



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Februari
2014

Obama's vijfde jaar als president van de Verenigde Staten

Nederland in de race voor zetel in VN-Veiligheidsraad

De Europese Commissie onder Barroso: een evaluatie

Afluisteren van alle tijden: ook tussen bondgenoten

Winterspelen aan de rand van een conflictgebied

www.internationalespectator.nl

Redactioneel

Artikelen

Na Obama's eerste theoretische oogstjaar | *Doeko Bosscher* 2

"Zo gaan bondgenoten niet met elkaar om": de National Security Agency en West-Europa | *Ben de Jong* 6

Column

De Catch-22 van het internationale klimaatbeleid | *Stephan Slingerland* 11

Artikelen

Strategische betekenis van de opmars van Azië | *Mark Waanders* 13

Sotsji en de Noord-Kaukasus: sporten aan de rand van een conflictgebied | *René Does* 18

Syrië en de Arabische lente: een geval apart | *Joris Couvreur* 23

Opinie

Nederland in de race voor lidmaatschap Veiligheidsraad | *Nico Schrijver* 28

Artikelen

Tien jaar Barroso: laf of 'smooth operator'? | *Adriaan Schout & Thijs Buirma* 30

Verder investeren in de EMU | *Marko Bos & Bart van Riel* 36

De Europese Unie als mensenrechtenprotagonist in de wereld van morgen | *Doutje Lettinga & Thijs van Lindert* 42

Boekbesprekingen

Een wereld in onzekerheid. Clingendael Strategische Monitor 2013 | *Christ Klep* 46

The China Fallacy | *Nils de Mooij* 47

Zero Zero Zero | *Jorrit Kamminga* 49

Nieuw Verschenen | *Joris Kreutzer* 50

Film

Captain Phillips | *Willem Molenaar* (op achtercover)



Obama, Barroso

Het kan verkeren in onze wereld, beste lezer. In het zuidwesten van Zwitserland proberen de delegaties van het Syrische verzet en van de regering-Assad de kou uit de lucht van hun conflict te halen, terwijl aan de doorgaans veel warmere oostelijke Zwarte-Zeekust wintersportieve prestaties (moeten) worden geleverd. Of het allemaal goed is gegaan in Genève en veilig is geweest in Sotsji, kan bij het schrijven van dit Redactioneel nog niet worden overzien, maar over de achtergrond van de kwestie-Syrië en de (on)veiligheidssituatie in de Noord-Kaukasus wordt u in dit nummer uitgebreid geïnformeerd.

We zouden door dit alles bijna Barack Obama's eerste lustrum als president van de Verenigde Staten vergeten. Terwijl hij in zijn vijfde jaar, het eerste van zijn tweede termijn en dus zonder zorgen over een mogelijke herverkiezing, zou moeten oogsten, kwam de president juist flink in de problemen, door Edward Snowdens onthullingen over de af luisterpraktijken van de National Security Agency en door de digitale problemen bij de implementatie van Obama's troetelkind, de *Affordable Care Act*. Het leidde tot wat kortstondige verzuurde relaties met zijn Europese bondgenoten respectievelijk een forse daling in de Amerikaanse populariteits-polls. Maar Obama en de Democraten behoeven zich daarom nog niet ongerust te maken over de uitkomst van de Congresverkiezingen van november a.s., want de Republikeinen zijn tot op het bot verdeeld, zo kunt u in het openingsartikel van dit nummer lezen. En wat de ernst van die af luisterpraktijken betreft: ook hier past enige nuance. Niet alleen vijanden, maar ook bondgenoten luisteren elkaar af. Zo is het nu, en zo is het altijd geweest. Ook dit kunt u deze maand lezen.

En als we het toch over *lustra* hebben, dan wint de 'baas' van Europa het van zijn Amerikaanse collega met 2 tegen 1. José Manuel Barroso is nu tien jaar voorzitter van de Europese Commissie, en daar zal het dit jaar hoogstwaarschijnlijk bij blijven. Hoog tijd dus voor een diepgaande evaluatie. De Portugees is vaak afgeschilderd als een zwak leider, maar de feiten laten toch een ander beeld zien.

In dit nummer verder aandacht voor de knopen die de afgelopen jaren zijn doorgehakt wat betreft maatregelen ten behoeve van versterking van de EMU; een pleidooi voor een krachtiger gemeenschappelijk extern beleid van de EU, een beleid waarin de mensenrechten zijn verankerd; een terugblik op de klimaattop van Warschau; en de uitdagingen die de opmars van Azië (en niet alleen China) aan zowel Washington als Brussel stelt.

En mocht de medaillespiegel van Sotsji voor ons land toch negatief zijn uitgevallen wat betreft de korte- en langebaanraces, dan kunnen we ons wellicht revancheren in die andere race, en wel om het tijdelijk lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad. Daarbij vindt Nederland o.a. Italië en Zweden op zijn weg.

Uiteraard deze maand weer film- en boekrecensies. En, beste lezer, bezoekt u vooral ook onze site, met een eerbetoon aan Nelson Mandela van de hand van Sietse Bosgra, een van de hoofdpersonen in de anti-apartheidsstrijd zoals die in de jaren '70 en '80 vanuit Nederland werd gevoerd. Ook vindt u daar een artikel over het in november 2013 gesloten akkoord betreffende Iran's atoomprogramma.

Na Obama's eerste theoretische oogstjaar

Van de tweede termijn van president Barack Obama van de Verenigde Staten zit er nu een jaar op. Dit is de periode waarin hij moet oogsten, want zijn eigen herverkiezing staat niet meer op het spel. In dit artikel wordt geprobeerd door de talrijke politieke bomen het bos van succes en falen te blijven zien. Is Obama's recente daling in populariteit een gevolg van wanprestatie, of zijn er andere oorzaken?

Thermiek

Waarom valt het succes van politici af te meten? Het is moeilijk te zeggen. Bij Amerikaanse presidenten moet je al helemaal oppassen. Dit artikel over de voorlopige winst- en verliesrekening van Obama's tweede termijn werd in december 2013 afgesloten, aan de vooravond van een verkiezingsjaar. Alle 435 leden van het Huis van Afgevaardigden gaan – voor zover zij willen en het aandurven – op 4 november 2014 op voor herverkiezing. Hetzelfde geldt voor een derde van de Senaat (33 zetels). De campagnes werpen hun schaduw vooruit. Ook wie buiten de strijd staat en objectief wil blijven, heeft daar last van. Er is zoveel politieke thermiek dat Obama's prestaties door bijna niemand op het goudschaaltje van de eerlijkheid worden gewogen. De partijen, het electoraat, de commentatoren: alles is in beweging en iedereen spreekt elkaar tegen.

Op de achtergrond speelt de langzamerhand structurele verdeeldheid binnen de samenleving mee. 'De mensen in het land' zijn Washington zat. Het gebrek aan doortastendheid en de bemoeizucht die het uitstraalt, roepen walging op. Intussen draagt die aversie zelf aan de verdeeldheid bij. In hun onzekerheid en wanhoop slaan de politici steeds wilder om zich heen, wat bij het publiek weer nieuw verzet wekt. Zo blijft de cyclus in beweging.

In het Congres werken de Democraten redelijk met elkaar samen, maar binnen de Republikeinse Partij rommelt het aan alle kanten. Het *Conservative Victory Project* van de bekende strateeg Karl Rove (adviseur van George W.

Bush) heeft de aanhangers van de Tea Party gesignaleerd. Rove en de zijnen proberen de ultra-rechtse vleugel van de partij in het gareel te krijgen door kandidaten uit die kring voor zetels in het Huis of in de Senaat al in de voorverkiezingen ('primaries') de voet dwars te zetten. Als het aan hen ligt, komen alle regionale en plaatselijke afdelingen onder strenger toezicht van het landelijk bestuur te staan. De kans dat er nog ongeleide Tea Party-projectielen door de mazen van het net glippen, wil Rove zo klein mogelijk maken.

Dat is verstandig bedacht, maar het betekent ook een stijlbreuk met de Republikeinse traditie. De Tea Party heeft die breuk als eerste opgemerkt en slaat op de trom. Als Obama er niet in slaagt zijn populariteit terug te winnen, is het nog maar de vraag of de tot op het bot verdeelde *Grand Old Party* daarvan veel profijt zal trekken.

Opiniepeilingen: negatief

De publieke waardering voor Obama daalde in het najaar van 2013 tot ver onder de 50%. In het vroege voorjaar vond bij opiniepeilingen een royale meerderheid van de ondervraagden nog dat hij zijn werk goed deed. Het percentage dat hem zeer waardeert is gezakt tot 21%, nog maar net boven Obama's absolute dieptepunt (19%) in augustus 2011, toen de beroerde staat van de economie de Amerikanen deed hunkeren naar een president die eindelijk eens zou ingrijpen.¹ De grote overwinning van Obama bij de verkiezingen van november 2012, ruim een jaar na die rampzalige peiling, bewijst dat hij ook bij de huidige uitslagen nog niet hoeft te wanhopen. Maar zorgelijk

Doeko Bosscher is hoogleraar eigentijdse geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.



is de situatie wel. Er heerst rond zijn presidentschap een sfeer van malaise.

Goede raad is duur. Hoe kan Obama de Democratische Partij, zijn natuurlijke achterban, het beste helpen om in november 2014 haar meerderheid in de Senaat (53 tegen 45 zetels, naast twee 'onafhankelijken') te behouden, alsmede een meerderheid in het Huis te verwerven, waar de Democraten nu met 200 tegen 235 zetels in de minderheid zijn? Ook het succes van zijn eigen presidentschap staat of valt daarmee, want met een tegendraads Congres valt er niets meer te oogsten in Obama's laatste twee ambtsjaren.

Vriend en vijand zijn het erover eens dat 'Obamacare' de belangrijkste oorzaak is van de problemen. Het was al een hele toer geweest de wet aangenomen te krijgen. Maar eindelijk had de president deze zomer (2013) de neuzen rond zijn *Affordable Care Act* een beetje in één richting staan, toen de website waar mensen hun medische verzekering moesten regelen het begaf. Door een falende programmatuur en gestuntel bij haastige pogingen de fouten uit het computersysteem te halen, kwamen ineens de negatieve kanten van het nieuwe zorgstelsel weer in het volle licht te staan. Degenen die al redelijk goed verzekerd waren, vroegen zich af of zij er wel op vooruit gingen. Horrorverhalen over 'afgedwongen' aanpassingen van de bestaande polissen (om ze te laten voldoen aan de door de wet geëiste standaard) deden hun werk. Er gingen stemmen op om de discussie over de zorgwet helemaal over te doen. Ook al is die beweging in de kiem gesmoord, het gaat nog altijd niet goed. Bij

het publiek – ook bij hen die in principe blij zijn met een betere verzekering – is twijfel gerezen over de competentie van 'the powers that be'. Of de overheid haar taken aankan, is een fundamentele kwestie. De aarzelingen op dit punt slaan in hoge mate terug op de initiatiefnemer van de wet, Barack Obama.

Geloofwaardigheid

De problemen met de Amerikaanse zorgwet zijn symptomatisch voor een breed verbreide politieke crisis rond de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur. Deze beperkt zich niet tot de Verenigde Staten, maar doet zich ook in diverse Europese landen voelen. De vragen die gesteld worden zijn 'existentieel': meer of minder overheid, meer of minder regelgeving en controle? Méér democratie natuurlijk! Maar welke vorm moet die krijgen en hoe is te voorkomen dat onverantwoordelijke meerderheden slordige besluiten nemen? Wat de Verenigde Staten betreft, staat wel vast dat 'meer democratie', wat dat ook betekent, geen oplossing biedt. Voor de Tea Party is de enige weg naar een betere democratie de weg naar meer invloed voor degenen die de overheid liefst af willen schaffen. Als zij het woord 'Washington' horen, grijpen zij naar hun pistool. Maar niets wijst erop dat de dieper gelegen onvrede, van mensen die het gevoel hebben beroofd te zijn van het recht op hun eigen manier te leven, door het uitschakelen van 'de politiek' zou kunnen worden ondervangen. Het probleem zit veel dieper, namelijk in de aanpassingen die nodig zijn om Amerika, of ruimer gerekend 'het Westen', zijn nieuwe plaats te laten innemen in

**Protesten tegen
Obamacare, maart
2012. Het is een hele
toer geweest de wet
aangenomen te krijgen.**

Foto Majunznk

Amerikanen
hebben een
grotere afkeer
dan ooit tegen de
wereld buiten de
eigen nationale
grenzen

De Amerikaanse
legerleiding is
gekant tegen
alweer 'boots
on the ground',
ergens in het
Midden-Oosten

een internationale gemeenschap zonder middelpunt of machtscentrum en vol concurrentie.

Het is veelzeggend dat in Amerikaanse opiniepeilingen van de laatste tijd een grotere afkeer dan ooit tegen de wereld buiten de eigen nationale grenzen naar voren komt. Meer dan 80% van alle ondervraagden meent dat de president zijn aandacht hoofdzakelijk moet richten op 'domestic' aangelegenheden. Nu heeft het Amerikaanse publiek altijd al weinig belangstelling voor buitenlandse politiek getoond, maar onder George W. Bush – nog maar een jaar of wat geleden – werd ingrijpen in het Midden-Oosten nog als urgentie beschouwd. De omslag naar het andere denken is spectaculair.

Gevaarlijk

En dat terwijl veel serieuze analisten van de internationale betrekkingen vinden dat de wereld er thans nogal gevaarlijk bij ligt. In het Midden-Oosten is de lont nog lang niet uit het kruitvat. Wat zich in het Verre Oosten afspeelt, valt moeilijk te duiden. Azië is in opkomst, dat staat vast, maar welk Azië? Er bestaat in dit werelddeel weinig eenheid van opvatting of economische convergentie. De potentieel gevaarlijke tegenstellingen, zoals tussen Japan en China, zijn velerlei. De Europese Unie wordt verlamd door een politieke vertrouwenscrisis, met op de achtergrond een financieel-economische crisis die maar niet echt wil wijken. De Frans-Duitse motor biedt daarvoor geen compensatie meer, door het haperen van de samenwerking. Duitsland in z'n eentje is alle schaamte voorbij, volgt zijn eigen koers en kan of wil geen leiding geven aan een Europa dat 'niet wil luisteren'. Groot-Brittannië heeft zijn draai als post-imperiale mogendheid nog steeds niet gevonden. Rusland gedraagt zich als een grillige potentaat, een land geleid door een elite die vooral geïnteresseerd lijkt in het veiligstellen van de inkomsten uit de door haar beheerde natuurlijke hulpbronnen.

In dit geheel wordt de macht van de Verenigde Staten node gemist. Dat zal op de korte termijn niet anders worden. De openbare mening in Amerika vraagt om het terughalen van de troepen uit alle conflictgebieden: uit het onbestuurbare Afghanistan, met zijn ondankbare president Hamid Karzai voorop. In *The New York Times* van 18 november 2013 citeert Roger Cohen de politieke filosoof Antonio Gramsci met instemming als volgt: "The crisis consists precisely in the fact that the old is dying and the new cannot be born; in this interregnum a great variety of

morbid symptoms appear." Daaraan toevoegend: "The world is once again living an interregnum. It is poised between inward-looking old powers and reluctant emergent ones. The post-9/11 era is over; it has bequeathed an exhausted America. Morbid symptoms include a dysfunctional United Nations Security Council, a Syria that bleeds, an American economy squeezing its middle class and a Europe that leaves its youth jobless. But does anyone want the superpower's mantle?"²

Andere machtsmiddelen

In de periode na de oorlog in Vietnam, die eindigde met de val van Saigon in april 1975, verlamde het 'Vietnam-syndroom' de Amerikaanse buitenlandse politiek. "Nooit meer zo'n ongewis buitenlands avontuur", was het devies. Dat kwam niet uit de lucht vallen, met bijna 60.000 gesneuvelde Amerikanen in de boeken. Commentatoren in binnen- en buitenland begonnen zich zorgen te maken over het Amerikaanse 'machtsverval'. De manier waarop Jimmy Carter zich liet ringeloren door Iran (1979-1981), zagen zij als het bewijs dat de Verenigde Staten huiverig waren voor het beheer van "the keys of the kingdom". Nu, in 2013, is terughoudende machtsuitoefening geen kwestie meer van een syndroom, maar van een andere perceptie van de verhoudingen in de wereld. De man in het Witte Huis gaat uit van de betrekkelijkheid van traditionele machtsmiddelen, of beter: van de noodzaak macht situationeel te definiëren. Zij komt niet alleen uit de loop van een geweer. Er staat een heel arsenaal van (militaire, diplomatieke, economische en andere) machtsmiddelen ter beschikking. Het is de kunst die middelen zorgvuldig te doseren en op elkaar af te stemmen. Het optimale resultaat wordt bereikt als de uitkomst een breed draagvlak heeft en duurzaam is.

Obama heeft gedurende zijn hele presidentschap consequent afgezien van wapengekletter. In alle brandhaarden waar de Verenigde Staten actief waren (Irak, Afghanistan) heeft hij geprobeerd het militaire *commitment* van zijn land te beperken. Alleen in de kwestie van de chemische wapens in Syrië, die het regime van Bashar al-Assad tegen de oppositie gebruikte, liet hij zijn tanden zien. De buitenkant van het verloop van de crisis die daarop volgde, is bekend – meer niet. Daar zullen we het voorlopig mee moeten doen, tot de archieven uitsluitel bieden. De president had zichzelf klemgezet door al in 2012 "een lijn te trekken": als er chemische wapens zouden worden ingezet, zou dat een 'game-changer' zijn. In augustus en september 2013 kreeg hij die nogal losjes geformuleerde uitspraken van een jaar eerder in het

gezicht gesmeten. Zijn vrijheid van handelen werd erdoor ingeperkt.³

Hoe ver Obama uiteindelijk zou zijn gegaan om Assad af te houden van het verdere gebruik van chemische wapens, zullen we nooit weten. De crisis werd bezworen doordat Rusland voor het eerst officieel erkende dat Syrië deze wapens bezat en bereid bleek zijn bondgenoot onder druk te zetten. Assad beloofde de gewraakte wapens over te dragen aan de internationale gemeenschap, om ze te laten vernietigen. Resolutie 2118 van de Veiligheidsraad, aangenomen op 27 september 2013, legde de eisen van de Verenigde Naties vast. Syrië gehoorzaamde daarna opmerkelijk snel en gedwee.

Gered door Rusland?

Van deze oplossing hebben Obama's critici gezegd dat de Amerikaanse president "gered is door de gong", dat hij dankzij de Russische minister van buitenlandse zaken Sergei Lavrov "ontsnapt is aan een vernedering" en dat de gang van zaken "ontluisterend was voor de Verenigde Staten". Het klonk ondankbaar, alsof een militaire actie beter was geweest. Waar zijn toch al die mensen gebleven die de vloer aanveegden met George W. Bush vanwege het hem toegedichte adagium "when in doubt, bomb someone"? Wie puur kijkt naar wat er op het spel stond (bescherming van de Syrische bevolking tegen gifgas) en hoe de crisis is bezworen (door Assad akkoord te laten gaan met een diplomatieke uitweg uit de crisis), kan alleen maar concluderen dat Obama heeft bereikt wat hij wilde. Of dat met meer geluk dan wijsheid gebeurde, is ten eerste historisch minder relevant en ten tweede voorlopig moeilijk na te gaan. De Amerikaanse president bleef er zelf ijskoud onder. Hij toonde zich verheugd dat hij het Amerikaanse dreigement van een militaire actie niet had hoeven waarmaken.

Die vreugde zouden wel wat meer mensen mogen voelen. De crisis rond de Syrische massa-

vernietigingswapens⁴ stond niet op zichzelf. Van grotere afstand gezien was zij onderdeel van het wereldbedreigende, slepende conflict waarin ook Iran en Israël een rol spelen. Het valt aan te nemen dat Obama zich mede door dat besef heeft laten leiden. Hij wilde een bepaalde categorie wapens onschadelijk maken, maar niet de stap van 'regime change' zetten, door de opstand tegen Assads bewind actiever te ondersteunen. Dat laatste had ook niet gekund, omdat het Amerikaanse Congres oorlogsmoeheid vertoont en de legerleiding gekant is tegen alweer 'boots on the ground', ergens in het Midden-Oosten. Het had bovendien grote risico's meegebracht, vanwege de steun van Iran en Hezbollah aan Assad. Ook zou elke kans op een vergelijk met Iran in de kwestie van de uraniumverrijking verkeken zijn geweest. Uit de concessies die Iran later dit jaar in het nucleaire dossier heeft gedaan, kan worden opgemaakt hoe verstandig het was de nieuwe president Rohani de kans te geven een ander gezicht te laten zien. Israël denkt weliswaar aan het kortste eind te hebben getrokken, maar de tijd zal nog leren of dat land niet juist een groot voordeel heeft gehad bij Obama's tegemoetkoming aan de gematigde vleugel van het islamitische bewind.

De Israëlische krant *Yedioth Ahronot*, een onverdachte bron – het blad houdt het landsbelang over het algemeen scherp in de gaten – schreef in september nog het volgende (onder de kop 'Smart Victory') over de manier waarop Obama aan Syrië zijn wil had opgelegd: "The US president showed how a great democracy operates when it is at its best: taking calculated steps, it achieves a diplomatic solution by means of a military threat, without firing a single shot."⁵ Hoewel de krant later kritisch oordeelde over Obama's naïveteit inzake Irans nucleaire 'outbreak', kreeg hij nog steeds het voordeel van de twijfel. Zolang Obama de belichaming blijft van een grote democratie en op z'n tijd ook het geluk een beetje aan zijn kant heeft, mag de wereld niet mopperen.

