te mislukken, zeker nu de initiatiefnemers al in de openbaarheid zijn getreden. De groep van zo'n zestig dissidenten, waaronder journalisten en hackers, beschikt over onvoldoende middelen om de veiligheid van mensen die informatie aandragen, te garanderen. Bovendien is de controle op officiële informatie in China erg streng. Je wordt al snel bestempeld als staatsvijand en daarop staan hoge gevangenisstraffen.

Ook al lijkt de kans op een Chinese WikiLeaks voorlopig niet groot, het idee leeft wel in China, vooral onder bloggers. Dromend van meer politieke transparantie hebben zij alvast een verlanglijstje van gebeurtenissen samengesteld waarover zij informatie in handen zouden willen krijgen. Hoop op dat lijstje staan bijvoorbeeld het neerslaan van de studentemonstraties in 1989 en inzicht in de bankrekeningen van Chinese topleiders.<sup>4</sup>

## De Amerikaans-Chinese diplomatie

Inhoudelijk baren de berichten over China tot op heden niet bijzonder veel opzien. Veel van de vermelde zaken bevestigen vooral langer bestaande vermoedens ten aanzien van China en van de diplomatieke verhoudingen tussen China en de Verenigde Staten. Zo wordt het beeld dat de Chinese overheid tot op zekere hoogte en binnen bepaalde kaders wel degelijk pluralistisch is, door de berichten bevestigd. Ook ondersteunen de berichten de uitstekende toegang die Amerikaanse diplomaten hebben tot hoge Chinese ambtenaren en bewindslieden. De Amerikaanse ambassadeur in Beijing weet veel prominente Chinese leiders aan de dinertafel te krijgen. Daarvan kunnen Europese landen, groot of klein, alleen maar dromen. Amerikaanse diplomaten krijgen op deze wijze niet alleen meer inzicht in wat er in China speelt, ze bouwen ook goede persoonlijke relaties op, die benut kunnen worden in geval van problemen. Het Amerikaanse oordeel over de kennis van zaken van deze Chinese gesprekspartners is veelal positief; vaak verlopen de diners in een ontspannen atmosfeer.

Dat is een ander beeld dan oprijst uit de vaak harde en confronterende uitspraken die er in China en de Verenigde Staten over elkaar worden gedaan. Dan lijkt het alsof de twee grote mogendheden steeds meer lijnrecht tegenover elkaar komen te staan. De WikiLeaks laten zien dat ondanks de verscherping van de openlijke tegenstellingen tussen de Verenigde Staten en China er achter de schermen bij beide landen een grote bereidwilligheid bestaat tot compromissen te komen. Of het nu gaat om gevoelige internationale vraagstukken of Chinese dissidenten, zowel Beijing als Washington manoeuvreert behoedzaam en ze houden daarbij rekening met elkaars nationale en de internationale publieke opinie.

De Chinese overheid is nog veel sterker dan de Amerikaanse gericht op geheimhouding. De Chinese pers doet ook zelden pijnlijke openbaringen over China's hoogste leiders, en daarmee is de Chinese bevolking veel minder geïnformeerd over het functioneren van de overheid dan de Amerikaanse. Beijing maakt zich duidelijk zorgen dat zoiets als een WikiLeaks-affaire ook in China kan gebeuren en dat het gevaar daarop vooral van binnenuit komt. Voor China moet de mogelijkheid dat ook Chinese interne overheidsdocumenten op een dag openbaar zouden kunnen worden, dan ook een ware nachtmerrie zijn.

---

**Garrie van Pinxteren** is journalist en sinoloog. Ze werkte als correspondent voor *NRC Handelsblad* en de NOS in China. Thans is zij verslaggever voor de NOS en docent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

**Ingrid d'Hooghe** is als Research Fellow verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP) en *Clingendael Asia Studies* (CAS). Zij doet onderzoek naar China's buitenlands beleid en diplomatie.

## Noten

- 1 Alle berichten waaruit geciteerd wordt in dit artikel, zijn te vinden op de WikiLeaks-spiegelsite: <http://wl.opsec.eu/>
- 2 Chen Weihua, 'WikiLeaks' ordeal tests Internet freedom', *China Daily Online*, 14 december 2010.
- 3 Perry Link, 'Waiting for WikiLeaks: Beijing's Seven Secrets', blog, 19 augustus 2010 (<http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2010/aug/19/waiting-wikileaks-beijings-seven-secrets/>).
- 4 *Ibid.*

# De niet zo nieuwe NAVO

*Voordat de NAVO-top in november 2010 in Lissabon werd gehouden, heette het dat dit één van de belangrijkste toppen ooit zou worden. Waarop deze verwachting precies gestoeld was, werd niet helemaal duidelijk. Het feit dat in Lissabon een nieuw Strategisch Concept het licht zou zien, was op zich zelf niet spectaculair, want in het post-Koude Oorlogse bestaan van de alliantie was dit al twee keer eerder voorgevallen: in 1991 en 1999. Natuurlijk, dit zou de eerste strategische herijking na 9/11 zijn, de aanslag die de NAVO ertoe bracht voor het eerst de beroemde bijstandsclausule uit het Verdrag van Washington wakker te kussen en uiteindelijk uit te rukken naar het verafgelegen Afghanistan, maar het moeizame verloop van deze operatie en het reeds ingezette 'transitieproces' hebben veel van de oorspronkelijke opwinding weggenomen.*

*Lissabon was, na de zestigste-verjaardagstop in Straatsburg/Kehl van april 2009, ook de eerste top met een ingewerkte Obama-administratie, die verbetering van de betrekkingen met Rusland hoog in het vaandel heeft staan, omdat Obama Moskou nodig heeft met het oog op zijn nucleaire ontwapeningsagenda en om Iran te beteugelen – en uiteraard omdat hij met Afghanistan en Irak al genoeg aan het hoofd heeft. Maar ook deze avances zijn niet zonder weerga en rechtvaardigden niet perse het beweerdelijk unieke karakter van de bijeenkomst. Het hoge verwachtingspatroon ten aanzien van Lissabon had misschien meer te maken met de omstandigheid dat de NAVO zichzelf steeds nadrukkelijker dient te bewijzen als onmisbare speler in een veiligheidsomgeving waarin een Atlantische voortrekkersrol minder voor de hand is komen te liggen.*

Is Lissabon erin geslaagd een 'NAVO 3.0' te presenteren? Oftewel, een derde incarnatie van de alliantie, na de NAVO van de Koude Oorlog en na de NAVO van de jaren 1990, die in het teken stonden van partnerschappen, uitbreiding en vredesoperaties op de Balkan? Als het antwoord op deze vraag moet worden gezocht in het nieuwe Strategisch Concept, dan lijkt dat niet goed te zijn gelukt.<sup>1</sup> Nu heeft een dergelijk document altijd meer weg van een codificatie van het *hic et nunc* dan van een visie die de komende tien jaar bestrijkt, al was het maar vanwege de vele onzekerheden die deze toekomst in zich bergt. Het proces dat leidt tot het Strategisch Concept heeft dan ook een belangrijke interne dimensie: alle inmiddels 28 lidstaten bereiken overeenstemming over wat de NAVO is, hoe zij tegen de wereld aankijkt en wat zij bereid is te ondernemen – altijd een prestatie op

zich zelf. Maar dit consensus-beginsel leidt ook tot compromissen en behoedzaamheid, waarmee de tekst een weinig verrassend karakter heeft gekregen. Die behoedzame koers werd in feite al aangekondigd in het rapport 'NATO 2020: Assured security; dynamic engagement' van een *Group of Experts* die, onder leiding van Madeleine Albright en oud-Shell-topman Jeroen van der Veer, voorwerk heeft verricht ten behoeve van een nieuwe strategie.<sup>2</sup> Deze groep zelf en zijn gesprekspartners kwamen grotendeels voort uit de NAVO-familie<sup>3</sup> en het rapport bediende dan ook keurig de uiteenlopende scholen binnen het bondgenootschap: *assured security* voor de landen die menen dat het bondgenootschap te ver is afgedreven van de klassieke zelfverdedigingstaak; en *dynamic engagement* voor hen die vinden dat artikel 5 geen groeimarkt vormt. Een cynicus zou kunnen opmerken dat in het nieuwe Strategisch Concept, dat de roepnaam 'Active Engagement, Modern Defence' heeft meegekregen, deze scholen slechts boompje hebben verwisseld.

De nieuwe strategie, waar naar verluidt secretaris-generaal Rasmussen een stevige hand in heeft gehad, is half zo lang als haar voorganger uit 1999 en is daarmee in ieder geval een stuk leesbaarder geworden. De parallelle *Lisbon Summit Declaration*, huishoudelijker van aard en kennelijk in hogere mate geredigeerd door delegaties, is met haar 54 paragrafen zelfs aanzienlijk langer.<sup>4</sup> Dat het nieuwe Strategisch Concept niet spectaculair van karakter is, wil overigens niet zeggen dat het geen opvallende elementen bevat.

## Collectieve zelfverdediging

Hoewel de alliantie verklaart geen enkel land als tegenstander te beschouwen, wordt de combinatie verdediging en afschrikking als eerste van drie *essential core tasks* (naast *crisis management* en *cooperative security*) weer prominent op de kaart gezet. Ter vergelijking: in 1999 was de volgorde nog andersom, namelijk (*Euro-Atlantic Security, Consultation and Deterrence and Defence*). Hierbij wordt verzekerd dat de ultieme veiligheidsgarantie voor de lidstaten bestaat uit de strategische nucleaire arsenalen van de alliantie, in het bijzonder die van de Verenigde Staten. Naast een residuele conventionele dreiging gaat het hier ook om opkomende dreigingen, zoals proliferatie van rakettechnologie en van massavernietigingswapens, terrorisme, cyberaanvallen en de potentiële verstoring van handels- en energiestromen.

Om het *verdedigingsbeleid* ook zichtbaar te maken, zal er meer aan training, oefeningen en planning worden gedaan. In dit verband weten we dankzij WikiLeaks dat een bestaand plan om Polen te verdedigen, *Eagle Guardian*, inmiddels is uitgebreid tot de drie Baltische republieken – een onthulling die uiteraard tot de nodige ketelmuziek heeft geleid vanuit Moskou, dat zich nadrukkelijk aangesproken voelde. Als gezegd is dit een gebaar naar de overwegend nieuwere lidstaten die zijn toegetreden vanwege de artikel 5-garanties – en niet zozeer om te kunnen ontplooiën in Afghanistan – hoewel hiermee ook behoudende kringen in de Verenigde Staten worden gerustgesteld. Bij een aantal van deze landen zorgde de Russische strafexpeditie tegen Georgië in de zomer van 2008 voor een schokeffect, zij het dat er ten aanzien van dit conflict uiteraard in het geheel geen sprake was van wat voor verplichting aan geallieerde zijde dan ook. De observatie van Albright c.s. dat deze korte oorlog ‘one of the major failures of NATO’s partnership structure’ betreft, veronderstelt meer NAVO-invloed in deze contreien dan er in werkelijkheid is. Het ligt

Adaptive Approach’, die uitgaat van een snellere ontwikkeling van Irans raketprogramma voor de korte en middellange afstand en die een hogere dekkingsgraad belooft, maakte de weg voor de bondgenoten vrij op basis hiervan een eigen capaciteit op te bouwen, zonder dat overigens potentiële agressoren met name worden genoemd.

Maar hiermee is nog niet gezegd dat *missile defence* nu onomstreden gedachtengoed is. Het feit dat sommige bondgenoten (Duitsland voorop) in raketverdediging een instrument zien om de rol van kernwapens *terug te dringen*, wordt bepaald niet gedeeld door andere lidstaten (zoals Frankrijk, maar ook Oost-Europese lidstaten, alsmede een gedeelte van het Amerikaanse establishment). Voor de beoogde partner in raketverdediging, Rusland – aanvankelijk fel gekant tegen de plannen van Bush, maar inmiddels bereid gevonden verder te praten over mogelijke samenwerking – bestaat dezelfde spanning tussen deze defensieve systemen en de offensieve slagkracht van kernwapens. Het nieuwe START-verdrag inzake nucleaire reducties is weliswaar na het nodige gesteggel

### *Wordt de missile defence-driehoek VS-NAVO-RF de groeibriljant van het ‘reset-beleid’ jegens Rusland?*

overigens voor de hand tussen enerzijds de nadrukkelijke herbevestiging van *collective defence* en anderzijds het formuleren van de taak *cooperative security* een bepaald spanningsveld te ontwaren. Dit laatste betreft immers zaken als wapenbeheersing en non-prolifratie: dossiers die juist een hoge mate van samenwerking met Rusland vergen.

#### **Raketverdediging**

In Lissabon heeft de NAVO raketverdediging omarmd als integraal onderdeel van haar collectieve-verdedigingsarsenaal. Dit is het voorlopige sluitstuk van een moeizaam debat, dat in 2007 op scherp werd gezet door de plompverloren aankondiging van de regering-Bush om Amerika’s *nationale* raketafweer uit te breiden met installaties in Polen en Tsjechië; een aankondiging die voor de NAVO als geheel net zo verrassend was als voor Rusland. Met deze bilaterale arrangementen dreigde afbreuk te worden gedaan aan het voor de alliantie essentiële begrip ‘ondeelbare veiligheid’. De herziening van deze plannen in september 2009 door de regering-Obama, de zg. ‘Phased

door de Amerikaanse senaat geratificeerd, maar de Republikeinse voetnoten over strikte scheiding tussen raketverdediging en nucleaire modernisering worden in Moskou met argusogen gelezen vanwege de vrees dat defensieve technologieën uiteindelijk de nucleaire pariteit van de Russische Federatie zullen aantasten. Of de voorziene *missile defence*-driehoek VS-NAVO-RF de groeibriljant wordt van het ‘reset-beleid’ jegens de Russen is dus nog hoogst onzeker.

#### **Nucleair beleid**

Dezelfde verschillen van inzicht binnen de NAVO als hierboven beschreven hebben de alliantie er ook van weerhouden al te veel werk te maken van de nucleaire paragrafen in de nieuwe strategie. De ‘Global Zero’-toespraak die president Obama in april 2009 in Praag hield, alsmede de diverse oproepen binnen de NAVO om te bezien of het aanhouden van Amerikaanse tactische kernbommen in Europa nog dienstig is, hadden de nodige verwachtingen op dit punt gewekt. Maar uiteindelijk is gekozen voor een uiterst voorzichtige redactie, waarbij veel bij het oude is gebleven.

Weliswaar commiteert het bondgenootschap zich aan het bewerkstelligen van voorwaarden ten behoeve van een *kernwapenvrije wereld* – een opdracht die al in het Non-Proliferatieverdrag (NPV) uit 1968 besloten ligt – maar er wordt direct bij gezegd dat zolang er kernwapens bestaan, de NAVO een nucleaire alliantie zal blijven, wat natuurlijk een truïsme van formaat is. De verzekering dat de breedst mogelijke participatie door lidstaten wordt nagestreefd bij de ‘peacetime basing of nuclear forces’, lijkt zelfs die landen in de kaart te spelen die de Amerikaanse kernwapens in Europa nog altijd als een essentiële transatlantische *veiligheidskoppeling* beschouwen.

Ook op het gebied van de zg. negatieve veiligheids garanties loopt de NAVO inmiddels achter bij de Verenigde Staten, die immers in april 2010 in hun *Nuclear Posture Review Report* hebben verklaard géén kernwapens te zullen inzetten, of hiermee te zullen dreigen, tegen niet-kernwapenstaten die zijn aangesloten bij het NPV en die voldoen aan hun nucleaire non-proliferatieverplichtingen. Wie op zoek is naar een nieuw geluid, zal doorverwezen moeten worden naar de Verklaring van Lissabon, waarin een ‘comprehensive review’ wordt aangekondigd van NAVO’s afschrikkings- en verdedigingsbeleid, inclusief ‘NATO’s nuclear posture’. Maar ook hier geldt alvast een voorbehoud, want bij deze exercitie zullen de weinig vooruitstrevende beginselen van het nieuwe Strategisch Concept leidend zijn.<sup>5</sup> In algemenere zin is het, gezien de gewijzigde politieke verhoudingen in de Verenigde Staten, onzeker hoeveel ruimte de regering-Obama nog heeft voor aanpassingen van het nucleair beleid.

### NAVO-EU

Als gezegd is het gegeven dat de NAVO een groot-schalige operatie in Afghanistan uitvoert, indertijd mede opgevoerd als reden een nieuwe strategie op te stellen. In dat verband komt dit land er met welgeteld één verwijzing in het nieuwe document nogal bekaaid af, hoewel het te verdedigen is een toekomstgerichte strategie niet te zwaar te belasten met een lopende operatie. In de *Verklaring van Lissabon* heet ISAF nog steeds *the Alliance’s key priority*, maar de aandacht gaat vooral uit naar het transitieproces: de geleidelijke overdracht van verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid aan de Afghanen, die dit jaar van start gaat en in 2014 moet zijn afgerond. In een aparte, door secretaris-generaal Rasmussen en president Karzai ondertekende verklaring wordt nog

eens bevestigd dat de NAVO en Afghanistan ook na ISAF een *Enduring Partnership* zullen onderhouden, wat vooral veel fraaie volzinnen oplevert.

Gevolg van deze blik op de vertrekhal is dat de passages over de *comprehensive approach*, de geïntegreerde politiek-civiel-militaire benadering van crisisbeheersing (in Nederland vaak aangeduid als 3D), die in Afghanistan zoveel opgang heeft gemaakt, enigszins obliagaat overkomen. Ook wat betreft de samenwerking tussen de NAVO en de EU, lange tijd beschouwd als spil van deze aanpak, beperkt de nieuwe strategie zich tot het bekende rijtje intenties. Erger nog, de NAVO gaat over tot het zelf inrichten van een civiele crisisbeheersingscapaciteit, inclusief het identificeren en trainen van civiele experts uit lidstaten om deze snel in operaties te kunnen inzetten. In feite kan dit als de *doodsteek voor NAVO-EU-samenwerking* worden beschouwd, aangezien het altijd de opzet is geweest de civiele expertise van de EU te paren aan het militair vermogen van de NAVO. De uiterst moeizame chemie tussen beide organisaties, mede vanwege de controverse tussen NAVO-lid Turkije en EU-lid Cyprus, heeft nu dus geleid tot de duplicatie van inspanningen waartegen zolang gewaarschuwd werd. Zelfs Frankrijk, vanouds mordicus tegen een civiele rol voor het bondgenootschap, heeft dit moeten slikken. De schrale troost is dan dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de NAVO in de nabije toekomst opnieuw een ISAF-achtige operatie lanceert die gebukt zou kunnen gaan onder eenzelfde gebrek aan NAVO-EU-complementariteit.

### Ten slotte

De NAVO-top van Lissabon en het uitkomen van een nieuw Strategisch Concept zijn betrekkelijk geruisloos voorbijgegaan. De meeste aandacht ging uit naar het feit dat de Russische president Medvedev er de NAVO-Rusland Raad bijwoonde – de eerste ontmoeting op dit niveau sinds de Russisch-Georgische oorlog – en naar raketverdediging als nieuwe NAVO-missie; een onderwerp dat vanwege de mogelijke samenwerking met Moskou ook een belangrijke Rusland-dimensie heeft. Met de verdergaande amerikanisering van ISAF was het dossier-Afghanistan minder prominent aanwezig, en trok de Amerikaanse *Afghanistan-Pakistan Strategy Review* van december 2010 beduidend meer belangstelling.

Zeker, de NAVO is nog altijd een uniek defensief samenwerkingsverband van 28 democratieën en de sterkste manifestatie van de transatlantische be-

trekkingen, die in een snel veranderende wereld nog steeds van belang zijn. Niettemin is het bestaansrecht van het bondgenootschap in de toekomst niet vanzelfsprekend. Dat heeft enerzijds te maken met machtsverschuivingen in de wereld, die van de Atlantische gemeenschap een minder prominente speler maken, anderzijds met het feit dat de NAVO van na de Koude Oorlog nog altijd worstelt met het identificeren van een gezamenlijke dreiging, zeker nu zij 28 landen met uiteenlopende ideeën hieromtrent vertegenwoordigt. De nieuwe strategie is een uitdrukking van die worsteling, waarbij de hernieuwde aandacht voor zelfverdediging niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met de bevinding dat *Today, the Euro-Atlantic area is at peace (...)* – een bevinding die in de Verklaring van Lissabon overigens wordt genuanceerd tot *Our vision of a Euro-Atlantic area at peace (...)*. Ook slaagt de NAVO er niet altijd goed in haar meerwaarde aan te tonen met betrekking tot de bestrijding van *emerging threats*, het veel diffusere rijtje, met onder meer cyberaanvallen en stremmende energietoevoer. En dan is er de hete aardappel Rusland, boeman voor de één en strategisch partner voor de ander, en een land dat derhalve een grote rol speelt in zowel de *defence*- als de *engagement*-paragrafen, zij het in het eerste geval niet *expressis verbis*.

Een andere wolk van onzekerheid die zich ten slotte samenpakt boven de alliantie, is het oude vraagstuk van *burden sharing* tussen de Verenigde Staten en de overige bondgenoten. Met de drastische bezuinigingen die de meeste Europese lidstaten op defensie zul-

len doorvoeren – ‘de-militarisering’, in de woorden van de Amerikaanse defensie-minister Gates – is het de vraag of het niet geringe ambitieniveau dat uit de strategie naar voren komt metterdaad wordt bereikt. Het is bekend dat Washington niet onder de indruk is van de NAVO-inbreng in Afghanistan. Als deze trend aanhoudt, zal dat de Amerikanen, die het met hun *global reach* toch al razend druk hebben, er slechts toe aanzetten het vizier steeds minder op Europa, en daarmee op de NAVO, te richten. In Lissabon mag dan wel zijn afgesproken dat de volgende NAVO-top in 2012 in de Verenigde Staten wordt gehouden, maar dit besluit zal niet zijn ingegeven door de gedachte dat hiermee de Amerikaanse presidentsverkiezingen in november van dat jaar een beslissende wending zullen nemen.

---

**Hugo Klijn** is als Senior Research Fellow verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

#### Noten

- 1 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>
- 2 [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm)
- 3 Soms lijkt het alsof de alliantie zelf, en niet een groep externe adviseurs, aan het woord is. Zie bijv. op blz. 10: ‘The NATO-Russia partnership was conceived as a means for fostering security in the Euro-Atlantic region; the Alliance remains dedicated to that goal.’
- 4 [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm)
- 5 Zie ook: Oliver Meier, ‘NATO revises Nuclear Policy’, in: *Arms Control Association* ([http://www.armscontrol.org/act/2010\\_12/NATO\\_Nuclear](http://www.armscontrol.org/act/2010_12/NATO_Nuclear)).

# Brits-Franse defensiesamenwerking: *pro of contra Europa?*

Op 2 november 2010 openen premier David Cameron and president Nicolas Sarkozy een nieuwe fase in de Brits-Franse defensiesamenwerking. Tijdens hun topontmoeting in Londen sloten beide landen een Defensie- en Veiligheidsverdrag, een akkoord over nucleaire samenwerking en een overeenkomst over operationele afstemming. Op vele gebieden is sprake van het wederzijds benutten of samenvoegen van capaciteiten en faciliteiten. Prioriteiten zijn vastgelegd voor gemeenschappelijke investeringen in onderzoek en technologie. De samenwerking tussen defensie-industrieën in beide landen krijgt meer structuur, op basis van een strategisch plan voor de komende tien jaren.

Hoe is de nieuwe as tussen Londen en Parijs te verklaren? Liggen louter financiële motieven ten grondslag aan de nieuwe samenwerking of zijn er andere overwegingen? Heeft Parijs zich door Londen laten verleiden ten nadele van defensiesamenwerking in de Europese Unie? Of versterkt het bilaterale akkoord juist de Europese defensie? Voor de beantwoording van deze vragen is nadere beschouwing van de Brits-Franse akkoorden vereist, maar ook van recente veiligheidspolitieke ontwikkelingen in beide landen.

## Financiële nood

De economische crisis heeft in nagenoeg alle Europese landen zware gevolgen voor de overheidsuitgaven. Daarbij is Defensie niet uitgezonderd. Gemiddeld dalen de defensiebudgetten in de komende vier jaren met 5 tot 10%. Op 19 oktober 2010 verscheen de *UK Strategic Defence and Security Review* (SDSR), een dag later gevolgd door de *Comprehensive Spending Review*. De financiële gevolgen bleken mee te vallen, vergeleken met eerdere geruchten over bezuinigingen oplopend tot 20% of meer. De SDSR betekent een vermindering met 8% reëel in de periode 2011-2015. Het Britse ministerie van defensie moet daarnaast rekening houden met twee andere factoren met budgettaire gevolgen. Allereerst is sprake van overbestedingen ten gevolge van (te) omvangrijke materieelprogramma's van vorige *Labour*-regeringen. Ten tweede zal de bijdrage van de *Treasury Reserve* aan de Britse militaire operaties in Afghanistan en andere crisisgebieden – in 2008-2009 opgelopen tot £ 4,5 miljard – de komende jaren snel verminderen wanneer de troepensterkte daalt. Defensie zal zelf weer meer moeten bijdragen aan onderhoud van materieel en aankoop van reserve-onderdelen.

De SDSR-bezuinigingen en de additionele factoren hebben vérgaande gevolgen voor de Britse strijdkrachten. Het aantal militairen vermindert met 17.000, zo'n 8% van de huidige omvang. Het ministerie van defensie verliest 25.000 burgerfuncties. Zware wapensystemen worden drastisch gereduceerd: tanks met 40%; artillerie met 35%. De *Royal Navy* krijgt zware klappen. Het aantal fregatten en torpedojagers loopt terug van 23 naar 19 tegen 2020. De aanschaf van nieuwe maritieme patrouillevliegtuigen is stopgezet. Reeds gemaakte investeringskosten van £ 3 miljard gaan verloren. Het vliegdekschip *HMS Ark Royal* gaat onmiddellijk uit de vaart, vier jaar eerder dan de voorziene oplevering van zijn twee opvolgers. Hiermee kan Londen tot 2019-2020 niet beschikken over een operationeel vliegdekschip. Bovendien zal slechts een van de twee nieuw te bouwen vliegdekschepen operationeel zijn. Het andere schip krijgt een reservestatus. De strategisch-nucleaire component blijft overeind, maar Londen houdt de *Trident*-onderzeeboten langer in de vaart. Het besluit over hun vervanging is uitgesteld tot 2016.

Er zijn ook positieve besluiten. De aanschaf van de nieuwe A400M-transportvliegtuigen gaat door. Ook komt meer geld beschikbaar voor nieuwe *Chinook*-transporthelikopters, onbemande vliegtuigen en communicatiemiddelen. In december 2010 namen echter geruchten toe over additionele maatregelen ten gevolge van nieuwe financiële tegenvallers. Zo zou een halvering van het aantal *squadrons* jachtvliegtuigen naar zes in het verschiet liggen.<sup>1</sup> De militaire bijdrage aan de *search and rescue*-helikopterdienst – tot nog toe gemengd civiel-militair – zou komen te vervallen.<sup>2</sup> Minder *Merlin*-helikopters worden omgebouwd voor maritieme inzet.<sup>3</sup>

De Britse strijdkrachten blijven expeditionair, maar de beschikbare middelen voor inzet overzee verminderen. Op een aantal gebieden, vooral op maritiem terrein, is zelfs sprake van tijdelijk (vliegdekschepen) of geheel (patrouillevliegtuigen) verlies van capaciteiten. Het logische gevolg is dat het Verenigd Koninkrijk minder opties openhoudt voor nationale interventies – een tweede 'Falklands'-operatie lijkt onmogelijk – en nog meer afhankelijk zal zijn van multinationale coalities.

Frankrijk besloot in 2008 tot herstructurering van de strijdkrachten, inclusief een personeelsreductie van 54.000 militairen, te verwezenlijken tegen 2015. Samenvoeging van logistieke en andere ondersteunende eenheden moet leiden tot vermindering van kazernes, bases en andere faciliteiten. Door de herstructureringsmaatregelen zouden bezuinigingen zijn te boeken in de orde van jaarlijks € 1,6 miljard vanaf 2015. In september 2010 kondigde de toenmalige minister van defensie, Hervé Morin, verdere bezuinigingen aan. Het materieelprogramma zou in de periode 2011-2013 dalen met € 1,7 miljard, een relatief beperkte vermindering van ruim 3%. Met de combinatie van de maatregelen uit 2008 en de recente materieelbezuinigingen lijkt Frankrijk vooralsnog in staat de meeste investeringsprogramma's uit te voeren. Het overheidstekort (8% van het bruto nationaal product) en de hoge Franse staatsschuld (80% BNP) kunnen evenwel aanleiding geven tot nieuwe bezuinigingen, waaraan Defensie een bijdrage moet leveren. In ieder geval lijkt de ruimte voor nieuwe programma's uitermate beperkt.

### Bilaterale samenwerking

De financiële nood is hoog aan beide zijden van het Kanaal en dit is de *primaire drijfveer* voor de akkoorden van 2 november 2010. Meer efficiëntie, kostenbesparingen, operationele en industriële samenwerking zijn sleutelwoorden – waarmee overigens indirect bestaande duplicering, geldverkwisting en gebrek aan interoperabiliteit worden erkend. In de media is de meeste aandacht uitgegaan naar het wederzijds gebruik van elkaars nieuwe vliegdekschepen. Hiervoor ziet het Verenigd Koninkrijk af van de aankoop van de versie van de *Joint Strike Fighter* die verticaal kan opstijgen en landen. De nieuwe Britse vliegdekschepen krijgen een katapultinstallatie, terwijl Londen de Amerikaanse marineversie van de JSF aanschaft. Britse en Franse vliegtuigen kunnen hierdoor vanaf elkaars schepen opereren. Op langere termijn (na 2020) is het streven een geïntegreerde Brits-Franse *carrier strike group* op te richten. De nucleaire samenwerking richt zich op het gebruik van wederzijdse test-, ontwikkelings- en onderhoudsfaciliteiten voor kernkoppen. Wat betreft de conventionele strijdkrachten wordt een gezamenlijke expeditionaire macht opgericht, met land-, lucht- en zeecomponenten. De eerste gemeenschappelijke oefeningen vinden dit jaar plaats. Voorts gaan beide landen een aantal investeringsprogramma's combineren: het A400M-transporttoestel

(training, onderhoud, logistiek); nieuwe systemen voor ontminning ter zee; technologie en uitrusting voor de volgende generatie onderzeeboten; en toekomstige communicatiesatellieten. Het gebrek aan Franse capaciteit voor bijtanken in de lucht wordt wellicht gecompenseerd door gebruik te maken van het Britse *Future Strategic Tanker Aircraft*-programma, een regeling waarbij een commercieel consortium capaciteiten beschikbaar stelt aan de *Royal Air Force*. Beide landen gaan over tot gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van onbemande verkenningsvliegtuigen in de periode 2015-2020. De behoeftstelling voor bewapende versies (na 2030) zal tussen Londen en Parijs worden afgestemd. Ook op terreinen als *cyber security* en anti-terrorisme neemt de samenwerking toe.

