

Internationale Spectator

Jaargang 66 - nr 2 - februari 2012

Digitale veiligheid en oorlogvoering
Misplaatst supermachtsdenken
Drieluik over mediterrane misère

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

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans, H. Hoebeke,
P. Hoebink, S. de Hoop, W. Hout,
M. van Keulen, G. Molier, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, T. Sauer, R.A. Wessel

Abonnementenadministratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier abonnement € 66,00
Instellingsabonnement € 78,50
Studentenabonnement € 51,00
SIB Startersabonnement € 27,95
CLIO Startersabonnement € 27,95
Buitenland Particulier abonnement € 94,80
Buitenland Instellingsabonnement € 108,25
Buitenland Studentenabonnement € 74,50
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.

©2012, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud februarinummer 2012

COLUMN

Paul Hoebink

Nederland buitenbeentje 57

OPINIE

René Cuperus

Grenzen aan het 'superpower'-
denken van Nederland:
terug naar Venus? 59

ARTIKELLEN

Zuidelijk Europa en de financieel-economische crisis

Daniel Scholten

Structurele uitdaging voor Eurozone:
Europa's crises als afspiegeling
van scheefgroei tussen Noord
en Zuid 63

Laura Adèr

'Eindelijk geen politici': nu regeert
Monti Italië na jaren Berlusconi 67

Sjerp Martin

Portugal en de Europese
schuldencrisis: de eigen schuld 70

Carl Devos & Nicolas Bouteca

Belgische politiek in tijden van
neuro en zeuro 73

Internationale betrekkingen in het digitale tijdperk

Dennis Broeders

Internetvrijheid en buitenlands
beleid: Westfalen 2.0? 79

Kees Homan

Oorlogvoering in de digitale ruimte:
tussen sceptici en alarmisten 84

Nicolaas A. Kraft van Ermel

WikiLeaks: berusting na de storm 88

DISCUSSIEDOSSIER

Karel Koster

Het buitenlands beleid van
Obama: 'No We Cannot' 91

Thomas Gijswijt

Obama en Bush vergeleken:
'Perhaps We Can?' 95

Karel Koster

Repliek: Amerikaans beleid wel
degelijk teleurstellend 98

FILMRECENSIE

Bodille Arensman over

*Het onvermijdelijke verhaal van
een klokkenluider in Bosnië* 100

BOEKBESPREKINGEN

Jan Geert Siccama over

*Een doodgeboren container-
begrip* 102

Edwin Bakker over

*Ethische dilemma's voor
terrorismebestrijders* 104

Frans Paul van der Putten over

*Kissingers boodschap
over China* 105

Ivan Briscoe over

*Argentinië en zijn twee
hersenhelften* 107

SIGNALEMENTEN

109

SUMMARIES

111

Nederland buitenbeentje

'Zinloze dingen', daaronder schaarde Stef Blok, fractieleider van de grootste regeringspartij in de Tweede Kamer (VVD), de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bij de Algemene Beschouwingen op 21 september vorig jaar. Na interruptie van kamerlid Slob (van de oppositionele ChristenUnie) wilde hij dat ook nog wel toelichten, want, zo stelde hij: 'De geschiedenis van de ontwikkelingshulp vind ik echter dramatisch [...] Als er echter sprake is van acute nood – wat dat betreft is het goed dat de heer Slob mij aanspreekt op het woord “zinloos” – als er ergens een aardbeving is geweest, is het goed dat Nederlandse schepen, helikopters en hulpgoederen naar zo'n gebied gaan.' Twee jaar nadat fractieleider Mark Rutte bij de Algemene Beschouwingen iedereen had verrast door te pleiten voor halvering van de Nederlandse ontwikkelingshulp, schurkt Stef Blok nu aan tegen het PVV-standpunt dat we de Nederlandse ontwikkelingshulp zouden moeten afschaffen en moeten beperken tot humanitaire hulp.

Gerry van der List schreef ooit in zijn dissertatie over het buitenlandbeleid van de VVD ('De macht van het idee'), dat de VVD pas in de jaren tachtig een visie op ontwikkelingssamenwerking ontwikkelde. De VVD was toen zeer tevreden met het realistische beleid van minister Jan de Koning en met woordvoerders als Erica Terpstra en Frans Weisglas, en met de eigen minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eegje Schoo schaarde de partij zich onomwonden achter de 1,0 procent van het BNP die Nederland toen nog aan ontwikkelingshulp gaf.

Dat veranderde – redelijk plotseling – vanaf 1992, toen Frits Bolkestein als nieuwe partijleider een moratorium op de hulp bepleitte, dat wil zeggen het terugbrengen van de Nederlandse hulp naar de internationale afspraak van 0,7 procent van het BNP. Zijn bewijsvoering voor het feit dat ontwikkelingshulp niet zou werken en geen betekenis had voor economische groei, was echter nogal dun en grotendeels gebaseerd op een enkele (omstreden) econometrische analyse. Bolkestein vergat bovendien zijn eigen bijdrage aan inefficiënte hulp, toen hij als staatssecretaris van Economische Zaken medio jaren tachtig bij partijge-

note Eegje Schoo aandrang op meer kunstmesthulp van de Nederlandse industrie (UKF en NSM).

Daarna gingen de stappen snel verder. Zo stelde kortstondig VVD-woordvoerder ontwikkelingssamenwerking Hirsi Ali in december 2003 dat hulp aan Afrika hetzelfde is als 'het verstrekken van een uitkering aan een drankverslaafde vader met tien kinderen... Hele en halve dictators zijn met ons geld in het zadel gehouden.' Haar opvolger Zolt Szabo kondigde de nota aan waarin hij de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking definitief zou afbreken, maar na een jaar wachten kwam er slechts een flinterdun verhaal. Dan deed de nieuwe woordvoerder Arend-Jan Boekestijn het een stuk beter, door met een heel boek – *De prijs van een slecht geweten* – te komen. Centraal daarin staat de theorie dat ontwikkelingshulp in gesloten samenlevingen als die in Afrika niet werkt, omdat elites zich die hulp toeëigenen. Boekestijn vergat dat in de wetenschap een theorie een fraai denkstuk is, maar dat in de empirie het bewijs ervoor gevonden zal moeten worden. De sterke groei in een zeventiental Afrikaanse landen in de afgelopen vijftien jaar geeft Boekestijn voorsnog geen gelijk.

Blijft de aanval in twee stappen van Rutte en Blok op de ontwikkelingsbegroting. Die is – als we kijken naar Europa en onze buurlanden – opmerkelijk. De VVD heeft in Nederland de toon van het debat over ontwikkelingssamenwerking de laatste twintig jaar in belangrijke mate bepaald. Met dat debat, waarin het nut van ontwikkelingssamenwerking en van ontwikkelingshulp iedere keer ter discussie wordt gesteld, is Nederland een buitenbeentje. In Denemarken, waar tot voor kort het 'Blauwe Blok', de conservatieven met steun van de ultra-conservatieve Deense Volkspartij, een tiental jaren aan de macht was, staat de ontwikkelingshulp op een keurige 0,9 procent, met een programma dat ook sociaal-democraten en sociaal-liberalen zo kunnen onderschrijven. In Duitsland houdt de conservatieve regering zich aan de belofte – ondanks de moeilijke economische tijden – om de Duitse hulp in 2015 naar 0,7 procent te brengen. Er is geen enkele discussie over het nut van die hulp.

De nieuwe conservatief-liberale coalitieregering in Groot-Britannië gaat verder en wil zich aan de belofte

van de Labour-regering houden dat de Britse ontwikkelingshulp in 2013 op 0,7 procent van het BNP zal zitten. De Britse conservatieven stellen in hun notitie over ontwikkelingshulp dat er natuurlijk cynici zijn die beweren dat alle hulp verspild geld is geweest en dat er zeker wat hulp gestolen is of verspild, maar dat er met ontwikkelingshulp juist ook 'wonderen' zijn verricht. De conservatieven wijzen dan op de gestegen voedselproductie (denk aan India!) en het terugdringen en uitroeien van ziekten.

Misschien zou het nuttig zijn die conservatieve politici uit onze buurlanden naar Den Haag uit te nodigen

om een minder gepolitiseerd en evenwichtiger debat te krijgen over één van die instrumenten van buitenlands beleid die ontwikkelingshulp is. Als de grootste van de kleintjes in Europa moet je juist op het terrein van buitenlands beleid geen buitenbeentje willen zijn.

Paul Hoebink is hoogleraar-directeur van het Centrum voor Internationale Ontwikkelingsvraagstukken (CIDIN) van de Radboud Universiteit Nijmegen en redacteur van dit blad.

ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Prof.dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur, senior onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag; bijzonder hoogleraar 'Europese integratie in een mondiaal perspectief' aan de Universiteit Leiden; voorzitter van het 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 contraterorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden; directeur van het Centrum voor Terrorismen & Contraterorisme van Campus Den Haag

Prof.dr S. (Sven) *Biscop*, directeur van het programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel; hoofdredacteur van *Studia Diplomatica*, tevens gastprofessor 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

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

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

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

Dr. M. (Mendeltje) *van Keulen*, griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer der Staten Generaal

Mr.dr G. (Gelij) *Molier*, universitair docent bij de afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

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 van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr T. (Tom) *Sauer*, docent internationale politiek aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen

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

BEOORDELINGSPROCEDURE

Afhankelijk van vakgebied en thema van de te behandelen artikelen beoordelen ten minste vijf in- en externe redactieleden, specialisten en generalisten, alle aangeboden kopij. Zij toetsen concept-bijdragen volgens gangbare wetenschappelijke

en journalistieke maatstaven. Criteria zijn daarbij onder meer oorspronkelijkheid, relevantie, aannemelijkheid, analytische kwaliteit en helderheid en aantrekkelijkheid van opzet en stijl.

Grenzen aan het ‘superpower’-denken van Nederland: terug naar Venus?

Gaan we steeds meer op Amerikanen lijken? Daar heeft het alle schijn van. Europeanen en Amerikanen groeien naar elkaar toe. Ook in Europa moet je je tegenwoordig presenteren als *selfmade winner*, met een optimistische *can-do*-mentaliteit. Anders ben je een *loser*. Romantisch-intellectuele *Weltschmerz* is niet langer de bedoeling.

Zo is ook ons Europees sociaal model niet meer wat het geweest is. De eurocrisis gaat als een tornado te keer. Bovendien zijn onze trotse verzorgingsstaten van weleer al zo’n beetje kapot hervormd. Bij jongeren zit de verzorgingsstaat al nauwelijks meer tussen de oren. ‘Voor ons is er later geen pensioen en WW meer. Wij staan er alleen voor.’ En ze lijken het nog niet heel erg te vinden ook.

Natuurlijk, Amerikanen blijken nog altijd een forse slag individualistischer dan Europeanen. En ze zijn een stuk religieuzer, en veel conservatiever waar het gaat om homoseksualiteit. Opvallend is wel dat het Amerikaanse patriottisme ‘Europeser’ wordt. Vooral de jongere generaties in de Verenigde Staten nemen afscheid van het Amerikaans ‘exceptionalisme’. Zij beschouwen hun cultuur niet langer superieur aan die van andere landen. Dit alles blijkt uit het *Pew Research Center’s Global Attitudes Project*, een onderzoek naar de Trans-Atlantische kloof in waardeoriëntaties. De conclusie: Amerika en Europa convergeren.¹

Eén beeld dat uit dat onderzoek komt is, wat mij betreft, uiterst betwistbaar aan het worden. Volgens Pew Research zijn Amerikanen, veel meer dan Europeanen, van mening dat het noodzakelijk is militair geweld te gebruiken om in de wereld orde op zaken te stellen. Maar als nu ergens convergentie optreedt, dan is het wel op dat punt. Vooral in Nederland. Het kost weinig moeite om op buitenlands-politieke seminars van onze ‘foreign policy community’ een radicale amerikanisering van het denken vast te stellen waar het gaat om militair ingrijpen. Zelfs vertegenwoordigers van voorheen de vredesbeweging hoor je daar laconiek spreken over de inzet van *Special Forces* en *drones*. Ik dacht dat Mient-Jan Faber de enige ‘militaire activist’ binnen de vredesbeweging was gewor-

den, maar de hele IKV/Pax Christi-beweging blijkt *vermientjanfaberd*.

Op die bijeenkomsten heerst euforie over de interventie in Libië. Nu door naar Syrië, Iran, Darfur, Kenia, Tibet, Jemen, Somalië en Israël. Onder het mom van ‘de internationale gemeenschap’ wordt iedereen in de rol van politieagent van de wereld geforceerd. Een merkwaardig monsterverbond van *trigger-happy* Amerikaanse belangen en progressieve mensenrechten-NGO’s dringt ook de kleinste landen, met de minst uitgesproken militaire tradities, het geopolitiek denken van een supermogendheid op. Dat wekt bovengronds en ondergronds steeds meer weerstand.

Want die ‘militarisering’ van internationaal beleid – denk ook aan Irak en Afghanistan – staat op gespannen voet met het *soft-power*-zelfbeeld van Europa. Dat is gebouwd op het motto ‘nooit meer oorlog’, en niet op dat van ‘overall oorlog’. Inderdaad, ‘Americans are from Mars, Europeans are from Venus’, naar het beroemde beeld van Robert Kagan.

Dat de nieuwe trend van laagdrempelig militair geweldgebruik wringt met het DNA van naoorlogs Europa, valt vooral goed af te lezen aan het ongemak van Duitsland. Dat onthield zich in de VN-Veiligheidsraad veelzeggend van stemming inzake Libië. Duitsland wordt nu uitgekotst als spelbederver, maar juist dat door oorlogsschuld getraumatiseerde land had voor zichzelf de militaire geweldsoptie als instrument van buitenlands beleid afgeschaft. Duitsland vertegenwoordigt daarmee het best de Europese terughoudendheid tegenover het nieuwe militaire activisme van de zogenaamde internationale gemeenschap.

En Nederland? Onze ‘foreign policy community’ is zo bang dat Nederland in de wereld niet voor vol wordt aangezien, dat we iets te gretig overall achteraan lopen. Alles om maar geen gemarginaliseerd klein land te worden. Tegen de Nederlandse habitus in, wordt ons grondwetsartikel ‘bevordering van de internationale rechtsorde’ niet langer internationaalrechtelijk geïnterpreteerd, maar vooral ook militair. En dat terwijl Nederland toch niet gekenmerkt wordt door een hele sterke militaire traditie. (Misschien afgezien

van het Nederlands-Indisch leger, met zijn talrijke koloniale oorlogen, maar dat was in de 19de eeuw een soort vreemdelingenlegioen, met veel buitenlanders en veel zogeheten inlanders in zijn gelederen). In recenter tijden blijkt Nederland zich moeizaam tot de eigen krijgsmacht te verhouden. De enige soldaat die in Irak een schot loste, werd door het OM vervolgd en onze enige Uruzgan-held werd als vermeende cocaïne-dealer voor het gerecht gedaagd. Zoveel voor de Nederlandse militaire eer, nog los van het débâcle-Karremans in Srebrenica.

Nederland politieagent van de wereld? De Nederlandse krijgsmacht een algehele 'responsibility to protect' van Noordpool tot Zuidpool? Waar liggen precies de grenzen van (de geloofwaardigheid van) het supermacht-denken in Nederland?

Responsibility to Protect: doos van Pandora?

Responsibility to Protect is een op zich zelf nobel leerstuk, dat evenwel als alibi lijkt te fungeren van de hierboven gekritiseerde trend van 'militarisering' van internationaal beleid. Voor niet-ingewijden lijkt sprake van één complex van vergelijkbare humanitair-militaire interventies: Irak, Uruzgan, Kunduz, Srebrenica, Libië. Los van alle internationaal verdragsjuridische en diplomatieke subtiliteiten, draait dat niet allemaal om hetzelfde?

Voordat iets meer over het thema van *Responsibility to Protect* in enge zin gezegd zal worden, wordt in dit betoog eerst *uitgezoomd* naar het bredere probleem-complex van de kortsluiting tussen 'foreign policy community' en de samenleving in een populistisch klimaat. Dat gebeurt aan de hand van een viertal stellingen:

1 *Draagvlak*. Alle Nederlandse buitenlandse militaire avonturen, zoals vredesoperaties *out-of-area*, humanitaire interventies en *Responsibility to Protect*, zijn kwetsbaar, omdat deze operaties, op de keper beschouwd, niet door de meerderheid van de bevolking gesteund worden. Met een dienstplichtigenleger, de ware testproef, waren ze volstrekt onmogelijk geweest.

2 *Humanitaire oorlog?* Het geopolitieke grootmachtdenken en de almaar laagdrempeliger wordende militarisering van internationale politiek verdragen zich uiterst moeizaam met het Venus-zelfbeeld van het naoorlogse Europa. En dit geldt helemaal voor kleine Europese landen met een pacifistisch-idealistisch zelfbeeld, zoals Nederland en de Scandinavische landen (maar ook naorlogs Duitsland). De militarisering van post-Koude Oorlog-conflict oplossingen zal 'de internationale gemeenschap' verdelen, en dus als eenheid nog fictiever maken dan deze al is.

3 *Soldaten in plaats van juristen*. Een geopolitieke en militaristische uitleg van ons grondwettelijk beginsel van de 'bevordering van de internationale rechtsorde' staat op gespannen voet met de volkenrechtelijke

intenties ervan. Nederland is minder een land van soldaten, meer een land van internationaal juristen.

4 *Misbruik van Responsibility to Protect*. Het leerstuk en beginsel van R2P, hoe nobel ook in zijn intenties, is uiterst riskante *Gesinnungsethik*, die tot grotesk politiek misbruik, grote geweldescalatie en destabiliseren kan leiden.

Draagvlak

Hoeveel politiek-maatschappelijke legitimiteit is er voor *out-of-area*-operaties: hoe groot is het *gedelegeerd vertrouwen* waarop de tamelijk kleine *foreign policy community* in ons land kan steunen? Die vraag stelt zich tegen de achtergrond van de populisme-crisis die zich in onze democratie voordoet: een vertrouwens-/gezags-/representatiecrisis. En die raakt ook, of juist in versterkte mate, het voorheen onomstreden vertrouwensmandaat van de 'foreign policy community', van diplomaten, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en internationale organisaties, die het – ver van huis – bij uitstek van gedelegeerd vertrouwen moeten hebben. En juist dat, gemandateerd vertrouwen voor experts, elites, deskundigen, staat onder grote druk. Onder druk van de hyper-hoogopgeleide internationaal georiënteerde jonge generaties die zich buitengesloten voelen in de ons-kent-ons *top down*-structuren van het *mainstream establishment*, maar ook onder druk van de zogenaamde globaliseringsverliezers, zij die menen dat de nieuwe wereld van mondialisering voor hen geen vooruitgang maar achteruitgang in petto heeft. Het gaat hier meestal om de wat lager opgeleide mensen, die zich niet internationaal voelen aangehaakt. 'Meertalige mobielen' tegenover 'entalige immobielen', zoals dat wel in de literatuur wordt genoemd.

Die populistische crisis, die ik – heel kort door de bocht – definieer als 'een culturele burgeroorlog' tussen hoogopgeleiden en lager opgeleiden, tussen (de valselijk als homogeen voorgestelde entiteiten) elite en volk, tussen academische professionals en de anderen: die raakt bij uitstek diplomatieke eliteprojecten, zoals daar zijn: buitenlands beleid, Europa, Ontwikkelingssamenwerking. Maar ook de wijsheid van internationale verdragen.

Het probleem lijkt te zijn dat veel projecten van de elite nu ontzenuwd² worden als tamelijk kwetsbare, delicate 'minderheidsprojecten': de euro, de constructie van de Europese Unie, de kennissamenleving *for academic professionals only*, vrij personenverkeer en massamigratie; zelfs de nobele ontwikkelingsamenwerking blijkt opeens genoemd te worden als meest favoriete bezuinigingspost. Wilders en zijn PVV blijken in deze géén extremisten, integendeel: zij lopen doelbewust en permanent op de pijngrens tussen 'elite en volk', meerderheid en minderheid.

Dat geldt, zoals uit het boek *Gedoogdemocratie* van Peter Kanne van Intomart blijkt,³ ook voor het vraagstuk van internationale vredesoperaties en humanitaire interventies, al kan de echte confrontatie hierover ontweken c.q. vermeden worden, omdat er niet langer een dienstplichtigenleger bestaat, maar er alleen een beroepsleger is. De existentiële kwestie: 'offer ik mijn kind op voor de krijgsherendemocratie van Afghanistan' hoeft in al die schrilheid niet door de meerderheid van de bevolking gesteld te worden.

Hoe humanitair is oorlog?

De tweede stelling betreft de tendens tot snelle militarisering van oplossingen. Het snelle grijpen naar militaire interventie, tot aan 'regime change' aan toe. Bedoeld of onbedoeld. 'Responsibility to Protect' staat symbool voor dat snellere ingrijpen. Met vooralsnog Libië als succesmodel. Of was daar sprake van een eenmalige, toevallige constellatie?

Voor niet-ingewijden (die kijken naar troepenbewegingen, in plaats van naar internationaalrechtelijke overwegingen) lijkt er sprake van een gestage toename van militair optreden als methode van conflictoplossing door wat de *internationale gemeenschap* wordt genoemd, maar toch steeds de gedaante aanneemt van *coalitions of the willing*, constructies onder aanvoering van de Verenigde Staten. Of het nu gaat om Irak, Afghanistan of Libië: vaak zien we de NAVO in een hoofdrol, met inbegrip van de Amerikaanse militaire technologie, zonder welke geen enkele 'humanitaire oorlog' mogelijk is. Er zijn veel oorzaken aan te wijzen waarom deze trend zich nu en op deze wijze voordoet. Zoals het einde van de Koude Oorlog (die de protectie van talrijke regimes heeft beëindigd) of technologische ontwikkelingen die het mogelijk maken met relatief weinig schade te opereren, met *drones* als symbool.

Toch voorspel ik een groeiend draagvlak- en legitimiteitsprobleem voor deze 'humanitaire oorlogvoering', met hoeveel eufemismen (3D, vredesoperaties, R2P) men deze ook verbloemt. Want deze trend van 'militarisering' van conflictoplossing staat op gespannen voet met het DNA van het naoorlogs Europa ('Nooit meer oorlog'). Dat valt goed af te lezen aan Duitsland. De Bondsrepubliek onthield zich als lid van de Veiligheidsraad van stemming toen ingrijpen in Libië aan de orde was. Duitsland werd door de internationale, lees westerse gemeenschap prompt als *outlier* nagewezen, terwijl het land nu juist voor zichzelf de optie van militair geweld had afgeschafte: *Friedensnation Deutschland*. De Bondsrepubliek vertegenwoordigt met het eigen trauma over de oorlogsschuld nog het best de Continentaal-Europese tweeslachtigheid tegenover het militair activisme van de internationale gemeenschap. Europese *soft-power* identiteit dreigt het af te leggen tegen het *trigger-*

happy geopolitiek activisme van Washington. Dat wekt ongemak en weerstand.

Hetzelfde ongemak tref je latent en manifest bij kleine Europese landen, zonder serieuze militaire traditie aan, zoals Nederland of Zweden. Ongemak meegezogen te worden, via de Europese Unie of de vaak valse idee van een eendrachtige internationale gemeenschap, in grootmachtdenken. Zoals deze 'pacifistische', kernwapen-allergische landjes bij toenemende Europese militaire samenwerking straks ook opeens opgescheept zitten met de Franse *Force de frappe*.

Nederland reken ik, het is niet anders, ook tot die landen zonder grote militaire traditie. In de eeuwen die verlopen tussen Prins Maurits en Piet Heyn tot de *invention of tradition* van de Nationale Veteranendag, is de weg niet geplaveid met grote Nederlandse militaire successen. Nederland laat zich tegenwoordig wel vaak in de geopolitieke avonturen van de grote buitenwereld meezuigen, om louter internationale prestigeredenen. Alles om maar geen Jutland te worden en om tot de meest begunstigde bondgenoten van Amerika te behoren: het G20-syndroom. En dat terwijl Nederland wel een vermaarde internationaalrechtelijke traditie en reputatie te verspelen heeft, maar geen serieuze militaire traditie.

Toch lijkt er sprake van een meer laagdrempelige inzet van militair geweld. Door een monsterverbond van *trigger happy* Amerikaanse belangen en humanitair interventionistische progressieve NGO's. Daarmee lijkt de vraag gerechtvaardigd of, bij alle cultuurverschillen in deze tussen de Amerikaanse en de Europees-continentale aanpak, oorlog, of geweld, nog wel als *ultimum remedium* geldt? Bij alle mediadruk (de *CNN Breaking News*-factor) moet het besef levend blijven dat *oorlog zelf* per definitie een mensenrecht-schendende operatie is. Zie ontsporingen *à la* Abu Ghraib, zie het post-traumatisch stress-syndroom voor soldaten, zie de *collateral damage* voor landen en burgerbevolkingen.

Ben Bot, de oud-minister van Buitenlandse Zaken, heeft zich wel uiterst kritisch uitgelaten over vredesoperaties en humanitaire interventies: vroeg of laat word je in die situaties van bevrijder bijna altijd tot bezetter en maak je uiteindelijk meer kapot dan je herstelt, in termen van onbedoelde geopolitieke, politiek-destabiliserende gevolgen, met grotere aantallen slachtoffers en mensenrechten-verkrachting tot gevolg. Ooit ondersteunden de Verenigde Staten bij wijze van 'responsibility to protect' *avant-la-lettre* de Taliban met Bin Laden tegen de Russische bezetters van Afghanistan. We weten wat daarvan is gekomen. Wie durft te voorspellen hoe het in Egypte, Libië, Syrië afloopt? Zo heeft Nederland zelf in Srebrenica mogen meemaken hoe fictief het bestaan van de in-

ternationale gemeenschap kan zijn. Srebrenica werd *failure to protect; lie to protect, shame to have not protected*.

De les van Srebrenica is de morele verplichting van 'responsibility to protect' van burgers die moeten vrezen voor grove schending van mensenrechten in eigen land. Maar ook dat niet te licht en naïef gedacht moet worden over het gemak van bescherming en het bestaan van zoiets als een internationale gemeenschap. Noodzakelijk blijft *Verantwortungsethik*, een ethische afweging die rekening houdt met complexe belangenconstellaties, doel/middel-afwegingen en gevolgen voor de langere termijn.

Wat bevreemdt, is dat het erop lijkt dat men vandaag de dag realistisch op de rem moet trappen bij wat toch eigenlijk de realistische 'foreign policy community' zou moeten zijn. De realo's van tegenwoordig lijken allen haviken geworden en bevangen door een *trigger happy*-erop af-mentaliteit: alle *failed states* opruimen; Iran bombarderen; ingrijpen in Syrië, Egypte, Israël, enz. Niet de linkse idealisten en NGO's lopen tegenwoordig achter de CNN-factor aan, maar de *mainstream* beleidsmakers. Of is dit een misverstand?

Dit is de kern. De geopolitieke *superpower*-rol à la de Verenigde Staten wordt tegenwoordig wel erg collectief opgevat: alsof we *met elkaar* de politieagent van de wereld zouden kunnen worden. Te vrezen valt dat die rolopvatting stuit op harde politieke draagvlak- en legitimiteitsgrenzen, en op grenzen van vrede en veiligheid.

De woorden en de dingen

Waar ik als niet-ingewijde op dit terrein tegenop loop, en steeds meer allergisch voor word, is de *mismatch* tussen de woorden en de dingen in buitenlands-politieke teksten, *les mots et les choses*, zoals de Franse filosoof Michel Foucault dat fraai heeft getypeerd. In de buitenlandsector bestaat een kloof tussen grote retorische woorden en bescheiden mogelijkheden, tussen discours en handelingsvermogen, tussen aspiraties en *leverage*.

Er ontbreekt op het terrein van buitenlands beleid een soort van filter. Dat zal vermoedelijk te maken hebben met relatief gebrek aan disciplinerende van budgetten of wetgeving, zoals bij andere beleidsterreinen op andere departementen meer aan de orde is. Problematisch zijn daarom al snel (voor een klein land) grote woorden als 'bevordering van de internationale rechtsorde' of 'responsibility to protect'. Dergelijke concepten worden vaak te achteloos gehanteerd, zonder de doorleefdheid van de barre werkelijkheden achter die woorden. Het bloed, zweet en tranen van 'humanitaire' oorlogvoering verdwijnt achter de rookgordijnen van wereldvreemd internationaal-juridisch seminar-discours. Overal ter wereld de internationale rechtsorde bevorderen: prima! Maar waar zijn de Nederlandse vliegdekschepen die je daarvoor nodig hebt?

Intussen blijken we, aldus minister van defensie Hillen, ternauwernood kogels te hebben voor een meer dan paar weken durende interventie in een conflictgebied. En het lukt ons al niet eens om goede maaltijden te verschaffen voor de gevangenen van het Internationaal Strafhof, wat toch de kern van bevordering van de internationale rechtsorde in Nederland zou moeten zijn.

Vraagtekens

Resumerend: dit artikel plaatst vraagtekens bij de ir-reële *overstretch* van de bevordering van de internationale rechtsorde. Tevens bij de fictieve idee van 'de' internationale gemeenschap, daar waar vandaag de dag onze Europese gemeenschap al nauwelijks te definiëren en bij elkaar te houden is en als wilsgemeenschap onder druk staat.

Verder wees ik op de fundamentele draagvlakproblemen van hedendaagse internationale politiek. Zie hoe laconiek een meerderheid van de bevolking ontwikkelingssamenwerking als grootste bezuinigingspost aanwijst: hoezo het 3D-paradepaardje als verzachting van militaire interventies?

Hoe het vertrouwensmandaat voor internationaal beleid te herstellen, dat lijkt me, in de huidige populistische *Zeitgeist*, een van de kernvragen. Het laatste wat men daarbij kan gebruiken, is een losgezongen, geïsoleerde *foreign policy community*, die op ramkoers ligt met de eigen bevolking, een bevolking die men louter wil waarnemen als 'naar binnen gekeerde bangeriken' die zich achter de dijken zouden verschansen, met de rug naar de wereld.

Maar het is nogal wat, wat een militaire interpretatie van de bevordering der internationale rechtsorde van onze samenleving vraagt, in termen van geld, morele verantwoordelijkheid en zelfs mensenlevens. 'Nederland in de wereld laten meetellen' is onvoldoende reden om Nederlandse burgers hun kinderen ervoor te laten sterven.

René Cuperus is columnist van *de Volkskrant* en als senior-wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting, de denktank van de PvdA. Dit artikel is gebaseerd op zijn inleiding bij het Actualiteitenseminar 'Libië en *the responsibility to protect*', maandag 21 november 2011, op het Instituut Clingendael te Den Haag.

Noten

- ¹ *Pew Research Center's Global Attitudes Project*, 2011.
- ² Zie hiervoor meer uitgebreid mijn boek: *De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt*, Amsterdam: Bert Bakker, 2009.
- ³ Peter Kanne, *Gedoogdemocratie. Heeft stemmen eigenlijk nog wel zin?*, Amsterdam: Meulenhoff, 2011.

Structurele uitdaging voor Eurozone: Europa's crises als afspiegeling van scheefgroei tussen Noord en Zuid

Zuid-Europa is in de ban van grote financiële en economische uitdagingen. Terwijl de Griekse financiële crisis om zich heen grijpt, treden zorgen over de schulden van Italië, Spanje en Portugal, de stijgende (jeugd-)werkloosheid en een algemeen onvermogen om te concurreren met Noord-Europese landen langzaam aan de voorgrond. Deze uitdagingen worden veelal onafhankelijk van elkaar besproken. Zo blijven de middelen om de Griekse financiële crisis aan te pakken – dat banken 9% van hun kapitaal in reserve dienen te houden, het noodfonds van 1.000 miljard euro, het opzetten van een strak begrotingstoezicht van de Europese Commissie en het halveren van Griekenlands schuld – binnen de kaders van de financiële markten. Daarnaast kennen dergelijke crises veelal een grote variëteit aan specifieke nationale oorzaken, zoals een gebrekkige inning van belastingen, slechte beleidskeuzen en onvermogen of onwil van politici om de bevolking van de noodzaak van bezuinigingen te overtuigen.

We zouden de uitdagingen van de zuidelijke eurolanden ook als symptomen van een bredere, structurele uitdaging voor de Europese economie kunnen benaderen. In dat geval lijkt het optreden en de combinatie van crises indicatief te zijn voor wat men zou verwachten van de nadelige effecten van centrum-periferieverhoudingen. Helaas zou dit betekenen dat de huidige crises zich waarschijnlijk de komende decennia regelmatig zullen herhalen; dit ten nadele van duurzame economische groei en politiek-economische stabiliteit in Europa. Kortom, er is een alternatief perspectief rondom de huidige Europese crises.

Een gedurfd vergelijking

Nationale economieën worden over het algemeen gekenmerkt door een bepaalde arbeidsverdeling tussen industriële centra en meer rurale gebieden. Zo kan men in Nederland de Randstad plaatsen tegenover meer

landelijke gebieden in het noorden, oosten en zuiden van het land. De relatie tussen economische centra en perifere gebieden kenmerkt zich door een aantal eigenschappen en wederzijdse afhankelijkheden. De periferie levert over het algemeen natuurlijke hulpbronnen en arbeidskrachten aan het centrum, terwijl het centrum de productiefactoren kennis en kapitaal herbergt. Daarnaast is het het centrum dat de meeste (*high-end*) goederen en diensten produceert, terwijl de periferie voor een aanzienlijk deel de afzetmarkt voor deze goederen biedt. Deze relatie van *wederzijdse afhankelijkheid* vereist een *verzorgende rol* van nationale overheden om een bepaalde mate van *herverdeling van de inkomsten* die in het centrum wordt gemaakt, te garanderen. Alleen met een dergelijke inspanning kan op termijn de levensstandaard in de periferie vergelijkbaar blijven met die van het centrum, is een harmonieuze relatie tussen het centrum en de periferie mogelijk en is duurzame economische groei in het gehele land haalbaar. Zonder een dergelijke herverdeling zal het centrum, omdat het de periferie structureel wegconcurrereert, grondstoffen en arbeidskrachten aan de periferie onttrekken en perifere markten overspoelen met producten. Dit heeft nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid, koopkracht en economische groei in de periferie.