Discussieer mee over dit onderwerp:
www.internationalespectator.nl/discussies

NOTEN

- 1 *Rasmussen Reports* (http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/obama_administration/daily_presidential_tracking_poll).
- 2 Roger Cohen, 'A Dangerous Interregnum', *The New York Times*, 18 november 2013.
- 3 *The Washington Post*, 6 september 2013 (<http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/wp/2013/09/06/president-obama-and-the-red-line-on-syrias-chemical-weapons/>).

- 4 Chemische wapens worden gerekend tot de categorie *weapons of mass destruction*.
- 5 <http://world.time.com/2013/09/11/cheer-up-obama-israel-is-happy-with-your-syria-plan/>.

“Zo gaan bondgenoten niet met elkaar om”

de National Security Agency en West-Europa

Afluisterpraktijken zijn van alle tijden; ze vonden in de Tweede Wereldoorlog plaats en ook in de periode van de Koude Oorlog; en net zo goed tussen bondgenoten als tussen vijanden. De opwin- ding die in West-Europa is ontstaan over de praktijken van de National Security Agency doet dan ook wat vreemd aan.

De onthullingen van Edward Snowden over de activiteiten van de Amerikaanse *National Security Agency* (NSA) hebben in diverse West-Europese landen voor veel commotie gezorgd. Politici en commentatoren tonen zich geschokt dat de NSA, de belangrijkste Amerikaanse Sigint-organisatie, berichten en internetcommunicatie van regeringen, bedrijven en burgers onderschept en mogelijk meeleest bij bondgenoten als Duitsland, Frankrijk en Nederland. (Over Sigint, zie verder het kader op blz. 7; eindred.) In Duitsland en Nederland gaan stemmen op dat de eigen regeringen overeenkomsten met de Verenigde Staten moeten sluiten, waarin van wederzijdse spionage wordt afgezien. Dit artikel beoogt de onthullingen van Snowden in een historische context te plaatsen en na te gaan wat er juist is aan de veronderstelling dat “bondgenoten zo niet met elkaar omgaan”. Tevens wordt er ingegaan op de haalbaarheid van een overeenkomst met de Verenigde Staten om elkaar niet te bespioneren.

Afluisterpraktijken in het verleden

De meeste staten proberen om voor de hand liggende redenen hun Sigint-capaciteit met een sluier van geheimhouding te bedekken. Vooral sinds het einde van de Koude Oorlog is er echter wel het een en ander bekend geworden over wat zich op dit terrein in het verleden heeft af-

gespeeld. De Amerikaanse spionagehistoricus Matthew Aid meldde bijvoorbeeld al weer enige tijd geleden dat Amerikaanse en Britse codebrekers in 1949 de diplomatieke berichten meelazen van 52 landen, en waarschijnlijk deden ze dat ook nog eens in het geval van tien andere landen.¹ Er is niet veel fantasie voor nodig om tot de conclusie te komen dat er onder die 52 of meer landen vele met de Verenigde Staten bevriende mogendheden waren, al ging de primaire aandacht van Amerikaanse en Britse interceptiediensten tijdens de Koude Oorlog natuurlijk uit naar de Sovjetunie en haar bondgenoten. Als de gelegenheid zich voordeed, ging men soms ook nog een stap verder en werd er illegaal een kijkje genomen in de diplomatieke post van andere landen, die via een speciale koeriersdienst werd verstuurd. De Britse veiligheidsdienst MI5 had al tijdens de Tweede Wereldoorlog de diplomatieke post van de missies van neutrale staten in Londen in het diepste geheim geopend en gekopieerd, een operatie met de codenaam TRIPLEX, waarover tot op heden door de Britse overheid een diep stilzwijgen wordt bewaard.² Telefoon- en telexverbindingen van ‘bevriende’ mogendheden waren tijdens de Koude Oorlog in Londen ook niet veilig, afgaande op wat de hoge functionaris van MI5, Peter Wright, daar in zijn memoires uit 1987 over zegt. Wright schrijft dat zijn dienst begin jaren ’60 gedurende bijna drie jaar de telexverbindingen van de Franse ambassade in Londen met Parijs afluisterde. Het Britse *Foreign Office* wilde name-

Dr. B.M. de Jong is als gastonderzoeker verbonden aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.

lijk graag weten wat voor standpunt president De Gaulle zou innemen ten aanzien van een mogelijke Britse toetreding tot wat toen nog de EEG was. Terloops merkt Wright op, schrijvend over de jaren '50 en '60, dat radio- en telexverbindingen van alle ambassades in Londen standaard door de Britse dienst *Government Communications Headquarters* (GCHQ) werden onderschept.³

NRC Handelsblad meldde in november 2013 met enige fanfare, op basis van materiaal afkomstig van Edward Snowden, dat de Amerikaanse overheid "Nederland in 1946-1968 heeft afgeluisterd". Daarmee werd waarschijnlijk bedoeld dat codes van de Nederlandse overheid waren gebroken en berichten waren meegelezen. In feite heeft, zoals *NRC Handelsblad* zelf al veel eerder meldde, de voorloper van de NSA Nederlandse diplomatieke en militaire berichten al sinds 1943 meegelezen. Zoals ook in het geval van TRIPLEX met de diplomatieke post van neutrale staten gebeurde, hadden de Britten de Nederlandse postzaken opengemaakt en onder meer de sleutel van de code gestolen. Die werd vervolgens met de Amerikanen gedeeld. Een en ander kwam in 1996 aan het licht, toen de NSA bij vergissing 1.500 dozen met gevoelig archiefmateriaal bij de *National Archives* in Washington had gedeponeerd.⁴

Franse Sigint-organisaties waren ten tijde van de Koude Oorlog op hun beurt zeer in het doen en laten van de Amerikanen geïnteresseerd. Volgens een Frans spionagehistoricus waren de Amerikaanse ambassade in Parijs en andere diplomatieke vestigingen van de Verenigde Staten, al voordat Frankrijk zich in 1966 uit de militaire samenwerking van de NAVO terugtrok, het doelwit van Franse Sigint-operaties. Franse diensten zouden tijdens de Vietnamoorlog in de jaren '70 ook in Zuidoost-Azië Amerikaanse berichten hebben onderschept. Eind jaren '80 bleek voorts dat grote Amerikaanse multinationals, zoals IBM en Texas Instruments, het doelwit waren van economische spionage door de Franse buitenlandse inlichtingendienst DGSE. Sommige van deze operaties, die waarschijnlijk deels met behulp van menselijke bronnen (agenten) werden uitgevoerd, vonden plaats vanuit vestigingen van de DGSE in New York en Washington DC. Deze operaties namen niet weg dat er van tijd tot tijd tussen Franse en Amerikaanse diensten ook uitwisseling van Sigint-informatie plaatsvond.⁵

Een organisatie als het Technisch Informatie Verwerkings Centrum (TIVC), vanaf 1982 enige tijd de naam van de Nederlandse interceptiedienst, heeft tijdens de Koude Oorlog op het

punt van het meelesen van berichten van NAVO-bondgenoten voor de Nederlandse regering ook nuttig werk verricht. Zo las men tijdens de Koude Oorlog enige tijd de diplomatieke berichten van België (!), Italië en Turkije. Aldus kreeg men onder andere inzage in de verslagen die de Italiaanse ambassadeur in Moskou in de jaren '70 naar Rome stuurde als hij rapporteerde over de gesprekken van de leiders van de Italiaanse communistische partij PCI met de kameraden van de CPSU. Die gesprekken verliepen in die tijd nogal stroef en de Italiaanse communisten spraken daar met de ambassadeur openlijk over. Die informatie was van belang voor analyses die de BVD voor Nederlandse overheidsinstanties opstelde over de ontwikkelingen in het internationale communisme.⁶

Menselijke bronnen

Het rekruteren van menselijke bronnen (agenten) gaat een stap verder en wordt algemeen gezien als een grotere inbreuk op de nationale soevereiniteit dan het onderscheppen van communicatie. Als zo'n agent wordt opgepakt en een proces krijgt, is publiciteit onvermijdelijk, wat vaak leidt tot politieke spanningen tussen regeringen. Toch kan men er niet zonder meer van uitgaan dat een bevriende mogendheid de kans een menselijke bron te rekruteren, laat passeren. Een enkel voorbeeld maakt dit duidelijk. Zo werd in 1954 een medewerker van de NSA in de Verenigde Staten gearresteerd en later veroordeeld, omdat hij geheime informatie van zijn organisatie had verstrekt aan een vreemde mogendheid, i.c. Nederland. In december 1983 werd in Nederland IJsbrand Smit, medewerker van de Inlichtingendienst Buitenland (IDB), wegens spionage voor Israël opgepakt. Nadat Smit korte tijd in hechtenis had doorgebracht, werd de zaak tegen hem geseponeerd, waarna hij naar Israël emigreerde. De zaak van Jonathan Pollard, een Amerikaanse inlichtingenanalist die in 1985 in de Verenigde Staten wegens spionage voor Israël werd gearresteerd, kreeg internationaal veel aandacht. Pollard werd in 1987 tot levenslang veroordeeld en zit op dit moment nog steeds vast.⁷

Bondgenoten bespioneren is van alle tijden

Men kan van mening zijn dat de hoeveelheid ruwe informatie die de NSA binnenhaalt buiten alle proporties is en onwenselijk groot, maar het simpele feit dat westerse bondgenoten elkaar bespioneren, is dus zeker geen nieuws. Er zijn eigenlijk geen 'vrienden' in de internationale politiek, zo-

SIGINT

Sigint (signals intelligence, in het Nederlands soms verbindingsinlichtingen genoemd) is het inlichtingenproduct dat wordt ontleend aan het onderscheppen van het berichtenverkeer of van elektronische signalen die afkomstig zijn van andere mogendheden of organisaties en personen die om wat voor reden dan ook van belang worden geacht. Berichten van een andere mogendheid zijn vaak gecodeerd en om die te kunnen meelesen, dient de code te worden gebroken. Elektronische signalen van bijvoorbeeld radarinstallaties kunnen inlichtingen leveren over het luchtverdedigingssysteem van een potentiële tegenstander. Tijdens de Tweede Wereldoorlog leverde het breken van Duitse en Japanse codes een wezenlijke bijdrage aan de Geallieerde overwinning en Sigint gold ook tijdens de Koude Oorlog als waarschijnlijk het belangrijkste inlichtingenproduct waarover overheden konden beschikken.

De belangrijkste Sigint-organisatie in de Verenigde Staten, de National Security Agency (NSA), die onder die naam sinds 1952 bestaat, hield zich traditioneel vooral bezig met het onderscheppen (interceptie) van telecommunicatie via antennes e.d. In het digitale tijdperk valt het verzamelen van materiaal dat circuleert op het internet ook voor een belangrijk deel onder het mandaat van de NSA. Het is juist in verband met de NSA en vergelijkbare organisaties van een 'interceptiedienst' en niet van een 'afluisterdienst' te spreken. Afluisteren in de zin van het opvangen van akoestische signalen in gebouwen e.d. gebeurt door het plaatsen van microfoons. Dat laatste is bij de Amerikaanse overheid buiten het grondgebied van de Verenigde Staten typisch het werk van de CIA.

als Machiavelli in het zestiende-eeuwse Italië al had vastgesteld.⁸ De onthullingen van Snowden zijn ook in een ander opzicht niet verrassend. De huidige opwinding in West-Europa doet namelijk sterk denken aan die rond het wereldwijde interceptienetwerk Echelon in 1999-2001. Echelon was toen de naam van een samenwerkingsverband van de NSA met de interceptiediensten van vier andere landen, te weten het Verenigd Koninkrijk, Australië, Nieuw-Zeeland en Canada. Informeel wordt dit netwerk tegenwoordig wel aangeduid als de 'Five Eyes'.

Het Europees Parlement heeft ruim tien jaar geleden al hoorzittingen gewijd aan Echelon en er toen een rapport over uitgebracht. Bij een hoorzitting in april 2001 wees de Nieuw-Zeelandse onderzoeker Nicky Hager er al op dat de activiteiten van de Nieuw-Zeelandse interceptiedienst *Government Communications Security Bureau* (GCSB) voor een belangrijk deel bestonden uit het onderscheppen van het berichtenverkeer van bevriende mogendheden in het zuidelijk deel van de Stille Oceaan, landen zoals Fiji, Tonga, Kiribati en Tuvalu. Een en ander gebeurde in overleg met en in opdracht van de Amerikaanse NSA. In de jaren '80 en '90 werd ook het Franse berichtenverkeer door het GCSB onderschept, vooral in verband met de Franse kernproeven in de Stille Oceaan. Tussen de interceptiediensten van Echelon bestond volgens Hager een taakverdeling die erin resulteerde dat berichten van en naar alle ambassades van Japan, een trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten en de andere vier landen van het netwerk, over de hele wereld werden onderschept. Hager stelde met nadruk dat het bij het samenwerkingsverband tussen de vijf landen niet alleen ging om economische spionage, waar het Europees Parlement toen vooral in geïnteresseerd was, maar minstens zozeer om spionage op politiek, diplomatiek en militair gebied. Er was volgens Hager ook geen enkele reden te veronderstellen dat de andere diensten van Echelon in West-Europa niet hetzelfde zouden doen wat het GCSB in de Stille Oceaan deed: bondgenoten bespioneren. Ook ten tijde van het onderzoek door het Europees Parlement was er al het besef dat communicatie via internet niet veilig was. Zoals de Schotse vice-voorzitter van de onderzoekscommissie opmerkte: "People

should treat their emails like seaside postcards; [...] don't be surprised if someone else reads them."⁹

Transatlantisch verbod op wederzijds bespioneren nagenoeg kansloos

Wat te zeggen over de stemmen die nu in Nederland en elders in Europa opgaan om tot serieuze afspraken te komen met de Amerikanen dat men elkaar wederzijds niet zal bespioneren? De kans daarop moet helaas klein worden geacht.¹⁰ Zelfs met bondgenoten met wie een langdurige band bestaat, heeft de Amerikaanse regering soms heftige verschillen van mening over internationale vraagstukken, zoals bijvoorbeeld met Duitsland en Frankrijk in de aanloop naar de oorlog tegen Irak in 2003. De mogelijkheid in dat soort situaties de berichten via telefoon of internet van politici van die landen te onderscheppen, zal de Amerikaanse overheid zich niet willen laten ontnemen. Zelfs als de Amerikaanse overheid zich door de publieke verontwaardiging in het buitenland over de activiteiten van de NSA genoodzaakt zou zien plichtig te verklaren dat zij de berichten van een bepaalde bondgenoot niet zal onderscheppen, dan nog is dat niet meer dan dat: een plichtige verklaring. Het lijkt uitgesloten dat men in Washington aan een andere mogendheid, hoe 'bevriend' ook, werkelijk inzage zal geven in wat een dienst als de NSA allemaal kan en doet.

Omgekeerd zullen Europese mogendheden zoals Frankrijk, dat ten opzichte van de Amerikanen ook zeker niet willen doen. Het doen en laten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten behoort tot de kern van de nationale soevereiniteit van een staat en informatie daarover zal nooit volledig met andere staten worden gedeeld. Zelfs vervaagende samenwerkingsafspraken, zoals tussen de landen van de 'Five Eyes', betekenen geen volledig opgeven van de eigen soevereiniteit. Hoewel men over het algemeen aanneemt dat er door die vijf landen tegenover elkaar en elkaars burgers geen inlichtingenoperaties worden uitgevoerd, behoudt de NSA zich opvallend genoeg volgens een van de door Snowden gelekte documenten wel degelijk het recht voor, de communicatie van Britse burgers te onderscheppen. Ook is bekend dat in 1973 vanwege poli-



Er zijn
eigenlijk geen
'vrienden' in de
internationale
politiek



Er lijkt maar één manier die kan voorkomen dat berichten door de NSA worden meegelezen: de veiligheid van verbindingen en internetverkeer drastisch vergroten.

Foto Andrew Hart

tieke meningsverschillen tussen de regeringen in Londen en Washington, vooral op aanstichten van de Amerikaanse *National Security Adviser* Henry Kissinger, de samenwerking op inlichtingengebied tussen de twee landen voor een aantal maanden werd opgeschort.¹¹

Een belangrijke bijkomende reden waarom het de Amerikanen moeilijk zal vallen afspraken betreffende niet-spioneren met bepaalde landen te maken, is verder dat aan de hand van die lijst van landen kan worden vastgesteld tegen wie Washington wél inlichtingoperaties wil uitvoe-

ren. Een overheid zal niet graag op die manier zijn inlichtingenprioriteiten prijs willen geven. Het lijkt er daarom sterk op dat er maar één manier is voor West-Europese regeringen, bedrijven en burgers, ervoor te zorgen dat hun berichten niet door de NSA worden meegelezen, namelijk de veiligheid van hun verbindingen en hun internetverkeer drastisch te vergroten. Dat zal vooral gezien de grote Amerikaanse technologische voorsprong en de sleutelpositie van de Verenigde Staten op het internet, moeilijk zijn en ongetwijfeld geld kosten. Het is de vraag of men dat in West-Europa ervoor over heeft.

NOTEN

- 1 Matthew M. Aid, 'The National Security Agency and the Cold War', in: Matthew M. Aid & Cees Wiebes (red.), *Secrets of Signals Intelligence During the Cold War and Beyond*, Londen / Portland, Or, 2001, blz. 29.
- 2 Nigel West & Oleg Tsarev (red.), *Triplex: Secrets from the Cambridge Spies*, New Haven / Londen: Yale University Press, 2009, blz. 1, 7, 8, 20.
- 3 Peter Wright, *Spycatcher: The Candid Autobiography of a Senior Intelligence Officer*, New York, NY, 1987, blz. 110-112.
- 4 *NRC Handelsblad*, 23 en 24 november 2013. Zie het artikel van Cees Wiebes en Bob de Graaff in *NRC Handelsblad* van 29 juni 1996. Met dank aan Cees Wiebes die mij op dit artikel attendeerde.
- 5 Roger Falgot, 'France, Sigint and the Cold War', in: Aid & Wiebes (red.), a.w. noot 1, blz. 191, 195, 199-200.
- 6 Cees Wiebes, 'Dutch Sigint during the Cold War', in: Aid & Wiebes (red.), a.w. noot 1, blz. 277-278.
- 7 Cees Wiebes, 'Operation "Piet": The Joseph Sidney Petersen Spy Case: A Dutch "Mole" inside the National Security Agency', *Intelligence and National Security*, jrg. 23, nr. 4, augustus 2008, blz. 488-535. Voor de zaak-Smit zie Bob de Graaff & Cees Wiebes, *Villa Maarheeze. De geschiedenis van de Inlichtingendienst Buitenland*, Den Haag, 1998, blz. 343-354; voor de zaak-Pollard zie Ronald J. Olive, *Capturing Jonathan Pollard: How One of the Most Notorious Spies in American History Was Brought to Justice*, Annapolis, MD, 2006.
- 8 Wat voor nationale regeringen geldt, is uiteraard evenzeer van toepassing op de relaties tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten van verschillende landen: men kan op deelgebieden samenwerken als men er beide belang bij heeft, maar echt 'bevriende' diensten zijn er niet.
- 9 'Nicky Hager Appearance before the European Parliament ECHELON Committee, 23 & 24 April 2001' (<http://cryptome.org/echelon-nh.htm>, geraadpleegd op 3 december 2013). De term 'Five Eyes' was overigens in 2001 nog niet in zwang; die is pas de laatste jaren gemeengoed geworden. Zie verder ook 'The Echelon Spy Network', *The Guardian*, 29 mei 2001 (<http://www.theguardian.com/world/2001/may/29/qanda.janeperrone>, geraadpleegd op 3 december 2013).
- 10 Afspraken met landen als China en Rusland lijken dan ook zeker wenselijk, maar de haalbaarheid daarvan kan zonder meer op nul worden gesteld.
- 11 'United States Can Spy on Britons Despite Pact, N.S.A. Memo Says', *The New York Times*, 21 november 2013 (te vinden op <http://www.nytimes.com/2013/11/21/us/united-states-can-spy-on-britons-despite-pact-nsa-memo-says.html>, geraadpleegd op 7 december 2013); Richard Aldrich, *GCHQ: The Uncensored Story of Britain's Most Secret Intelligence Agency*, Londen, 2010, blz. 287-295.