De Verklaring van de Brits-Franse Top bevat voorts een gedeelte over internationale veiligheid, met vergelijkbare aandacht voor de NAVO en de Europese Unie. Het belang van non-proliferatie wordt benadrukt. Drie landen krijgen speciale vermelding: Afghanistan, Iran en Pakistan. Een en ander laat onverlet dat de kern van de Verklaring bestaat uit de gedeelten over defensiesamenwerking. Premier Cameron benadrukte tijdens de persconferentie na afloop van de Top het praktische karakter van de overeenkomsten. De nationale soevereiniteit bleef onaangetaast: 'This is not [...] about weakening or pooling British or French sovereignty. This is not about a European army. [...] It is about defending our national interest. It is about practical, hard-headed cooperation between sovereign countries. It is about sharing development and equipment costs, eliminating unnecessary duplication, coordinating logistics, and aligning our research programmes.'<sup>4</sup> Ook president Sarkozy stelde dat de akkoorden de nationale soevereiniteit onaangetaast laten. In de praktijk ontstaan evenwel op een aantal terreinen onderlinge afhankelijkheid en wellicht taakspecialisatie, zoals voor bijtanken in de lucht. Soevereine besluitvorming over defensie blijft onaangetaast, maar de eerste stappen zijn gezet op weg naar integratie van enkele capaciteiten.

### Gevolgen voor de EU

De eerste reacties op de Brits-Franse akkoorden waren positief, aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. De NAVO-Top in Lissabon stelde dat deze 'bilateral reinforcements of European capabilities will contribute to NATO's overall capabilities'.<sup>5</sup> Toch rees in Europa twijfel over de gevolgen voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

(GVDB) van de Europese Unie. Had Frankrijk de Europese defensiesamenwerking nu verkwanseld voor een bilaterale *deal* met de Britten? Projecten van het *Europees Defensie Agentschap* (EDA) – zoals voor ontmijning ter zee en voor samenwerking op het gebied van transportvliegtuigen – leken te worden gepasseerd door Frans-Britse bilaterale programma's.

Wellicht als antwoord op deze kritiek stuurden de Duitse, Franse en Poolse ministers van buitenlandse zaken en defensie op 6 december 2010 een brief aan de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Catherine Ashton.<sup>6</sup> Hierin riepen zij op tot versterking van het GVDB en de daarvoor beschikbare structuren en capaciteiten. Deze *Weimar*-brief vermeldde weinig of geen concrete samenwerkingsvormen tussen de drie partners. Het was bovenal een politiek signaal, dat tegenwicht moest bieden aan de nieuwe Brits-Franse samenwerking.

### *In de media is de meeste aandacht uitgegaan naar gebruik van elkaars nieuwe vliegdekschepen*

Toch is de vraag gerechtvaardigd of en hoe andere Europese landen kunnen aansluiten bij Brits-Franse programma's die ook voor hen van belang zijn. Frankrijk heeft de sleutel in handen. Het leidt het EDA-project voor de toekomstige generatie maritieme ontmijningsmiddelen en speelt een vooraanstaande rol in andere projecten, zoals de *European Air Transport Fleet*. Ook wat betreft onbemande vliegtuigen zou schaalvergroting door aansluiting van andere Europese landen financieel en industrieel aantrekkelijk kunnen zijn.

Uiteraard is een pro-Europese opstelling van de huidige Britse regering niet te verwachten, zeker niet wat betreft defensiesamenwerking. Met William Hague als minister van buitenlandse zaken en Liam Fox op defensie domineren de *Conservatives* het buitenlands en veiligheidsbeleid in de coalitie met de Liberaal-Democraten. Vërgaande gevolgen zijn tot nog toe uitgebleven. Van de terugtrekking uit het EDA – aangekondigd door Hague en Fox tijdens de Britse verkiezingscampagne in het voorjaar van 2010 – bleek geen sprake. De Britse leiding van de GVDB-Operatie *Atalanta* ter bestrijding van piraterij in de Indische Oceaan – vanuit het nationale hoofdkwartier in Northwood – is voortgezet. Praktische overwe-

gingen lijken de doorslag te geven. Wat functioneert, blijft steun krijgen. Dat neemt niet weg dat de Britse algemene positie wat betreft Europese defensiesamenwerking nog kritischer is dan tijdens het *Labour*-bewind. Het primaat van de NAVO wordt zwaar benadrukt, terwijl defensiesamenwerking in de EU nauwelijks aandacht krijgt. In de *UK Strategic Defence and Security Review* (SDSR) staat de EU onderaan de lijst van Britse prioriteiten voor *international engagement*. Het Verenigd Koninkrijk zal EU-operaties steunen 'which are in the UK's national interest, which offer good value for money, have clear objectives and, in the case of military missions, only where it is clear that NATO is not planning to intervene'.<sup>7</sup> Het EDA is niet vermeld in de SDSR. Andere EU-lidstaten worden opgeroepen hun nationale civiele en militaire capaciteiten te verbeteren en zich niet te richten op 'institution building and bureaucracy'.<sup>8</sup> De

Verenigde Staten blijven de belangrijkste bilaterale partner en Frankrijk is de tweede coalitiegenoot.

De herintreding in de militaire structuren van de NAVO heeft Frankrijk niet terughoudender gemaakt wat betreft Europese defensiesamenwerking. Het gevolg is wel dat het ministerie van defensie in Parijs meer tijd en energie moet besteden aan NAVO-aangelegenheden. Nog belangrijker is de personele inspanning. Ongeveer 1.100 Franse militairen zijn tewerkgesteld bij de militaire hoofdkwartieren van het Atlantisch bondgenootschap. Sinds september 2009 is Général Stéphane Abrial, voormalig Chef van de Franse Luchtstrijdkrachten, de *Supreme Allied Commander Transformation*, gevestigd in Norfolk, Virginia. Patrick Auroy, voormalig plaatsvervangend materieeldirecteur in Parijs, is in september 2010 aangetreden als *Assistant Secretary General for Defence Investment* op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel. Jarenlang bezetten Amerikaanse functionarissen deze twee sleutelposities. In NAVO-operaties is Frankrijk eveneens actiever geworden. De bijdrage aan de operatie in Afghanistan is opgelopen tot bijna 4.000 militairen. Logischerwijs hebben deze personele en materiële bijdragen gevolgen voor de beschikbaarheid van middelen voor andere organisaties en operaties.

## Conclusie

Anno 2011 zijn Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nog steeds tegenpolen wat betreft versterking van de defensiesamenwerking in de EU, maar de speelruimte is kleiner geworden. Parijs moet zijn inbreng meer gelijkmatig verdelen over de NAVO en de EU. In Londen is onder de regering-Cameron de euro(defensie)sceptis verder toegenomen. Dit verklaart mede waarom de nieuwe mogelijkheden ter versterking van de Europese defensiesamenwerking in het Verdrag van Lissabon, in het bijzonder de permanente gestructureerde samenwerking,<sup>9</sup> niet worden benut. EU-defensie is thans een *no go* voor gezamenlijke Brits-Franse initiatieven. De Verklaring van 2 november 2010 is dan ook géén nieuw Saint-Malo.<sup>10</sup> Het nieuwe samenwerkingsbeleid is vooral geboren uit praktische overwegingen om nationale defensiecapaciteiten te kunnen behouden en te moderniseren. In de woorden van het prestigieuze Internationale Instituut voor Strategische Studies in Londen: 'The new agreement is a pragmatic effort at closer bilateral ties in a period of budget austerity.'<sup>11</sup>

Dat neemt niet weg dat het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk – de twee Europese landen met de grootste defensiebudgetten en met de meeste expeditionair inzetbare troepen<sup>12</sup> – met hun bilaterale afspraken een essentiële bijdrage leveren aan versterking van Europese defensiecapaciteiten. In die zin wijkt deze praktische samenwerking niet af van andere militaire verbintenissen, zoals die reeds bestaan tussen Frankrijk en Duitsland, de Scandinavische landen of tussen België en Nederland. Elke bilaterale of multilaterale samenwerking is een stap weg van fragmentatie van de defensie-inspanning van Europese landen en een stap in de richting van Europese defensie-integratie. Dat geldt ook voor de Brits-Franse as. President Sarkozy zei het zelf als volgt: 'It's simply a fact that the two major military powers in Europe have pooled their efforts – some of their efforts, as it were – and this is to the greater benefit of Europe because, let me tell you, when Britain succeeds it, it is a success for Europe, when France succeeds it, it is a success for Europe ...'<sup>13</sup>

De Brits-Franse defensie-akkoorden versterken *niet meteen* de Europese samenwerking, maar wel samenwerking in Europa. Naast allerlei andere bilaterale en multilaterale verbanden vormt ook de Brits-Franse as een bouwsteen – zonet de belangrijkste bijdrage – aan een sterker Europa op het gebied van veiligheid en defensie. Wie had dat voor mogelijk gehouden onder een dominant Conservatieve regering in het Verenigd Koninkrijk?

---

**Drs D.H. Zandee** is Hoofd Plannen en Beleid van het Europees Defensie Agentschap in Brussel. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

## Noten

- <sup>1</sup> In 1990 kon de Royal Air Force beschikken over 33 squadrons; in 2003 was dit aantal 17. Thans zijn er 12 squadrons jachtvliegtuigen. Zie: 'RAF Dropping to 6 Fast-Jet Units', in: *Defence News*, 13 december 2010.
- <sup>2</sup> Het Verenigd Koninkrijk beschikt over 25 *Sea King*-helikopters, die de komende jaren worden vervangen. De militaire bijdrage aan de *Search-and-Rescue Helicopter (SAR-H) Services* heeft mede ten doel kennis en ervaring voor deze taken tijdens crisisbeheersingsoperaties op peil te houden. Met de voorziene militaire terugtrekking uit de SAR-H gaat deze kennis en ervaring verloren. Zie: 'U.K. Military Won't Be Part Of SAR-H Deal', in: *Defence News*, 6 december 2010.
- <sup>3</sup> 'UK MoD pressed to find £2bn in additional cuts', in: *Jane's Defence Weekly*, 22 december 2010.
- <sup>4</sup> *UK-France Summit press conference* (www.number10.gov.uk).
- <sup>5</sup> *Lisbon Summit Declaration*, 20 november 2010, paragraaf 44.
- <sup>6</sup> 'France, Germany, Poland call for stronger EU military', in: *Jane's Defence News*, 22 december 2010.
- <sup>7</sup> *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, oktober 2010, blz. 62.
- <sup>8</sup> *Ibid.*, blz. 63.
- <sup>9</sup> De bepalingen over permanente gestructureerde samenwerking in het Verdrag van Lissabon voorzien in de mogelijkheid voor lidstaten in een kleinere groep defensiesamenwerking te intensiveren.
- <sup>10</sup> In december 1998 vormde de Frans-Britse Top in Saint-Malo de ouverture voor het Europese Defensie- en Veiligheidsbeleid. Premier Tony Blair stemde in met Europese defensiesamenwerking in het kader van de Europese Unie.
- <sup>11</sup> 'The ambitious UK-France defence accord', *Strategic Comments*, International Institute for Strategic Studies (www.iiss.org).
- <sup>12</sup> Beide landen nemen gezamenlijk meer dan 40% van de defensie-uitgaven van alle EU-lidstaten voor hun rekening (en 51% van de investeringen). Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn de enige twee Europese landen die permanent meer dan 10.000 militairen (kunnen) inzetten voor crisisbeheersingsoperaties.
- <sup>13</sup> *UK-France Summit press conference*, a.w. noot 4.

# Toetsingsconferentie Biologische-wapensverdrag onder Nederlands voorzitterschap

*Van 5 tot 23 december 2011 wordt in Genève de zevende toetsingsconferentie (review conference) van de Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) gehouden. Deze conferentie zal onder voorzitterschap van Nederland staan. Eind vorig jaar werd de Nederlandse ambassadeur bij de Ontwapeningsconferentie, Paul van den IJssel, tot voorzitter benoemd. Daarmee is Nederland meer dan anders betrokken bij de instandhouding en waar mogelijk versterking van de BTWC, het eerste verdrag dat afschaffing van een hele categorie van wapens als doelstelling heeft. Het is een open deur te stellen dat dit geen gemakkelijke klus is.*

## **BTWC: een overzicht**

De Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) kwam in 1972 tot stand en is in 1975 in werking getreden.<sup>1</sup> Thans hebben 163 staten het verdrag geratificeerd, terwijl 13 landen de conventie wel getekend, maar nog niet geratificeerd hebben;<sup>2</sup> 19 landen hebben de BTWC niet ondertekend, waaronder Israël, een aantal Afrikaanse landen en enkele eilandstaten uit de Stille Oceaan. Staten als Iran en Noord-Korea – *usual suspects* als het om kernwapens gaat – hebben het verdrag geratificeerd. De kern van de BTWC, verwoord in Artikel 1, is het verbod van gebruik, ontwikkeling, productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxiwapens.<sup>3</sup> Ook gebiedt de BTWC de vernietiging van bestaande voorraden.

De BTWC kent geen inspectie- en verificatieregime, zoals het chemisch wapenverdrag (CWC) met de in Den Haag gevestigde OPCW. De debatten om tot een vergelijkbaar verificatieregime te komen leidden in 2001 tot een ernstige crisis. Na jarenlange voorbereidingen door een *ad hoc*-groep werd het voorstel tot een verificatieregime te komen tijdens de *vijfde toetsingsconferentie* afgewezen, vooral door verzet van de Verenigde Staten. De verschillen van inzicht waren zo groot, dat tijdens de oorspronkelijke zitting (2001) een gezamenlijke slotverklaring niet haalbaar was. Om een totaal echec te voorkomen, is de toetsingsconferentie een jaar later hervat, waarbij alles erop gericht was met een gezamenlijke slotverklaring te komen. Dit leidde tot voorstellen om op vrijwillige basis de naleving van de BTWC af te dwingen. Zo werd

besloten dat in de jaren tussen de toetsingsconferenties voortaan themagerichte bijeenkomsten zouden worden gehouden.<sup>4</sup> Deze formule bleek te werken. De eerste reeks van expertmeetings en van jaarlijkse statenbijeenkomsten leidde tot verbetering van de onderlinge sfeer en – misschien nog belangrijker – tot vruchtbare inhoudelijke gedachtenwisselingen.

De BTWC is in de jaren na 2002 duidelijk uit de impasse geraakt. Overigens hebben hier ook externe factoren een rol gespeeld. De crisis in de BTWC viel samen met een groeiende maatschappelijke belangstelling voor de gevaren van biologische wapens. Tot 2001 was er betrekkelijk weinig interesse geweest voor dit massavernietigingswapen. Militair gezien had het nauwelijks of geen betekenis, zeker niet vergeleken met kernwapens. Maar kort na 9/11 werd de wereld nogmaals opgeschrikt, deze keer door de zogeheten ‘antrax-brieven’ in de Verenigde Staten. Tientallen personen ontwikkelden een infectie, van wie er vijf zouden overlijden. De antrax-brieven leidden over de hele wereld tot veel paniek en tot extra veiligheidsmaatregelen.<sup>5</sup> Snel was duidelijk dat het poeder afkomstig moest zijn van een stam die ontwikkeld was in een laboratorium van het Amerikaanse ministerie van defensie. Het duurde tot 2008 voordat de zaak werd opgelost. De brieven bleken inderdaad verzonden door een onderzoeker van een defensielaboratorium. Kort voor hij gearresteerd zou worden, pleegde hij zelfmoord.

De aanslag met de antrax-brieven, zo kort na 9/11, vestigde de aandacht op bioterrorisme. Ook in de ‘intersessionele’ bijeenkomsten van de BTWC werd hierover gesproken. Het leidde tot voorstellen om onderzoekers en wetenschapslieden meer bewust te maken van de risico’s van misbruik (*dual use*) van biotechnologisch of farmacologisch onderzoek. Zo werd gewezen op de mogelijkheid gedragscodes te ontwikkelen. Dit idee werd in Nederland overgenomen. Het leidde tot een verzoek van het ministerie van OCW aan de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). De KNAW stelde een *biosecurity*-werkgroep in, die in overleg met betrokkenen uit wetenschap, onderzoek en bedrijfsleven een gedragscode opstelde; die code werd eind 2007 gepubliceerd.<sup>6</sup>

Na een eerste reeks van intersessionele bijeenkomsten werd eind 2006 de zesde toetsingsconferentie gehouden. Deze wordt algemeen als geslaagd beschouwd, niet zozeer vanwege baanbrekende nieuwe besluitvorming, maar omdat – mede door het mijden van controversiële onderwerpen – in een goede verstandhouding afspraken werden gemaakt over voortzetting van de weg die in 2002 was ingeslagen. Zo werd afgesproken ook voor de periode tot 2011 jaarlijks bijeenkomsten voor zowel diplomaten als experts te beleggen. Deze bijeenkomsten nemen de druk weg van de officiële vijfjaarlijkse toetsingsconferenties en, niet onbelangrijk: vooral door de expertmeetings wordt de inbreng van wetenschappelijke deskundigen, professionele betrokkenen en NGO's bevorderd. Er bestaat geen wapenbeheersingsverdrag waar 'non-state-actors' in zo belangrijke mate deel uitmaken van het onderhandelingscircuit. Sommige deskundigen horen gewoon bij dat circuit, zoals een aantal wetenschappelijk onderzoekers van Bradford University, waar een expertisecentrum rond biologische wapens is ontstaan, dat inmiddels een imposante reeks inhoudelijke brochures heeft opgesteld.<sup>7</sup>

Een bijzonder resultaat van de zesde toetsingsconferentie was de instelling van een *Implementation Support*

*Er bestaat geen wapenbeheersingsverdrag waar 'non-state-actors' zo'n grote rol spelen in het onderhandelingscircuit*

*Unit* (ISU). Voor het eerst sinds de inwerkingtreding van de BTWC kwam een bescheiden staf (drie personen!) beschikbaar om uitvoerende werkzaamheden te verrichten. In de praktijk is het allemaal erg minimaal – al helemaal in vergelijking met de oorspronkelijk beoogde OPBW – maar het is een signaal dat er meer dan voorheen bij de meeste staten die de BTWC ondertekend en geratificeerd hebben, de bereidheid bestaat de implementatie van dit verdrag serieus te nemen. De afgelopen jaren heeft deze ISU haar bestaansrecht bewezen. De kleine, maar uiterst bekwame staf was verantwoordelijk voor de inhoudelijke en organisatorische voorbereiding van de intersessionele bijeenkomsten en is het aanspreekpunt voor staten en andere geïnteresseerden. Daarnaast verricht de ISU de nodige 'missionerende' arbeid door *acte de présence* te geven bij internationale bijeenkomsten.

### **Agendapunten voor de zevende toetsingsconferentie**

De wisseling van de wacht in Washington DC in 2009 heeft de vraag opgeroepen of er onder president Obama weer ruimte zou komen voor een verificatieregime voor de BTWC. Het werd snel duidelijk dat ook deze Democratische regering niet veel voelde voor een OPBW. Onderminister van buitenlandse zaken Ellen Tauscher sprak zich hierover uit tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van *States Parties* in 2009: 'The Obama government will not seek to revive negotiations on a verification protocol to the Convention. We have carefully reviewed previous efforts to develop a verification protocol and we have determined that a legally binding protocol would not achieve meaningful verification or greater security.'<sup>8</sup>

Deze uitspraak kwam niet als een verrassing. Ook op dit terrein vertoont de buitenlandse politiek van de regering-Obama meer continuïteit dan breukvlakken met het beleid van Bush. In 'ruil' voor deze afhoudende opstelling presenteerde de onderminister een aantal voorstellen waarvoor de Verenigde Staten zich sterk zouden maken. Deze betroffen onder meer versterking van het beleid rond (vrijwillige) vertrouwenwekkende maatregelen. Verder pleitte Tauscher

ervoor van de BTWC het primaire forum te maken voor de bestrijding van alle biologische dreigingen (inclusief bioterrorisme).

Omdat al wel bekend was dat de Verenigde Staten nog steeds niet veel zagen in een verificatieregime, zijn er niet veel staten die energie stoppen in plannen dit onderwerp op de agenda voor de toetsingsconferentie te plaatsen. Ook het Nederlands voorzitterschap zal niet aan dit 'dood paard' gaan trekken. De meeste betrokkenen kunnen leven met de huidige situatie. Ook in de periode tussen de zesde en de zevende toetsingsconferentie heeft de nieuwe structuur van intersessionele bijeenkomsten goed gefunctioneerd. Opnieuw zijn jaarlijks zowel expertmeetings als bijeenkomsten van *States Parties* georganiseerd, waarbij voor de BTWC essentiële onderwerpen op een degelijke en creatieve wijze zijn besproken. Ook de samenwerking met NGO's, wetenschapslieden en internationale organisaties (zoals de Wereldgezondheidsorganisatie WHO) is hierdoor gestimuleerd. Wel wordt – onder

meer door de lidstaten van de EU – onderzocht of verbeteringen mogelijk zijn. Zo zou de agenda van het intersessioneel proces voor de komende periode minder studieus kunnen zijn, maar meer gericht op de uitvoering van voorstellen en besluiten van de toetsingsconferentie.

Er circuleren al tal van teksten (toespraken, documenten, *non-papers*, enz.) waarin zowel door statelijke als niet-statelijke actoren de belangrijkste agendapunten voor de toetsingsconferentie worden aangedragen. Daarin worden de volgende thema's opgevoerd:

*Universalisering van de BTWC.* Er zijn nog altijd 32 staten die het verdrag noch ondertekend noch geratificeerd hebben. Daaronder bevinden zich staten uit onstabiele regio's, zoals het Midden-Oosten. Hoewel ratificatie van de BTWC geen garanties biedt, is toename van het aantal lidstaten wenselijk.

*Nationale implementatie.* Veel landen hebben onvoldoende maatregelen getroffen om uit de BTWC voortvloeiende verplichtingen te implementeren. Meer en betere implementatiemaatregelen worden vooral van belang geacht vanwege de dreiging van misbruik van onderzoek door bioterroristen.

*Versterking van standaarden en reguleringskaders.* De afgelopen jaren is zowel van overheidswege als door beroepsgroepen veel aandacht besteed aan (nieuwe) vormen van regulering. Deze regulering kan staten helpen bij het implementeren van de verplichtingen die de BTWC vraagt. Binnen de EU wordt de thematiek van de regulering gezien als een belangrijk agendapunt voor het intersessionele proces na 2011.

*Ondersteuning en samenwerking.* Vooral voor ontwikkelingslanden is het van belang dat onderzoek en ontwikkeling op biotechnologisch terrein niet belemmerd worden door beperkingen die de BTWC oplegt. Daarom is in Artikel X, lid 1 geregeld dat lidstaten uitwisseling van biologische kennis en materialen voor vreedzaam gebruik bevorderen.<sup>9</sup> In de praktijk komt hiervan vooral in de ogen van ontwikkelingslanden onvoldoende terecht. Vandaar dat deze landen bij vrijwel elke bijeenkomst van de BTWC prominent aandacht vragen voor Artikel X. Dat zal tijdens de zevende toetsingsconferentie niet anders zijn.

*Vertrouwenwekkende maatregelen.* Bij het uitblijven van een verificatieregime zijn in het kader van de BTWC vertrouwenwekkende maatregelen voorgesteld, zoals een jaarlijkse CBM-verklaring (*Confidence Building Measure*) van lidstaten waarin zij de stand van zaken weergeven met betrekking tot naleving van de BTWC. Ook incidenten kunnen in dit kader gemeld worden. Lang niet alle staten leveren een der-

gelijke verklaring in, terwijl er geen enkele mogelijkheid is haar af te dwingen. In aanvulling op de CBM-verklaringen is ook voorzien in vijfjarige *compliance reports*. De betekenis daarvan is mogelijk nog kleiner. Onder meer binnen de EU zint men op praktische maatregelen (zoals vereenvoudiging van de procedures) om de CBM-verklaringen meer naleving te doen vinden. Die verklaringen worden tot nu toe voor kennisgeving aangenomen; er vindt geen consultatie of debat over plaats. Een mogelijkheid zou zijn tijdens de intersessionele bijeenkomsten CBM-verklaringen te bediscussiëren.

Een nog verdergaande maatregel valt buiten het directe kader van het BTWC-verdrag. Het betreft een vorm van *verificatie op gezag van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties*. In een resolutie van de Algemene Vergadering van 30 november 1987 werd de secretaris-generaal gemachtigd onderzoek te laten uitvoeren wanneer lidstaten het vermoeden hadden dat een land mogelijk biologische of chemische wapens wilde ontwikkelen of gebruiken. Dit zogeheten mechanisme van de secretaris-generaal werd geïnitieerd naar aanleiding van voorvallen in de oorlog tussen Irak en Iran. Sinds de jaren negentig is er geen gebruik meer van gemaakt.<sup>10</sup>

*Ontwikkelingen in wetenschap en technologie.* In de levenswetenschappen gaan de ontwikkelingen ongemeen snel. Veel ontwikkelingen hebben een potentieel *dual use*-karakter: naast heilzame toepassingen, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van nieuwe vaccins, is ook misbruik mogelijk. Een voorbeeld betreft de synthetische biologie (waarbij levende organismen, zoals virussen en bacteriën, synthetisch 'gefabriceerd' kunnen worden). Dit kan leiden tot het reproduceren van bestaande virussen (zoals het Spaanse-Griepvirus), maar wellicht ook tot de ontwikkeling van geheel nieuwe ziekteverwekkers. Een bijkomende vrees is dat deze synthetische biologie op termijn wellicht niet meer afhankelijk is van geavanceerde laboratoria, maar dat handige en slimme jongens dit ook in de eigen garage kunnen doen. Vandaar de naam 'garage-biologie'. Hoe onrealistisch deze ontwikkelingen nu nog klinken, er is voldoende aanleiding in het kader van de BTWC hieraan aandacht te besteden.<sup>11</sup>

*Versterking Implementation Support Unit (ISU).* De ISU heeft ondanks de minimale bezetting van drie personen uitstekend gefunctioneerd. De verwachting is dan ook dat het voorstel het mandaat van deze eenheid in de volgende intersessionele periode te verlengen, breed zal worden gesteund. Daarbij zou de ISU enkele aanvullende taken kunnen krijgen, zoals het

onderhouden van contacten met internationale organisaties, het opzetten van een database en het bieden van ondersteuning bij de totstandkoming van vertrouwenwekkende maatregelen en het volgen van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. Deze taakuitbreiding zou dan wel gepaard moeten gaan met uitbreiding van de staf. Er wordt gesproken van een verdubbeling. Maar ook dan gaat het nog slechts om zes personen.

*Initiatieven van niet-gouvernementele organisaties.* De belangrijke rol die NGO's en wetenschapslieden spelen in het BTWC-circuit, komt ook tot uiting in diverse initiatieven om bepaalde thema's op de agenda te krijgen. Zo wordt vanuit de universiteiten van Bradford en Exeter gelobbyd voor versterking van educatie- en trainingsprogramma's over *biosecurity* en *dual use*. De Universiteit van Bradford heeft – bijna traditiegetrouw – enkele degelijke papers gepresenteerd, waarin te bespreken thema's (zoals een jaarlijkse besluitvormende bijeenkomst; een *accountability framework*, versterking CBM-regime) worden geanalyseerd en waar oplossingsrichtingen worden voorgesteld.<sup>12</sup>

### Nederlands voorzitterschap

Deze en andere voorstellen zullen aan de orde komen tijdens een formele voorbereidende conferentie in april, waar de vaststelling van de definitieve agenda plaatsvindt. Als voorzitter kan Nederland hierbij zeker een sturende rol spelen. Het is daarbij zaak – zoals overigens bij alle internationale conferenties – een goede middenweg te kiezen tussen een risicoloze agenda, waarbij alle heikele kwesties worden gemedend of uitgesteld, en een benadering waarbij thema's geagendeerd zijn waarvan bij voorbaat vaststaat dat daarover grote politieke meningsverschillen bestaan (zoals een verificatieprotocol). In het eerste geval is een vlot verloop van de toetsingsconferentie gegarandeerd, maar de doelstellingen van de BTWC zullen er geen stap dichterbij door komen. In het tweede geval kan een nieuwe patstelling dreigen, die de doelstellingen van de BTWC evenmin dichterbij brengt.

Het is aan het Nederlandse voorzitterschap te laten zien dat een tussenweg tussen deze twee uitersten geen risicoloos compromis is, maar juist een spannende en inhoudsrijke uitdaging, die de BTWC ook voor de komende jaren tot een krachtiger instrument kan maken om bij te dragen aan verdere reductie van biologische wapens. Deze opstelling vergt ook – of misschien wel juist – in de voorbereidingsperiode een open en actieve houding van Nederland. Het is geruststellend te zien dat de ambassadeur in Genève en

het ministerie van Buitenlandse Zaken dit ten volle beseffen.

---

**Dr Koos van der Bruggen** was onder meer betrokken bij de opstelling van de Gedragscode Biosecurity van de KNAW en bij een NWO-project over Biosecurity & Dual use.

### Noten

- 1 Voor de Verdragstekst zie: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/C4048678A93B6934C1257188004848D0/\\$file/BWC-text-English.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/C4048678A93B6934C1257188004848D0/$file/BWC-text-English.pdf) of [http://wetten.overheid.nl/BWBV0003925/geldigheidsdatum\\_03-01-2011](http://wetten.overheid.nl/BWBV0003925/geldigheidsdatum_03-01-2011) (geraadpleegd 3 januari 2011).
- 2 Website BTWC [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/7BE6CBBEA0477B52C12571860035FD5C?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/7BE6CBBEA0477B52C12571860035FD5C?OpenDocument) (geraadpleegd 23 november 2010).
- 3 Toxinen zijn complexe organische verbindingen van biologische oorsprong. Er zijn minerale, plantaardige, bacteriële en dierlijke toxinen.
- 4 Fifth Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their destruction (Geneva, 19 November – 7 December 2001 and 11 – 22 November 2002), *Final Document*, Genève, 2002 ([http://www.opbw.org/rev\\_cons/5rc/5rc\\_orig.htm](http://www.opbw.org/rev_cons/5rc/5rc_orig.htm)) (geraadpleegd 3 januari 2011).
- 5 Beschrijving ontleend aan: KNAW, *Een gedragscode voor Biosecurity*. Amsterdam, 2007.
- 6 *Ibid.*
- 7 <http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/briefing/bw-briefing.htm> (geraadpleegd 3 januari 2011).
- 8 Ellen O. Tauscher, *Address to the Annual meeting of the States Parties to the Biological Weapons Convention*, Genève, 2009.
- 9 BTWC, Article X (1): 'The States Parties to this Convention undertake to facilitate, and have the right to participate in, the fullest possible exchange of equipment, materials and scientific and technological information for the use of bacteriological (biological) agents and toxins for peaceful purposes. Parties to the Convention in a position to do so shall also cooperate in contributing individually or together with other States or international organizations to the further development and application of scientific discoveries in the field of bacteriology (biology) for prevention of disease, or for other peaceful purposes.'
- 10 GA Resolution A/RES/42/37C (30 november 1987). Voor een historisch overzicht: Jez Littlewood, 'Investigating allegations of CBW use: reviving the UN Secretary-General's mechanism', in: *Compliance Chronicles. Research from the Canadian Centre for Treaty Compliance*. nr 3, december 2006.
- 11 De Amerikaanse bioloog Drew Endy acht het risico van garagebiologie voor de korte en middellange termijn uitermate gering. 'From a security perspective, many people are concerned that it is now possible to directly construct harmful pathogens from DNA sequence information. This seems to me a real but remote possibility, and is likely best addressed by improvements in our capacity to respond to emerging infectious diseases, natural or otherwise, and to our public health systems. The more pressing security concern is to ensure that the tools and policies defining the future of biotechnology do not directly or inadvertently lead to a remilitarization of biology by nations.' Drew Endy of Stanford, CA, *Testimony to the House Committee on Energy and Commerce on Advances in Synthetic Biology and Their Potential Impact*, Washington, DC, 27 mei 2010 ([http://energycommerce.house.gov/documents/20100527/Endy\\_Testimony.05.27.2010.pdf](http://energycommerce.house.gov/documents/20100527/Endy_Testimony.05.27.2010.pdf)) (geraadpleegd 3 januari 2011)
- 12 <http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/briefing>. Het betreft de papers 21-25.