In veel opzichten lijkt de relatie tussen over het algemeen noordelijke en zuidelijke eurolanden opvallend veel op de hierboven beschreven centrum-periferierelaties; maar dan zonder de harmoniserende rol die nationale overheden kunnen spelen. Hoewel het kenmerken van Europese economische betrekkingen in termen van centrum-periferieverhoudingen nauwelijks iets nieuws is, vergt het benoemen van de huidige financiële en economische crises als gevolg van dergelijke relaties enige uitleg. Kortom: hoe zou men de verschillende crises als aanwijzing kunnen beschou-

wen voor de nadelige effecten van centrum-periferieverhoudingen tussen eurolanden?

Ten *eerste*, terwijl de problemen rondom de staatschuld en begrotingstekorten in Griekenland, Spanje, Italië en Portugal vooral als een kwestie van stijgende overheidsuitgaven en wanbeleid worden gezien,¹ is het tegelijkertijd geen geheim dat de financiële moeilijkheden in die landen ook mede veroorzaakt zijn door de *onevenwichtige handelsbalans* tussen Noord- en Zuid-Europese landen. Zo exporteert Duitsland een veel grotere hoeveelheid aan goederen naar Zuid-Europese landen dan deze exporteren naar Duitsland.² Daarnaast kende de Duitse handelsbalans voor 2009 een overschot van 134 miljard euro, terwijl die van Portugal, Griekenland en Spanje tekorten hadden ter grootte van respectievelijk 18, 28 en 51 miljard euro.³ Enerzijds komt dit de Duitse economie in het algemeen en de Duitse industrie in het bijzonder ten goede, omdat het kapitaal dat nodig is voor het kopen van Duitse goederen terugstroomt naar Duitsland. Anderzijds schaadt het de importerende landen, omdat zij schulden maken als zij Duitse producten kopen zonder dat zij het benodigde geld in reserve hebben (als gevolg van een gebrek aan inkomsten uit eigen export). Zuidelijke landen zullen dus geld moeten *lenen* om de handelsbalans in evenwicht te houden en/of om buitenlandse goederen te kunnen kopen en zo een bepaalde levensstandaard te behouden. De hoop is natuurlijk dat zij in de toekomst in staat zullen zijn om die leningen terug te betalen; het risico bestaat echter dat zij dit niet zullen zijn. Wat de handelsonevenwichtigheid relevant maakt, is dat de stromen van goederen en kapitaal tussen Noord- en Zuid-Europese landen sterk overeenkomt met de wijze waarop deze zich verplaatsen tussen het *centrum* en de *periferie*: goederen van het industriële centrum naar de periferie, kapitaal van de periferie naar het centrum.

Ten *tweede*, de relatief *hoge werkloosheid* in zuidelijke landen in vergelijking met noordelijke landen zou een aanwijzing kunnen zijn voor de functie van Noord-Europa als het industriële centrum / aanbieder van werkgelegenheid en Zuid-Europa als de periferie / aanbieder van arbeidskrachten. Volgens *Eurostat* (september 2011) is het niveau van werkloosheid in zuidelijke landen hoger dan die in noordelijke landen; hierbij springen vooral de dubbele cijfers van Spanje (21,2%), Griekenland (16,7%) en Portugal (12,3%) er uit. Hoe een dergelijke statistiek veroorzaakt zou kunnen zijn door centrum-periferierelaties blijkt uit de volgende achterliggende gedachtegang: als noordelijke

industriëen hun zuidelijke tegenhangers wegconcurreren, veroveren noordelijke goederen zuidelijke markten en zullen zuidelijke fabrieken vervolgens minder orders ontvangen. Dit leidt op zijn beurt tot een verlies van arbeidsplaatsen in het zuiden en hogere werkloosheid aldaar. In dat geval mogen we ook verwachten dat zich bepaalde arbeidsgerelateerde migratiepatronen zullen vormen, misschien zelfs uitmondend in een 'brain drain' in perifere gebieden. De arbeidsmigratie uit Oost-Europese landen naar Nederland, Duitsland, enz. zou men als een eerste bewijs van deze rolverdeling kunnen zien. Van een ware *brain drain* in het zuiden door het noorden is nu (nog) geen sprake. Toch lijken de randvoorwaarden voor een dergelijke ontwikkeling aanwezig, gezien het feit dat de werkloosheid relatief hoger is onder jongeren en hoger opgeleiden en dat deze groepen over het algemeen vrij mobiel zijn.

Ten *slotte*, als we kijken naar de *concurrentiepositie* van Noord- en Zuid-Europese landen, lijkt er een duidelijk verschil te zijn.⁴ Terwijl Zweden, Finland, Denemarken, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk respectievelijk op de plaatsen 4, 5, 6, 7, 10, 13 en 16 staan op mondiale schaal, verblijven Tsjechië (31), Spanje (33), Estland (35), Slovenië (37), Polen (46) en Italië (48) op duidelijk lagere posities (met Griekenland en Portugal nog lager).⁵ Dit bevestigt de indruk van een *structurele centrum-periferierelatie tussen Noord- en Zuid-Europese landen*. Het centrum zal immers naar verwachting perifere gebieden blijvend *wegconcurreren*. Dit betekent dat de stroom van goederen en kapitaal tussen het centrum en perifere gebieden waarschijnlijk niet zal veranderen en dat handelsoevenwichtigheden eerder groter dan kleiner zullen worden. Ook betekent het dat een omslag in werkgelegenheid van zuidelijke landen er (voorlopig) niet in zit. Als we deze statistieken over het onvermogen van zuidelijke eurolanden om te concurreren met noordelijke eurolanden combineren met de groeiende overheidsschuld in de zuidelijke landen, lijkt het dat het voor laatstgenoemden steeds moeilijker zal zijn de levensstandaard vergelijkbaar te houden met die van noordelijke landen en duurzame economische groei te genereren.

Samenvattend lijkt het erop dat de verschillende crises in Zuid-Europese landen kunnen worden gezien als symptomen van een centrum-periferieverhouding tussen het noorden en het zuiden van Europa, waarin de noordelijke landen van de Eurozone de rol van het centrum innemen, d.w.z. als de eigenaars van

kapitaal, brandpunten van kennis, exporteurs van producten en aanbieders van werk, terwijl de zuidelijke landen de rol van de periferie, d.w.z. als aanbieders van grondstoffen, arbeidskrachten, en afzetmarkten beginnen te vervullen. Als we er voor een moment van uitgaan dat deze verhoudingen zich zullen voortzetten (zonder meteen al te deterministisch te worden), kunnen we speculeren of we getuige zijn van het begin van een *Europese arbeidsverdeling* binnen de Eurozone (en eventueel de gehele EU), vergelijkbaar met de centrum-periferierelaties die we zagen in het Nederlandse voorbeeld. Als we ons voorstellen dat de economische ruimte tussen Parijs, Wenen, Berlijn en Amsterdam als het industriële hart van de eurozone fungeert, terwijl we de rest van Europa de rol van periferie toeschrijven, wat houdt dit dan precies in en waar kan het toe leiden?; wat is nodig om een harmonieuze en duurzame ontwikkeling van beide gebieden te waarborgen?

Onheilspellende trends

Het is belangrijk op dit punt stil te staan bij het feit dat bovenstaande vergelijking nauwelijks bewijs levert voor het behandelen van centrum-periferierelaties in de Eurozone als vaststaand feit.⁶ De vergelijking toont echter wel aan hoe centrum-periferierelaties zich kunnen manifesteren tussen landen indien een bepaalde mate van herverdeling van de inkomsten van het centrum naar de periferie afwezig is. Als we de voortzetting van de economische centrum-periferierelaties tussen noordelijke en de zuidelijke EU-landen voor een moment aannemen en grote sprongen in de productiviteit en het concurrentievermogen van zuidelijke landen uitsluiten, wordt een structurele uitdaging voor duurzame economische groei in de Eurozone duidelijk. Twee implicaties springen in dit verband onmiddellijk naar voren.

Ten *eerste*, een voortzetting van centrum-periferieverhoudingen leidt tot een bredere en diepere *economische kloof tussen Noord en Zuid*, die uiteindelijk het economisch welzijn van beide gebieden frustreert (als we slechts kijken naar wederzijdse betrekkingen en die met de rest van de wereld uitsluiten). We hebben al gezien dat het noordelijke centrum met zijn sterkere economische basis de zuidelijke periferie structureel kan wegconcurreren. Dit impliceerde een aantal schadelijke gevolgen voor zuidelijke landen; het creëert een handelstekort en werkloosheid, verlaagt de koopkracht, belastinginkomsten en overheidsbudgetten, en stimuleert emigratie naar het centrum. In deze situatie zal het behoud van economische groei in het zuiden

steeds moeilijker worden. Natuurlijk, zuidelijke overheden zouden extra geld kunnen uitgeven voor het stimuleren van industrie. Dit herbergt echter het risico van grotere problemen indien de gewenste productiviteitsgroei uitblijft. Men dreigt dan te belanden in een situatie die verdacht veel lijkt op de huidige financiële crises. Het gebruik van wisselkoersen, zoals die tussen de Verenigde Staten en China mogelijk zijn, is door de gemeenschappelijke munt ook geen optie.

Er lijkt dus een *structurele armoedeval voor zuidelijke landen* te ontstaan die hen ongelijke euro-partnerlanden laat blijven als de productiviteit niet op een of andere manier verhoogd wordt naar Noord-Europees niveau. De problematiek blijft echter niet alleen beperkt tot het Zuiden; we mogen ook verwachten dat een dergelijke divergentie in concurrerend vermogen en welvaart tussen beide gebieden schade zal toebrengen aan noordelijke landen, omdat een afnemend vermogen van zuidelijke landen om noordelijke producten te kopen de noordelijke industrie en economische groei negatief zal beïnvloeden. Kortom, *als* het Noorden wil exporteren, *moet* de koopkracht in het Zuiden behouden blijven. Met andere woorden, duurzame economische groei in de Eurozone wordt gekenmerkt door een mate van *wederzijdse afhankelijkheid*.

Ten *tweede*, het is onwaarschijnlijk dat het behandelen van individuele crises een structurele oplossing schept die een cyclus van economische crises doorbreekt. Zelfs als het huidige pakket van maatregelen voor de Griekse financiële crisis (dat banken 9% van hun kapitaal in reserve dienen aan te houden, het noodfonds van 1.000 miljard euro, strak begrotingstoezicht door de Europese Commissie en het halveren van Griekenlands schuld) zou voorkomen dat Griekenland failliet gaat (als we optimistisch blijven), blijft het onderliggende probleem waarschijnlijk bestaan, ondanks de aanpak van die crisis op zichzelf. De vraag is simpelweg wat de gevolgen van de budgettaire beperkingen op de middellange en lange termijn zullen zijn, al zouden de voorgestelde maatregelen de zuidelijke huishoudingen weer op orde brengen. Men mag er in ieder geval van uitgaan dat de koopkracht en mogelijkheden van zuidelijke landen om te investeren in industrie en concurrentievermogen zullen afnemen. Dit herbergt echter het risico dat de onevenwichtigheid in economische ontwikkeling nog verder kan toenemen. Zo worden de voorwaarden voor een volgende crisis geschapen en dreigt een voortdurende herhaling. Het alternatief, een lagere levensstandaard accepteren,

is ook geen prettig vooruitzicht. Bovendien zet het sterke druk op de euro.

Helaas zal waarschijnlijk ook een gemeenschappelijk fiscaal beleid, zoals bekrachtigd op de EU-top van 9 december 2011, op den duur te kort schieten. Hoewel het misschien zuidelijke budgetten onder controle brengt en de euro stabiliseert, is het onwaarschijnlijk dat het de negatieve effecten van centrum-periferieverhoudingen in zuidelijke landen, zoals een negatieve handelsbalans en werkloosheid, aanpakt. Het noorden zou het zuiden nog steeds wegconcurreren ten nadele van laatstgenoemde. Zodoende lijken deze maatregelen alleen het probleem vanuit een noordelijk, korte-termijnperspectief op te lossen.

De fundamentele vraag is hier uiteindelijk wat noordelijke landen meer kost, noodhulppakketten of het verlies van inkomsten uit export (en mogelijk bannen)? Voor het noorden zou dit systeem van een interne markt met een gemeenschappelijk monetair beleid (de ECB), en met een toekomstig gemeenschappelijk fiscaal beleid, kunnen werken, ondanks de gelegenhedscrisis die zo nu en dan dienen te worden aangepakt: het gebrek aan concurrentie, onbelemmerde export, controle over zuidelijke uitgaven en de mogelijkheid voor noordelijke politici om hun zuidelijke collega's de schuld te geven van alle ellende is verlokkelijk. Het risico dat een toekomstige crisis in Zuid-Europa weleens onhandelbare negatieve economische gevolgen voor noordelijke landen mee zou kunnen brengen of dat een groeiende werkloosheid in zuidelijke landen de Europese politieke stabiliteit zou kunnen verstoren, valt dan echter niet uit te sluiten.

Herverdeling als oplossing

Eén mogelijkheid om de structurele uitdaging het hoofd te bieden, ligt het meest voor de hand: een bepaalde mate van herverdeling van de inkomsten van het centrum naar de periferie, zoals we dat zagen in het Nederlandse voorbeeld. Binnen landen worden lonen gelijk gehouden, gaan overheidssubsidies naar minder ontwikkelde gebieden en zijn de kosten van levensonderhoud en belastingheffingen vaak lager in de periferie. Op deze manier profiteren het centrum en de periferie van elkaar. De een biedt arbeid, de andere werk; de een levert grondstoffen, de ander kapitaal; de een treedt op als producent, de ander als markt. Deze mogelijkheid lijkt echter iedere vorm van ondersteuning te ontberen. Het idee dat noordelijke landen geld moeten gaan overmaken aan het Zuiden, gaat zowel noordelijke politici als burgers toch zeker

meerdere stappen te ver. Helaas mag men daarnaast gerust stellen dat bestaande EU-fondsen voor plattelandsontwikkeling of andere lokale sociaal-economische stimuleringspakketten niet in staat zijn deze rol te vervullen en het financiële en economische lot van zuidelijke landen te verzachten. Dit verandert echter niets aan het feit dat vanuit het centrum-periferieperspectief duurzame economische groei in de Eurozone in het algemeen en de periferie in het bijzonder slechts mogelijk is met een bepaalde mate van herverdeling.

Daniel Scholten is universitair docent aan de Technische Universiteit Delft (Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Sectie Economie van Infrastructuren).

Noten

- 1 Een verdere complicerende factor is de democratische onpopulariteit van overheidsbezuinigingen. Welke politicus of partij durft ingrijpend te bezuinigen, als grote delen van de samenleving afhankelijk zijn van overheidssteun?
- 2 D. Francis, 'Europe's continuing debt crisis highlights internal trade imbalances', op *Deutsche Welle* online, 17 maart 2010 (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5349490,00.html>).
- 3 *Ibid.*
- 4 World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2009-2010*.
- 5 Zwitserland, de Verenigde Staten en Singapore staan respectievelijk eerste, tweede en derde; Japan staat achtste, Canada negende.
- 6 Het voortduren van deze verhoudingen staat niet vast. De verscheidene economische en financiële problemen van zuidelijke landen kennen uiteenlopende, complexe oorzaken; vele daarvan zijn hier niet aan de orde gekomen. Als bijvoorbeeld Zuid-Europese landen netto exporteurs vis-à-vis de rest van de wereld zouden zijn, maar nog steeds netto importeurs vis-à-vis Noord-Europese landen, dan zou het handelsoverschot met de rest van de wereld eventueel de handelstekorten ten opzichte van Noord-Europese landen kunnen dekken. Daarnaast is het waarschijnlijk dat er regionale centra bestaan die wél met het centrum kunnen concurreren; het is aannemelijk dat er meer lagen van centrum-periferierelaties bestaan. Madrid, Milaan en Stockholm zijn mogelijke voorbeelden. Toch acht ik het van belang stil te staan bij de onevenwichtigheid tussen de economische ontwikkeling van Noord- en Zuid-Europese landen.

‘Eindelijk geen politici’: nu regeert Monti Italië na jaren Berlusconi

Silvio Berlusconi verliet op 12 november 2011 na achttien jaar de Italiaanse politiek. Zijn politieke carrière werd gekenmerkt door seksschandalen, belangenconflicten en juridische procedures. In het buitenland werd hij uitgelachen om zijn genante politieke optredens. In een ander West-Europees industrieland zou al veel eerder geroepen zijn om het aftreden van een premier die alle regels negeert of omzeilt. In Italië niet. Het was uiteindelijk de druk van de financiële markten die hem dwong te vertrekken. President Napolitano heeft Mario Monti, voormalig Eurocommissaris, aangesteld om Italië er economisch bovenop te helpen en moeilijke maar noodzakelijke hervormingen door te voeren.

Berlusconi

Italië was na afloop van de Tweede Wereldoorlog tientallen jaren een ‘geblokkeerde democratie’: hoewel het kabinet iedere paar maanden viel, waren het wel steeds dezelfde politieke partijen die regeerden. De christendemocraten en de socialisten deelden de macht. De communistische partij was altijd veroordeeld tot de oppositiebanken, maar zij steunde, achter de schermen, de regering. ‘Operatie Schone Handen’, het grote smeergeldonderzoek dat in 1992 van start ging, maakte een einde aan dit naoorlogse politieke systeem. Duizenden politici en ambtenaren werden betrappt op corruptie en verdwenen van het politieke toneel. Vrijwel alle politieke partijen werden opgeheven of ondergingen een radicale transformatie.

Berlusconi leek de enige kandidaat om het gat op te vullen dat de traditionele partijen na het smeergeldschandaal hadden achtergelaten. Hij verkondigde de juiste politieke boodschap op het juiste moment. Die boodschap was een diepgewortelde haat tegen het communisme, een sterk geloof in het Amerikaanse model van vrij ondernemerschap en de overtuiging dat de traditionele christendemocraten waren uitgeput en niet langer de katholieke waarden konden vertegenwoordigen. Bovendien was hij een nieuwkomer in de Italiaanse politiek en daarmee een outsider. Berlusconi presenteerde zichzelf als een intelligente zakenman en een zorgzame vader, die de nationale economie en het nationale prestige zou redden. De heldere centrale

thema's van zijn campagne in de altijd onbegrijpelijke Italiaanse politiek waren een doorslaggevende factor bij de verkiezingen.¹

Berlusconi's voornaamste succes was het samenbrengen van uiteenlopende politieke stromingen in een centrum-rechtse coalitie. In 1994 vormde Berlusconi een coalitie met de *Lega Nord* van Umberto Bossi en de *Alleanza Nazionale* onder leiding van Gianfranco Fini.³ Beide partijen konden niet méér van elkaar verschillen: Fini leidde een nationalistische partij met een fascistisch verleden en was voornamelijk populair in het zuiden van Italië, terwijl de populistische Bossi opriep tot onafhankelijkheid van Rome voor het rijke Noord-Italië. Ondanks de grote verschillen tussen de partijen is de centrum-rechtse coalitie jarenlang relatief stabiel geweest. Zo is het Berlusconi gelukt centrum-rechts een echte identiteit te geven.

De kracht van Berlusconi ligt ook besloten in de zwakte van de linkse partijen. Deze worden al jaren verscheurd door interne ruzies en constant wisselende formaties, terwijl het hun ontbreekt aan heldere verkiezingsprogramma's. De centrum-linkse coalitie slaagt er niet in om duidelijk te maken waar ze met het land heen wil en het lukt daarom niet om de centrumkiezer aan haar kant te krijgen. Naast de belangrijkste partij, de *Partito Democratico* onder leiding van Pier Luigi Bersani, wordt de linkerkant van het politieke spectrum bevolkt door talrijke kleine partijen, die onderling hopeloos verdeeld zijn. De oppositie is zo gefragmenteerd, dat zij niet kan regeren.

Structurele problemen

De huidige problemen van Italië zijn niet veroorzaakt door Berlusconi. Hij heeft ze echter ook niet actief aangepakt. Al bij zijn aantreden was duidelijk dat het land economisch moest hervormen. Maar Berlusconi durfde hier zijn vingers niet aan te branden. Bang om zijn populariteit te verliezen, liet hij de problemen alleen maar groter worden. De zwakke economische groei van Italië is te wijten aan een aantal structurele tekortkomingen in de economie en het overheidsapparaat.²

Zo heeft Italië een rigide arbeidsmarkt. De invloed van vakbonden is groot en de bestaande ontslagbescherming is voor bedrijven een reden om minder snel personeel aan te nemen. De arbeidsmarkt is eigenlijk in tweeën gesplitst: oudere werknemers met een vaste aanstelling worden beschermd, terwijl jongeren moeite hebben om een baan te bemachtigen. De jeugdwerkloosheid bedraagt bijna 28%; in het zuiden loopt dit percentage op tot 40%. Daarnaast draait de Italiaanse economie voor 72% op midden- en kleinbedrijven. Deze bevinden zich voornamelijk in het noordoosten van het land en draaien op familiebanden en persoonlijke connecties. Het probleem is dat ze niet zijn opgewassen tegen internationale concurrentie. De kosten voor innovatie en onderzoek zijn vaak niet op te brengen. Gemiddeld bedragen de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling in Italië slechts 1,1% van het bruto binnenlands product, vergeleken met het gemiddelde van 2,3% in de OESO-landen. Het lukt Italië daarom niet producten te ontwikkelen die nieuwe markten kunnen veroveren. Tot slot wordt Italië gekenmerkt door grote regionale ongelijkheid tussen het ontwikkelde noorden en het overwegend arme zuiden. Het gemiddelde inkomen in de zuidelijke regio's is zelfs minder dan de helft van die in het noorden, als gevolg van lagere productiviteit en een aanzienlijk lagere arbeidsparticipatie.

Italiaanse regelgeving blijft ver achter ten opzichte van de Europese norm. Om een bedrijf te beginnen in Italië, moet je als ondernemer zestien administratieve procedures doorlopen. Dat duurt gemiddeld tweeënzestig dagen en komt de concurrentiepositie van het land niet ten goede.³ Veel dienstverlenende beroepen hebben een beschermde status en staatsbedrijven worden zelden geliberaliseerd. De overheidssector is daarbij weinig efficiënt. Civiele procedures duren gemiddeld negen jaar en behoren daarmee tot de langzaamste in Europa. Het opleidingsniveau in Italië is laag. Slechts 10% van de Italiaanse beroepsbevolking heeft een universitaire of hogere beroepsopleiding (ter vergelijking: het gemiddelde percentage in de OESO-landen is 26%). De belastingdruk in Italië is hoog, terwijl het intussen maar niet lukt de 235 miljard euro per jaar aan belastingontduiking succesvol tegen te gaan.⁴

De maatregelen van Monti

Op 12 november 2011 diende Berlusconi zijn ontslag in bij president Napolitano. Het technocratische kabinet van Mario Monti kreeg vervolgens de taak een pakket bezuinigingsmaatregelen te implementeren die de economische groei een impuls moeten geven en moeten leiden tot herstel van het vertrouwen van de financiële markten in de Italiaanse economie. Het kabinet wordt gesteund door vrijwel alle politieke partijen. Ook de vakbonden, werkgeversorganisaties,

jongerenverenigingen en vrouwenorganisaties hebben hun steun uitgesproken voor de regering van Monti. Alleen de *Lega Nord* was fel tegen zijn benoeming en pleitte ervoor zo snel mogelijk nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

Monti laat er geen gras over groeien. Het eerste bezuinigingspakket van dertig miljard euro werd op 5 december jl. gepresenteerd aan het Huis van Afgevaardigden. Het pakket werd per decreet, genaamd 'Red Italië', uitgevaardigd en trad onmiddellijk in werking.

De ambtenarensalarissen worden bevroren tot 2014. De pensioengerechtigde leeftijd gaat omhoog naar 62 jaar voor vrouwen en 66 jaar voor mannen. Daarnaast wordt belastingontduiking aangepakt en gaan de belastingen omhoog. De belasting op luxe eigendommen stijgt en een zware onroerend-goedbelasting, die door Berlusconi was afgeschaft, wordt opnieuw ingevoerd. Italianen die hun zwarte geld terugbrengen naar Italië, moeten daar 1,5% belasting over betalen, iets waar Berlusconi juist een vrijstelling voor had afgekondigd. Naast de bezuinigingen wordt ook tien miljard euro uitgegeven aan fiscale maatregelen om de bedrijvigheid te stimuleren.

Het pakket werd door het Huis van Afgevaardigden aangenomen met 495 stemmen voor en slechts 88 stemmen tegen. Onder druk van de rechtse partijen, voornamelijk van Berlusconi's partij *Popolo della Libertà*, heeft Monti een aantal elementen uit het pakket geschrapt, zoals de vermogensbelasting en de liberalisering van beschermde beroepen, zoals taxichauffeur en apotheker. De omstreden belastingheffing op onroerend goed is naar beneden bijgesteld. Helaas pakken Monti's maatregelen de structurele problemen van de Italiaanse economie niet aan. Het bezuinigingspakket is voornamelijk gericht op verhoging van de toch al zware belastingdruk en niet op liberalisering en economische groei. Ignazio Visco, de gouverneur van de Italiaanse bank, maakte in december bekend dat de gemiddelde belastingdruk was gestegen naar 45%. Deze situatie is voor het bedrijfsleven onhoudbaar. Zowel Visco als ondernemersverenigingen riepen op tot dringende hervormingen om de belastingdruk te verlagen.⁵

Het tijdperk na Berlusconi

Berlusconi verdween via de zijdeur van het Palazzo Quirinale. Maar hij heeft bij zijn aftreden gezegd dat hij wil gaan werken aan een terugkeer in de regering. Zijn rol in de politiek is dus nog niet uitgespeeld. Na een overleg met Monti op 21 december zei hij dat zijn partij zich aan het herstellen is en zich klaarmaakt voor nieuwe verkiezingen.⁶ Hoewel hij Angelino Alfano, voormalig minister van justitie, benoemd heeft als zijn

opvolger, is een rol voor Berlusconi buiten de schijnwerpers moeilijk voor te stellen. De kans is groot dat hij zich alsnog opnieuw verkiesbaar stelt.

Zijn trouwe bondgenoot Gianfranco Fini is hij kwijt. Fini werd in de zomer van 2010 uit de coalitie gezet en richtte een nieuwe partij op: *Futuro e Libertà per l'Italia* (FLI). Fini is relatief jong voor de Italiaanse politiek, slechts 60 jaar. Het is hem in de jaren negentig gelukt om de *Alleanza Nazionale* geleidelijk aan afstand te laten nemen van haar neofascistische ideologie en te hervormen in de richting van een traditionele conservatieve partij. Sinds 2008 is Fini voorzitter van het Huis van Afgevaardigden. De laatste jaren had hij herhaaldelijk openlijk kritiek op de regering, wat in 2010 leidde tot een breuk met Berlusconi. Nu Berlusconi het veld heeft geruimd, kan Fini een grotere rol opeisen binnen de Italiaanse politiek. De toekomst voor de *Lega Nord* zonder Berlusconi als bondgenoot is onzeker. Buiten het noorden heeft *Lega Nord* weinig aanhangers. De partij draait om de 70-jarige Umberto Bossi, terwijl er geen zichtbare kandidaten zijn om hem op te volgen.

Berlusconi heeft in de media gezinspeeld op een toenadering tot de christendemocratische partij UDC. Maar Pier Ferdinando Casini, de leider van de UDC en van 2001 tot 2006 ook een bondgenoot van Berlusconi, heeft in 2008 gezworen dat hij nooit meer in een kabinet zou zitten dat door Berlusconi werd geleid. Sinds december 2010 vormen Fini en Casini samen met Francesco Rutelli, de leider van de liberale centrumpartij *Alleanza per l'Italia* (API), de zogenaamde 'Derde Pool'. Dit is een samenwerkingsverband tussen de parlementaire fracties van de partijen die een alternatief moet bieden voor de centrum-rechtse coalitie onder leiding van de *Popolo della Libertà*, de partij van Berlusconi. Thans bezitten ze nog geen 15% van de zetels in het parlement. Het is dus onwaarschijnlijk dat de partijen een effectief werkende coalitie kunnen vormen die in staat is verkiezingen te winnen.

Over de machtswisselingen in Griekenland en Italië is vaak gezegd dat de democratie wordt opgeofferd om de euro te redden. Deze opvatting lijkt de Italianen niet te deren. Dit is tekenend voor de politieke situatie in Italië, waarbij er een groot gat bestaat tussen het wettelijke kader van de staat en de maatschappelijke werkelijkheid van het land en de Italiaanse bevolking.⁷ Italianen hebben nooit vertrouwd op hun politici. De politiek is altijd teveel met zichzelf bezig en te weinig met het land. De meerderheid van de politieke klasse begrijpt niet dat ze een vertegenwoordigende functie vervult en zich moet inzetten voor het algemeen belang in plaats van persoonlijke verrijking. Het ontbreken van politici binnen de huidige regering wordt dus juist extra gewaardeerd:

'eindelijk geen politici' was de opgeluchte reactie van het Italiaanse publiek op het technocratische kabinet van de partijloze Monti.

De maatregelen die Monti heeft ingevoerd, zullen de Italianen zwaar vallen. Maar in zijn eerste twee maanden als premier heeft Monti meer daadkracht getoond dan de politici die de afgelopen achttien jaar aan de macht waren. Monti heeft aangegeven tot de verkiezingen in april 2013 te willen aanblijven. Dat geeft hem de tijd nog meer hervormingen door te voeren die nodig zijn om de Italiaanse economie te herstellen en misschien zelfs het vertrouwen van het publiek in de politiek terug te winnen. Sommige partijen uiten kritiek op de maatregelen van Monti, maar zolang de economische situatie in Italië niet verbetert, durft geen van hen aan te sturen op nieuwe verkiezingen.⁸ Net als Berlusconi voorheen kan Monti voorlopig profiteren van het feit dat er géén levensvatbaar alternatief is om Italië te regeren.

Laura Adè is als *training en research fellow* verbonden aan het Instituut Clingendael. Zij studeerde Italiaans aan de Universiteit Utrecht en verbleef aan de Universiteit van Rome, *La Sapienza*. Aan de Universiteit Utrecht behaalde zij een Master Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief.

Noten

- 1 Michael E. Shin & John A. Agnew, *Berlusconi's Italy. Mapping contemporary Italian politics*, Philadelphia, 2008, blz. 23.
- 2 IMF Country Report No. 11/176, *Italy: Selected Issues*, juli 2011.
- 3 M. Leijendekker, *Het land van de krul*, Amsterdam, 2007, blz. 134.
- 4 B. Severgnini, 'La trappola del pessimismo', in: *Corriere della Sera*, 20 december 2011.
- 5 R. Donadio & E. Povoledo, 'Italy tries raising the social stigma on tax evaders', in: *The New York Times*, 24 december 2011.
- 6 *Corriere della Sera*, 21 december 2011.
- 7 J. van Osta, *Geschiedenis van het moderne Italië. Tussen liberalisme en fascisme*, 's-Gravenhage, 1989, blz. 8.
- 8 *La Repubblica*, 18 december 2011.

Portugal en de Europese schuldencrisis: de eigen schuld

De toekomst van de euro staat ter discussie. Ongedisciplineerd financieel gedrag van Portugal, mijn huidige woonland, geldt terecht als één van de oorzaken. Maar er is meer aan de hand. Het gaat om meer dan enkel de financiële ontsporingen waar in de politiek en in de media de aandacht voornamelijk op wordt gevestigd. De problemen zijn veel complexer en minder eenvoudig op te lossen dan op het eerste gezicht lijkt.

Overbesteding in landen als Portugal staat niet op zichzelf. In de hele westerse wereld is sprake van overbesteding, zowel in de publieke als private sector. Welvaartsverbetering beschouwt menigeen als vanzelfsprekend. Ook niet-westerse landen gaan echter een steeds groter aandeel opeisen in de mondiale verdien capaciteit. Dat maakt de toekomst veel onzekerder. Voor Europa komt daar nog bij dat het maar niet wil lukken in dit continent tot meer politieke eenheid te komen. Ieder land blijft steken in zijn eigen verleden en is niet bereid bevoegdigheden over te dragen aan supranationale organen, zelfs niet onder een strikte democratische controle. Europa is gebouwd op louter goedbedoelde voornemens en op vrijwillig gemaakte afspraken. En dat werkt niet.

Bevolking draagt lasten voor falend overheidsbeleid

Portugal is één van de landen die het niet zo nauw hebben genomen met naleving van de in Europees verband gemaakte financiële afspraken. Daarmee heeft men een zware verantwoordelijkheid op zich genomen voor de toekomst van de euro en voor de politieke eenheid van Europa. Door zijn ongedisciplineerde begrotings- en schuldenbeleid ligt Portugal nu aan het infuus van een Europees Noodfonds. Een beroep op dat fonds vraagt offers. De garanderende landen, onder aanvoering van Frankrijk en Duitsland, stellen zodanige eisen, dat Portugal feitelijk onder curatele is gesteld. Voor de sanering van de overheidsfinanciën hebben de EU, de ECB en het IMF – de trojka – Portugal een zwaar bezuinigings- en hervormingspakket opgelegd. Dat vraagt grote offers van de

bevolking, dat de lasten moet dragen van het falende overheidsbeleid.