# Politieke moorden in Rusland

*De journalist van de Russische krant Kommersant, Oleg Kasjin, werd begin november 2010 in Moskou door twee onbekenden zwaar mishandeld. Hij hield er een gebroken kaak, een gebroken been en gebroken vingers aan over. Kasjin was niet alleen werkzaam als journalist, maar hij was ook een actief blogger. Het feit dat zijn vingers werden gebroken werd algemeen gezien als een vergelding voor zijn kritisch journalistiek werk. Kasjin verklaarde later vanaf zijn ziekenhuisbed dat zijn mishandeling te maken had met zijn verzet tegen de aanleg door de Russische federale overheid van een snelweg door een bos bij Chimki, ten noorden van Moskou. De burgemeester van Chimki steunde de aanleg van de snelweg, maar ontkende elke betrokkenheid bij de mishandeling van Kasjin.<sup>1</sup> Het lot van Oleg Kasjin is er een uit een lange reeks. Het komt in Rusland herhaaldelijk voor dat kritische journalisten of anderen die openlijk oppositie voeren tegen het beleid van de centrale of regionale overheid, worden geïntimideerd, mishandeld of vermoord.*

Waarschijnlijk de meest geruchtmakende politieke moord in Rusland van de afgelopen jaren was die op de journaliste Anna Politkovskaja, die in oktober 2006 op klaarlichte dag in het trappenhuis van haar Moskouse woning werd doodgeschoten. Politkovskaja werkte voor het kritische maar noodlijdende blad *Novaja gazeta*, waarvan de afgelopen jaren in totaal vier journalisten zijn geliquideerd of onder verdachte omstandigheden aan hun eind zijn gekomen. Een recente zaak, die internationaal ook veel aandacht trok, was de moord op de mensenrechtenactiviste Natalja Estemirova. Zij werd in juli 2009 in de Tsjetsjeense hoofdstad Grozny ontvoerd en diezelfde dag nog met schotwonden dood teruggevonden.

Het is niet altijd zonder meer duidelijk wanneer er in Rusland sprake is van een politieke moord en wanneer niet. De moordcijfers en het aantal doden door ongelukken in Rusland zijn hoog. Journalisten als Politkovskaja kunnen in theorie ook door een niet-politieke oorzaak hun leven verliezen.<sup>2</sup> Hoewel niet in alle gevallen de politieke achtergrond van een moord met honderd procent zekerheid is vast te stellen, wordt er bijvoorbeeld in de gevallen van Politkovskaja en Estemirova door vrijwel niemand binnen en buiten Rusland aan een dergelijke achtergrond getwijfeld.

Politieke moorden in Rusland hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze vrijwel nooit worden opgelost. In het zeldzame geval dat er daders worden berecht en veroordeeld, blijven de opdrachtgevers zonder uitzondering buiten schot. Wat is de verklaring voor deze treurige stand van zaken? Hierna een poging deze

vraag te beantwoorden. Een beantwoording is van belang omdat daarmee ook een oordeel kan worden gegeven over het gehalte van de rechtsstaat in Rusland.

## Overheid werkt onderzoeken tegen

Het in New York gevestigde *Committee to Protect Journalists* (CPJ) heeft in een rapport dat in september 2009 verscheen, de moorden op de zeventien Russische journalisten geanalyseerd die volgens de organisatie sinds 2000 het slachtoffer zijn geworden van de uitoefening van hun beroep.<sup>3</sup> De slachtoffers hadden gemeenschappelijk dat zij op kritische wijze schreven over gevoelige onderwerpen, wat een bedreiging vormde voor personen in posities van macht, zoals overheidsfunctionarissen, zakenlieden, militairen en criminelen. Het rapport van het CPJ uit scherpe kritiek op de onderzoeken die door Russische overheidsinstanties naar de moorden zijn ingesteld: 'CPJ's analysis shows that the murder investigations have been consistently opaque, often marred by conflicts of interest, and frequently subject to undue influence from external political forces. Time and again, CPJ found, investigators failed to follow up on journalism-related leads, examine work material, or question professional contacts.'

Het rapport stelt verder dat openbare aanklagers in sommige van genoemde gevallen zaken zeer slecht voorbereid voor de rechter hebben gebracht en in minstens één geval valse aanklachten hebben ingediend tegen een onschuldig persoon.<sup>4</sup> Een typerend voorbeeld van de manier waarop een onderzoek wordt gesaboteerd, heeft te maken met de dood van de journalist Joeri Sjtsjekotsjichin, die in juli 2003 overleed onder verdachte omstandigheden die sterk aan vergiftiging deden denken. Sjtsjekotsjichin had voor het blad *Novaja gazeta* regelmatig artikelen geschreven over wijd vertakte corruptie in de hoogste kringen, waaronder het ministerie van binnenlandse zaken en de federale veiligheidsdienst FSB. Familie en vrienden van het slachtoffer verlangden een onafhankelijk onderzoek naar de doodsoorzaak, maar dat kwam er nooit, terwijl de medische dossiers aangaande het overlijden van Sjtsjekotsjichin 'kwijt' raakten. Opvallend is dat de laatste jaren in Rusland diverse personen, onder wie critici van het Kremlin, waarschijnlijk door exotische vormen van vergiftiging om het leven zijn gekomen.<sup>5</sup>

Gebrek aan interesse van overheidswege in het oplossen van moorden met een politieke achtergrond, zo niet ronduit tegenwerking, is er in Rusland niet sinds vandaag of gisteren. Opvallend is wat de Amerikaans-Russische journalist Paul Klebnikov, zelf het slacht-

offer van een liquidatie in Moskou in 2004 die nooit bevredigend is opgelost, schreef over het onderzoek naar de destijds geruchtmakende moord in 1995 op de televisiejournalist Vlad Listjev. Klebnikov bezocht in 1999 in Moskou de medewerker van het Russische openbaar ministerie die belast was met deze zaak en hij kon vaststellen dat het onderzoek totaal was vastgelopen. De medewerker in kwestie bleek opvallend genoeg niet op de hoogte van wezenlijke aspecten van de zaak en maakte niet de indruk in een oplossing geïnteresseerd te zijn. De moord op Klebnikov en die op Politkovskaja verschilden van andere zaken, in die zin dat het in beide gevallen tot een proces is gekomen. De processen werden echter van de zijde van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht op zeer twijfelachtige wijze gevoerd en de verdachten werden in beide gevallen door een jury vrijgesproken. De correspondent van *NRC Handelsblad* in Moskou, Michel Krielaars, concludeerde dan ook in februari 2009 op zijn blog, naar aanleiding van het door openbare aanklagers en rechters zeer incompetent gevoerde proces inzake de moord op Politkovskaja, dat beide instanties niet in een oplossing van de zaak waren geïnteresseerd.<sup>6</sup>

### Kwaliteit rechterlijke macht

De kwaliteit en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Rusland laten zeer te wensen over en dat is een omstandigheid die het voor geïnteresseerden binnen het Russische overheidsapparaat relatief gemakkelijk maakt een serieus proces te dwarsbomen. Een rapport uit 2009 van een commissie van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa laat aan duidelijkheid op dit punt niets te wensen over en bespreekt diverse gevallen van rechters die blootstaan aan intimidatie als zij uitspraken doen die hogere instanties onwelgevallig zijn.<sup>7</sup> In sommige gevallen worden dergelijke rechters bij wijze van vergelding zelf het slachtoffer van dubieuze criminele procedures. Ook advocaten in politiek gevoelige zaken lopen volgens het rapport een groot risico van intimidatie of erger.<sup>8</sup>

Politieke bemoeienis met rechtszaken om een vervolging van iemand te laten slagen of juist niet, komt volgens het rapport van de Raad van Europa in Rusland zeer veel voor. Voor die vorm van beïnvloeding bestaat een speciale term, 'telefoonrechtspraak' (*telefonnoje pravo*). Het gaat daarbij om een veel voorkomend verschijnsel dat door een auteur niet lang geleden als volgt werd omschreven: '(...) the practice of making an informal command, request, or signal in order to influence formal procedures or decision-making. The term emphasizes the prevalence of oral commands over written instructions; refers to the culture of informality and self-censorship; points to the limitations of the judiciary *vis-à-vis* administrative power; hints at the use of legal institutions for extra-legal purposes; and

implies that networking and mediation remain essential instruments of governance.'<sup>9</sup>

In een dergelijk politiek-juridisch klimaat is het voor de overheid of elementen daaruit relatief gemakkelijk een gerechtelijk onderzoek naar een bepaalde moord te laten stranden of rechtstreeks te blokkeren. Het rapport van het *Committee to Protect Journalists* is terughoudend met concluderen dat de Russische overheid of elementen daaruit justitieel onderzoek naar de besproken moorden op journalisten bewust tegenwerken, met het oogmerk de moordenaars en vooral hun opdrachtgevers buiten schot te houden. Het lijkt echter niet ver gezocht te veronderstellen dat juist dat in een aantal gevallen gebeurt.

### 'De dader is bekend'

Russische functionarissen doen het juist graag voorkomen alsof zij serieus werken aan een onderzoek inzake politieke moorden. Zo gaf het hoofd van een van de belangrijkste Russische opsporingsinstanties, Alexander Bastrykin, in september 2010 in Moskou ten overstaan van een delegatie van het CPJ aan zijn ondergeschikten opdracht de dossiers inzake de moorden op de door het comité genoemde journalisten nog eens extra goed te analyseren. Een ander veel voorkomend ritueel van de zijde van de Russische overheid is dat men publiekelijk verklaart te weten wie de daders zijn, doorgaans zonder een naam te noemen. Inzake de moord op de journalist Listjev in 1995 bijvoorbeeld heeft het Russische openbaar ministerie zelfs ooit verklaard dat men wist wie de opdrachtgevers daarvoor waren geweest, overigens zonder die ooit nog voor de rechter te brengen. Geheel in dezelfde geest verklaarde ook Bastrykin bij de recente ontmoeting met de delegatie van het CPJ te weten wie de moordenaar van Estemirova was en in welke regio van Rusland hij zich ophield.

Soms geven Russische functionarissen er duidelijk blijk van geen notie te hebben van de principes van de rechtsstaat, ondanks alle moeite die men vaak doet om de illusie daarvan in stand te houden. Typerend was de reactie op de liquidatie van Estemirova van de kant van de Tsjetsjeense president Ramzan Kadyrov, die van de toenmalige president Vladimir Poetin de hoge onderscheiding Held van Rusland heeft ontvangen en een zeer kwalijke reputatie heeft op het punt van de naleving van mensenrechten. Critici van Kadyrov in Rusland wezen hem aan als verantwoordelijke voor de moord. Vervolgens verklaarde hij als blijk van het feit dat hij het onderzoek serieus nam, het hoogstpersoonlijk te zullen gaan leiden.

Russische functionarissen hebben ook vaak de gewoonte politieke tegenstanders *buiten Rusland* als de opdrachtgevers van politieke moorden aan te wijzen, doorgaans zonder enig bewijs. Dezelfde Ramzan Kadyrov beschuldigde in een interview met de

Russische televisiezender *Russia Today* de naar het Verenigd Koninkrijk uitgeweken Russische oligarch Boris Berezovski ervan de kwade genius te zijn achter de moorden op Politkovskaja en Estemirova. Zonder concrete aanwijzingen voor al deze beschuldigingen te geven, noemde hij Berezovski ook als de man achter de geruchtmakende moord met Polonium-210 op de voormalige officier van de federale veiligheidsdienst FSB, Alexander Litvinenko, in Londen in 2006.<sup>10</sup> De naam van Berezovski als de opdrachtgever voor de moord op Litvinenko was overigens ook al eerder door diverse andere Russische politici genoemd.

### Buitengerechtelijke executies

In de Noord-Kaukasus, in het bijzonder in Tsjetsjenië, heerst een politiek klimaat van volstreekte wetteloosheid, waarbij in naam van de strijd tegen het terrorisme rechten van burgers systematisch en op grove wijze worden geschonden. Buitengerechtelijke executies, doorgaans uitgevoerd door speciale eenheden van het ministerie van binnenlandse zaken, de federale veiligheidsdienst FSB en de militaire inlichtingendienst GROe, kwamen de afgelopen jaren veelvuldig voor. In het recent verschenen *The New Nobility* van de Russische auteurs Andrei Soldatov en Irina Borogan wordt het Russische anti-terrorismebeleid in Tsjetsjenië op het eind van de jaren '90 van de vorige eeuw als volgt gekarakteriseerd: 'The emphasis was on using ruthless, brutal extrajudi-

den zijn overigens sinds een paar jaar niet meer actief in Tsjetsjenië, zo menen de auteurs van *The New Nobility*.<sup>11</sup> Het is uiteraard niet na te gaan hoeveel personen van dit soort praktijken het slachtoffer zijn geworden.

### Liquidaties buiten Rusland

In het verlengde van de politieke moorden en buitengerechtelijke executies die de afgelopen jaren in Rusland zelf plaatsvonden, zijn er ook in het buitenland een aantal geruchtmakende zaken geweest, waarbij op z'n minst een sterk vermoeden bestaat van betrokkenheid van de Russische overheid. Opvallend is dat dergelijke liquidaties in het buitenland vooral sinds het aantreden van Vladimir Poetin als president in 2000 een grote vlucht lijken te hebben genomen. In een enkel geval lijkt de betrokkenheid van de Russische overheid of elementen daaruit een vaststaand feit. Bij de liquidatie door een bomaanslag van de Tsjetsjeense opstandelingenleider Zelimchan Jandarbijev in Qatar in maart 2004 werden drie Russen gearresteerd, die volgens een verklaring van het ministerie van buitenlandse zaken in Moskou medewerkers waren van een Russische inlichtingendienst. Twee van hen werden door een rechtbank in Qatar voor de moord veroordeeld, maar na een onderhandse deal op een vliegtuig naar Moskou gezet.<sup>12</sup> In het geval van de Tsjetsjeen Soelim Jamadajev, die in maart 2009 in Dubai werd vermoord, lijkt er sprake te zijn van een onderlinge afrekening tussen de Tsjetsjeense clans van

## *De kwaliteit en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht laten zeer te wensen over*

cial operations that, for fear of leaks, were to be conducted by ultra-secret and out-of-control special units.' De belangrijkste taak van deze eenheden was de liquidatie van personen die ervan werden verdacht bij de opstandelingen te horen of voor hen te werken. Een officier die betrokken was bij een liquidatie-eenheid van het ministerie van binnenlandse zaken beschreef zijn werk als volgt:

'Our group consisted of only four people: a driver and three operatives with the rank of major and higher. We were required to report only to our leadership in Moscow. We were sent to the area with a list of targets, and when the mission was accomplished, all we had to present as proof were Polaroid photographs of the bodies.'

Het was bij dit soort operaties van groot belang dat bewijzen van liquidaties nooit te vinden zouden zijn. Een van de beste methoden om stoffelijke resten van slachtoffers te laten verdwijnen, was blijkbaar het bevestigen van artilleriegranaten aan de lichamen en die vervolgens tot ontploffing te brengen, een praktijk die door de auteurs in het Engels met de term 'pulverization' wordt aangeduid. Deze Russische liquidatie-eenhe-

Kadyrov en die van Jamadajev. De autoriteiten in Dubai beschuldigden het Russische parlamentslid Adam Delimchanov, een lid van de Kadyrov-clan, ervan de opdrachtgever van de moord te zijn.<sup>13</sup> Bij een soortgelijk geval, waarbij het slachtoffer, Oemar Israjlov, in januari 2009 in Wenen werd doodgeschoten, ging het om een voormalige lijfwacht van Kadyrov die hem had beschuldigd van ernstige mensenrechtenschendingen. De sporen die de moordenaar en zijn medeplichtigen hadden achtergelaten leidden duidelijk naar Tsjetsjenië, en wel naar de directe omgeving van Kadyrov.<sup>14</sup>

De moord op de voormalige FSB-officier Alexander Litvinenko in Londen in november 2006 met behulp van het zelden als gif gebruikte Polonium-210 kreeg internationaal ook zeer veel aandacht. Het was vooral het radioactieve poloniumspoor dat in dit geval richting Moskou wees.<sup>15</sup> Het spoor liep echter in Rusland dood en ook hier is, net als in het geval van de vermoorde journalisten die het *Committee to Protect Journalists* in zijn rapport behandelt, sprake van een Russische overheid die niet van zins is aan een serieus onderzoek mee te werken. Wel is het opvallend dat degene die er door de Britse justitie van wordt verdacht

de moord op Litvinenko te hebben gepleegd, de voormalige KGB-officier Andrej Loegovoj, sinds de parlementsverkiezingen van december 2007 lid is van de Russische Staatsdoema.

In dit artikel zijn slechts enkele van de politieke moorden ter sprake gekomen uit een lange reeks waarin de Russische overheid of elementen daaruit een sleutelrol lijken te spelen. Voor zover een onderzoek in deze zaken duidelijke sporen oplevert, zoals in het geval van de moord op Litvinenko, is dat dankzij het feit dat een niet-Russische overheid de zaak heeft onderzocht. Het is door haar eigen gedrag dat de Russische overheid de sterke verdenking op zich laadt dat zij bij het grote aantal politieke moorden van de laatste jaren niet vrijuit gaat. Rusland is weliswaar sinds 1996 lid van de Raad van Europa en het ratificeerde de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens in 1998, het is echter duidelijk dat in Moskou aan de doeleinden van de Raad van Europa, zoals bevordering van de democratie en de rechtsstaat, grotendeels lippen dienst wordt bewezen.

Typend is dat een van de belangrijkste organen van de Raad van Europa, het in Straatsburg gevestigde Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), in de periode 1998-2008 in ruim 600 zaken uitspraken heeft gedaan waarin de Russische overheid scherp werd bekritiseerd. In veel gevallen werd zij veroordeeld tot schadevergoedingen aan slachtoffers of nabestaanden. Daarbij ging het o.a. om schendingen van beginselen als het recht op leven, het recht op een eerlijk proces en het verbod op martelen, waarvoor de Russische overheid aansprakelijk werd gesteld.<sup>16</sup> Dat hoge aantal, dat onder meer te maken heeft met het Russische overheidsoptreden in Tsjetsjenië, is opvallend, omdat het Hof, zoals de meeste rechterlijke instanties, niet de reputatie heeft een geoliede, supersnel werkende machine te zijn. Die veroordelingen zijn voor Moskou een bron van grote ergernis en hebben mogelijk op de achtergrond een rol gespeeld bij de moord op Estemirova in 2009. Zij assisteerde namelijk onder meer slachtoffers van overheidsgeweld in de Noord-Kaukasus en hun verwanten bij het aanhangig maken van procedures juist bij dat EHRM.

Een en ander maakt nog eens duidelijk dat de rechtsstaat in Rusland zeer gebrekkig is ontwikkeld. Sterker nog, terwijl de overheid krampachtig probeert de buitenwereld de wankele façade van een rechtsstaat voor te houden, is zij tegelijkertijd daarachter bezig die onmogelijk te maken en krachtig te saboteren. De conclusie moet helaas wel luiden dat de kloof tussen Rusland en West-Europa, als het gaat om de naleving van de principes van de rechtsstaat, er sinds de ondergang van de Sovjetunie in 1991 vooralsnog niet kleiner op is geworden.

---

**Dr. B.M. de Jong** is werkzaam bij de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam. Hij is Marc Jansen erkentelijk voor kritische opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

## Noten

- <sup>1</sup> *The Moscow Times*, 18 november 2010.
- <sup>2</sup> Typend is dat er over het aantal vermoorde journalisten in Rusland sinds 1991 uiteenlopende cijfers circuleren. Voorts zijn er de afgelopen jaren ook vrij veel directeuren van regionale televisie- en radiozenders vermoord. Er lijkt echter veel voor te zeggen dergelijke moorden niet zozeer als politieke moorden te beschouwen, maar als moorden die het uitvloeisel zijn van zakelijke conflicten, die nu eenmaal in Rusland vaak met geweld worden beslecht. Zie 'List of journalists killed in Russia', *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_journalists\\_killed\\_in\\_Russia](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_journalists_killed_in_Russia), geraadpleegd op 28 oktober 2010.
- <sup>3</sup> *Anatomy of injustice. The unsolved killings of journalists in Russia. A special report of the Committee to Protect Journalists*. Issued September 2009; te vinden op: <http://cpj.org/reports/2009/09/anatomy-injustice-russian-journalist-killings.php>, geraadpleegd op 28 oktober 2010.
- <sup>4</sup> *Ibid.*, blz. 9.
- <sup>5</sup> *Ibid.*, blz. 26-28 voor de zaak van Sjtsjekotsjichin. In september 2010 zou het onderzoek inzake de dood van Sjtsjekotsjichin maar liefst voor de tweede keer zijn heropend (*The Moscow Times*, 17 september 2010). Voor mogelijke recente slachtoffers van vergiftiging in Rusland zie Alan Cowell, *The terminal spy: The life and death of Alexander Litvinenko*. Londen, enz., blz. 284-288.
- <sup>6</sup> Voor het onderzoek naar de moord op Listjev zie Paul Klebnikov, *Godfather of the Kremlin: Boris Berezovsky and the looting of Russia*. New York, enz., blz. 167. Zie *Anatomy of injustice*, a.w. noot 3, blz. 17-22 voor de twijfelachtige gang van zaken bij het onderzoek en de processen inzake de moorden op Klebnikov en Politkovskaja. Voor de visie van Michel Krielaars zie: <http://weblogs.nrc.nl/moskou/2009/02/03/chaos-bij-de-rechtbank/>, geraadpleegd op 5 november 2010.
- <sup>7</sup> Parliamentary Assembly Council of Europe, Doc. 11993, 7 augustus 2009, *Allegations of politically motivated abuses of the criminal justice system in Council of Europe member states*, te vinden op: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc09/edoc11993.pdf>, geraadpleegd op 5 november 2010. De rapporteur was de Duitse politicus Sabine Leutheusser-Schnarrenberger.
- <sup>8</sup> Berucht is in dit verband de moord op Stanislav Markelov, een bekend advocaat, die bij diverse politiek zeer gevoelige rechtszaken betrokken was. Samen met een jonge journaliste van *Novaja gazeta*, Anastasia Baboerova, werd hij in januari 2009 in Moskou op klaarlichte dag, niet ver van het Kremlin, door een onbekende doodgeschoten. Dader en opdrachtgever in deze zaak zijn nog steeds spoorloos.
- <sup>9</sup> Alena Ledeneva, 'Telephone Justice in Russia,' in: *Post-Soviet Affairs*, jrg. 24, nr 4, 2008, blz. 326.
- <sup>10</sup> Zie <http://adm.rt.tv/Politics/2010-01-25/chechnya-kadyrov-combat-terrorism.html>, geraadpleegd op 20 oktober 2010.
- <sup>11</sup> Andrei Soldatov & Irina Borogan, *The new nobility: The restoration of Russia's security state and the legacy of the KGB*, New York, 2010, blz. 183, 189. Voor de twee voorgaande citaten zie aldaar, blz. 181-182. Het klimaat van volstrekte wetteloosheid in Tsjetsjenië wordt ook beschreven in: Mark Franchetti, 'The war in Chechnya: Diary of a killer', *The Sunday Times*, 31 oktober 2010. Zie ook Mark Franchetti, 'Russian death squads "pulverise" Chechens', *The Sunday Times*, 26 april 2009.
- <sup>12</sup> Soldatov & Borogan, a.w. noot 11, blz. 193-199.
- <sup>13</sup> *The Moscow Times*, 8 april 2009. In 2008-2009 werd ook een aantal Tsjetsjenen in Turkije geliquideerd, waarbij de achtergrond van daders en opdrachtgevers onduidelijk is. Soldatov & Borogan, a.w. noot 11, blz. 205-206.
- <sup>14</sup> 'Investigation links critic's death to top Chechens', *The New York Times*, 25 april 2010.
- <sup>15</sup> De kwestie van het poloniumspoor wordt het beste uitgelegd in Cowell, a.w. noot 5, *passim*.
- <sup>16</sup> Russian Justice Initiative, 'Russia and the European Court of Human Rights' (<http://www.srji.org/en/echr/russia>; geraadpleegd op 19 december 2010).

# Europese Unie en Oekraïne onder Viktor Janoekovitsj: een onverwachte meevaller?

De EU-Oekraïne-top van 22 november 2010 was de eerste officiële bilaterale top waarbij de in februari 2010 gekozen Oekraïense president Viktor Janoekovitsj aan tafel zat met de Europese Unie. Janoekovitsj wordt beschouwd als een pro-Russische figuur, in tegenstelling tot zijn voorganger Viktor Joesjtsjenko. Daarom bestaat de vrees dat het blikveld van het Oekraïens buitenlands beleid eerder naar Moskou dan naar Brussel zal verschuiven. Bovendien bevinden de betrekkingen tussen Oekraïne en de Europese Unie zich op een kruispunt, omdat er over een nieuw ambitieus associatieakkoord onderhandeld wordt, ter vervanging van de huidige Partnerschap- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO). Dat de nieuwe politieke constellatie in Kiev impact zal hebben op de relatie met de Europese Unie, is zeer waarschijnlijk, maar het is overdreven te menen dat hierdoor de betrekkingen met de EU op het spel komen te staan. Misschien is het nieuwe realistische EU-beleid van Janoekovitsj juist een onverwachte meevaller.

## Betrekkingen EU-Oekraïne op een keerpunt

De betrekkingen tussen de EU en Oekraïne zijn nog steeds gebaseerd op de *partnerschap- en samenwerkingsovereenkomst* (PSO) die in juni 1994 werd ondertekend. Dergelijke akkoorden, die qua doel en inhoud bescheiden zijn, werden ook met andere voormalige Sovjetrepublieken afgesloten. Met de PSO werd voornamelijk beoogd Oekraïne binnen te loodsen in de wereld(markt)economie, door de handelsrelaties in overeenstemming te brengen met de beginselen van de GATT/WTO. De PSO is intussen op verscheidene gebieden gedateerd en zal door een nieuwe associatieovereenkomst worden vervangen.

Toen de EU in 2004 en 2007 uitbreidde met de Centraal- en Oost-Europese landen, Malta en Cyprus drong een nieuw beleid voor de nieuwe burens zich op. Zo kwam in 2003 het *Europees Nabuurschapsbeleid* (ENB) tot stand, dat niet alleen voor de nieuwe oostelijke burens, maar ook voor de zuidelijke mediterrane burens geldt. De hoofddoelstelling van dit beleid is het vermijden van nieuwe scheidslijnen in Europa en stabiliteit, veiligheid en welvaart te bevorderen aan de nieuwe grenzen van de EU.<sup>1</sup> Op initiatief van Polen en Zweden kwam bovendien in 2009 voor de partners in Oost-Europa en de zuidelijke Kaukasus het *Oostelijk Partnerschap* tot stand, dat een specifieke oostelijke dimensie binnen het ENB moet bewer-

stelligen.<sup>2</sup> De doelstellingen en methodologie van het *Oostelijk Partnerschap* gelijken sterk op die van het ENB en zijn gebaseerd op zowel een bilaterale als een multilaterale aanpak.<sup>3</sup> Het meest vernieuwende aan het *Oostelijk Partnerschap* is dat het elke partner een 'omvattend en diepgaand handelsakkoord' en een associatieovereenkomst aanbiedt, dit ter vervanging van de PSO's.<sup>4</sup>

## Associatie, geen lidmaatschap

Na de Oranjerevolutie in december 2004, toen de pro-Europese kandidaat Viktor Joesjtsjenko de presidentsverkiezingen won van zijn tegenstander, de huidige president Janoekovitsj, stak Oekraïne zijn ambitie zich aan te willen sluiten bij de Europese Unie niet onder stoelen of banken. Hoewel de EU de Oranjerevolutie toejuichte, weigerde zij Oekraïne een perspectief op lidmaatschap te geven. De voornaamste redenen hiervoor zijn: 1 de uitbreidingsvermoeidheid die er binnen de EU heerst, vooral na de grootschalige uitbreidingsronde met de Centraal- en Oost-Europese landen; 2 de zwakke politieke en economische situatie in Oekraïne, waardoor het land nog veraf is van vervulling van de vereiste toetredingscriteria; en 3 de terughoudendheid bij sommige lidstaten om Rusland tegen de schenen te schoppen. Het vaste discours van de EU is dat het 'de Europese aspiraties' erkent en de Oekraïense 'Europese keuze' verwelkomt, maar een opening naar lidmaatschap wordt dus niet geboden.<sup>5</sup> Bovendien benadrukt de Unie dat het ENB en het *Oostelijk Partnerschap* losstaan van het toetredingsproces en dat ze geen perspectief op lidmaatschap inhouden.

Hoewel de onderhandelingen al in maart 2007 waren begonnen, was het pas op de EU-Oekraïne top in september 2008 in Parijs – niet toevallig enkele weken na de crisis in Georgië – dat werd besloten dat het nieuw akkoord een associatieovereenkomst zou worden. Dit was een belangrijk politiek signaal voor Oekraïne, dat al langer een associatieakkoord met de EU nastreefde. Deze associatieovereenkomst is geenszins automatisch een opstap naar lidmaatschap. Een associatieovereenkomst schept 'bijzondere en geprivilegieerde'<sup>6</sup> banden met een derde land, en in het geval van Oekraïne en de andere partners van het *Oostelijk Partnerschap* moet dit vooral gezien worden als een politiek signaal van de EU dat het de bilaterale relaties kracht wil bijzetten en een stap verder wil

gaan dan de PSO, zonder over te gaan tot een echt pre-toetredingsakkoord. Associatie is dus het maximale dat de EU Oekraïne kan aanbieden.