De verdeling van de lasten moet echter wel op een rechtvaardige manier plaatsvinden, omdat anders de schrijnende economische en sociale ongelijkheid in de samenleving nog verder wordt versterkt en de solidariteit zwaar op de proef wordt gesteld. Naast ingrijpende bezuinigingsmaatregelen, door een substantiële afslanking van de overheidssector en door beperking van de sociale uitkeringen, zullen de belastingontduiking en de corruptie krachtig bestreden moeten worden. Ook moet serieus gekeken worden naar een geleidelijke privatisering van eigendommen in de publieke en semipublieke sector, zo nodig onder regie van de trojka. Maar ook andere maatregelen kunnen verlichting brengen, zoals een herkapitalisatie van de overheidsschuld en het 'stretchen' van uitstaande leningen. Naar het voorbeeld van Griekenland zou van de gezamenlijke crediteuren ook gevraagd kunnen worden een deel van hun vorderingen op Portugal als oninbaar af te schrijven.

Overheid

Een *duurzame oplossing* van de gerezen problemen ligt voor Portugal feitelijk besloten in de *hervormingsagenda*, omdat anders slechts de symptomen bestreden worden en niet de oorzaken worden weggenomen. De Portugese samenleving kampt met een gebrekkige werking van de democratie en met een falend overheidsapparaat. Het houden van vrije verkiezingen is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor een goed functionerende democratie. Ook na de afschaffing van de dictatuur in 1974 bleef de publieke sector heel dominant en behoudend aanwezig. Hier wreekt zich dat Portugal in het verleden nauwelijks in staat was een democratische traditie op te bouwen. Alles wordt *top-down* georganiseerd en aangestuurd op basis van een overdosis aan verouderde wet- en regelgeving, waaruit men soms op de werkvloer nauwelijks nog wijs kan worden.

Decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden komt in het Portugese woordenboek niet of nauwelijks voor. En voor zover er sprake van is, is men daar op de werkvloer niet enthousiast over. Het dragen van verantwoordelijkheden is eng als je het niet gewend bent en daarvoor niet bent opgeleid. Men schuift de verantwoordelijkheid liever door naar een hoger echelon. Dat is wel zo veilig, vooral als in een sterk hiërarchische organisatie het management verantwoordelijk gedrag niet nadrukkelijk ondersteunt. Gedragsverandering is noodzakelijk. Bureaucratie leidt niet tot een duidelijke en ondubbelzinnige toepassing van wetten en voorschriften, maar tot nodeloze verdraging in de besluitvorming, tot lage arbeidsproductiviteit en tot corruptie en machtsmisbruik. Zo worden betalingen door de overheid soms lange tijd opgehouden of voorlopig afgewezen. Als door de veelheid van voorschriften de controle op de naleving daarvan te wensen overlaat, is de weg immers vrij voor een eigen interpretatie en handelwijze. Zo ook kan het wel zes jaar duren voordat een besluit wordt genomen over een ingediende bouw aanvraag. En een uitspraak van de rechter in een eenvoudige civiele procedure kan wel tien jaar op zich laten wachten. Dergelijke situaties tasten de rechtszekerheid van de burger aan en nodigen sommigen uit een andere dan de koninklijke weg te bewandelen om problemen op te lossen. Hoe groter de bureaucratie, hoe vaker van de voorgeschreven paden wordt afgeweken en hoe sterker de neiging tot corruptie.

Bureaucratie

Ook brieven worden vaak niet beantwoord, of heel laat. De overheid functioneert niet goed, in haar financiële gedrag, maar ook niet in de benadering van de burgers. Zij houdt er niet van op haar taken en verantwoordelijkheden aangesproken te worden. Zij stelt haar eigen regels vast, die de desbetreffende ambtenaar ook nog naar eigen inzicht en zonder controle toepast. De overheid vervreemdt de burger van zich door haar afstandelijk en weinig dienstverlenend gedrag. Het gedrag komt over als arrogant en autistisch. De overheid legt geen verantwoording af. Sterker nog, aandringen op overleg, wat in een goed functionerende democratie mogelijk is, kan leiden tot intimidatie, machtsmisbruik en willekeur.

Na de revolutie van 1974 heeft Portugal opnieuw een stap nodig op weg naar een volwassen en goed functionerende democratie, waarin het besef als vanzelfsprekend wordt aanvaard dat de overheid er is voor de burgers en niet andersom. Het gedrag van de overheid verraadt dat Portugal zijn dictatoriale verleden nog niet volledig heeft afgeschud. Op grond van verscheidene waarnemingen is de conclusie gerechtvaardigd dat Portugal nog steeds te maken heeft met een tekort aan democratie. Daarvoor is in het verkeer tussen overheid en burger nog teveel sprake van rechtson-

gelijkheid. Het wordt hoog tijd dat de Portugezen assertiever worden en dat het land aan de burgers wordt teruggegeven door het scheppen van meer inspraak en overlegmogelijkheden en bijvoorbeeld door het uitbreiden van het interventiegebied en de bevoegdheden van de Ombudsman. Maar er zal nog heel wat water door de Taag moeten stromen, voordat de burger zich dicht bij de staat voelt staan. Het lijkt erop dat bureaucratie, machtsmisbruik en corruptie onverbrekkelijk verbonden zijn met de cultuur van het land. Dat maakt Portugal er niet aantrekkelijker op om in te investeren en draagt niet bij aan het oplossen van de huidige financiële problemen.

Banken

Dezelfde *top-down*-benadering doet zich overigens ook voor bij andere instellingen. De banken zijn daarvan een uitgesproken voorbeeld. Het valt op dat zij sterk op de consument gericht zijn en weinig ervaring hebben met bedrijfsfinancieringen. Maar zelfs in de retail sfeer is hun productassortiment beperkt. Zo heeft men van vermogensbeheer nog nauwelijks gehoord of er nog maar weinig ervaring mee opgebouwd. In geval van bedrijfsfinancieringen worden vrijwel geen bedrijfsbezoeken afgelegd; ook niet als de klant erom vraagt. Men is louter cijfermatig geïnteresseerd. Lokale functionarissen hebben vrijwel geen invloed op de beoordeling van een kredietaanvraag. De functie van een kantoor is in hoofdzaak die van een kaskantoor. De besluitvorming over een kredietaanvraag loopt via allerlei schijven en behoeft uiteindelijk de goedkeuring van het hoogste echelon. Kortom, een technocratische besluitvorming, die heel veel tijd vraagt.

De *retail*-activiteiten, met inbegrip van het betalingsverkeer, vormen de belangrijkste inkomstenbron. Dit heeft alles te maken met de sterke gerichtheid op de binnenlandse consumptieve bestedingen. De goedkope euro maakte het mogelijk vooral te investeren in de bouw en aanverwante sectoren. Door de overbesteding komt daar nu een einde aan. Portugal staat met lege handen, omdat het nooit iets gedaan heeft aan exportbevordering. Er is geen sprake van een evenwichtig samengesteld productiepakket. Men hield de luiken gesloten, leefde met de eigen tradities en trok zich ook niets aan van de nationale schande dat zovele Portugezen, hoog- en laagopgeleiden, bij gebrek aan voldoende toekomstperspectief of werk, naar het buitenland trokken en zich in een diaspora over de wereld verspreidden.

De burgers verhoogden met steun van de banken hun welvaart op krediet. Maar het consumptisme kent zijn grenzen. Dat ervaren ook de banken. Doordat zij zich zo sterk hebben gericht op de binnenlandse consumptieve bestedingen, zijn zij technisch, organisatorisch en commercieel sterk achter-

gebleven. Zij zullen behoorlijke bedragen moeten afschrijven op hun uitstaande vorderingen. De door de Bank for International Settlements en de recent binnen de EU voorgeschreven vermogensversterking wordt hierdoor zwaar op de proef gesteld. Op grond van haar eigen financiële problemen zal de Portugese overheid niet kunnen bijdragen aan de oplossing van dit probleem. Een versterkt beroep op het Noodfonds lijkt dan onafwendbaar.

Portugal heeft een *andere economische structuur* nodig, die meer op het bedrijfsleven en vooral op de export gericht moet zijn. De hulp van een financieel gezond bankwezen is daartoe onontbeerlijk, maar de middelen en de *know how* ontbreken daarvoor. Overname door buitenlandse banken ligt evenmin voor de hand, omdat daarvoor in de Portugese economie de synergetische voordelen ontbreken. Ook is nog heel weinig gedaan aan schaalvergroting van de banken. In vrijwel elk dorp zijn nog steeds minstens vier tot vijf kantoren gevestigd. Kortom, het Portugese bankwezen verkeert in een spagaat; zijn continuïteit staat op het spel en dat kan opnieuw een wissel trekken op het noodzakelijk herstel van de economie. De door de *rating agencies* aan de Portugese banken toegekende junkstatus is alleszins begrijpelijk.

Turnaround-operatie

De wissel moet om, anders blijft Portugal in de bezemwagen van Europa. De Portugese samenleving en economie moeten ingrijpend vernieuwd worden. Daarvoor zijn politieke durf en doorzettingsvermogen, maar vooral bestuurlijke en organisatorische kwaliteiten nodig. En wellicht ook enige assistentie van buitenaf. Zoals in de glorie tijd van de Portugese geschiedenis het vooral de joden waren die zorgden voor de economische en politieke expansie. Na hun verdrijving door de inquisitie naar de Noordelijke Nederlanden kwam daar een einde aan.

De overheid moet zich dienstbaar gaan opstellen, haar economisch beleid meer richten op export. De acquisitie van buitenlandse bedrijven moet vooral gericht worden op bedrijven met een hogere toegevoegde waarde. De overheid moet niet alleen kijken naar de huidige samenstelling van de arbeidsmarkt, maar vooral naar het benodigde arbeidspotentieel in een groeiende markt. Het onderwijs en de zorg moeten verbeterd worden om de hoger opgeleiden uit eigen kweek vast te houden en Portugal attractiever te maken voor buitenlandse vestigingen. De banken zullen in deze 'turnaround'-operatie hun beleid moeten aanpassen aan het gewijzigd, op groei gericht overheidsbeleid. De tweedeling in de samenleving, de bureaucratie en de corruptie moeten krachtig bestreden worden. Maar ook het bedrijfsleven moet zich aanpassen; van productgerichte naar klantgerichte aanpak.

Integratie

De grondige renovatie van de Portugese samenleving is nodig om de aansluiting bij de rest van Europa te behouden. Misstanden, zoals het gebrek aan discipline, mogen niet langer worden toegedekt met een beroep op eeuwenlang bestaande tradities. Achteraf beschouwd ware het beter geweest als ook die niet-economische factoren een rol hadden gespeeld, naast economische en politieke overwegingen, bij het vaststellen van de toetredingsvoorwaarden tot een Verenigd Europa. Het gebrek aan discipline staat niet op zichzelf, maar vormt inherent onderdeel van de Portugese cultuur. Het valt niet in te zien dat dit op grond van de huidige financiële problemen snel zal veranderen. Portugal zal voortdurend gecoacht moeten worden. De dominante positie van de overheid nodigt uit tot bureaucratie en machtsmisbruik en tot corruptie en belastingontduiking. Als de eurocrisis ons iets heeft geleerd, dan is het wel dat *culturele aspecten* minstens zo belangrijk zijn als financiële criteria voor het bepalen van de toetredingsvoorwaarden tot de monetaire unie, zolang er geen sprake is van een politieke unie die corrigerend en stimulerend kan optreden.

Er is sprake van een dubbele moraal. Diverse landen in de Eurozone, waaronder Portugal, moeten orde op zaken stellen en hun samenleving grondig reorganiseren. Maar het past de andere landen niet slechts met een beschuldigende vinger naar deze landen te wijzen, als zij zelf niet bereid zijn over hun eigen schaduw heen te stappen en bevoegdheden over te dragen. Een federatief Europa, met een eigen belastinggebied en uitvoeringsorganen, onder sterke democratische controle van het Europees Parlement en gebaseerd op het beginsel van subsidiariteit, is op den duur de enig werkbare oplossing. Maar zolang die niet bestaat, is financiering via *eurobonds* toekomstmuziek en zal Portugal zich moeten schikken in een onder strak Europees toezicht uitgevoerde bezuinigings- en hervormingsagenda.

Portugal is een prachtig land om in te wonen, maar thans (nog) geen land om in te investeren. Er moet dus in geheel Europa nog heel veel werk worden verzet alvorens van een economische en politieke eenheid kan worden gesproken. Dat kan nog jaren duren. Maar daar moet dan nu eindelijk een begin mee worden gemaakt.

Drs. S. Martin is oud-directeur van de NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) te Den Haag

Belgische politiek in tijden van neuro en zeuro

België behaalde een wereldrecord regeringsvorming dat zeer moeilijk te doorbreken is, een spectaculair record voor een gevestigde democratie in het hart van Europa, met ruim anderhalf jaar een 'ontslagnemende' of waarnemende regering. Uiteindelijk kwamen er zware internationale druk en een heilig man aan te pas om eindelijk, op 6 december 2011, een regeringsploeg te vormen. Heel wat Belgen en buitenlanders vreesden dat het er na de verkiezingen van 13 juni 2010 nooit meer van zou komen. Talrijk waren de berichten over het nakend einde van deze tweelandenstaat; legio waren de gniffelende beschouwingen over het protest van het Belgenvolk, dat zich in dat malle regeringloos land beperkte tot baardgroei, een frietrevolutie of apathie.

Maar begin december 2011 zorgden een *downgrading* van de zijde van een *rating agency*, waarschuwingen van de Europese Commissie (in het kader van de *six pack*-maatregelen en -voorschriften) en vooral de galopperende *spread* en dus rentelast voor de grote Belgische overheidsschuld toch voor een versnelling van het al ontluikend akkoord van de zes-partijenformatie. In binnen- en buitenland werd de compromiskunst van de nieuwe, jonge Belgische politieke elite onderschat. Zoals ook de werking van de ontslagnemende regering-Leterme zo vaak was onderschat. Het concept van lopende zaken werd zo hard opgerekt tot het bijna op een normale regering leek.

Het belang van de externe druk, als laatste duw die nodig was om de formatie eindelijk naar een akkoord te kantelen, is niet te onderschatten; maar deze druk mag ook niet overschat worden. Op 11 oktober 2011 bereikten acht partijen (Vlaamse en Franstalige groenen, socialisten, liberalen en christendemocraten) eindelijk het zogenaamde 'vlinderakkoord', genoemd naar de strikjes waarmee premier Di Rupo stijlvol het witte hemd dichthoudt. Met dat akkoord, waarmee de staat en de financieringswet werden hervormd, was een belangrijke horde in de formatie gepasseerd. Maar dan wachtten er nog een moeilijke begrotingsopmaak (het vinden van 11,3 miljard euro om het tekort in 2012 te beperken tot 2,8% van het BBP) en een moeilijk debat over sociaal-economische hervorming (o.a.

hervorming van het pensioenstelsel), die Belgische leiders al jaren voor zich uitgeschoven hadden.

Dat duwtje van buitenaf bleek ook in het verleden een handig instrument om het Belgisch binnenlands beleid te stroomlijnen. Zo maakte eerste minister Dehaene in de jaren negentig handig gebruik van de mantra van de Eurozone om forse besparingen (bezuinigingen) door te voeren. Maar die 'truuk met de externe druk' leek in eerdere fasen van de voorbije formatie minder overtuigend te zijn. Omdat de binnenlandse tegenstellingen dieper waren dan ooit tevoren.

Nochtans werd sinds juni 2010 ontelbare keren de Europese financiële, en inmiddels ook economische, crisis ingeroepen om de onderhandelende partijen tot spoed aan te manen. *Spreads, ratings, Sixpacks*, enz. behoren intussen tot het standaard-Wetstrategie (het jargon dat in Belgische politieke kringen wordt gehanteerd), toch leek het er lang op dat de druk van de beurzen en van het Schumanplein (zetel van de Europese Commissie) niet volstonden om de traditionele (communautaire en sociaal-economische, die vaak samenvielen) tegenstellingen van de Belgische politiek te boven te komen. De discussie tussen de neuro-strategie, die wil besparen en een zuinig economisch beleid wil voeren, en het zeuro-beleid, eerder gericht op extra investeringen, uitte zich in België in een debat over de reactie op de Europese aanbevelingen: rechts wenste die onverkort door te voeren, als was het een dictaat; links las een aanbeveling als een suggestie waarvan afgeweken kon worden en wilde vooral slim saneren: voldoende overheidsinvesteringen openlaten om de groei een kans te geven. Daarom bleef de formatie ook na het zo moeilijk bereikte communautair akkoord een *thriller*.

'Een pijnlijk gevoel van schaamte' (aldus *De Morgen* op 22 november 2011) overviel de Vlaamse krantencommentatoren, toen ze berichtten over de formatie die na 527 dagen onderhandelen opnieuw leek te stranden. De Belgische rente op de internationale obligatiemarkt schurkte tegen een nooit eerder vertoonde 5,5% aan, de Europese Commissie dreigde alweer met economische sancties. Maar de formatie leek te mislukken, omdat men zich weinig aantrok van

al die externe waarschuwingen. De liberalen, vooral de Vlaamse, zetten zoveel druk op de Waalse socialistische formateur, dat die zijn ontslag aanbood. De koning hield dat ontslag in beraad, wegens het ontbreken van een alternatief, de pers omschreef de huidige premier in *prime time* schaamteloos als een 'drama Queen'.

Maar het drama bleef uit. Nog vóór Di Rupo aan de koning kon laten weten dat hij zijn opdracht voort zou zetten, was binnen 48 uur een akkoord nodig: op vrijdag werd de *rating* van België verlaagd, op maandag zouden de markten de al fors stijgende rente nog meer opschroeven. Het was het begin van een ongeënd lange vergadermarathon. Het hoofdstuk over de begroting en over sociaal-economische hervormingen was het sluitstuk van het regeerakkoord. Daarna moesten alleen nog enkele punten uit het asielbeleid worden afgewerkt. Werd dat akkoord vanaf nu opgebouwd in 48 uur? Natuurlijk niet. Maar die externe druk was het extra duwtje in de rug. Of het zonder dat duwtje ook zo snel was gegaan, dat zullen we nooit weten.

Nochtans was er al eerder forse externe druk op de formatie – al vrij vroeg in de regeringsonderhandelingen. Volgens de verklaring van Di Rupo die volgde op zijn ontslag als preformateur na 77 dagen regeringsvorming, was vanwege de sociaal-economische toestand een compromis rond de staatsvorming dringend: 'anders storten we het land in de politieke chaos'. Hij sprak die woorden op 30 augustus 2010. Nadien zou de 'externe druk' nog vaak als strategisch middelje gebruikt worden om de tegenstander tot concessies te dwingen, maar het bracht de toppolitici niet dicht bij elkaar. Soms integendeel. De dreigende internationale markten en de Europese aanbevelingen versterkten namelijk de klassieke links-rechts-tegenstelling tussen arbeid en kapitaal. Dit was al voelbaar tijdens de campagne die aan de verkiezingen van 2010 voorafging, maar werd zeer expliciet toen de coalitiepartners na het sluiten van een communautair akkoord rond de tafel gingen zitten voor onderhandelingen over de begroting voor 2012 en over de sociaal-economische hervormingen.

Sociaal-economische agenda

Hoewel niet onverkort gesteld kan worden dat het regeringscompromis er niet enkel kwam omwille van de dreigende internationale markten en de druk van Europa, kan men niet om de vaststelling heen dat de sociaal-economische agenda wél door deze externe

factoren werd bepaald. Zo vertrok de sociaal-economische discussie bij de regeringsvorming duidelijk vanuit de zes aanbevelingen die de Europese Raad, op voorstel van de Commissie, op 12 juli 2011 aan België deed in het kader van het Europees semester.¹ De sociaal-economisch rechtse partijen wierpen zich daarbij op als de verdedigers van de aanbevelingen en bewerkten de publieke opinie door te stellen dat het quasi-wetten (regelingen met de kracht van wet) zijn, waar België niet onderuit kan.

De linkerszijde beschouwde deze aanbevelingen louter als een inspiratiebron, die voor de rest geen bindend karakter hebben. Een verloren gewaande breuklijn deed zo, via de economische crisis en de manier waarop de EU daarmee tracht om te gaan, een opvallende herintrede in de Belgische politiek. Het was voor het eerst sinds medio jaren '90 van de vorige eeuw dat links en rechts zo verdeeld waren over de sociaal-economische richting die België moest inslaan. Maar een dreigende economische recessie en een Europese monetaire en budgettaire crisis zetten die tegenstelling weer op scherp. Dat maakte de regeringsvorming er niet eenvoudiger op.

Vooral de liberale partijen waren opgetogen over de bakens die de Europese Unie met haar aanbevelingen uitzette. Zo werd ten eerste van België verwacht dat het de begroting op orde brengt en de 3%-norm respecteert. Hierover was relatief weinig discussie. Zowel de linkse als de rechtse partijen rond de onderhandelingsstafel waren het erover eens dat het begrotingstekort in 2012 tot 2,8% beperkt zou moeten blijven. Discussie was er wel over de manier waarop deze begrotingsdoelstelling moest worden bereikt. De EU adviseerde, tot grote tevredenheid van de liberale onderhandelaars, in haar rapport vooral om aan de uitgavenzijde de nodige inspanningen te leveren. De begroting moest dus op de rails worden gezet door vooral te saneren en niet door nieuwe belastingen. Een antiek aanvoelend discours van belastingen tegenover besparingen overheerste daarop wekenlang de Wetstraat.

Uiteindelijk werd een compromis bereikt, waarbij de begrotingsinspanning in 2012 voor 42% uit bezuinigingen zal bestaan en voor 34% uit nieuwe belastingen. De overige 24% moet van diverse maatregelen komen, zoals de strijd tegen sociale en fiscale fraude, terugverdieneffecten en de nucleaire rente, ofwel de belasting die kerncentrales opgelegd wordt omdat ze langer open mogen blijven en dus winst maken op afgeschreven installaties. In het laatste zittingsjaar van de legislatuur, t.w. 2014, zou het aandeel belastingen

gedaald moeten zijn tot 28% en de besparingen gestegen tot 58%.

Pensioenleeftijd en loonindexering

Naast een ernstige begrotingsdiscipline riep de EU België ook op structurele sociaal-economische hervormingen op een aantal terreinen door te voeren. Vooral over de interpretatie van deze eisen ontspoon zich een levendige discussie. In zijn tweede aanbeveling dringt de EU er immers op aan dat Belgen langer gaan werken. Concreet moet België trachten om vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt te voorkomen, via o.a. het aanpassen van het systeem van het brugpensioen. Ten tweede denkt Europa aan koppeling van de pensioenleeftijd aan de verhoogde levensverwachting, m.a.w. verhoging van de pensioenleeftijd. In het uiteindelijke akkoord werd vooral het brugpensioen aangepakt. Niettegenstaande dit systeem van vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt volgens sommige commentatoren een van de meest genereuze stelsels van Europa² blijft, kan men niet om de vaststelling heen dat het brugpensioen sterker op liberale leest werd geschoeid. Vanaf 2013 ligt de leeftijdsgrens om via brugpensioen de arbeidsmarkt te verlaten voor *bedrijven in herstructurering* immers op 55 jaar. Dat wil zeggen dat de leeftijdsgrens met vijf jaar werd opgetrokken – een aanpassing die door de linkerzijde zeker als pijnlijk wordt ervaren.

Toch werd in typisch Belgische stijl nog een compromisoplossing voorzien voor bedrijven in moeilijkheden. Daar wordt de leeftijdsgrens pas in 2018 opgetrokken. Op die manier kan een groot metaalverwerkend bedrijf in Franstalig België (Arcelor), dat op het punt staat om 1.500 arbeiders op straat te zetten, nog tegen 'gunstige' voorwaarden zijn grote herstructurering doorvoeren. Daarmee vermijden de Franstalige socialisten van de PS heel wat heibel met strijdvaardige *metallo's*, de Waalse socialistische metaalvakbond. Het is en blijft uiteraard België.

In tegenstelling tot heel wat Europese landen wordt de wettelijke pensioenleeftijd in België niet opgetrokken. Die grens blijft op 65 jaar liggen. Dat is een opvallende desavouering van de Europese *mainstream*, maar het Belgische pensioenprobleem is er dan ook vooral een van een lage feitelijke pensioenleeftijd. Werknemers gaan gemiddeld op hun 58ste jaar met pensioen, terwijl dit elders in Europa doorgaans later gebeurt. De voornaamste uitdaging ligt in België dan ook in het dichterbij elkaar brengen van de feitelijke en wettelijke pensioenleeftijd. Daar werd dan ook

werk van gemaakt door het *individueel brugpensioen* op te trekken van 58 naar 60 jaar, met een vereiste loopbaan van 40 jaar in plaats van 35 nu.

Europa werd door de onderhandelaars maar beperkt gevolgd in de eisen die gesteld werden met betrekking tot de arbeidsmarkt. Zo komt er geen loonlastenverlaging voor de leeftijdsgroepen die moeilijk aan de slag raken, en evenmin een verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar consumptie of milieuvervuiling. Integendeel zelfs, er werd zelfs sterk gesnoeid in fiscale aftrekken voor energiebesparende investeringen. Waar wel werk van gemaakt werd, is de verlaging van de werkloosheidsuitkering: hoe langer de werkloosheid duurt, des te lager de uitkering. Dat moet Belgen activeren om sneller op zoek te gaan naar een nieuwe baan. De door de liberalen gevraagde beperking van uitkeringen in de tijd is niet doorgevoerd, al worden de regels strenger en wordt de uitkering afgetopt. België blijft met deze eeuwigdurende uitkering de uitzondering in Europa, maar het wordt daarvoor door de Europese Commissie niet op de vingers getikt.

Een laatste belangrijk knelpunt was het al dan niet behouden van de *automatische loonindexering*, die ervoor zorgt dat de lonen automatisch worden aangepast aan de inflatie. De lonen stijgen daardoor sneller dan in het buitenland, met als gevolg dat de concurrentiepositie van de Belgische economie erop achteruit gaat. Van Europa moet het loonindexeringssysteem dan ook worden hervormd om de concurrentiepositie veilig te stellen. Gemakshalve werd deze discussie herleid tot een tegenstelling tussen voor- en tegenstanders van de afschaffing van de loonindexering. Nochtans wensde geen enkele van de partijen rond de tafel afschaffing van dit mechanisme. Alleen willen de liberale onderhandelaars dat het systeem wordt hervormd, zodat de lonen minder snel zouden stijgen. Ze spiegelen zich daarbij aan het Duitse model, waar de loonpolitiek in functie staat van de uitvoer. Volgens de linkerzijde is de index een soort thermometer die wijst op de stijging van de kosten van levensonderhoud en moeten vooral die kosten – in het bijzonder de in België zeer hoge energieprijzen – worden aangepakt. Bovendien, aldus links, offert Duitsland daarmee de koopkracht van zijn eigen burgers op, ten voordele van de export, en zijn het niet de Belgische lonen die omlaag moeten, maar de Duitse lonen die moeten stijgen. De kunstmatige loonbeperking dreigt volgens de linkerzijde Europa in een spiraal van neerwaartse sociale concurrentie te brengen.

Aan het loonindexeringsmechanisme werd uiteindelijk niets veranderd. De regering-Di Rupo legde de Europese aanbeveling hierover naast zich neer. Al zal via een zijweggetje toch geprobeerd worden de lonen met een trager tempo te laten stijgen. De regering nam immers maatregelen om de energieprijzen onder controle te houden. Aangezien vooral de energieprijzen verantwoordelijk zijn voor de inflatie, zouden de lonen op die wijze concurrerender moeten blijven ten opzichte van het buitenland.

Communautair akkoord

De sociaal-economische discussie kan niet los gezien worden van de communautaire onderhandelingen. Ten eerste omdat sociaal-economische discussie voor een deel communautair geladen is. *Grosso modo* loopt de scheidslijn tussen degenen die vooral willen besparen en zij die vooral nieuwe inkomsten zoeken, vaak samen met de taalgrens. Nogal wat Vlaamse partijen zijn meer dan Franstalige bereid uitkeringen in te perken; Franstalige partijen hadden minder moeite dan de Vlaamse om de werknemers meer belasting te laten betalen voor particulier gebruik van hun auto's van de zaak. Dat er relatief meer uitkeringen in Franstalig België en relatief meer gebruik van door de werkgever ter beschikking gestelde auto's in Vlaanderen wordt genoteerd, is niet vreemd aan die discussie. Het zijn *twee verschillende sociaal-economische landsdelen*. De meerderheid van de Franstalige kiezers stemde in 2010 immers voor sociaal-economisch linkse partijen, terwijl de overgrote meerderheid van de Vlamingen voor centrum-rechtse partijen stemde. De meest recente stembusgang is in dat opzicht niet uitzonderlijk, aangezien Wallonië met zijn industrieel verleden de bakermat is van de (socialistische) arbeidersbeweging. Wallonië stemt dan ook van oudsher linkser dan Vlaanderen.

Deze tegengestelde sociaal-economische visie lag zelfs aan de basis van de federalisering van België. Toen Vlaanderen in de jaren 1960 economisch het initiatief nam, stuurden Waalse regionalisten aan op economisch zelfbestuur, omdat de economische visie in het zuiden van het land onverenigbaar bleek met de visie van de Vlaamse meerderheid in België. Regionalisering van het economisch beleid moest het zuiden van het land de mogelijkheid bieden de economische neergang met socialistische recepten te bestrijden in plaats van zich te laten dicteren door *l'état Belgo-flamand*, de Belgische staat in handen van de conservatieve katholieken. De Waalse regionalist

Renard verwoordde het zo: 'Le peuple Wallon est mûr pour la bataille. Nous ne voulons plus que les cléricaux flamands nous imposent la loi. Le corps électoral socialiste représente 60% des électeurs en Wallonie. Si demain, le fédéralisme était instauré, nous pourrions avoir un gouvernement du peuple et pour le peuple. On veut punir les Wallons parce qu'ils sont socialistes.'³

De sociaal-economische en de communautaire breuklijnen zijn dus op een haast ingenieuze manier met elkaar verweven: niet alleen maatschappelijk, ook in het regeerakkoord van het kabinet-Di Rupo. De uitvoering van het sociaal-economisch akkoord hangt immers samen met de goedkeuring van de zesde staats-hervorming, die de regeringsvorming ruim 400 dagen blokkeerde. De liberale partijen wilden alleen meezitten aan de communautaire onderhandelingstafel als zij in ruil op hun favoriete terrein, de sociaal-economische materie, mochten scoren. Hoewel niemand dacht dat de liberalen het zouden durven de moeilijk bevochten staats-hervorming te verbreken omdat ze hun sociaal-economische zin niet kregen, sloot niemand dat ook helemaal uit. In het communautaire was het vooral CD&V, die na de breuk van het kartel met N-VA haar eigen koers moest vinden, die haar grote hervorming uit de brand moest slepen.

Op 14 september 2011, na 458 dagen formatie, bereikten de onderhandelaars van de acht partijen (zes regeringspartijen, aangevuld met de groene partijen Ecolo en Groen!) een akkoord rond de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV).⁴ Een akkoord dat als 'historisch' werd onthaald, omdat dit probleem al 50 jaar onoplosbaar was. Bovendien ging het om een vrij 'propere' splitsing. Een splitsing zonder al te veel addertjes onder het gras. Halle-Vilvoorde wordt losgemaakt van Brussel en bij de kieskring Leuven gevoegd. Op die manier ontstaat de kieskring Vlaams-Brabant en komt een einde aan een ongrondwettelijke situatie. Bovendien wordt de taalgrens nu ook een politieke grens, waardoor een einde zou moeten komen aan de verfransing van de rand rond Brussel. De zes Vlaamse faciliteitengemeenten rond Brussel waar reeds veel Franstaligen wonen, vormen een uitzondering op de splitsing. Daar kunnen kiezers immers nog steeds voor Brusselse lijsten (lees: Franstalige politici) stemmen als ze dat willen.

De splitsing van BHV kwam er op aandringen van de Vlaamse partijen, maar brengt vreemd genoeg mee dat in de Kamer van volksvertegenwoordigers 1 of 2 Vlaamse zetels verloren gaan, en wel omdat die

Vlaamse kandidaten niet meer kunnen rekenen op stemmen uit Halle-Vilvoorde. De Vlaamse numerieke meerderheid in het parlement schiet er dus bij in. Dit wordt deels gecompenseerd omdat aan de splitsing van de kieskring de vernieuwde senaat is gekoppeld. Die wordt vanaf 2014 bijna uitsluitend een deelstaatsparlement naar Duits model, maar via institutionele spitstechnologie werden in de vernieuwde 'eerste kamer' ook compensaties voorzien voor de verliezen die zowel Vlamingen als Franstaligen leden met de splitsing van BHV.

De grote hervorming van een slecht functionerend Brussels gewest bleef uit, maar er werd wel een einde gemaakt aan een reeks absurditeiten, waarbij bijvoorbeeld langs de ene kant van een straat een ander parkeerbeleid werd gevoerd dan aan de andere kant, omdat de twee straathelften op het grondgebied van twee Brusselse gemeenten liggen (het Brussels Hoofdstedelijk Gewest telt 19 gemeenten). De grootste verandering voor Brussel is dan ook dat het gewest voortaan kan rekenen op een verhoogde federale dotatie van 461 miljoen euro per jaar. Dat was een van de compensaties voor de splitsing van BHV. De Franstalige partijen, die door het lage aantal Nederlandstalige inwoners van de hoofdstad de Brusselse politiek monopoliseren, drongen daarop aan en toonden zich in ruil bereid te onderhandelen over een vernieuwde financieringswet. De Vlaamse oppositie, vooral N-VA, roept nu dat de splitsing is gekocht met Vlaams geld; Vlamingen dragen immers meer bij aan de federale kas waaruit de extra financiering van Brussel komt.