### **Revancheert Janoekovitsj zich?**

Toen in februari 2010 Viktor Janoekovitsj, een Russischtalige uit het oosten van Oekraïne, waar de culturele en linguïstische banden met Rusland het sterkst zijn, de presidentsverkiezingen won van Joelija Timosjenko, vreesden Westerse media dat Europa Oekraïne had 'verloren', aangezien het land zich waarschijnlijk volledig tot Rusland zou keren. Janoekovitsj was per slot van rekening toch de pro-Russische presidentskandidaat die tijdens de Oranjerevolutie in januari 2005 het onderspit had moeten delven tegen de pro-Europese en hervormingsgezinde Joesjtsjenko na beschuldigingen van fraude en vervalsing bij eerdere verkiezingsuitslagen? Dat juist deze figuur vijf jaar later tot president werd verkozen, was dan ook moeilijk te behappen voor de

jaren weer een multipolair beleid zal voeren, waarbij het buitenlands beleid schippert tussen de Europese Unie en Rusland, om het maximale uit beide relaties te halen, zoals Janoekovitsj ook aankondigde in zijn rede ter gelegenheid van zijn ambtsaanvaarding.<sup>7</sup>

Bovendien is Janoekovitsj' *Partij van de Regio's* (PvdR) een echt charme- en mediaoffensief begonnen in Brussel om haar pro-Russische reputatie af te schudden. Zo schakelde de PvdR verscheidene consultancy- en PR-bureaus in om Janoekovitsj een betere naam in Brussel te bezorgen, maar het meest gedenkwaardige lobbywerk geschiedde toch wel in het Europees Parlement. In oktober 2010 sloot de PvdR met de *Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten* (S&D) uit het EP een tweejarige samenwerkingsovereenkomst. Deze 'moet bijdragen tot een wederzijds begrip om Oekraïne dichter bij de Europese Unie te brengen, en de Europese Unie dichter bij Oekraïne'.<sup>8</sup> Het lijkt onwaarschijnlijk dat ideologische affiniteit aan de basis ligt van deze merk-

### *Janoekovitsj' Partij van de Regio's is een echt charme- en mediaoffensief begonnen in Brussel*

internationale pers. Het vooroordeel dat Oekraïne nu de banden met Rusland zal aanhalen, ten koste van de Europese Unie, is misschien onterecht en de verkiezing van Janoekovitsj kan de betrekkingen met de EU wellicht juist meer ten goede komen dan velen vermoeden.

### **Gelobby en Public Relations**

Ten *eerste* blijkt Janoekovitsj veel gematigder en meer pro-Europees dan verwacht. Het feit dat zijn eerste buitenlandse reis naar Brussel en niet naar Moskou ging, wordt als een belangrijk politiek signaal beschouwd. Janoekovitsj verklaarde in Brussel dat de Europese integratie nog steeds dé prioriteit vormt van zijn buitenlands beleid, maar voegde er wel aan toe dat een constructieve relatie met Rusland belangrijk is. Toen Oekraïne in april 2010 een overeenkomst met Rusland sloot over verlenging van het verblijf van de Russische Zwarte-Zeevloot op de Krim met 32 jaar, in ruil voor een korting op de gasprijs, zagen diverse waarnemers dit als een aanwijzing dat de blik van het buitenlands beleid van Janoekovitsj weer op Moskou gericht zou zijn. Dit beeld verdient nuancering. Deze overeenkomst toont eerder aan dat Kiev de komende

waardige samenwerking; de PvdR-leiding wordt immers gedomineerd door oligarchen en zakenlui met een bedenkelijke reputatie. De PvdR ging vooral het partnerschap met de S&D aan om een kritische resolutie over Oekraïne in het Europees Parlement te belemmeren. Aanvankelijk slaagde zij hierin, aangezien de S&D de resolutie tot tweemaal toe blokkeerde. Na kritiek van de andere fracties gaf de S&D uiteindelijk toe en werd op 25 november 2010 een minder kritische resolutie over Oekraïne aangenomen.<sup>9</sup>

### **Paradox**

Een *tweede* reden waarom Janoekovitsj' EU-beleid meer kans van slagen heeft dan wordt verwacht, is, ook al klinkt dit paradoxaal, het feit dat het veel gematigder en realistischer is dan dat van zijn 'Oranje' voorgangers. Na de Oranjerevolutie lieten de nieuwe beleidsmakers in Kiev geen kans onbenut hun lidmaatschapsambities kenbaar te maken, waarmee zij de Europese Unie telkens weer in verlegenheid brachten, aangezien de Unie geen perspectief op lidmaatschap wilde geven. De EU-delegatie moest bij elke top op zoek naar een evenwichtige diplomatieke boodschap, waarbij het aan de ene kant Oekraïne aanspoorde de

politieke en economische hervormingen door te zetten om aanspraak te kunnen maken op nauwere banden met de EU, maar anderzijds mocht deze boodschap ook geen lidmaatschapsperspectief bieden. Ook al verklaart Janoekovitsj dat integratie van Oekraïne in de EU nog steeds een prioriteit is, de kans dat er in Kiev een beleid wordt ontwikkeld dat Oekraïne klaarstoomt voor lidmaatschap, is heel klein, en dat komt de EU goed uit. Doordat Oekraïne zijn EU-ambities wat tempert, komt de geplande associatie-overeenkomst in het vizier als *ideaal compromis*, namelijk economische integratie en politieke associatie, zonder dat dit automatisch tot lidmaatschap moet leiden. Ook het ENB en het Oostelijk Partnerschap hebben hierbij baat, aangezien beide eerder door het 'Oranje' Oekraïne werden bekritiseerd omdat ze geen lidmaatschap-perspectief biedt.

### Autoritaire tendensen

Toen Janoekovitsj in februari 2010 aan de macht kwam, vreesden oppositiepartijen, media en NGO's dat de democratie in Oekraïne zou terugvallen en de nieuwe president een regime van 'geleide democratie' zou installeren, vergelijkbaar met dat van Poetin in Rusland. Inderdaad, sinds Janoekovitsj aan de macht is, hebben zich verscheidene gebeurtenissen voorgedaan die hierop wijzen. Zo verklaarde het Constitutioneel Hof in oktober 2010 de grondwetswijziging van 2004 ongeldig, die verscheidene bevoegdheden van de president naar het parlement verschoven had. Dit arrest herinstalleert het constitutioneel systeem dat de macht in het presidentieel ambt concentreert, wat machtsmisbruik door Janoekovitsj in de hand werkt. Bij de lokale verkiezingen van oktober 2010, waarbij Janoekovitsj' Partij van de Regio's als grote winnaar uit de bus kwam, stelden de onafhankelijke waarnemers diverse onregelmatigheden vast.<sup>10</sup> Verdere tekortkomingen, zoals gebrekkige kieswetgeving, een hoge mate van corruptie en door de overheid beheerste media worden eveneens gesignaleerd.

De EU, die vooruitgang wat betreft mensenrechten en democratie als voorwaarde stelt, voordat de relaties met Oekraïne verdiept kunnen worden, bracht deze problemen dan ook ter sprake op de Top van 22 november jl. en Brussel riep Oekraïne op de nodige hervormingen door te voeren. Na de Top veegde Janoekovitsj deze klachten echter direct van tafel en ontkende hij dat Oekraïne terugviel inzake mensenrechten en democratie.<sup>11</sup> Ook de recente resolutie van

het Europees Parlement klaagt deze situaties aan, maar het EP blijft – onder voorbehoud – Kiev steunen in zijn lidmaatschapsambities.

### Het belang van een stabiel Oekraïne

De Europese Unie heeft baat bij een politiek en economisch stabiel Oekraïne. De doelstellingen van het ENB zijn dan ook, overeenkomstig de Europese Veiligheidsstrategie van 2003, rond de EU een 'ring van landen met behoorlijk bestuur' tot stand te brengen teneinde uitdagingen als illegale migratie, georganiseerde misdaad, terrorisme en energiezekerheid aan te pakken.<sup>12</sup> Vooral dit laatste is een sleutelement in de relatie met Oekraïne, dat als doorvoerland voor Russisch gas een belangrijke rol speelt in de energietoevoer van de EU. Het belang hiervan werd nogmaals aangetoond, toen Rusland in januari 2009 de gaskraan dichtdraaide naar aanleiding van een geschil met Oekraïne over de gasprijs, waardoor ook de gastoevoer naar verscheidene EU-lidstaten werd getroffen. Ook al worden er diverse projecten op touw gezet die Oekraïne als transitland moeten omzeilen of die voor meer diversificatie in het aantal gasleveranciers moeten zorgen, Oekraïne zal de komende jaren een belangrijke speler blijven in het extern energiebeleid van de EU.

Wat Oekraïne bovendien zo belangrijk maakt voor de EU, is de rol die het heeft in het ENB en het Oostelijk Partnerschap. Na de Oranjerevolutie werd Oekraïne gezien als een 'test-case' voor het ENB en kreeg het land in dit beleid een voortrekkersrol opgelegd. De EU zou door middel van het ENB de nieuwe 'Oranje' politieke elite in Kiev steunen Oekraïne te hervormen tot een economisch en politiek stabiele democratie, die als voorbeeld zou dienen voor alle ENB-partners. Zo was Oekraïne de eerste partner van het Oostelijk Partnerschap waarmee de onderhandelingen over een nieuw associatieakkoord werden gestart; de Raad stelde zelfs dat 'bepaalde onderdelen als model kunnen dienen voor toekomstige overeenkomsten met andere ENB-partners'.<sup>13</sup> Het succes van het ENB en vooral het Oostelijk Partnerschap is dus voor een groot deel afhankelijk van het verdere verloop van de betrekkingen met Oekraïne.

### Conclusie

Onlangs verklaarde Konstantin Jelisejev, de Oekraïense ambassadeur bij de Europese Unie, dat de associatieovereenkomst 'egoïstisch en asymmetrisch' is, aangezien zij ontworpen is om de Oekraïense markt

voor Europese bedrijven te openen, terwijl de interne markt wordt afgeschermd.<sup>14</sup> Dit toont de nieuwe assertieve houding van Oekraïne tegenover de EU aan, maar hoewel er nog stevig onderhandeld zal moeten worden, is het onwaarschijnlijk dat Kiev het akkoord zal opblazen. Sinds hij gekozen is, lobbyt Janoekovitsj in Brussel om zijn pro-Russische imago af te schudden en kan zijn pragmatische houding tegenover de EU de relatie juist ten goede komen. Het buitenlands beleid van Janoekovitsj is tot nu toe positiever voor de betrekkingen met de EU dan verwacht, maar verdere politieke en economische hervormingen zijn nodig om de associatieovereenkomst met de EU af te sluiten. Vooral recente signalen over een terugval in fundamentele vrijheden, democratie en mensenrechten verontrusten de EU. Het is dan ook niet ondenkbaar dat de onderhandelingen over het associatieakkoord vertraging zullen oplopen, omdat Oekraïne niet genoeg vooruitgang boekt op dit gebied. Vooral het Europees Parlement, waarvan goedkeuring nodig is voordat het akkoord definitief in werking kan treden, zal hierover op zijn strepen staan.

Er wordt vaak gesteld dat het ENB niet dezelfde hervormingscapaciteit heeft als het pre-toetredingsproces, aangezien de EU juist weigert een lidmaatschapsperspectief aan de ENB-partners toe te kennen. De EU moet dus op zoek gaan naar een alternatieve stimulans ter bevordering van politieke en economische hervormingen. Met de associatieovereenkomst, de vérgaande vrijhandelszone, een (vaag) vooruitzicht op visumliberalisering en technische en financiële bijstand in het kader van het ENB en het Oostelijk Partnerschap probeert de EU een zo aantrekkelijk mogelijk *alternatief voor lidmaatschap* te formuleren. Indien het aanbod van de Europese Unie echter te mager zou blijken voor Oekraïne, zou de nieuwe *Realpolitik* van Janoekovitsj er wel eens toe kunnen leiden dat hij lucratievere deals opzoekt in Moskou. In dat geval zouden de vooroordelen over Janoekovitsj toch bewaarheid kunnen worden.

---

**Guillaume van der Loo** is verbonden aan het Europees Instituut van de faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent.

## Noten

- 1 Europese Commissie, 'Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – De grotere Europese nabuurschap', COM(2003) 104.
- 2 De partners in het Oostelijk Partnerschap zijn: Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland, Armenië, Azerbeidzjan en Georgië.
- 3 F. De Ville, V. Reynaert & S. Vasilyan, 'Het Oostelijk Partnerschap van de EU: oud cadeau in nieuwe verpakking', in: *Internationale Spectator*, april 2009, blz. 192-195.
- 4 Europese Commissie, 'Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Oostelijk Partnerschap', COM(2008) 823.
- 5 *Joint Press statement, 14th EU-Ukraine Summit*, Brussel, 22 november 2010.
- 6 Hvl, 30 september 1987, C-12/86, Demirel t. Ville de Schäbisch Gumb, *Jur.* 3719.
- 7 Voor de inauguratierede van Janoekovitsj, zie: <http://www.president.gov.ua/en/news/16600.html>
- 8 Website S&D, te consulteren op: <http://www.socialistsanddemocrats.eu>
- 9 Europees Parlement, 'Gezamenlijke ontwerpresolutie over Oekraïne', B7-0681/2010, 24 november 2010.
- 10 'EU monitors give mixed report on Ukraine vote', in: *EUobserver*, 2 november 2010.
- 11 'Kiev gives Europe pledge on gas supply', in: *Financial Times*, 23 november 2010.
- 12 Europese Raad, 'Europese Veiligheidsstrategie. Een veiliger Europa in een betere wereld', Brussel, 12 december 2003.
- 13 Raad van de Europese Unie, 'Conclusies van de Raad: Versterking van het Europees nabuurschapsbeleid', 19 juni 2007, 11016/07.
- 14 'EU risks losing Ukraine, minister warns', in: *EUobserver*, 28 april 2008.

# De Europese Unie op vakantie in de Maghreb

*De vakantiesector neemt een indrukwekkende vierde plaats in op de lijst van categorieën in internationale handel.<sup>1</sup> Toch horen we nooit iemand over de politieke rol van toerisme in de internationale betrekkingen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de grote rol die olie speelt. Toerisme zou tot een betere infrastructuur in het gastland kunnen leiden, of wellicht tot verhoging van het opleidingsniveau van de plaatselijke bevolking. Kunnen vakantiegangers gunstige (neven)effecten van ontwikkeling op gang brengen of is toerisme de zoveelste economische sector die arme gebieden exploiteert onder het mom van vergrote export? En als toerisme al een positief effect heeft, is het dan wenselijk toerisme te betrekken in het buitenlands beleid en, zo ja, hoe dan?*

## Vorm van globalisering

Toerisme is een complex en veelomvattend fenomeen. Hoewel het voor de afzonderlijke toerist begint bij het inpakken van koffers en eindigt bij het zonnebaden op een exotisch strand of het bezichtigen van wereldwonderen, is er een omvangrijk netwerk van branches voor nodig om een dergelijke reis mogelijk te maken. Vliegmaatschappijen, touroperators, hotels, horeca en musea vallen allemaal onder toerisme, zonder dat altijd duidelijk is wie van de klanten een (internationale) toerist is en wie niet. Eigenlijk is toerisme nog het best te benaderen als een vorm van globalisering,<sup>2</sup> een internationaal feit waar niemand meer omheen kan.<sup>3</sup> Toeristen maken gebruik van uiteenlopende diensten die door tal van bedrijven uit allerlei landen worden aangeboden en die allemaal op de één of andere manier met elkaar in verbinding staan.

## Schadelijke gevolgen

Het gastland is lang niet altijd gebaat bij een grote toestroom van vakantiegangers. Een stijging van de werkgelegenheid kan bijvoorbeeld teniet worden gedaan door seizoenswerkloosheid buiten het vakantie seizoen, terwijl de opbrengsten van een toeristische enclave kunnen wegvloeien naar het buitenland, als betrokken overzeese investeerders (te) gunstige contractvoorwaarden hebben bedongen. Daarnaast heeft toerisme een grote invloed op de maatschappelijke verhoudingen en het milieu. Traditionele samenlevingen komen door de komst van buitenlandse toeristen vaak onder druk te staan, waardoor de machtsverhoudingen binnen een gemeenschap ingrijpend kunnen ver-

anderen.<sup>4</sup> Ecologische effecten betreffen onder andere erosie en watergebrek, als er bijvoorbeeld bomen worden gekapt voor recreatievoorzieningen of als er golfbanen worden aangelegd in een waterarm gebied.

En toch is de toeristische sector – nota bene verantwoordelijk voor bijna 10% van het wereld-BNP en met een gemiddelde jaarlijkse groei van 6,5% de afgelopen vijftig jaar – simpelweg te groot om te negeren.<sup>5</sup> Tegenover de gevaren van seizoenswerkloosheid, maatschappelijke ontwrichting en ecologische verwoesting staan kansen van structurele werkgelegenheid, juist versterking van plaatselijke tradities en identiteit en het beschermen en beheren van toeristisch aantrekkelijke natuurgebieden. Net als andere economische sectoren kan toerisme de lokale bevolking dus wel degelijk iets opleveren.

## Overheidsingrijpen

De vraag is alleen of ongereguleerde marktwerking de beste manier is om de positieve kanten van toerisme optimaal te benutten. Overheidsingrijpen in een (te ontwikkelen) economische sector strijdt weliswaar met de heersende neoliberale principes, het bevordert vaak wel interne economische belangen. Voorbeelden van toerismebevorderend beleid zijn het creëren van goede en toegankelijke wegen, het aanleggen van een openbaar-vervoersnetwerk en de bouw van voldoende hotels en restaurants om meer toeristen te kunnen ontvangen. Tel daarbij op het opzetten van toeristische bureaus, het beheren van bezienswaardigheden, het financieren van musea, het vergemakkelijken van geldtransacties via wisselkantoren of geldautomaten, en er gaat een wereld van mogelijke inkomsten open. De lokale bevolking profiteert bovendien dubbel, omdat zij verdient aan de toeristen en tegelijkertijd toegang heeft tot betere voorzieningen.

Tegelijkertijd hebben overheden bij de ontwikkeling van hun toerismesector te maken met hinderpalen. Zo is (de perceptie van) politieke stabiliteit de belangrijkste voorwaarde voor de komst van toeristen.<sup>6</sup> Terroristische aanslagen zijn funest voor de aantrekkelijkheid van een toeristische bestemming; ze hebben een langdurig afschrikwekkend effect,<sup>7</sup> waarbij het voor toeristen niet uitmaakt of de daders lid waren van een binnenlandse verzetsbeweging of een transnationale terreurorganisatie. Interne repressie en internationale samenwerking tegen terreur zijn mid-

delen om de politieke stabiliteit te vergroten, meer vrijheid of democratisering meestal niet.

Daarnaast hebben overheden geld nodig om hun toerismebeleid te bekostigen, geld dat vaak al schaars is en/of moeilijk onder gunstige voorwaarden uit het buitenland kan worden gehaald. De opbrengsten van de toerismesector zijn daarbij sterk afhankelijk van de economische situatie in ontwikkelde landen, aangezien zij de meeste vraag naar toerisme vertegenwoordigen. Een economische terugval in deze landen heeft zo gevolgen voor toerismesectoren in de hele wereld.<sup>8</sup>

Naast deze politieke en economische risico's is toerisme zo'n diffuse sector, dat het beleidsmatig gezien haast onmogelijk lijkt alle aspecten op elkaar af te stemmen. Landen die al een Ministerie voor Toerisme hebben, geven het vaak niet de bevoegdheid om in te grijpen in de transportsector, laat staan in de financiële aangelegenheden van wisselkantoren. Toerisme speelt in zoveel sectoren een rol en heeft zoveel verschillende aspecten, dat beleid pas echt een bijdrage kan leveren als het zich richt op de gehele sociaal-economische situatie in een land. Dan moet er ofwel een verlicht dictator aan de macht zijn, ofwel een buitenlandse mogendheid bestaan die zich met interne aangelegenheden bemoeit. Dat laatste lijkt precies wat de Europese Unie doet.

### **Buurland Europa**

Als economische supermogendheid zonder gemeenschappelijk leger heeft de EU een aparte positie op het diplomatieke wereldtoneel. Waar lidstaten hun eigen buitenlandbeleid al dan niet met militaire middelen kracht kunnen bijzetten, moet de Unie het doen met de aantrekkingskracht van euro's en de belofte van vrijheid en democratie om haar doelen te bereiken. De grote toestroom van migranten en de dreiging van terrorisme uit de omringende landen zijn voor de EU redenen geweest een apart nabuurschapbeleid op te zetten, dat ervoor moet zorgen dat landen die grenzen aan de Unie maar voorlopig nog geen kans hebben op lidmaatschap, geen bedreiging vormen voor de stabiliteit en veiligheid van de lidstaten. Door de buurlanden te betrekken in Europese netwerken op het gebied van transport, communicatie, energie en milieu, wil de EU de overgang van de Unie naar de rest van de wereld geleidelijker en 'soepeler' maken, om met het 'welvaartsgat' ook de risico's van migratie en terreur te verkleinen. Veel van de voorgestelde maatregelen hebben dan ook betrekking op economische hervormingen en het opzetten van sociale voorzieningen. Deze maatregelen overlappen voor een groot deel met de voorwaarden voor een succesvolle toerismesector, zoals blijkt in de Maghreb-regio.

### **Exotische export**

Toerisme is een belangrijke economische sector in de Maghreb, hier gedefinieerd als Marokko, Tunesië, Algerije en Egypte. Hoewel het Midden-Oosten en Afrika in 2008 samen slechts iets meer dan 10% van de mondiale toeristische inkomsten voor hun rekening namen, behoren de groeipercentages van hun toerismesectoren al ruim tien jaar tot de hoogste in de wereld.<sup>9</sup> In 2008 besloeg de toerismesector in Marokko 9,5% van het BNP, in Tunesië 5% en in Egypte 8,5%. Algerije loopt relatief achter met 1,8%,<sup>10</sup> maar het heeft redelijk veel potentie voor een succesvolle toerismesector.<sup>11</sup> Ondanks deze cijfers gaat het Europese nabuurschapbeleid voor de Maghreb-landen volledig voorbij aan de rol van toerisme en richt het zich op andere zaken, variërend van hervormingen van de landbouw-, visserij- en transportsector en het investeringsklimaat (Marokko); tot goed bestuur, duurzame economische groei en hervormingen in het onderwijs en de sociale zekerheid (Tunesië); en hervorming van het rechtssysteem en de creatie van elementaire publieke goederen (Algerije). Met Egypte, dat 40% van alle handel met de EU voert, onderhoudt de Unie een wat moeizame relatie, die nog niet tot een concreet actieplan heeft geleid.

### **Onbenut potentieel**

De grootte van de toerismesectoren in de Maghreb-landen betekent echter niet dat hun potentie ten volle is benut. De Marokkaanse regering waarschuwde in haar 'Plan Azur' voor de afwezigheid van voldoende mankracht en specifiek geschoold toerismepersoneel en het risico van migratie van opgeleide arbeiders naar Spanje, waar de salarissen hoger zijn,<sup>12</sup> terwijl de vooruitzichten voor de ontwikkeling van de toerismesector in Tunesië zelfs licht negatief zijn.<sup>13</sup> Hoewel de sector de tweede werkverschaffer in het land is, is het in de huidige vorm te eenzijdig om op de lange termijn concurrerend te blijven. Visie en daadkracht om de huidige situatie te doorbreken, ontbreken door te weinig invloed van de private sector en gebrek aan internationale expertise.<sup>14</sup>

Egypte kampt als de populairste bestemming in de Maghreb vooral met problemen op het gebied van infrastructuur, overcapaciteit, vervuiling en gebrekkige water- en energievoorraden. Daarnaast belemmeren de vele overheidsinstanties efficiënte samenwerking op het gebied van toerisme.<sup>15</sup> De grootste instabiele factor is echter de politieke situatie.<sup>16</sup> Dit beperkt eveneens de toerismesector in Algerije, die het tot nu toe vooral moet hebben van migranten die op vakantie komen naar hun thuisland. Ondanks het potentieel voor toerisme – met lange, ongerepte stranden en een 'rest and relax'-imago<sup>17</sup> – investeert de Algerijnse overheid amper in de ontwikkeling ervan.<sup>18</sup>

## Win-winsituatie

De voorgestelde economische hervormingen en aangeboden ondersteuningsprogramma's in het nabuurschapbeleid sluiten goed aan bij de behoeften van de toerismesectoren in de Maghreb-landen. Het stimuleren van particuliere binnen- en buitenlandse investeringen vermindert de staatsinterventie in de economie en zorgt voor het benodigde kapitaal voor nieuwe initiatieven. Daarnaast richt het nabuurschapbeleid zich specifiek op de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf, dat veel te winnen heeft bij toerisme. Het aanbieden van trainingen en het helpen opzetten van op toerisme gerichte onderwijsprogramma's kunnen de lokale bevolking bovendien motiveren om in de eigen toerismesector aan de slag te gaan, in plaats van te proberen naar Europa te emigreren. In een breder kader combineert een rond toerisme gecentreerd beleid het duurzaamheidsstreven van de EU en de milieuproblematiek in de partnerlanden. Juist de aandacht voor de negatieve ecologische effecten van toerisme en het bieden van kennis en middelen om daarmee om te gaan, kunnen de sector er op de lange termijn concurrerend en veerkrachtig maken.

Voor Europa biedt de bevordering van toerisme eveneens voordelen. Een veelgehoorde kritiek op het nabuurschapbeleid is dat het niet wederkerig is, dat de Unie veel vraagt van haar burens, maar daar bar weinig tegenover stelt.<sup>19</sup> Aangezien de meerderheid van de bezoekers aan de Maghreb-landen uit Europa komt,<sup>20</sup> kan het aanprijzen van de zuiderburen als vakantiebestemming een mooie oplossing zijn om de stroom toeristen naar de Maghreb te vergroten, terwijl op diplomatiek niveau wordt gewerkt aan verbetering van (infrastructurele) voorzieningen die samenvallen met de doelen van het nabuurschapbeleid. In het ideale geval creëert toerisme lokale werkgelegenheid en leggen hervormingen de basis voor een duurzame groei van de sector, waardoor zowel de sociaal-economische voedingsbodem voor terrorisme in de buurlanden als de migratiestroom naar Europa afneemt. Toerisme is in die zin gelijk aan opportunisme, een samenhangend kerndoel voor het nabuurschapbeleid met betrekking tot zichtbare hervormingen die toch al de bedoeling waren. Het gaat om het kweken van wellendheid bij de betrokken landen op diplomatiek niveau en het bijdragen aan pr-campagnes op publiek niveau, wat weliswaar lastig te sturen en te meten is, maar wel degelijk effect kan hebben.

In een tijd waarin staatsgrenzen vervagen en steeds meer spelers het politieke toneel betreden, biedt toerisme mogelijkheden via economische weg politieke invloed uit te oefenen. Vakantiegegers dragen dan wel niet direct bij aan wereldvrede, met een beetje sturing kunnen ze wel een vonk van verandering doen ontbranden.

**Mw. drs Robin van Wechem** studeerde politicologie met de specialisatie internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Haar afstudeerscriptie behandelde het thema van dit artikel.

## Noten

- 1 United Nations World Tourism Organisation (UNWTO), *UNWTO Tourism Highlights 2008*.
- 2 S. Milne & I. Ateljjevic, 'Tourism, economic development and the global-local nexus: theory embracing complexity', in: *Tourism Geographies*, jrg. 3, nr 4, 2001, blz. 371-372.
- 3 M-F. Lanfant, J.B. Allock & E.M. Bruner (red.), *International Tourism: Identity and Change*, Londen: Sage, 1995, blz. 26.
- 4 C.M. Hall & S.J. Page, *The Geography of Tourism & Recreation*, Routledge, third edition, 2006, blz. 145; Lanfant e.a., *a.w. noot 3*, blz. 34.
- 5 UNWTO (<http://www.unwto.org/index.php>).
- 6 G.I. Crouch & J.R.B. Ritchie, 'Tourism, Competitiveness and Societal Prosperity', in: *Journal of Business Research*, jrg. 44, 1999, blz. 150.
- 7 L. Richter, 'Tourism politics and political science: A case of not so benign neglect', in: *Annals of Tourism Research*, jrg. 10, 1983, blz. 427.
- 8 *UNWTO Fact Sheet Tourism and World Economy*.
- 9 *UNWTO Tourism Highlights 2008*.
- 10 World Travel and Tourism Council (WTTTC), 2009 (<http://www.wtttc.org/eng/Home/>).
- 11 Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP), *Analysis of Tourism Strategies and Policies in the FEMIP Countries and Proposals for Sub-regional Tourism Development*, oktober 2007, blz. 24.
- 12 *Ibid.*, blz. 35-36.
- 13 *WTTTC Economic Impact Tunisia, 2009*, blz. 3.
- 14 FEMIP, *a.w. noot 11*, blz. 39.
- 15 *Ibid.*, blz. 25.
- 16 B. Boniface & C. Cooper, *Worldwide destinations: The geography of travel and tourism*, Elsevier, fourth edition, 2005, blz. 297.
- 17 *UNWTO Tourism in the MENA region, 2003*, blz. 49.
- 18 *IMF Country Report Statistical Appendix 2009*, blz. 23.
- 19 S. Stetter, 'Democratization without Democracy?: The Assistance of the European Union for Democratization Processes in Palestine', in: *Mediterranean Politics*, jrg. 8, nr 2, 2003, blz. 170; N. Bobitski, 'Do Ut Des?: The Need for True Reciprocity in the European Neighbourhood Policy', in: *European Foreign Affairs Review*, jrg. 13, 2008, blz. 450.
- 20 *UNWTO Tourism in the MENA-region 2003*, blz. 16.

## NASCHRIFT

De onlusten van de afgelopen maand in Tunesië en omliggende landen zijn een koude douche voor de Europese wens van stabiliteit in de buurlanden. Sterker nog, door het asymmetrische karakter van de vrijhandelsverdragen zou zelfs beargumenteerd kunnen worden dat de EU medeplichtig is aan de economische malaise, terwijl ze ook nog eens de kant van de gevluchte president Ben Ali koos door hem als bondgenoot te zien in de strijd tegen terreur. Tegelijkertijd is met de protesten de noodzaak voor daadkrachtiger (Europees) beleid alleen maar toegenomen. De Tunesische toerismesector is van vitaal belang, maar hard aan hervorming toe. Hoogopgeleide, jonge mensen in de sector aan het werk zetten en investeren in marktontwikkeling: juist nu liggen de kansen voor het oprapen. Ook voor de EU.

# Amerikaanse burgerdiplomatie: de Verenigde

*Onder het motto 'one handshake at a time' willen de Verenigde Staten het aantal bij internationale activiteiten betrokken Amerikaanse vrijwilligers in binnen- en buitenland verdubbelen. Washington mikt op 120 miljoen zogenaemde 'Amerikaanse burgerdiplomaten' tegen 2020.<sup>1</sup> Het startsein voor deze toch wel zeer ambitieuze doelstelling werd gegeven op de U.S. Summit for Global Citizen Diplomacy.<sup>2</sup> Meer is trouwens ook geen waarborg voor beter: de obsessie met kwantiteit dreigt ten koste te gaan van de kwaliteit van de aangeknoopte relaties. Het is niet zozeer van belang hoeveel handen de Amerikaanse burgerdiplomaat tegen 2020 heeft geschud, dan wel op welke manier hij of zij dat heeft gedaan. Bovendien is het weinig zinvol de hand uit te steken naar het buitenland vooraleer er sprake is van meer samenwerking tussen en met verschillende bevolkingsgroepen in eigen land. Kort samengevat: de Verenigde Staten geven inzicht in een fenomeen dat voor velen – overheid en academici – nog vaak 'vaagtaal' is, d.w.z. 'citizen diplomacy' (in Nederland en België ook 'burgerdiplomatie' genoemd).*

Burgerdiplomatie, burgers die vormgeven aan de internationale betrekkingen, is niet nieuw. De term wordt wel meer in de mond genomen, zowel door burgers die zich diplomaat noemen als door gerenommeerde academici zoals Joseph Nye.<sup>3</sup> Na aanvankelijk wenkbrauwgefrons kan het begrip burgerdiplomatie op groeiende belangstelling en steun rekenen. Het is niet zo verwonderlijk dat het concept een halve eeuw na zijn lancering meer aandacht geniet. In een steeds mobieler samenleving, waar de grenzen tussen binnen- en buitenlands publiek en beleid vervagen, groeit het aandeel gewone burgers dat betrokken is bij de internationale betrekkingen aanzienlijk. Het persoonlijk contact tussen burgers blijkt bovendien geloofwaardiger en efficiënter dan het eenrichtingsverkeer van de officiële overheidscommunicatie.

Toch is 'burgerdiplomatie' een beladen term. Het concept tart de grenzen van de 'traditionele' diplomatie en is een uiting van een bredere ontwikkeling in het diplomatieke veld en de samenleving. De houding ten aanzien van burgerdiplomatie hangt samen met de definitie van diplomatie en het geloof in veranderende machtsstructuren. Traditioneel wordt diplomatie omschreven als de geformaliseerde betrekkingen tussen soevereine staten via vreedzame samenwerking. Degenen die enthousiast zijn over burgerdiplomatie, geven daarentegen een overdrachtelijke betekenis aan

het concept diplomatie: het overleg en de opbouw van relaties tussen groepen ten gunste van een gemeenschappelijke doelstelling (*in casu*: welvaart en welzijn dankzij wereldvrede). Ze zijn ervan overtuigd dat democratisering en de informatietechnologische vooruitgang de staatssoevereiniteit uithollen ten gunste van nieuwe vormen van internationale betrekkingen, waarbij de alledaagse zorgen van wereldburgers steeds vaker rechtstreeks op het voorplan treden.<sup>4</sup>

Terwijl het traditionele diplomatieke denken moeite heeft zich aan te passen aan het veranderende internationale landschap, nemen aanhangers van burgerdiplomatie soms hun wensen voor werkelijkheid als ze menen dat burgerdiplomaten de fakkel zullen overnemen van de 'klassieke' diplomaten. Zoals vaak volgt theorievorming de praktijkervaring. Uit de praktijk blijkt dat het werk van klassieke diplomaten en burgers complementair kan zijn. De twee vormen van diplomatie sluiten elkaar niet uit en zijn geen surrogaat voor elkaar. Het ideale model ligt dus ergens in het midden. Burgerdiplomatie voorziet in een netwerk dat het traditionele diplomatieke netwerk aanvult en zo de interculturele banden bevordert. Toch hebben overheden het soms nog moeilijk een dergelijke vorm van decentralisering en flexibiliteit te aanvaarden.

## Reactie op anti-Amerikaanse gevoelens

De Verenigde Staten lijken niet zoveel moeite te hebben zich met dit idee te verzoenen, vooral omdat hun beleidsmakers worden geconfronteerd met harde feiten. Opiniepeilingen en studies getuigen van een ongeëvenaarde piek in anti-Amerikaanse gevoelens over de hele wereld, vooral tegenover Washingtons buitenlands beleid. Desondanks besteden de Verenigde Staten slechts 0,1% van hun BNP aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarvan gaat 1% naar burgerdiplomatie, wat nog veel is in vergelijking met andere landen. *Undersecretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs*, Judith McHale, heeft overigens laten weten dat vanwege de recessie geen extra middelen voor burgerdiplomatie worden vrijgemaakt.<sup>5</sup>

De Amerikaanse burgerdiplomatie moet het vooral hebben van morele steun op het hoogste niveau. Een halve eeuw geleden presenteerde president Dwight Eisenhower op 11 september 1956 een 'White House Summit on Citizen Diplomacy'. Zijn uitspraak '*If only people will get together, then so eventually will nations*' betref het streven naar voorkomen van oorlog.

# Staten zenden hun zonen en dochters uit

De onderliggende gedachte om in kritieke perioden van nationale veiligheid in een menselijk netwerk te voorzien, blijft tot op heden relevant. Men moet burgerdiplomatie dus niet opnieuw uitvinden, maar wel uit de Koude-Oorlogssfeer halen en vertalen naar de complexiteit van de 21ste eeuw. Zo deed ook president Barack Obama een oproep tot mondiale burgeractie bij de ontvangst van de Nobelprijs voor de Vrede (Oslo, 9 oktober 2009). Ook het artikel 'Leading Through Civilian Power' van *Secretary of State* Hillary Clinton in *Foreign Affairs* (winter 2010) beschrijft de versterking en uitbreiding van de Amerikaanse burgermacht als succesfactor voor de Amerikaanse 'smart power'. De *Resolution in support of citizen diplomacy* (19 juni 2009), ondertekend door 33 parlementsleden van zowel de Republikeinse als Democratische partij, gold eveneens als steunbetuiging aan burgerdiplomatie.

Om de mooie woorden van Obama, Clinton en het Congres kracht bij te zetten, lijkt de Amerikaanse burgermaatschappij, in het bijzonder het *U.S. Center for Citizen Diplomacy* (USCCD), het heft in eigen handen te nemen met het oog op de verovering van *the hearts and minds*. Het USCCD is noch een traditionele *expat*-organisatie noch een onafhankelijke, door de overheid gefinancierde instelling, zoals de *British Council*. Het USCCD belichaamt een coalitie van honderden Amerikaanse organisaties die betrokken zijn bij internationale relaties. Volgens het USCCD draait het concept vooral rond het creëren van een cultuur van verantwoordelijkheid bij de 'Amerikaanse wereldburger'. Hierbij gaat men ervan uit dat de burger zich kan vereenzelvigen met de nationale belangen van zijn overheid. Elk individu in Amerika heeft dan niet alleen het recht maar ook de verantwoordelijkheid de buitenlandse betrekkingen van de Verenigde Staten mede vorm te geven.

'Burgerdiplomaten' kunnen studenten, onderwijzers, sportlieden, kunstenaars, ondernemers, avonturiers en toeristen zijn. Maar het zijn in eerste instantie individuen die uit hun behaaglijk isolement treden om samen te werken met buitenlanders en die niet beantwoorden aan het stereotiep van de 'Ugly American'.<sup>6</sup> Met de beeldspraak van 'one handshake at a time' vestigt het USCCD de aandacht op het belang van persoonlijke ontmoetingen en de uitwisseling tussen buitenlanders in Amerika en Amerikanen in het buitenland, en wel op de volgende terreinen: primair, secundair en hoger onderwijs en jeugdwerk; het bedrijfsleven; gemeen-

schaps- en vrijwilligerswerk; religie; ontwikkelingshulp; gezondheidszorg; en internationale culturele samenwerking.

## Vijf tendensen in de burgerdiplomatie

De Amerikaanse burgerdiplomatie kenmerkt zich door vijf tendensen.<sup>7</sup> Zo is het nieuwe gezicht van deze vorm van diplomatie jong; 60% van de wereldbevolking is jonger dan 30 jaar. Vooral bij de *jeugd* moet dus worden gerekruteerd. Het *K-12 education system* (het onderwijs van *Kindergarden* tot *grade 12*) wil kleuters en scholieren bewust maken van mondiale problemen. Ook het hoger en academisch onderwijs spelen een niet te onderschatten rol bij de internationalisering van het onderwijs in de Verenigde Staten en het aantrekken van internationale studenten. Burgerinitiatieven in het jeugdwerk willen Amerikaanse jongeren, hun vrienden en familie, bewuster maken van de wereldproblemen door hen in contact te brengen met jongeren uit ontwikkelingslanden, via leercontracten, lespakketten, interactieve websites, stages, fondsenwerving en jongerenafgevaardigden.

De hedendaagse Amerikaanse burgerdiplomatie kenmerkt zich ook door oog voor het bedrijfsleven. *Social corporate responsibility*, een vorm van wat we in Nederland Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen noemen, maakt thans deel uit van duurzame bedrijfsstrategieën. Investeren in stabiele lokale gemeenschappen in het buitenland is immers gunstig voor de afzetmarkten. Sommige projecten zijn groot-schalig, andere zijn doel- en landenspecifiek of komen tot stand in een publiek-private context. Initiatieven variëren van de begeleiding van buitenlandse studenten en zakenlieden, het investeren in de buitenlandse dienstverlening van topwerknemers tot de ondersteuning van buitenlandse stages en trainingen. Voorbeelden zijn de *Business for Diplomatic Action's world citizen guide* en *IBM's Corporate Service Corps*.

De Amerikaanse burgerdiplomatie van de 21ste eeuw vindt ook digitaal plaats. Wel beperkt de actualisering van succesvolle programma's (zoals *Peace Corps*, *Fulbright*, *International Visitors Program*) zich vaak tot het inlassen van blogs en enkele interactieve modules en blijken gevestigde burgerorganisaties terughoudender jegens sociale media. De organisaties die experimenteren met sociale media zijn nog geen vijf jaar oud, en het enthousiasme gaat soms nog de capaciteiten te boven. De testcases richten zich op virtuele uitwisse-

ling, facilitering van dialoog en publiekswerving voor actiegroepen.

De hedendaagse Amerikaanse burgerdiplomatie tracht zich ook naar Mekka te richten. De Verenigde Staten hebben opvallend weinig uitwisselingsprojecten met *moslimlanden*. De relaties zijn enigszins vertroebeld. Wegens de beperkte budgetten richten de initiatieven zich tot specifieke doelgroepen (jongeren, onderwijzers en wetenschapslieden, nieuwe politieke, religieuze en bedrijfsleiders, kunstenaars en mediafiguren en de Amerikaanse moslims) en ze bouwen voort op bestaande formules van de overheid (*Peace Corps*, *Fulbright* en *International Visitors Program*), bedrijven en NGO's. Om strategische redenen (strijd tegen radicalisering en *homegrown*-terrorisme) zijn de meeste initiatieven op het binnenland gericht. Daarnaast wordt in landen waarmee de Verenigde Staten van oudsher uitwisselingsprojecten hebben, waaronder EU-lidstaten, aandacht besteed aan plaatselijke moslimgemeenschappen. Toch staat bijna 10 jaar na 9/11 nog veel van deze categorie van burgerdiplomatie in de kinderschoenen.

Ten slotte valt de toenemende rol op van Amerikaanse staten. Terwijl zij officieel geen 'buitenlandse bevoegd-

schaares literatuur over burgerdiplomatie naar voren komen: de vraag naar de representatieve functie van diplomatie: wie en wat vertegenwoordigt de burger actief in internationale betrekkingen? Identificeert hij/zij zich al dan niet met de nationale belangen van de overheid en draagt hij/zij de diversiteit van de Amerikaanse samenleving uit? Het antwoord op die representatievraag resulteert volgens Paul Sharp in vijf typen van 'burgerdiplomaten'.<sup>8</sup>

De meest conventionele categorie betreft de 'track-two diplomacy'.<sup>9</sup> Burgers met specifieke expertise, onderhandelingscapaciteiten en hooggeplaatste connecties functioneren als bemiddelaars en vertrouwenspersonen tussen overheden die moeilijk direct en openlijk met elkaar kunnen communiceren. Deze burgers (vaak voormalige diplomaten) vallen meestal niet onder de populaire omschrijving van burgerdiplomatie. Aanhangers van burgerdiplomatie menen dat een burgerdiplomaat de overheid incidenteel kan helpen, maar ook een zekere (geografische, institutionele, culturele) afstand moet bewaren van overheidsbelangen.

Daarnaast zijn er de vertegenwoordigers van sectorale, regionale of lokale economische belangen, zoals investeringsconsultants en deelnemers aan handels-

### *De hedendaagse Amerikaanse burgerdiplomatie tracht zich ook naar Mekka te richten*

heden' hebben (Artikel 1, Sectie 8 van de grondwet), is er toch een rol voor hen weggelegd. Het stijgend aantal vrijhandelsakkoorden, het belang van buitenlandse afzetmarkten en hedendaagse veiligheidsperikelen zorgen voor de introductie van *subnationale overheden* op het internationale forum. De meeste initiatieven spelen zich af rond onderwijs- en uitwisselingsprojecten, versterking van nationale veiligheid en economische activiteiten. Daarbij zijn vooral het *National Guard State Partnership Program* en het *Sister City's Program* bekend.

#### **Vijf typen burgerdiplomaten**

Amerikaanse vrijwilligers die betrokken zijn bij internationale relaties, voldoen volgens het USCCD aan het volgende profiel: de wens in contact te komen met buitenlanders in binnen- en buitenland; respect voor culturele verschillen; een open geest, inlevingsvermogen en een positieve houding; alsmede kennis van andere culturen en talen, internationale betrekkingen en de wereld economie. Bijdragen tot een positief imago van de Verenigde Staten is dus niet voldoende. Kennis van de wereldproblematiek en enige bekendheid – niet zozeer vereenzelviging – met de inhoud van het gevoerde overheidsbeleid, typeren de hedendaagse burgerdiplomaat. Daarbij raken we aan zorgen die in de nog

missies. Men kan deze vorm van bedrijvigheid al dan niet als burgerdiplomatie bestempelen, afhankelijk van het antwoord op de vraag in welke mate de lokale handelsvertegenwoordigers alleen de specifieke belangen van het bedrijf dienen of zichzelf ook zien als vertegenwoordiger van een ruimere groep.

Een derde groep sluit aan bij de populaire invulling van burgerdiplomatie als lobbyist en advocaat van een specifiek (goed) doel. Aanvankelijk richtte een dergelijke burgeractie zich tot de binnenlandse overheid, maar dankzij de sociale media wordt belangenverdediging op mondiaal vlak vergemakkelijkt (zie o.a. mensenrechtenactiviteiten, milieubescherming en consumentenacties).

Indien deze actiegroepen kritisch staan ten opzichte van het overheidsbeleid, dan worden ze in de literatuur omschreven als een vierde groep: altermondialisten of andersglobalisten, die de overheid wantrouwen en via transnationale netwerken alternatieve wegen zoeken om het 'publieke' belang te verdedigen. Het sterke geloof in de macht van de gewone burger heeft dan een pervers effect: de ontkenning van de toegevoegde waarde van de klassieke diplomaat en de door de eeuwen opgebouwde ervaring en netwerken.

Tot slot zijn er de invloedrijke binnenlandse figuren waarmee overheden omwille van hun (kapitaal)krach-

tige of morele) autoriteit rekening moet houden in de vormgeving van buitenlandse betrekkingen.

Er zijn dus gradaties in de identificatie van de burger met het buitenlands beleid van de overheid. Advocaten van burgerdiplomatie kunnen nogal eens huiverig staan tegenover overheidsinterventie of beïnvloeding. Ze zijn dan van mening dat de legitimiteit van hun activiteiten ondermijnd wordt wanneer het beoogde publiek of de buitenlandse partner directe verbanden legt met een overheidsboodschap. Desondanks blijft het *State Department* burgerdiplomatie zien als één van de meest efficiënte instrumenten voor zijn publieksdiplomatie.

### Verschillen met publieksdiplomatie

De mate van overheidsinterventie, de rol van de overheid en de band met het buitenlands beleid kenmerken het verschil tussen burgerdiplomatie en een ander populair begrip: publieksdiplomatie. Terwijl publieksdiplomatie het betrekken van de publieke opinie bij het buitenlands beleid betreft, gaat het bij burgerdiplomatie in essentie om interculturele betrekkingen. De rol van de overheid (initiatiefnemer, coördinator, bemiddelaar, enz.) en de band met de inhoud van het overheidsbeleid en buitenlands-beleidsdoelstellingen zijn duidelijker aanwezig bij publieksdiplomatie. Burgerdiplomatie valt nauw samen met lange-termijninitiatieven in publieksdiplomatie (zoals uitwisselingsprojecten) en wijkt af van korte-termijn *advocacy* en middellange themagestuurde publieksdiplomatieke projecten. Bij publieksdiplomatie geldt meestal de voorwaarde meer rechtstreeks bij te dragen tot verwezenlijking van doelstellingen van buitenlands beleid. Burgerinitiatieven worden niet zozeer ontwikkeld door de overheid, maar ze groeien van onderop. Ze kunnen parallel lopen aan gelijksoortige overheidsprogramma's, maar met minder directe overheidsinmenging.

Niettemin lijken de grenzen tussen burgerdiplomatie en publieksdiplomatie te vervagen. Zo is er sprake van een toenemende betrokkenheid van de eigen samenleving (burgers en organisaties) bij publieksdiplomatie als instrument om het draagvlak voor nationale beleidskeuzen te versterken bij de buitenlandse publieke opinie. Buitenlandministeries die publieksdiplomatie ernstig nemen, kunnen dus niet voorbijgaan aan het groeiend belang van burgerdiplomatie en gevolgen hiervan voor hun publieksdiplomatieke strategie. Nu de vakliteratuur<sup>10</sup> steeds vaker wijst op versmelting van diplomatie en publieksdiplomatie, rijst ook de vraag in hoeverre burgerdiplomatie in de toekomst zal samenvallen met traditionele diplomatie. Ontwikkelingen in burger- en publieksdiplomatie mogen evenmin los worden geïnterpreteerd van andere fundamentele veranderingen in de samenleving, zoals haar heterogene samenstelling.

De erkenning van de heterogeniteit in de Amerikaanse samenleving kan trouwens bijzonder

nuttig blijken voor een succesvolle burgerdiplomatie. De Verenigde Staten proberen wanhopig uit te reiken naar de wereld, maar burgerdiplomatie moet vanuit de bron vertrekken. Burgerdiplomatie start met de erkenning van de 'wereldburger' en dit impliceert het belang van diversiteit. Meer samenwerking tussen en met de diverse bevolkingsgroepen in de Verenigde Staten zelf (zoals diaspora's, etnische gemeenschappen en Amerikaanse moslims) is fundamenteel voor een gunstige toekomst van burgerdiplomatie. Het voormalig Amerikaans Congreslid James Leach had het bij het rechte eind met zijn uitspraak dat 'to double the success of the efforts abroad, we have to quadruple the efforts at home'. Om zich betrokken te voelen, moet men dus niet meteen naar het buitenland vertrekken. Effectieve burgerdiplomatie gaat in eerste instantie niet om het winnen van *the hearts and minds*, maar om het kijken door andermans ogen. Dit vereist een inspanning om af te stappen van de wij/zij-dichotomie. In de woorden van de psychoanalist Howard Stein: empathie en inlevingsvermogen zijn gemoedstoestanden, geen plaatsen.<sup>11</sup> Blootstelling aan andere culturen in eigen land is de beste voorbereiding voor een missie in het buitenland. Lukt het niet in het binnenland, vergeet het dan maar in het buitenland.

---

**Ellen Huijgh** is verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP) en de Universiteit Antwerpen; ook is zij visiting scholar aan Carleton University (Ottawa, Canada).

### Noten

**1** Volgens het U.S. State Department heeft 22% van de Amerikaanse bevolking (68 miljoen) een paspoort ([http://travel.state.gov/law/legal/testimony/testimony\\_2922.html](http://travel.state.gov/law/legal/testimony/testimony_2922.html)).

**2** Deze Top werd van 16 tot 19 november 2010 gehouden in Washington DC en georganiseerd door het U.S. Center for Citizen Diplomacy, in samenwerking met het U.S. State Department en met steun van meer dan 1000 NGO's; 800 deelnemers uit 39 Amerikaanse staten en buitenlanders uit 41 landen woonden de bijeenkomst bij. Voor informatie en rapporten over de behandelde thema's zie: <http://uscenterforcitizendiplomacy.org>

**3** J. Nye, 'The Pros and Cons of Citizen Diplomacy', in: *International Herald Tribune*, 4 oktober 2010.

**4** Vgl. ook de discussie over mondiale publieke goederen (klimaat enz.). P. Sharp, 'Making sense of citizen diplomats', in: *International Studies Perspectives*, vol. 2, no. 2, 2001, blz. 131-150.

**5** Zie <http://uscenterforcitizendiplomacy.org>

**6** S. Mueller, 'The Nexus of Citizen Diplomacy and Public Diplomacy', in: Nancy Snow & Philip Taylor (red.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, Routledge, 2009.

**7** Zie ook: <http://uscenterforcitizendiplomacy.org/summit>

**8** Sharp, a.w. noot 4, blz. 137-142.

**9** J. Davies, *Second track/citizens' diplomacy: concepts and techniques for conflict transformation*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2002.

**10** Zie J. Melissen, 'Public Diplomacy', in: Pauline Kerr & Geoff Wiseman (red.), *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, Oxford University Press (in druk).

**11** H. Stein, 'Encompassing systems: Implications for citizen diplomacy', in: *Journal of Humanistic Psychology*, vol. 27, no. 3, 1987, blz. 364-384.

## Hoe duurzaam is de vrede van Atjeh?

*Boven het allernoordelijkste puntje van Atjeh ligt een ul-tiem vriendelijk eilandje: Pulau Weh. Je kan er slenteren langs witte stranden, waar alleen apen en varanen je rust verstoren. Voor een paar euro overnacht je in een bungalow met een adembenemend uitzicht. Onder water kunnen de duiker en de snorkelaar hun hart ophalen. Toch is het geen plek waar toeristen massaal naar toe trekken. Daarvoor is het te lang onrustig geweest. Het is nog maar vijf jaar vrede. Dit artikel gaat over de vraag of dat zo blijft. Met andere woorden: hoe duurzaam is de vrede van Atjeh?*

Het is december 1999. De boot van Medan naar Banda Atjeh is afgeladen met soldaten. Het zijn eenheden van het Indonesische leger, die de rust in Atjeh moeten handhaven. Dit jaar is de onafhankelijkheidsstrijd van Atjeh weer opgelaaid – tegen de in de ogen van de Atjeeërs niet-gelegitimeerde overheersing van Indonesië. Over en weer vinden schendingen van mensenrechten plaats. Provocaties en gewelddadige incidenten zijn aan de orde van de dag.

Als de boot aanmeert in de haven van Banda Atjeh, gaan de soldaten van boord en trekken in volle open trucks het land in. Alleen wie doorreist naar Pulau Weh onttrekt zich aan de voelbare spanningen. Sommige mensen doen dat bewust, zoals Yudi. Hij is een twintiger die zegt op dit eiland aan de lange arm van de Indonesische militaire macht te kunnen ontsnappen. Hij heeft geen opleiding genoten en is de laatste jaren actief geweest voor de Beweging voor Vrij Atjeh (*Gerakan Aceh Merdeka*, GAM), de rebellen die de strijd met Indonesië voeren. Vanwege betrokkenheid bij aanslagen wordt hij gezocht. Hij is nu al een tijdje op Pulau Weh, en eigenlijk bevalt het hem wel.

Nu, ruim tien jaar later, woont Yudi vermoedelijk niet meer op dit eiland. In ieder geval is de noodzaak daartoe verdwenen. Op 15 augustus 2005 tekenden de GAM en de Indonesische overheid een vredesakkoord in Helsinki, het zogenaamde *Memorandum of Understanding* (MoU). Daarmee kwam er een einde aan een zich tientallen jaren voortslepende bittere onafhankelijkheidsstrijd, waarbij duizenden doden vielen.

### Met dank aan de tsunami

De *aanleiding* tot het vredesakkoord was de zeebeving van 9.3 op de schaal van Richter die het gebied op 26 december 2004 trof. De enorme vloedgolf die daarop

volgde, richtte haar vernietigende kracht vooral op het door oorlog geteisterde Atjeh. De tsunami spoelde letterlijk de grond onder het conflict weg. Na dertig jaar strijd kwam er eindelijk ruimte voor vrede.

Hoe was het mogelijk dat verwoesting en chaos vrede brachten? En hoe duurzaam is die vrede eigenlijk, nu de wereld de andere kant op kijkt? Wat gebeurt er als de belangen niet meer met vrede gediend worden – en het wantrouwen tussen beide partijen opnieuw de kop op steekt? Wat als externe invloed afneemt doordat de hulpkaravaan de aftocht blaast? Wat als de economie niet op gang komt en armoede troef blijft?

Om die vragen te kunnen beantwoorden, is het allereerst van belang na te gaan hoe de vrede tot stand is gekomen. Want dat het in Atjeh überhaupt vrede is, mag op zich zelf al uitzonderlijk genoemd worden, gezien de zeer bloedige geschiedenis die het gebied achter de rug heeft. Het sultanaat Atjeh was één van de laatste gebieden in de Indonesische archipel die aan het Nederlandse koloniale gezag werden onderworpen. Hoewel, onderworpen? Dat wilde Nederland graag geloven. In de praktijk was er van effectief gezag over de Sumatraanse provincie nooit werkelijk sprake.

Nederland viel het gebied in 1873 binnen, onder het valse voorwendsel dat de Atjeeërs een oud vriendschapsverdrag hadden geschonden. In werkelijkheid was Nederland gedreven door de natuurlijke rijkdommen van het gebied en de strategische ligging aan de straat van Malakka. In 1903 onderwierp de ooit machtige Atjese sultan zich aan de Nederlandse gouverneur (vanaf 1874 als militair actief in Atjeh) J.B. van Heutsz, die daardoor definitief 'de held van Atjeh' werd. Maar de invloed van de sultan op zijn onderdanen was in de praktijk nihil; tot aan de Japanse invasie in 1942 bleven groepen guerrilla's de rust en ontwikkeling van het gebied verstoren.

Na de Tweede Wereldoorlog werd Atjeh bij het nieuw ontstane Indonesië ingelijfd. Maar het was geen gelukkig huwelijk. De Atjeeërs voelden zich al gauw deel van een nieuw koloniaal rijk, dat wel (olie)rijkdommen kwam halen, maar nooit iets kwam brengen. 'Indonesië houdt erg veel van Atjeh, maar niet van de Atjeeërs' is er nog altijd een veelgehoorde uitspraak. In 1953 riep het voormalige sultanaat de onafhankelijkheid uit, wat het startschot betekende voor een lange periode van strijd tussen Atjese rebel-

len en de *Tentara Nasional Indonesia* (TNI), het leger dat door Jakarta werd gestuurd. De eerste strijd woedde van 1953 tot 1959 en werd beklonken met meer autonomie voor Atjeh. In 1976 gingen de guerrilla's opnieuw de strijd aan, bijna dertig jaar lang, totdat op Tweede Kerstdag in 2004 de kaarten opnieuw werden geschud.

Dat de tsunami verandering teweegbracht, concludeerde ook Mahmoud Malik, de leider van de rebellen. Hij was verbaasd toen hij de situatie in Atjeh opnam bij zijn terugkomst, vlak na de tsunami: 'Ondanks alle vernietiging en verlies was het moreel hoog. De mensen maakten bakstenen, groeven visvijvers en bouwden vissersboten. En ze zaten tot laat in de avond in koffiebars, alsof er nooit een oorlog was geweest.'

Hoe kon dat? Allereerst doordat de tsunami de infrastructuur grotendeels verwoestte. Daarnaast drongen de Westerse donoren, die met honderden miljoenen dollars klaarstonden, aan op samenwerking tussen de GAM en de TNI. Die twee elementen waren genoeg om de strijdende partijen aan tafel te krijgen. In het proces dat uitmondde in het MoU was er bovendien sprake van een grote opbloei van economische bedrijvigheid, dankzij de hulporganisaties. Dat maakte de bereidheid voor deelname aan de strijd voor een onafhankelijk Atjeh een stuk lager.

### Nieuwe fase

Een stabiele vrede opbouwen is echter een lang proces. Een proces dat nu een nieuwe, doorslaggevende fase ingaat: de meeste NGO's hebben het afgelopen jaar afscheid genomen en Atjeh moet voor het eerst op eigen benen zien te staan.

Spil tijdens de *eerste fase* was de door de Nederlandse diplomaat Pieter Feith geleide *Aceh Monitoring Mission* (AMM). Onder zijn leiding bemiddelde deze missie tussen de GAM en de overheid van Indonesië, volgens een mandaat dat in het *Memorandum of Understanding* was vastgelegd. De missie werd in 2006 opgeheven, nadat haar bemiddelingstermijn van zes maanden nog eens was verlengd.

'Je kunt dit soort zaken niet zomaar even snel regelen,' zegt Feith, terugkijkend op het vredesproces. Dergelijke assistentie is vaak nodig voor een lange periode. Maar *crisis management*-organisaties zouden eigenlijk geen lange-termijnprogramma's mogen opstarten. Andere experts moeten het stokje overnemen en voortbouwen op gemaakte vorderingen.' Maar op het moment dat de auteurs van dit artikel vertrokken

uit Atjeh, waren enkele punten uit de overeenkomst nog niet volledig geïmplementeerd. Veel van die punten gingen over de *Law on Governing Aceh* (LoGA) en hadden betrekking op zaken als economisch bestuur, het beheer over hulpbronnen en het delegeren van autoriteit. Op die punten waren de partijen het nog niet eens. Ook de reïntegratie van voormalige strijders is zo'n lange-termijnprobleem dat nog steeds onze continue aandacht vereist.'

Na het afronden van de AMM nam de Europese Unie daarom een deel van die doorlopende taken op zich. Thans is de Brit John Penny hoofd van het *Europe House* in Banda Atjeh. Hij is de eerste vertegenwoordiger van de EU, die nu vooral financiële steun verleent aan Atjeh. 'De situatie in Atjeh is behoorlijk complex,' vertelde zijn Italiaanse assistent, Giovanni Serritella. 'Het is een conflict dat heel lang sleepte en daarmee voor veel Atjeeërs onderdeel is geworden van hun identiteit. Toen kwam de tsunami. Dat riep allerlei vragen op: op welke manier gaat dat het conflict beïnvloeden? Hoe gaat Indonesië zich opstellen? De EU heeft in die periode een belangrijke rol gespeeld bij het faciliteren van de vredesonderhandelingen. De vrede lijkt nu redelijk stabiel, maar er wordt nog wel steeds – onuitgesproken – van de EU verwacht dat ze blijft, om bij lastige kwesties ondersteuning te kunnen bieden.'

De verantwoordelijkheid voor het bewaken van het vredesproces werd door de EU genomen, in samenwerking met de landen van de ASEAN. Die formele rol is nu voorbij. 'Maar omdat onze rol zo belangrijk was, wordt er nog steeds op ons gerekend,' aldus Serritella. 'Als ik contact heb met de lokale overheid, dan voel ik dat ze verwachten dat wij betrokken blijven. Wij waren immers de katalysator van het vredesproces? Vooral als er geschillen ontstaan tussen de MoU en de LoGA, kunnen wij als bemiddelaar optreden. De mensen vertrouwen ons. [...] Wat wij doen, gaat dus ook veel verder dan wederopbouw na de tsunami. We zijn betrokken bij de opbouw van een stabiele lokale overheid. We trainen en adviseren de politie en we bieden juridisch advies.'