Consumptie- of zakgeldfederalisme

De *financieringswet* regelt hoeveel geld de deelstaten in België krijgen uit de federale pot en hoe dat geld tussen de diverse overheden wordt verdeeld. Die wet moest worden aangepast, omdat de federale kas structureel verliesgevend was geworden en de Vlaamse partijen aandrongen op meer verantwoordelijkheden en meer fiscale autonomie voor de deelstaten. De federale overheid had te weinig middelen om haar eigen bevoegdheden te betalen: ze moet immers veel doorstorten in de schuldafbouw, in de sociale zekerheid en in de kas van de deelstaten. De Vlaamse partijen wilden een einde maken aan het zogenaamde *consumptie- of zakgeldfederalisme*. Vanuit de redenering dat wie zelf instaat voor zijn geld, daar ook zuiniger mee omgaat, wilden zij de federale subsidiëring (dotaties uit de federale personenbelasting) van de deelstaten vervangen

door een eigen personenbelasting. Bovendien moest de 'oversolidariteit' met regio's die economisch slecht presteren, worden weggewerkt. Te simpel gesteld had Wallonië er bij het bestaande solidariteitsmechanisme weinig belang bij om economisch beter te presteren, omdat het dan minder kreeg via het solidariteitsmechanisme en dat niet werd gecompenseerd door de meeropbrengsten uit de personenbelasting, de inkomstenbelasting voor particulieren.

In de toekomst krijgen de gewesten na de uitvoering van het Vlinderakkoord – vermoedelijk vanaf 2014 – gedeeltelijk een eigen regionale personenbelasting. Juister gezegd, ze zullen meer van hun inkomsten verwerven via opcentiemen (opcenten) op de federale personenbelasting en ze kunnen binnen marges afwijken van de federale tarieven. Dat geeft de regio's de mogelijkheid een eigen fiscaal beleid te voeren. Zo kan bijvoorbeeld het tarief op de laagste belastingschijf verminderd worden, wat het verschil tussen uitkering en loon groter maakt en werklozen aanspoort een baan te aanvaarden.

Naast fiscale autonomie zullen de deelstaten ook meer geresponsabiliseerd worden. De solidariteit met regio's die economisch slecht presteren, wordt immers ingeperkt. Dat maakt wel dat de nieuwe financieringswet wellicht minder inkomsten zal opleveren voor Wallonië. Bij wijze van overgangsmechanisme werd er voor Wallonië dan ook een compensatie voorzien. Gedurende tien jaar krijgt Wallonië jaarlijks een (niet geïndexeerd) bedrag van 500 miljoen euro. Dat wordt de daaropvolgende tien jaar geleidelijk afgebouwd. Na 20 jaar is de compensatie volledig verdwenen en moet *elke regio dus op eigen benen staan* – als tenminste die regeling binnen die periode van 20 jaar niet wordt aangepast.

De zesde staatsvorming schuift ook een hele reeks bevoegdheden door naar de deelstaten. Zo kunnen de gewesten meer een eigen arbeidsmarktbeleid voeren dat tegemoet komt aan de gediversifieerde werklozenproblematiek in het noorden en het zuiden van het land. Maar de arbeidswetgeving en sociale zekerheid blijven federaal. Met de gezinsbijlagen (kinderbijslag) gaat dan weer een deelaspect van sociale zekerheid, waarvan de splitsing voor Franstaligen tot op heden een taboe bij uitstek was, naar de gemeenschappen – al is de eigen autonomie van de deelstaten daarin beperkt.

Ten slotte vermelden we nog het besluit vanaf 2014 *samenvallende verkiezingen* te organiseren. De federale en de Europese verkiezingen en die van de

deelstaatarlementen zullen voortaan op dezelfde dag worden gehouden. Op die manier wil men een einde maken aan de permanente campagnesfeer die de politieke besluitvorming in België beheerst. Tenminste, als er eerst nog een paar tussentijdse akkoorden gesloten worden om die nodeloos complexe *deal* rond samenvallende verkiezingen mogelijk te maken. Want vooral CD&V wilde dat principieel niet aanvaarden, omdat anders het Vlaamse niveau op één verkiezingsdag door het federale verdrukt dreigt te worden.

Dat maakt ook deze zesde staatsvorming tot een typisch Belgische staatsvorming: er zijn deze keer forse stappen gezet, maar overal zijn er nuances en voorwaarden aan verbonden. Er moeten nog veel beslissingen genomen en akkoorden gemaakt worden vooraleer de hervorming tot uitvoering komt. En de Belgische staat zal er niet geweldig veel transparanter door worden.

Haperende pacificatie

De Belgische *case* leert dat binnenlandse besluitvorming in de Europese Unie uiteindelijk een soeverein gegeven blijft. De internationale omgeving kan misschien wel zijn agenda aan een staat opdringen en extra druk zetten op de onderhandelingen, de *impact* op de besluitvorming blijft onrechtstreeks en indirect, ook in een kleine, open economie in het hart van Europa.

Met het wereldrecord regeringsvorming in het achterhoofd kunnen we bezwaarlijk stellen dat de haperende Belgische pacificatiedemocratie zich enkel dankzij de dreigende internationale markten en de EU weer op gang trok. De Belgen hebben het vooral allemaal *zelf* gedaan: hun crisis groot gemaakt, en die daarna opgelost. Externe druk zorgde voor een duwtje in de rug, ergens middenin tussen neuro en zeuro.

Carl Devos is hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent. **Nicolas Bouteuca** is aldaar doctor-assistent politieke wetenschappen; voorts is hij gastcodent aan de Hogeschool Gent.

Noten

- 1 Het Europees semester is het raamwerk voor afstemming van het sociaal-economisch beleid van de lidstaten van de Europese Unie. In juni 2011 presenteerde de Europese Commissie voor het eerst haar per land specifieke aanbevelingen.
- 2 Martin Buxant in de krant *De Morgen*, 28 november 2011.
- 3 *Le Soir*, 4 januari 1961.
- 4 Over de problematiek rond de kieskring BHV publiceerden we reeds eerder: Carl Devos & Nicolas Bouteuca, 'Belgische politiek stuit op grenzen', in: *Internationale Spectator*, jrg. 61, 2007, nr 11 (november), blz. 522-526.

Seminar International Negotiations

Instituut Clingendael houdt **van 29 mei tot en met 1 juni 2012** het **Seminar International Negotiations**, een intensief vierdaags seminar in de kunst van het succesvol bilateraal, multilateraal en intercultureel onderhandelen.

Deelnemers aan dit lenteseminar zullen onder de leiding van een ervaren trainer en consultant in internationaal onderhandelen, Prof. Dr Raymond Saner, werken aan procesinzicht én persoonlijke vaardigheden in effectief onderhandelen.

Vertegenwoordigers uit het internationale bedrijfsleven; (buitenlandse) diplomaten en attachés, medewerkers van internationale organisaties en NGO's, ambtenaren van internationaal actieve ministeries en andere geïnteresseerden zijn van harte uitgenodigd om zich in te schrijven voor dit seminar.

Kosten van het seminar zijn € 2.400,= per deelnemer (inclusief lunches en borrel) voor niet-subsidiënten, en € 2.200,= voor medewerkers van subsidiërende instanties.

Een *tweede seminar* zal worden gehouden van 7 t/m 10 november 2012.

Meer informatie over het *Seminar International Negotiations* is te vinden op de website van het instituut Clingendael onder <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/sin/nederlands.html>

Internetvrijheid en buitenlands beleid: Westfalen 2.0?

'Internetvrijheid' is een woord waar – zeker sinds de Arabische revoluties van 2011 – politici en opinie-makers een warm gevoel van krijgen. De 'facebook-' en 'twitter-revoluties' in Tunesië en Egypte lieten zien dat dictators die aan hun macht leken vastgeroest, in korte tijd van hun troon werden gestoten. Sociale media, zoals Facebook en 'het' internet, werden de symbolen van deze revoluties en westerse politici en media omarmden de nieuwe wereld van de digitale vrijheidsstrijd. Waar eens de Berlijnse muur viel en een dominospel van vrijheid op gang kwam, is het nu wellicht de beurt aan de 'great firewall of China' als symbool voor alle landen die de vrijheid van hun onderdanen op het internet onderdrukken.

Minister Verhagen stelde eind mei 2010 in Parijs dat 'de Muur' veel sneller gevallen zou zijn als het internet toen al had bestaan. In veel westerse landen staat de tot de verbeelding sprekende internetvrijheid nu prominent op de agenda van het buitenlands beleid. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Clinton sprak zich daarover uit in januari 2010 en deed het in januari 2011 nog eens dunnetjes over op George Washington University. Ook Nederland liet zich niet onbetuigd. Zowel Verhagen als zijn collega Rosenthal sprak zich onverkort uit ten gunste van internetvrijheid. Onder verantwoordelijkheid van Rosenthal werd in oktober 2011 bij de VN een 'side-event' over het thema gehouden.

Kortom, internetvrijheid is in korte tijd een serieus thema voor buitenlands beleid geworden. Tegelijkertijd is het – zoals elk beleid dat zich richt op 'vrijheid' – een moeilijk grijpbaar thema voor beleid. Waar spreken we eigenlijk over als we het over internetvrijheid hebben? En kan zij zich ontwikkelen als vast onderdeel van de buitenlandagenda?

Internetvrijheid: een ongrijpbaar concept voor beleid?

Wie de speeches van Hillary Clinton doorneemt, is er al snel achter dat internetvrijheid een veelzijdig en multi-interpretabel concept is, dat bovendien een plek moet vinden in de drukke economische en geopolitieke omgeving van buitenlands en binnenlands beleid.

Het internet is niet alleen een voertuig voor vrijheid, maar ook, en misschien wel vooral, een vitale economische infrastructuur die beschermd moet worden. Internetvrijheid en 'cyber security' gaan hand in hand, maar vragen om een heel andere blik op het internet. Ook de vraag over *wiens* vrijheid we het hebben, is sneller gesteld dan beantwoord. De vrijheid van burgers om informatie op te vragen, uit te wisselen en te creëren? De vrijheid van bedrijven om winst te maken op en via het internet? Of de vrijheid van overheden om hun vitale belangen op het internet te beschermen? Internetvrijheid roept bovendien veel inherente *spanningen* op – zoals die tussen vrijheid en veiligheid en die tussen transparantie en vertrouwelijkheid – waar volgens mw. Clinton overigens niet tussen gekozen hoeft te worden: vrijheid is een evenwichtskunst.¹

Dat is uiteraard een open deur, maar het roept wel veel vragen op over hoe dat evenwicht bereikt dient te worden. Minister Rosenthal sprak onlangs in Brussel zijn onverkorte steun uit voor (het belang van) internetvrijheid: 'Nieuwe media hebben de kracht voor positieve veranderingen te zorgen. Dat hebben de recente ontwikkelingen in de Arabische wereld eens te meer aangetoond. Maar daarvoor is een garantie op internetvrijheid nodig, en dat is een zaak van iedereen.'²

Als internetvrijheid 'een zaak van iedereen is', dan is dat nog niet zomaar in een politieke agenda vertaald. Want wat is de verantwoordelijkheid van regeringen bij het beschermen van *online*-mensenrechten en welke maatregelen kunnen zij treffen? Wat kunnen staten doen om bloggers en *cyber*-dissidenten te ondersteunen, al dan niet in samenwerking met andere betrokkenen en belanghebbenden? Wat is ten slotte de verantwoordelijkheid van bedrijven inzake internetvrijheid en hoe kunnen staten en bedrijven beter samenwerken?

Internetvrijheid als onderdeel van buitenlands beleid

Internetvrijheid is slechts een deel van de agenda voor buitenlands beleid en (nationale) veiligheid die zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. In het Amerikaanse beleids- en wetenschappelijk debat ziet men de op-

komst van het begrip ‘cyber power’,³ waarin het internet in het licht staat van nationale veiligheid en steeds vaker geopolitiek en ‘militair’ wordt omschreven. Zowel defensief (het beschermen van vitale infrastructuren) als offensief (het aanvallen van die zelfde infrastructuren van anderen) wordt nagedacht over en gewerkt aan *cyber power*. Zo is bij het Pentagon een ‘US Cyber Command’ ingesteld.⁴ Inmiddels heeft ook China een dergelijke eenheid opgezet. Het internet krijgt daarmee in de ogen van militairen eerder het karakter van een ‘virtual battle space’ dan van een ‘global village’.

Met de stap van de geopolitieke *cyber power* naar de nationale *cyber security* neemt de vrees voor kwetsbaarheid van infrastructuren en voor de ‘donkere’ kanten van het internet bepaald niet af. In Amerika is *cyber security* een *Chefsache*; de functie van *cyber security*-coördinator is bij het Witte Huis ondergebracht. In Nederland werd in februari 2011 de *Nationale Cyber Security*-strategie gepresenteerd. De angst voor cyber-aanvallen is groot en technische instrumenten voor internetaanvallen en repressie worden agressiever en offensiever. Zo legden in 2007 *Distributed Denial of Services* (DDOS)-aanvallen, waarbij een netwerk van zombie computers (een ‘botnet’) systemen overstroomt met informatievragen, de meeste overheidswebsites in Estland plat. Algemeen wordt aangenomen dat Rusland achter de aanval zat, hoewel dat moeilijk te bewijzen valt. Bovendien is er inmiddels al een zwarte markt ontstaan, waar dergelijke internetaanvallen kunnen worden ‘ingekocht’.⁵ *Cyber security* is naast economische veiligheid (betalingsverkeer, internet- en identiteitsfraude) ook sterk verweven met nationale veiligheid in de zin van ‘homeland security’; de met deze digitale veiligheid belaste functionarissen proberen gevaarlijke groepen zoals Al-Qaida op het internet te volgen, te storen en te bestrijden.

Op dit speelveld van nationale en internationale veiligheid neemt nu ook internetvrijheid haar plaats in. Waar *cyber power* en *cyber security* nopen tot waakzaamheid, ‘intelligence’, surveillance en controle ten behoeve van de eigen staat en burgers, daar suggereert internetvrijheid ondersteuning van die vrijheid, weerbaarheid, anonimiteit en zelfs rebellie van de burgers van andere landen waar (internet) vrijheid onderdrukt wordt. Dat is in de dagelijkse praktijk van het buitenlands beleid niet eenvoudig. Het grote woord vrijheid staat in schril contrast met wat staten kunnen en willen doen om *dissidenten* in andere landen te ondersteunen. Zo is de agenda die Hillary Clinton ontvouwt in

haar speeches over internetvrijheid weinig evenwichtig: concrete maatregelen, budgetten en instituties voor *cyber security*, warme woorden en wat financiële ondersteuning voor de ontwikkeling van *software* die dissidenten anonimiteit zouden moeten garanderen.

Er zit echter een inherente spanning tussen de wens internetvrijheid te garanderen en de wens van een veilig en gereguleerd internet dat geen bedreiging voor de nationale veiligheid vormt. Morozov, auteur van *The Net Delusion*, wijst op de donkere kanten van het internet, die niet alleen in dictatoriale regimes zijn te vinden. Juist de Verenigde Staten hebben wetgeving in voorbereiding die de opsporings- en veiligheidsdiensten via ‘back doors’ ongezien toegang geeft tot online-diensten als *Skype* en *Gmail*.⁶ De Amerikaanse overheid heeft overigens een lange traditie van het creëren van toegang tot *on line*-communicatie voor veiligheidsdiensten door middel van technische verzeisten aan ontwikkelaars van software.⁷

In naam van de internetvrijheid wordt nu de ontwikkeling van nieuwe technieken om anoniem te blijven op het internet door het State Department ondersteund, maar tegelijkertijd ontwikkelt de Amerikaanse overheid wetten en technieken om het internet transparant te maken voor de Amerikaanse veiligheidsdiensten. Dat heeft een zeker ‘do as I say, don’t do as I do’-gehalte. Andere landen volgen deze ontwikkeling en betwisten de Amerikaanse ‘high moral ground’.

Belangrijker is dat deze techniek zich uiteindelijk ook naar dictatoriale landen verspreidt. Zo is het morele verschil tussen internetcontrole in ‘liberale’ en dictatoriale landen wel groot, maar technieken en wetgeving kunnen eenvoudig gekopieerd worden, met alle gevolgen van dien.⁸ Een andere reden voor de relatief lege overheidsagenda voor vrijheid van en voor het internet is het feit dat zij maar beperkt over het internet, in het bijzonder sociale media, ‘gaat’. *Bedrijven* bepalen de toegang en ‘connectiviteit’ voor de *netizens* van het mondiale internet.

Tussen winst en vrijheid: de rol van bedrijven

Als *Facebook*, *Twitter* en *YouTube* inderdaad zo’n vitale rol hebben gespeeld in de recente omwentelingen in de Arabische wereld – en ook daar wordt verschillend over gedacht – dan is het gedrag van deze private actoren doorslaggevend voor elk realistisch buitenlands beleid inzake internetvrijheid. Politici hebben dat uiteraard ook begrepen en zij zoeken – niet voor het eerst – naar een rol voor bedrijven bij het beschermen van mensenrechten. Minister Verhagen verwees in

Parijs enthousiast naar een Amerikaanse gedragscode voor bedrijven: 'I have proposed in the EU that we either endorse a US code or develop a European variant, so that European companies too send a clear message about the importance of fundamental freedoms such as freedom of expression.'⁹ De vraag is echter of het wel reëel is zoveel vertrouwen in deze bedrijven te stellen. Ook Clinton stelt veel vertrouwen in het Amerikaanse bedrijfsleven om pal voor het 'juiste' te staan, ook als buitenlandse overheden druk uitoefenen om inhoud te censureren en om dissidenten op te sporen. 'This needs to be part of our national brand,' aldus Clinton. Zij heeft bovendien veel vertrouwen in het *Global Network Initiative*, een in 2008 gesticht vrijwillig netwerk van technische (internet-) bedrijven, NGO's, academici en sociale investeringsfondsen, dat antwoorden zoekt op overheids censuur in dictatoriale landen. Sommigen zijn echter aanzienlijk minder hoopvol en wijzen erop dat de drie *founding corporate members* van het netwerk – Google, Yahoo and Microsoft, toen de grote drie – nog steeds de enige participerende bedrijven zijn.¹⁰ Geen nieuwe leden dus, laat staan de grote namen van nu, zoals *Twitter* en *Facebook*.

De belangrijkste vraag is echter hoe bedrijven die op zoek zijn naar winst in een razendsnel bewegende internationale markt (wie herinnert zich AltaVista nog in het tijdperk van Google?), kunnen en willen bijdragen aan de bescherming van mensenrechten, als de druk vanuit regimes als China, Rusland en Iran hoog is. Vanuit het perspectief van bedrijven is winst op de korte en de lange termijn van het grootste belang. Op de korte termijn valt er veel te verdienen aan nieuwe internettoepassingen, terwijl internetcensuur, of techniek die daarvoor gebruikt kan worden, daarop geen uitzondering vormt. Onderzoekers van de Universiteit van Californië (UCLA) hebben, deels met geld van de Chinese overheid, voor grote doorbraken gezorgd in *surveillance software*, die de doorzoekbaarheid van videomateriaal van cameratoezicht enorm vergroot;¹¹ ook op andere vlakken zijn het de 'Silicon Valley's best and brightest' die de software voor internetcontrole en censuur leveren.¹²

Op de lange termijn woedt de strijd om het verkrijgen van internationale marktaandeelen in een nog altijd snel groeiende digitale wereldmarkt. Google kreeg veel aandacht, zowel toen het zich terugtrok uit China, als toen het zich daar vestigde om de boot op de enorme Chinese markt niet te missen. Toen Google besloot niet meer aan de Chinese internetcensuur mee te werken, was dat volgens Joseph Nye, hoogleraar aan

Harvard, niet alleen vanwege het feit dat de Chinese overheid zich toegang wilde verschaffen tot *Gmail accounts* van activisten, maar ook vanwege veronderstelde pogingen van Beijing de Google-broncode te stelen (intellectueel eigendom). Bovendien vormden de inbraken in *Gmail* voor Google een hinderlijke bron van reputatieschade, juist op het moment dat het met Microsoft streed om de internationale markt voor *Cloud Computing*. Die markt was op dat moment voor Google van groter belang dan de Chinese markt voor zoekopdrachten, waar het Chinese *Baidu* toch al een veel groter marktaandeel had.¹³

Reputatie is voor veel bedrijven van groot belang, maar vertaalt zich niet *per se* in een 'mensenrechtenbeleid', hoewel het er uiteraard wel mee kan samenvallen. Soms is ethiek ook een goede *business case*. Bedrijven met een publiek gezicht, zoals Google, Twitter, Facebook en Wikipedia, zijn gevoelig voor hun reputatie bij het grote publiek. Internetgebruikers staan niet bekend om hun merkentrouw; reputatieschade kan reden zijn het schip te verlaten.

Niet alle internetbedrijven zijn echter zo gevoelig voor reputatie. Doorslaggevende actoren voor internetcensuur zijn bijvoorbeeld de beheerders van de netwerken en infrastructuren waarop *websites* worden gebouwd, zoals de *Internet Service Providers* (ISP's) en de *Online Service Providers* (OSP's), die vaak een veel minder publiek profiel hebben. Voor internetcensuur zijn deze platforms de ideale aangrijpingspunten voor overheden om websites en inhoud te controleren, reguleren en blokkeren. Nathan Zuckerman van MIT noemt dat 'intermediary censorship', hetgeen zich zeker niet alleen in dictatoriale regimes afspeelt.¹⁴ Of bedrijven wel of niet voldoen aan de verzoeken of eisen van overheden om bepaalde informatie of gebruikers te blokkeren, is volgens hem soms beter te begrijpen in een context van ondernemersrisico en -winst dan in die van de vrijheid van meningsuiting en mensenrechten. Zeker als er juridische en financiële gevolgen voor deze bedrijven op het spel staan, is de neiging groot in te stemmen met verzoeken van overheden en om rechtszaken voor te blijven. Het slechtste scenario is dat ISP's uiteindelijk zelfs overgaan tot *zelfcensuur*, waardoor de actieve controle en censuur door overheden nagenoeg buiten beeld raken. De vraag rijst hoe de spanning opgelost kan worden tussen overheden die internetbedrijven willen aanstellen als hulpsheriffs voor de bescherming van internetvrijheid enerzijds en anderzijds de moeilijke positie van bedrijven die winst willen maken en door diverse overheden onder

druk worden gezet. Een oproep aan bedrijven om pal voor vrijheden te gaan staan, zoals Clinton deed, of zelfs een gedragscode, zal niet voldoende zijn. Na haar speech in 2010 kreeg Clinton de vraag waar de tanden in haar voorstellen zitten als het om bedrijven gaat. In de WTO wellicht? Die vraag werd toen niet beantwoord en ook nu nog niet.

Mondiaal of inter-nationaal beheer

Er zweeft echter nog een grotere vraag boven de markt, die raakt aan het karakter van het internet en internet-vrijheid. Het internet wordt vaak gezien als een mondiaal collectief netwerk of, meer idealistisch, zelfs als een internationaal gemeenschappelijk goed. De vraag 'If the internet is indeed a place, then who owns it?'¹⁵ kan echter gesteld, beantwoord en betwist worden. Vooral dat laatste gebeurt steeds vaker en luider. Als het internet al van iemand is, dan is het in de praktijk 'van' Amerika. Een vitale organisatie die het internet reguleert, de *Internet Corporation for the Assignment of Network Names* (ICANN), is formeel privaat en internationaal, maar is gevestigd in de Verenigde Staten, heeft Engels als voertaal en krijgt aanvullende financiering van de Amerikaanse overheid.¹⁶ En nu het internet in de meeste landen niet meer is weg te denken, een economische bron van groei is, geopolitieke betekenis heeft gekregen en in staat blijkt een rol te spelen bij *regime change*, beginnen sommige staten steeds uitdrukkelijker 'nationaal' over het internet te denken. In landen als China, Iran en Rusland schrijven de staatskranten over *informational sovereignty*, waarmee ze bedoelen dat hun digitale economie los van buitenlandse *service providers* moet kunnen functioneren. Morozov zou zich er niet over verbazen als dergelijke landen binnenkort zoekmachines tot een 'strategische sector', zoals energie of transport, verklaren, om op basis daarvan buitenlandse bedrijven buiten de deur te houden.¹⁷ Ook de manier waarop overheden bedrijven als *Twitter* en *YouTube* zien en waarderen, verschilt uiteraard; sommige zien ze als instrumenten van oproer, anderen beschouwen ze als instrumenten van persoonlijke vrijheid.

Het feit dat inmiddels bijna alle landen zich bedienen van technieken en wetgeving die informatie op het internet controleren en blokkeren, verbreekt de idee van de 'digitale gemeenschappelijke goederen' nog verder. Toen de Britse premier 'sociale media' aanwees als een van de motoren van de recente rellen en plunderingen in het Verenigd Koninkrijk in de zomer van 2011 en publiekelijk verklaarde dat hij de politie

in staat wil stellen deze te volgen en plat te leggen, reageerde China met instemming en leedvermaak, en deed Amerika er het zwijgen toe.¹⁸ Ook de Verenigde Staten liepen de nodige imagoschade op tijdens de WikiLeaks-affaire. Hoe met 'het internet' om te gaan, is dus nergens een uitgemaakte zaak voor overheden, maar de trend is dat de meeste landen het internet inmiddels veel meer dan voorheen reguleren. En dat heeft gevolgen: 'the rules and regulations imposed by national governments may inadvertently serve to carve up the global commons of information.'¹⁹

Inmiddels is een land als China alweer een stuk verder en onderneemt het stappen om het internet langs nationale lijnen op te knippen en te reguleren. Daar is niets onbedoelds aan. Van meet af aan heeft China zijn internet op geheel eigen wijze opgezet: het internet draait op staats-*servers*, vertakt zich op staats-*fiber optics* en heeft staats-*switches*. China heeft eigenlijk eerder een *intranet* dan dat het zich 'op' het internet bevindt.²⁰

Maar China richt zijn pijlen met nadruk ook op de internationale regulering van het internet. In 2010 publiceerde de Chinese regering een *white paper* over het internet, met als globale strekking dat het internet géén door mondiale *netizens* bewoonde wereld is, maar bestaat uit *online* nationale 'territoria', waar nationale wetten en regels gelden. De mondiale regulering van het internet moet daarom volgens de Chinese overheid hoognodig opnieuw bezien worden. De regulering via de – in Chinese ogen – Amerikaanse ICANN is onacceptabel en zij zou vervangen moeten worden door een internationale regulering van nationale internetten onder auspiciën van de VN: 'China supports the establishment of an authoritative and just international Internet administration organization under the UN system through democratic procedures on a worldwide scale.'²¹

Deze visie op het internet als een inter-nationaal, in tegenstelling tot een mondiaal, systeem, duikt niet alleen op in Chinese commentaren en posities, maar ook in bijvoorbeeld Amerikaanse en Franse standpunten en wetten. Zo lijkt de overname van het internet door nationale staten in volle gang en niet tegen te houden.²² Het mondiale internet lijkt dus achter de schermen langzaam te veranderen in een *Westfaals internet van soevereine staten en 'internetten'*. Het is de vraag hoe internetvrijheid als onderdeel van het buitenlands beleid eruit kan zien in *Westfalen 2.0*.

Verkaveling of vrijheid

Internetvrijheid heeft een plaats verworven op het internationale toneel van het buitenlands beleid. Er is geen gebrek aan aandacht en conferenties over het vraagstuk, maar een aantal kwesties komt voortdurend terug. Dit vergt antwoorden die verder gaan dan wat nu vaak uit de mond van politici opgetekend kan worden. Hoe verhoudt de oproep tot het beschermen en bevorderen van internetvrijheid in andere landen zich tot de vrijheden die westerse regeringen zich veroorloven als het gaat om *cyber security* en *internet surveillance*? Hoe verhoudt de warme steun voor cyberdissidenten in woorden en speeches zich tot een praktische agenda voor internetvrijheid, die tot op heden ver achterblijft bij de agenda voor *cyber security*? Hoe gaan staten stimuleren en bevorderen dat de bedrijven die volgens hen vitaal zijn voor internetvrijheid, die agenda in de praktijk metterdaad oppakken? En hoe verhoudt de aanzet tot een verkaveling van het internet in soevereine delen – *Westfalen 2.0* – zich eigenlijk tot een agenda voor internetvrijheid?

Dr. Dennis Broeders is projectcoördinator bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en als onderzoeker verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij schreef deze bijdrage tijdens zijn verblijf als *visiting fellow* aan het Oxford Internet Institute van de Universiteit van Oxford.

Noten

- 1 Hillary Clinton, *Internet Rights and Wrongs: Choices & Challenges in a Networked World*, Speech at George Washington University, Washington, DC, 15 februari 2011.
- 2 Persbericht Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Rosenthal roept op tot respect voor internetvrijheid', 2011 (<http://www.rijks->

- overheid.nl/nieuws/2011/03/24/rosenthal-roept-op-tot-respect-voor-internetvrijheid.html).
- 3 Joseph Nye, *Cyber power*, Harvard Kennedy School, Belfer Center Essay, mei 2010.
- 4 Ronald Deibert & Rafal Rohozinski, 'Liberation vs. Control: the future of Cyberspace', in: *Journal of Democracy*, vol. 21, no. 4, 2010, blz. 49.
- 5 Evgeny Morozov, 'Whither Internet Control?', in: *Journal of Democracy*, vol. 22, no. 2, 2011, blz. 66.
- 6 *Ibid.*, blz. 64.
- 7 Michael Froomlin, *Lessons learned too well*, paper presented at symposium 'A decade in internet time', Oxford Internet Institute, Oxford, 22 september 2011.
- 8 Anupam Chander, *Jasmine Revolutions*, UC Davis Legal Studies Research Paper Series no. 272, 2011.
- 9 Maxime Verhagen, Speech by Minister Verhagen at 'Internet and freedom of expression' meeting, Parijs, 8 juli 2010 (<http://www.minbuza.nl/en/news/speeches-and-articles/2010/07/speech-by-minister-verhagen-at-internet-and-freedom-of-expression-meeting.html>).
- 10 Sarah Joseph, 'Social Media, Human Rights and Political Change', in: *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 35, no. 1, 2012, blz. 29.
- 11 Morozov, *a.w. noot 5*, blz. 69.
- 12 Ronald Deibert & Rafal Rohozinski, 'Risking security: Policies and paradoxes of cyberspace security', in: *International Political Sociology*, vol. 4, 2010, blz. 26.
- 13 Nye, *a.w. noot 3*, blz. 13.
- 14 Ethan Zuckerman, 'Intermediary Censorship', in: R. Deibert, J. Palfrey, R. Rohozinski & J. Zittrain (red.), *Access Controlled. The shaping of power, rights and rule in Cyberspace*, Cambridge: MIT Press, 2010.
- 15 Mary McEvoy Manjikian, 'From the Global Village to the Virtual Battlespace: The Colonizing of the Internet and the Extension of Realpolitik', in: *International Studies Quarterly*, vol. 54, 2010, blz. 382.
- 16 *Ibid.*, blz.: 382, zie ook Froomlin, *a.w. noot 7*.
- 17 Morozov, *a.w. noot 5*, blz. 67.
- 18 Froomlin, *a.w. noot 7*, blz. p. 25. Premier Cameron trok zijn voornemen voor nieuwe wetgeving na publiek protest overigens weer in.
- 19 Deibert & Rohozinski, *a.w. noot 4*, blz. 45.
- 20 David Herold, *An inter-nation-al Internet: China's contribution to global Internet governance?*, paper presented at symposium 'A decade in internet time', Oxford Internet Institute, Oxford, 22 september 2011.
- 21 Geciteerd in *ibid.*, blz. 9.
- 22 *Ibid.*, blz. 13.

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN AIV

Digitale oorlogvoering.

Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken [van het Ministerie van Buitenlandse Zaken], december 2011; 41 blz. + 4 bijlagen; AIV-Advies 77; CAVV-Advies 22

De ministers Rosenthal van Buitenlandse Zaken en Hillen van Defensie vroegen 30 augustus 2011 de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie voor Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken uit te zoeken wat de ontwikkelingen op cybergegebied betekenen voor het

Nederlands buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid en in hoeverre internationale samenwerking kan helpen deze dreigingen doeltreffend af te wenden. Het gevraagde rapport, vervaardigd door een speciale AIV/CAVV-commissie Digitale Veiligheid, werd medio januari 2012 gepubliceerd. Het behandelt onder meer de gewenste ontwikkeling van zogeneten cybercapaciteiten, de geoorlooftheid van geweldshantering tegen digitale dreiging, internationale gedragsnormen als waarborg voor digitale veiligheid en de rol van de NAVO en de Europese Unie bij dit alles. (GJT)

Oorlogvoering in de digitale ruimte: tussen sceptici en alarmisten

De Nederlandse krijgsmacht moet in *cyberspace* kunnen *verdedigen, vertragen, aanvallen* en *manoeuvreren*, stelde minister van Defensie, Hans Hillen, in een toespraak onder de titel 'Van zwaard tot joystick. De rol van Defensie in de digitale frontlinie'.¹ De minister maakte hiermee tevens duidelijk dat de krijgsmacht behalve over defensieve ook over offensieve digitale capaciteiten moet beschikken. Hoewel Defensie fors moet bezuinigen, is digitale veiligheid een vernieuwing in het defensiebeleid waar extra geld voor wordt uitgetrokken. Digitale veiligheid staat immers hoog op de internationale en nationale veiligheidsagenda's.² Deze nieuwe dimensie van veiligheid houdt zich bezig met maatregelen die misbruik van computers en netwerken en de daarin opgeslagen informatie voorkómen of in ieder geval vermijden, eventuele misbruikers opsporen en schade herstellen. Informatie en Communicatie Technologie (ICT) is immers noodzakelijk voor het functioneren van de huidige samenleving: distributie van gas, water en elektriciteit; vervoer over het spoor, door de lucht of over het water; uitwisseling van informatie en kennis; en in de communicatie tussen organisaties en mensen.