Een andere belangrijke actor in de totstandkoming van de vrede was de Finse oud-president en Nobelprijz-laureaat Martti Ahtisaari. Toen hij in 1999 betrokken was bij de vredesbesprekingen over Kosovo werd hij al benaderd door GAM, als een mogelijk geloofwaardige initiatiefnemer voor nieuwe onderhandelingen. De verkiezing in 2005 van zittend president Yudhoyono was voor Ahtisaari een belang-



Banda Atjeh in 2010. Veel mensen wonen nu vlak aan zee, in betonnen wederopbouwhuisjes. (Foto: Azarja Harmanny).

rijke verandering om perspectief te zien voor vrede in Atjeh. Het CMI (*Crisis Management Initiative*), dat in 2000 door Ahtisaari werd opgericht, nam de klus dan ook onder handen. En, zoals bekend, met succes.

Niettemin waarschuwde Ahtisaari vorig jaar voor problemen op de lange termijn: 'Aceh has clearly stepped out of the wheel of violence. But we should not fool ourselves — a commitment to peace means hard choices every day. Economic development has been mainly supported by the reconstruction boom. However, the reconstruction of Aceh has not been geographically balanced, but concentrated on the tsunami-hit area.'

### **Twee uitdagingen voor de vrede**

Deze opmerking van Ahtisaari raakt twee kernproblemen die de duurzaamheid van de vrede in Atjeh in grote mate bepalen: een haperende economische ontwikkeling en sociale ongelijkheid die haar wortels heeft in de burgeroorlog.

Economische ontwikkeling heeft alles te maken met *stabiliteit*. Het is volgens Serritella daarom een belangrijk aandachtspunt. 'Nu de laatste NGO's vertrekken, zien we de werkloosheid snel stijgen. Intussen liggen er nog grote klussen: we moeten het infrastructurele netwerk flink verbeteren en het lokale bestuur heeft

gebrek aan capaciteit. Die moeten worden opgeleid. Maar de instroom van investeringen komt niet echt op gang, omdat we nog altijd met een imago-probleem worstelen. Maar ook het elektriciteitsnetwerk is nog te onbetrouwbaar. Bovendien komen de verkiezingen eraan, dat zet politieke verschillen op scherp. Al met al een lastige mix van factoren.'

Economische ontwikkeling betekent ook het evenredig verspreiden van *economische groeimogelijkheden*. Teuku Samsul Bahri, onderzoeker voor het onafhankelijke onderzoeksbureau *Eye on Aceh*, sloot daarbij aan in het rapport *A people's agenda?* Hierin wijst hij op de gevolgen van wat wel 'de tweede tsunami' wordt genoemd, d.w.z. de enorme instroom van hulporganisaties na de ramp. 'Over het algemeen was dat goed en [...] hebben mensen daarvan geprofiteerd. Maar we hebben ook – terugkijkend – rapporten moeten schrijven waarin we wijzen op nadelen. Niet in de laatste plaats omdat NGO's soms tussentijdse evaluaties in de wind sloegen.'

Die gevolgen van de tweede tsunami hebben de potentie de vrede te ondermijnen door aantasting van het sociaal bestel. Samsul: 'Tijdens de wederopbouwperiode kampte men met een aantal dilemma's. De NGO's werkten onder tijdsdruk. Het geld moest snel worden uitgegeven. Daarnaast traden er problemen

op in de coördinatie. Lokale bestuurders werden geconfronteerd met een logistiek project dat hun capaciteit te boven ging. Dit alles had een belangrijk effect op de sociale cohesie in de Atjese samenleving. Het schiep winnaars en verliezers.’

Cut Desi Ana was actief voor onder andere *Oxfam* en *Wetlands International* bij lokale projecten. Ze bevestigde de soms ontwrichtende werking van hulp op de samenleving. ‘Sommige clubs, zoals Islamic Relief, deelden simpelweg geld uit. Maar de mensen waren niet gewend veel geld te hebben en kochten er een Honda van. Het effect daarvan is misschien een korte opleving van de economie, maar op de lange termijn nog steeds een hoog werkloosheidscijfer.’

Soms gaan de effecten echter verder. Ana: ‘Vóór de tsunami was er in Atjeh een redelijk functionerend systeem waarbij sectorgebonden leiders als vertegenwoordiging optraden naar de overheid. De *panglima*, bijvoorbeeld, zijn traditionele hoofden van agrarische sectoren, zoals landbouw, veeveelt en visserij. Zo had een dorp dat leefde van de visserij een *panglima* die zijn autoriteit ontleende aan de lokale bevolking en alle vissers vertegenwoordigde bij de lokale overheid. Deze *panglima* kregen tijdens de wederopbouw vaak een belangrijke taak en werden daarvoor betaald met hulpgeld. Daardoor raakten ze minder afhankelijk en betrokken bij de bevolking (die ze eigenlijk vertegenwoordigen). Op die manier kan een wederopbouwprogramma een sociaal systeem afbreken. Dat is daarna moeilijk te herstellen.’

### Toenemend wantrouwen

Pieter Feith (tegenwoordig EU-vertegenwoordiger in Kosovo) blijft optimistisch: ‘Beide partijen hadden een sterke wil om het te laten slagen. Als die wil er eenmaal is, dan zijn alle andere dingen details die je op kunt lossen. Als AMM hebben we zeker ons steentje bijgedragen, maar het is het Atjese volk dat de vrede echt mogelijk maakte.’

Maar juist dat punt bestrijdt Sidney Jones, senior adviseur van de *International Crisis Group*. Volgens haar zijn er twee redenen waarom het vredesproces onder druk staat. *Allereerst* is er de factor tijd. Het verdrag werd getekend vlak na de tsunami. Niemand wilde toen worden gezien als een dwarsligger. Nu, jaren later, is dat gevoel veranderd. Het is niet meer in ieders voordeel zich in te zetten voor het vredesverdrag. Sommige criticasters uit de omgeving van president Yudhoyono zijn bang dat Atjeh een tweede Kosovo wordt. Een proces, met andere woorden, dat uitdraait op een onafhankelijkheid die door het buitenland wordt afgedwongen.

Een *tweede factor* die volgens Jones de vrede ondermijnt, is de opstelling van de voormalige GAM-rebellen. Zij zijn bij de verkiezingen van 2006 massaal

als winnaars uit de bus gekomen en domineren de lokale politiek. De TNI twijfelt aan hun motieven. De ‘M’ uit GAM staat voor Merdeka, onafhankelijkheid. En hoewel Yudhoyono ooit claimde dat de vrede moest uitdraaien op het verdwijnen van de GAM, staat dat nergens in het MoU. Het wantrouwen naar de (ex-) GAM-bestuurders groeit, mede gevoed door hun beruchte capaciteitsgebrek, dat goed lokaal bestuur in de weg staat en veel lokale problemen lijkt te verergeren.

Volgens Jones blijkt uit onderzoek dat voormalige oorlogsgebieden vaak binnen tien jaar een terugval beleven. Ook in Atjeh is dat gevaar aanwezig: ‘Veel mensen hebben besloten dat Atjeh een succesverhaal is. Nu de oorlog voorbij is, zijn we klaar. Niemand hoeft er meer aandacht aan te schenken. Ik vind dat een erg gevaarlijke houding.’

Jones concludeerde dan ook: ‘Dit alles wijst erop dat het vredesproces in Atjeh de onverdeelde aandacht vereist van de mannen die het tot stand brachten. Zij moeten eens kijken naar wat er echt speelt, zoals de mankementen die de politiek en de veiligheidsinstanties vertonen. Die instanties zouden moeten worden uitgebreid en versterkt door deelname van het leger en GAM op hoog niveau. Waar vertrouwen en dialoog de verhouding tussen de partijen zouden moeten karakteriseren, is er in werkelijkheid een vijandigheid die om te snijden is. Daar moeten we wat aan doen.’

### Vrede is een traag proces

Concluderend zien we drie bedreigingen voor de prille vrede in Atjeh: de sociale effecten van de wederopbouw na de tsunami; de zich gebrekkig ontwikkelende economie; en het toenemende wantrouwen tussen de partijen van het vredesakkoord.

Daarmee is de casus Atjeh ook relevant voor andere conflicten. Delegaties uit de Filipijnen, Sri Lanka en Thailand kwamen naar Atjeh om te onderzoeken wat deze vrede zo succesvol maakte en wat ze daarvan konden leren voor de interne conflicten waar ze zelf mee worstelen.

Zonder dat wij pretenderen volledig te zijn, kan er *allereerst* worden gesteld dat een sterke politieke wil bij alle partijen onontbeerlijk is voor het vredesproces. Een *tweede* factor van belang is geloofwaardige externe steun en begeleiding op alle fronten: politiek, sociaal en economisch. Zonder indien nodig bemoeienis van de EU, president Ahtisaari en vele NGO's en instituten was de vrede waarschijnlijk nooit tot stand gekomen. Een *derde* factor is een gebeurtenis of ontwikkeling (in dit geval de tsunami) die een dusdanige maatschappelijke verschuiving tot gevolg heeft, dat er ruimte ontstaat voor onderhandelingen, of zelfs een bereidheid ‘een nieuw begin’ te maken.

De tsunami lijkt een unieke gebeurtenis, die het Atjese conflict fundamenteel onderscheidt van andere

conflicten. In feite was ook Sri Lanka een conflictgebied ten tijde van de tsunami. Maar in plaats van een positieve impuls, lijkt de tsunami in Sri Lanka eerder het tegenovergestelde effect te hebben gesorteerd. Juist na 2004 werd het staakt-het-vuren ontbonden om plaats te maken voor grootschalige gewelddadigheden.<sup>1</sup>

Ook de watersnoodramp in Pakistan, die in augustus 2010 grote delen van het land trof en in omvang de tsunami naar de kroon stijgt, kan grote gevolgen hebben voor de Afghaans-Pakistaanse conflictregio (ook wel de 'Afpak-oorlog' genoemd). Maar wat betreft Atjeh kan er ook geleerd worden van de typische bedreigingen van een dergelijke prille, door een ramp bevorderde vrede.

Uit het bovenstaande kunnen twee lessen worden getrokken. Allereerst: faciliteer voortdurend de dialoog tussen de oude tegenstanders. Anders steken oude beelden snel de kop weer op en verdwijnt het draagvlak voor het vredesproces. En ten tweede: breng in kaart wie winnaars en verliezers zijn. Niet alleen na het conflict, maar ook tijdens de moeilijk te manipuleren economische ontwikkeling in een post-conflictgebied. En na een ingrijpende wederopbouwtijd. Die winnaars en verliezers moeten redenen blijven zien om het vredesproces te blijven steunen. Dan heeft Pieter Feith ondanks zijn optimisme dus wel gelijk als hij zegt: 'Het is het Atjese volk dat de vrede echt mogelijk maakte.'

---

**Ludo Hekman** is journalist en ondernemer bij het collectief Butch & Sundance Media. Als freelance journalist was hij actief voor onder meer *Het Financieele Dagblad*, *De Pers* en *De Groene Amsterdammer*. Hij reisde naar Iran, Turkije, Irak en andere landen in het Midden-Oosten om te berichten over conflicten en vrede, islam en globalisering. Hij studeerde filosofie en journalistiek aan de Universiteit van Amsterdam.

**Azarja Harmanny** is freelance journalist en fotograaf. Hij rapporteerde over Turkije, Irak en Indonesië. Hij richt zich vooral op internationale betrekkingen en duurzame ontwikkeling. Zijn werk verscheen in onder meer *Het Financieele Dagblad* en het *Nederlands Dagblad*. Hij studeerde geschiedenis in Leiden, Utrecht en Istanbul, en schreef een scriptie over de Nederlandse oorlogen met Atjeh.

Dit artikel kwam tot stand na een studie- en rapportage-reis van beide auteurs in oktober 2010. Ondersteuning werd verleend door het NCDO. De interviews zijn alle afgenomen in de periode tussen 17 en 30 oktober 2010.

#### **Noot**

**1** Damien Kingsbury, 'Peace Processes in Aceh and Sri Lanka: A Comparative Assessment', in: *Security Challenges*, jrg. 3, 2007, nr. 2, blz. 93-112, in het bijzonder 93.

# Wetmatigheden bij het verlaten van armoede: de Aziatische ervaring

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog is de welvaart in de wereld weergaloos snel toegenomen. Alle continenten namen aan deze groei deel, met Afrika als enige echte uitzondering. Het continent waar de welvaartstoename het meest opzienbarend was, is Azië. Halverwege de 20ste eeuw was de bevolking van alle Aziatische landen zeer arm, met een hoog percentage mensen dat onder de armoedegrens leefde. Het was een tijd van grote spanningen en veel geweld. In sommige landen werd gestreden voor de onafhankelijkheid van de Europese koloniale mogendheden, in andere kwamen sociale conflicten tot uitbarsting, en overal hing de dreigende schaduw van de Koude Oorlog. In China hadden de communisten de macht gegrepen, maar hun belangrijkste tegenstanders, de nationalisteng, konden ontsnappen naar het eiland Taiwan. Het communistische Noord-Korea was Zuid-Korea binnengevallen, wat een verwoestende oorlog tot gevolg had. De oorlog in Vietnam breidde zich uit. Nog een halve eeuw geleden was Azië straatarm (vaak nog armer dan Afrika) en zeer gewelddadig. Er werd gesproken over een *Asian drama*<sup>1</sup> en popsterren trachtten de wereld op die ellende attent te maken.<sup>2</sup>

Aan het begin van de 21ste eeuw is het beeld van Azië geheel anders. Het gemiddelde inkomen is zeer drastisch gestegen en de armoede substantieel verminderd. Beide trends – stijgende inkomens en afnemende armoede – zetten zich nog steeds door. Kijken we naar de wijze waarop deze ontwikkeling heeft plaatsgevonden, dan treedt iets opvallends aan de dag. Er was geen sprake van een geleidelijk stijgen van de inkomens over de gehele regio, zoals we intuïtief wellicht zouden verwachten, maar de inkomensontwikkeling verschilde reusachtig per land. Sommige Aziatische landen (Singapore, Japan, Taiwan, Zuid-Korea) hebben intussen het westerse welvaartsniveau bereikt en behoren dus tot de rijkste landen ter wereld, maar andere (Birma, Laos, Noord-Korea) zijn nog net zo arm als een halve eeuw geleden. Deze arme Aziatische landen blijven voorlopig dus behoren tot de mondiale categorie van lage-inkomenslanden, waartoe ook vrijwel alle Afrikaanse staten behoren.

De vraag is waarom sommige Aziatische landen erin slaagden veel rijker te worden. Japan was uiteraard het eerste Aziatische land dat zich had ontwikkeld, met een start al in de 19de eeuw, maar het moest

als gevolg van de Tweede Wereldoorlog een doorstart maken. Pas vanaf ongeveer 1950 zetten ook andere delen van het continent een ingrijpende verandering in. Misschien wel het meest sprekende voorbeeld is Singapore, dat in 1965 een start maakte als onafhankelijke stadstaat. Dat was niet uit vrije wil: de stad was uit de federatie Maleisië gezet, omdat de regering van Singapore, met zijn overwegend Chinese bevolking, te veel noten op haar zang had, wat de precaire etnische balans van Maleisië dreigde te verstoren.

De stad was arm en onrustig, en bevond zich in een omgeving met grote burens, die alle vijandig tegenover Singapore stonden. Niemand gaf een cent om de toekomst van de stad. Premier Lee Kuan Yew kwam in tranen op de televisie om de verwijdering van de stad uit de federatie Maleisië aan zijn bevolking te vertellen. Hij meldde zich vervolgens ziek en bleef in bed. Na een paar dagen vermande hij zich echter en toog weer aan het werk – zijn levenswerk. Binnen één generatie ging Singapore (zoals de titel van de autobiografie van Lee luidt) ‘from third world to first’. De arme kinderen van toen leven nu als volwassenen in aanzienlijke welvaart. Thans is het gemiddeld inkomen van Singapore hoger dan dat van de Verenigde Staten en Nederland.

Om te verklaren waarom veel arme landen arm blijven, schreef ik enkele jaren geleden mijn boek *Afrika van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw*. Daarmee was het verhaal echter verre van af. Nu moest nog worden verklaard waarom sommige landen erin slaagden aan de armoede te ontsnappen. De meest voor de hand liggende voorbeelden waren in Azië gelegen. Na jaren van onderzoek verscheen zomer 2010 mijn *Waarom Azië rijk en machtig wordt*. Dit boek zoekt naar de achtergrond van en de wetmatigheden in de beginnende ontwikkeling van de succesvolle Aziatische landen. En valt daaruit wellicht een generieke theorie over beginnende ontwikkeling af te leiden (zoals Walt Whitman Rostow al leverde met zijn *The stages of economic growth* uit 1960)?

## Ontwikkeling

Voor alle duidelijkheid: onder ‘ontwikkeling’ versta ik eenvoudigweg het proces van het voortdurend gemiddeld rijker worden van de bevolking van een land. Wat mij betreft kunnen hierop ook de etiketten ‘modernisering’ en ‘voortgang’ worden geplakt. Het zijn in

de historische praktijk geen verschillende processen – we hebben het steeds over hetzelfde.

Natuurlijk waren er vijftig jaar geleden belangrijke verschillen tussen Azië en Afrika, maar ook zeer veel overeenkomsten. Op bestuurlijk terrein, waarop tegenwoordig zo de nadruk wordt gelegd, waren de overeenkomsten groter dan de verschillen. De meeste Aziatische staten waren, net als de Afrikaanse, zwak. Ze waren georganiseerd op basis van persoonlijke verhoudingen (de fameuze patroon-cliëntrelaties) en kenden, op een enkele uitzondering na, geen democratische staatsinstellingen of transparante besluitvorming. De machthebbers legden geen verantwoording over hun daden af, zij respecteerden de mensenrechten niet en gaven geen ruimte aan maatschappelijke groeperingen. Dit was in bijna alle Aziatische staten het geval aan de vooravond van hun ontwikkeling. De samenlevingen van de arme landen verschilden niet wezenlijk van elkaar. Daar kan dan ook niet het antwoord op de vraag worden gevonden.

Het geheim moet elders worden ontrafeld, namelijk in de *positie van de machthebbers*. Normaal gesproken trachten machthebbers in arme samenlevingen geen fundamentele veranderingen door te voeren, want zij

We hebben het hier over wat ik de *paradox van de beginnende ontwikkeling* noem. Het betreft op het eerste gezicht een tegenstrijdigheid: machthebbers doen iets waarvan zij weten dat het uiteindelijk in hun nadeel zal uitpakken. Het is aan de wetenschap hier een ‘schijnbare tegenstelling’ (een paradox) van te maken. Dat het begin van ontwikkeling in steeds weer nieuwe landen optreedt, kan niet louter op toeval berusten. Ook hier moet een soort wetmatigheid in het spel zijn. Maar welke?

Laten we eens nauwkeuriger kijken naar de situatie van machthebbers van Aziatische landen in de tijd dat zij de maatregelen namen die het gemiddeld inkomen continu zouden doen stijgen. We moeten dan eerst bepalen in welk jaar dat was. Ik baseer me daarbij onder meer op de gegevens die zijn verzameld in het internationale en multidisciplinaire onderzoeksproject *Tracking Development*, dat wordt betaald door de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In het juli-augustusnummer van 2007 van de *Internationale Spectator* schreven David Henley en Deborah Bryceson reeds over dit project, onder de titel ‘Uiteenlopende wegen naar welvaart en armoede’. *Tracking Development*, dat intussen in zijn eindfase

*Het ene na het andere land kwam omhoog, als was het een film van omvallende dominostenen die achterstevoren werd afgedraaid*

hebben daar geen voordeel van. Zij zijn immers al geprivilegieerd, hebben alle macht en luxe. Drastische veranderingen zullen hun positie waarschijnlijk slechts in gevaar brengen.

### **Rol van de machthebbers**

De machthebbers van de succesvolle Aziatische landen gaven echter wel degelijk de aanzet tot het veranderen van de krachten die op hun samenlevingen werkten. In het jargon wordt wel gesproken van het anders plaatsen van de ‘prikkel’ (*incentives*). De bevolking is daardoor in beweging gekomen. We weten intussen waartoe dat heeft geleid: niet alleen tot een nog steeds toenemende welvaart in de desbetreffende landen, maar ook tot veranderingen in de staten en de posities van de machthebbers. In veel landen – denk aan Thailand of Indonesië – vindt intussen, na ongeveer een halve eeuw, een ware strijd plaats voor een meer democratisch bestel, met transparantere besluitvorming en respect voor mensenrechten. Machthebbers worden aan regels gebonden; corruptie wordt bestreden. Dat kan niet de aanvankelijke bedoeling van die machthebbers zijn geweest. Waarom hebben zij dan toch de veranderingen doorgevoerd die tot dit alles hebben geleid?

is, betreft een systematische vergelijking van de ontwikkelingsgang van vier landen in Zuidoost-Azië en vier Afrikaanse landen, waaronder Maleisië/Kenia en Indonesië/Nigeria.<sup>3</sup> De gegevens laten zien dat de Aziatische landen, als hun gemiddeld inkomen wordt afgezet tegen de tijd, een ‘knik’ in de grafiek vertonen en de Afrikaanse landen niet; daar gaat de lijn min of meer rechtdoor. In het project noemen we de knik, die voor Maleisië in 1959 en voor Indonesië in 1967 valt, het *keerpunt*, het begin van de modernisering. Rostow zou dit de *take-off* van de economische ontwikkeling noemen. Zetten we het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft, af tegen de tijd, dan heeft de grafiek ongeveer dezelfde vorm (maar omgekeerd: de lijn daalt dan). De succesvolle Aziatische landen hebben een keerpunt, de Afrikaanse landen en de niet-succesvolle Aziatische landen niet, of althans nog niet. Wat gebeurde er in de Aziatische landen die een keerpunt hadden, in de jaren voorafgaand aan de knik?

### **Het geval Japan**

Beginnen we bij het begin, dan moeten we toch verder terug in de tijd dan de periode kort na de Tweede Wereldoorlog. Het eerste Aziatische land dat de weg

van de modernisering insloeg, was Japan, met de beslissende jaren iets na het midden van de 19de eeuw. Dat was een periode van toenemend imperialisme van de westerse landen, gebaseerd op hun snel groeiende macht als gevolg van de industriële revolutie in Europa en Noord-Amerika. De Aziatische landen kwamen onder grote druk te staan en werden soms al door Europese landen veroverd. Nederland deed daar in de Indonesische archipel aan mee. Ook Japan, dat zich gedurende enkele eeuwen van de buitenwereld had afgesloten, zag de agressieve buitenlanders op zich afkomen.

Japan was in die jaren overigens allesbehalve een onontwikkeld land. Het kende vergelijkbare omstandigheden met West-Europa: een gebied met fysieke variatie, met culturele homogeniteit en politieke fragmentatie. Er waren vele, min of meer onafhankelijke politieke eenheden, die onderling om de onderdanen concurreerden. Door de intensieve wisselwerking tussen de staten en hun bevolking traden verbeteringen op in de instituties en de economie. In West-Europa leidden dergelijke omstandigheden tot het begin van de modernisering. Ook in Japan was dat in die jaren zeker denkbaar, maar toch kwam het niet zover, aangezien dit voor de heersende klasse, de *samoerai* (de krijgers), geen voordeel bood. Er was een aanleiding nodig om de patstelling te doorbreken.

Die aanleiding volgde halverwege de 19de eeuw, toen de Amerikanen en Europeanen druk gingen uitoefenen op de toenmalige Japanse regering, die werd geleid door de *shogun* in Edo (het huidige Tokio), om Japan voor buitenlanders open te stellen. Zij wilden havenfaciliteiten voor de schepen en handel drijven. De *shogun* besefte na lang wikken en wegen dat hij zich niet tegen de moderne wapens zou kunnen verdedigen en gaf schoorvoetend toe. Dat was tegen het zere been van de nieuwe lichter jonge *samoerai*, die dit als verraad tegenover het vaderland zag. Er volgde een binnenlandse strijd van enkele jaren, die resulteerde in een *regime change*. Het eeuwenlange bewind van de *shoguns* kwam ten einde. De winnende *samoerai* brachten de keizer terug naar het centrum van de macht en sloegen een geheel nieuwe richting met het land in. Om te voorkomen dat Japan ooit weer voor de eisen van buitenlanders zou hoeven te zwichten, moest het land *net zo sterk* worden als de westerse staten. Alles werd van stal gehaald om dit te bereiken. Op elk terrein – leger, marine, industrie, onderwijs, enz. – werd het modernste in de wereld bestudeerd en in Japan toegepast. Met veel succes. In enkele decennia veranderde Japan totaal, waarbij we voor ogen moeten houden met welk doel: om de buitenlanders buiten de deur te houden, zodat het zichzelf zou kunnen blijven. De modernisering van Japan stoelde op een *conservatieve revolutie*.

## Modernisering als overleving

We nemen een sprong van honderd jaar en komen uit halverwege de 20ste eeuw, ten tijde van het heftige begin van de Koude Oorlog, die in Azië in het geheel niet 'koud' was. In deze woelige tijd begon een nieuwe serie gebieden aan de modernisering. Ik kan hier niet spreken van landen, want deze gebieden – die later de tiggereconomieën zouden worden genoemd – waren geen echte landen. Het betrof het Chinese eiland Taiwan, Zuid-Korea, Hongkong (waar de Britten eigenlijk geen heil zagen om te blijven, want China zou het toch weer overnemen) en Singapore (dat in 1965 uit de Maleisische federatie was gezet). De overlevingskansen van Singapore werden gering geacht; hetzelfde gold voor Taiwan, Zuid-Korea en Hongkong. Wat betekende dit voor de machthebbers in die gebieden? In elk geval niet een *business as usual*-houding, want er zou geen *business as usual* komen. Op de een of andere manier wilden zij echter toch overleven. Misschien moest het roer daar maar geheel om; misschien moest er iets nieuws worden geprobeerd. Met Amerikaanse hulp brachten zij een formidabele economische groei op gang, die hen vrijwaarde van communistische expansie.

Wij kennen deze reactie uit de literatuur. Gautam Sen publiceerde in 1984 zijn boek *The military origins of industrialisation and international trade rivalry*, waarin hij de beginnende modernisering van de Europese landen en Japan behandelde. De ontwikkeling van de rest van Azië liet hij buiten beschouwing; die was ook nog te recent om te kunnen behandelen. Nemen we nu echter de tiggers mee in een beoordeling vanuit deze veiligheidsoptiek, dan valt het kwartje. Zeer zeker stonden harde *veiligheidsoverwegingen* aan de basis van de koerswijziging.

## Geén domino's

Maar hoe passen de daaropvolgende moderniseerders in het plaatje? De volgende groep, die bijna in dezelfde tijd zijn *keerpunt* bereikte, waren landen in Zuidoost-Azië: Thailand, Maleisië en Indonesië. Ook deze landen verkeerden in die tijd in zeer moeilijke internationale omstandigheden. De oorlog in Vietnam woedde in alle hevigheid en alle Zuidoost-Aziatische landen kenden uitgebreide communistische groeperingen, met een basis op het platteland, die naar een kans zochten de macht over te nemen. Gevreesd werd dat de niet-communistische landen van Zuidoost-Azië één voor één zouden bezwijken onder druk van het communisme, als de stenen van het dominospel.

De geschiedenis nam echter een andere loop. In plaats van om te vallen, werden de ruggen gerecht. De machthebbers kozen voor een radicaal nieuwe koers, die de oppositie op het platteland de kop in moest drukken. Daar kwam veel militair geweld bij kijken,

maar ook een spectaculair nieuw beleid om de inkomens van de boeren snel te verhogen.<sup>4</sup>

Het bestrijden van het veiligheidsrisico had als neveneffect het op gang komen van ontwikkeling – ook hier. Daarbij speelde mee dat de regeringen snel meer over ontwikkeling van elkaar leerden en met elkaar de economische concurrentie aangingen. Het resultaat was dat de landen van Zuidoost-Azië elkaar niet omgoiden, maar omhoog drukten: *de omgekeerde dominotheorie*. Het ene na het andere land kwam omhoog, als was het een film van omvallende dominostenen die achterstevoren werd afgedraaid. Na de landen in Zuidoost-Azië deed de moderniseringsgolf weer andere landen aan: China, Vietnam en India.<sup>5</sup>

### Bedreiging en leiding

Op het complexe proces van de menselijke ontwikkeling werken vele krachten, zowel binnenlandse als internationale. Van monocausale verbanden is geen sprake. Ik tracht hier slechts twee betekenislagen in beeld te brengen, namelijk bedreiging en politieke leiding, die niet zelden aan de aandacht ontsnappen. Het zijn lagen van een aanzienlijk abstractieniveau, die berusten op een persoonlijke interpretatie van het vele materiaal dat voorhanden is. Zo kwam de Britse historicus Arnold Toynbee (1889-1975) al met de these dat de opkomst van beschavingen wordt bepaald door de wijze waarop zij reageren op uitdagingen. Ik zou daaraan willen toevoegen dat *ook* de materiële ontwikkelingskansen van bevolkingen worden bepaald door de wijze waarop zij – en dan in het bijzonder hun leiders – reageren op uitdagingen. Internationale betrekkingen spelen hierin een sleutelrol. Zij vormen voor menselijke samenlevingen een drukkend middel en katalysator van verandering. Het is aan regeringen te tonen dat zij onder internationale druk de juiste aanpassingen kunnen maken om te overleven. In sommige gevallen leidt die aanpassing tot het begin van modernisering.

### Veiligheid en politieke opportuniteit

Welke algemene theorie over beginnende ontwikkeling kunnen we nu opstellen? Opvallend is de relatie met bedreiging van machthebbers of van de staat als geheel. Niet zelden komt het gevaar uit het buitenland. Veiligheidsoverwegingen spelen een belangrijke rol bij een koersverandering van landen. Ontwikkeling hangt nauw samen met politieke opportuniteit. Ook de volgorde van de veranderingen is daarmee duidelijker geworden. Het begint met een mentaliteitsverandering bij machthebbers, die vervolgens nieuw beleid gaan voeren. Dit verbetert de economie, waarna sociale en culturele veranderingen optreden, alsmede een brede maatschappelijke mentaliteitsverandering.

Maar er is meer. Als een land eenmaal een begin met ontwikkeling heeft gemaakt, wordt de kans groter dat landen in de omgeving, door een ingewikkeld spel van actie en reactie, volgen. Net zoals oorlogen in Europa en Azië in de tijd en op bepaalde plaatsen geconcentreerd voorkwamen (de *zg. space-time interaction*),<sup>6</sup> zo lijkt het erop dat beginnende ontwikkeling ook in een patroon van tijd en ruimte optreedt. Modernisering spoelt als een golf over Azië. Er is wel gesproken van een *flying geese*-model. Zoals steeds meer ganzen aansluiten bij een in V-formatie vliegende groep, zo haken steeds meer arme landen aan bij landen die aan de ontwikkeling zijn begonnen. In Azië gaat Japan voorop, dan volgen Taiwan en Zuid-Korea, enz. Dit kan het Aziatische ontwikkelingspatroon worden genoemd, maar terugkijkend naar de Europese moderniseringsgeschiedenis kan dit evenzeer als het Europese ontwikkelingspatroon worden betiteld (met Groot-Britannië als eerste gans). Ik voorspel dat het toekomstige Afrikaanse ontwikkelingspatroon hier ook op zal lijken.

---

**Prof. dr Roel van der Veen** is de wetenschappelijk raad-adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken; voorts is hij bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en de Rijksuniversiteit Groningen.

### Noten

- 1 Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An inquiry into the poverty of nations*, 1968.
- 2 Denk aan het optreden van Beatle George Harrison voor Bangladesh in 1971.
- 3 Zie: [www.trackingdevelopment.net](http://www.trackingdevelopment.net).
- 4 In het *Tracking Development*-project wordt dit beleid ter bevordering van de landbouw en de ontwikkeling van het platteland de *rural bias* genoemd.
- 5 Voor een bespreking van de situatie in die landen, zie: Roel van der Veen, *Waarom Azië rijk en machtig wordt*, Amsterdam: KIT Publishers, 2010.
- 6 Henk Houweling & Jan Geert Siccama, *Studies of war*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, blz. 117-140.

# Filmrecensie **Susanne Kamerling**

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

## De prijs van patriottisme

*Titel: 10 conditions of love*  
*Regie/script: Jeff Daniels*  
*Producers: John Lewis, Dennis Smith en Jeff Daniels*  
*Jaar: 2009*  
*Info: 53 minuten, kleur, gesproken in Oeigoers en Engels (voice over); meer informatie op [www.10conditionsoflove.nl](http://www.10conditionsoflove.nl)*  
*Beschikbaarheid: te bestellen via [www.amazon.com](http://www.amazon.com) of [www.neoflix.com](http://www.neoflix.com)*

Ooit de rijkste vrouw van China, uit een arm milieu zichzelf opgewerkt tot de op zes na rijkste ondernemer van China, lid van het Chinese Volkscongres, afgevaardigde voor de vierde Internationale Vrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Peking in 1995 en genomineerd voor de Nobelprijs voor de Vrede. Een succesvol burger, illustratie van China's geslaagde open-deurbeleid en potentieel succes van een dubbele minderheid (vrouw en etnisch) zou je zeggen. Rebiya Kadeer, de Dalai Lama van de Oeigoeren, leider van het World Uyghur Congress, is echter inmiddels de nachtmerrie geworden van de Chinese regering. Of, zoals de flyer van de documentaire *10 conditions of love* aangeeft: 'Voor haar volk is ze een leider; voor China is ze een terrorist.'

De film is vooral het persoonlijke verhaal van Rebiya Kadeer. Het volgt haar in haar strijd voor meer vrijheden voor het Oeigoerse volk – een moslimminderheid vooral woonachtig in Xinjiang, het uiterste westen van



Bron: [www.10conditionsoflove.com](http://www.10conditionsoflove.com)

China. Maar ook in de gevolgen die dit meebrengt op persoonlijk vlak. Zelf heeft ze zes jaar in de Chinese gevangenis doorgebracht voor het uitlekken van staatsgeheimen,<sup>1</sup> en nadat ze de knuppel in het hoenderhok had gegooid door in een speech voor het Chinese Volkscongres te verklaren dat de Oeigoeren hun banen verliezen aan een groeiende stroom van Han-migranten in Xinjiang, dat hun cultuur wordt onderdrukt en dat ze vreemden zijn in hun eigen land. Nadat ze – onder druk van Amerika – om medische redenen was vrijgelaten en verbannen naar de Verenigde Staten – waar het grootste deel van haar gezin inmiddels al verbleef – zijn twee van haar zoons opgepakt en door de Chinese overheid vastgezet voor soortgelijke claims.

De politieke activiteiten van Rebiya Kadeer hebben dus grote gevolgen voor haar gezin, en de film volgt ook haar dochter, die innerlijk verdeeld is over de activiteiten van haar moeder, omdat ze vreest dat deze haar broers het leven zullen kosten. Het toont treffend de pijn van een familie die verscheurd is en de onmogelijke keuzen die de strijd voor vrijheid voor haar volk of de liefde voor familie meebrengt.

De film stipt ook enkele thema's aan die de politieke context van China's beleid ten opzichte van Xinjiang weergeven. Op de achtergrond speelt zowel het sleutelbelang van Xinjiang voor China in de zin van rijkdom aan grondstoffen en energie, als de buffer die Xinjiangs grenzen zijn voor China's *heartland* – het geïndustrialiseerde oosten van het

land. Het laat tegelijkertijd zien dat de provincie en haar volk slachtoffer zijn geworden van de door president Bush ingezette *War on Terror*. Voor China was dit een aanleiding die het land met beide handen aangreep om de terroristen van eigen bodem – de Oeigoeren en hun diaspora – gelegitimeerd aan te pakken. Maar vooral het persoonlijke is echter politiek, zo blijkt uit het verhaal van Kadeer: haar campagne richt zich op mensenrechten voor haar volk, maar daarmee ook op haar eigen zoons, die in een Chinese gevangenis een hard en eenzaam bestaan leiden, ver weg van hun familie. Tegelijkertijd zal ze blijven vechten, juist om die reden. In de documentaire zegt ze: 'De Chinese overheid weet dat ik nooit zal stoppen met wat ik doe; juist omdat ze mijn kinderen hebben, kunnen ze me niet stoppen in wat ik doe.'

De documentaire heeft veel commotie opgewekt. Bij de eerste vertoning, op het Australisch filmfestival in Melbourne, trokken – onder druk van ambtenaren van de Chinese Communistische Partij – drie Chinese filmmakers hun documentaire terug van het festival. De festivaldirecteur werd door het Chinese consulaat met klem gevraagd de documentaire niet te vertonen en Kadeer niet te ontvangen. Chinese hackers braken bovendien in op de website van het filmfestival en plaatsten er een Chinese vlag op met de tekst: 'We like film, but we hate Rebiya Kadeer! We like peace, but we hate East Turkestan terrorists! Please apologize to all Chinese people!' Hackers bedolven de webpagina vervolgens, waardoor *online*-kaartverkoop tijdelijk werd voorkomen. Dit kostte het festival naar eigen zeggen 50.000 dollar. Ook de inheemse televisiezender *Maori TV* in Nieuw-Zeeland werd door de Chinese ambassade aldaar gevraagd om in plaats van *10 conditions of love* hun eigen documentaire te tonen, waarin naar eigen zeggen wordt aangetoond dat Rebiya Kadeer betrokken was bij het geweld dat in juli 2009 in Xinjiang losbarstte tussen Oeigoeren



Bron: [www.10conditionsoflove.com](http://www.10conditionsoflove.com)

en Han-Chinezen.

Over het algemeen was het resultaat van al dit soort acties dat de film alleen maar meer aandacht, aanhangers en vertoningen bereikte, ter benadrukking van het belang van vrijheid van meningsuiting. De inheemse Maori zagen er een parallel in voor hun eigen historische strijd voor behoud van hun cultuur. Het maakt echter duidelijk hoe omstreden Kadeer is in China en wat het beleid van de Chinese overheid is ten aanzien van de Oeigoeren en hun diaspora, aangezien Kadeer de personificatie is van de problematiek van Xinjiang en haar bevolking.

Kadeer bewandelt de diplomatieke route, maar er zijn ook radicalere Oeigoeren te vinden, die zich tot geweld wenden. De documentaire *10 conditions of love* laat geen tegenstanders aan het woord, maar biedt één enkel perspectief, waardoor de film in zekere zin subjectief wordt. Ook al zijn we het misschien met dit beeld eens, en zijn we geneigd de *underdog* te steunen (de Oeigoeren, de Tibetanen), als het gaat om China zou een documentaire niet sturend of partijdig maar evenwichtig moeten zijn. De documentaire is echter wel een mooie poëtische steunbetuiging

aan Rebiya Kadeer. Het is een pijnlijk en persoonlijk portret van een bijzondere vrouw die ondanks of dankzij de liefde voor haar familie vecht voor waar ze in gelooft, tegen de achtergrond van de in sommige aspecten cynische (internationale) politieke context, een vrouw die een hoge prijs moet betalen voor haar patriotisme.

#### **Literatuur over het leven van Rebiya Kadeer:**

Rebiya Kadeer with Alexandra Cavellius, *The dragon fighter; one woman's epic struggle for peace with China*, John Wiley and Sons Ltd, 2009 (ISBN 10: 0979845610/ ISBN 13: 9780979845611).

---

**Drs. Susanne Kamerling** is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP), *Clingendael Asia Studies* (CAS) en redacteur bij het tijdschrift *China Nu*.

#### **Noot**

**1** Ze had krantenknipsels over de situatie in Xinjiang naar haar man gestuurd, die was uitgeweken naar de Verenigde Staten en daar werkzaam was voor *Radio Free Asia*.

# Boekbesprekingen

## Nederland – Indonesië: onwetendheid en onbegrip

Herman Burgers

**De Garoeda en de Ooievaar. Indonesië van kolonie tot nationale staat.**

Leiden, KITLV Uitgeverij, 2010; xxiv + 807 blz.; € 44,90; ISBN: 978-90-6718-347-5 (Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, 266)

In zijn indringende column in het decembernummer van de *Internationale Spectator* schrijft Bernard Bot over het afgezegde bezoek van de Indonesische president Yudhoyono, het jongste incident in een lange reeks van spanningen, conflicten en gemiste kansen in de betrekkingen tussen Indonesië en Nederland, met als dieptepunten in het meer recente verleden het afbreken door Indonesië van de ontwikkelingsrelatie en de opzegging van het hulpconsortium IGGI (Nederland was voorzitter) in 1992 en het ongelukkige staatsbezoek van 1995. Al deze spanningen en conflicten berusten hoofdzakelijk op onwetendheid, onbegrip en onverwerkt koloniaal verleden.

De grote verdienste van het boek van Herman Burgers is dat hij gaten slaat in die muur van onwetendheid en onbegrip, nieuw, scherp licht werpt op het verleden en de weg plaveit voor samenwerking in de toekomst. Het boek moet verplichte literatuur worden voor iedereen en iedere organisatie die zich met Indonesië bezighoudt, en vooral voor de minister van Buitenlandse Zaken.

De jurist Burgers (1926) was van 1953 tot 1987 beleidsambtenaar op Buitenlandse Zaken. Hij was de auteur van de Mensenrechtennota van 1979, waar latere nota's niets aan hebben toegevoegd. Hij speelde een sleutelrol in de totstandkoming van het VN-Verdrag tegen foltering.

Burgers werd als student in 1945 geconfronteerd met het vraagstuk Indonesië; hij was, net als ik, onder de indruk van *Indonesische Overpeinzingen*, het boek van de Indonesische nationalist en socialist

Sutan Sjahrir, gepubliceerd door De Bezige Bij, en hij vond, net als ik, dat we met Soekarno en de op 17 augustus 1945 uitgeroepen Republiek moesten onderhandelen.

Net als ik moest hij in militaire dienst, maar, anders dan ik, werd hij in 1947 naar Indonesië uitgezonden, waar hij ging werken bij de Krijgsraad. Hij volgde de ontwikkelingen op de voet, leerde de taal, kwam in contact met jonge nationalist en ontdekte toen pas de kracht van het Indonesische nationalisme, de kern van zijn boek. Indonesië liet hem niet meer los. Na zijn pensionering besloot hij zijn ervaringen en inzichten op schrift te stellen.

Ook ik heb pas in Jakarta ontdekt en ervaren hoe sterk, diep geworteld en intellectueel en cultureel verankerd dat nationalisme was. Waarom wisten we dat niet? Hadden we het wel geweten, dan zou beide landen veel leed gespaard zijn gebleven.

In zijn rijk gedocumenteerde boek beschrijft Burgers met de pen van de mensenrechtenjurist de geschiedenis van de Nederlandse koloniale overheersing vanaf Houtmans aankomst in de Baai van Bantam in 1596 tot en met de overdracht van Nieuw-Guinea in 1963. Hij spaart zijn kritiek niet: 'Nederlands Indië was en bleef een autocratisch bestuurd land, waarin de inheemse bevolking in tal van opzichten gediscrimineerd werd en waarin veel van de in Nederland geldende rechtswaargen ontbraken.' (blz. 68) Mijn eigen conclusie na drie-en-een-half jaar Jakarta sluit daarbij aan: wij hebben verzuimd de institutionele grondslagen van de rechtsstaat achter te laten.

Het sterkste deel van Burgers' boek is zijn indringende beschrijving van het Indonesische nationalisme en de kortzichtige, om niet te zeggen stompzinnige reactie daarop van Nederland, de onderdrukking, de verbanningen zonder vorm van proces en, als dramatisch dieptepunt, de verwerping in 1938 van de alleszins gematigde petitie-Soetardjo, waarin om niet meer dan enig uitzicht op zelfstandigheid binnen het Koninkrijk werd gevraagd.

Schokkend en ontluisterend is Burgers' beschrijving van het totale fiasco van het regeringsbeleid in de nasleep van de tweede politionele actie in 1949 (blz. 621 e.v.) en de mislukking van de Nieuw-Guineapolitiek in 1961/62 (blz. 754 e.v.). Het is treffend te lezen hoe in beide crises onze beroepsdiplomaten, Van Roijen, Schurmann en anderen, 'het rustieke tijdverdrijf' volgens minister Rosenthal, erin slaagden de conflicten tot een oplossing te brengen.

Burgers komt tot opvallende nieuwe inzichten en uitspraken:

- \* Ettelijke westerse landen wensten de Filipijnen in 1935 geluk met het bereiken van de Gemenebest-status; Nederland niet! Een bezoek van de Filipijnse president Quezon werd door Batavia afgehouden!;
- \* De uitroeping van de Republiek Indonesia op 17 augustus 1945 werd aanvankelijk voor het Nederlandse volk geheim gehouden;
- \* Het besluit in Indonesië een strijdmacht op te bouwen die pas in 1947 inzetbaar zou zijn, heeft het beleid ten opzichte van de Republiek fataal beïnvloed;

- \* De politionele acties zijn niet ondernomen omdat de onderhandelingen waren mislukt, maar de onderhandelingen zijn mislukt omdat Nederland zijn strijdmacht niet wilde terughalen zonder die actief te hebben ingezet;
- \* Van Mooks waarschuwing Nieuw-Guinea niet van de soevereiniteits-overdracht uit te sluiten, is niet ter kennis van de ministerraad gebracht;

- \* Bij de Soevereiniteitsoverdracht in 1949 is rechtens ook de soevereiniteit over Nieuw-Guinea overgedragen;
- \* Gezien de stelling dat de soevereiniteit over Nieuw-Guinea bij Nederland was blijven berusten, was het ongerijmd dat Nederland daar in 1962 niet formeel afstand van heeft gedaan.

Kortom: verplichte literatuur. Het boek leest als een trein, is prachtig uitgegeven, zonder voetnoten, maar met een uitvoerig bronnenoverzicht na ieder hoofdstuk.

*Lodewijk van Gorkom*

---

**Lodewijk van Gorkom** is oud-diplomaat, onder meer ambassadeur in Jakarta.

---

## Internet en de toekomst van de staat

**Rudolf W. Rijgersberg**

**The state of interdependence. Globalization, Internet and Constitutional Governance.**

*Den Haag: T.M.C. Asser Press. 2010; 250 blz.; € 59,95; ISBN: 978-90-6704-331-1*

---

Globalisering is een proces met grote invloed op onze samenleving en op de internationale gemeenschap. Van globalisering kan worden gezegd dat zij de interdependentie tussen actoren op het internationale toneel vergroot. Dat globalisering hierdoor de rol van de staat verandert is geen verrassing, maar hoe globalisering dit doet is nog een open vraag. Rudolf Rijgersberg heeft deze vraag centraal gesteld in zijn, op promotieonderzoek gebaseerd boek *The state of interdependence*. Hij kiest ervoor de ontwikkeling van het internet te gebruiken als een lens voor de bredere ontwikkeling van de staat. Dit doet hij aan de hand van vier *case studies*.

**Het Domain Name System.** Op het internet is iedere computer adresseerbaar door middel van een negencijferig IP-adres. Om adressering gemakkelijker te maken, is het handig aan ieder IP-adres een naam te kunnen koppelen. Dit is de taak van het *Domain Name System* (DNS). DNS is een dermate fundamenteel systeem voor het internet, dat wie het beheert *de facto* de controle uitoefent over het internet als geheel. Omdat het internet oorspronkelijk een netwerk van het Amerikaanse *State Department* was,

beheerde de Amerikaanse overheid ook DNS. In het kader van het groeiende internationale belang van het internet besloot de regering-Clinton het beheer over DNS uit handen te geven aan een, onder Amerikaanse jurisdictie vallende, private non-profitorganisatie: de *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN).

Ten aanzien van het beheer over DNS komt Rijgersberg tot de conclusie dat het niet *per se* noodzakelijk is dit beheer te waarborgen binnen een systeem van constitutionele controle, zoals een overheidsinstelling. Reden hiervoor is dat het technisch gezien voor eenieder mogelijk is een concurrerend DNS te bouwen. Hierdoor ontstaat een privaat tegenwicht in het geval dat ICANN bijvoorbeeld de gelijke toegang voor eenieder zou aantasten, door bijvoorbeeld te besluiten het .nl domein te verwijderen, en daarmee in feite Nederland van het internet af te sluiten. De manier waarop ICANN bestuurd wordt, is volgens Rijgersberg uniek en een gevolg van interdependentie in de geglobaliseerde wereld. ICANN maakt gebruik van een model waarin belanghebbenden de organisatie besturen.

Rijgersberg geeft aan dat een dergelijk bestuurssysteem model zou kun-

nen staan voor besluitvorming binnen interdependentie. Bovendien bevrijdt een dergelijk systeem burgers van een dwingend staatsmonopolie. Dit alles betekent dan weer niet dat de rol van de staat volledig wordt gemarginaliseerd; omdat ICANN onder burgerlijk recht is opgericht, is het uiteindelijk de (Amerikaanse) overheid die, in het geval van conflicten, door middel van rechtspraak knopen door kan hakken. Bovendien is het die zelfde overheid die moet zorgen voor de precondities, zoals een goed functionerende *civil society*, waarbinnen dit soort private organisaties kan werken.

**Technische standaardisatie.** Om ervoor te zorgen dat alle op het internet aangesloten apparatuur met elkaar kan communiceren, is het noodzakelijk dat er afspraken bestaan over de wijze waarop informatie wordt overgedragen of opgeslagen. Deze afspraken worden standaarden genoemd. Rijgersberg laat door zijn onderzoek zien dat, net zoals bij de regulering van DNS, de staat niet de belangrijkste actor is geweest. De belangrijkste standaardisatie-instellingen, de *Internet Engineering Task Force* (IETF) en de *Internet Society* (ISOC), zijn private instellingen, die door particulier initiatief tot stand zijn gekomen.

De wijze waarop Amerikaanse overheidsinstellingen hebben geprobeerd de standaardisatie te beïnvloeden, en daardoor een grotere controle over internetgebruikers te verkrijgen, toont volgens Rijgersberg aan dat de overheid niet per definitie de beste organisatie is om de individuele constitutionele vrijheden van burgers op het internet te waarborgen. Het zijn juist private instellingen, zoals IETF en ISOC, die hier het beste in slagen.

**Censuur door zoekmachines.** In minder democratische landen wordt het internet gecensureerd, juist omdat het internet een vehikel is om (democratische) waarden en ideeën naar deze landen te verspreiden. Rijgersberg onderzoekt hoe de Verenigde Staten zich verzetten tegenover deze censuur. De Amerikaanse *Global Online Freedom Act* probeert te bewerkstelligen dat Amerikaanse bedrijven niet meewerken aan censuur. Rijgersberg is van mening dat een dergelijke aanpak op zich zelf een schending is van de vrijheid van bedrijven om ongehinderd zaken te kunnen doen en dat het vastleggen van buitenlands beleid in wetten, zoals hier het geval is, de rol van het parlement juist verkleint. Aangezien censuur handelsbeperkingen oplegt, zou het beter zijn dit binnen het raamwerk van de WTO te ondervangen.

**Netwerkneutraliteit.** De toekomst van het internet hangt in grote mate af van de uitkomst van de discussie omtrent netwerkneutraliteit. In de

kern van deze discussie staat de vraag of het internet een 'dom' neutraal netwerk moet worden, dat informatie op de efficiëntst mogelijke manier van A naar B overdraagt, of dat bepaalde stromen informatie door internetproviders mogen worden bevoordeeld. Een internetaanbieder die investeert in televisiediensten via het internet, zou dan zijn investeringskosten kunnen terugverdienen door zijn eigen dienst boven concurrerende diensten te bevoordelen. Rijgersberg komt tot de conclusie dat de interdependentie die het internet meebrengt de effectiviteit van de staat inzake regelgeving omtrent netwerkneutraliteit verkleint, en dat nationaal beleid hierin minder effectief is dan transnationaal beleid. Dit brengt op zich zelf een democratisch tekort voort, waarbij democratische verantwoording wordt vervangen door verantwoording via de markteconomie. De meeste technische innovatie zal plaatsvinden daar waar de *civil society* het beste functioneert en waar regelgeving en maatschappij het meeste innovatievriendelijk zijn.

**De toekomst is privaat.** Van Rijgersbergs (gegeneraliseerde) conclusies zijn er sommige spraakmakend: allereerst, constitutionele waarborgen zijn niet strikt noodzakelijk voor coördinatie en legitimatie van en binnen de publieke zaak. Daarnaast concludeert hij dat *governance* door *stakeholders* een nieuw paradigma voor besluitvorming in een geglobaliseerde wereld

kan worden en dat private organisaties beter kunnen zijn in het waarborgen van innovatie en individuele vrijheden dan staten.

Rijgersberg slaagt erin zowel de technische elementen van het onderwerp als de maatschappijwetenschappelijke elementen met elkaar te verbinden. Vooral knap is dat de techniek dusdanig wordt behandeld, dat deze ook voor niet technisch onderlegden goed te begrijpen is. Het onderzoek ligt bovendien bovenop de actualiteit [denk aan WikiLeaks; eindred.]. De *case studies* zijn consciëntieus uitgevoerd. Het is echter jammer dat Rijgersberg ervoor kiest enkel naar de Verenigde Staten te kijken. Het zou nuttig zijn ook de digitale agenda van de Europese Unie te onderzoeken en te zien hoe de EU als niet-statelijke actor zich tot dit onderwerp verhoudt. Of Rijgersbergs generalisaties van zijn onderzoeksresultaten kloppen, kan alleen de tijd ons leren.

*Nicolaas A. Kraft van Ermel*

---

**Nicolaas A. Kraft van Ermel** volgt de Research Master Modern History and International Relations aan de Rijksuniversiteit Groningen en is ICT-hobbyist. In 2010 was hij drie maanden stagiair ter redactie van de *Internationale Spectator*.

---

## Keizer George

**George W. Bush**

**Cruciale beslissingen.**

*Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2010; 480 blz.; € 19,95; ISBN: 978-94-600-3308-7*

---

Veel politici proberen over hun politieke graf heen te regeren. De middelen die door Amerikaanse presidenten worden ingezet, weerspiegelen de grote macht die Washington de laatste honderd jaar heeft opgebouwd. Presidentiële biblio-

theken, waar de 'eenvoudige' negentiende-eeuwse president niet eens van durfde te dromen, zijn tegenwoordig een 'must'. Die van George W. Bush zal in Dallas verrijzen. Het zijn in feite musea waar een welhaast mythisch beeld

van de belangrijkste politieke leider op aarde wordt geschetst. Naast de 'personal papers' en andere documenten staan bijzondere relikwieën uitgestald, zoals in Austin de baby-schoentjes van Lyndon Johnson.

Memoires lenen zich eveneens uitstekend om korte tijd na het vertrek uit het Witte Huis een eigen, de autobiograaf welgevallige interpretatie neer te zetten van het presidentschap. Ronald Reagan verweerde zijn grote schare volgelingen met een warm, welhaast goddelijk boek over hemzelf. De Nixon-memoires vielen in dat opzicht tegen, maar dat kwam omdat hij in allerlei eerdere publicaties de wereld na Watergate wilde overtuigen van zijn strategische, geopolitieke inzichten. De memoires van Nixon en George W. Bush hebben gemeen dat zij beide handelen over een uiterst controversiële periode in de Amerikaanse geschiedenis. Ook de laatste slaagt er niet in het negatieve beeld recht te zetten. De aanpak van Bush om zijn aandacht te richten op veertien 'cruciale' politieke beslissingen is verstandig, omdat de lezer zo niet verzandt in een onafzienbare brei van feitjes en anecdotes, wat mij wél gebeurde bij het lezen van Bill Clintons vuistdikke *My Life*. Voor studenten van de internationale betrekkingen is het hoe dan ook interessant te lezen hoe de *man in charge* dacht, wie hem beïnvloedden en waarom hij welke conclusies trok.

Welnu, de antwoorden op deze vragen zijn van een schokkend simplisme. Deze Amerikaanse president beschouwde zichzelf als een plattelandspresident en was niet voorbereid op het gegeven, waar vrijwel iedere Amerikaanse president mee te maken krijgt, dat de buitenlandse politiek plotseling de agenda geheel kan beheersen. In een oorlogssituatie zelfs voor jaren.

De terroristische aanslagen van '11 september' worden door Bush de 'dag van het vuur' genoemd. Als een machteloze leider werd de president door het luchtruim gevlogen. Bush wist niet wat hem overkwam. Bij de landing van de *Air Force One* ver weg in Nebraska, voelde hij zich onwettelijk: 'Ik had het gevoel dat ik op een filmset terecht kwam. We waren geëscorteerd door F-16's.[...] Langs de taxibaan stonden bommenwerpers opgesteld. Het leverde een indrukwekkend

schouwspel op, zoals de kracht van onze indrukwekkende luchtmacht daar werd tentoongespreid. Ik wist dat het niet lang zou duren voordat ik die kracht zou inzetten tegen diegenen die opdracht hadden gegeven tot deze aanval.'

Vanaf het eerste moment, terwijl hij nog in het regeringsvliegtuig op een klein schermje zat te kijken naar steeds weer wegvallende televisiebeelden van New York en Washington, besloot Bush dat het niet alleen om een terroristische aanval ging, maar zeker ook om een oorlogsdaad. De Democraat en buitenlandexpert senator Tom Daschle, waarschuwde de volgende dagen nog voor de juridische, politieke en militaire implicaties van een dergelijke extreme kwalificatie, maar Bush gaf geen krimp. Amerika, de wereld was veranderd. 'Wat zich die week heeft afgespeeld, is de sleutel tot het inzicht in mijn presidentschap.'

In dit boek lezen wij vrijwel niets van de interne beraadslagingen die aan besluiten voorafgingen. 'Keizer George' presenteert zich als een onwankelbaar leider, die vertrouwt op zijn geloof en zijn ondergeschikten. Wij krijgen vrijwel geen informatie over de gesprekken met zijn generaals. Bij steeds weer nieuwe fasen in de oorlogen die zouden volgen, duikt zijn standaardvraag aan de hoogste militairen op: 'Hebben jullie genoeg middelen om te slagen met jullie missie.' Steevast wordt 'ja' geknikt, en dat is het dan. De buitenlandse en veiligheidspolitiek van Bush is vooral gericht op de traditionele militaire reflexen. Hij bewondert de machtige Amerikaanse oorlogsmachine, die met onbemande vliegtuigen en voorzien van de laatste technische snufjes terroristen kan doden.

Bush werd een oorlogspresident die artikel 11 van de grondwet letterlijk interpreteerde: 'In oorlogstijd kent de grondwet de president als opperbevelhebber de macht toe.' Een andere bron was de oorlogsresolutie die in het paniekklimaat dat na 9/11 ontstond, op 14 september 2001 met slechts één stem tegen in het Congres werd aangenomen: in feite kwam die resolutie erop

neer dat de president 'al het nodige geweld' mocht gebruiken tegen iedereen die in verband kon worden gebracht met terroristische activiteiten.

Bush verwijt zijn tegenstanders veel in dit boek. Zij stonden aan de verkeerde kant van de geschiedenis. Die 14-september-resolutie, zo vlot in elkaar gezet door de Witte Huis-juristen, waar martelingen ('torture light') en af luisterpraktijken mee goed zouden worden gepraat, zou leidend zijn. 'In de jaren die komen zouden, vergaten sommige Congresleden deze woorden. Ik niet. Ik werd elke ochtend wakker met de gedachte aan het gevaar dat we onder ogen moeten zien en de verantwoordelijkheden die ik droeg.'

De lezer mag best weten dat ook Bush fouten heeft gemaakt. Hij geeft toe dat hij de gevolgen van de orkaan Katrina, de financiële problemen, de oorlogen in Afghanistan en Irak heeft onderschat. Maar steeds opnieuw wil hij ons ook laten weten dat hij naar eer en geweten heeft gehandeld. De boodschap? Ieder mens maakt fouten. Dat zijn irritante, vrijblijvende platitudes in dit boek.

Bush is niet dom, maar ook niet bijster intelligent. Dit boek toont een schrijvend gebrek aan nuances. De wereld is niet zwart-wit, maar steeds gecompliceerder. Psychologische en sociale dimensies van wereldproblemen gaan grotendeels aan hem voorbij. Steeds meer actoren, en niet alleen maar politieke leiders, bevolken het wereldtoneel. In de contacten met collega-politici groeit Bush nauwelijks uit boven de persoonlijke diplomatie ('Tony Blair is mijn beste vriend' en 'Poetin deugt, want ik heb hem in de ziel gekeken'). Wie dit boek leest, beseft nog eens te meer de noodzaak dat het Amerikaanse volk hoge eisen moet stellen aan degene die de functie van president uitoefent.

Tot slot wil Bush in zijn geschiedschrijving ook nog wel even een eventueel toekomstig Afghanistan-succes incasseren. Na de 'mission accomplished'-verklaring in 2003 was de situatie in Afghanistan steeds slechter geworden. Daar lezen we overigens

weinig van. Maar helemaal op het eind van zijn presidentschap is er plotseling een herziening van de Amerikaanse strategie. Een rapport van de generaals verzocht om een robuustere aanpak van de opstandelingen, waaronder meer troepen en civiele middelen in Afghanistan en een nauwere samenwerking met Pakistan om achter de extremisten aan te gaan. 'We bespraken of we onze bevindingen in deze laatste

weken van mijn presidentschap nog publiekelijk moesten aankondigen.[...] Ik besloot dat de nieuwe strategie een betere kans van slagen had als we het nieuwe regeringsteam de kans gaven die te herzien zoals hun dat goed dunkte, en hem dan als hun eigen aanpak over te nemen.' Alstublieft meneer Obama!

Willem Post

---

Dr Willem Post is amerikanoloog en verbonden aan het Instituut Clingendael.

---

## Vredesbesprekingen en noodhulp in Soedan

Richard Barltrop

**Darfur and the International Community: the Challenges of Conflict Resolution in Sudan.**

Londen/New York: I.B. Tauris, 2010; 288 blz.; 81,99 euro; ISBN: 978-1-84511-977-5

---

Soedan maakt tijden van historisch belang door. Sinds de onafhankelijkheid van het Verenigd Koninkrijk in 1956 is de Soedanese geschiedenis gekenmerkt door veelvuldige gewapende strijd en marginalisatie. Met het in 2005 getekende *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) tussen de nationale overheid in Khartoum en de *Sudanese People's Liberation Movement* (SPLM) kwam formeel een einde aan de langstlopende burgeroorlog in Afrika. Overeen werd gekomen dat Zuid-Soedan na vijf jaar zou mogen stemmen over onafhankelijkheid. Zondag 9 januari jl. is het referendum begonnen. Enerzijds is het referendum een teken van hoop, anderzijds is er aan een aantal hevig betwiste kwesties onvoldoende aandacht besteed.