De cyberdreiging onderkent vier verschijningsvormen, namelijk cybermisdaad, cyberspionage, cyberterrorisme en cyberoorlogvoering.³ Voorbeelden van *cybermisdaad* zijn inbreuk op auteursrechten door digitale verspreiding van werken en discriminatie en haat zaaien via internet. Het geval van *hackers* die getracht hebben in te breken in de computers van het Pentagon, is een voorbeeld van *cyberspionage*. Het op het internet publiceren van alle HIV-besmette personen in Nederland is een voorbeeld van *cyberterrorisme*. Ten slotte is de vierde vorm van cyberdreiging, *cyberoorlogvoering*, te definiëren als geplande cyberaanvallen van naties of agenten daarvan tegen ICT-systemen, software en data van andere naties, met als doel vijandelijke verliezen te veroorzaken.

Cyberspace

Al deze cyberdreigingen spelen zich af binnen de zogeheten *cyberspace*. Deze ruimte bestaat enerzijds uit een denkbeeldige omgeving van digitale informatie en

anderzijds uit fysieke *hardware*, bestaande uit computers, netwerken, telefoon-, coax-, en glasvezelkabels, en elektromagnetische straling, die het genereren en uitwisselen van digitale informatie mogelijk maakt. Het domein van de digitale ruimte leent zich bij uitstek voor asymmetrische dreigingen.⁴ Zo is het domein gemakkelijk toegankelijk en kan een enkele *laptop* in de handen van een slimme en geïnformeerde aanvalser even effectief zijn als bijvoorbeeld een kruisraket. *Cyberspace* kent ook geen geografische barrières. Een digitale aanval kan vanuit iedere hoek van de wereld zonder waarschuwing worden uitgevoerd. Een groot probleem vormt de attributie, d.w.z. dat vrijwel niet is na te gaan vanwaar en door wie een aanval is geïnitieerd. Ten slotte is het met digitale middelen mogelijk heel snel een massaal effect te creëren.

De lage toegangsdrempel, anonimiteit en asymmetrie in kwetsbaarheid betekenen dat kleine actoren over meer capaciteit beschikken om *hard* en *soft power* in te zetten, dan in de meer traditionele domeinen van wereldpolitiek het geval is.⁵

Estland

De meest spraakmakende gebeurtenis op het gebied van digitale veiligheid is de grootschalige aanval via internet op websites in Estland in 2007. Deze Baltische staat had besloten om een oorlogsmonument uit het Sovjettijdperk uit het centrum van de hoofdstad Tallinn te verwijderen, hetgeen in slechte aarde viel bij de Russen. Uit wraak kregen sites van de Estlandse regering zoveel internetverkeer te verwerken, dat ze crashten. Een sneeuwstorm van 'buiten dienst' (*Distributed Denial of Service* – DDoS)-aanslagen trof de websites van de president, het parlement, de ministeries, politieke partijen, grote nieuwskanalen en de twee grootste banken van Estland en legde deze plat. De daders maakten gebruik van zogenoemde 'botnets' (*robot networks*). Een DDoS-aanslag maakt gebruik van een *botnet* van een computernetwerk dat op afstand is gekraakt om het doelsysteem met een groot aantal vragen tegelijkertijd te bombarderen. *Botnets* kunnen door één persoon worden beheerd. Sommige

botnets bij de aanslagen in Estland bestonden uit 100.000 machines.

Hoewel de Russen verweten werd dat ze betrokken waren bij de aanslagen in Estland, is het nog steeds niet duidelijk of hier sprake was van een 'cyberoproer van activistische hackers' of dat de opdrachten van hogerhand kwamen. Hier speelt het reeds aange-deuide probleem van attributie een rol.

Kwetsbaarheid van moderne samenlevingen

De cyberaanvallen in Estland hebben aangetoond dat de kwetsbaarheid van ontwikkelde samenlevingen voor computeraanvallen zeer groot is. Aangezien veel onderdelen van de maatschappij van computers afhankelijk zijn, kan de maatschappelijke en economische ontwrichting door een cyberaanval ingrijpend zijn. Grootschalige uitval van informatiesystemen komt vaak voort uit de afhankelijkheid van elektriciteit. Een andere oorzaak van grootschalige uitval van informatiesystemen vormt de razendsnelle internationale verspreiding van virussen en andere 'malware'.⁶ De laatste jaren zorgen geavanceerde detectie- en quarantaine-mechanismen in bijvoorbeeld e-mailstromen voor vroegtijdig ingrijpen. Desondanks treden op wereld-schaal besmettingen met grote verstoringen van IT-systemen op. In het buitenland zijn al (petro)chemische fabrieken en kerncentrales uitgevallen. Ook ging de controle over transportinfrastructuren soms verloren, doordat de procescontrolesystemen en -netwerken met 'malware' besmet raakten. Dergelijke incidenten komen soms voort uit onverstandige verbindingen met internet.

Cyberoorlog

Wat betreft cyberoorlogvoering, de vierde genoemde verschijningsvorm van cyberdreiging, bestaan er in de Verenigde Staten ruwweg twee tegengestelde visies op cyberoorlog. Veel publiciteit krijgen de 'alarmisten', die voorspellen dat de komst van digitale oorlogvoering een revolutionaire vorm van conflict is. Daartegenover staan de 'sceptici', die de kwetsbaarheden van de Amerikaanse civiele en militaire infrastructuur erken-

nen, maar die niet geloven dat cyberaanvallen een patroon zijn van nieuwe, potentiële grote conflicten.⁷

Alarmist Richard Clarke, oud-coördinator van het antiterrorismebeleid in het Witte Huis, schetst in zijn bestseller over 'Cyberwar' zijn schrikbeeld van de cyberoorlog. Chaos in steden door *black-outs*, giftige gaswolken van chemische fabrieken, treinen die ontsporen, vliegtuigen die tegen elkaar botsen, olieraffinaderijen die in brand staan, explosies van gasleidingen, stuurloze satellieten. Enkele duizenden dode Amerikanen. En dat allemaal in de eerste vijftien minuten.⁸ Clarke beweert dat staten in een digitale oorlog een moderne natie kunnen vernietigen.⁹ Vaak vergelijken de alarmisten het huidige debat over cyberoorlogvoering met het 'gouden tijdperk' van nucleaire strategie in de jaren '50. Mike McConnell (voormalig directeur van 'National Intelligence') beweert zelfs dat digitale oorlog het spiegelbeeld is van de nucleaire uitdaging in termen van de potentiële en psychologische effecten.¹⁰ Alarmisten bepleiten dan ook een doctrine van digitale afschrikking. Generaal Kevin Chilton, hoofd van het Amerikaanse Strategisch Commando, steunt het idee van een gecombineerde afschrikking gebaseerd op nucleaire wapens, raketverdedigingssystemen en capaciteiten voor cyberoorlogvoering.¹¹

De Amerikaanse luchtmacht-kolonel Charles Williamson beschouwt *cyberspace* ook als een separaat domein van oorlogvoering. Deze opvatting kreeg meer aanhang na de cyberaanvallen in Estland, toen de Amerikaanse minister van de luchtmacht, Michael Wynne, beweerde dat Rusland het eerste land leek te zijn dat cyberaanvallen heeft uitgevoerd.¹² De Estlandse minister van defensie, Jaak Aaviksoo, sprak zelfs over een onaangekondigde derde wereldoorlog.¹³ Williamson heeft tevens een veel bekritiseerd artikel geschreven over de potentiële opbouw van militaire *botnets*, die gebruikt zouden kunnen worden voor offensieve doeleinden.¹⁴ Williamson vindt dat Amerika over het vermogen moet beschikken om grootschalige bombardementen ('carpet bombing') in *cyberspace* uit te voeren, om de afschrikking te creëren die nu ontbreekt.

Als scepticus neemt Howard Schmidt, de huidige 'tsaar' voor digitale veiligheid van de Obama-administratie, echter duidelijk afstand van uitspraken dat de Verenigde Staten in een digitale oorlog verwickeld zijn, die ze verliezen.¹⁵ Schmidt vindt dat de overheid zich vooral moet richten op de bestrijding van cybermisdad en cyberspionage. Over het algemeen gaat het in de discussie over cyberoorlog veelal om het door elkaar halen van activiteiten in de digitale ruimte, zoals spionage, misdaad, *hacken* en inbreuken op intellectueel eigendom.¹⁶ Hoewel deze activiteiten voor de maatschappij bedreigend of hinderlijk kunnen zijn, worden ze ten onrechte naar het oorlogsniveau getild. Hoogdravend gepraat over digitale oorlog leidt ons dan ook af van de reële wereld van vandaag, die Rupert Smith beschrijft als 'eerder een wereld van confrontaties en conflicten, dan een van oorlog en vrede'.¹⁷

'Force multiplier'

Op militair gebied is de integratie van digitale capaciteiten in een fysieke (kinetische) aanval het meest waarschijnlijke gebruik van *cyber* op militair gebied. Digitale middelen vervullen hierbij de rol van 'force multiplier'. Zo vielen de cyberaanvallen op de infrastructuur van Georgië in 2008 samen met het Russisch militair offensief in de lucht en op de grond. Deze digitale aanvallen creëerden een 'fog of war', waardoor de Georgische regering niet in staat was met de internationale gemeenschap te communiceren om steun te verwerven voor haar zaak. De digitale aanvallen hadden zowel een tactisch als strategisch effect op de Georgische staat.

Kortom, verwacht mag worden dat acties in *cyberspace* eerder deel uitmaken van het traditionele gevechtsveld, dan dat ze erbuiten staan. Digitale middelen voegen een nieuwe dimensie aan conflicten toe, maar wat ze trachten te bewerkstelligen zou onderworpen moeten zijn aan hetzelfde strategische en tactische denken als in een conventionele militaire operatie.

Met andere woorden, we moeten cyberaanvallen zien als een onderdeel van offensieve operaties: eerder als een middel van 'denial' (ontzegging) dan van 'punishment' (bestrafing).¹⁸ Het ligt dan ook voor de hand dat het plannen voor digitale oorlogvoering binnen het volledige operationele spectrum geschiedt.

Uit de lessen die getrokken zijn uit cyberaanvallen van de laatste jaren, is de conclusie dat digitale oorlogvoering dus niet beschouwd kan worden als een onafhankelijk gebied van oorlogvoering. Er kan geen oor-

log gevoerd worden die zich uitsluitend beperkt tot de digitale ruimte, zoals er wel voorbeelden zijn van oorlogen in de lucht, op zee of op land. Cyberaanvallen kunnen alleen gezien worden als een *bijproduct* van een grotere militaire campagne. Zij functioneren als een subsidiaire aanvulling op conventionele, kinetische militaire operaties.

De kameleon

Ook moet worden bedacht dat een van de belangrijkste inzichten van Von Clausewitz het onderscheid was dat hij maakte tussen de 'ware aard van oorlog' en zijn 'karakter'. Terwijl het karakter van de oorlog volgens Von Clausewitz veranderlijk als een kameleon kan zijn, verandert de aard van de oorlog erg langzaam, of in het geheel niet. Het is dan ook aannemelijk dat de komst van militaire digitale capaciteiten het karakter van de oorlog verandert, maar niet zijn wezenlijke aard. Met andere woorden: terwijl het lijkt alsof oorlogvoering net als de kameleon verandert, blijft het ongeacht welke kleur het ook aanneemt, nog steeds hetzelfde dier.

In toenemende mate groeit dan ook het vermoeden dat de cyberdreiging, gepresenteerd in termen van oorlog, teveel een hype is geworden, die gestimuleerd wordt door experts en ondernemingen met een gevestigd belang in het verkopen van diensten om de dreiging het hoofd te bieden.

Nederland

Digitale veiligheid is uiteraard van groot belang voor de Nederlandse krijgsmacht. Onderkend wordt immers dat de communicatienetwerken en informatiesystemen van Defensie bestand moeten zijn tegen alle digitale bedreigingen. Defensie heeft dan ook een intensivering op het terrein van vergroting van de digitale weerbaarheid en het uitvoeren van offensieve cyberoperaties aangekondigd. De 50 miljoen euro die hiervoor tot en met 2015 wordt vrijgemaakt, wordt besteed aan het verbeteren van de bescherming van de netwerken, systemen en informatie van Defensie en aan de uitbreiding van de inlichtingencapaciteit in het digitale domein. Tevens is onder meer een operationele 'taskforce cyber' per 1 januari jl. van start gegaan; wordt het Defensie *Computer Emergency Response Team* (DefCERT) versterkt; en wordt het Defensie Cyber Expertise Centrum opgericht. DefCERT heeft tot doel de digitale beveiligingen van alle bij Defensie in gebruik zijnde geclassificeerde en ongeclassificeerde computernetwerken en informatiesystemen in één

organisatie te bundelen. DefCERT zal internationaal met het in Estland (sic!) gevestigde *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* van de NAVO samenwerken.

Artikel 51

Een belangrijk onderwerp van discussie op het gebied van digitale veiligheid is de vraag in hoeverre een digitale aanval zonder inzet van traditionele kinetische wapens ook een gewapende aanval kan zijn in de zin van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Er kan betoogd worden dat wanneer een digitale aanval leidt tot een aanmerkelijk aantal dodelijke slachtoffers of tot grootschalige vernietiging van of schade aan vitale infrastructuur, militaire platforms of installaties, of civiele goederen, deze zeer wel als een 'gewapende aanval' kan worden aangemerkt in de zin van artikel 51 van het Handvest. Tot op heden heeft zo'n situatie zich niet voorgedaan. In een artikel in *The New York Times* werd in mei jl. er melding van gemaakt dat het Pentagon een strategie aan het ontwikkelen is, waarin onder meer gesteld zou worden dat een computeraanval van een vreemde mogendheid als een oorlogsdaad beschouwd kan worden, die dan ook kan resulteren in een militair antwoord.¹⁹

Tot slot

Digitale veiligheid heeft zich een vaste plaats verworven op de nationale en internationale veiligheidsagenda's. In onze hedendaagse netwerksamenlevingen is dat niet verwonderlijk. Een probleem bij de aanpak van cyberdreiging is dat er nog geen algemeen aanvaarde definities van de elementen van digitale veiligheid bestaan. Zo wordt de term cyberoorlog vaak als een containerbegrip gebruikt, dat alle verschijningsvormen van cyberdreigingen omvat. Sommige personen en organisaties hebben hier belang bij, gezien de grote financiële middelen die hiermee verworven kunnen worden. Nadere definiëring en afbakening van de verschijningsvormen is echter noodzakelijk om te voorkomen dat er conceptuele vermenging ontstaat, die tot overreacties kan leiden.

Noten

- 1 Van zwaard naar joystick. *De rol van Defensie in de digitale frontlinie*, toespraak van de minister van Defensie, J.S.J. Hillen, ter gelegenheid van de conferentie Cyber Operaties van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs op 13 april 2011 te Amsterdam.
- 2 Zo meent het Britse document *Securing Britain in an age of uncertainty: the Strategic Defence and Security Review* (HM Government, oktober 2010, blz. 6) dat cyberaanvallen tot de vier risico's van de hoogste prioriteit behoren.
- 3 Joseph S. Nye Jr., 'Cyber Space Wars', in: *International Herald Tribune*, 28 februari 2011.
- 4 Nick Harvey, *CyberWarfare, Addressing the Challenge*, Chatham House, 9 november 2010, blz. 4-5.
- 5 Joseph S. Nye, Jr., *Cyber Power*, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, mei 2010, blz. 1.
- 6 'Malware' is de samentrekking van 'malicious' en software, kortom kwaadaardige software. Het is een generieke aanduiding voor virussen, 'worms' en trojans.
- 7 Jean-Loup Samaan, 'Cyber Command, The Rift in US Military Cyber-Strategy', in: *RUSI Journal*, december 2010, blz. 16.
- 8 Richard A. Clarke & Robert K. Knake, *Cyber War, The Next Threat to National Security and What To Do About It*, New York: Harper Collins Publishers, 2010, blz. 67-68.
- 9 *Ibid.*, blz. 31.
- 10 Mike McConnell, 'How to win the cyber-war we're losing', in: *The Washington Post*, 28 februari 2010.
- 11 Kevin Chilton & Greg Weaver, 'Waging Deterrence in the Twenty-First Century', in: *Strategic Studies Quarterly*, voorjaar 2009, blz. 31-43.
- 12 Rebecca Grant, *Victory in Cyber Space*, Air Force Association, 2007.
- 13 Estonian Minister of Defense, Internet: *XXI Century Battlefield*, News Release, 16 juni 2007.
- 14 Charles Williamson, 'Carpet Bombing in Cyberspace', in: *Armed Forces Journal*, mei 2008.
- 15 Ryan Singel, *White House Cyber Czar: 'There is No Cyberwar'* (Follow@rsingel, 4 maart 2010).
- 16 David J. Betz & Tim Stevens, *Cyberspace and the State: Toward a Strategy for Cyber-Power*, Londen: The International Institute for Strategic Studies, november 2011, blz. 81.
- 17 Rupert Smith, *The Utility of Force*, Londen: Allen Lane, 2005, blz. 181-218.
- 18 Samaan, *a.w. noot 7*, blz. 19.
- 19 David E. Sanger & Elisabeth Bumiller, 'Pentagon to Consider Cyberattacks Acts of War', in: *The New York Times*, 31 mei 2011; en David E. Hoffman, *The cyber arms race*, 1 juni 2011 (http://hoffman.foreignpolicy.com/posts/2011/06/01/the_cyber_arms_race).

Generaal-majoor b.d. mr drs Kees Homan is als adviseur verbonden aan het Instituut Clingendael.

WikiLeaks – berusting na de storm

Naar aanleiding van:

Alexander Klöpping

WikiLeaks: Alles wat je niet mocht weten.

Amsterdam: Prometheus, 2011; 136 blz.; € 9,95; ISBN: 978-90-446-1792-4

Gerard Aalders & Perry Pierik (red.)

WikiLeaks: Tussen cyberoorlog en informatierevolutie?

Soesterberg: Aspekt, 2011; 218 blz.; € 16,95; ISBN: 978-94-6153-046-2

Eind 2010 en begin 2011 werd het nieuws gedomineerd door WikiLeaks. Na eerdere publicatie van een video-opname uit een Amerikaanse gevechtshelikopter maakte de 'klokkenluiderswebsite' nu overheidsinformatie over de oorlog in Afghanistan en Irak openbaar, en als grootste klap, honderdduizenden ambtsberichten van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken (zg. *cables*). De algehele consternatie over WikiLeaks was groot en nu de storm is gaan liggen, is het tijd geworden voor grondigere analyses.

Het boekje *WikiLeaks – Alles wat je niet mocht weten* van Alexander Klöpping is even sensationeel geschreven als de titel doet vermoeden. Klöpping is de vaste 'techniek-correspondent' van het VARA-televisieprogramma *De wereld draait door* en heeft daarin herhaaldelijk zijn mening over WikiLeaks gegeven: hij is geïntrigeerd door het verschijnsel en bekijkt de organisatie met bewondering. Dat wordt ook in zijn inleiding duidelijk. Volgens zijn dankwoord heeft hij het boekje in de 'belachelijk korte tijd van een maand' geschreven. Dat is goed merkbaar: het boekje is een leuke verzameling feiten, maar een duidelijke analyse van of mening over het fenomeen WikiLeaks is niet te bespeuren. Waar er een analyse is, schiet deze vaak te kort.

Klöppings inleiding geeft een aardige schets van de hackerswereld die WikiLeaks heeft voortgebracht: een wereld die tegen geheimen, voor verantwoordelijkheid en transparantie, tegen censuur en grote instituties is. De inleiding toont het korte schrijfproces: er is geen duidelijke opzet of een helder motief om dit boek te schrijven. Evenmin blijkt de toegevoegde waarde ervan. Anders dan zijn bewondering voor de

organisatie en zijn protagonist, Julian Paul Assange, wijst Klöpping geen redenen aan waarom een nadere analyse van WikiLeaks gewenst is. Klöpping vervolgt met een biografisch hoofdstuk over Assange, waarbij hij de nodige 'psychologie van de koude grond' gebruikt. Hierna volgt een korte geschiedenis over de oprichting van WikiLeaks, waarbij Klöpping, interessant genoeg, het oorspronkelijke manifest van WikiLeaks beschrijft. WikiLeaks ziet geheimhouding als een samenzwering tegen de samenleving. Daarom moet de communicatie tussen de samenzweerders worden openbaar; als de geheime communicatie wordt gestoord, kan de samenzwering niet meer functioneren.

Het hoofdstuk hierna behandelt de rol van WikiLeaks' belangrijkste en meest spectaculaire informatiebron, de militair Bradley Manning, die door zijn werk voor het Amerikaanse leger gedesillusioneerde raakte en bovendien door de hem uit zijn functie bekende informatie last kreeg van gewetenswroeging. Manning besloot daarom geheime informatie te lekken, vanuit het gevoel zo iets goeds te doen voor de publieke zaak. Klöpping beschrijft vervolgens WikiLeaks' eerste grote klap: de publicatie van videobeelden uit een Amerikaanse gevechtshelikopter, waarin duidelijk wordt dat onschuldige journalisten bewust door de bemanning van de helikopter worden gedood. Hieruit blijkt dat WikiLeaks geen journalistieke organisatie is, maar een actiegroep. Door middel van 'scientific journalism' (het openbaren van *ruw bronmateriaal* in plaats van journalistieke analyse) wil WikiLeaks het eerder genoemde doel van het doorbreken van de geheimhouding bereiken. Inzake de

videobeelden is bijvoorbeeld geen hoor en wederhoor toegepast.

Klöppling komt tot de interessante conclusie dat WikiLeaks zegt te streven naar waarheid en een hogere moraal, maar dat de organisatie zelf alle middelen inzet die deze eigenlijk wil bestrijden. Ook hier toont zich de onvolledigheid van Klöpplings werk. De conclusie is interessant en waardevol, maar wat we van deze gang van zaken moeten vinden, of wat hij er zelf van vindt, laat Klöppling geheel in het midden.

Daarna beschrijft Klöppling de zich ontvouwende samenwerking tussen WikiLeaks en de conventionele media. Daarop volgen drie hoofdstukken over de gelekte informatie over de oorlog in Afghanistan en Irak en de gelekte diplomatieke *cables*. Deze hoofdstukken zijn vooral inhoudelijk (welke informatie heeft WikiLeaks geopenbaard?); de beschrijving is vermengd met de maatschappelijke controverse over WikiLeaks en Assange. Het is interessant te zien hoe WikiLeaks door de publicaties is veranderd: van een organisatie die alles gewoonweg openbaart, naar een organisatie die zelfcensuur toepast waar het mogelijk mensenlevens in gevaar zou brengen door openbaarmaking. In het hoofdstuk over de *cables* werpt Klöppling een drietal vragen op, die ofwel niet, ofwel op teleurstellende wijze worden beantwoord.

De eerste vraag is of buitenlandse diplomaten hun Amerikaanse collega's nog wel kunnen vertrouwen; wie garandeert immers dat er in de toekomst niet weer een lek plaatsvindt? De tweede vraag is of Assange gezien moet worden als een held of een schurk. Klöppling lijkt te neigen naar het eerste, maar doordat hij enkel citeert hoe anderen over Assange oordelen, kan dit niet met zekerheid worden gesteld. Echt onbevredigend is Klöpplings omgang met zijn derde vraag, of het ethisch is dit soort geheime informatie te openbaren. De vraag wordt door de auteur aan de kant geschoven omdat het 'slechts een interessante gedachteoefening is', daar WikiLeaks of, althans, het lekken van informatie nooit meer weggaat. De gedachtegang zou mijns inziens eerder omgedraaid moeten worden: juist omdat het lekken van informatie een blijvend fenomeen is, moeten we als (internationale) samenleving goed nadenken binnen welke ethische kaders geheimhouding én het schenden ervan geoorloofd zijn. Volgens Klöppling hoeven we echter alleen na te denken over de vraag hoe vrij het internet moet zijn. Dat is natuurlijk een gewichtig thema, maar dat neemt de gewichtigheid van het ethische vraagstuk niet weg.

Na nog een hoofdstuk over de samenwerking tussen WikiLeaks en de media, met onder andere interessante feiten over hoe het voor de media is om met WikiLeaks samen te werken, volgt Klöpplings conclusie, namelijk dat WikiLeaks innovatie is die de bestaande regels op hun kop zet en bij regeringslei-

ders en bij zichzelf ondemocratische trekjes los maakt. Vervolgens komt het ethische vraagstuk dat Klöppling eerder terzijde had geschoven, toch op de proppen: hij stelt dat de samenleving zich moet afvragen waar geheimhouding noodzakelijk is en dan alleen daar toe te passen. Daarna volgt een uiterst summiere bronvermelding, waarin hij spreekt over 'belangrijke inspiratiebronnen'. Een dergelijke wijze van bronvermelding is onbevredigend; WikiLeaks is een dermate schimmige organisatie en over WikiLeaks en haar openbaringen is zoveel zin en onzin geschreven, dat een zeer precieze bronvermelding onontbeerlijk is.

Een tweede boek dat dit jaar verscheen, de bundel *WikiLeaks – Tussen cyberoorlog en informatierevolutie*, is een betere poging tot een achtergrondanalyse van het fenomeen WikiLeaks. In de inleiding werpen redacteurs Gerard Aalders en Perry Pierik, beide historici, een drietal vragen op: allereerst de vraag hoe WikiLeaks moet worden geïnterpreteerd; ten tweede of er een cyberoorlog plaatsvindt tussen 'cyberpunks' en de overheid of dat WikiLeaks een teken is van een nieuwe wereldorde die ook inspraak wil hebben. De laatste en derde vraag is of WikiLeaks gezien moet worden als veroorzaker van anarchistische chaos of als een voortschrijdende democratisering. In de eigen omschrijving van Aalders en Pierik is het boek een inventarisatie van het fenomeen WikiLeaks vanuit verschillende invalshoeken.

De eerste bijdrage aan de bundel – van Aalders, een ervaren archiefonderzoeker – handelt over geheimhouding in archieven en de mogelijkheden geheime informatie via bijvoorbeeld de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) geopenbaard te krijgen. Aalders stelt de vraag of WikiLeaks de ultieme redding betekent voor door geheimhouding getergde archiefonderzoekers. Geheimhouding is voor archiefonderzoekers namelijk erg vervelend en bovendien ondoorzichtig (waarom zijn bepaalde stukken geclassificeerd en waarom blijken die stukken vaak weinig werkelijk schokkends te bevatten?). Wetten als de WOB of de Amerikaanse *Freedom of Information Act* wekken de indruk meer bedoeld te zijn burgers in hun informatieverzoeken te hinderen dan hun informatie te verstrekken; bovendien zijn de procedures ondoorzichtig. In dit licht vindt Aalders het lekken van informatie gerechtvaardigd, als niet alleen het volk maar ook de volksvertegenwoordiging door de machthebbers wordt voorgelogen. WikiLeaks is volgens hem een belangrijke informatiebron, maar hij waarschuwt ervoor dat deze informatie nooit buiten de context moet worden gezien. Aalders' conclusie luidt dan ook: 'Leve WikiLeaks!'

Pierik bekijkt in zijn bijdrage WikiLeaks als leverancier van *zg. Real Time History*. Volgens hem biedt WikiLeaks de historicus iets bijzonders: hij kan de ge-

schiedenis in *Real Time* volgen. De kijk op het verleden, die door vele gesloten deuren altijd lastig is geweest, is opeens een stuk gemakkelijker. Bovendien komen door WikiLeaks stukken ook nog eens ongecensureerd vrij. Volgens Pierik blijven er voor de historicus die WikiLeaks-materiaal heeft bestudeerd, nog slechts twee vragen over: 'is er meer?' en 'in hoeverre is deze informatie afwijkend ten opzichte van eerder bekende gegevens?'. Maar volgens Pierik zijn dit vragen die ook bij normaal archiefmateriaal gesteld moeten worden.

De bijdrage van de publicist Gerbrand Kip is een biografische schets van Julian Assange. De inhoud daarvan komt in grote lijnen overeen met Klöppings biografie-hoofdstuk, maar geeft de indruk meer afgewogen te zijn en het heeft bovendien een veel specifiekere bronvermelding. Emerson Vermaat, oud verslaggever in het Midden-Oosten, geeft vervolgens een meer inhoudelijke analyse van door WikiLeaks gelekte stukken die over de strijd tegen moslim-fundamentalisme en -terrorisme gaan. Deze analyse gaat vergezeld van een kritische noot: het is wellicht goed dat WikiLeaks geen documenten heeft gelekt die direct betrekking hebben op de informatie over moslimterroristen. Deze informatie zou immers door de terroristen goed kunnen worden gebruikt. De publicist Wim Huizer vervolgt met een analyse over klokkenluiders en/of 'lekkers', en komt tot de conclusie dat Bradley Manning en Julian Assange toch geen echte klokkenluiders zijn. Manning zocht namelijk direct de openbaarheid en niet eerst een interne route om misstanden aan de kaak te stellen, terwijl Assange openlijke politieke doelen heeft met de openbaarmaking. (Denk bijvoorbeeld aan het vrijgeven van informatie over Nederland, toen in Nederland voor of tegen een eventuele politiemissie naar Kunduz moest worden gekozen.)

Maarten van Rossem betoogt met de voor hem kenmerkende scepsis dat de informatie die WikiLeaks heeft vrijgegeven helemaal niet zo spraakmakend is als door de media werd bericht; de publicatie zou zelfs positief kunnen uitpakken voor de Amerikaanse diplomatie. (Beveiliging wordt na het lekken in orde gemaakt.) Er is dus geen sprake van, zoals de media berichtten, een begin van een geheel nieuw tijdperk. De jurist Roelof Bos bekijkt WikiLeaks vanuit juridisch perspectief en maakt een vergelijking tussen de huidige situatie en de ontwikkeling van het zeerecht. Het internet is evenmin gereguleerd als de zee gereguleerd was voor Hugo de Groot. De kernvraag van het juridisch perspectief luidt welk belang de meeste bescherming verdient: de vrijheid van meningsuiting of het algemeen belang van geheimhouding van diplomatiek verkeer. De conclusie luidt dat vervolging van WikiLeaks of Julian Assange in Nederland weinig

kans van slagen heeft en dat WikiLeaks zich als klokkenluider in feite buiten de kaders van het recht stelt.

Amerika-deskundige Hans Veldman bespreekt in zijn bijdrage de ondersteuning van WikiLeaks door het Amerikaanse bedrijfsleven en de met dit bedrijfsleven opkomende nieuwe liberale economische elite. Hij komt tot de conclusie dat deze nieuwe liberale elite het politiek wel eens voor het zeggen kan krijgen. De laatste drie bijdragen van de Duitslandkundige Joachim Dongus, Ruslandkundige Anipa Baitakova en Turkijekenner Maurice Becker gaan over WikiLeaks-documenten die betrekking hebben op hun specifieke kennis- en interessegebieden.

Al met al geven de bijdragen in *WikiLeaks – Tussen cyberoorlog en informatierevolutie?* een veel genuanceerder en meer weloverwogen beeld van het fenomeen WikiLeaks dan Klöppings boek. Dit is natuurlijk deels het gevolg van het grotere aantal auteurs (vele ogen zien immers meer), maar zeker ook van een kritischer en onderzoekender houding ten opzichte van het fenomeen WikiLeaks. Helaas schiet ook in het boek van Aalders en Pierik de bronvermelding te kort. Deze is weliswaar beter dan bij Klöpping, maar is inconsistent (sommige auteurs zijn vollediger dan anderen). Opvallend is dat veel auteurs zich enkel baseren op de mediaberichten over de WikiLeaks-openbaringen en niet op de onderliggende ruwe brondocumenten zelf. Het lijkt mij haast onmogelijk dat de auteurs alleen secundaire beschrijvingen van WikiLeaks-materiaal hebben gezien; toch verwijzen zij hier niet naar.

WikiLeaks – Tussen cyberoorlog en informatierevolutie? is zeker het lezen waard, *Wikileaks – Alles wat je niet mocht weten* is een aardige poging van een mediapersoonlijkheid zich ook op papier te profileren. Klöpping had er echter beter aan gedaan zich bezig te houden met dat wat hij goed kan: op tv actualiteiten brengen en becommentariëren.

Drs Nicolaas A. Kraft van Ermel volgde de Research Master Modern History and International Relations aan de Rijksuniversiteit Groningen en is oud-stagiair van de eindredactie van de *Internationale Spectator*. Naast zijn studie interesseert hij zich voor Informatie- en Communicatietechnologie.

Het buitenlands beleid van Obama: 'No We Cannot'

Verschilt het buitenlands en defensiebeleid van president Obama wezenlijk van dat van zijn voorganger? In essentiële kwesties is het door velen verguisde beleid van de Republikeinse president Bush jr. niet alleen voortgezet, maar ook geïntensiveerd. De beloften van de verkiezingscampagne van kandidaat Obama om verandering te brengen, liggen ver achter ons. De werkelijkheid is heel anders. In zaken zoals oorlogvoering, mensenrechten en volkenrecht was de nieuwe Democratische president, die bij zijn aantreden begin 2009 symbool stond voor een ander Amerikaans beleid, een teleurstelling.

Het gaat niet alleen om de handhaving van het gigantische oorlogsapparaat, inclusief de kernwapenslagkracht, ook het raketschild kan de aanleiding vormen voor een nieuwe wapenwedloop. President Obama staat ook garant voor voortzetting van de 'war on terror', waarbij de grenzen van de rechtsstaat niet alleen worden opgezocht, maar ook worden overschreden. De in dit opzicht twee belangrijkste erfenissen van het beleid van Bush, de illegale invasie van Irak en het illegaal ontvoeren, vastzetten en martelen van gevangenen, zijn ongestraft gebleven. Het beleid dat daaraan ten grondslag lag, wordt voortgezet. Om die reden was de toekenning van de Nobelprijs voor de Vrede aan Obama rijkelijk voorbarig.

Defensie-uitgaven

Het meest overtuigende bewijs van de continuïteit van het buitenlandbeleid van president Bush onder Obama is de omvang van de defensie- en oorlogsuitgaven. Onder Bush bedroeg in 2007 de kernbegroting van het Pentagon \$ 472 miljard. Het

door het Congres medio december 2011 aangenomen voorstel voor het begrotingsjaar 2012 omvatte \$ 546,5 miljard. Daarbij moeten worden opgeteld de additionele kosten van militaire operaties in Irak en Afghanistan, die worden geschat op \$ 115,5 miljard.¹ Ook moet erbij worden opgeteld de bijdrage van het ministerie van buitenlandse zaken aan militaire operaties (\$8,7 miljard voor 2010). Ook de operaties van de inlichtingendiensten (inlichtingen verzamelen evenals geheime operaties) zijn onder Obama een groeimarkt: \$ 53,1 miljard voor het begrotingsjaar 2010.² Het wereldomvattend stelsel van Amerikaanse bases vormt een substantieel deel van de Pentagon-begroting. Volgens een schatting komt dit bedrag op \$ 41,6 miljard per jaar.³

In het licht van de economische crisis ontkwam het Witte Huis er niet aan een voorstel te presenteren om op deze kosten te bezuinigen. Afgelopen zomer stuurde het Witte Huis als onderdeel van zijn totale bezuinigingspakket een plan naar het Congres om de uitgaven de komende tien jaar met \$ 350 miljard te verminderen. Omdat het Congres het niet eens werd over de begroting, werd dit bedrag verhoogd naar \$ 900 miljard. De voorstellen zijn echter *boterzacht*, omdat ze niet verder gaan dan een reductie in de groei van de toekomstige uitgaven, dus omkeerbaar door toekomstige regeringen. Indien ze werkelijk worden doorgevoerd, dan zouden de defensie-uitgaven terugkeren naar het niveau van 2007 onder president Bush. Anders gezegd, de toename onder Obama zou misschien worden teruggedraaid.⁴

De beoogde bezuiniging loopt echter gevaar. De militair-industriële

lobby, verenigd in de campagne 'Second to None',⁵ zet het Congres onder druk om de plannen voor aanschaf van dure wapensystemen (zoals de *Joint Strike Fighter*) te handhaven. Voor de Amerikaanse belastingbetaler is het Pentagon een zwart gat, waar oncontroleerbare sommen in worden gesmeten zonder correcte boekhoudkundige controle.⁶ De befaamde waarschuwing van president Eisenhower in 1959 over de macht van het militair-industriële complex is in de wind geslagen, ook onder president Obama. Als er al sprake is van de door hem beloofde 'change' op deze terreinen, dan vooral in negatieve zin.

De kernwapens blijven

De kernbewapening neemt in het beleid van Obama een speciale plaats in. In Praag (april 2009) verklaarde hij: 'So today, I state clearly and with conviction America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons.' Zijn woorden werden alom geïnterpreteerd als aanzet tot werkelijke nucleaire ontwapeningsstappen. In dat licht werd ook het eind 2009 ondertekende START-verdrag gezien, waarin reducties in de omvang van de Russische en Amerikaanse kernwapenarsenalen worden geregeld. Dat optimisme was echter voorbarig. Reducties zijn niet hetzelfde als ontwapening en dat werd al snel duidelijk bij de eerstvolgende begroting. Het bedrag dat werd begroot voor alle kernwapengerelateerde begrotingsposten, steeg onder Obama van \$ 6,9 miljard voor het jaar 2011 naar \$ 7,6 miljard voor het begrotingsjaar 2012.⁷ Onder Bush was dat bedrag nog \$ 6,4 miljard voor begrotingsjaar 2006.⁸

De nucleaire infrastructuur, noodzakelijk voor het onderhoud van de nucleaire slagkracht, werd niet slechts *behouden*, maar ook *uitgebreid*. Op de laatste begroting stonden ook uitgaven voor nieuwe kernkoppen en een fabriek voor de bouw van de daarvoor benodigde plutoniumkernen. Zulke uitgaven kunnen toch nauwelijks beschouwd worden als onderdeel van een nucleair ontwapeningsplan. Draagsystemen voor kernwapens worden in de toekomst (vanaf 2020) vervangen door nieuwe. Deze systemen, waaronder onderzeeërs, raketten en kruisvluchtwapens, worden nu al ontworpen of ontwikkeld.

Het gaat niet alleen om de nucleaire slagkracht,⁹ maar ook om het gebruik daarvan. De strategie voor inzet is onder Obama nauwelijks veranderd. Dat werd duidelijk in de laatste versie van het om de vijf jaar verschijnende Amerikaanse nucleaire beleidsdocument, de *Nuclear Posture Review*.¹⁰ Kernpunten hierin zijn: (1) De Verenigde Staten behouden de mogelijkheid om als eerste kernwapens in te zetten; en (2) De *alert status* van de intercontinentale nucleair bewapende raketten wordt niet veranderd. Ze blijven gereed staan om binnen minuten gelanceerd te worden.

Volgens een ander project, *Prompt Global Strike*, wordt de nucleaire lading van sommige intercontinentale raketten vervangen door conventionele koppen. Dat betekent dat het verschil tussen nucleair en conventioneel wegvalt – een levensgevaarlijke stap.¹¹

Zelfs een symbolische geste – de eenzijdige terugtrekking van de substrategische kernwapens die nog steeds zijn opgeslagen in vijf Europese NAVO-lidstaten, waaronder Nederland – was een brug te ver onder het nieuwe presidentschap. Er komt geen verandering in de toewijzing van Amerikaanse kernwapens aan de NAVO. Terugtrekking van deze kernbommen is wat betreft Washington een zaak van het

Bondgenootschap, door consensusbesluitvorming. De kernbommen zoals die op vliegbasis Volkel liggen, worden gemoderniseerd. De *Joint Strike Fighter* wordt geschikt gemaakt om de kernwapentaak over te nemen. Aangezien de lidstaten op zijn best verdeeld blijven over verwijdering, is er de laatste jaren in essentie niets veranderd. Het Bondgenootschap behield niet alleen zijn vliegtuig-kernbommen, maar ook de Amerikaanse nucleaire garanties. Daarmee eist de NAVO een speciaal voorrecht op, dat de meeste andere staten vanwege het Non-Proliferatie Verdrag wordt onthouden: een nucleaire afschrikkingsmacht.

Raketschild

Een vaak gehoorde argumentatie van de NAVO-lidstaten voor behoud van de nucleaire taken, namelijk dat ze noodzakelijk zijn om de Amerikaanse betrokkenheid bij Europa te garanderen, wordt nu ook in het spel gebracht bij de invoering van een raketschild. De regering-Bush initieerde een langetermijnproject voor de ontwikkeling en plaatsing van anti-raketsystemen in Noord-Amerika en Europa. Een Europese component van dat plan behelsde plaatsing van raketlanceerinstallaties in Polen en waarschuwingssystemen in Tsjechië.¹² Onder Obama werd dit plan in 2009 ingetrokken en vervolgens in een andere vorm weer ingevoerd. De aangepaste versie heette *European Phased, Adaptive Approach*.¹³ In plaats van een volledig op land gestationeerd systeem gericht op intercontinentale raketten, wordt de komende jaren een systeem ingevoerd dat wordt ingezet vanaf zowel land als zee, bedoeld om middellange-afstandsraketten, zoals die in gebruik door Iran, neer te schieten. Eind 2010 besloot de NAVO-top in Lissabon dit Amerikaanse plan te integreren in het al bestaande raketschild-ALTBMD.¹⁴

Dit betekent dat er een geïntegreerde waarschuwings- en bevelsstructuur wordt ontwikkeld om de raketten tijdig te lanceren. Zo wordt de veiligheid van Europa onder Obama gekoppeld aan die van de Verenigde Staten, net als dat onder Bush het geval was. Omdat het raketschild voor Washington onderdeel is van zijn totale strategische slagkracht, wordt aldus de vrijheid van handelen van de Europese NAVO-lidstaten ingeperkt.

Deskundigen twijfelen aan de effectiviteit van het raketschild tegen een raketaanval. Ze stellen het realiteitsgehalte van het testprogramma ter discussie.¹⁵ Desondanks is Rusland, waarmee afspraken over samenwerking waren gemaakt op de NAVO-top, bezorgd over de opbouw van het systeem aan zijn grenzen. Het zou een mogelijke toekomstige bedreiging vormen voor zijn nucleaire afschrikkingsmacht.¹⁶

Minister Lavrov van buitenlandse zaken verklaarde in oktober dat Rusland geen medewerking zou verlenen aan het Europese raketschild zonder wettelijke en bindende garanties dat het netwerk niet tegen Rusland zou worden gebruikt.¹⁷ Dat president Obama het systeem toch invoert, is wellicht het beste te verklaren door het succes van de militair-industriële lobby in Washington, gecombineerd met de wens de Atlantische band te handhaven. Waarmee we in feite weer terug zijn in een oude en beproefde wereld – die van de wapenwedlopen van de Koude Oorlog.

Illegale oorlogen

Onder Obama is de 'war on terror' die president Bush had verklaard, in verhevigde mate voortgezet. Het gaat daarbij niet alleen om *Obama's War* in Afghanistan, zoals beschreven in Bob Woodwards laatste boek, maar om een reeks conflicten waarbij de scheidslijn tussen legaal en illegaal militair handelen steeds vaker wordt overschreden. Net als de regering-Bush beschouwt president

Obama zich als in staat van oorlog tegen 'unlawful enemy combatants'. Die aanduiding is voor Obama net als voor Bush van groot belang; ze vormt de legitimering voor het gebruik van methoden van oorlog die grenzen overschrijden, zowel geografisch als juridisch.

Die oorlog in de schaduw omzeilt de wettelijk vastgelegde parlementaire controle. Dat gebeurde ook door de Amerikaanse deelname aan de NAVO-operatie tegen Libië, die onder andere bestond uit de grootschalige inzet van elektronische verkenningssystemen, kruisvluchtwapens en onbemande vliegtuigen. Deze vond plaats zonder de noodzakelijke toestemming van het Congres, die volgens de *War Powers Act* is vereist. In essentie worden de controlemechanismen op de uitvoerende macht, die de vrijheid oorlog te voeren aan banden moeten leggen, afgebroken. Door te verwijzen naar door het Congres aangenomen wetgeving¹⁸ om de daders van de aanslagen van 9/11 op te sporen, wordt nu een universele 'war on terror' gevoerd, zonder beperkingen – door systematische aanslagen op tegenstanders, sinds een jaar ook op Amerikaanse burgers die zich tegen de regering keren.

Targeted killing

Het grootschalig gebruik van onbemande vliegtuigen vertegenwoordigt een nieuwe ontwikkeling in de geschiedenis van oorlogvoering.¹⁹ De noviteit ligt niet zozeer in de aard van het wapen, alswel in de manier waarop het grotendeels gebruikt wordt: namelijk om overal ter wereld zonder formele oorlogsverklaring vijanden te doden. Daarbij worden doelen aangewezen door een onbekende werkgroep in het Witte Huis, die op grond van schimmige geheime criteria en besluitvorming *de facto* doodvonnisen uitspreekt.²⁰ Het meest intensieve gebruik is in Pakistan, waar naast de doelwitten een onbekend aantal burgers is gedood. Recent Brits onderzoek leverde

het bewijs van die burgerdoden, de zogenaamde 'bijkomende schade'.²¹

Naast Pakistan worden ook doelen in Jemen, Somalië en Afghanistan aangevallen. Een VN-rapport, in mei 2010 gepresenteerd door *Special Rapporteur* Philip Alson, concludeerde dat gebruik van het wapen buiten de kaders van conventionele oorlogvoering bijna altijd strijdig is met de wet.²² Nu een nieuwe drempel is overschreden door de onwettige executie van twee Amerikaanse staatsburgers, ontstaat een fel debat over de rechtmatigheid van dit optreden.

De tweede methode van *targeted killing*, de inzet van *special forces* om kaderleden van de guerrilla's op te pakken dan wel te doden, gaat nog verder. Deze operaties zijn onder Obama geïntensiveerd, waarbij de aanslag op Osama bin Laden in Pakistan het bekendste geval was. In Afghanistan wordt deze methode bijzonder vaak toegepast in 'night raids'. Daar vallen speciale eenheden veelal 's nachts dorpen binnen om kopstukken van de Taliban te arresteren dan wel te doden. Analyses van deze operaties hebben aangetoond dat daarbij veel onschuldige burgers worden gedood.²³ Deze methode van oorlogvoering vormt een essentieel onderdeel van het *exit plan*. Een overeenkomst met president Karzai, waar de afgelopen maanden over werd onderhandeld, regelt juist een langer verblijf van Amerikaanse militairen.²⁴

Rendition

Onder president Bush werd een systeem van *extraordinary rendition* geperfectioneerd: het oppakken van 'enemy combatants', waar ook ter wereld, en ze opsluiten op locaties waar ze gemarteld werden. Dat gebeurde door zowel de CIA zelf, in landen zoals Polen en Roemenië, als door 'uitbesteding' aan de beulen van destijds bevriende staten als Syrië en Libië. Afgelopen zomer ontdekte de Amerikaanse onderzoeks-

journalist Jeremy Scahill in Somalië ook een dergelijke CIA-gevangenis.²⁵

Toen deze operaties mede vanwege publieke verontwaardiging in betrokken Europese landen werden gestaakt, kwam de vraag aan de orde of ook Guantánamo Bay zou worden gesloten. De belofte van Obama dat te doen, bleek loos. De schimmige categorie van de daar voor onbepaalde tijd vastgezette 'unlawful enemy combatants' bleef bestaan.

Pogingen de regering aan te klagen via civiele rechtbanken liepen stuk, onder andere door tegenwerking van de advocaten van de regering. Naast Guantánamo Bay worden nog steeds gevangenen elders vastgezet, bijvoorbeeld in een installatie van het Amerikaanse leger op vliegbasis Bagram in Afghanistan.

In twee uitspraken in mei 2011 besloot het Amerikaanse Opperste Gerechtshof pogingen te blokkeren van de slachtoffers van 'rendition' om hun recht te halen in Amerikaanse rechtbanken. De hoofdredactie van *The New York Times* kapittelde het Gerechtshof voor deze uitspraken. Ze beschuldigde bovendien Obama ervan misbruik van het begrip 'staatsgeheim' te maken om civiele processen van de slachtoffers tegen de staat te ondermijnen.²⁶ Ook werden de verantwoordelijke ambtenaren voor het *rendition*- en martelbeleid, dat werd ontworpen onder de verantwoordelijkheid van de regering-Bush, onder Obama vrijgesteld van vervolging.²⁷

De American Civil Liberties Union, die deze zaken nauwkeurig volgt, kwam in september 2011 dan ook tot de conclusie dat de kernelementen van het beleid van Bush nog steeds deel uitmaakten van de nationale veiligheidsstrategie onder Obama.²⁸ Hoewel er officieel niet meer gemarteld wordt, is uitlevering aan landen die martelen of het martelen in afgelegen bases zoals Bagram of Mogadishu, nog steeds mogelijk, door bijvoorbeeld zogenaamde *proxy's* (handlangers) zoals

huurlingen in te zetten, of door de regels 'flexibel' te interpreteren.

Een gevaarlijk pad

President Obama heeft in een reeks kernpunten ervoor gekozen het buitenlandbeleid van Bush Jr. voort te zetten en zelfs te *intensiveren*. De gevolgen zijn niet alleen van belang voor de rest van de wereld, die blootgesteld is aan de immense militaire macht die ingezet kan worden door willekeurige en geheime besluiten van de president en zijn adviseurs, maar ook voor de Amerikaanse burgers zelf. Deze afbraak van het internationaal recht heeft immers binnenlandse gevolgen. Die bestaan niet alleen uit het zonder proces uitvaardigen van doodvonnis tegen de eigen burgers. Ook uit inbreuken op de rechten van de burger, door intensieve controle,²⁹ geheime af luisterpraktijken en uitbreiding van de bevoegdheden van de politie en veiligheidsdiensten, zoals vastgelegd in de *Patriot Act*, en van het leger, zoals vastgelegd in de laatste Amerikaanse defensiebegroting.³⁰ Zo slaat de militarisering van het buitenlandbeleid in het kader van de eeuwige 'war on terror' ook terug op het binnenland: het gaat om een ontwikkeling die de burgerrechten aantast en dus ook de rechtsstaat zelf.

Karel Koster is onderzoeker bij het Wetenschappelijk Bureau van de SP.

Noten

- 1 'U.S. Congress Approves \$662 Billion Defense Plan Headed to Obama', Bloomberg, 15 december 2011.
- 2 Chris Hellman, *The Real US National Security Budget*, 4 maart 2011.
- 3 Nick Turse, 'Empire of bases 2.0', in: *Asia Times*, 12 januari 2011.
- 4 'Is Leon Panetta the Right Man to be Secretary of Defense?', Winslow Wheeler, 13 december 2011, Center for Defense Information, Washington D.C.
- 5 Aangehaald in: Nick Turse, *Will ties to Pentagon contractor*, 21 september 2011.
- 6 Rapporten van de Inspector General van het Pentagon, aangehaald in: Peter Casey, *Where have all the Missiles Gone*.
- 7 Greg Mello, Bulletin 127 van de *Los Alamos Study Group Albuquerque*, 6 september 2011.
- 8 *Department of Energy, FY 2007 Congressional Budget Request*, februari 2006, Office of Chief Financial Officer Volume 1 DOE/CF-002, Volume 1, National Nuclear Security Administration.
- 9 Walter Pincus, 'U.S. keeps major lead over Russia in nuclear weapons', in: *Washington Post*, 27 oktober 2011.
- 10 US Department of Defense, *Nuclear Posture Review 2010*, mei 3 2010 (<http://www.defense.gov/npr/>).
- 11 'U.S. looks to non-nuclear weapons to use as deterrent', in: *Washington Post*, 8 april 2010.
- 12 Voor een samenvatting van deze plannen, zie: *CRS report Congress Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe*.
- 13 Zie: U.S. Missile Defense Policy, *A Phased, Adaptive Approach for Missile Defense in Europe* (The White House Office of the Press Secretary, 2009).
- 14 Paragraaf 36-38 van de *Lisbon Summit Declaration*, 20 november 2010.
- 15 Federation of American Scientists, *Upsetting the Reset : The Technical Basis of Russian Concern Over NATO Missile Defense*, Special Report, september 2011.
- 16 *Ibid.*
- 17 Ria Novosti, 'No missile defense cooperation without guarantees', in: *Lavrov*, 21 oktober 2011.
- 18 *Authorization For Use Of Military Force in Response to the 9/11 Attacks (PL. 107-40)*
- 19 Nick Turse, 'America's Secret Empire of Drone Bases', oktober 2011.
- 20 'Palin was Right About those Government Death Panels', *ColeComment*, 7 oktober 2011.
- 21 Chris Woods, 'US claims of "no civilian deaths" are untrue', *The Bureau of Investigative Journalism*, 18 juli 2011.
- 22 'Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions', Philip Alston, Human Rights Council, Fourteenth session, A/HRC/14/24/Add.6, 28 mei 2010.
- 23 *A Knock on the Door*, Afghan Analysts Network, 12 oktober 2011; Gareth Porter, 'UN Tally Excluded Most Afghan Civilian Deaths in Night Raids', 25 oktober 2011.
- 24 Abubakar Siddique, 'Opposition Grows To Next Stage Of U.S. Military Presence In Afghanistan', *Radio Free Europe*, 25 oktober 2011; 'Afghanistan National Assembly Backs Pact With US', *Associated Press*, Kaboel, 19 november 2011.
- 25 Jeremy Scahill, 'The CIA's Secret Sites in Somalia', in: *The Nation*, 18 augustus 2011.
- 26 Andy Worthington, 'The Supreme Court's failure to Tackle Torture, now and Forever', in: *The Future of Freedom Foundation*, 26 mei 2011; 'Malign Neglect', in: *The New York Times*, 21 mei 2011.
- 27 Andy Worthington, *Torture Whitewash*, juli 2011; Glenn Greenwald, 'Torture Crimes Officially, Permanently Shielded'.
- 28 American Civil Liberties Union, *A Call to Courage*, september 2011.
- 29 *Reform the Patriot Act What You Should Know*, ACLU (<http://www.aclu.org/> May 2011); voor een overzicht zie: Glenn Greenwald, 'A prime aim of the growing Surveillance State', 19 augustus 2011 (www.salon.com).
- 30 Glenn Greenwald, 'Obama to sign indefinite detention bill into law', 15 december 2011.

Obama en Bush vergeleken: ‘Perhaps We Can’?

Het was een interessante vraag geweest: in hoeverre verschilt president Obama's buitenlandse politiek van die van George W. Bush? Voor Karel Koster lijkt het antwoord echter al van tevoren te hebben vastgestaan. Hij schetst in zijn artikel een opvallend eenzijdig beeld, dat zich alleen richt op *overeenkomsten* tussen Bush en Obama. Daarnaast gaat Koster, in zijn ijver om de ‘Obama-is-Bush’-stelling te bewijzen, veel te selectief en slordig met de feiten om. Allereerst is het dus nodig een kritische blik te werpen op de belangrijkste argumenten in zijn betoog. Vervolgens is het de vraag welke *veranderingen* Koster in zijn aanklacht tegen Obama negeert. Afsluitend wil ik kort ingaan op de mogelijke redenen voor Kosters negatieve oordeel over Barack Obama.

Kosters algemene conclusies liegen er niet om. Obama heeft in zijn ogen niet alleen het beleid ‘dat ten grondslag lag’ aan de ‘illegale invasie van Irak en het illegaal ontvoeren, vastzetten en martelen van gevangenen’ voortgezet, hij heeft tevens ‘in een reeks kernpunten ervoor gekozen het buitenlandbeleid van Bush ... zelfs te *intensiveren*’. Het eerste deel van Kosters beweringen is aantoonbaar onjuist. Obama heeft zich aan zijn campagnebelofte gehouden om de oorlog in Irak te beëindigen en was al vóór de oorlog een van de weinige politici met nationale ambities die zich publiekelijk tegen de inval in Irak uitspraken. Direct aan het begin van zijn presidentschap heeft Obama bovendien de geheime CIA-gevangenis gesloten en een einde gemaakt aan de schandalige martel- en *extraordinary rendition*-

praktijken van de regering-Bush. Koster weigert dit kennelijk te geloven, maar voert als bewijs een ACLU-rapport op, dat juist stelt dat deze praktijken wel degelijk door de regering-Obama zijn gestopt.¹

Hoe zit het met Kosters andere argumenten? Een belangrijk bewijsstuk, zo stelt hij, is de hoogte van het defensiebudget onder Obama. Nu ben ik het geheel eens met de stelling dat de Amerikaanse defensieuitgaven onverantwoord hoog zijn. Maar het is misleidend Obama op één lijn met Bush te stellen. Onder Bush is de totale defensiebegroting bijna verdubbeld, van \$382 miljard in 2001 tot \$684 miljard in 2009. De regering-Obama heeft deze extreme groei nu een halt toegeroepen. Voor het eerst sinds 1997 is het verzoek voor het basisbudget van defensie in 2012 *lager* dan het verzoek van het jaar ervoor. Ook de speciale uitgaven voor de oorlogen in Irak en Afghanistan gaan in 2012 met 27% omlaag.² Obama zou ongetwijfeld nog meer moeten doen om de Amerikaanse defensiebegroting onder controle te krijgen, maar het post-9/11 tijdperk-Bush, waarin het Pentagon simpelweg kreeg waarom het vroeg, is definitief voorbij.³

Ook Kosters behandeling van Obama's kernwapenbeleid is weinig overtuigend. President Obama heeft non-proliferaat tot een kernpunt van zijn beleid gemaakt. Het contrast met George W. Bush kan moeilijk groter zijn: het nieuwe START-akkoord met Rusland en de *Nuclear Security Summit* in Washington D.C. in 2010 waren onder Bush ondenkbaar geweest. De regering-Bush zag immers *niets* in verdragen om

kernarsenalen verder in te dammen en trok zich unilateraal terug uit het ABM-verdrag. Dat Obama de benodigde Republikeinse steun voor ratificering van START mede moest verkrijgen door in te stemmen met een kostbare modernisering van het Amerikaanse nucleaire arsenaal, mag Koster niet zinnen, maar politieke compromissen maken nu eenmaal deel uit van het democratische proces.

Het raketschild in Europa is lastiger te beoordelen. Enerzijds betekende de beslissing van Obama in 2009 om de bestaande plannen voor een Europees raketschild te verwerpen, een breuk met de politiek van de regering-Bush. Anderzijds is enig begrip voor de Russische stelling dat de aangepaste NAVO-plannen voor een raketschild de Russische nucleaire afschrikingsmacht niet mogen bedreigen, op zijn plaats.⁴ Zowel de NAVO als de regering-Obama zal er alles aan moeten doen om de Russische twijfels weg te nemen. Tegelijkertijd valt het op dat de Russische retoriek tegen het raketschild kort voor de recente verkiezingen in Rusland een dramatisch hoogtepunt bereikte. De eeuwenoude Russische traditie om angst voor het boze buitenland voor binnenlands-politieke doeleinden te gebruiken, lijkt door Medvedev en Poetin te worden voortgezet. Verder is het duidelijk dat het raketschild niet tegen Rusland, maar hoofdzakelijk tegen Iran is gericht. Alle NAVO-lidstaten hebben er een groot belang bij te voorkomen dat Europa wordt blootgesteld aan nucleaire chantage vanuit Teheran, zodra Iran erin zou slagen een atoomwapen te ontwik-

kelen. Kusters bezwaar dat het raket-schild de 'veiligheid van Europa' zou koppelen 'aan die van de Verenigde Staten' is verrassend. Hij zou toch moeten weten dat dit al sinds het ratificeren van het Noord-Atlantisch Verdrag in 1949 het geval is.

Continuïteit

Tot zover de zwakste punten in Kusters betoog. Wat zijn nu de overtuigender aspecten in de Bush-Obama-parallel? Allereerst is er het probleem Guantánamo Bay. Koster zegt hier in feite niet veel over, behalve de opmerking dat Obama zijn belofte om het gevangenenkamp te sluiten, niet is nagekomen. Dit is natuurlijk juist. Alleen had Koster erbij moeten vermelden dat Obama wel degelijk zijn uiterste best heeft gedaan deze verkiezingsbelofte uit te voeren. Uiteindelijk is de politieke weerstand in Washington (van zowel Democraten als Republikeinen), in combinatie met de onmogelijke juridische erfenis die Bush had nagelaten, een onoverkomelijk obstakel gebleken. Obama is er niet in geslaagd een alternatief systeem op Amerikaanse bodem door het Congres goedgekeurd te krijgen en hij kan het zich politiek natuurlijk niet veroorloven de gevaarlijkste gevangenen simpelweg vrij te laten.

Een tweede kwestie betreft de zogenaamde *targeted killings* door onbemande *drones*. Dit is inderdaad een belangrijk onderdeel van Obama's strijd tegen Al-Qaida, waarin hij het voorbeeld van Bush volgt. De manier waarop de regering-Obama bepaalt welke *targets* kunnen worden gedood, is geheim, evenals de juridische onderbouwing ervan. Ik ben het met Koster eens dat dit onwenselijk is en mogelijk in strijd met het internationaal recht. Aan de andere kant is het duidelijk dat president Obama de intensieve inzet van *drone warfare* en *counter-terrorism* als zijn beste kans ziet om Al-Qaida en bondgenoten dusdanig te verzwakken, dat Amerika en de

NAVO zich grotendeels kunnen terugtrekken uit Afghanistan.

Laten we bovendien niet vergeten dat verscheidene Amerikaanse presidenten vóór George W. Bush met militaire middelen tegen het internationale terrorisme zijn opgetreden. Ronald Reagan deed dit door Libië te bombarderen, terwijl Bill Clinton eind jaren negentig onder andere met *cruise missiles* trainingskampen van Al-Qaida heeft aangevallen. De precisieaanvallen van de geavanceerde *drones* bieden het relatieve voordeel dat grote aantallen onschuldige slachtoffers beter vermeden kunnen worden. Verder is Kusters suggestie dat president Obama dit soort extreme middelen door 'willekeurige besluiten' in de hele wereld kan inzetten, sterk overdreven. De *drones* worden alleen gebruikt in de strijd tegen Al-Qaida en nauw verwante groeperingen die een directe bedreiging voor de Verenigde Staten vormen en die opereren in delen van Pakistan, Afghanistan, Jemen en Somalië, waar het normale staatsgezag weinig te vertellen heeft.

Verschillen

Hoe zit het nu met de verschillen tussen de buitenlandse politiek van Bush en Obama? Allereerst heeft het manicheïsme van de regering-Bush – denk aan zijn 'axis of evil'-toespraak uit 2002 en de 'with us or against us'-mentaliteit in de aanloop naar de oorlog in Irak – plaatsgemaakt voor een genuanceerdere benadering onder Obama. Zonder tegenstellingen met autocratische regimes onder stoelen of banken te steken, heeft Obama consequent getoond open te staan voor dialoog en *engagement*. Zijn speech in Kairo in 2009 was wat dat betreft een belangrijke symbolische breuk met de cowboyretoriek van Bush – en voor het Nobelprijscomit e reden genoeg Obama de vredesprijs toe te kennen. Waar de regering-Bush er, zeker tijdens Bush' eerste termijn, naar neigde door middel van dreigementen en militair

machtsvertoon het gedrag van anderen te beïnvloeden, heeft onder Obama – mede door zijn briljante ingeving om Hillary Clinton tot minister van buitenlandse zaken te benoemen – de diplomatie duidelijk aan belang gewonnen. Dankzij het resulterende herstel van Amerika's reputatie in de wereld is de regering-Obama in staat geweest belangrijke thema's, zoals vrouwenrechten en internetvrijheid, op de internationale agenda te zetten.

Op strategisch niveau heeft president Obama ingezien dat de relatieve neergang van de Verenigde Staten sinds de oorlog in Irak, de financiële crisis en de *rise of the rest* een terughoudender optreden op het wereldtoneel vereisen. Dit heeft enerzijds tot een duidelijke verschuiving in de prioriteiten van de Amerikaanse buitenlandse politiek van het Midden Oosten naar Azië geleid, en anderzijds tot het besef dat zelfs de enig overgebleven supermacht aangewezen is op internationale samenwerking om tal van transnationale problemen op te lossen. De hybride die mede ten grondslag lag aan de Amerikaanse inval in Irak, is de regering-Obama dus vreemd. Obama heeft – en dat is een ander wezenlijk verschil met zijn voorganger – géén historische blunders als de oorlog in Irak op zijn naam staan. De NAVO-interventie in Libië heeft juist tot op zekere hoogte de precedentwerking van Irak ongedaan gemaakt door de nadruk die Obama heeft gelegd op de noodzaak van een VN-resolutie en van regionale steun vanuit de Arabische Liga. Ook was het ingrijpen in Libië in tegenstelling tot Irak een beperkte interventie, waarin Amerika nadrukkelijk géén leidende rol wilde spelen.

In sommige opzichten lijkt Obama's buitenlands beleid, kortom, meer op dat van de *andere Bush*: president George H.W. Bush. President Obama heeft zelf aangegeven de subtiele diplomatie van Bush Sr. ten tijde van de omwentelingen in Oost-Europa en de Sovjetunie

aan het einde van de Koude Oorlog en tijdens de eerste Golfoorlog te bewonderen. Obama's beleid wordt dan ook niet toevallig gekenmerkt door eenzelfde soort pragmatisme en behoedzaamheid waarvoor Bush Sr. en adviseurs als Brent Scowcroft en James Baker bekend stonden.

Te hoge verwachtingen

Dan rest nog de vraag waarom Koster tot een zo onevenwichtig oordeel over Obama's buitenlandse politiek is gekomen. Hoge verwachtingen zullen er zeker mee te maken hebben. De sterke nadruk op *change* in Obama's verkiezingscampagne heeft kennelijk de indruk gewekt dat president Obama in januari 2009 een knop zou omdraaien en we zouden terugkeren naar een pre-9/11-situatie. Zo simpel was het echter niet – ook niet tijdens de campagne. Obama heeft herhaaldelijk in de aanloop naar de presidentsverkiezing aangegeven meer troepen naar Afghanistan te zullen sturen en hard te willen optreden tegen Al-Qaida. Zo zei hij tijdens het tweede presidentiële campagnedebat in oktober 2008 letterlijk dat het doden van Osama bin Laden en het bestrijden van Al-Qaida onder zijn leiding de hoogste prioriteit zouden krijgen. De schok van 9/11 trilt, met andere woorden, ook tien jaar later nog na in de Amerikaanse politiek. Géén Amerikaanse president kan het zich veroorloven de indruk te wekken het internationale terrorisme niet serieus te nemen.

Daarnaast doet Koster wel erg kritische houding over Amerika's machtspositie in de wereld vermoeden dat geen enkele president hem tevreden had kunnen stellen. Dit vermoeden wordt versterkt door enkele formuleringen die ik niet zou hebben gebruikt. Zo heeft Koster het over 'guerrilla's' terwijl hij terroristen bedoelt en lezen we bij hem over 'de aanslag op Osama bin Laden'. Bij het woord aanslag denk ik aan 11 september 2001, niet aan de dood van Bin Laden.

Tot slot is het natuurlijk verleidelijk de daadwerkelijke macht van de Amerikaanse president te overschatten. Het feit dat Obama er niet in is geslaagd Guantánamo Bay te sluiten, geeft aan hoezeer de president afhankelijk kan zijn van het Congres. Dit geldt natuurlijk ook voor de defensiebegroting. In 2009 moest president Obama bijvoorbeeld dreigen met zijn veto om de Senaat ervan te overtuigen niet \$1,75 miljard uit te geven aan F-22-vliegtuigen, die minister van defensie Robert Gates en de luchtmacht niet wilden hebben. De macht van de defensielobby en senatoren uit staten waar de F-22 wordt gebouwd, was bijna groot genoeg om de productie van een overbodig en peperduur vliegtuig voort te zetten.

Enige teleurstelling over bepaalde aspecten van Obama's buitenlands beleid kan dus wellicht begrijpelijk zijn, maar dient getemperd te worden door een besef van de politieke realiteiten waarbinnen Obama zijn beleid moet vormgeven.

Dr. Th.W. Gijswijt is docent amerikanistiek aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Noten

1 American Civil Liberties Union, *A Call to Courage: Reclaiming our Liberties Ten Years After 9/11*, New York, 2011, blz. 4: 'Some of these policies have been stopped. Torture and extraordinary rendition are no longer officially condoned. But most other policies – indefinite detention, targeted killing, trial by military commissions, warrantless surveillance, and racial profiling – remain core elements of our national security strategy today.'

2 Alle cijfers komen uit Todd Harrison, *Analysis of the FY 2012 Defense Budget*, Center for Strategic and Budgetary Assessments (<http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2011/07/2011.07.16-FY-2012-Defense-Budget.pdf>).

3 Koster schrijft dat de door Obama voorgestelde bezuinigingen neerkomen op \$350 miljard over de komende tien jaar – dat moet zijn \$450 miljard. Verder spreekt hij zichzelf tegen door te beweren dat de voorstellen 'niet verder gaan dan een reductie in de groei van de toe-

komstige uitgaven', om in de volgende zin te stellen dat door de bezuinigingen 'de defensieuitgaven [zouden] terugkeren naar het niveau van 2007'. Tot slot is het misleidend de begroting van 2007 als uitgangspunt te nemen – de laatste defensiebegroting die door de regering-Bush is opgesteld, was die van 2009.

4 Alhoewel ik discussies over *strategic parity* altijd wat irreëel heb gevonden. Het maakt voor het voortbestaan van de mensheid weinig uit of Rusland de Verenigde Staten in het meest extreme scenario ten gevolge van het raketschild met 1.000 in plaats van 1.500 kernwapens zou treffen.

Amerikaans beleid wel degelijk teleurstellend

Op een punt van doorslaggevend belang zijn Gijswijt en ik het met elkaar eens: er is sprake van een relatieve neergang van de Verenigde Staten, die hun positie als laatste supermogendheid de laatste tien jaar hebben verloren. Het beleid van zowel George W. Bush in zijn tweede als van Barack Obama in zijn eerste termijn weerspiegelde die verzwakking. Het is duidelijk dat de schone verkiezingsbeloften van Obama nooit konden worden ingelost. Maar we konden minimaal een aanzet verwachten voor beleidswijzigingen op punten van wezenlijk belang, zoals nucleaire ontwapening, oorlogvoering en mensenrechten. Mijns inziens is op het eerste en derde punt sprake van achteruitgang en op het tweede van transformatie en stilstand.

Zo heeft Obama onder druk van Irak inderdaad de gevechtseenheden van het Amerikaanse leger uit dat land teruggetrokken, maar met achterlating van een immense ambassade plus een garnizoen van meer dan 8.000 zwaar bewapende contractanten. In Afghanistan wordt een deel van de troepen teruggetrokken, terwijl met Karzai wordt onderhandeld om een ander deel voor onbepaalde tijd te handhaven. Er zijn inderdaad geen nieuwe grootschalige invasies uitgevoerd – vanwege de verzwakking van de Amerikaanse staat en de binnenlandse oppositie tegen nieuwe avonturen is Obama overgeschakeld op een beperkter type oorlogvoering, die bestaat uit de inzet van speciale eenheden met behulp van geavanceerde technische middelen, gecombineerd met steun voor plaatselijke machthebbers.

In principe wordt deze strijd tegen 'global terrorism', beschreven als een van de hoofdtaken van het leger

in het laatste beleidsdocument van het Pentagon, overal ter wereld gevoerd. Daarbij vervalt de scheidslijn tussen het opsporen van 'terroristen' (de term wordt niet gedefinieerd) en het robuuste behartigen van geopolitieke belangen. Dat is inderdaad niets nieuws, maar vormt een scherp contrast met de symbolische breuk met het beleid van George W. Bush, die Obama in 2009 in Cairo zou hebben aangegaan, volgens Gijswijt. Sedert die toespraak verbeterde het imago van Obama in de Arabische wereld niet, ook niet na het begin van de Arabische Lente, aldus een opinie-onderzoek van het Pew Institute. Wellicht was dat het gevolg van de voortzetting van de traditionele Amerikaanse onvoorwaardelijke ondersteuning van de Israëliëse bezettingspolitiek.

Gijswijts verdediging van Obama's nucleaire beleid overtuigt mij niet. Doorslaggevend is niet de bereidheid om via de START-verdragen tot een lager niveau van wederzijdse nucleaire afschrikking te komen, maar de bereidheid om te onderhandelen over nucleaire ontwapening, zoals gesuggereerd in de toespraak van Obama in Praag. Die bereidheid is er niet, gezien de plannen voor de nucleaire strijdkrachten die ik beschreef, waarbij de uitgaven hoger zijn dan ooit.

Het raketschild is niet een defensief systeem, maar een integraal onderdeel van de totale nucleaire slagkracht en het schild wordt ook door Amerikaans strategen als zodanig omschreven. Dat is ook de reden waarom de Russische regering de formele doelstelling – bescherming tegen Iraanse raketten – niet gelooft. Het gaat om capaciteit, niet om schone beloften. Het potentieel van die bedreiging is bevestigd door

het onderzoek van de Federation of American Scientists dat ik aanhaalde. De voortgezette koppeling van de Europese veiligheid aan dit stelsel beschouw ik als een gevaarlijke voortzetting van de Koude Oorlog en bepaald niet van de subtiele diplomatie van George Bush senior.

De duidelijkste achteruitgang is meetbaar in het mensenrechtenbeleid. Gijswijt is het met mij erover eens dat het gebrek aan een juridische onderbouwing voor targeted killing mogelijk in strijd is met het internationaal recht. Het gaat daarbij niet alleen om het moorden op afstand met behulp van drones, maar ook de zogenaamde 'night raids' in Afghanistan. Deze methoden hebben bijgedragen aan een algemene afkeer onder de Pakistaanse en Afghaanse bevolking van het Amerikaanse leger.

Door de herdefinitie van een categorie gevangenen – nu 'unlawful enemy combatants' – en de handhaving van Guantánamo Bay als 'grondwet-vrije zone' worden de rechten van alle burgers – uiteindelijk ook Amerikaanse burgers – ondermijnd. De leidinggevend en ambtenaren die verantwoordelijk waren voor het mishandelen en martelen van gevangenen werden door presidentiële besluiten in augustus 2009 en juli 2011 vrijgesteld van vervolging. Eind december jl. werd een volgende stap gezet: de Levin/McCain-wet, onderdeel van de defensiebegroting, ondertekend door Obama. Daar wordt vastgelegd dat Amerikaanse staatsburgers, ook binnen de Verenigde Staten, gearresteerd kunnen worden op grond van een verdenking, opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de president. Het wordt ook mogelijk

gemaakt zulke beschuldigen door militairen te laten vastzetten.

Daarmee is de eeuwige 'war on terror' thuisgekomen. Vanzelfsprekend moeten moordenaars worden opgepakt en berecht. Maar dat was tot voor kort een zaak van de rechterlijke macht. De allerbelangrijkste verslechtering ligt in het verplaatsen van de beslissingsbevoegdheid – over wie, en op grond waarvan, in staat van

beschuldiging moet worden gesteld en zelfs gedood – van de rechterlijke macht naar de uitvoerende macht. Dat is per definitie afbraak van de rechtsstaat, die ook op een aantal andere gebieden wordt aangetast. Die aantasting is het gevolg van beleidsbeslissingen, deels door Obama zelf dan wel onder zijn verantwoordelijkheid genomen.

Noten

1 Department of Defense, Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st century Defense, januari 2012.

2 <http://www.pewglobal.org/2011/05/17/arab-spring-fails-to-improve-us-image/>; Steven Kull, Feeling Betrayed. *The Roots of Muslim Anger at America*, Brookings Institution Press, 2011; meer recent zie: Arab Attitudes: 2011 (<http://www.aaiusa.org/reports/arab-attitudes-2011>).

3 Jonathan Turley, '10 reasons the U.S. is no longer the land of the free', in: Washington Post, 10 januari 2012.

Cursus Internationale Veiligheid

Clingendael Academy, 6 t/m 9 & 20 t/m 23 maart 2012

In de cursus Internationale Veiligheid wordt ingegaan op zowel het (theoretische) begrip van veiligheid in internationaal perspectief, als organisatorische structuren die voor veiligheid van belang zijn. Daarnaast komen de veiligheidsdreigingen van diverse regio's aan bod, alsmede (actuele) onderwerpen die de veiligheid zouden kunnen beïnvloeden.

De opleiding bestaat uit vijf modules: de theoretische benadering van het begrip veiligheid in internationaal perspectief; internationale organisaties en rechtsorde; veranderende wereldorde; regio's en brandhaarden; en 'nieuwe' veiligheidsthema's. Deze cursus, die in totaal acht dagen duurt, wordt afgesloten met een simulatie.

De cursus is gericht op deelnemers met een universitaire c.q. hogere beroepsopleiding, die uit eigen belangstelling

of vanwege hun functie meer inzicht willen krijgen in de achtergronden en vraagstukken in relatie tot internationale veiligheid.

De kosten voor deelnemers die werkzaam zijn bij departementen die Clingendael subsidiëren bedragen € 1.650,-. Voor alle andere deelnemers is dit bedrag € 1.750,-.

Voor informatie en inschrijving kunt u contact opnemen met het secretariaat van Instituut Clingendael, moudheusden@clingendael.nl of 070-3746658. Zie ook <http://www.clingendael.nl/cscp/courses/veiligheid>. Inschrijven kan tot twee weken voor aanvang.

Filmrecensie **Bodille Arensman**

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Floor Janssen. Voor ideeën en suggesties: fjanssen@clingendael.nl

Het onvermijdelijke verhaal van een klokkenluider in Bosnië

Titel: *The Whistleblower*

Regisseur: *Larysa Kondracki (The Whistleblower is haar debuutfilm)*

Productie: *Christina Piovesan, Amy Kaufman & Celine Rattray*

Bijzonderheden: *The Whistleblower is een verfilming van het gelijknamige boek door Kathryn Bolkovac*

Jaar: 2011

Duur: 1 uur en 51 minuten

Taal: Engels

Beschikbaarheid: verkrijgbaar op dvd

Mensenhandel en seksuele uitbuiting als vormen van moderne slavernij zijn een wijdverbreid en zorgwekkend fenomeen binnen de transnationale georganiseerde misdaad. Het verschijnsel staat hoog op de politieke en internationale agenda's en er wordt ook in de media steeds meer aandacht aan besteed. Toch is het een nog altijd groeiend en tegelijkertijd onderbelicht probleem, in het bijzonder wanneer het gaat over de rol van internationale organisaties en vredestroepen in deze vormen van georganiseerde misdaad.

The Whistleblower toont het verhaal van mensenhandel en seksuele uitbuiting in Bosnië in 1999, vier jaar na de val van Srebrenica, en trapt daarmee tegen het zere been van de internationale gemeenschap. De film vertelt het waargebeurde verhaal van een naar Bosnië uitgezonden Amerikaanse politieagente, Kathryn Bolkovac, en haar zoektocht naar de waarheid achter de ondergrondse seksindustrie. Het verhaal komt wat traag op gang en begint pas echt wanneer Bolkovac bij een inval in een afgelegen kroeg kamers ontdekt waar negen meisjes gevangen worden gehouden. De kijker ziet de gruwelijke omstandigheden waaronder deze meisjes worden gedwongen te



© Christina Piovesan, Amy Kaufman en Celine Rattray

leven: in vieze hokken en aan kettingen gebonden wordt hun vrijheid hun ontnomen. Op de wanden zitten foto's geplakt van de seksuele handelingen waartoe ze veroordeeld zijn en van de klanten die hiervoor betalen. Een deel van deze klanten herkent Bolkovac als haar collega's en zo begint haar zoektocht naar de waarheid. De kijker wordt meegenomen in de frustraties die hierbij komen kijken; terwijl ook de gruwelijke afstraffingen die de meisjes worden aangedaan wanneer Bolkovac te

dicht bij de waarheid komt, de kijker niet bespaard blijven.

De film laat allerlei spanningsvelden in het door oorlog verscheurde Bosnië zien: een gebrek aan vertrouwen in de samenleving tussen de etnische groepen; de genderproblematiek tussen mannen en vrouwen; corruptie binnen het lokale politieapparaat en de internationale *peacekeeping force*; en de onwil binnen het logge apparaat van de VN-vredesmissie. Het verhaal schetst de grimmige werkelijkheid die, in dit op feiten gebaseerde filmdebuut, wordt

vastgelegd door de regisseur, Larysa Kondracki.

Allerlei dilemma's worden tijdens Bolkovac's zoektocht aan de kaak gesteld. Zo blijkt uit de film de onmacht van de uitgezonden groep blauwhelmen, maar ook hun onkunde en onwetendheid over de context van de oorlog, van de talen en culturen van de regio en de spanningen tussen verschillende groepen binnen de Bosnische samenleving. Om naar Bosnië uitgezonden te worden, waren destijds slechts een middelbare-schooldiploma en een minimumleeftijd van 21 jaar vereist, terwijl maar weinig tijd werd besteed aan de voorbereiding. Ook het logge VN-systeem wordt in dit tragische verhaal niet gespaard. De film maakt de frustratie over dit aan handen en voeten gebonden systeem voelbaar. Er is sprake van zowel een onwil als onmacht tot diepgravend onderzoek, maar ook een duidelijk gebrek aan zelfreflectie van de internationale organisatie en haar medewerkers als het gaat om het dagelijks functioneren van de vredesmissie. Daarnaast overheerst onverschilligheid ten opzichte van de lokale bevolking – dat maakt deze film pijnlijk duidelijk.

Tijdens haar zoektocht naar de waarheid komt Bolkovac erachter dat een groot deel van haar collega's een directe rol speelt in de ondergrondse vrouwenhandel en seksuele uitbuiting. De meestal erg jonge meisjes worden als honden behandeld onder onmenselijke omstandigheden. De film schuwt deze onmenselijkheid niet en is daardoor soms ongemakkelijk om te bekijken. Toch drukt deze film de kijker met de neus op de feiten van wat er op veel plaatsen in de wereld nog steeds dagelijks gebeurt.

Hiernaast wordt nog een belangrijk element naar voren gebracht, namelijk de twijfelachtige rol van zowel private veiligheidsopdrachten (in dit geval *DynCorp*) als van blauwhelmen tijdens vredesmissies. Al verscheidene keren is de bel geluid met betrekking tot sekschan-



© Christina Piovesan, Amy Kaufman en Celine Rattray

dalen en mensenhandel waarbij door *DynCorp* gecontracteerde agenten betrokken zouden zijn. Dit is gebeurd tijdens missies in Colombia, Bosnië en Afghanistan. Toch wordt *DynCorp* tot op heden gecontracteerd als private militaire aannemer op het gebied van veiligheid en vredesoperaties, onder andere door de Verenigde Staten.

Het is niet verwonderlijk dat Bolkovac door haar collega's, die zich in het nauw gedreven voelen door haar onderzoek, wordt tegengewerkt. Waarover de kijker zich echter vooral zal verbazen, is de onwil van de hogere leidinggevenden binnen de VN-missie in Bosnië om Bolkovac's onderzoek door te zetten. Haar onderzoeksrapporten van Bolkovac worden gesloten zonder verdere strafrechtelijke gevolgen; een aantal van de hierin voorkomende personen wordt op tijdelijk verlof gestuurd, terwijl Bolkovac zelf wordt ontslagen. Het probleem van de mensenhandel in Bosnië wordt niet grondig aangepakt. Als klokkenluider binnen een grote internationale organisatie ondervindt Bolkovac de schadelijke gevolgen hiervan en tot op de dag van vandaag vecht zij voor mensenrechten, tegen mensenhan-

del, maar ook nog steeds voor haar eigen gelijk. Tot op heden is er in deze zaak nog niemand veroordeeld voor medeplichtigheid in mensenhandel.

Hoewel de film maar drie weken in de Nederlandse bioscopen heeft gedraaid, is *The Whistleblower* een *must see*. Het is een interessant en boeiend verhaal, dat bovenal veel vragen oproept. Daarnaast zet Rachel Weisz een bewonderenswaardige en intense acteerprestatie neer als Kathryn Bolkovac.

Bodille Arensman MSc is afgestudeerd in 'International crimes and criminology' aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij werkt als projectcoördinator voor het *Peace, Security and Development Knowledge Network* bij de *Conflict Research Unit* van Instituut Clingendael.

Boekbesprekingen

Een doodgeboren containerbegrip

Rem Korteweg

The Superpower, the Bridge-Builder and the Hesitant Ally: How Defense Transformation Divided NATO (1991-2008).

Leiden: Leiden University Press, 2011; 377 blz.; € 49,95; ISBN: 978-90-872-8147-2

Als leider van de NAVO nemen de Verenigde Staten regelmatig initiatieven om hun bondgenoten ertoe te bewegen meer aan defensie te doen. Zo drongen zij in de jaren tachtig aan op versterking van de conventionele verdediging van West-Europa via het toepassen van zogeheten ‘emerging technologies’ en het overnemen van de *AirLand Battle*-doctrine, waarin landmacht en luchtmacht moesten samenwerken bij het uitschakelen van doelen in het achterland van het Warschaupact.

Nadat de Sovjetunie de handdoek in de ring had geworpen en een periode van unipolariteit in het wereldsysteem was aangebroken, werd vooral in Amerika de ontwikkeling van precisiegeleide wapens, die nodig waren voor aanvallen in de diepte, gekoppeld aan de verworvenheden van de informatietechnologie. Een ‘*Revolution in Military Affairs*’ zou de westerse suprematie kunnen continueren door de oorlogen kort, schoon en winbaar te maken. Hiertoe zouden de strijdkrachten moeten worden getransformeerd door middel van het voeren van ‘network-centric warfare’ (Amerikaanse versie) of het invoeren van ‘network-enabling capabilities’ (Europese versie), die alle eenheden tegelijkertijd eenzelfde hoog informatieniveau en de mogelijkheden tot razendsnelle communicatie zouden verschaffen.

Op de NAVO-top van Praag (2002) werd dit streven naar ‘transformatie’ vastgelegd in een ‘capabilities initiative’ en de gelijktijdige op-

richting van de *NATO Response Force* (NRF), een snel inzetbare strijdmacht waarin de bondgenoten konden tonen in crisismoments even snel en accuraat te kunnen optreden als de alliantie-leider. Anders dan de Amerikanen weigerden de bondgenoten echter hun defensiebestedingen navenant te verhogen.

Het volumineuze proefschrift van Rem Korteweg is aan dit Amerikaans transformatie-initiatief gewijd. Sneu is daarbij dat het initiatief slechts een kort leven beschoren is geweest: met het vertrek van minister van defensie Rumsfeld in 2006 raakte ook de term ‘transformation’ in de vergetelheid. Thans leeft die nog alleen voort in de naam van het tweede commando dat de NAVO rijk is, in casu het ‘*Allied Command Transformation*’ in Norfolk.¹

Het vluchtige karakter van het onderwerp van zijn dissertatie (wat kan men ook anders verwachten van zo’n containerbegrip?) heeft Korteweg er overigens allerminst van weerhouden een interessante analyse te presenteren van het defensiebeleid van drie bondgenoten: de Verenigde Staten, Nederland en Duitsland. De strekking van die analyse is nu echter juist dat elk van de drie onder de vlag van ‘transformatie’ zijn *eigen lading* kwijt kon. Voor de Verenigde Staten kwam dat neer op vergroting van de *militaire effectiviteit* (ofwel ‘dezelfde dingen beter doen’). Voor de Europese lidstaten hield transformatie in dat hun krijgsmachten geschikt(er) zouden

worden gemaakt voor het uitvoeren van *expeditionaire taken* (ofwel ‘andere dingen doen’ dan de territoriale verdedigingstaak tijdens de Koude Oorlog uitgevoerd).

Korteweg verklaart de uiteenlopende manieren waarop de transformatie-agenda werd ingevuld uit twee factoren: enerzijds het relatieve machtsaandeel van de lidstaat en anderzijds de strategische cultuur in het desbetreffende land. In de beschreven periode achtten de Amerikanen zich aanvankelijk oppermachtig, terwijl zij vanuit hun strategische cultuur ook géén beperkingen opgelegd kregen in hun militaire machtsontplooiing. Duitsland ontworstelde zich echter slechts geleidelijk aan zijn grondwettelijk opgelegde beperkingen op het uitvoeren van (offensieve) militaire operaties buiten het verdragsgebied van de NAVO. Nederland, ten slotte, wist zijn *expeditionaire agenda* voor een niet onaanzienlijk deel uit te voeren, zowel wat de aanschaf van wapensystemen (strategisch luchttransport, *unmanned aerial vehicles*, helikopters) als de deelname aan operaties betreft. Korteweg schrijft dit toe aan de combinatie van een beroep op de internationale rechtsorde en de wens van ons land internationaal-politieke invloed uit te oefenen.

Bij deze belangwekkende analyse wil ik drie kanttekeningen plaatsen. In de *eerste* plaats blijken verschillen in implementatie van de transformatie niet samen te val-

len met het beleid van de lidstaat, maar zich ook voor te doen op het niveau van de *krijgsmachtdelen*. Zo blijken de Amerikaanse luchtmacht en marine inderdaad de 'military effectiveness'-variant van transformatie te hebben uitgevoerd, maar is de Amerikaanse landmacht – daartoe gedwongen door de ervaringen op de grond in Irak en Afghanistan – overgestapt op wat Korteweg 'strategische' transformatie noemt, *in casu* het verruilen van een klassieke conventionele strijdwijze voor een 'war amongst the people'. Het lijkt mij aannemelijk dat ook in Nederland de 'technische' krijgsmachtdelen (luchtmacht en marine) zich minder snel willen aanpassen aan de vereisten van deze nieuwe vorm van oorlogvoering.

In de tweede plaats kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de veronderstelde onveranderlijkheid van de *strategische cultuur* van een land. De voorbeelden van Scandinavië (eerst grote vechters, nu uitdelers van de Nobelprijs) en Duitsland (in de 17de eeuw heette het nog dat Pruisen niet schieten) laten zien dat niets zo veranderlijk is als de militaire habitus van een land. Met hun nazi-verleden gaat het ook niet aan, de Duitsers een 'pacifistische' traditie toe te dichten, zoals Korteweg doet. Het land lag tijdens de Koude Oorlog met zijn volle gewicht in de vuurlijn en heeft zich na de Koude Oorlog geleidelijk bevrijd van het taboe op militair optreden buiten verdragsgebied. Wel stelt de Bondsrepubliek zich uiteraard kritischer op tegenover Amerikaanse militaire avonturen.

Ook is het hachelijk van een en dezelfde Amerikaanse strategische cultuur te spreken, terwijl anderen (zoals Sebastian Reyn in zijn *Allies or Aliens*) daarbinnen op zijn minst vier uiteenlopende scholen onderscheiden. Ook het Nederlandse veilig-

heidsbeleid toont in hoge mate een zigzag-karakter, zoals S. Rozemond dat heeft genoemd. Dit liep uiteen van de trouwe bondgenoot-benadering uit de jaren vijftig (hoewel ook daarin gaten zijn geschoten) tot Van Mierlo's poging uit 1995 een plaatsje te vinden in de Frans-Duitse oksel.

Uiteraard kan men het huidige populistische isolationisme van [nog] vooral de PVV en de SP opvatten als een terugkeer naar de neutralistische en pacifistische karresporen uit het interbellum, maar het ligt toch meer voor de hand hierin een breuk te zien met de activistische opstelling van ons land in de door Korteweg beschreven periode.

Korteweg onderkent overigens wel dat componenten van de strategische cultuur elkaar kunnen tegen spreken. Zo conflicteert in Duitsland het 'Nie wieder Krieg' met het 'Nie wieder Auschwitz'. Nederland had op de grond een voorkeur voor deelname aan de ISAF-operatie van de NAVO, maar bleek in de provincie Kandahar ook bereid met het Korps Commando Troepen deel te nemen aan de door de Amerikanen geleide operatie 'Enduring Freedom'. Daarmee werd een compromis gevonden tussen twee in potentie tegenstrijdige componenten in de Nederlandse strategische cultuur: enerzijds steun aan de internationale rechtsorde, anderzijds uitoefenen van internationaal-politieke invloed.

In de derde plaats dient een kanttekening te worden geplaatst bij het door Korteweg gemaakte onderscheid tussen 'power projection' (waarop de Verenigde Staten zich zouden richten) en 'stability projection' (het oogmerk van Duitsland en Nederland). Zowel de Verenigde Staten als de Europese lidstaten hebben in de jaren negentig de stabiliteit in Europa proberen te bevorderen door de landen van Midden- en Oost-Europa te integre-

ren in de NAVO en de Europese Unie. Naderhand hebben de Europeanen in Irak en Afghanistan benadrukt dat het succes van die operaties afhankelijk was van staatsvorming en dat militaire overwinningen hierin onmogelijk waren. Het lijkt echter geen twijfel dat deze door de Europeanen voorgestane vormen van stabiliteitsprojectie tegelijkertijd de macht van het Westen zouden vergroten. Wellicht is 'stability projection' zelfs te beschouwen als de duurzame vorm van 'power projection'.

Deze kanttekeningen roepen de vraag op of er niet *alternatieve verklaringen* mogelijk zijn voor de verschillen in defensiebeleid van de desbetreffende lidstaten. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de *hoogte van de defensie-uitgaven* en de hierachter schuil gaande invloed van het *militair-industrieel complex*. De Verenigde Staten bleven ook na de Koude Oorlog veel uitgeven aan Defensie en konden hiermee hun technologische transformatie bekostigen. Daarbij dient te worden bedacht dat het Amerikaanse budget voor militaire 'research and development' een grote *spin-off* heeft voor de civiele sector. In Duitsland en Nederland zijn de belangen van de militaire industrie veel geringer en daalde het niveau van de defensiebestedingen substantieel.

Een tweede alternatieve verklaring houdt in dat Duitsland en Nederland de risico's van de hedendaagse veiligheid vooral situeren in 'falende staten', terwijl de Verenigde Staten zich primair blijven voorbereiden op een 'industrial war' tegen een statelijke tegenstrever. Hierbij past dat de Europeanen sterker het accent hebben gelegd op de in een 'war amongst the people' nodige landstrijdkrachten ('boots on the ground'), terwijl de Amerikanen zich toch óók blijven uitleven in het optuigen van hun 'Sea Power' en hun

'Air Power'. Doordat die een sterker 'military effectiveness'-karakter dragen, is de cirkel vervolgens weer rond.

Ondanks het *hype*-achtige karakter van zijn onderwerp is Korteweg erin geslaagd een rijk en informatief boek te schrijven over het veiligheids- en defensiebeleid na de Koude Oorlog. Het had alleen wel wat korter gekund,

al was het maar door herhalingen te vermijden.

Jan Geert Siccama

Prof. dr. J.G. Siccama is onder meer oud-hoogleraar geschiedenis

van de veiligheidsproblematiek aan de Universiteit Utrecht.

Noot

1 Het ACT is het tweede commando naast SHAPE in Mons (België). Tijdens de Koude Oorlog was in Norfolk nog het commando over de Atlantische Oceaan (SACLANT) gevestigd.

Ethische dilemma's voor terrorismebestrijders

Michael Kowalski & Maarten Meeder (red.)

Contraterrorisme en ethiek.

Amsterdam: Boom, 2011; 139 blz.; € 19,90, ISBN: 978-94-6105-464-7 (paperback)

In de eerste zin van deze bundel stelt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, Erik Akerboom, de vraag of er tussen terrorismebestrijding en ethiek sprake is van een ongemakkelijke relatie. De vraag lijkt op het eerste gezicht retorisch. Akerboom en de andere auteurs laten echter zien dat die relatie weliswaar niet altijd gemakkelijk is, maar dat men desondanks niet kan spreken van een ongemakkelijke verhouding. Géén retorische vraag dus. Wel zijn er diverse dilemma's en uitdagingen, zoals dat bij politiek gevoelige onderwerpen veelal het geval is.

Voorbeelden van ethische dilemma's die Akerboom aandraagt hebben betrekking op samenwerking met landen die het niet zo nauw nemen met mensenrechten of op informatie die verkregen kan worden door middel van marteling. De gevolgen van schendingen van grondrechten, zoals opsluiting zonder berechting in Guantánamo Bay, de geheime CIA-vluchten en *waterboarding*, komen uitgebreid aan bod, evenals minder flagrante ethische en juridische problemen rond contraterrorisme en inlichtingenvergaring door politie en veiligheidsdiensten.

Bob de Graaff brengt de belangrijkste ontwikkelingen en ethische dilemma's in kaart die zich in het inlichtingenwerk sinds de aanslagen van 11 september 2001 hebben gemanifesteerd. Hij constateert een toenemende politieke druk op inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en het vervagen van allerlei grenzen, zoals die tussen oorlog en terrorisme, of tussen inlichtingenvergaring en politieel-justitiële vervolging. De Graaff komt tot de conclusie dat een ethisch kader voor inlichtingenpersoneel van beperkte waarde is, als er niet tegelijkertijd een ethische code geldt voor bewindslieden die verantwoordelijk zijn voor het functioneren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ondanks de toegenomen politieke druk zouden deze diensten hun autonome en specifieke karakter meer moeten benadrukken.

Dat het bij het vergaren van inlichtingen om een bijzondere exercitie gaat, waarbij openheid en transparantie altijd een lastige zaak zijn, blijkt uit hoofdstukken over de gevolgen voor personen die verdacht worden van betrokkenheid bij terrorisme. Stijn Franken heeft het over het balanceren tussen afscherming en openbaarheid. Dat juristen (advocaten in het bijzonder),

wetenschappelijke onderzoekers en vertegenwoordigers van uitvoerende diensten op het gebied van contraterrorisme soms anders tegen dezelfde zaken aankijken, komt in deze bundel – met auteurs uit deze drie hoeken – goed naar voren.

Een voorbeeld van een meer theoretisch hoofdstuk is dat van de onderzoeker Giliam de Valk. Hij laat zien hoe de effectiviteit van inlichtingenwerk zich niet alleen richt op de hardheid van gevonden verbanden – bijvoorbeeld tussen persoon x en actie y – maar ook op de kans dat men verbanden over het hoofd ziet. De Valk wijst op nieuwe technieken die de inlichtingenanalyse naar een hoger plan kunnen tillen. Hij laat zien dat hier ook risico's aan verbonden zijn, bijvoorbeeld een hogere kans op schijnzekerheid, omdat de analist het gevoel heeft sneller en beter analyses te kunnen maken, terwijl hij of zij mogelijk tegelijkertijd meer over het hoofd ziet.

Nieuwe ontwikkelingen komen ook aan bod in de bijdragen van Bart Jacobs en Bob Hoogenboom. Laatstgenoemde richt zich onder meer op de verschuiving in de uitoefening van de inlichtingenfunctie van de staat naar de private sector en op de toenemende samenwer-

king tussen publieke en private inlichtingenorganisaties. Net als De Graaff constateert Hoogenboom branchevervaging. Bepaalde taken die niet (meer) door de overheid mogen worden uitgevoerd, worden uitbesteed. Deze tendens neemt toe in een digitaliserende wereld, waarin het bedrijfsleven meer informatie over burgers heeft dan de overheid.

Publiek-private samenwerking is echter nodig om bijvoorbeeld veiligheid van en op het internet te garanderen. Deze ontwikkelingen en vormen van samenwerking leiden tot allerlei juridische en ethische dilemma's waarvan beide auteurs voorbeelden geven. Denk aan de 'geheime overeenkomst' tussen de Verenigde Staten en het informatiesysteem SWIFT, dat een groot deel van het wereldomvattende betalingsverkeer verwerkt. Volgens dit akkoord, dat in 2006 aan het licht kwam, maakten de Verenigde Staten al enkele jaren gebruik van bankgegevens van Europese burgers, die waren opgeslagen in een database van SWIFT in de Verenigde Staten.

Naast het feit dat dit jarenlang geheim was gehouden, was de doorgifte van Europese bankgegevens in strijd met Europese regels voor bescherming van persoonsgegevens.

Dergelijke voorbeelden geven volgens Kowalski en Meeder, redacteurs van deze bundel, aan dat overwogen kan worden private bedrijven aan structureel toezicht te onderwerpen als zij taken vervullen op het gebied van criminaliteits- en terrorismebestrijding. De redacteurs benadrukken in het concluderende hoofdstuk dat in een verder digitaliserende samenleving de keuzen van de te verzamelen en eventueel uit te wisselen gegevens beter verantwoord moeten worden. Privacy zou volgens hen het intrinsieke vertrekpunt van het gebruik van nieuwe technologieën dienen te zijn.

Met het benoemen van deze en andere ethische problemen en dilemma's draagt de bundel bij aan zowel een beter begrip voor het werk en de uitdagingen van de terrorismebestrijders als aan besef

van de noodzaak mensenrechten als uitgangspunt te nemen voor contra-terrorismebeleid. De concrete verwezenlijking van dergelijke waarden vraagt volgens Kowalski en Meeder om controle, ethische anticipatie en een vertaalslag van het omgaan met dilemma's op de werkvloer door professionals. Zij benadrukken dat binnen een democratische rechtsorde over de fundamentele relatie tussen terrorismebestrijding en ethiek géén twijfels mogen bestaan.

Edwin Bakker

Edwin Bakker is als hoogleraar (contra)terrorismestudies verbonden aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden.

Kissingers boodschap over China

Henry Kissinger

Over China.

Amsterdam: De Bezige Bij, 2011; 559 blz.; € 29,90; ISBN 978-90-234-6306-1

Henry Kissinger, die in de periode 1969-1977 grote invloed had op de Amerikaanse Koude-Oorlogstrategie, geeft in zijn nieuwe boek advies aan zijn landgenoten over hoe ze in de komende jaren met China om moeten gaan. Proberen China in te dammen of een coalitie te vormen van democratische landen voor een ideologische kruisvaart, vindt hij onverstandig. Daarvoor is China op economisch gebied te zeer onmisbaar voor zijn buurlanden. In plaats daarvan zouden de Verenigde Staten, samen met China, door middel van 'co-evolutie' een Pacifische

gemeenschap moeten vormen. Zoals de Verenigde Staten tijdens de 20ste eeuw een Atlantische gemeenschap hebben opgebouwd, is het volgens Kissinger nu tijd om iets dergelijks in Azië op te bouwen. Dit is noodzakelijk, meent hij, om een catastrofale botsing tussen de twee grote mogendheden te voorkomen.

Wat hij voorstelt komt neer op een 'uitruil'. De Verenigde Staten zouden moeten accepteren dat China een gelijkwaardige status als grote mogendheid verkrijgt. Ook zouden ze niet moeten proberen hun eigen politieke waarden naar China

te exporteren. In ruil hiervoor zou China de Verenigde Staten moeten accepteren als blijvende medespeler in Azië, en samen met de Amerikanen een Pacifische gemeenschap moeten opbouwen.

Kissinger heeft nagedacht over een China-strategie die de Amerikaanse belangen op lange termijn waarborgt. Zijn voorstel is echter in zijn eigen land niet enthousiast ontvangen. Dit is niet verrassend, want Kissinger adviseert zijn land vrijwillig een grote stap terug te doen, om daar pas in een later stadium de vruchten van te

plukken. In *Foreign Affairs* reageerde de China-specialist Andrew Nathan door te stellen dat het voor de Verenigde Staten voorbarig is China als gelijkwaardige partner in internationale kwesties te erkennen. Nathan vindt dat Kissinger China's macht overschat. Bovendien zouden volgens Nathan de Verenigde Staten wel degelijk de confrontatie met China moeten blijven aangaan op het terrein van waarden, vooral waar het gaat om mensenrechten. Door dat na te laten, zouden de Chinezen ten onrechte de indruk krijgen dat de Verenigde Staten zwak zijn, hetgeen tot verkeerde inschattingen over de Amerikaanse vastberadenheid zou kunnen leiden.

Nathans standpunt geeft goed weer wat thans de heersende visie is onder de specialisten die zich bezighouden met het Chinabeleid in de Verenigde Staten. Volgens deze visie zijn de Verenigde Staten nog altijd zeer veel sterker dan China en is het grootste gevaar voor internationale stabiliteit dat de Chinezen hun eigen macht overschatten. Daardoor zouden ze mogelijk agressief kunnen optreden tegen hun buurlanden, waarop de Verenigde Staten – als traditionele bewaker van de stabiliteit in Azië – vervolgens gedwongen zouden kunnen zijn met kracht te reageren. Met mogelijk een onbedoelde militaire escalatie als gevolg.

Dat Kissinger dit anders ziet, komt in zijn boek duidelijk naar voren. Hij besteedt uitgebreid aandacht aan het strategisch denken en handelen van de Chinese leiders, en lijkt daarvan zeer onder de indruk te zijn. Zoals hij uitlegt, waren China's leiders tijdens de Koude Oorlog in staat met de beide supermogendheden, de Verenigde Staten en de Sovjetunie, tegelijkertijd de confrontatie aan te gaan. Dit was een strategie die voor Westerslingen volstrekt onorthodox en daarom onverwacht was, wat bijdroeg aan het succes ervan. Niet alleen de Verenigde Staten kwamen als win-

naar uit de Koude Oorlog, ook China. Kissinger lijkt er niet aan te twijfelen dat China dankzij zijn strategische vermogens en zijn economische groei de Amerikaanse machtspositie zal evenaren.

Tegelijkertijd is hij niet pessimistisch over de mogelijkheden van de Verenigde Staten om hier adequaat op te reageren. Kissinger prijst het Chinabeleid van de voormalige presidenten Nixon en Bush Sr. Beiden gaven de voorkeur aan een pragmatische boven een ideologische benadering van China. Nixon zocht tijdens de Koude Oorlog geopolitieke samenwerking met het Communistische China; Bush Sr. herstelde vrij snel na de gewelddadige beëindiging van de Chinese studentendemonstraties van 1989 de betrekkingen met Beijing, ondanks felle kritiek in de Verenigde Staten op de mensenrechtensituatie in China. Met een dergelijke pragmatische aanpak kunnen de Verenigde Staten ver komen in hun relatie met China, lijkt Kissinger te zeggen. De Amerikanen zouden China uitsluitend moeten beoordelen op zijn internationale gedrag, niet op zijn binnenlandse politiek. De traditionele Amerikaanse neiging om waarden te exporteren, zal volgens hem hoe dan ook niet tot succes leiden in China. Verder, zegt Kissinger, is het behoud van het Amerikaanse concurrentievermogen op economisch terrein een zaak voor de Amerikanen zelf en niet iets wat China zou moeten oplossen. Kortom, de Verenigde Staten moeten hun belangen verdedigen, maar een confrontatie met China is daarvoor zeker niet noodzakelijk.

Over China – de oorspronkelijke Engelstalige versie verscheen in het voorjaar van 2011 – is belangrijk voor het Amerikaanse publiek, omdat het een boodschap verkondigt die betrekkelijk weinig wordt gehoord. Deze boodschap is ook in Nederland belangrijk. Het besef dat in de komende decennia de Chinees-Amerikaanse relatie – ongeacht hoe die zich verder ontwikkelt – van

zeer grote invloed zal zijn op de hele wereld, begint zich in Nederland pas recent te ontwikkelen.

Het boek is echter ook zeer nuttig als analyse van de wijze waarop het strategisch denken in China wordt toegepast op het buitenlandse veiligheidsbeleid. Kissinger, als voormalig Nationale Veiligheidsadviseur en oud-minister van Buitenlandse Zaken, en als expert op het gebied van diplomatie in een uitstekende conditie verkeert om deze analyse te maken. Dit is te meer het geval omdat hij in de jaren '70 de Amerikaans-Chinese relatie zelf mede heeft vormgegeven. Het was tenslotte Kissinger zelf die in 1971 naar Beijing reisde om met de Chinese premier Zou Enlai te onderhandelen, nadat de twee landen meer dan twintig jaar geen direct diplomatiek contact hadden gehad. De inzet was de kwesties-Taiwan en -Vietnam te bespreken, met als hoger doel de eigen positie ten opzichte van de Sovjetunie te versterken. Kissinger heeft in de daaropvolgende decennia persoonlijk contact gehad met China's belangrijkste leiders, inclusief Mao Zedong, Deng Xiaoping en Jiang Zemin. Om zijn analyse te illustreren citeert Kissinger dan ook veelvuldig uit de notulen van zijn gesprekken met deze leiders.

In de grote vloed aan boeken over de opkomst van China valt *Over China* in positieve zin op. Het is door een bijzondere auteur geschreven, geeft veel inzicht in het Chinese strategisch denken en verkondigt een afwijkende boodschap. Bovendien is het boek zeer leesbaar en goed gedocumenteerd.

Frans Paul van der Putten

Frans-Paul van der Putten is senior research fellow bij Instituut Clingendael, in het bijzonder bij *Clingendael Asia Studies*.

Argentinië en zijn twee hersenhelften

Jill Hedges

Argentina. A Modern History.

Londen/New York: I.B. Taurus, 2011; xvii + 317 blz.; £ 29,50; ISBN: 978-1-8488-5654-7

Wie nu een blik werpt op hedendaags Argentinië, moet wel een chagrijn zijn om te blijven mokken over het tragisch lot van het land en zijn verloren grootheid. Het lange hoofdstuk van crisis en neergang, dat begon met de militaire staatsgreep in 1930 en nog net in het nieuwe millennium doorging met het bankroet en de devaluatie van 2001-2002, lijkt nu afgesloten. President Cristina Fernández de Kirchner, die in oktober 2011 met 54,4 procent van de stemmen werd herkozen, regeert een land dat een decennium van ononderbroken groei heeft genoten. Armoede en ongelijkheid zijn verminderd; vanuit het achterland jagen rijke graan- en sojaogsten de export aan. Het land maakt deel uit van de G-20, vormt een middelpunt van Latijns-Amerikaanse regionale integratie en is gezegend met een buurland dat een grote nieuwe consumptieve markt biedt: Brazilië.

Er zijn echter weinig Argentijnen die geloof zouden hechten aan zo'n rooskleurig beeld van een land dat zichzelf opnieuw heeft uitgevonden. Toen in 2008 Argentinië in een heftig conflict terechtkwam naar aanleiding van een plan om nieuwe belastingen te heffen op de uitvoer van landbouwproducten, klonken alom voorspellingen van een terugkeer naar chronische instabiliteit en klassenstrijd. Hetzelfde deed zich in 2009 voor, toen de wereldcrisis de groei afremde. In de laatste maanden van 2010 riep een reeks bezettingen van landerijen, wegversperringen en grof geweld in een spoorwegstation in de hoofdstad opnieuw het spook op van een ineenstorting van de maatschappelijke en politieke orde.

Tallose spreekwoorden en anekdotes bevestigen het wantrouwen dat Argentijnen koesteren ten aanzien van hun eigen succes: 'voor elke oplossing is er een probleem'. Of, liever nog, zoals de allergrootste tango, die van Discépolo's *Cambalache*, begint: 'Dat de wereld een zwijnenstal (*porquería*) is en blijft, dat weet ik al.'

De geschiedenis die de auteur van dit boek, Jill Hedges, *Senior Editor* voor Latijns-Amerika bij Oxford Analytica en als latijns-amerikaniste aan de University of Liverpool afgestudeerd, schetst van de recente ontwikkelingen in Argentinië, bevestigt ten dele het gelijk van de twijfelaars aan Argentinië's hernieuwde duurzame groei en stabiliteit. Zonder dat zij een sterke structurele diagnose biedt van de telkens terugkerende wanorde in het land, schetst de auteur bekwaam wat men zou kunnen beschouwen als de twee polen of hersenhelften van het nationaal bestaan van Argentinië, evenals de veelvuldige kortsluitingen tussen beide.

Het eerste deel van het boek keert terug tot de beginfasen van het land – een verhaal dat markant begint met de mislukte kolonisatie door de aan syfilis lijdende Pedro de Mendoza in het vierde decennium van de 16de eeuw en verdergaat met een efficiënte, maar niet opwindende rondgang langs de hoofdpersonen van de 19de en het begin van de 20ste eeuw. Zoals velen vóór haar al deden, benadrukt Hedges terecht de strakke en gelaagde sociale structuren van dit tijdperk, dat eindigde toen de vlam van het reformistisch-burgerlijk Radicalisme van president Hipólito Yrigoyen in 1916 ten slotte

werd geblust door de troepen van generaal Uriburu.

Terwijl de militairen en hun conservatieve bondgenoten hun macht in de jaren dertig herstelden, waarbij ze een bewind vestigden dat gewijd was aan de belangen van grootgrondbezitters en dat deel bleef uitmaken van het beschermende Britse handelsrijk, baanden andere krachtige stromen zich een weg uit politieke belemmeringen. Dit is inderdaad het verhaal van twee hersenhelften: een strak elitair bewind voerde het land terug naar de patricische regeringen van de vorige eeuw, terwijl Argentinië tegelijkertijd de gevolgen van de massa-immigratie uit Europa van het eind van de 19de eeuw (4,3 miljoen immigranten tussen 1891 en 1914) verwerkte, een nieuwe samenstelling van sociale klassen verstouwde en een sprong in industriële bedrijvigheid meemaakte. De militaire leiders gingen volledig voorbij aan deze maatschappelijke aardverschuiving, die Hedges zorgvuldig en nauwkeurig beschrijft, tot een ambitieuze jonge kolonel, Juan Domingo Perón, een en ander een bedding bood via zijn kantoren op het Ministerie van Arbeid.

De emotionele weerklank van de regering van Perón (bovenal door de persoon van zijn echtgenote Evita), de fanatieke loyaliteit die dit bewind onder de werkende klassen afdwong en de haat die het kweekte, vormen een waardevolle kern van het boek van Hedges. De negenjarige regering van Perón liet het land echter geen politiek of institutioneel bestel na dat ook maar enig standvastig verband kon garanderen tussen de twee polen van sociale verwachtingen en regeringsbeleid. Allereerst weerspie-

gelt dit de rancune van de nieuwe militaire dictatuur: 'de zogenaamde Bevrijdende Revolutie probeerde alle sporen van Perón en het peronisme in het land te vernietigen, zelfs als dat gepaard ging met grove verspilling door de vernietiging van belangrijke openbare werken... Op 9 maart 1956 werd zelfs afgekondigd dat alleen al het bestaan van Perón en het peronisme een misdaad vormden.'

Perón zelf is ten dele verantwoordelijk voor de kloof die sinds de jaren vijftig ontstond tussen het kiezersvolk en zijn regering. De generaal had geen moeite gedaan om een herkenbare en samenhangende ideologie ingang te laten vinden en evenmin om een partijstructuur op te richten die in zijn afwezigheid stand zou houden, laat staan hem zou kunnen vervangen. Met als gevolg dat zowel de onbuigzaamheid van de militairen, die in de jaren zestig iets werd versoepeld door een aantal korte en mislukte experimenten met democratie, als het jaloers vasthouden van de generaal aan zijn moreel en populair gezag toen hij in ballingschap leefde, begrepen kan worden als afspiegeling van een politieke cultuur waarbij het respecteren van het algemeen belang of het hechten aan de consolidering van stabiele instellingen aan beide zijden ontbrak.

De uiteindelijke gevolgen van deze patstelling waren rampzalig. Het peronisme werd een slangenmonster van gewapende en elkaar bestrijdende linkse en rechtse

bewegingen, terwijl in de kring van de degenen die nauw verbonden waren met de ouder wordende generaal een erediensdienst werd gewijd aan het opnieuw leven inblazen van de in de ether zwevende geest van Evita. (Haar gebalsemd lichaam lag op een zolderverdieping van Peróns huis in Madrid.) Peróns terugkeer naar Argentinië kwam veel te laat om deze spanningen op vreedzame wijze te beslechten en zijn dood in 1974 versnelde de salto naar extreme onrust, dictatoriale bloedbaden, een geslaagd WK-voetbal en een totaal mislukt militair avontuur in de Falklands / Malvinas.

In deze context doet Hedges haar sterkste uitspraken. Bij haar weergave van het droeve verhaal van de jaren zeventig merkt ze op dat de neiging deze of gene regering voor de neergang van het land de schuld te geven, min of meer aan de kern voorbijgaat. 'Perón verdiende de schuld te krijgen voor daden en besluiten die grote consequenties hadden voor de natie als zodanig... Het land was echter niet verplicht zich een generatie lang door hem te laten gijzelen; het feit dat dat wel deed, komt allereerst voor rekening van de natie en haar burgers, niet van een individu dat de pensioengerechtigde leeftijd allang had bereikt.'

Sinds 1983, het jaar dat de democratie weerkeerde, heeft het land zich ingespannen om een betere, soepeler verbintenis tussen zijn regering en volk tot stand te brengen. Zoals Hedges opmerkt, is

deze tijd gekenmerkt door immense problemen: militaire opstanden, economische rampen en de misdadige hebzucht van de ministers van president Carlos Menem. De economische groei vertoonde zigzagbewegingen; ongelijkheid en inflatie kunnen niet worden weggetoverd; president Cristina Fernández de Kirchner (CFK) is wel een flinke en intelligente peroniste, maar ze staat nog steeds aan het hoofd van een logge politieke beweging die is ingericht op vriendjespolitiek en leiderschapsverering.

En toch kan dit mooie, uitgestrekte en buitengewoon uitdrukkingsrijke land, ontdaan van grootheidswanen en nauwer dan ooit verbonden met de belangen van zijn Latijns-Amerikaanse burens, uiteindelijk een betere weg vinden om mens en bestuur met elkaar te verzoenen.

Ivan Briscoe

Ivan Briscoe is verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van het Instituut Clingendael. Daarnaast is hij commentator van het Engelstalige Argentijnse dagblad *Buenos Aires Herald*. (Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp.)

Signalementen

Deze rubriek staat onder redactie van drs Joris Kreutzer, 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

Aaron L. Friedberg

A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia.

New York: W.W. Norton Publishers, 2011; 384 blz.; \$ 27,95

ISBN: 978-0-393-06828-3

De groeiende economische macht van China valt niet te ontkennen, maar over zijn invloed op de mondiale *balance of power* zijn de experts het nog steeds niet eens. In dit boek gaat het in het bijzonder om een onderzoek naar de escalerende Chinees-Amerikaanse rivaliteit om geopolitieke dominantie. Aaron L.

Friedberg stelt dat de Amerikaanse politiek niet adequaat genoeg reageert op China's groeiende macht. Hij onderzoekt hoe de Verenigde Staten en China hun doelstellingen definiëren en welke strategieën beide grote mogendheden gebruiken om die doelstellingen te verwezenlijken. Het ultieme doel van China

is, aldus Friedberg, 'to win without fighting'. China wil Amerika vervangen als de leidende mogendheid in Azië, zonder daarvoor de directe confrontatie te zoeken. De Verenigde Staten hebben een andere doelstelling, maar door misleidende signalen zijn hun intenties en strategie niet altijd even duidelijk. Friedberg vreest dat hierdoor het risico op een oorlog groter wordt.

Kathryn Sikkink

The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics.

New York: W.W. Norton Publishers, 2011; 384 blz.; \$ 27,95

ISBN: 978-0-393-07993-7

Kathryn Sikkink onderzoekt in *The Justice Cascade* de belangrijke nieuwe trend in het internationaal strafrecht, waarin politieke leiders juridisch verantwoordelijk worden gehouden voor schendingen van de mensenrechten tijdens hun regeerperiode. Zij doet dat aan de hand van een aantal grote strafzaken. Sikkink

ziet deze strafzaken over mensenrechtenschendingen als een krachtig politiek middel. De afgelopen dertig jaar hebben staatshoofden in Latijns-Amerika, Europa en Afrika hun onschendbaarheid verloren; in grote rechtszaken hebben zij zich in het beklaagdenbankje moeten verantwoorden voor hun daden. Dat

heeft volgens Sikkink het gedrag van politieke leiders veranderd en 'it may change the face of global politics as we know it'. Om haar argumenten kracht bij te zetten, maakt Sikkink gebruik van onderzoek en haar persoonlijke ervaringen. Ze onderzoekt waarom de strafzaken tegen politieke leiders zo'n hoge vlucht hebben genomen; welk effect dit heeft gehad op democratie, conflicten en situaties van onderdrukking; en wat de gevolgen waren voor de burgers en de politieke leiders in de betrokken landen.

Beatrice de Graaf

Evaluating Counterterrorism Performance: A Comparative Study.

New York: Routledge, 2011; 376 blz.; £ 85,= (hb);

ISBN: 978-0-415-59886-6

In *Evaluating Counterterrorism Performance* onderzoekt Beatrice de Graaf een nieuw model om het succes en de gevolgen van contraterroistische strategieën te meten. Het is lastig de effectiviteit te meten van maatregelen die terreur moeten bestrijden, in het bijzonder omdat de sociale *impact* van terroristische aanvallen een uiterst complexe materie is. De Graaf introduceert het concept van *performative power*, d.w.z. de mate waarin overheden

door middel van propaganda en speciale antiterrorismewetgeving publieke en politieke steun mobiliseren tegen de terroristen. Dit heeft soms tot gevolg dat de angst in een samenleving wordt aangewakkerd. De overheid maakt het terroristische gevaar groter dan het werkelijk is. Een hoge mate van *performative power* kan de terroristen dus helpen in hun pogingen angst te zaaien en een samenleving te ontwrichten. De Graaf past het concept van *perfor-*

mative power toe op de reacties op terrorisme in de jaren zeventig van de vorige eeuw in Nederland, Italië, Duitsland en de Verenigde Staten. Zij ziet een verband tussen een laag niveau van *performative power* en afname van het aantal terroristische incidenten. Toename in het aantal zichtbare en ingrijpende antiterroristische maatregelen leidt vaak niet tot een effectiever bestrijding van de terroristen. 'In the open democracies of the west, not transforming counterterrorism into a performance of power and repression is at least as important as counterterrorism measures themselves.'

Henri J. Barkey, Scott B. Lasensky & Phebe Marr (red.)

Iraq, Its Neighbors, and the United States: Competition, Crisis, and the Reordering of Power.

Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2011; 300 blz.;

\$ 16,= (pb); ISBN: 978-1-601-27077-1

De militaire kracht van Irak en de ambitie en agressiviteit van het regime in Bagdad hebben tientallen jaren een bron van regionale instabiliteit gevormd. Onder Saddam Hoessein werd de eigen bevolking onderdrukt en werden twee buurlanden (Iran en Koeweit) binnengevallen. Sinds de Amerikaanse interventie van 2003 is een begin gemaakt met een ontwikkeling waarin Irak toegroeit naar een meer open en democratische samenleving, maar een eenheid is het land nog

lang niet. In *Iraq, Its Neighbors, and the United States* wordt onderzocht hoe de politieke situatie in Irak de betrekkingen met zijn buurlanden en de Verenigde Staten beïnvloedt. Volgens de samenstellers van deze bundel is mede door de huidige instabiliteit in Irak een groot deel van de regio uit balans geraakt. Ze schetsen een regio die ten prooi is gevallen aan nieuwe en oude spanningen, waarin van samenwerking weinig sprake is. De landen in de regio kijken bezorgd naar zowel de

politieke toekomst van Irak als naar de toekomstige rol van de Verenigde Staten in de regio. Wetenschappelijk onderzoekers en experts behandelen in deze bundel de betrekkingen van Irak met zijn buurlanden: Turkije, Iran, Saoedi-Arabië, de Perzische Golfstaten, Syrië en Jordanië, alsmede met de Verenigde Staten. Ook de Amerikaanse strategische belangen in Irak worden behandeld. De centrale vraag in deze bundel is: wat kunnen de landen in de regio en de Verenigde Staten doen om de Irakese transitie naar veiligheid en stabiliteit te bevorderen?

Summaries

René Cuperus

elaborates on the limits to 'super-power' thinking in the Netherlands. The trend of so-called 'militarisation' of international politics runs counter to the engrained ambitions and ideals of post-war Europe. 'War Never again' cannot be substituted by '(humanitarian) war everywhere'. Iraq, Afghanistan, Libya, Syria, Iran: despite presuming good humanitarian intentions, the increasingly practiced military intervention by 'the' international community is not favoured and supported by majorities of the European electorates. The awkward ambivalence of post-war Germany symbolises the disputed legitimacy for 'the military solution'. All this is further complicated by the erosion of public trust in the 'foreign policy community', which is part of a more general crisis of trust, authority and representation of politics and expertise within a populist *Zeitgeist*. The support for humanitarian interventions or new concepts such as 'Responsibility to Protect' will increasingly be under pressure in Europe. The old question will return: how to reconcile 'Americans from Mars', with 'Europeans from Venus'?

Daniel Scholten

maintains that Europe's financial and monetary crises reflect structural challenges to sustainable economic growth in the Euro zone. The various economic challenges in mostly Southern Eurozone Mediterranean countries are symptoms of a bigger underlying structural challenge to Europe's or the Eurozone's or the European Union's economy as a whole rather than individual crises. Such crises might be indicative of more or less conventional centre-periphery relations among Eurozone

countries, between north and south, the centre functioning as owners of capital, hubs of knowledge, exporters of products, providers of work, whereas the southern countries are playing the role of the periphery, i.e. providers of resources, labour and markets. The obvious solution to the structural challenge, i.e. the redistribution of the centre's profits to the periphery, seems to lack any kind of support with politicians, policymakers and public opinion in the north.

Laura Adèr

explains why Silvio Berlusconi has been able to dominate Italian politics for eighteen years. The weakness of the opposition parties and Berlusconi's ability to form a stable centre-right coalition led him to win the elections several times. Although Berlusconi did not create the structural problems in Italy's economy and public administration, he has not actively tried to resolve them either. Pressured by the financial markets, Berlusconi resigned in November 2011. The new prime minister Mario Monti has already begun to implement difficult but necessary austerity measures. Opposition parties criticize the new government but as long as Italy's economic situation does not improve, no one dares to send Monti home. Monti wants to stay in power until 2013 which would give him more time to implement measures aimed at stimulating economic growth.

Sjerp Martin

argues that public overspending in Portugal is only one of the many problems this country has to solve. Democratic shortcomings, failing government machinery and the

overwhelming bureaucracy, corruption and tax evasion are found everywhere in Portuguese society. Wrongly so, the non-economic factors were never part of the conditions for the accession to the European Union of countries like Portugal. Portugal's unbalanced economic structure and its dysfunctional banking sector will hamper a lasting economic recovery of Europe. Portugal needs Europe to profoundly reorganize its society. At the same time, the lack of political unity in Europe has also determined the current debt crisis. During the past decades too much emphasis was put on the economic and monetary union and too little on the necessity to create a political and social basis in the individual member states for such an economic and monetary union. The long-term solution lies in a federal Europe.

Carl Devos & Nicolas Bouteica

show, on the basis of the recent difficult government formation in Belgium, that external forces only indirectly affect the internal decision making process. The long institutional crisis of 2010-2011 was not suddenly solved as a result of the economic crisis and the European Union putting pressure on Belgium. These external pressures were already called upon at the beginning of the cabinet formation and still the negotiators managed to set the world record on a dizzy length of 541 days. Moreover these external forces may even have slowed down the government formation process by bringing a somewhat pacified socio-economic discussion fully back to life.

Dennis Broeders

states that since the Arabic 'Twitter' and 'Facebook' revolutions, internet freedom has become a buzzword in foreign policy. Making internet freedom truly a part of foreign policy is, however, easier said than done. Three questions arise that need to be answered in order to determine whether the agenda for internet freedom can be substantiated or will just remain a matter of the warm words of politicians. First, how does the support for internet freedom of dissidents in repressive regimes relate to the increasing use of internet surveillance and content regulation in Western countries, and how can a balance be struck between the well stocked agenda for cyber security and the fairly empty agenda for internet freedom? Secondly, as internet companies are the vital actors on the stage of internet freedom, how can they be expected to do their part for internet freedom when the battle for market shares is at the top of their list of priorities. And thirdly, what will internet freedom mean when the global 'common' of the internet is being broken down into discrete 'national internets': a Westphalia 2.0?

Kees Homan

discusses the phenomenon of cyber warfare. Cyber space – the global digital communications and information transfer infrastructure – presents a range of security challenges. There are four major categories of cyber threats: cyber crime, cyber espionage, cyber terrorism and cyber war. In the field of cyber warfare, two views confront each other. The alarmists predict the advent of cyber warfare as a revolutionary form of conflict, whereas the

skeptics acknowledge the vulnerabilities of civilian and military infrastructures, but they do not believe such attacks to be a pattern of new, potential major conflicts. Based on the lessons learned from recent cyber attacks, cyber warfare cannot be described as an independent field of warfare. Cyber attacks provide force multiplier effects and are more likely to occur in conjunction with the traditional military methods of coercion and confrontation. Cyber operations should be seen as augmenting military capability in the joint campaign.

Nicolaas A. Kraft van Ermel

concludes this triptych of articles on international relations in the digital era by a retrospective of the WikiLeaks affair, that dominated global news just over a year ago. In this retrospective the author reviews two books on the subject that recently appeared in the Netherlands.

Karel Koster

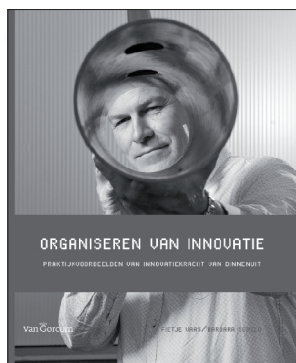
argues that essential components of foreign and defence policies of the Bush Administration have remained the same under Obama. The American defence budget has increased substantially, as has expenditure on nuclear weapons, while nuclear strategy remains essentially unchanged. That includes the deployment of sub-strategic nuclear bombs in European NATO member states. The plan for a missile shield has been reinvigorated in a new format. On foreign policy, Obama has continued waging illegal war, by ignoring the US War Powers Act on the Libyan operation and through the widespread application of the strategy of targeted killing. This involves the use of armed drones and

special forces to implement death sentences decided on within the executive branch without a formal declaration of war. The Bush policy of rendition has been legitimised (and has perhaps continued). Due legal process against the responsible officials has either been blocked or undermined, as was established by the American Civil Liberties Union. This path of arbitrary executive presidential decisions does not only have far-reaching consequences abroad, but also inside the United States, where the democratic rights of citizens are being eroded by fear of foreign enemies.

Thomas Gijswijt,

in his response to Karel Koster, argues that Barack Obama's foreign policy reflects much less continuity with the George W. Bush years than Koster contends. President Obama has avoided historical mistakes such as the Iraq War and he has restored the importance of diplomacy and engagement in U.S. foreign policy. The Obama Administration's reliance on drone warfare and counterterrorism should not be seen simply as a continuation of Bush's 'war on terror', but rather as a recognition of the fact that the United States can no longer afford to fight endless wars in places like Iraq and Afghanistan. Moreover, the intervention in Libya shows that the Obama Administration has placed a much greater emphasis on effective international cooperation, reminiscent of the pragmatic foreign policy of the elder Bush, George H.W. Bush. Finally, Obama's failure to close Guantánamo Bay illustrates the difficult political realities he has to deal with in an intensely polarized Washington D.C.

NIEUW VERSCHENEN...



Fietje Vaas en Barbara Scheld
2011. 124 p. €26,50
ISBN 978 90 232 4919 1

ORGANISEREN VAN INNOVATIE

Praktijkvoorbeelden van innovatiekracht van binnenuit

Bedrijven en instellingen worden voorgehouden dat innoveren belangrijk is om te concurreren, om sneller, beter en goedkoper nieuwe producten en diensten te leveren en markten te veroveren. Maar waar haal je de ideeën, de creativiteit, de kennis en vaardigheden om te innoveren vandaan? Waar zit de innovatiekracht van organisaties?

Organisatie van innovatie bevat verhalen uit dertien bedrijven en instellingen die hun organisatie zó hebben georganiseerd, dat de innovatieve kracht van hun medewerkers effectief wordt benut en gestimuleerd.

Het innovatievermogen van deze organisaties wordt hierdoor blijvend verhoogd. Medewerkers leren meedenken over vernieuwing van processen, nieuwe producten, diensten en markten. En als ze eenmaal ervaren dat hun ideeën en kennis worden benut, blijven ze dat innovatieve gedrag vertonen.



Anke Brockmöller, Geert Sanders
en Mathieu Weggeman
2011. 124 p. € 27,50
ISBN 978 90 232 4903 0

IN GOED GEZELSHAP

De sleutel tot succesvolle meester-gezelrelaties

Vakkennis verspreiden en behouden is een belangrijke succesfactor voor elk bedrijf en voor elke organisatie. De meester-gezelrelatie is een beproefde en bewezen manier van kennisoverdracht in de eigen organisatie.

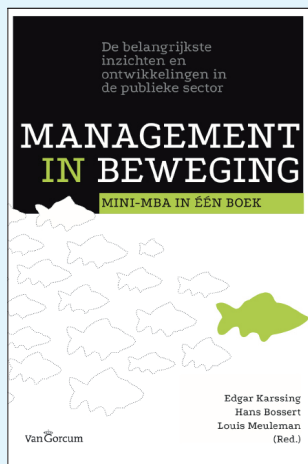
Dit boek ontrafelt de meester-gezelrelatie en geeft praktische tips en handvatten om deze relaties toe te passen. Zo kom je weer dichterbij een lerende organisatie. De in concrete stappen aangegeven methode voor leren en kennisoverdracht kan ook fungeren als instrument voor een cultuuromslag. De meester-gezelrelatie vraagt namelijk ook om een transparante organisatie die persoonlijke communicatie waardeert en die waardering voor expertise en vakmanschap van het grootste belang vindt.

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


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

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

NIEUW VERSCHENEN...



2011. 364 p. € 44,75
ISBN 978 90 232 4806 4

MANAGEMENT IN BEWEGING

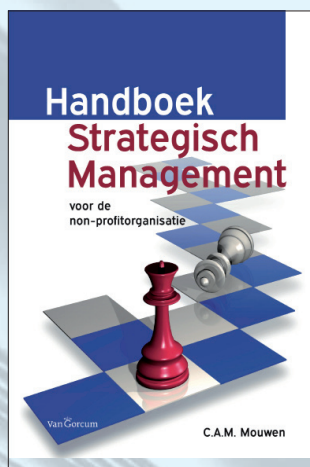
De belangrijkste inzichten en ontwikkelingen in de publieke sector

Edgar Karssing, Hans Bossert, Louis Meuleman (red)

Alles beweegt. Pantha rhei. Zoals de Griekse filosoof Heraclitus zou hebben gezegd: 'Men kan niet tweemaal in dezelfde rivier stappen, want het is steeds weer vers water dat u tegemoet stroomt.' In dat speelveld moet de publieke manager standvastig de goede dingen doen op de goede manier. Geen eenvoudige taak.

EEN MINI-MBA IN ÉÉN BOEK

Aan de auteurs is steeds gevraagd om vanuit hun vakgebied aan te geven wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn waar de publieke manager weet van moet hebben en wat dit betekent voor zijn of haar functioneren. Het is daarmee in zekere zin een MBA in één boek, ideaal om op handzame wijze weer helemaal bij de tijd te zijn.



2011. 404 p. € 69,50
ISBN 978 90 232 4733 3

HANDBOEK STRATEGISCH MANAGEMENT

voor de non-profitorganisatie

C.A.M. Mouwen

De belangstelling voor de moderne complexe non-profitorganisatie neemt in snel tempo toe. De coöperatie lijkt bezig met een revival en de maatschappelijke onderneming profileert zich inmiddels als dé organisatievorm voor het maatschappelijk middenveld en de publieke dienstverlening.

Het complete en moderne Handboek Strategisch Management behandelt voor het eerst in het Nederlandse taalgebied strategische planning, implementatie, sturing en governance in hun samenhang.

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


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

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