Onenigheid duurt voort waar het gaat om bijvoorbeeld de grenzen van de olierijke regio Abyei en het delen van zowel de olie-opbrengsten als de nationale schuld. Dat deze en andere kwesties tot conflicten zullen leiden, lijkt wel zeker; in hoeverre die conflicten gewapend zullen zijn valt vooralsnog moeilijk te voorspellen. De ogen van de wereld zijn gericht op het grootste land van Afrika en de vraag is in welke mate en op welke

manier de internationale gemeenschap invloed kan uitoefenen op de gebeurtenissen die zich daar in deze doorslaggevende periode zullen voltrekken.

Tegen deze achtergrond komt Richard Barltrop met een ambitieus en tijdig werk. Kijkend naar de geschiedenis van conflict, bemiddeling en (nood)hulp in Soedan probeert hij lessen te trekken. Bijzonder aan zijn benadering is dat hij zowel oog heeft voor de binnenlandse dynamiek als voor ontwikkelingen in de internationale gemeenschap. De titel van het boek doet ten onrechte vermoeden dat hij zich hierbij primair richt op het sinds 2003 geëscaleerde conflict in Darfur. Hij besteedt weliswaar uitgebreid aandacht aan Darfur, maar is doordrongen van het besef dat de diverse conflicten in Soedan niet afzonderlijk van elkaar bekeken kunnen worden.

Op een overzichtelijke manier behandelt Barltrop in de eerste drie hoofdstukken de geschiedenis van de conflicten in Soedan, de bemiddelingspogingen en de manier waarop hulp ingezet is om het menselijk lijden te beperken. In zijn vierde hoofdstuk onderzoekt Barltrop de principes en doelstellingen die de af-

gelopen dertig jaar het buitenlands beleid van Westerse en Arabische landen hebben gekenmerkt. Het vijfde hoofdstuk noemt hij veelbelovend 'Opties'.

Barltrop stelt dat de conflicten die Soedan sinds zijn onafhankelijkheid gekend heeft, in essentie draaiden om een ongelijke verdeling van politieke en economische macht tussen centrum en periferie. De opeenvolgende regimes in Khartoum voerden veelal een verdeel- en heerspolitiek om een sterke oppositie in de kiem te smoren. Gedoseerd werden er met sommige partijen overeenkomsten gesloten, terwijl in andere conflicten de voorkeur werd gegeven aan een militaire oplossing. Intussen werd een staakt-het-vuren in veel gevallen vooral gebruikt om het wapentuig te herladen.

In zijn hoofdstuk over hulp bekritiseert Barltrop de onevenredige aandacht voor de korte termijn (redding van mensenlevens) tegenover een veronachtzaming van de structurele problemen die op de langere termijn tot voortdurende conflict leidt. Hulporganisaties gaan er veelal ten onrechte van uit dat conflicten opgelost kunnen worden met humanitaire hulp. Barltrop gelooft dat een

politieke vrede noodzakelijk is en dat de rol van hulp daarin beperkt is. Zelfs is het volgens hem zo dat hulp in Soedan soms een ondemocratische werking gehad heeft, doordat de levering ervan door de strijdende partijen opgeëist werd.

Waar het vredesbesprekingen betreft, werden problemen veelal veroorzaakt doordat de betrokken partijen nog steeds een militaire oplossing zochten of de onderhandelingen zagen als een *zero-sum game*. Ook kwam het voor dat de partijen intern verdeeld waren of dat simpelweg niet alle relevante partijen bij de besprekingen werden betrokken. In die zin is de veelgeprezen *Comprehensive Peace Agreement* dan ook niet *comprehensive*, omdat het akkoord gesloten werd tussen slechts twee van de vele strijdende partijen. Niettemin kan een onvolkomen vredesovereenkomst als de CPA volgens Barltrop wel degelijk dienen als basis van waaruit over een meer omvattend akkoord onderhandeld kan worden. De technische details van een vredesovereenkomst zijn van minder groot belang dan de intrinsieke verbondenheid van de partijen aan een dergelijke overeenkomst.

In het hoofdstuk over opties doet Barltrop een poging om uit te denken wat de gevolgen zouden zijn geweest van een andere strategie vanuit de internationale gemeenschap. Wel degelijk was een slagvaardiger politiek mogelijk geweest wanneer: a) de internationale gemeenschap de burgeroorlog niet tot een conflict tussen noord en zuid had gesimplificeerd; b) de humanitaire crisis niet los van politieke oorzaken gezien was; en c) humanitair en ander buitenlands beleid beter gecoördineerd was geweest. De internationale gemeenschap kan druk uitoefenen om de partijen te bewegen tot een vredesakkoord te komen, maar bij gebrek aan binnenlandse toewijding aan een dergelijke vrede blijkt dat soort akkoorden vaak onduurzaam. Het is daarom dat Barltrop een

beroep doet op Soedanese leiders, politici en publiek om de verantwoordelijkheid te aanvaarden voor het voortduren van oorlog of vrede. De internationale gemeenschap kan haar beperkte invloed maximaliseren door met een meer eendrachtig beleid te investeren in een betere coördinatie van buitenlands beleid, humanitaire hulp en conflictoplossing. Barltrop eindigt echter met een *disclaimer*: zelfs als de internationale gemeenschap precies naar zijn adviezen zou handelen, dient men nog bescheiden verwachtingen te koesteren: succes is allesbehalve gegarandeerd.

De auteur heeft een achtergrond als consultant en onderzoeker en is gepromoveerd aan de Universiteit van Oxford op het gebied van internationale betrekkingen, met daarbij speciale aandacht voor conflictoplossing. Hij spreekt vloeiend Arabisch en Frans, en heeft onder meer voor het *United Nations Development Programme* (UNDP) jaren in Soedan gewerkt. Deze achtergrond heeft hem in staat gesteld uitgebreid te putten uit talloze eigen interviews, wat vooral het hoofdstuk over opties ten goede komt. In de andere hoofdstukken leunt zijn schrijven erg op dat van bijvoorbeeld Douglas Johnson en Ann Lesch.<sup>1</sup> Zijn werk is zonder meer erg doorwrocht, al riskeert hij met het bijna vijftig pagina's tellende notenapparaat en de literatuurlijst de indruk te wekken te veel te varen op andermans werk, terwijl hij verhoudingsgewijs weinig visies contrasteert of bekritiseert.

Al met al is *Darfur and the International Community* een instructief boek, dat helder en goed onderbouwd de voorheen onderbelichte verbanden tussen vredesbesprekingen en hulp onderzoekt. Verfrissend is het ook te zien dat Barltrop zich niet beperkt tot een puur academisch of beleidsgericht gezichtspunt, maar erin slaagt met behulp van beide benaderingen een rijk werk af te leveren dat voor een breed publiek leesbaar en leerzaam

is. Het veelbesproken referendum en de nasleep daarvan maken dat dit werk in de nabije toekomst weleens van dienst zou kunnen zijn voor beleidsmakers.

Bruno Braak

---

**Bruno Braak** studeerde Culturele Antropologie en Ontwikkelings-sociologie aan de Universiteit Leiden. Als onderzoeksstagiair was hij tot en met januari verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael. Wanneer deze uitgave van de drukker komt, is hij – ijs en weder dienende – als stagiair werkzaam bij de Nederlandse ambassade in Soedan.

### Noot

**1** Zie Douglas Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford: James Curry, 2003; en Ann Mosely Lesch, *The Sudan: Contested National Identities*, Bloomington: Indiana University Press, 1998.

# Signalementen

---

**Jean-Claude Piris**

**The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis.**

*Cambridge: Cambridge University Press, 2010; (Cambridge Studies in European Law and Policy); xxii + 426 blz.; € 85,=; ISBN: 978-0-521-14234-2*

---

Deze studie is een juridische en politieke analyse van het Verdrag van Lissabon, dat in 2007 getekend werd en in de daaropvolgende jaren door de EU-lidstaten werd geratificeerd. Het verdrag is volgens de auteur Jean-Claude Piris, de (Franse) directeur-generaal van de 'Legal Service of the Council of Europe', een complex document, dat 'wil het begrepen worden, een gedetailleerde analyse behoeft'. In historisch en politiek perspectief schetst hij de totstandkoming en analyseert hij de

voorzieningen van het verdrag en de invloed daarvan op het 'democratisch kader' van de Europese Unie. In acht hoofdstukken behandelt hij de volgende onderwerpen zoals die in het verdrag hun weerslag vinden: oorsprong; algemene voorzieningen; democratie; fundamentele rechten; vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; instituties; externe betrekkingen; en ten slotte financiële, economische, sociale en andere interne kwesties. Piris concludeert dat het primaire doel van het Europese

project is 'verzoening en vrede' te bewerkstelligen tussen volkeren die elkaar eeuwenlang hebben bevochten. Hier bovendien gaat het doel een gemeenschappelijk beleid te voeren op sommige terreinen en samen te werken op andere gebieden, ter handhaving en verbetering van de levenswijze en belangen van de burgers van Europa. Voor de bevordering van dergelijke doeleinden blijken de middelen die daarvoor in het verleden werden aangewend, zoals intergouvernementele samenwerking en de klassieke internationale organisaties, tekort te schieten. 'The absolute priority should now be to enhance the EU's democratic legitimacy and improve its visibility.' (*F.v.d.B.*)

**Bibi van Ginkel & Frans-Paul van der Putten (red.)**

**The International Response to Somali Piracy. Challenges and Opportunities.**

*Leiden/Boston: Martinus Nijhof, 2010; (Instituut Clingendael); xix + 202 blz.; \$ 92,=; ISBN: 978-90-04-18305-6*

---

In deze bundel wordt de piraterij in de kuststreek van Somalië door Scandinavische, Britse, Amerikaanse en Nederlandse deskundigen vanuit uiteenlopende perspectieven belicht. Belangrijk is de vraag hoe de internationale samenwerking verloopt bij de bestrijding ervan. Het betreft hier Somalische kapers die (voornamelijk) koopvaardij schepen in de Golf van Aden en het westelijk deel van de Indische Oceaan belagen. De piraten zijn niet, althans niet formeel, verbonden aan regeringsautoriteiten, maar ze kunnen worden gedefinieerd als 'gangs of private marauders'. Talloze landen en diverse instellingen (zoals de VN, Interpol, de NAVO, de 'International Maritime

Organization' en de 'Contact Group on Piracy of the Coast of Somalia', het in 2009 tot stand gekomen samenwerkingsverband van een groot aantal staten) beijveren zich de piraterij te bestrijden. Behalve met de internationaal erkende maar ineffectieve Federale Regering van de Republiek Somalië, krijgen zij, eventueel, te maken met nog drie 'regeringsentiteiten': een groep islamitische opstandelingen in Zuid- en Centraal-Somalië en twee regionale regeringen van *de facto* autonome gebieden in het Noorden. De bundel bevat een overzicht van de kenmerken van de Somalische piraterij; hier valt de vraag of de enorme kosten van de bestrijding door maritieme

strijdkrachten wel opwegen tegen de geringe resultaten: 'The real damage takes place in Somalia.' Ook komen de geschiedenis en het culturele clansysteem van Somalië aan bod, alsmede de juridische problemen bij de bestrijding en berechting van de piraterij. Mensenrechten kunnen daarbij in het geding komen, bijvoorbeeld bij detentie en uitlevering. In een hoofdstuk over de EU en de scheepvaartsector wordt nagegaan hoe de perspectieven van deze twee bij de bestrijding van kapers en de beveiliging van de vaarroutes betrokkenen nader op elkaar kunnen worden afgestemd. Voorts worden de onderlinge verschillen tussen het optreden van de 'naval actors' bij de bestrijding van piraterij en de instrumenten waarvan zij gebruik maken geanalyseerd, en wordt de inzet van gewapende private veiligheidsdiensten bepleit. Ten

slotte analyseren de redacteuren de moeilijkheden en mogelijkheden van nauwe(re) internationale samenwer-

king. Hoewel er op diverse fronten wordt samengewerkt, is 'the degree of actual cooperation still limited' en

is er tevens sprake van 'clear limits to the space in which further cooperation can develop'. (F.v.d.B.)

---

**Frans-Paul van der Putten & Chu Shulong**

**China, Europe and International Security. Interests, roles and prospects.**

*Londen/New York: Routledge, 2011; xiii +216 blz.; \$ 130,=*  
*ISBN 10: 0-415-58580-5*

De 13 artikelen in deze bundel onderzoeken de rol van, en de betrekkingen tussen, China, Europa en sommige Europese landen op het terrein van de internationale veiligheid. Ze blijven daarbij niet binnen het kader van de bilaterale relaties, maar beschouwen en behandelen Europa en China als 'global security actors'. De artikelen zijn geschreven rondom vier thema's: de wederzijdse percepties en de actuele relaties tussen Europa en China als 'veiligheidsactoren'; de betrekkingen van China en Europa met derden, zoals de Verenigde Staten, Rusland en Iran;

hun houding als actor in multilaterale veiligheidsbenaderingen; en hun rol als (potentiële) veiligheidsactor 'in each other's technological domain or region'. In een concluderend artikel op basis van het verzamelde materiaal vatten de redacteuren samen hoe Europa en China elkaars 'security role' beoordelen, in welke richting de bilaterale veiligheidsrelaties zich ontwikkelen en of en hoe de (zich wijzigende) rol van China en Europa de internationale veiligheid beïnvloedt. Wat dit laatste betreft komen zij tot de conclusie dat de zich ontwikkelende betrekkingen

tussen China en Europa de posities van Rusland en de Verenigde Staten niet serieus hebben beïnvloed. De opkomst van China en de Europese integratie zijn nu eenmaal processen voor de langere termijn, maar het potentieel voor een grotere rol van de kant van China en Europa op veiligheidsterrein is zeker aanwezig. Als China en Europa blijven vasthouden aan het idee dat de wereld bezig is multipolair te worden en dat multilateralisme de manier is om in de 21ste eeuw met wereldproblemen om te gaan, dan is het aan de leiders en de volkeren aan beide zijden te beslissen wat het niveau van hun samenwerking moet zijn wat betreft internationale veiligheidsvraagstukken. (F.v.d.B.)

---

**Françoise Companjen, László Marác & Lia Versteegh (red.)**

**Exploring the Caucasus in the 21st Century. Essays on Culture, History and Politics in a Dynamic Context.**

*Amsterdam: Pallas Publications, 2010; 254 blz.; € 29,50;*  
*ISBN: 978-90-8964-183-0*

De Kaukasus is een soort bufferzone tussen Rusland, Turkije en Iran, alsmede tussen de islam en het orthodoxe christendom. Door een bergketen wordt het verdeeld in Noord- en Zuid-Kaukasus. Het is een etnisch, linguïstisch en godsdienstig zeer divers gebied, met bloedige onderlinge conflicten. Het uiteenvallen van de Sovjetunie luidde de onafhankelijkheid van de Sovjetrepublieken in de Kaukasus in. Zij kwamen in de toenemende belangstelling van het Westen te staan. Er waren oorlogen die over de autonome gebieden binnen de republieken werden uitgevochten (Tsjetsjenië, Zuid-Ossetië,

Abchazië, Nagorno-Karabach), er was de Roze Revolutie in Georgië in november 2003 en de oorlog tussen Rusland en Georgië over het separatistische Zuid-Ossetië in 2008 – een oorlog die Rusland een vredesmissie noemde. De dreiging van het islamitisch fundamentalisme en het terrorisme in de Kaukasus, de positie van een land als Georgië en van de NAVO, de oliekwestie en de bouw van een pijpleiding, het groeiend 'autoritarisme' in de politiek en de nog onopgeloste en 'bevroren' conflicten in de regio kregen aandacht van de westerse media. Maar dit alles creëerde tevens een behoefte

aan informatie over en wetenschappelijke analyse van de historische, culturele en politieke achtergronden van dit zo complexe gebied. In de elf essays komen dan ook linguïstische beschouwingen, het etnisch-politiek arrangement van de volkeren van de Kaukasus, de invloed die er van het Tsaristische Rijk en de Sovjetunie op de Kaukasus uitging, alsmede de Arabische invloed aan bod. In 'An Island of Classical Arabic in the Caucasus: Dagestan' treft men analyses aan van het conflict tussen Tsjetsjenië en Rusland, van het groeiend politiek 'autoritarisme' en het voortdurende debat over 'etniciteit'. Verder zijn er essays over de Georgisch-Russische oorlog van 2008, over de juridische aspecten van de integriteit van Georgië en

over de status van Abchazië en Zuid-Ossetië. (Dit tegen de achtergrond van onderhandelingen in Genève

en de erkenning van beide 'landen' door de Russische Federatie en Nicaragua). Ten slotte is er een essay

over de vrijheid van meningsuiting in Armenië en Azerbeidzjan. (F.v.d.B.)

---

**Omano Edigheji (red.)**

**Constructing a democratic developmental state in South Africa; potentials and challenges.**

*Kaapstad: HSRC Press, 2010; ix + 326 blz.; \$ 43.31; ISBN: 978-07969-2333-2*

---

Deze lijvige bundel is gewijd aan de vraag of, en hoe, het mogelijk is Zuid-Afrika te ontwikkelen tot democratische 'developmental state'. Een hele toer, als men bedenkt dat de 'Scandinavische landen' (Noorwegen en Zweden) in de bundel met deze titel worden aangeduid. Bovendien dient het een democratische en sociale staat te zijn; de huidige crisis heeft de 'leegte' aangetoond van de 'efficiënte markthypothese', van de zogenaamd zichzelf regulerende markt, en bij de opbouw van een democratische 'developmental state' is een stimulerende en ondersteunende rol voor de staat weggelegd. Tegen deze achtergrond worden in

de volgende 13 hoofdstukken de ideeën en potenties van een dergelijke staat in Zuid-Afrika nagegaan, en de moeilijkheden die zich bij de opbouw daarvan zullen voordoen. Het eerste deel, 'Conceptual issues and historical experiences', bevat onder meer een artikel over wat er voor de ontwikkeling van een democratische 'developmental state' nodig is. Ook het gevaar dat zich voordoet als een land zich te zeer baseert op de ontginning en de inkomsten van natuurlijke hulpbronnen, waardoor industrialisatie wordt afgeremd – de zg. 'resource curse' – komt aan bod. In dit geval wordt onder meer verwezen naar Noorwegen, dat wat

zijn economie betreft te eenzijdig steunt op de exploitatie van olie. Het tweede deel behandelt het politieke en economische beleid. Een van conclusies in dit deel is dat Zuid-Afrika nog een lange weg heeft te gaan als het méér wil dan alleen maar 'aspire to be a developmental state'. In het derde en vierde deel worden het Zuid-Afrikaanse macro-economische en industriële beleid en het huidige (kwijnende) institutionele landschap, alsmede de toenemende bureaucratie, onder de loep genomen. Het laatste artikel bevat een analyse van de 'agrarische kwestie'. Ook hier valt een negatieve conclusie. Deze kwestie heeft nog geen begin van een oplossing gevonden, zodat een ontwikkeling in de zin van 'enhancing human capabilities' buiten het gezichtsveld ligt. (F.v.d.B.)

#### DE KOMENDE MAN, DE GAANDE VROUW

Na vele jaren de rubriek *Signalementen* (voorheen *Boekaankondigingen*) van haar spitse annotaties te hebben voorzien voert Fenna van den Burg in deze aflevering voor het laatst de redactie over deze veelgelezen rubriek. Fenna van den Burg studeerde politieke wetenschappen aan de toenmalige Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam. Het grootste deel van haar wetenschappelijke carrière was zij verbonden aan het Polemologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Groningen. Na haar pensionering werd zij lid van het bestuur van de Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael en als lid van de nieuwgevormde kernredactie ook plaatsvervangend hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

In april 1995 verscheen de rubriek Boekaankondigingen, toen nog vooral vrucht van een Clingendael-netwerk, voor het eerst onder haar auspiciën. In de loop der jaren drukte zij steeds meer haar stempel op de rubriek. Dunne rapportjes waren aan haar niet besteed. Dikke bundels en andere pillen hadden haar voorkeur. De redactie is haar dankbaar voor haar vele honderden bijdragen.

Na bijna zestien jaar draagt Fenna het stafje over aan Joris Kreutzer. Joris Kreutzer studeerde geschiedenis aan de Universiteit Utrecht en vervolgens aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn masterscriptie over de Russische strategie in Afghanistan vatte hijsamen voor de *Internationale Spectator*. Daarnaast publiceerde hij in dit blad enkele boekbesprekingen, een filmbespreking en een bijdrage aan de rubriek Respons. De redactie wenst Joris Kreutzer veel succes met de coördinatie van de rubriek *Signalementen*. De eerste aflevering van zijn hand verschijnt in het maartnummer.

---

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

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

# Summaries

## **Garrie van Pinxteren & Ingrid d'Hooghe**

discuss the significance of the WikiLeaks embassy cables about China for our understanding of Chinese politics and Sino-American diplomatic cooperation. They find that the cables provide an interesting inside view and amusing petty facts but that they do not offer major new insights. They do confirm, however, that despite the often harsh public rhetoric between China and the United States, the two sides also often seek compromise by careful and constructive diplomatic manoeuvring on sensitive issues. The authors also address China's reaction to the phenomenon of WikiLeaks, in particular the government's fear of a Chinese WikiLeaks. A group of Chinese dissidents and journalists announced the launch of a whistleblower website called Government Leaks. Although this initiative may not succeed due to lack of resources and expertise, China's leaders are aware of the possibility that one or more of the large group of internet hackers they employ may one day turn against them.

## **Hugo Klijn**

examines whether the NATO Lisbon Summit of November 2010 was indeed the uniquely important gathering some observers had anticipated. Judging from the new Strategic Concept that was agreed upon in Lisbon, he finds it was not. NATO's new strategy is a rather conservative document with its strong reconfirmation of collective defence as the Alliance's first essential task. NATO members also failed to come up with new language on nuclear policies, while NATO's formation of allied civilian capabilities speaks volumes about the state of NATO-EU cooperation. Missile defence has been

embraced as a new NATO mission, although the author argues that the issue remains controversial, both within the Alliance and for proposed partner Russia. These and other divisions among the 28 members make for the strategy's ambivalence and lack of an overriding core purpose. The author concludes that NATO continues to be a relevant actor, but geopolitical shifts and ongoing European cuts in defence spending may prompt the United States to start focusing less on NATO.

## **Dick Zandee**

argues that British-French defence cooperation has entered a new phase with the Defence and Security Declaration of 2 November 2010, issued at the occasion of the Summit meeting of Prime-Minister David Cameron and President Nicolas Sarkozy. Severe budget cuts are driving both countries to seek unprecedented forms of military cooperation, including the use of each other's capacities and facilities which in some cases will lead to interdependencies. Although initial reactions have been positive, questions have been raised about the impact of the bilateral agreements on the Common Security and Defence Policy (CSDP) of the European Union. Clearly, in political terms the current UK government is very skeptical about defence cooperation in the EU. France continues to support CSDP but has to dedicate more resources to NATO after its decision to rejoin the Alliance's military integrated structures. Thus, the British-French deal is primarily driven by practical needs to maintain and modernise national defence capabilities rather than by wider political considerations. Nevertheless, pragmatic forms of bilateral cooperation also result in increased defence cooperation in

Europe, ending national fragmentation. In that sense the Cameron-Sarkozy defence agreement contributes to a stronger Europe in the area of security and defence.

## **Koos van der Bruggen**

presents some thoughts on the seventh Review Conference of the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) that will take place in Geneva in December 2011 and will be chaired by the Netherlands. The BTWC was the first treaty that dictates the effective abolition of an entire category of weapons. However, BTWC still lacks an inspection and verification regime. The debates to come to a verification regime led in 2001 to a serious deadlock. A solution was found in proposals that focused on voluntary compliance. These are discussed in two-yearly meetings (for experts and for states parties). This formula seems to work. The deadlock was broken and after the sixth Review Conference (2006) the intersessional meetings were continued. Some main issues of the seventh Review Conference will be: further national implementation and regulation of BTWC obligations; strengthening confidence-building measures; and assessing implications of technological and scientific developments in life sciences. It is up to the Dutch presidency to lead the Review Conference in such a way that the BTWC will become a more powerful tool to achieve a further reduction of biological weapons.

## **Ben de Jong**

elaborates on political murders in Russia. Since the collapse of the Soviet Union in 1991 a fairly high number of political murders have occurred in Russia. In quite a few cases, but not in all of them, the

victims were journalists. The number of political murders has not declined convincingly since Vladimir Putin became president in 2000. Even though it is not always possible to say with certainty whether or not a murder has a political background, there are quite a number of cases which show a clear political motive, e.g. the deaths of the journalist Anna Politkovskaya in 2006 and the human rights activist Natalya Estemirova in 2009. Recently published material makes clear that in practically all cases of political murder in Russia the perpetrators of the crime, and especially those who ordered it, have not been brought to justice. Worse still, there is compelling evidence that Russian authorities deliberately sabotage serious investigations into those crimes. Most investigations do not result in a trial to begin with, but a successful outcome of a case in a pre-trial investigation or before a court is also seriously hampered by the fact that all available evidence indicates that the judiciary in Russia is not truly independent, but can easily be influenced by the powers-that-be. There also is a culture of impunity, especially in the North Caucasus, as far as killings and abductions by Russian federal forces are concerned. Furthermore, there are strong indications that several well-publicized killings of Russian citizens abroad have been organized from the Russian Federation. In all those instances Russian authorities do not show an interest in a serious investigation of the crime.

### **Guillaume van der Loo**

surveys the current relationship between the European Union and Ukraine. When Viktor Yanukovich was elected as president of Ukraine in February 2010, many observers feared that the focus of Ukraine's foreign policy would shift again towards Russia and that the European Union had 'lost' Ukraine. Yet, it appears as though Yanukovich's leadership might be more beneficial for the EU-

Ukraine relations than many initially feared. First, Yanukovich has already stated on many occasions that EU integration is still a priority of his foreign policy, although he adds that friendly and constructive relations with Russia are crucial as well. It is an indication that Ukraine will go back to a 'multi-vector' foreign policy which seeks to obtain maximum result from developing beneficial relations with both Brussels and Moscow. Secondly, although this seems paradoxical, the fact that Yanukovich is more pragmatic towards the EU than his predecessor Viktor Yushchenko could foster EU-Ukraine relations. After the Orange Revolution, the new political leaders soon became disappointed in the EU as the latter ignored Kiev's membership ambitions. Now Yanukovich is playing down the membership issue; the gap between Ukraine's expectations and EU's offer is decreasing which makes the envisaged ambitious association agreement the perfect compromise. After worrying signs concerning human rights and fundamental freedoms in Ukraine it is important that the EU pushes forward the association agreement and embraces Ukraine. If not, Yanukovich may well turn to Russia and hence the initial fears would become reality.

### **Robin van Wechem**

argues that tourism is big business and should be used as a political tool. In particular the European Union can benefit from the combination of tourism's economic gains and peaceful image. The European Neighbourhood Policy (ENP) aims to improve relations with all EU's neighbours by means of economic integration and political cooperation. Tourism is an adequate means to realise socioeconomic cooperation, especially with regard to the Maghreb countries. The EU is often criticized by the neighbour countries for a lack of reciprocity and unequally implemented conditionality in its policy. Tourism – particularly as

an economic sector – can increase this reciprocity. Most tourists to the Maghreb countries come from Europe, a market that can be extended through EU-sponsored public relations campaigns. Furthermore, the conditionality of the economic and financial reforms in the ENP may be combined under the denominator of tourism, in order to add coherence to the present broad and fragmented policy. Finally, the reputation of the EU as a democratic and peace-loving power will increase when the EU actively promotes the peaceful business of tourism.

### **Ellen Huijgh**

seeks to disperse the fog surrounding an increasingly popular phenomenon that remains vague for scholars and governments alike, i.e. citizen diplomacy. She explores this field by looking at the United States case. In response to worldwide anti-American sentiments, the United States is searching for an additional way of winning the hearts and minds abroad by boosting civilian power in international relations. The US Summit for Citizen Diplomacy of November 2010 set the very ambitious goal of doubling the number of so-called American citizen diplomats to 120 million by 2020. The author argues that more is no guarantee of better, and that the number of foreign hands American citizens shake over the next decade is of much less importance than the quality of the related interactions. Moreover, she stresses that exposure to and cooperation with foreign cultures and bridging intercultural discord begins at home. Citizen diplomacy is doomed to failure if it is not rooted in cooperation with and between different societal and heterogeneous communities within American society; a fact relevant to all states interested in traversing this path.

### **Ludo Hekman & Azarja Harmanny**

sketch the miracle of Aceh. That miracle of a peace agreement between the separatist *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM = Movement for a Free Aceh) and the Republic of Indonesia was brought about by the tsunami that hit the island in 2004. After decades of civil war and a guerrilla struggle between the GAM and the Indonesian regular army (TNI), all of a sudden peace appeared at the horizon. Thanks to a credible foreign presence, a strong political willingness to end the war and the shock effect of the tsunami this new perspective opened up. But now the

foreigners and aid organisations have left, the peace process enters a new phase. A phase with potential dangers such as: a stagnating economy, social inequality and persistently recurring mutual distrust. To guard the process leading up to a sustainable peace international attention is still urgently required.

### **Roel van der Veen**

attempts to address the problem how to leave poverty, based on the Asian experience. Over the last fifty years the lives of hundreds of millions of Asians have spectacularly improved, whereas Africans have remained as poor as they were at

the time of independence. What can explain this astonishing difference in development track between the two continents? The author presents, based on his research on both the development of Africa and Asia, a new theory of how countries can escape from age-old poverty and start their modernization process. The theory combines human rationality with deeper layers of motivation, especially the instinct of survival. One of its main elements is an external threat or other challenge to autocratic leadership.

## ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur; hoofd strategisch onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, voorzitter Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof. dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterro-risisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, directeur Centrum voor Terrorisme & Contraterro-risisme van Campus Den Haag

Pof. dr S. (Sven) *Biscop*, Directeur van het Programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel, hoofdredacteur *Studia Diplomatica*, tevens gast-professor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof. dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Dr E. (Edith) *Drieskens*, Senior Research Fellow, Clingendael Diplomatic Studies Programme, tevens verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven

Dr L.J. (Larissa) *van den Herik*, universitair hoofddocent, Grotius Centre for International Legal Studies, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen, directeur Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr S. (Sipke) *de Hoop*, universitair docent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens universitair hoofddocent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction, Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy, International Institute of Social Studies (ISS Den Haag), Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr M. (Mendeltje) *van Keulen*, Europa-adviseur bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal

Drs J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof.dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

Prof. dr J.W. (Jaap) *de Zwaan*, directeur Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, tevens hoogleraar recht van de Europese Unie, sectie Europees Recht, Capaciteitsgroep Publiekrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam