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 S.J. (Sico) *van der Meer*, eindredacteur, Instituut Clingendael

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

Prof. dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterrorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden; directeur van het Centrum voor Terrorismen & Contraterrorisme 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*; gast-hoogleraar EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof. dr D. (David) *Criekemans*, gasthoogleraar Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen; docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève

Prof. dr A.W.M. (André) *Gerrits*, hoogleraar Russian History and Politics aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden; voorzitter van de MA-opleidingen European Union Studies en International Studies

Drs H. (Hans) *Hoebeke*, directeur van het programma Afrika' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel

Prof. dr P.R.J. (Paul) *Hoebink*, bijzonder hoogleraar ontwikkelings-samenwerking 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; docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof. dr W. (Wil) *Hout*, hoogleraar Governance and International Political Economy aan het International Institute of Social Studies (Den Haag) 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 hoofddocent 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)

J.M. (Judith) *Nuijens*, in de periode 2012-2013 eindredacteur van de *Internationale Spectator*; vanaf februari 2014 verbonden aan het Instituut voor Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, Campus Den Haag

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

Drs M.H.M. (Garrie) *van Pinxteren*, sinoloog, senior research fellow bij Instituut Clingendael; universitair docent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen

Dr S. (Stephan) *Slingerland*, senior consultant bij Triple E Consulting in Rotterdam

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. De kernredactie en de algemene redactie toetsen concept-bijdragen volgens gangbare weten-

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

De Catch-22 van het internationale klimaatbeleid

De jaarlijkse internationale klimaatconferentie, deze keer in Warschau, zit er weer op. Grote kans dat u er weinig van hebt meegekregen! De resultaten waren ergens op de tussenpagina's van de kranten te vinden, als er al iets over geschreven werd. En dat was terecht, want er was ook niet veel te melden.

De internationale klimaatconferentie in Warschau was een tussenstap naar de Top in 2015 in Parijs, waar er 'weer eens' een omvattend internationaal klimaatakkoord moet worden getekend. Er werd dan ook vooraf al op weinig nieuws gerekend. En dat kwam uit, want ofschoon de conferentie met een dag verlengd moest worden, werden er alleen een paar procedurele afspraken gemaakt over onder meer de manier waarop landen hun aanbiedingen voor nationale emissiereducties kunnen doen op de Top in 2015, over financiering van klimaatacties en over hoe door klimaatrampen veroorzaakte schade kan worden aangepakt.

Daarnaast was er nog wat anekdotisch nieuws over weglopende milieuorganisaties; een Poolse minister die als voorzitter tijdens de conferentie ontslagen werd, omdat hij niet hard genoeg aan schaliegas had gewerkt; en een grote kolenconferentie, die gelijktijdig en vlak bij de *venue* van de klimaatop was georganiseerd. Niet erg tactvol van het organiserende land. Of juist een heel uitgekiend opzettelijk *statement*?

Hoe dan ook, het verandert weinig aan de totaalindruk dat klimaat wegzakt in de aandacht van het internationale publiek en dat landen niet meer bereid lijken – voor zover ze dat al ooit waren – iets aan emissiereducties te doen. Een omvattend internationaal klimaatakkoord lijkt dan ook ver weg en, erger nog, het lijkt veel mensen nauwelijks meer te interesseren.

De publieke opinie moet dus gemobiliseerd worden om kans te houden op een overeenkomst in de toekomst. Wat is daarvoor nodig? Misschien kunnen kleinschaliger acties op lokaal en regionaal niveau daarbij helpen. En daar gebeurt, achter de schermen of, zo u wilt, op de grond heel veel. Er zijn veel initiatieven van betrokken burgers om samen iets aan klimaat te doen. In Nederland schieten bijvoorbeeld de duurzame-energiecoöperaties overal uit de grond. Ook zijn steeds meer daken voorzien van zonnepanelen. Een groene, 'pure', uitstraling is hip. Betrokkenheid bij het klimaat hoort daarbij. Er zijn tal van bedrijven die daarop inspelen en zich als klimaatneutraal presenteren, of steden die zich als groen presenteren en daarbij bijvoorbeeld over willen schakelen op 100% duurzame energie.

Stephan Slingerland is senior consultant bij Triple E Consulting in Rotterdam. Hij is gespecialiseerd in internationaal en Europees beleid op het gebied van energietransitie, klimaat en efficiënt omgaan met grondstoffen.

Ook op nationaal en internationaal niveau wordt hard gewerkt aan draagvlak. De EU is ondanks de huidige staat van het ETS, waarin de emissierechten nog maar een paar euro waard zijn, bezig met het winnen van aanhangers voor koolstofmarkten. Er wordt veel onderzoek uitgeschreven naar het verbeteren van het EU-interne emissiehandelssysteem en naar de mogelijkheden voor het opzetten van koolstofmarkten in andere landen. Ook worden jonge klimaatmodelleers in Zuid-Amerika en Azië met Europees geld opgeleid om klimaatverandering en emissies in hun eigen regio in kaart te brengen. Boeren krijgen training in klimaatadaptatie en kunnen geld verdienen met hun gecertificeerde producten.



Er zijn veel initiatieven van betrokken burgers om samen iets aan klimaat te doen. Foto Evert Kuiken

En met succes. Verscheidene landen hebben al aangegeven hun eigen koolstofmarkt op te richten, waarvan de handel aan moet sluiten bij het Europese emissiehandelssysteem.

De grote vraag is of al die kleinere en grotere initiatieven voldoende zijn om bij elkaar in de buurt te komen van een voor het internationale klimaat zinvol resultaat. Bijvoorbeeld het eerder afgesproken twee-graden-doel. Daarvoor moeten de resultaten van al die acties op een vergelijkbare manier worden gemonitord en moet iemand de resultaten van al die initiatieven bij elkaar optellen. Dan heb je toch weer een internationale organisatie nodig die dat coördineert en die afspraken maakt. En dan zijn we weer terug bij de internationale klimaatconferentie.

Een typische Catch-22 dus, waarbij het resultaat van de ene actie afhankelijk is van het resultaat van de andere? Niet helemaal. Het starten en uitvoeren van lokale en regionale vrijwillige acties door mensen en bedrijven die zich betrokken voelen, is op zich zelf niet afhankelijk van internationale afspraken. De vrijheid en ongedwongenheid van een spontaan initiatief is soms juist een basisvoorwaarde voor het tot stand komen ervan. Als dat in regels wordt gevangen, smoor je de hele opzet ervan in de kiem.

Toch moet er ooit een moment aanbreken dat al die acties bij elkaar komen, want klimaatverandering is alleen op mondiale schaal op te lossen. Dat kan op twee manieren. Of de acties zelf moeten verder groeien en steeds meer navolging krijgen. Dan zullen ze uiteindelijk ook langs de meetlat moeten worden gelegd en moet er beoordeeld worden wat hun opgetelde effect is op mondiale schaal. De andere weg is dat de acties wereldwijd uitstraling hebben op nationale schaal van de landen waarin ze worden uitgevoerd, zodat regeringen uiteindelijk samen actie ondernemen om te komen tot een internationaal klimaatakkoord.

Klimaat
zakt weg in de
aandacht van het
internationale
publiek

Opschaling is beide gevallen het toverwoord. De hoop en impliciete veronderstelling daarbij is dat de koplopers die de initiatieven hebben opgezet de juiste richting aangeven aan de achterblijvers, die daardoor zullen worden aangespoord het pad van de koplopers te volgen. Maar of die veronderstelling juist is, zal moeten blijken. Het is ook mogelijk dat de koplopers al vertrokken zijn, maar later bij het omkijken zullen merken dat er niemand achter hen aan komt. Dat doet me denken aan de Romeinse god Janus, met één gezicht dat vooruit, en één dat achteruit keek. Dat zouden de koplopers in het internationale klimaatbeleid ook moeten hebben. Want we zitten misschien niet in een Catch-22, maar een uitweg uit de huidige impasse van het klimaatbeleid via lokale en regionale acties is nog lang niet vanzelfsprekend.

Strategische betekenis van de opmars van Azië

De opmars van Azië stelt de rest van de wereld, in het bijzonder de Verenigde Staten en de Europese Unie, voor belangrijke uitdagingen. Wat zijn die uitdagingen en hoe worden die in Washington en Brussel tegemoet getreden? De AIV bracht er december vorig jaar een doorwrocht advies over uit.

Oost-Azië en Zuidoost-Azië vormen een brandpunt van de internationale betrekkingen in de 21ste eeuw. De regio herbergt een groot deel van de wereldbevolking en de levensstandaard groeit er sneller dan in andere regio's. Zo heeft China de afgelopen drie decennia een ongekennde economische groei verwezenlijkt en een aanzienlijk deel van zijn bevolking uit de extreme armoede getild. Naast China hebben ook landen als Zuid-Korea, Singapore, Maleisië en Vietnam in dezelfde periode een indrukwekkende economische ontwikkeling doorgemaakt. Het toenemende gewicht van de Aziatische Pacific in de wereldeconomie vertaalt zich onder meer in versterking van de economische en handelsrelaties met de rest van de wereld. Hierdoor zijn vrije doorvaart op zee en stabiliteit in de Aziatische Pacific niet alleen een Aziatisch belang, maar ook een mondiaal belang geworden.

In een recent advies aan de Nederlandse regering¹ stelt de Adviesraad Internationale Vraagstukken de volgende vragen aan de orde:

- Is China op weg een wereldmacht te worden of wordt zijn machtspositie overschat?;
- Wat is de Aziatische en Amerikaanse reactie op de groeiende macht van China?; en
- Hoe geven de EU en Nederland invulling aan hun belangen in Azië?

China: mondiale speler of regionale macht?

Economische macht

China ontleent zijn status als (wereld)macht in de eerste plaats aan de gestage groei van zijn economie, export en buitenlandse directe investeringen. De gemiddelde economische groei in de periode 2003-2013 bedroeg 10,3% op jaarbasis,

ofwel ongeveer 40% van de mondiale economische groei. De Chinese export steeg van \$ 299 miljard in 2001 – het jaar waarin China lid werd van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) – naar \$ 2.243 miljard in 2012 en vormt een belangrijke pijler van China's economische groeistrategie. De buitenlandse directe investeringen (FDI) van China laten eveneens een gestage groei zien: van \$ 20 miljard in 2006 naar \$ 84 miljard in 2012.²

China's buitenlandse economische betrekkingen worden zorgvuldig geregistreerd door de Communistische Partij en de regering. Chinese bedrijven worden aangespoord om de buitenlandse markt op te gaan. De verwachting is dat China nog meer nadruk zal leggen op groei van de buitenlandse directe investeringen omwille van verbetering van de markttoegang en de toegang tot technologie in vooral Noord-Amerika en Europa.

De Chinese overheid beschikt over een omvangrijke valutareserve van naar schatting \$ 3,3 biljoen in 2012, waarmee ze buitenlandse staatsobligaties en aandelen verwerft; de reserves van China waren eind 2012 ongeveer 30% van de totale reserves in de wereld. De bijdrage van China als crediteur van de overheidsschuld van de Verenigde Staten bedroeg \$ 1,25 biljoen in maart 2013 (ongeveer 8% van de totale Amerikaanse overheidsschuld).³ Door het opkopen van Amerikaanse overheidsschulden kon China lange tijd de koers van zijn eigen munt laag houden ten opzichte van de Amerikaanse dollar en zo de eigen export stimuleren. Het bracht de voormalige chef-staf van de Amerikaanse strijdkrachten, Mike Mullen, tot de veel geciteerde uitspraak dat de nationale schuld van de Verenigde Staten de grootste bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Daarmee suggereerde hij dat China op zijn minst

Mark Waanders is oud-secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

De Japanse kust-
wacht patrouilleert bij
de Senkaku/Diaoyu-
eilanden, die door zowel
Japan als China worden
geclaimd. Foto Al Jazeera



over een belangrijk drukmiddel ten opzichte van de Verenigde Staten beschikt.

Militaire macht

De militaire capaciteitsopbouw van China is allereerst gericht op de verdediging van het eigen grondgebied, inclusief Taiwan, dat als afvallige provincie wordt beschouwd, en de inzet van de Chinese strijdkrachten in de Oost- en Zuid-Chinese Zee. China's territoriale claims op enkele (onbewoonde) eilanden in de Oost- en Zuid-Chinese Zee vormen een bron van spanningen met voornamelijk Japan, Vietnam en de Filipijnen. Tegelijkertijd is China bezig zijn invloed te vergroten in het gebied van de Zuid-Chinese Zee tot Indonesië en Oost-Timor, dat al vijftig jaar door de Amerikaanse marine wordt gedomineerd. De verwachting is dat de Chinese marine zijn actieradius geleidelijk zal uitbreiden naar het westelijk deel van de Pacific en de Indische Oceaan. De groeiende maritieme reikwijdte van China en zijn aanspraken op regionaal leiderschap zullen de krachtsverhoudingen in de Aziatische Pacific veranderen. Het vindt daarbij wel de Verenigde Staten op zijn weg, die zichzelf ook als *Pacific power* beschouwen. Er is echter geen reden te veronderstellen dat China de intentie heeft in de komende twintig jaar mondiaal op gelijke militaire voet met de Amerikanen te komen. Daarvoor is ook zijn achterstand ten opzichte van de Verenigde Staten te groot.⁴

Aziatische reactie op de groeiende macht van China

Japan

China is de belangrijkste handelspartner van Japan, maar op veiligheidsgebied is de onderlinge relatie moeizaam. Voor Japan is de strategische relatie met de Verenigde Staten, inclusief de Amerikaanse veiligheidsgarantie, van vitaal belang. Een belangrijke vraag voor Japan is wat de opkomst van China als regionale macht op termijn betekent voor de Amerikaanse presentie in de Aziatische Pacific. Sinds 2010 ziet Japan zich geconfronteerd met een steeds intimiderender optreden van China rond de Senkaku/Diaoyu-eilanden. China, Japan en Taiwan claimen de onbewoonde, rotsachtige eilanden in de Oost-Chinese Zee. De Japanse premier Abe verklaarde in het parlement dat Japan militair optreden niet uitsluit, mocht China proberen de eilanden in bezit te nemen. Deze uitspraak illustreert tevens een toenemende assertiviteit (ook in militaire zin) aan Japanse zijde. Overigens vallen de Senkaku/Diaoyu-eilanden binnen de werking van Artikel 5 van het in 1960 gesloten bijstandsverdrag tussen Japan en de Verenigde Staten.⁵

Vertrouwenwekkende maatregelen tussen China en Japan zijn niet of nauwelijks genomen. Het idee van een maritieme *hotline* tussen Tokio en Beijing – waardoor escalatie van incidenten vermeden kan worden – is door China afgewezen. Ook hebben het afgelopen jaar geen ontmoetingen tussen hooggeplaatste militairen van beide landen plaatsgevonden.

China heeft
het idee van
een maritieme
hotline tussen
Tokio en Beijing
afgewezen

Zuidoost-Azië

Sinds begin deze eeuw kent Zuidoost-Azië een lange aaneengesloten periode van economische groei, die mede mogelijk is gemaakt door de opkomst van China als economische macht. China is de Verenigde Staten inmiddels voorbijgestreefd als belangrijkste handelspartner van de Zuidoost-Aziatische landen, maar in de ogen van een aantal landen heeft de welvaartsgroei als gevolg van China's economische expansie ook een keerzijde. Zo zijn er zorgen over China's snel stijgende defensie-uitgaven en de toename van incidenten in de Zuid-Chinese Zee.⁶

De Zuid-Chinese Zee is van groot belang voor de internationale scheepvaart; zij vormt de verbinding tussen de Indische en de Grote Oceaan. Ook is zij rijk aan olie en visgronden. Tegelijkertijd is de Zuid-Chinese Zee een bron van periodiek oplopende spanningen over territoriale claims van China, Taiwan en enkele Zuidoost-Aziatische kuststaten. De volgende disputen zijn in het geding:

- de Paracel-eilanden worden bezet door China, maar geclaimd door Vietnam en Taiwan;
- de Pratas-eilanden worden bezet door Taiwan, maar geclaimd door China;
- de Spratly-eilanden, waarvan delen worden bezet door China, Taiwan, Vietnam, Maleisië en de Filipijnen, worden in hun geheel geclaimd door China, Taiwan en Vietnam en partieel door Maleisië, de Filipijnen en Brunei;
- de Macclesfield Bank en het Scarborough Reef worden niet bezet, maar wel geclaimd door China en Taiwan, terwijl het Scarborough Reef ook geclaimd wordt door de Filipijnen.⁷

De kernvraag is of de normen van het internationaal zeerecht (UNCLOS) en het diplomatiek overleg de overhand zullen krijgen bij de oplossing van de conflicterende territoriale claims in de Zuid-Chinese Zee of dat door de groeiende economische en militaire macht van China de compromisbereidheid van Beijing zal afnemen.

Amerikaanse heroriëntatie op Azië

President Obama heeft na zijn aantreden in 2009 aangekondigd het zwaartepunt van het Amerikaanse buitenlandbeleid te verleggen naar de Aziatische Pacific. Aanvankelijk werd er in Washington gesproken over een zogeheten 'pivot to Asia', maar deze term riep de nodige achterdocht op bij China en ook bij Amerika's bondgenoten in Europa. In China werd de 'pivot to Asia' opgevat als een poging de Amerikaanse domi-

nantie in dit deel van de wereld te bestendigen en de invloed van China te beperken, terwijl men zich in Europa afvroeg of de Verenigde Staten de transatlantische relatie nog wel op waarde schatten. Washington herdoopte de 'pivot to Asia' vervolgens tot het meer behoedzame 'rebalancing to Asia'. Een hernieuwd *engagement* met China maakt ook deel uit van dit beleid, waarbij gezocht wordt naar een evenwicht tussen samenwerking en wedijver met het machtigste land in Azië.

De door president Obama gepresenteerde *defense strategic guidance* gaat uit van behoud van Amerikaans leiderschap in de wereld, ook op militair gebied. Over de opkomst van China als regionale macht wordt opgemerkt dat deze de Amerikaanse economische en veiligheidsbelangen op twee manieren kan raken; in positieve zin, wanneer bilaterale samenwerking prevaleert om vrede en stabiliteit in Oost-Azië te behouden, of in negatieve zin, wanneer China geen duidelijkheid verschaft over de strategische betekenis van zijn groeiende militaire macht.⁸ Tegelijkertijd zijn er aan Amerikaanse kant zorgen dat Aziatische bondgenoten die kunnen rekenen op een Amerikaanse veiligheidsgarantie, in het bijzonder Japan en de Filipijnen, betrokken raken bij een veiligheidsincident met China.

De voormalige Australische minister-president Kevin Rudd meende dat het begin van president Obama's tweede termijn en president Xi Jinping's eerste termijn een *window of opportunity* vormen om op het hoogste politieke niveau te werken aan een nieuwe strategische relatie tussen Washington en Beijing. Begonnen moet worden dié onderwerpen te identificeren waarbij beide grootmachten overeenkomstige belangen hebben. Door concrete resultaten te boeken op onomstreden vraagstukken – zoals piraterijbestrijding en VN-vredesmissies – kan het vertrouwen over en weer toenemen.⁹ Daarbij moet worden opgemerkt dat de economische verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid van Amerika en China de keuzevrijheid van beide grootmachten beperken bij het te voeren beleid.

Gevolgen voor de transatlantische relatie?

De heroriëntatie op Azië moet volgens de regering-Obama niet worden opgevat als een keuze tussen Azië en Europa. Het is beter te spreken van een logische verschuiving van het zwaartepunt in het Amerikaanse buitenlandbeleid naar de Aziatische Pacific, onder invloed van veranderde en veranderende geopolitieke machtsverhoudin-

De Amerikaanse heroriëntatie op Azië moet volgens de regering-Obama niet worden opgevat als een keuze tussen Azië en Europa

gen. Onder president George W. Bush (2001-2009) was al sprake van een nieuw Amerikaans partnerschap met India, Indonesië en Vietnam. President Obama ging een stap verder door het toegenomen belang van de gehele Aziatische Pacific voor de Verenigde Staten te benadrukken. Dit betekent echter niet dat de Amerikanen minder aandacht zullen hebben voor belangrijke diplomatieke en veiligheidsvraagstukken in andere delen van de wereld, zoals Syrië, Iran en Israël/Palestina. Wél kan dit betekenen dat de Verenigde Staten zich in de toekomst minder snel zullen inzetten voor de vermindering van veiligheidsrisico's in de nabijheid van Europa en hun Europese bondgenoten zullen aansporen meer verantwoordelijkheid te dragen voor crisisbeheersing in fragiele staten als Libië en Mali.

Europese belangen in Azië

*"The US will be an Asian power. We [EU] will be an Asian partner"*¹⁰

Dit citaat van een EU-functionaris illustreert dat de EU een andere relatie met Azië nastreeft dan de Verenigde Staten. De Unie legt meer nadruk op de economische en handelsrelaties met Azië, in het bijzonder Oost- en Zuidoost-Azië, en minder op de veiligheidsrelatie. De EU en de afzonderlijke Europese landen beschouwen Azië primair in termen van (opkomende) markten en niet per se als een regio waar nationale veiligheidsbelangen in het geding zijn.

Verdere groei van de handel met Azië is in belangrijke mate afhankelijk van de totstandkoming van nieuwe vrijhandelsakkoorden. De EU heeft met Zuid-Korea (2010) en Singapore (2012) al vrijhandelsakkoorden gesloten, terwijl onderhandelingen over zo'n akkoord met Japan, India, Maleisië, Vietnam en Thailand gaande zijn. Op korte termijn zullen ook onderhandelingen met China van start gaan over de bescherming van wederzijdse investeringen. Op langere termijn streeft de EU naar integratie van de bilaterale vrijhandelsverdragen met Zuidoost-Aziatische landen in een veelomvattend regionaal vrijhandelsverdrag met de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties (ASEAN).¹¹

De Europese en Nederlandse veiligheidsbelangen in Azië zijn primair een afgeleide van de economische belangen. Vanwege de gestaag groeiende economische en handelsrelaties met Azië is het ook een EU-belang waar mogelijk bij te dragen aan stabiliteit en conflictpreventie in de Aziatische regio. Escalatie van een territoriaal conflict, bijv.

in de Zuid-Chinese Zee, kan ernstige gevolgen hebben voor de vrije doorvaart op zee en de internationale handel. Dit belang weegt voor Nederland extra zwaar, gezien het open karakter van de Nederlandse economie en de functie van Rotterdam als doorvoerhaven naar het Duitse achterland in het bijzonder.

Dit neemt niet weg dat naast economische belangen er ook andere redenen zijn waarom de EU zich om de veiligheid in Azië dient te bekommeren. Als verklaarde normatieve macht is de Unie geïnteresseerd in de vraag in hoeverre het internationaal recht in dit werelddeel wordt gehandhaafd. Deze vraag spitst zich vooral toe op de bereidheid van betrokken landen territoriale conflicten aan procedures van vreedzame geschillenbeslechting te onderwerpen. In dit verband ligt het op de weg van de EU om China ertoe te bewegen territoriale geschillen voor te leggen aan daartoe bevoegde internationale gerechtshoven dan wel arbitrage in te roepen. Verder kent de EU een grote betekenis toe aan een effectief non-proliferatiebeleid. Regionale conflicten en instabiliteit kunnen statelijke actoren, maar ook non-statelijke actoren, aanzetten tot het verwerven van massavernietigingswapens.

Partnerschap met China

Het grootste probleem van de EU in zijn betrekkingen met China is de gebrekkige onderlinge samenwerking tussen de lidstaten. Kort voor het uitbreken van de financiële crisis bereikten de EU-lidstaten nog wel overeenstemming over een gecoördineerde EU-China-strategie, die de grondslag moest vormen voor onderhandelingen met China over een *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA). Maar sinds 2008 is van een gecoördineerde EU-strategie weinig meer over. Landen die krap bij kas zitten als gevolg van oplopende staatsschulden en dalende inkomsten, waaronder Griekenland, Italië, Portugal, Spanje, Bulgarije en Hongarije, trekken Chinese investeerders aan om de eigen economie van nieuwe impulsen te voorzien. Deze landen zijn daarom niet langer geneigd in het openbaar kritiek te leveren op de geringe Chinese bereidheid om zijn markten open te stellen voor Europese bedrijven. Daartegenover is er een groep landen, waaronder Denemarken, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, die wederkerigheid verlangt van China bij het verlenen van toegang tot elkaars markten, maar tegelijkertijd terughoudend is bij het voeren van een assertief EU-handelsbeleid jegens een wel assertief, en soms zelfs agressief, opererend China. Zo heeft Nederland zich vol-

gens sommige commentatoren in de kwestie van de dumping van met Chinese overheidssteun gefabriceerde zonnepanelen op de Europese markt gekeerd tegen het gemeenschappelijk EU-belang om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. De verdeeldheid tussen de EU-lidstaten bemoeilijkt de onderhandelingen met China over de openstelling van zijn markten en een gelijk speelveld (*level playing field*) voor Europese bedrijven die in China wensen te investeren.¹²

De EU zal zich sterk moeten maken voor een partnerschap met China dat gebaseerd is op wederzijds bindende afspraken. Het is realistisch te veronderstellen dat China alles op alles zal zetten om zijn economische groei op peil te houden. Hiertoe zal Beijing voortgaan op de ingeslagen weg van overheidssteun aan Chinese bedrijven die internationaal marktaandeel vergaren ten koste van buitenlandse ondernemingen. Deze Chinese economische machtspolitiek zal zich de komende jaren waarschijnlijk meer toeleggen op geavanceerde economische sectoren, waardoor ook competitieve markten als de Nederlandse geraakt worden. Het antwoord op de economische uitdagingen waarvoor Beijing ons stelt, behelst uitbreiding en versterking van de gemeenschappelijke markt, die de basis vormde voor Europa's welvaart in de afgelopen decennia. Vervolgens moet de Europese Commissie van de lidstaten een stevig mandaat krijgen om met China te onderhandelen over een gelijkwaardige economische samenwerking, die gepaard zal

gaan met noodzakelijke hervormingen van beide economieën. Uitgangspunt voor die samenwerking moet niet protectionisme of een blind vertrouwen in vrijhandel zijn, maar economisch realisme. Openheid van de markt waar nodig en restricties waar noodzakelijk.¹³

EU-wapenembargo tegen China

Het wapenembargo tegen China dat de EU na de bloedige onderdrukking van de Tiananmen-protesten van 1989 heeft ingesteld, vormt een belangrijke sta-in-de-weg voor versterking van de samenwerking inzake buitenlands en veiligheidsbeleid met China. Handhaving van het embargo doet geen recht aan de geest van partnerschap tussen beide partijen en de effectiviteit ervan is betwistbaar. Niettemin is het niet raadzaam het wapenembargo op te heffen voordat hierover eerst met de Amerikanen is gesproken. Derhalve zou de kwestie van het wapenembargo tegen China op korte termijn in het overleg tussen de EU en de Verenigde Staten aan de orde gesteld moeten worden. De beslissing het embargo op te heffen moet worden genomen binnen het raamwerk van een beoordeling van: (a) China's medewerking aan de totstandkoming van een internationale gedragscode ten aanzien van de territoriale disputen in de Zuid-Chinese Zee; (b) zijn bereidheid een grotere transparantie inzake de omvang en samenstelling van zijn strijdkrachten te betrachten; en (c) de actuele mensenrechtensituatie in China.

NOTEN

1. AIV-advies nr 86, 'Azië in opmars: strategische betekenis en gevolgen', Den Haag, december 2013.
2. IMF, 'World Economic Outlook Database', april 2013 (<http://www.gfmag.com/component/content/article/119-economic-data/12368-countries-highest-gdp-growth.html#axzz2Xnr3SrR1>); UNCTAD, 'World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development', New York/Genève, juni 2013, blz. 46; UNCTAD statistics (<http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>).
3. <http://www.marketupdate.nl/nieuws/goud-en-zilvermarkt/bloomberg-china-kan-wereldwijde-goudreserves-twee-keer-kopen/>, 4 maart 2013; <http://useconomy.about.com/od/worldconomy/p/What-Is-the-US-Debt-to-China.htm>, 3 juni 2013.
4. David Shambaugh, *China goes Global: The Partial Power*, New York: Oxford University Press, 2013.
5. David Lai, 'Asia-Pacific: A Strategic Assessment', Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, Carlisle, mei 2013, blz. 43.
6. Paul J. Bolt, 'Contemporary Sino-Southeast Asian Relations', *China: An International Journal*, Vol. 9, no. 2, september 2011, blz. 276-277.
7. Sarah Raine & Christian Le Mièrre, 'Regional Disorder: The South China Sea Disputes', The International Institute for Strategic Studies, Londen, maart 2013, blz. 13.
8. Department of Defense United States of America, 'Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense', januari 2012, blz. 2.
9. Kevin Rudd, 'Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-Chinese Relations', *Foreign Affairs*, Vol. 92, no. 4, maart/april 2013.
10. Laurence Norman, 'EU looks to its own Asia pivot', *Wall Street Journal*, 3 mei 2012.
11. Memo European Commission, 'The EU's bilateral trade and investment agreements – where are we?', Brussel, 1 augustus 2013.
12. François Godement & Jonas Parelló-Plesner, 'The Scramble for Europe', European Council on Foreign Affairs, *Policy Brief* 37, juli 2011.
13. Jonathan Holslag, 'Assessing Sino-European Trade Relations', *Discussion note prepared for ISS seminar*, Parijs, oktober 2012.

Sotsji en de Noord-Kaukasus: sporten aan de rand van een conflictgebied

De Olympische Winterspelen in Sotsji worden algemeen gezien als een persoonlijk prestigeproject van de Russische president Vladimir Poetin. Mede hierom is het extra goed voorstelbaar dat binnen- en buitenlandse tegenstanders van zijn bewind het sportfeest willen bederven. Zulke acties zouden uiteen kunnen lopen van vreedzame demonstraties tot zware terroristische aanslagen. Vooral terreuraanslagen vanuit de Noord-Kaukasus worden als een groot risico gezien.

De altijd kritische liberale oppositieleider Boris Nemtsov somde in zijn met de econoom Leonid Martynjoek geschreven rapport over de Winterspelen in Sotsji, *Winterolympiade in de subtropen*, zeven risicofactoren op voor het soepele verloop ervan: ernstige stroomstoringen; ongebruikelijke warmte voor de tijd van het jaar; logistieke risico's; technologische risico's door stormen, overstromingen en te haastig bouwwerk; terroristische risico's; politieke boycotts; en "problemen op het gebied van de gastvrijheid", dat wil zeggen onvriendelijke Russische dienstverlening en gewone criminaliteit.¹

Om aanslagen en ongeregelde heden tijdens de Spelen te voorkomen, hebben de Russische machthebbers een enorm pakket aan veiligheidsmaatregelen afgekondigd. Nagenoeg alle legeronderdelen en veiligheidsdiensten van het land worden hierbij betrokken. De veiligheid en orde in Sotsji moeten worden bewaakt door 37.000 politieagenten, 10.000 manschappen van de binnenlandse veiligheidstroepen en een onbekend aantal medewerkers van de binnenlandse veiligheidsdienst FSB. Alle wegen en bergpassen richting Sotsji worden gecontroleerd. Al het mobiele telefoonverkeer, mailverkeer en surfgedrag op internet ter plaatse zal worden gevolgd. In de kustwateren van de Zwarte Zee is er sonar-bewaking. Alle supporters uit binnen- en buitenland moeten ter officiële registratie een 'Olympisch paspoort' aanvragen. Kortom, Sotsji wordt tijdens de Olympische Winterspelen via een fijnmazig netwerk van veiligheidsringen afgesloten van bedreigingen uit de buitenwereld. De hele veiligheidsoperatie staat onder leiding van Oleg Syromolotov, hoofd van de afdeling contraspionage van de FSB.²

Zijn al deze zware veiligheidsmaatregelen niet overduidelijk? Hoe groot is met name het gevaar van terroristische aanslagen vanuit de Noord-Kaukasus? Is de toestand in deze regio de laatste jaren nog steeds niet tot rust gekomen?

Risicofactoren

De Noord-Kaukasus is het noordelijke, Russische gedeelte van het Kaukasus-gebergte. Bestuurlijk bestaat het Noord-Kaukasische Federale District (SKFO) uit zeven regio's: de deelrepublieken Dagestan, Tsjetsjenië, Ingoesjetië, Noord-Ossetië, Kabardino-Balkarië, Karatsjajev-Tsjerkessië en de provincie Stavropol (de Russische Federatie telt acht federale districten als bestuurlijke tussenlaag tussen het landelijk bestuur in Moskou en de 83 provincies en deelrepublieken van het land). De deelrepublieken worden in meerderheid bewoond door moslims, terwijl Stavropol in meerderheid een etnisch Russische bevolking heeft. De kustplaats Sotsji aan de Zwarte Zee ligt iets ten westen

René Does is Ruslanddeskundige, beleidsmedewerker van de afdeling onderzoek van de Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam en hoofdredacteur van de website www.prospekt-online.nl.



van het SKFO in de provincie Krasnodar van het Zuidelijke Federale District. De afstand van Sotsji tot Karatsjajev-Tsjerkessië, de meest westelijke regio van het SFKO, bedraagt een kleine honderd kilometer.

De Noord-Kaukasus, etnisch een zeer bont gebied van grotere en kleinere volken, wordt sinds de ondergang van het communisme geplaagd door een veelheid aan historische, territoriale, separatistische en religieuze conflicten. Drie conflicten hebben een open militair karakter gehad: de twee oorlogen tussen Tsjetsjenië en het Russische leger (in 1994-1995 en 1999-2000) en de strijd tussen Noord-Ossetië en Ingoesjetië in het najaar van 1992 om het Prigorodny-district in Noord-Ossetië. De wereld werd herhaaldelijk geschokt door grote en bloedige terreuracties vanuit Tsjetsjenië, met als dieptepunt de door de Tsjetsjeense terreurleider Sjamil Basajav (1965-2006) georkestreerde gijzeling in de school in de Noord-Ossetische stad Beslan, begin september 2004.

De Noord-Kaukasus haalt de laatste jaren minder het nieuws vanwege islamitische terreuraanslagen, maar helemaal rustig is het er nog lang niet. Nog steeds is er een vicieuze cirkel van moslim-extremistisch geweld en tegenmaatregelen door de landelijke en regionale veiligheidsorganen. In het gebied vielen de eerste elf maanden van 2011 in

deze strijd 683 doden en 522 gewonden, onder wie 170 doden en 324 gewonden onder politieagenten en militairen.³ Het SKFO beslaat maar één procent van het grondgebied van de Russische Federatie, maar slokt een kwart van de militaire uitgaven van Rusland op.⁴

De status van meest gewelddadige regio heeft zich de laatste jaren verplaatst van Tsjetsjenië naar Dagestan. In Dagestan vielen in 2011 in conflicten 413 doden en 411 gewonden en werden 31 mensen gegijzeld. In 2012 zette deze trend cijfermatig door.⁵ Ook buiten de regio zelf worden er in de rest van Rusland nog steeds met regelmaat terreuraanslagen gepleegd. De meest recente (op het moment van afronden van dit artikel, begin januari) waren drie aanslagen in de stad Wolgograd aan de middenloop van de Wolga, die de stad in een angstgreep deden belanden. De eerste was een aanslag op 21 oktober op een stadsbus, waarbij zeven doden en 32 gewonden vielen. Eind december vond er een dubbelaanslag plaats: op 29 december een zelfmoordaanslag op het treinstation van de stad, een dag later een zelfmoordaanslag in een trolleybus. Hierbij vielen 18 resp. 16 doden.

Vaak worden bij de terreuraanslagen zogenoemde 'zwarte weduwen' ingezet, weduwen van gedode moslimterroristen (soms zelfs van meerdere echtgenoten achtereenvolgend), die uit wraak en verdriet hun

Straat in Machatsjkala, de hoofdstad van Dagestan, 2011. In Dagestan vielen in dat jaar in conflicten 413 doden en 411 gewonden en werden 31 mensen gegijzeld. De status van meest gewelddadige regio heeft zich de laatste jaren verplaatst van Tsjetsjenië naar Dagestan. Foto Bolshakov

Twee van de
drie aanslagen
in Wolgograd
werden door
zwarte weduwen
gepleegd

leven inleveren voor het plegen van een aanslag. Dit gold bijvoorbeeld voor de dodelijke aanslag op de meest vooraanstaande gematigde geestelijk moslimleider van Dagestan, sjeik Saïd Afandi Tsjirkejski, op 28 augustus 2013. Tsjirkejski werd thuis opgeblazen door de dertigjarige *sjachidka* (zelfmoordterroriste) Aminat Koerbanova, die zich voorstelde als pelgrim, maar onder haar kleding een bomgordel droeg. Het gold ook voor de eerste twee aanslagen in Wolgograd. De aanslag op 21 oktober werd gepleegd door de eveneens dertigjarige Najda Asijalova uit Dagestan. De eerste aanslag van de dubbelaanslag in Wolgograd, die van 29 december, werd uitgevoerd door Oksana Aslanova, ook weer afkomstig uit Dagestan. De zelfmoordaanslag van 30 december op de trolleybus werd daarentegen een keer gepleegd door een mannelijke zelfmoordterrorist: de tot de radicale islam bekeerde Rus Pavel Petsjenkin uit de deelrepubliek Mari-El aan de middenloop van de Wolga, die de strijdnaam Ansar Ar-roesi had aangenomen.

Over het terroristische risico schreven Nemtsov en Martynjoek in *Winterolympiade in de subtropen*: “Het gebrek aan informatie over de werkelijke situatie in de Noord-Kaukasus biedt niet de mogelijkheid om de omvang van de terroristische dreiging reëel in te schatten.”

Moslimterrorisme

Helemaal exacte en uitputtende informatie over de terreurdreiging vanuit de Noord-Kaukasus is inderdaad niet te geven, maar een inschatting toch wel. Twee religieuze en etnische kwesties kunnen in dit opzicht tijdens de Spelen actueel worden: het door de Tsjetsjenen geleide moslimterrorisme en de erkenning van de ‘genocide’ door het Russische rijk op de Tsjerkessen in de negentiende eeuw.⁶

De grootste terroristische organisatie in de Noord-Kaukasus is de Imarat Kavkaz onder leiding van de Tsjetsjeen Dokoe Oemarov, de opvolger van de in 2006 gedode Sjamil Basajev als leider van de Tsjetsjeense terroristische ondergrondse. De beweging streeft tegenwoordig naar de stichting van een kalifaat in de hele regio, waar de wetten van de sjaria moeten gelden. Imarat Kavkaz telt naar schatting 1.000 strijders. Niet alleen door Rusland, maar ook door de Verenigde Staten en de Verenigde Naties is de beweging aangemerkt als een terroristische organisatie. Imarat Kavkaz fungeert in de praktijk als koepelorganisatie van andere kleinere terroristische organisaties in de deelrepublieken, die vaak de naam *dzjamaat* (geloofsgemeenschap) gevolgd door de republieksnaam dragen. De spreekbuis

van deze islamistische ondergrondse is de website Kavkazcenter.com.

Op 3 juli 2013 kondigde Oemarov de opheffing van een eerder verklaard moratorium op het plegen van terreuraanslagen in Rusland buiten de regio aan. Hij verklaarde de Olympische Winterspelen te zullen opblazen, want “er kan niet worden toegestaan dat er Olympische spelletjes in Sotsji worden gespeeld op de beenderen van door Rusland gedode Kaukasiërs”.⁷ En het Dzjamaat Sjariat uit Dagestan, ook wel het Dagestaanse Front genoemd, verklaarde op 23 februari 2007, al vóór de toekenning van de Olympische Winterspelen 2014 aan Sotsji op 4 juli 2007, via Kavkazcenter.com het volgende aan:

“Laat de ongelovigen van Rusland niet hopen op het houden van de Olympiade in 2014. Wij waarschuwen tijdig de onwetenden die besluiten de grond van de oorlog met de ongelovigen te betreden. (...) Het is het niet waard om het leven van hun burgers in gevaar te brengen door geloof te hechten aan de schijnvertoning en de snoeverij van het Kremlin. De woorden van de Moskouse misdadigers zijn leeg, net zoals het verdrag met hen het papier niet waard is waarop het is geschreven. Wij doen er alles aan dat met hulp van Allah tegen die tijd vanaf sportgebouwen in Sotsji de roep van de Kaukasische mujahideen zal klinken.”⁸

De door Oemarov genoemde “beenderen van door Rusland gedode Kaukasiërs” verwijst in het bijzonder naar de massamoord op de Tsjerkessen in 1864 door het Russische leger onder leiding van generaal Nikolaj Jermolov. Om de tegenstand van de Noord-Kaukasiërs tegen incorporatie van de regio in het Russische rijk definitief te breken, liet de hardvochtige Jermolov de Tsjerkessen op omvangrijke schaal doden dan wel naar het buitenland deporteren. De definitieve militaire slag tegen de Tsjerkessen werd geleverd in Krasnaja Poljana, de schilderachtige bergstreek achter Sotsji, waar de openingsceremonie van de Spelen plaatsvindt en de skiwedstrijden worden gehouden. De Tsjerkessen die werden gedeporteerd naar het Osmaanse rijk, werden verscheept vanuit de haven van Sotsji.

Tegenwoordig leven er, verspreid over de westelijke deelrepublieken van het SKFO, ongeveer 725.000 Tsjerkessen. De meerderheid van de Tsjerkessen leeft in het buitenland, vooral in Turkije (naar schatting 1,5 tot 2 miljoen), maar ook in andere landen als Syrië en Kosovo. In 2005 werd in de autonome regio Adygeja in de provincie Krasnodar het Tsjerkessisch Congres opgericht, dat ernaar streeft de gewelddadigheden tegen de Tsjerkessen in

1864 door Rusland erkend te laten worden als 'genocide'. Het Tsjerkessisch Congres is zeker geen terroristische organisatie die oproept tot het plegen van aanslagen tijdens de Spelen. De beweging wil de eis van de genocide-erkenning tot de Spelen ook wel in de ijskast zetten, als Rusland in de ceremonies elementen van de Tsjerkessische cultuur opneemt of steun biedt bij de repatriëring van Tsjerkessen uit het buitenland, in het bijzonder de naar schatting 100.000 Tsjerkessen die in Syrië wonen. Niettemin kan het thema van de 'genocide' op de Tsjerkessen misbruikt worden door terroristische organisaties in de regio.

De grootste terreurendreiging vanuit het SKFO komt uit de deelrepublieken Tsjetsjenië en Dagestan. In Tsjetsjenië is de dreiging de laatste jaren onder president Ramzan Kadyrov niettemin behoorlijk onder controle. Hij heeft dit bereikt door harde militaire en politionele vervolging van de moslimterroristen, die gepaard gaat met strafmaatregelen tegen hun familieleden. Kadyrovs beleid is het resultaat van de zogenoemde 'tsjetsjenisering' van het Tsjetsjeense conflict sinds 2003, namelijk de uitbesteding van de strijd tegen de Tsjetsjeense islamitische ondergrondse door Poetin aan de aan hem loyale Kadyrov, die in ruil voor zijn loyaliteit een zeer grote mate van autonomie binnen Tsjetsjenië heeft. Kadyrovs binnenlandse beleid is gebaseerd op een mix van Tsjetsjeens nationalisme en de invoering van islamitische regels, zoals kledingvoorschriften voor vrouwen.

Tegenover dit harde Tsjetsteense model van terrorismebestrijding onder Kadyrov staat het zachtere model dat in Dagestan gevolgd wordt. In deze oostelijke buurrepubliek van Tsjetsjenië proberen de machthebbers en gezagsgetrouwe gematigde islamitische leiders de dialoog open te houden met salafistische leiders. Dit Dagestaanse model kon echter niet voorkomen dat de republiek de laatste jaren op het gebied van moslimterreur en politionele tegenacties de gewelddadigste republiek van de Noord-Kaukasus is geweest. De meest onverzoenlijke moslimradicalen en onderdelen van de veiligheidsdiensten blijken niet tot vrede bereid. Vooralsnog wordt daarom geconcludeerd dat in de praktijk het harde Tsjetsjeense model effectiever is in het bestrijden van de regionale moslimterreur.

De strijd in Tsjetsjenië heeft sinds 2007, toen Oemarov naar voren trad als terroristenleider, definitief andere trekken gekregen dan in de tijd daarvoor. Allereerst laat het ondergrondse verzet zich sindsdien vooral inspireren door islamistische denkbeelden en steeds minder door separatisme. Ook heeft de strijd voor de invoering van een isla-

mitisch kalifaat zich territoriaal uitgebreid van een Tsjetsjeense aangelegenheid naar het streven naar een islamistische orde in de hele regio. Daarnaast is de strijd tegen de Tsjetsjeense moslimterroristen door de tsjetsjenisering vooral een intern Tsjetsjeens conflict geworden en minder een conflict tussen radicale Tsjetsjenen en de Russische staat.

Tegenmaatregelen

Op diverse manieren proberen de landelijke machthebbers in Moskou en de regionale machthebbers in de Noord-Kaukasus de angel uit het conflict te halen. Uiteraard blijft militaire onderdrukking van het moslimterrorisme een hoofdrol spelen. In het SKFO zijn permanent 100.000 militairen actief. Ongeveer een kwart van de defensie-uitgaven van Rusland wordt zoals gezegd in de Noord-Kaukasus besteed. Voor de periode 2012-2015 is 3,5 biljoen roebel (900 miljoen euro) aan militaire uitgaven in de regio begroot; aanzienlijk meer dan er aan regionale economische ontwikkelingsprogramma's wordt uitgegeven.⁹

Sociaal-economische hulpprogramma's voor de armlastige regio moeten de militaire component van het beleid sinds de laatste jaren ondersteunen. In december 2012 heeft de Russische regering 2,5 biljoen roebel (ruim 600 miljoen euro) bestemd voor een dergelijk ontwikkelingsprogramma voor het SKFO in de periode tot 2025, waarvan 20% voor Tsjetsjenië. In deze republiek is al honderden miljarden roebels gestoken ter ondersteuning van president Kadyrov, met name in de hoofdstad Grozny, die tegenwoordig een gloednieuw voetbalstadion voor de club Terek Grozny en de grootste moskee van Europa heeft en als enige stad in de Noord-Kaukasus een stadscentrum met moderne hoogbouw bezit: Grozny City.

Of het programma genoeg is om onderontwikkeling in de regio te bestrijden, is nog steeds de vraag. Het voorziet in het scheppen van 400.000 nieuwe arbeidsplaatsen, maar dit betekent dan nog altijd slechts een halvering van de huidige werkloosheid van 800.000 inwoners. Het gemiddeld maandsalaris moet tot 2025 stijgen van 9.600 naar 23.800 roebel (600 euro), maar het gemiddelde maandsalaris in heel Rusland was eind 2012 al hoger dan dit streven, namelijk 26.000 roebel.⁹ Een zwak punt van het sociaal-economische ontwikkelingsprogramma is dat het sterk inzet op de ontwikkeling van toerisme in de regio. In principe is de Kaukasus een schilderachtig berggebied, maar omvangrijk toerisme blijft nog lange tijd onmogelijk door de onveiligheid in de regio, het ontbreken van een toeristische

Een zwak punt van het sociaal-economische ontwikkelingsprogramma voor Tsjetsjenië is dat het vooral gericht is op de ontwikkeling van het toerisme

cultuur en grote hoeveelheden vuilnis in brede stroken langs de wegen.

Een belangrijke reden waarom het ondergrondse verzet zich steeds sterker laat leiden door radicale islamitische denkbeelden in plaats van nationalisme en separatisme, is dat de regio, en dan in het bijzonder het Tsjetsjenië van Ramzan Kadyrov, in de praktijk een grote mate van zelfstandigheid heeft en bestuurlijk en ideologisch steeds verder van de Russische staat afdrijft. Zoals de gezaghebbende Russische islamoloog Aleksej Malasjenko stelde in een interview: “De Kaukasus volgt *de facto* al in aanzienlijke mate zijn eigen wetten. Qua mentaliteit, cultuur en wereldbeschouwing ‘drijft’ hij weg van Rusland.” In dit opzicht heeft het volgens Malasjenko analytisch trouwens weinig betekenis om onderscheid te maken tussen de gematigde en de radicale islam in de regio.¹¹

De conflicten in de Noord-Kaukasus zijn nog lang niet opgelost; ze hebben sinds de terreuraanslag in Beslan alleen een minder hoog geweldsniveau gekregen. De twee belangrijkste tendensen in de regio, verdere islamisering en het afdrijven van de Noord-Kaukasus van de Russische Federatie, lijken voorlopig steeds sterker te worden. De Noord-Kaukasus wordt in Rusland inmiddels steeds vaker ‘het binnenlandse buitenland’ genoemd. Een belangrijke oorzaak is dat de etnisch Russische bevolking in de oostelijke SKFO-republieken Tsjetsjenië, Ingoesjetië en Dagestan gedurende de afgelopen twee decennia praktisch geheel is vertrokken, ter-

wijl die in de overige westelijke republieken ook krimpt en daar momenteel tussen een kwart en een derde van de bevolking bedraagt. “De Noord-Kaukasus verdwijnt omdat het een regio wordt die leeft volgens wetten die kardinaal verschillen van de Russische en een territorium waar gewoon geen Russen meer zullen zijn.”¹² De bestrijding van het moslimterrorisme zal waarschijnlijk steeds meer een algemene regionale aangelegenheid worden, waarbij Russische legeronderdelen en veiligheidsdiensten steun zullen geven aan de zittende machthebbers. De ‘tsjetsjenisering’ van de strijd in Tsjetsjenië zal dan regionaal een vervolg krijgen in een ‘kaukasisering’.

Wat betreft de Olympische Winterspelen in Sotsji gaat er van de Noord-Kaukasus een daadwerkelijke bedreiging voor de veiligheid uit. Zie alleen maar de oproepen tot het plegen van aanslagen door Oemarov en het Dagestaanse Front. Dit kan een grote geplande aanslag zijn, maar ook een nieuwe eenvrouwsactie door een ‘zwarte weduwe’. Anderzijds zijn de veiligheidsmaatregelen die de Russische staat heeft getroffen zo omvangrijk, dat het plegen van een aanslag in of in de buurt van het Olympische complex onmogelijk lijkt. Een aanslag in Rusland buiten Sotjsi, met als doel de Spelen te verstoren, is daarom helaas ook mogelijk. En het wederzijdse geweld zal waarschijnlijk ná de Winterspelen weer opleven, als de extreme veiligheidsmaatregelen rond de Spelen zullen worden afgebouwd. Maar dan is de aandacht van de buitenwereld ook weer grotendeels verdwenen.

NOTEN

- 1 Boris Nemtsov & Leonid Martynov, *Nezavisimyy ekspertny doklad – Zimnjaja Olimpiada v soebtropikach*, 2013, blz. 25 (<http://www.putin-itogi.ru/cp/wp-content/uploads/2013/05/ZimniayaOlimpiadaVSubtropikah-Nemtsov-Martynov.pdf>).
- 2 Andrej Soldatov, Irina Bogorin, ‘Slezjka po-olimpijski’, op: *Jezyednevny zjoernal*, 10 oktober 2013 (http://ej.ru/?a=note_print&id=13362); ‘Spetssoezjbi i vojska kontsentriroetsja v Sotsji’, *Nezavisimaja Gazeta*, 16 oktober 2013; Sergej Semakov, ‘Olimpiadoe boedoet ochranjat na losjadjach i snegochodach’, op: *www.uto.ru*, 1 oktober 2013 (<http://www.uto.ru/articles/2013/10/01/1147213.shtml>).
- 3 ‘Rossija v 2011-m godoe’, *Nezavisimaja Gazeta*, 30 december 2011.
- 4 ‘Rossija v 2012-m godoe’, *Nezavisimaja Gazeta*, 29 december 2012.
- 5 ‘Tretja kavkazskaja?’, *Novoje Vremja*, 3 september 2013 (<http://www.newtimes.ru/articles/print/56639/>).
- 6 De informatie onder deze tussenkop is voor een belangrijk deel gebaseerd op het rapport *The North Caucasus: The Challenges of Integration* van de International Crisis Group over de Noord-Kaukasus uit 2012 en 2013 (zie <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/north-caucasus.aspx>). Zelf heb ik gebruik gemaakt van de Russische vertaling van de eerste twee delen, die werden gepubliceerd op de politieke nieuwssite www.polit.ru op 30 november en 25 december 2012.
- 7 Nikolaj Fadejev, ‘Oemarov grozit sorvat “olimpijskije igrisjtja”’, op: *www.uto.ru*, 3 juli 2013 (<http://www.uto.ru/articles/2013/07/03/1128899.shtml>).
- 8 Zoals geciteerd in: Sergej Markedonov, ‘Sotsji-2014: etnopolititsjeskoje izmerenije’, *Neprikoenovny zasap*, 2013, nr. 2 (<http://magazines.russ.ru/nz/2013/2/ml-1-pr.html>).
- 9 Vladimir Moechin, ‘Severokavkazskaja federalnaja dyra. Oboronnye raschody v regione znatsjitelno prevysjajoet ego ekonomitsjeskije pokazateli’, *Nezavisimaja Gazeta*, 18 september 2012.
- 10 Markedonov, a.w. noot 8; Aleksandr Kortsjnitski, ‘Na Severny Kavkaz potratjat 2,5 trilliona. Dmitri Medvedev oetverdil programmoe razvitija severokavkazskogo regiona’, op: *www.uto.ru*, 13 december 2012 (<http://www.uto.ru/articles/2012/12/13/1089542.shtml>).
- 11 Roza Tsvetkova, ‘V plane mentalnosti, koeltoery, mirovozzrenija Kavkaz “drejfoejet” ot Rossii. Professor Tsentra Karnegi Aleksej Malasjenko razlozjil po polotsjkam problemy na joeje strany’, *Nezavisimaja Gazeta*, 18 september 2012.
- 12 Michail Romanov, ‘Potsjemoe my terjajem Severny Kavkaz’, op: *www.expert.ru*, 20 november 2013 (<http://expert.ru/expert/2013/48/poche-mu-myi-teryam-severnyij-kavkaz.html>).

Syrië en de Arabische lente: een geval apart

Hoe onontwarbaar de huidige toestand ook lijkt, het conflict in Syrië kan alleen via een politieke regeling duurzaam worden opgelost. Laten we dan ook hopen dat het aanknopen van de diplomatieke vredesonderhandelingen, eind januari in Genève van start gegaan, een nieuw toekomstperspectief kan scheppen voor een land dat door onnoemelijk menselijk leed wordt beheerst. In dit artikel beantwoordt Joris Couvreur, tussen 2003 en 2006 ambassadeur van België in Damascus, de vraag hoe het mogelijk is dat het domino-effect van de Arabische omwentelingen, eind 2010 in Tunesië ingezet, ruim drie jaar later nog geen machtswisseling in Syrië teweeg heeft gebracht.

Waarom is het zo moeilijk Bashar Assad van de macht te verdrijven? In Tunesië en Egypte verdwenen de machthebbers snel van het toneel, in Jemen en Libië duurde het wat langer. De internationale media spraken al in juli 2012 van “het begin van het einde van het Assad-tijdperk”. Eind vorig jaar raakte het conflict in een stroomversnelling, toen de Verenigde Staten met militaire strafmaatregelen dreigden wegens het voorgewend gebruik van chemische wapens door het Syrische regime in de omgeving van Damascus. Op de valreep kon deze militaire actie worden afgewend door een Russisch voorstel 's lands chemische wapens tegen midden 2014 te vernietigen. Syrië aanvaardde dit voorstel, dat tot dusver correct werd uitgevoerd. Assad lijkt weer stevig in het zadel te zitten. In hoeverre is Syrië aldus een speciaal geval?

Factoren die het voortbestaan van het Assad-bewind helpen verklaren

De rol van de Baath-partij

De Baath-partij is en was in wezen een mobiliseringsinstrument en een politieke waakhond. Deze ideologie, die in de jaren '40 ontstond, wilde de verschillende Arabische staten, in het verleden verdeeld door het imperialisme, in één natie

verenigen. Dit panarabisch en seculier systeem richtte zich vooral tot de landbouwbevolking en de lagere middenklassen, die de bestaande sociale orde van bourgeois, grootgrondbezitters, feodalisten en notabelen diende te vervangen en wel via nationalisaties, centrale planning en landbouwhervorming. Toen Hafez Assad in 1970 aan het bewind kwam, voerde hij deze “corrective movement” door met de focus op de nationale revolutie, de strijd tegen Israël en op meer pragmatisme in het beleid, gericht op machtsbehoud koste wat kost. Hoewel deze ideologie al lang geen aantrekkingskracht meer uitoefent en haar legitimiteit verloren heeft, blijft de Baath-partij toch nog actief als organisatie- en structuurelement (met meer dan 11.000 cellen en 1.400 eenheden). Het 21 leden tellende regionale commando is het hoogste beleidsorgaan. Het systeem is aldus ‘home-grown’, maar niet ‘grass-roots’. Syrië is geen satellietstaat.

Het gaat dus niet alleen om de president, zelfs al staat hij aan het hoofd van de strijdkrachten. Achter hem schuilt een systeem dat niet is ontworpen om grondige hervormingen door te voeren of aan de wensen van de bevolking tegemoet te komen, maar om te controleren en de *status quo* te handhaven. Dit bleek tijdens de beginjaren van het bewind van Bashar Assad, toen zijn inspanningen om betekenisvolle hervormingen

Joris Couvreur is voormalig ambassadeur van België in Damascus (2003-2006). (Dit artikel werd eind december 2013 ingezonden.)

door te voeren, mislukten. Als de top van de Baath-partij het schip begint te verlaten, dan zou dat een ernstig teken aan de wand zijn voor het regime. Gezien hun voorrechten zal dit wellicht niet zo snel gebeuren.

De erfenis van Hafez Assad, de architect van het huidige Syrië en president van 1970 tot 2000

Het Syrië van vandaag is vooral de creatie van Hafez Assad, vader van de huidige leider Bashar. Hij ontwikkelde een bestel dat zijn sociale basis ('support base'), die vooral alawieten telt – een sji'itische minderheid (13% van de totale bevolking tegenover 74% soennieten) – verbreedde naar de andere geloofsgemeenschappen, o.a. de christenen (10% van de bevolking), door middel van secularisering, een populistische agenda en landhervorming. Via de creatie van een netwerk van zakenbelangen (monopolievorming, met dikwijls lucratieve voorrechten), coöptatie bij

het bestuur en door zich op te werpen als beschermheer der minderheden

(bijvoorbeeld van de christenen), trachtte hij de andere geloofsgemeenschappen bij het bewind te betrekken. Vandaar dat zijn regime niet uitsluitend op dwang was gebaseerd, maar ook banden van loyaliteit en afhankelijkheid probeerde te creëren, en aldus enige duurzaamheid vertoonde. Dit verklaart mede waarom er – behalve de strakke veiligheidsmaatregelen – in het begin van de opstand geen massabetogingen in grote steden als Damascus en Aleppo plaatsvonden, in tegenstelling tot wat zich in andere Arabische hoofdsteden afspeelde.

Cohesie van het militaire veiligheidsapparaat

De heersende minderheid, de alawieten (zoals gezegd 13% van de bevolking) is ruim vertegenwoordigd in de Syrische veiligheidsdiensten, de strijdkrachten en de politie, en dikwijls in leidinggevende posities. Dientengevolge kon het regime, in tegenstelling tot de toestand in andere Arabische landen, op de loyaliteit van een aanzienlijk deel van het militaire establishment en van

de veiligheidsdiensten rekenen. Bovendien wint de sektarische dimensie aan belang naarmate het conflict aansleept tengevolge van de mobilisering van milities ('shabbiha').

Verdeeldheid van de oppositie

De Syrische oppositie wordt al jarenlang verscheurd door onderlinge rivaliteiten. Dit is haar voornaamste bron van zwakte. Er treedt geen duidelijk leiderschap naar voren en er bestaat aldus – volgens het regime – geen geloofwaardig alternatief voor Bashar Assad. Onder druk van vooral westerse landen werd eind 2012 de Syrische Nationale Raad (SNR) in een meer coherent eenheidsfront omgevormd, onder de naam 'Syrische Nationale Coalitie van Oppositie- en Revolutionaire Krachten' (SNC). Hiermee beoogde men een zo ruim mogelijk kader te scheppen waarbinnen zowel de seculiere krachten als de moslimbroeders, christenen en andere religieuze gemeenschappen, alsmede etnische groepen zoals de Koerden (dus binnenlandse en buitenlandse oppositie) ondergebracht konden worden. Ook zou deze coalitie bindingen hebben met de strijders in het veld, het Vrije Syrische Leger (VSL), met de oprichting van een Opperste Militaire Raad onder leiding van Generaal Idris. Deze stap zou de voorwaarde zijn voor westerse wapenleveranties en een middel om de islamitische radicalen te isoleren, althans dat was de opzet.

Tot dusver lijkt deze operatie allesbehalve een succes. Meningsverschillen tussen de leden onderling kwamen al diverse keren naar buiten. Ook kan een groeiende kloof worden vastgesteld tussen de oppositie in het buitenland, ondersteund door westerse regeringen en voorbestemd om de onderhandelingen in Genève 2 met het regime te voeren, en de combattanten van het VSL, de gematigde gewapende oppositie, toenemend geïnfiltrerd door radicale soennieten, en die de laatste tijd op twee fronten strijd moeten leveren, namelijk tegen het Assad-regime en tegen de radicale soennieten. Deze buitenlandse oppositie, gegroepeerd in de SNC, zou ook geen controle hebben op de strijders op het terrein.

Aldus lijkt het Westen ingeklemd tussen enerzijds zijn tactiek om de oppositie in een eenheidsfront te willen verenigen en anderzijds zijn bezorgdheid over de infiltratie van de gewapende groepen te velde door radicale soennieten.

Van 1949 tot 1970, toen Hafez Assad aan het bewind kwam, maakte Syrië gemiddeld één staatsgreep (of poging daartoe) per jaar mee.

Historische afkeer van de Syriërs voor instabiliteit

Tussen 1949 en 1970, het jaar dat Hafez Assad aan het bewind kwam, heeft Syrië zo'n twintig staatsgrepen of pogingen daartoe meegemaakt – een gemiddelde dus van één per jaar. In die periode was Syrië een van de minst stabiele landen ter wereld. Ook nog levendig blijven herinneringen aan de opstand van de moslimbroeders, die in 1982 door het regime bloedig werd neergeslagen, waarbij zo'n 10.000 slachtoffers vielen. Bovendien zijn de Syriërs zich goed bewust van recente ontwikkelingen in de buurlanden, Irak en Libanon, die geplaagd worden door een sektarische strijd.

De politieke wil om militair in te grijpen ontbreekt

De internationale crisis over het gebruik van chemische wapens in Syrië heeft duidelijk gemaakt dat een externe militaire tussenkomst door het Westen naar het voorbeeld van Irak ('boots on the ground') in de huidige omstandigheden zo goed als uitgesloten is. Ook de Amerikaanse dreiging om beperkte, heel doelgerichte, meer symbolische militaire slagen af te vuren, werd op de valreep en 'voorlopig' (tot ontzetting van de oppositie) afgewend door een Russisch voorstel om het Syrische chemische wapenarsenaal te vernietigen. Die chemische wapens werden op 21 augustus 2013 –zoals bevestigd door een ploeg VN-inspecteurs – in de omgeving van Damascus op grote schaal gebruikt. Bij die aanval vielen meer dan 1.400 doden. Hiermede werd de 'rode lijn' van president Obama wat betreft het gebruik van chemische wapens duidelijk overschreden. De Amerikanen voelden zich verplicht om te treden. Zij beschuldigden het Syrische regime van deze afgrijselijke misdaad, maar Damascus, daarbij gesteund door Rusland, hield vol dat er geen bewijzen over zijn verantwoordelijkheid waren. Het ging in de ogen van het regime om een provocatie van de kant van de rebellen.

Desalniettemin konden de Verenigde Staten en Rusland, dat namens Syrië optrad, het eens worden over een kaderakkoord dat de ontmanteling en vernietiging van alle chemische wapens in Syrië tegen midden 2014 voorschreef. Dit akkoord werd de basis voor een resolutie van de VN-Veiligheidsraad, die Syrië de vernietiging van al zijn chemische wapens oplegde en een kader schiep voor een politieke regeling. Automatische sancties, met inbegrip van de dreiging met geweld in geval van niet-naleving, bleven echter uit – zoals door Rusland gevraagd – ondanks de

vermelding in de resolutie van hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Deze stap zou moeten uitmonden in een nieuwe resolutie, waartegen Rusland zijn veto zou kunnen gebruiken. Aldus lijkt de Syrische regering als partner in onderhandelingen ter oplossing van het conflict versterkt uit deze krachtmeting te treden.

Deze terughoudendheid om militair in te grijpen kan door verscheidene factoren worden verklaard. Allereerst is de publieke opinie in belangrijke westerse landen, zoals de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en ook Frankrijk, in meerderheid tegen het gebruik van militaire middelen, hetgeen onder andere bleek uit de stemming in het Britse Lagerhuis en uit de opiniepeilingen in de Verenigde Staten over een desbetreffende stemming in het Congres. Een belangrijke rol speelt voorts de overweging dat de Amerikanen, na de interventies in Irak en Afghanistan, er weinig voor voelen om een derde maal betrokken te raken bij een tijd- en geldverslindende operatie, die ook heel wat slachtoffers zal veroorzaken.

Een militaire operatie zou de toestand kunnen verergeren, niet alleen door de groepen radicale soennitische rebellen in de oppositie te versterken, maar ook door de reeds bestaande sektarische spanningen in binnen- en buitenland te verhogen. Het conflict in Syrië heeft immers al een regionale dimensie, met de betrokkenheid van Iran en Hezbollah. Dit 'spill-over'-effect is ook steeds meer voelbaar in de buurlanden (vluchtelingen). Een militaire interventie zal ook heel wat middelen vergen omwille van 's lands effectieve en gecomputeriseerde luchtafweersysteem (Syrië staat technisch op voet van oorlog met Israël).

Tevens bestaat er – in tegenstelling tot de situatie in Libië – geen eensgezindheid onder de Arabische landen over een militaire actie, hetgeen opnieuw bleek toen de Verenigde Staten met strafmaatregelen dreigden naar aanleiding van de gifgascrisis. Behalve deze factor verklaren ook andere redenen het verschil met Libië, zoals de Syrische geografie – het land wordt van Damascus tot Aleppo doorkruist door bevolkingscentra, die de regeringstroepen bescherming tegen raketaanvallen kunnen bieden – evenals de afwezigheid van een haven in bevrijd territorium, zoals (in Libië) Benghazi, die dienst kan doen als een bevoorradings- en logistiek centrum alsmede als een vluchtoord.

De Russische factor, het ontbreken van eensgezindheid in de VN-Veiligheidsraad

Westerse inspanningen om in de VN-Veiligheidsraad het door het regime gepleegd geweld te veroordelen, leden in het verleden schipbreuk wegens de houding van Rusland – daarbij ondersteund door China – uit vrees voor een herhaling van de Libië-resolutie. In wezen wil Rusland niet dat de Veiligheidsraad wordt aangewend als een instrument van ‘regime change’. Een positiewijziging door Rusland zou echter een duidelijk signaal aan de Syriërs betekenen dat het misschien tijd is het schip te verlaten. Moskou wil ook zijn positie niet verliezen in een van de weinige landen waar het nog substantiële belangen heeft (wapenleveranties, marinebasis in de haven van Tartous, uitgebreide kolonie) en invloed kan uitoefenen, zoals bleek uit het Russische voorstel om de Syrische chemische wapens onder internationaal toezicht te plaatsen en te vernietigen, hetgeen door Damascus onmiddellijk werd aangevaard.

Bovendien is Rusland bezorgd om de dreiging die uitgaat van radicale soennieten op zijn eigen moslimbevolking. Eind september 2013 werd er echter een doorbraak in de Veiligheidsraad tot stand gebracht, toen ten gevolge van een door de Verenigde Staten en Rusland onderhandelde kaderovereenkomst ter vernietiging van Syrië's chemische wapenarsenaal een Raadsresolutie unaniem werd goedgekeurd (de eerste maal na twee en een half jaar). Na een langdurige periode van verzuurde relaties bood de gifgascrisis beide landen de kans een uitweg zonder gezichtsverlies te vinden: de Verenigde Staten konden voorhouden dat zonder dreiging met geweld Damascus niet bereid was zijn voorraad chemische wapens op te geven – een instrument in de strijd tegen Israël – terwijl Rusland gebruik kon maken van zijn nauwe en geprivilegieerde relatie met Syrië om een militaire actie af te wenden. De crisis over het gebruik van de chemische wapens, hoe verwerpelijk ook, is echter een ‘sideshow’ ten aanzien van de realiteit op het terrein, met zijn dagelijkse door conventionele wapens veroorzaakte slachtoffers.

Groeiende zorg om infiltratie van radicale soennieten

Syrië is al geruime tijd een regionaal slagveld voor een ‘proxy war’ tussen soennieten (Saoedi-Arabië, de Golfstaten, Turkije) en sjiiëten (Iran, Irak, Hezbollah). Hoe langer dit conflict duurt, hoe groter het gevaar dat allerlei jihadi's, salafisten, al-Qaida-groepen uit Irak, zoals de *Islamic*

State of Iraq and the Levant (ISIL) en het ‘al-Nusra-front’ steeds meer betrokken raken bij de strijd tegen het regime, naast het Vrije Syrische Leger onder Generaal Idris, dat overwegend uit conservatieve seculiere moslims bestaat. Hoewel hun aantal niet precies bekend is – de getallen variëren van 20% tot 40%/50% op een totaal van tussen 100.000 en 150.000 manschappen – zouden deze leden van de militante soennitische Islam gedisciplineerde, goed georganiseerde, redelijk opgeleide en financieel ondersteunde strijders zijn, met ervaring en doodsverachting. Deze factor – de groeiende aanwezigheid van radicaal soennitische groepen – bezorgt westerse regeringen steeds meer ongerustheid en verklaart wellicht waarom de oproepen aan Assad om onmiddellijk af te treden – hij heeft immers alle legitimiteit verloren – thans wat minder sterk op de voorgrond staan. Een aanzienlijk deel van de westerse publieke opinie deelt deze zorg. De voorkeur lijkt uit te gaan naar een leider uit een minderheid in Syrië – derhalve een alawiet – die inspanningen levert om het niet-confessionele karakter van het Syrische regime in stand te houden, eerder dan een radicaal soennitisch bewind met bindingen met de militante Islam.

De gewapende vrede met Israël heeft Syrië bedreven gemaakt in de kunst van het overleven

Syrië was al meermalen verwikkeld in oorlogen tegen Israël (1948, 1967 en 1973). Al decennia lang heerst er een soort gewapende vrede. De Golan, door Israël veroverd in 1967, toen Hafez Assad minister van Defensie was, is de centrale focus van dit conflict. Na het ‘disengagement’-akkoord, door Kissinger in 1974 met de toenmalige president Hafez Assad onderhandeld, was het op enkele recente uitzonderingen na stil aan deze grens. Deze situatie ontlokte bij sommige analisten de opmerking dat geen enkele andere factor zozeer tot het machtsbehoud van Bashar Assad en zijn vader heeft bijgedragen als de bedreiging uit Israël. Toen Bashar aan de macht kwam in 2000, werden zijn hervormingsplannen ook niet in de hand gewerkt door dit gevoel van bedreiging.

Recente ontwikkelingen in de Arabische wereld lijken in het voordeel van Assad te spelen

Bashar Assad waarschuwt al lang voor de overname van de macht door de politieke Islam. Hij beschouwt zijn seculiere regime (in feite niet-confessioneel) als een dam tegen een dergelijk vooruitzicht. Recent gebeurtenissen, en dan vooral

in Egypte, naar aanleiding van de Arabische lente, die ook de opstand in Syrië ontketende, schijnen hem gelijk te geven, zelfs al is het nog te vroeg om algemene conclusies te trekken.

Het imago van Bashar

Sedert hij meer dan 13 jaar geleden aan de macht kwam, heeft de Syrische president zich een imago aangemeten van een jonge (toen was hij 36 jaar oud) en moderne leider, geïnteresseerd in hedendaagse technologie, met een normaal en geregeld familieleven. Hij wil zich profileren als een persoon die dicht bij de bevolking staat, die hun zorgen deelt en die zich niet te buiten gaat aan extravagante praktijken, zoals wel eens het geval is met andere Arabische leiders. Uiteraard heeft dit imago enorme schade opgelopen als gevolg van de burgeroorlog (met meer dan 100.000 doden).

Tot besluit

Wij mogen aldus concluderen dat Bashar Assad dankzij Russische steun thans weer een speler is op het internationale toneel. De bezorgdheid in het Westen over de vervanging van het Assad-regime door de militante soennitische Islam en het Amerikaans-Russisch akkoord over de totale vernietiging van Syrië's chemische wapenarsenaal hebben zijn positie (tijdelijk?) versterkt. Het conflict in Syrië heeft kennelijk een eigen dynamiek en verloop, met enkele specifieke kenmerken: de sektarische dimensie, de Russische connectie, de Israëliëse factor, 's lands strategische ligging en speciale topografie, een bijzonder politiek systeem (de 'Baath') en een diplomatie die de kunst van overleven verstaat. Een scherp besef van deze realiteiten laat een aangepast beleid toe, zonder al te veel averechtse uitwerkingen. Inderdaad, beide partijen – het regime en de oppositie met een overkoepelend bestuur – hadden snel na het uitbreken van het conflict een zo in-

clusief mogelijk onderhandelingsproces moeten opstarten, met ondersteuning van facilitator- en garantiestaten, onder leiding van een internationale bemiddelaar, belast met het uitwerken van een vrij gedetailleerd plan. Dit wil niet zeggen dat ook factoren die in andere Arabische landen aan de basis van de opstand lagen, zoals het niet-democratisch karakter van het regime, de corruptie, de ICT-revolutie en de jeugdwerkloosheid, in Syrië geen invloed hebben gehad.

Overigens is de kans groot dat Bashar Assad er medio 2014 nog zal zijn, de streefdatum voor de vernietiging van alle chemische wapens volgens het Amerikaans-Russisch akkoord en waarvoor zijn medewerking nodig is. Precies op dat ogenblik zijn er weer presidentsverkiezingen in Syrië, met wellicht opnieuw Bashar Assad als kandidaat. Het regime heeft de afgelopen periode zoals meerdere malen in het verleden duidelijk tijdswinst geboekt. Ondertussen worden wij dagelijks geconfronteerd met het conflict op het veld, dat hoegenaamd niet in intensiteit afneemt.

Dit artikel is een momentopname. De huidige tragedie is nog in volle ontwikkeling. De krijgskansen op het terrein wisselen, met telkens opnieuw talrijke slachtoffers. Laten wij hopen dat het aanknopen van diplomatieke vredesonderhandelingen in Genève een nieuw toekomstperspectief kan scheppen. Zoals reeds ten overvloede betoogd, hebben wij hier met een conflict te maken dat alleen via een politieke regeling een duurzame oplossing kan krijgen, hoe onontwarbaar de toestand nu ook lijkt.

Bashar Assad
waarschuwt al lang
voor overname van de
macht door de politieke
Islam

Nederland in de race voor lidmaatschap Veiligheidsraad

In de race om het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad voor de jaren 2017 en 2018 ontmoet Nederland twee geduchte tegenstanders, Italië en Zweden. Verder wordt de race voor ons land er niet gemakkelijker op nu het de internationale streefnorm van 0,7% BNP aan officiële ontwikkelingshulp heeft prijsgegeven, maar dat wordt wellicht weer gecompenseerd door onze deelname aan de VN-vredesoperatie MINUSMA in Mali.

Nederland streeft opnieuw het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad na, en wel voor de periode 2017-2018. Eerder was ons land al lid in de jaren 1946, 1951-1952, 1965-1966, 1983-1984 en 1999-2000. Bij de oprichting van de Verenigde Naties in 1945 eiste minister Van Kleffens voor Nederland, als middelgrote natie met gebiedsdelen in drie continenten en met een bevolking van 79 miljoen, zelfs een semi-permanente zetel op. Gemakkelijk is het verwerven van een zetel in de Veiligheidsraad nooit en dat zal het ook dit keer niet zijn. De verkiezingen zijn pas in het najaar van 2016 en naast Nederland hebben ook Italië en Zweden zich gemeld voor de twee open zetels van de groep West-Europese en andere (westerse) landen. Dat zijn geduchte concurrenten voor Nederland. Italië beschouwt zich vanwege zijn omvang, bevolkingsaantal en internationale status als een semi-grote mogendheid en heeft een grote vaardigheid in het voeren van internationale campagnes. Zweden en Nederland hebben elk een sterk internationaal profiel op het terrein van mensenrechten, vrede en veiligheid en ontwikkeling. Bij beide landen is het internationale blazoen de laatste jaren wel wat afgebladderd en het zal een spannende race worden wie uiteindelijk op de meeste sympathie kan rekenen.

ligheid en de andere doelstellingen van de VN, en op basis van een evenwichtige geografische spreiding. Bij de vorige campagne van Nederland (onder het paarse kabinet-Kok) voor de zetel van 1999-2000 beriep Nederland zich onder meer op de hoogte en de kwaliteit van de ontwikkelingshulp. Minister Herfkens deelde in New York zelfs geplastificeerde kaartjes uit over de meer dan 0,7% BNP die ons land aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) besteedde. Die vlieger gaat niet meer op, nu Nederland onder het huidige kabinet onder de internationale streefnorm van 0,7% ODA van het BNP is gezakt (nu 0,58%), terwijl Zweden juist op weg is naar 1% ODA.

Ook op het punt van internationale vredesbijdragen zal het niet meevallen Zweden te evenaren. Het zal zeker helpen dat Nederland na een lange tijd militair voornamelijk in NAVO-verband in Irak en Afghanistan actief te zijn geweest, nu weer een volledige militaire en ontwikkelingsbijdrage gaat leveren aan de VN-vredesoperatie MINUSMA in Mali.

Belangrijk is ook welke ideeën Nederland voor het functioneren van de Veiligheidsraad in zijn campagne voor het lidmaatschap naar voren brengt. Natuurlijk is het nog vroeg dag, maar een land kan daar niet tijdig genoeg in de campagne mee beginnen. Het motto van de campagne begin jaren '80 was Nederland als 'bruggenbouwer' en 'een slagvaardige inzet, maar in redelijkheid en nuchterheid' (Van den Broek). Eind jaren '90 liet minister Van Aartsen zich voorstaan op de Nederlandse bij-

Mr dr N.J. Schrijver is hoogleraar internationaal publiekrecht en lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor de PvdA

Zweden heeft tot nu toe vier keer in de Veiligheidsraad gezeten (de laatste keer in de jaren 1996-1997) en Nederland dus vijf keer. Formeel worden landen in de Raad gekozen vanwege hun bijdragen aan de handhaving van vrede en vei-

drage aan VN-vredesoperaties, waaronder die tussen Ethiopië en Eritrea (UNMEE); daaraan leverde Nederland in die dagen een substantiële bijdrage. Zijn motto was: 'gedreven door idealisme, maar geleid door realisme'. Nu gaat minister Timmermans de Veiligheidsraad-kandidatuur in met 'Kingdom of the Netherlands, your partner for peace, justice and development'. Daarbij slaat hij ook op de trom van 100 jaar Vredespaleis en Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld. De campagne voor en het lidmaatschap van de Veiligheidsraad hebben als gunstig neveneffect dat de ministers en hun staf zich heel gericht en grondig in het wel en wee van de multilaterale samenwerking in het algemeen en de Veiligheidsraad in het bijzonder gaan verdiepen. Moeilijke keuzes in bestaande hoofdpijndossiers, zoals het Israëlisch-Palestijnse conflict, de kwestie-Iran of in invoerspelbare en geheel nieuwe crisis-situaties, kunnen niet vermeden worden.

Traditionele stokpaardjes van Nederlands VN-beleid

Het is daarom een geschikt moment om de Nederlandse buitenlandse politiek nog eens goed te herijken en een aantal thema's waarop Nederland wil inzetten, goed in kaart te brengen. Traditionele stokpaardjes van het Nederlandse VN-beleid zijn internationale geschillenbeslechting, mensenrechten, de 3-D-benadering ('defence, diplomacy & development') en vredesopbouw.

Bij *internationale geschillenbeslechting* gaat het allereerst om de positie van de internationale hoven en tribunalen, maar ook om veel meer dan dat. Nu de VN regelmatig onderzoekscommissies (Darfur-Soedan, Libië, Noord-Korea, Syrië) en waarheids- en verzoeningscommissies instelt en speciale gezanten (bijvoorbeeld voor Syrië) benoemt, is het goed hun positie op het palet van internationale geschillenbeslechting eens in kaart te brengen en te verankeren. Anders dan ten tijde van de Koude Oorlog zijn *mensenrechten* de laatste 10 à 15 jaar stevig ingebed geraakt in het beleid van de Veiligheidsraad. Naast hulp bij de organisatie van verkiezingen en bij het proces van verzoening, zou ook geïnstitutionaliseerde hulp moeten worden geboden bij de opbouw van een rechtsstaat en verwezenlijking van zowel burgerrechten als sociaal-economische en culturele rechten. Bij de *3-D-benadering* gaat het om de vraag hoe ontwikkelings- en veiligheidsbeleid te verweven, niet alleen bij conflictbeheersing en vredesopbouw, maar ook

bij conflictvoorkoming. Maar al te vaak komt de Raad pas in actie als een conflict al behoorlijk, zo niet volledig uit de hand is gelopen. Er is nog veel werk te verzetten om *vredesopbouw* na oorlogen tot een wezenlijk bestanddeel van de VN-vredespakketten te maken.

Nederlandse stellingname over compositie van de Raad

Ten slotte zal de Nederlandse regering er niet aan ontkomen om een stellingname te ontwikkelen over de samenstelling van de VN-Veiligheidsraad, die nu door vele landen als onrechtvaardig en onevenwichtig wordt ervaren. Men zou een boeiend gezelschapsspel kunnen ontwikkelen over wat op basis van de alom aanvaarde criteria van representativiteit, legitimiteit en effectiviteit de ideale omvang en samenstelling van de Raad is.

Diverse keren (in 1997 en 2005) was men dicht bij een compromis, dat in een uitbreiding van de Raad van 15 tot 25 voorzag via een aantal nieuwe (semi-) permanente en niet-permanente leden. Maar telkenmale hakten de wereldleiders deze Gordiaanse knoop niet door en bleef het zoals het is sinds 1965, toen de Veiligheidsraad van 11 naar 15 leden werd uitgebreid. Wat vindt Nederland van de kandidatuur van Duitsland, Japan, India, Afrika (maar welk land?) en Brazilië voor een permanente zetel en al dan niet ook met vetorecht, zoals elk van deze kandidaat-landen graag wil? En ligt het op de weg van Nederland om in te zetten op stevige EU-coördinatie in de Veiligheidsraad, wellicht op weg naar een EU-zetel in de toekomst, zoals destijds bepleit door minister Van Mierlo.

Het is nuttig om in Nederland, dat hopelijk op weg is naar een nieuw lidmaatschap van de Veiligheidsraad in 2017-2018, een goed geïnformeerde discussie te voeren om tot politiek zinvolle antwoorden te komen. Het valt te hopen dat het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het ontwikkelen daarvan ook gebruik zal maken van de kennis en betrokkenheid van het parlement, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen in Nederland.

'Kingdom of the Netherlands, your partner for peace, justice and development', dat is de slogan voor onze Veiligheidsraad-kandidatuur

**Discussieer mee over dit onderwerp:
www.internationalespectator.nl/discussies**

Tien jaar Barroso: laf of 'smooth operator'

Nu Manuel Barroso een decennium aan de macht is geweest als president van de Europese Commissie, is het hoog tijd voor een evaluatie. Hier wordt gekozen voor een evaluatie aan de hand van verschuivingen die in de interinstitutionele balans binnen de EU te zien zijn geweest. In dit interinstitutionele gevecht heeft Barroso drie ballen in de lucht gehouden. Hij heeft de onafhankelijkheid van de Commissie verdedigd, is responsief geweest ten opzichte van de Raad en heeft de politisering richting het Europees Parlement versterkt. Dat hij vaak is afgeschilderd als een zwak leider heeft hij niet verdiend.

'This time it's different'

Dit jaar stopt José Manuel Barroso na tien jaar waarschijnlijk als president¹ van de Europese Commissie. Barroso wordt gezien als leider die zo zwak is geweest dat hij het initiatiefrecht van de Commissie te grabbel heeft gegooid. Hij en zijn Commissie zijn door het Europees Parlement en de lidstaten afgedaan als traag, ongeïnspireerd en onbeduidend.² Met de symboliek van een afkalvende Unie is tevens het Europese integratieproces afgeschreven als stervende.³ Dergelijke negatieve beoordelingen zijn ook naar voren gekomen uit interviewrondes onder EU-ingewijden.⁴

Zulke indrukken zijn onvoldoende. Een nadere evaluatie van Barroso's periode en zijn inzet van de afgelopen periode is juist nu vereist, om de huidige dynamiek in de Europese Unie te kunnen begrijpen. Er wordt de laatste jaren veel geschreven over de centralisatie of juist intergouvernementalisering van de Unie,⁵ verdieping of juist tegenvallende verdieping van het integratieproces in het Europese economische bestuur en vermeende versterking of verzwakking van EU-instellingen (waaronder de Europese Commissie). Een evaluatie van het tijdperk-Barroso kan helpen inzicht te krijgen in EU-trends met betrekking tot beleid, EU-leiderschap en het functioneren van de Commissie zelf. Hier kiezen we voor een evaluatie van Barroso aan de hand van verschuivingen die in de interinstitutionele balans binnen de EU te zien zijn geweest.

De tweede periode-Barroso begon in 2009 en viel ongeveer samen met het in werking treden van het Verdrag van Lissabon. De Commissie werd destijds gezien als de grote verliezer, vooral door de komst van een vaste president van de Europese Raad (Van Rompuy) en vaste 'minister'/Hoge Vertegenwoordiger voor het EU buitenland-beleid (Ashton). Het Verdrag van Lissabon zou de moeder aller verdragen zijn. Hiermee moest de EU het maar geruime tijd doen en was de schaduwpositie van de Commissie dus zo ongeveer bezegeld. De verzwakking van de Commissie holde de afgelopen vijf jaar ogenschijnlijk voort, door de vele EU-toppen en de dominante rol van Merkel, al dan niet met Sarkozy. De keuze van de lidstaten voor Van Rompuy als leider van de *Taskforce Economic Governance* die de belangrijke begrotingsregels moest formuleren, onderstreepte de intergouvernementalisering en het verval van de Commissie – en van Barroso.

Maar de rust op het institutionele front na 'Lissabon', waarop was gehoopt, is niet teruggekeerd. De eurocrisis heeft geleid tot een onafhankelijke 'begrotingsstaar' (nu: Rehn) en de EU staat aan de vooravond van EP-verkiezingen met de slogan *'this time is different'*. De hoop van het Europees Parlement is nu de Commissiepresident te kiezen en daarmee de Commissie als regering te kunnen aanstellen. Zowel de Commissie als het Europees Parlement wordt hierdoor belangrijker (ten koste van de Raad). Met het democratisch ge-

Adriaan Schout is senior research fellow en coordinator Europe bij Instituut Clingendael; **Thijs Buirma** was in de periode juli-december 2013, na afronding van zijn master Conflict Resolution and Governance aan de Universiteit van Amsterdam, stagiair en vervolgens-project-assistent bij Instituut Clingendael.

wicht van het EP achter de Commissiepresident is de kans aanwezig dat de machtsbalans doorslaat in het voordeel van Barroso's opvolger, en ten koste van de opvolger van de president van de Raad (nu nog Van Rompuy).⁶ Daarnaast valt het te verwachten dat – nu de economische regelgeving met *two-pack*, *six-pack* e.d. wel ongeveer klaar is, de bankenunie in de stijgers staat en de Europese Centrale Bank belangrijke achtervangersrollen heeft ontwikkeld – de Europese Raad het wel veel rustiger zal krijgen en zich kan richten op bredere (abstractere) bespiegelingen over strategische koersen. Wat dan mogelijk rest, is vooral een versterkt tandem van EP en Commissie.

De tegenstelling tussen de verwachting dat de Commissie de verliezer zou zijn in de interinstitutionele balans – mede door het optreden van Barroso – enerzijds en de voortschrijdende 'regeringsvorming' van de Commissie anderzijds, vraagt om een nadere analyse van het tijdperk-Barroso.⁷ Natuurlijk gelden bij een beoordeling van een politiek-dynamische periode allerlei kwalificaties. De afgelopen tien jaar zijn gekenmerkt door onder andere de uitbreiding van 15 naar 28 lidstaten, het Verdrag van Lissabon, de eurocrisis en toegenomen afkalving van het draagvlak voor de EU. Verder hebben regeringsleiders het voortouw genomen en vooral het duo-Merkel/Sarkozy ('Merkozy') heeft de aandacht opgeëist, met een gedeelde hoofdrol voor de financiële markten.⁸ In zulke omstandigheden is het moeilijk te bepalen wie nu welke invloed heeft gehad. Het minste wat we kunnen doen, is kijken of indrukken over de uitholling van de Commissie door Barroso's lafhartigheid wel helemaal terecht zijn.

Deze analyse van de interinstitutionele verschuivingen gedurende tien jaar Barroso is historisch opgezet en begint met de perikelen rond zijn aanstelling in 2004. Vervolgens komen onder meer de omgang met de Raad en de eurocrisis aan bod. Ten slotte wordt ingegaan op wat de geschetste ontwikkeling voor Nederland betekent.

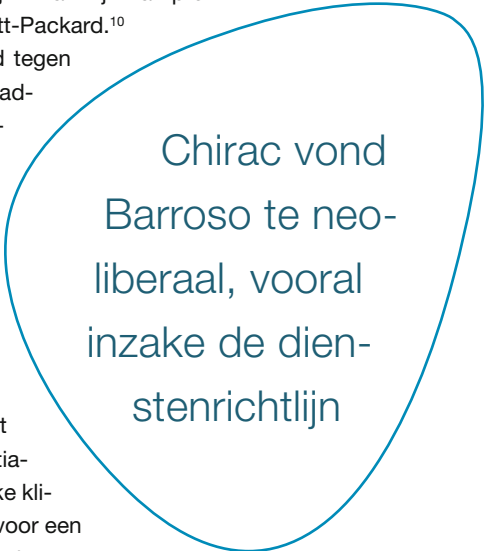
Politieke gevecht om aanstelling

Barroso werd in 2004 door de Raad aangedragen als compromisfiguur voor het Commissiepresidentschap, nadat andere kandidaten, zoals Guy Verhofstadt, te federalistisch en te charismatisch waren bevonden. Al voordat Barroso aantrad, ontstond zijn eerste krachtmeting met het Europees Parlement. In de hoorzittingen van individuele Commissarissen met Europarlementariërs kwam de Italiaanse kandidaat-commissaris

Buttiglione ten val doordat hij zich minachtend over vrouwen en homofielen had uitgelaten. De Commissie werd uiteindelijk drie weken later aangesteld, nadat Italië Frattini als vervanger voor Buttiglione had aangedragen.

Desalniettemin waren de vooruitzichten bij Barroso's aantreden goed. Hij verkeerde in de zeldzame situatie waarin de politieke kleur van de Raad, het EP en de Commissie aanzienlijk overeenstemde. Dit creëerde een momentum voor een centrum-rechtse koers en de mogelijkheid de ambitieuze *Strategische Doelstellingen 2005-2009* te formuleren, gericht op welvaart en solidariteit. Barroso's beleid werd echter direct gecompliceerd door tegengas van Jacques Chirac. De botsing met Chirac leverde hem de eerste verwijten op van "verkeerde inschattingen".⁹ Chirac vond Barroso te neo-liberaal, vooral inzake de dienstenrichtlijn. Frankrijk kampte net met ontslagen bij Hewlett-Packard.¹⁰

Omdat de Fransen indertijd tegen de Europese grondwet hadden gestemd, waren lidstaten Chirac ter wille in gevoelige EU-kwesties. Ook in Nederland en andere lidstaten was men geschrokken van het afschieten van de 'grondwet' in 2005 en de opstekende aversie tegen de EU. Vervolgens wordt Barroso een gebrek aan initiatieven verweten. Het politieke klimaat zat gewoon niet mee voor een ambitieuze Commissie-agenda.



Chirac vond
Barroso te neo-
liberaal, vooral
inzake de dien-
stenrichtlijn

Het verwijt niet met de goede agenda te komen, volgt overigens bijna automatisch uit de wijze waarop de president tot nu toe is aangesteld. Het gevecht in de Raad over de aanstellingen gaat over het land (liefst klein) en de persoon (liefst uit de EU Raad en pragmatisch ingesteld), maar niet over beleidsprioriteiten. Vervolgens moet de gloednieuwe kandidaat, met een kersverse ploeg commissarissen, het gevecht om de gunsten van het EP aangaan. In deze onderhandelingen gaat het niet alleen om beleid, maar ook om machtsvragen en politieke nederigheid. Tot en met Barroso is het zoeken van legitimiteit voor een politieke agenda een proces van voorzichtige omgang met zowel lidstaten als EP. Ter vergelijking, als een nationale regeringsploeg aantreedt, is reeds maanden gedebatteerd over beleidsprioriteiten en is door de verkiezingen draagvlak gekweekt voor beleidskeuzen. Een nieuwe Commissiepresident

José Manuel Barroso.
Europarlementariërs en
critici schets(t)en een
beeld van hem als visie-
loos schoothondje van
de grote landen. Foto
Algimantas Balezentis/BDF



heeft nog geen richting, laat staan enig inhoudelijk of persoonlijk draagvlak.

Schoothondje van de Raad?

Na zijn botsing met Chirac hield Barroso zich koest en vermeed hij aanvaringen met regeringsleiders. Europarlementariërs en critici schetsen daarom een beeld van Barroso als visieloos schoothondje van de grote landen.¹¹ Het initiatiefrecht van de Commissie was in hun ogen veronachtzaamd en vervangen door volgzzaamheid aan de Raad. Typerend was het klimaatbeleid, dat pas op gang kwam toen regeringsleiders zich daarmee bezig gingen houden in de aanloop naar de klimaattop in Kopenhagen (2009).¹² Verwijten van passiviteit en een te grote gerichtheid op de Raad zijn begrijpelijk en terecht. Ze werden sterker in zijn tweede periode tijdens de eurocrisis en de irritatie onder Europarlementariërs nam toe, wanneer hij wel grote gebaren maakte in voordrachten voor het EP, maar draalde met de opvolging van zijn initiatieven.¹³ De kritiek van zijn politisering richting de Raad is begrijpelijk en terecht.

Het was eigenlijk vreemd dat vanaf het begin in 2004 veel verwacht werd van een Commissiepresident. Barroso (of beter: de EU) stond voor diverse uitdagingen. De eurosceptis was toegenomen. Ook was belangrijk dat lidstaten, in het bijzonder Duitsland en Nederland, afkerig zijn geweest van Commissiebetrokkenheid in de eurocrisis. Zo hamerde minister van financiën De Jager, deels uit wantrouwen tegen de Commissie, op betrokkenheid van het IMF bij

probleemlanden. Het EFSF (en later ESM) mocht niet bij de Commissie worden ondergebracht door de Raad, en kwam zo in Luxemburg terecht. Het EFSF werd overigens een European Financial Stability *Facility*, omdat het geen *EU-fonds* mocht heten. Het was niet de tijd om taken van de Commissie als communautaire instelling uit te breiden. Banktoezicht werd bewust weggehouden bij de Commissie en bij de ECB geplaatst. De redenen hiervoor waren divers, maar de vrees voor een machtige Commissie speelde zeker mee.

Kortom, het tij zat Barroso niet mee. Daarenboven, de eurocrisis heeft vanaf het begin in 2008/2009 gedreigd te leiden tot Europeanisering op het terrein waar soevereiniteit traditioneel is gekoesterd, te weten economisch en budgettair beleid.

Bovendien moest hij vanaf 2004 de organisatie van de Commissie en van het bestaande EU-beleid op orde brengen. Na het activisme van Delors en met de aanstaande Oostwaartse uitbreiding (bijna verdubbeling), was gekozen voor rust ("verdieping in plaats van uitbreiding")¹⁴ en was het hard nodig dat de ingezette reorganisaties van de Commissie onder voorgangers Santer (gevallen in 1999) en Prodi (verscheurd door interne strijd) zouden doorgaan. Daarbij, ook als instelling moest de Commissie haar organisatie aanpassen en reorganiseren. De gekozen nadruk op het implementeren en uitvoeren van bestaand beleid van de Commissie had daarom voorkeur; ook in de Raad.

Barroso pakte de reorganisatie daadkrachtig op; hij zorgde voor hiërarchie binnen het chaotische en uitdijende college, bestaande uit nationale zwaargewichten. Dit lijkt technocratisch, maar het was zeker politiek gedurfd. Teneinde fragmentatie te doorbreken en om de invloed van lidstaten terug te dringen, voerde hij slim een grootschalige herschikking van topfuncties door. Hoewel lidstaten angstvallig de topposities in de gaten houden, verplaatste Barroso zonder rugspreek bijna alle 'nationale vlaggetjes' binnen de directoraten-generaal.¹⁵ Ook verbeterde de kwaliteit van beleidsvoorstellen onder zijn bewind sterk door een systeem van geïntegreerde *impact assessments* in te voeren – Nederland zou hier nog de nodige lessen uit kunnen trekken.¹⁶ De Commissie is zodoende geëvolueerd van Franse-stijl-politieke bureaucratie naar een Britse-stijl-bestuurssysteem, waar argumenten en inhoud tellen.

Ook mag niet vergeten worden dat Barroso niet terugschrok voor het nemen van gevoelige maatregelen. In de weken dat kranten klaagden over gebrek aan durf van de Commissie en waarin het initiatief in de eurocrisis werd overgelaten aan regeringsleiders, werden voorstellen voor inperkingen van bankensteun en banktoezicht gepubliceerd. Hoe gevoelig dat lag, bleek bijvoorbeeld uit de kritiek op de opgelegde opsplitsing van de ING.¹⁷ Slappe knieën bleken evenmin bij het stopzetten van Duitse en Franse bevoordeling van heilige huizen als Opel, Peugeot en Citroën.¹⁸ Tijdens een crisistop werd de Franse regering, en dus Sarkozy, zelfs te schande gezet over uitzettingen van Roma, waarbij individuele mensenrechten werden geschonden.

Zo zijn nog vele voorbeelden te geven van grote en kleine landen die zijn aangepakt (zie bijvoorbeeld de antidumpingmaatregelen tegen Chinese zonnepanelen, die voor Duitsland hogere kosten betekenen). Evenzo heeft de Commissie verwoed weerstand geboden tegen politieke druk uit landen als Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk op het Europese asiel- en migratiebeleid. Dat de politieke druk steeds gepareerd is met de vraag naar *feitelijke* informatie over de proportionaliteit van de misstanden,

is hierbij typerend – de Commissie heeft zelfs gewaarschuwd voor hysterische reacties rond dit thema.¹⁹ Daarbij, Barroso's blauwdruk voor een federalistische EMU is zeker geen product van een lafaard geweest. Politici mogen het dan afdoen als luchtfietserij, zelf hebben ze het niet aangedurfd met vergezichten te komen en het zou wel eens kunnen dat Barroso's blauwdruk meer realiteitszin heeft dan regeringsleiders hebben durven toegeven. In veel opzichten heeft Barroso hiermee de onafhankelijkheid van de Commissie verdedigd.

Politisering van de Commissie

Om na zijn herverkiezing (2009) steun van het Europees Parlement te verkrijgen, moest Barroso een soort regeringsprogramma schrijven. Dit novum – van politieke verantwoording bond hem sterker aan het EP. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over regelmatig overleg tussen de presidenten van Commissie en Parlement, alsmede over de aanbidding van het werkprogramma van de Commissie aan het EP in september (een paar weken voordat het naar de Raad wordt gestuurd). Deze veranderingen maken de vergelijking met een nationale regering mogelijk. Binnen die politieke ambitie van zowel het EP als van Barroso past ook de ingevoerde traditie van de presidentiële 'staat van de unie'-speech, ter opening van het Europese parlementaire jaar.

Tezamen met de interne reorganisatie/centralisatie van de Commissie hoopte Barroso hiermee zichtbaarder te zijn als (politieke) baas van de Commissie. Zijn eigen 'presidentialisering' was nodig om op te kunnen boksen tegen de presidentialisering van de Raad door de instelling van een president van de Europese Raad en tegen de zichtbare rol van de regeringsleiders in de economische crisis.²⁰ Naar buiten toe wilde Barroso het gezicht van de Commissie zijn en werkte hij hard aan het verstevigen van de band met het EP. Stroomlijning binnen de Commissie was daarvoor nodig.

Het beeld zou aan Barroso gaan kleven dat zijn presidentialisering het aflegde tegen de status van de andere president van Europa: Herman Van Rompuy. De functie van president van de

Barroso
schrok niet
terug voor het
nemen van
gevoelige
maatregelen

Europese Raad vloeide voort uit het Verdrag van Lissabon. Kanshebber Tony Blair werd bewust gepasseerd, onder meer omdat de overheden van de Benelux-landen hadden aangestuurd op een leider die de interinstitutionele balans minder zou verstoren en zou vasthouden aan de communautaire methode.²¹ De keuze voor Van Rompuy kwam voort uit de behoefte aan efficiënter management van de Raad en het verlangen naar een voorzitter die geen bedreiging zou vormen voor de controle van lidstaten over de snelheid en richting van de Europese integratie.²²

Voorals toe Van Rompuy, op voordracht van Frankrijk en Duitsland, de *Taskforce Economic Governance* ging leiden, voelde Barroso zich aangetast in zijn rol als initiatiefnemer voor wetgeving. Deze *taskforce* liep echter weldra vast, waarna Barroso het traditionele initiatiefrecht herpakte en de *six-pack*-maatregelen introduceerde, die uiteindelijk zonder veel wijzigingen werden aangenomen.²³ Tekenend was dat de grootste splijtzwam van automatische sanctie bij overtreding van het Stabiliteits- en Groeipact werd afgezwakt tijdens een onderonsje van Merkel en Sarkozy in het Franse badplaatsje Deauville in oktober 2011. Het EP, op zijn beurt, krikte de ambities van de maatregelen weer omhoog. Het tandem-Commissie/EP betekende hier meer voor het Nederlandse belang dan de Europese Raad.²⁴

De oogst van Barroso's decennium

Het passieve en zelfs laffe beeld dat aan Barroso kleefde, doet hem niet volledig recht. Hij is niet louter de technocraat geweest die de Raad heeft gevolgd. Een deel van zijn zwakke imago is zeker terug te voeren op de Europese gevoeligheden, zoals eerst de noodzaak rust te creëren ondanks de uitbreiding, en de toenemende kritiek op de EU. Tijdens zijn tweede periode is het vooral om het Europese economische bestuur gegaan, en dat is bij uitstek een onderwerp geweest dat lidstaten zelf in de hand hebben willen houden. Ondertussen heeft Barroso leiding gegeven aan interne hervormingen en professionalisering van de Commissie en heeft hij daarbij een zeker overwicht weten af te dwingen als president van een topzwaar college.

Beleidsmatig is zijn grijze ineffectieve imago ook niet geheel verdiend. Initiatieven zoals inzake voorkoming bankensteun en opbouw bankenunie, versterking van het economische toezicht en zeker zijn blauwdruk voor federalisering van het economisch bestuur zijn gewaagd. Dat hij

toch als schoothondje is afgeschilderd, komt vooral doordat hij vaak afwachtend is geweest en belangrijke initiatieven, zoals de blauwdruk, niet heeft doorgezet. Zijn inschatting dat het alleen op ruzie met de Raad zou uitlopen, is misschien wel degelijk terecht. Een van de belangrijkste kenmerken van een Commissiepresident is dat hij weet welk gevecht hij moet aangaan.

Belangrijker dan zijn persoonlijk functioneren en dan beleidsontwikkelingen, is de ontwikkeling van zijn functie geweest binnen het interinstitutionele krachtenveld. De weg richting federalisering lijkt te zijn ingeslagen, mede doordat het economisch bestuur vorm begint te krijgen en omdat het EP een grotere greep heeft gekregen op de aanstelling van de Commissiepresident en op de programmering van de Commissieagenda. Bij Barroso's aantreden bestond de EU vooral uit de interne markt (gebaseerd op de technocratische Jean Monnet-methode). Die is uitgebreid met economisch beleid, waarbij het gaat om traditionele links-rechts-tegenstellingen (bezuinigit Frankrijk genoeg en/of moet Duitsland meer uitgeven?). Hiermee is de Commissie dus ook gepolitiseerd richting het Europees Parlement.

Barroso's decennium is daarmee een decennium van regeringsvorming geweest. Deze regeringsvorming van de Commissie is onvermijdelijk gebleken, zeker omdat lidstaten zelf veelal zwakke instituties hebben. Zodoende lijkt *'this time it's different'* als constatering geenszins misplaatst. Het doet afbreuk aan de onafhankelijkheid van de Commissie, omdat het een meer politiek orgaan wordt – of zoals Barroso de Commissie trefvend tweeslachtig voorstelde: *"the independent European authority, and overseen by the European Parliament"*.²⁵ Men is onafhankelijk óf een politiek orgaan; één van beide. Deze regeringsvorming van de Commissie lijkt ten koste te gaan van de positie van de Raad en zijn president. Vandaar dat landen als Duitsland en Nederland in de Raad de invloed van het EP proberen terug te dringen door ver vóór de Europarlementsverkiezingen te verkondigen dat de Raad zelf met een kandidaat-opvolger voor Barroso zal komen.

In dit interinstitutionele gevecht heeft Barroso drie ballen in de lucht gehouden. Hij heeft de onafhankelijkheid van de Commissie verdedigd, is responsief geweest ten opzichte van de Raad en heeft de politisering richting het EP versterkt. Wat de Commissie dus nu nog is, en aan wie het verantwoording verschuldigd is, is in toenemende mate onduidelijk geworden. De indruk bestaat echter, onder andere bij Timmermans, dat dit

vooral een versterking van de politisering richting het EP heeft betekend.

Nederland houdt van rust in machtsbalansen op het Europese continent.²⁶ In 2009 leek de positie van de Commissie verzwakt door het Verdrag van Lissabon en werd in Benelux-verband aangedrongen op versterking van de Commissie. Gezien de paradoxale ontwikkeling dat onder (de als zwak veronderstelde) Barroso de federalisering heeft doorgezet, is het begrijpelijk dat Timmermans eind 2013 in de *Financial Times* aanstuurt op een versterking van invloed van de Raad.²⁷ Nederland blijft hiermee trouw aan zijn traditionele rol als bewaarder van de balans op het continent – ditmaal dan tussen EP, Commissie en Raad.

Duidelijk is dat onder Barroso de Commissie uit twee delen is komen te bestaan: een onafhankelijk technisch-juridisch deel, dat verantwoordelijk is voor de interne marktwetgeving; en een politiek deel, dat economische beleidslijnen uitzet en bewaakt. Het EP reageert daarop door zijn poli-

tieke greep op de Commissie te verstevigen. De aanbevelingen van Rehn, en de besluiten van de ECB, betreffen per slot van rekening herverdelingsvraagstukken.

De afgelopen tien jaar is er veel gebeurd in de EU, met de versterking van toezicht op banken, de ontwikkeling van de hoog-politieke economisch poot in het Europese beleid en verschuivingen binnen de interinstitutionele balans richting het tandem van EP en Commissie. Barroso heeft hier zeker in meegespeeld, de richting van regeringsvorming bevordert en de interne en externe verhoudingen van de Commissie erop aangepast. Hoewel Barroso een zwak imago heeft, kan hij evenzeer als *smooth operator* gekenmerkt worden.²⁸ Barroso had processen gemakkelijk kunnen verstoren en binnen en met de Raad kunnen opspelen. Daartegenover wordt Van Rompuy als president van de Raad algemeen omschreven als een slimme invloedrijke man, maar de toekomst moet uitwijzen of Barroso toch niet meer bereikt heeft. Wie het laatst lacht.

NOTEN

- 1 De officiële Nederlandse vertaling is 'voorzitter', maar de Duitse vertaling is *der Präsident* en niet *der Vorsitz*. 'President' is de meer gangbare term in de lidstaten dan voorzitter. Daarbij, met de prominente rol van de Europese Raad en de versterking van Barroso's eigen positie in de Commissie, wordt in de EU gesproken over 'presidentialisering'. Zie: A. Schout, M. van den Berghe & R. Mor, 'Wordt de EU intergouvernementeler?', *Internationale Spectator*, jrg. 63, nr. 9, september 2009, blz. 416-42). Net als Delors kan Barroso in principe voor een nieuwe termijn gekozen worden.
- 2 P. Berès, 'La réforme du traité dont l'euro a besoin', *Le Monde*, 31 januari 2011; 'The Désillusion: French increasingly think Europe is the problem, not the solution', *The Economist*, 15 november 2013; P. Kaczynski, 'The European Commission 2004-09: A politically weakened institution? Views from the National Capitals', *EPIN Working Paper*, no. 23, 2009.
- 3 Ch. Kupchan, 'As nationalism rises, will the European Union fall?', *The Washington Post*, 29 augustus 2010.
- 4 Voor deze Barroso-evaluatie hebben wij naast de gebruikelijke medias-tukken en wetenschappelijke bronnen twaalf mensen geïnterviewd om een beeld te krijgen van de beoordeling onder ambtenaren en politici in Nederland en 'Brussel'. Enkele van deze interviews zijn terug te vinden op www.EUforum.nl
- 5 Schout e.a., a.w. *noot 1*.
- 6 Het is de vraag of de Raad een kandidaat naar voren laat schuiven door het EP. Merkel en anderen proberen een kandidaat voor te leggen aan het EP. (T. Vogel, 'Merkel speaks out on appointment of commission president', *European Voice*, 31 oktober 2013).
- 7 A. Schout, 'De onderbelichte beoordelingsfactoren voor Barroso', *EUforum.nl*, 16 oktober 2013.
- 8 A. Schout, & J. Rood, 'Europa voorbij de beeldvorming', in: A. Schout & J. Rood (red.), *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom Lemma, 2013.
- 9 G.-J. Gerbrandy, 'Barroso schopt naar beneden en likt naar boven', *EUforum.nl*, 11 oktober 2013.
- 10 Bert Lanting, 'Barroso haalt hard uit naar president Chirac', *de Volkskrant*, 7 oktober 2005.
- 11 J. van der Kris, 'Grote woorden en kleine projecten', *NRC Handelsblad*, 17 juni 2009.
- 12 B. Eickhout, 'Barroso als boegbeeld van de technocraat die niet weet wat buiten Brussel speelt', *EUforum.nl*, 23 september 2013.
- 13 Euractiv, *MEPs unimpressed with Barroso's state of the union*, 11 september 2013.
- 14 M. Cini, 'Pragmatism prevails: Barroso's European Commission', *Chatham House European Programme Briefing Paper* 05/01, 2005.
- 15 A. Schout, 'Barroso is uitstekend voorzitter', *de Volkskrant*, 14 september 2009.
- 16 A. Schout & J. Sleifer, 'A public administration take on legitimacy: Better Regulation as multilevel governance challenge', in: M. Ambrus, K. Arts, E. Hey & H. Raulus (red.), *The Role of 'Experts' in International Decision-Making: Advisors, Decision-Makers or Irrelevant*, Cambridge University Press, 2014.
- 17 J. van der Does Willebois, 'Marginaliseer Nederland niet', *Financieel Dagblad*, 11 november 2009.
- 18 C. de Gruyter, 'Wij moeten ongeloflijk op de bok zitten', *NRC Handelsblad*, 10 juli 2009.
- 19 S. Deira, 'Cameron opent aanval op migratie vanuit de Europese Unie', *Elsevier*, 27 november 2013.
- 20 Schout e.a., a.w. *noot 1*.
- 21 H. Mahony, 'Barroso fears powerful "European president"', *EUobserver*, 8 oktober 2009.
- 22 T. Barber, 'The Appointments of Herman van Rompuy en Catherine Asthon', *Journal of Common Market Studies*, jrg. 48, 2010, blz. 65.
- 23 Europese Commissie, A new EU economic governance – a comprehensive Commission package of proposals, 2010 (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm).
- 24 A. Schout, J.M. Wiersma & I. Ebben, 'Wel controle maar weinig visie: de Tweede Kamer en de Europese toppen', *Internationale Spectator*, jrg. 66, nr 10, oktober 2012, blz. 489-493.
- 25 J. Barroso, *State of the Union 2012 Address*. Speech/12/596, 12 september 2012.
- 26 P. Scheffer, *Nederland en het wederkerend geloof in de Europese status quo*, Amsterdam: Bert Bakker, 1988.
- 27 F. Timmermans, 'Monnet's Europe needs reform to fit the 21st century', *Financial Times*, 15 november 2013.
- 28 A. Schout, 'Barroso: Effectief Europees Leider', *De Morgen*, 16 september 2009.

Verder investeren in de EMU

Onder druk van de crisis van de financiële markten zijn de afgelopen jaren maatregelen genomen voor versterking van de EMU, maatregelen waartoe de lidstaten eerder niet bereid waren. Het Europees Stabiliteitsmechanisme is operationeel en het bestuur van de EMU is verstevigd en verbreed. In diverse probleemlanden wordt vaart gemaakt met hervormingen en de Bankenuie wordt in de steigers gezet. Er is dus goed geïnvesteerd in de EMU, maar het doordenken en doorvoeren van structurele oplossingen blijven nodig.

De Duitse Minister van Financiën, Wolfgang Schäuble, constateerde onlangs dat de paniek op de financiële markten rond de euro verdwenen is. De euro is stabiel, de risicopremies op de rente zijn gedaald en het besmettingsgevaar is geweken. De markten lijken vertrouwen te hebben in het vangnet van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de belofte van de president van de Europese Centrale Bank, Marit Draghi, om lidstaten in moeilijkheden die zich aan de voorwaarden houden, ongelimiteerd te steunen. Met deze maatregel en de eerdere driejaarlijkse leningen ter waarde van 1.000 miljard euro aan de Europese banken, heeft de ECB in feite tijd gekocht voor politici om structurele maatregelen te nemen teneinde de eurocrisis op te lossen.

Die tijd is ook benut om belangrijke voortgang te boeken. Het ESM is operationeel en het bestuur van de EMU is in relatief korte tijd verstevigd en verbreed. In diverse probleemlanden wordt vaart gemaakt met hervormingen. Aan een belangrijk element – de bankenuie – wordt echter nog gewerkt. Dat is ook begrijpelijk, omdat de lidstaten hiervoor pas in 2012 het licht op groen hebben gezet en de uitwerking ervan complex is. Maar de daadwerkelijke uitvoering van de bankenuie blijft urgent.

Of het nu voorzichtige economische herstel door zal zetten, hangt mede af van de voortgang die gemaakt wordt met de bankenuie en het opschonen van de bankbalansen als voorwaarde daarvoor en onderdeel daarvan. De economische crisis heeft geleid tot zeer hoge niveaus van de publieke en private schuld en werkloosheid. De

Europese economieën zijn hierdoor nog kwetsbaar. Structurele hervormingen blijven hard nodig; zeker ook gezien de vergrijzing die de economische groei onder druk zet en tot een opwaartse druk in de overheidsuitgaven leidt

Onderstaande tabellen schetsen de stand van zaken met betrekking tot het beleid en de economische resultaten in de EMU.

Economische situatie in de EMU

Onderdeel	Stand van zaken
Financiële stabiliteit	Risicopremies gedaald, besmettingsgevaar geweken
Schuldquote en tekorten.	Stabilisatie op hoog niveau, daardoor kwetsbaar
Private schulden	
Groei	Eerste teken van groei, maar fragiel
Werkloosheid	Hoog, loopt achter bij groeiherstel

Beleid en instituties in de EMU

Onderdeel	Stand van zaken
Governance EMU	Operationeel
EMS	Operationeel
Bankenuie	In wording
Interne markt	Verdere voortgang bij (digitale) diensten en netwerken mogelijk en gewenst
Hervormingen in de lidstaten	Voortgang in de programmalanden; vooral Frankrijk loopt achter

In dit artikel richten we ons op de structurele oplossingen, toegespitst op de bankenuie. Wij bespreken de voortgang daarin, de hordes die nog moeten worden genomen en de consistentie van

Marko Bos is directeur Economische Zaken bij de Sociaal-Economische Raad (SER); **Bart van Riel** is senior beleidsmedewerker bij dezelfde directie.

de keuzen, mede in het licht van subsidiariteit en democratische legitimatie. Wij gaan daarbij uit van de continuïteit van de EMU, in overeenstemming met het volgende zinnetje in het Duitse coalitieakkoord: “Deutschland steht zur gemeinsamen Währung.”¹ Wanneer René Cuperus de toekomst van het Europese project reduceert tot een keuze tussen een ‘Duits Europa’ en een ‘Brits Europa’,² dan kiezen wij voor een ‘Duits Europa’ – ook al is de Duitse inzet voor de EMU op onderdelen discutabel – omdat het alternatief evident in strijd is met het voortbestaan van de EMU.

Dat neemt overigens de uitdaging om hiervoor een breed maatschappelijk draagvlak te mobiliseren, absoluut niet weg. Gelukkig is er in het eurogebied – met uitzondering van Cyprus en Portugal – nog steeds een meerderheid van de bevolking (gemiddeld 57%) die de euro een goede zaak voor het eigen land vindt.³ Maar die meerderheid is door de financiële crisis geslonken en behoeft nadrukkelijk versterking. Daarbij verwachten wij dat meer vertrouwen zal uitgaan van weloverwogen investeringen in de stabiliteit van de EMU, dan van doormodderen en het uit de weg gaan van lastige keuzen, in de hoop dat de problemen na verloop van tijd zullen overgaan. Die investeringen zijn niet gericht op de ambitie van een ‘Grote Europese Sprong Voorwaarts’, maar dienen simpelweg om de voorwaarden te scheppen voor financiële stabiliteit en herstel van economische groei en werkgelegenheid in Europa.

Achtergrond: Van EMU ‘light’ naar Maastricht 2.0

Om de achtergrond van de recente maatregelen en voornemens te begrijpen, is het nodig terug te gaan naar de keuzen die in de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht zijn gemaakt, alsmede de voorbereiding daarvan in het Delors-rapport uit 1989.⁴ De politieke leiders hebben toen gekozen voor een EMU die maximale beleidsruimte bood aan de lidstaten – duidelijk meer ruimte bijvoorbeeld dan in het eerdere Rapport Werner (1970) was voorzien. In dat rapport werd nog gepleit voor een Europese begrotingsautoriteit.

Het ontzag voor de nationale beleidsautonomie kwam ten eerste tot uiting in de vormgeving van de buitensporige-tekortprocedure. Vanwege de geloofwaardigheid van het monetaire beleid werd het noodzakelijk geacht in het Verdrag van Maastricht maxima voor overheidstekort en overheidsschuld (als percentage van het bbp) op te

nemen. Daar is veel kritiek op geweest. Die kritiek betrof zowel de specifieke grenzen van 3% respectievelijk 60%, maar ook de vraag naar de ratio van dergelijke regels: zijn de externe effecten van een onverantwoord begrotingsbeleid wel zo groot in een monetaire unie?

Met de wijsheid van nu, kan gesteld worden dat wat betreft de noodzaak van regels voor tekort en schuld de critici ongelijk hadden.⁵ De begrotingsproblemen van een van de kleinste lidstaten – Griekenland – leidden ertoe dat de gehele EMU op haar grondvesten schudde. De aandacht voor buitensporige tekorten was dus terecht. Het probleem was echter dat de lidstaten geacht werden elkaar bij de les te houden en dat bij het toezicht de Europese Commissie een ondergeschikte rol kreeg toebedeeld. Nadat een brede groep lidstaten was toegelaten tot de euro, doofde in een aantal lidstaten snel de prikkel tot verdere begrotingsconsolidatie. Dit leidde uiteindelijk tot een handavingscrisis van het Stabiliteits- en Groeipact.⁶

De voorkeur voor een maximale beleidsruimte kwam ten tweede tot uiting in het beperkte mandaat van de ECB en de beperkte reikwijdte van de afspraken over de coördinatie van het economisch beleid. De ECB kreeg geen expliciete

Het opnemen van maxima voor overheidstekort en overheidsschuld in het Verdrag van Maastricht heeft destijds tot veel kritiek geleid



De begrotingsproblemen van een van de kleinste lidstaten – Griekenland – leidden ertoe dat de gehele EMU op haar grondvesten schudde. Foto Duncan Hull

verantwoordelijkheid voor het handhaven van de financiële stabiliteit, maar zou alleen kunnen bijdragen aan “een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het banktoezicht en de stabiliteit van het financiële stelsel”. Alleen met unanimiteit kon besloten worden de ECB specifieke toezichtstaken te geven. Daartoe hebben de lidstaten pas onlangs, onder druk van de omstandigheden, besloten.

De sterke focus van de afspraken over het economisch beleid op de publieke schuld betekende dat onderliggende onevenwichtigheden in de economische groei, zoals zeepbellen in de huizenmarkt, buiten beeld bleven. Deze geringe aandacht voor financiële stabiliteit is de eurozone duur komen te staan. De roekeloze kredietverlening in en aan Ierland, Spanje, Portugal en Griekenland leidde ertoe dat via verschillende kanalen de in het Verdrag opgeworpen dam tegen buitensporige tekorten gepasseerd werd, toen de zeepbellen in de economie barstten.⁷ Daarnaast hadden in het bijzonder de ontwikkelingen in Griekenland en Portugal al laten zien dat de fundamenten voor deze dam niet stevig genoeg waren. De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen getroffen om bovengenoemde weeffouten te herstellen. De

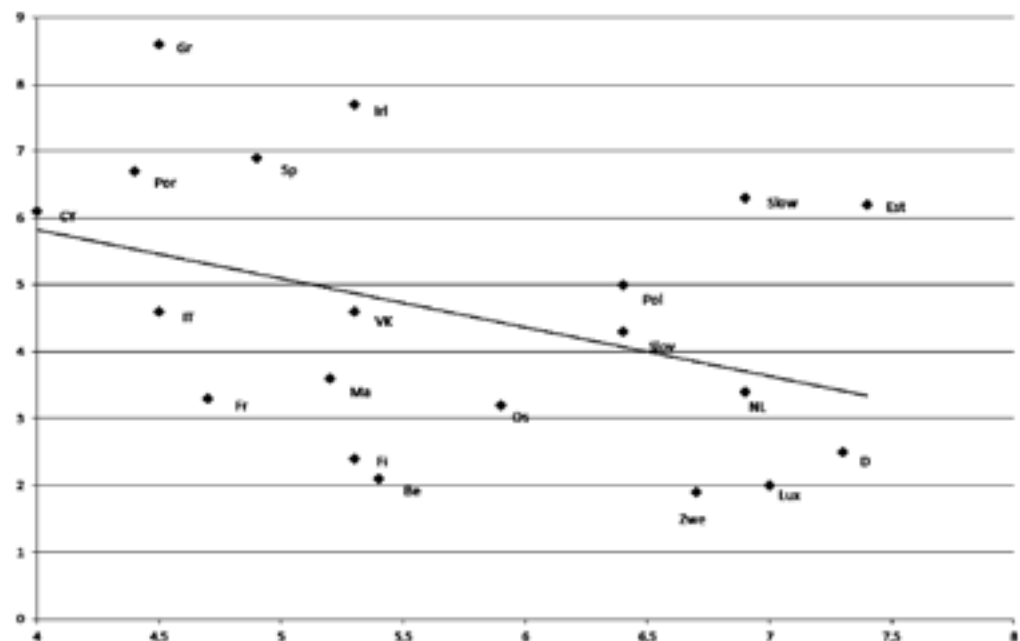
economische beleidscoördinatie is verbreed naar macro-economische onevenwichtigheden, en verdiept door versterking van het toezicht van de Europese Commissie. Daarnaast is besloten een bankenunie aan te gaan.

Verbreiding en versterking van de economische beleidscoördinatie

De maatregelen die op dit terrein zijn genomen, hebben overwegend betrekking op de lidstaten in de eurozone. Ze hebben vier hoofdkenmerken:

1. Ze versterken de positie van de Europese Commissie (o.a. door het lastiger te maken aanbevelingen van de Commissie in de Raad weg te stemmen en door versterking van het toezicht in de zogeheten programmalanden);
2. Ze verfijnen de regels (o.a. door meer te sturen op het structurele begrotingssaldo);
3. Ze verankeren de afspraken in het nationale beleid (o.a. via het *fiscal compact* en het instellen van een Europees semester); en
4. Ze verbreden de reikwijdte van de coördinatie via de aandacht voor macro-economische onevenwichtigheden.

Figuur 1. Indicator structurele aanpassingen en hervormingen (verticale as) en indicator gezondheid van de economie (horizontale as), 20 EU-lidstaten (2013)



Bron: samengesteld op basis van de Europlus monitor 2013, Lisbon Council.

Toelichting: Op de verticale as staat de score voor structurele aanpassingen en hervormingen (op vier vlakken: betalingsbalans; financieringstekort; loonkosten; en de OESO-hervormingsindicator). Op de horizontale as staat de score voor de gezondheid van de economie (ook op vier vlakken: trendmatige groei; concurrentievermogen; houdbaarheid van overheidsfinanciën; en veerkracht na financiële schokken).

Zie voor details: Lisbon Council, *The 2013 Europlus monitor – From Pain to Gain*, december 2013 (www.lisboncouncil.net).

De eerste ervaringen laten zien dat de Europese Commissie behoedzaam met haar nieuwe bevoegdheden omgaat. Bij het toezicht op het terugdringen van de buitensporige overheidstekorten wordt getracht geen onnodige schade aan de economie toe te brengen door temporisering en maatwerk in de schuldreductie en het ontzien van uitgaven in onderwys.

Positief is ook dat het tempo van structurele aanpassingen en hervormingen over het algemeen het hoogst is in die lidstaten waar dat, gezien de staat van de economie, ook het meest nodig is. Figuur 1 laat dat zien: de hoogste scores op de verticale as (van de structurele hervormingen) vinden we bij landen met lage scores voor economische gezondheid (op de horizontale as). Dit komt vooral door de (afgedwongen) inspanningen in de programmalanden: Griekenland, Ierland, Spanje, Portugal en Cyprus (linksboven). De lijn in fig. 1 geeft het gemiddelde verband (voor de 20 EU-landen) tussen beide indicatoren aan. Nederland bevindt zich vlak bij het gemiddelde, met een relatief hoge score voor gezondheid van de economie en een relatief lage score voor structurele aanpassingen. Verontrustend is dat het hervormingstempo duidelijk achterblijft in twee grote eurolanden: Frankrijk en Italië, waar hervormingen nog veel groeipotentieel zouden kunnen losmaken. Volgens de Lisbon Council is het gevaar groot dat Frankrijk zich zonder verdere hervormingen ontwikkelt tot de zieke man van Europa en daarmee een bedreiging gaat vormen voor de herwonnen stabiliteit. Dit roept de vraag op of de huidige maatregelen ver genoeg gaan. Hierbij is ook een nog weinig opgemerkte zinsnede uit het Duitse coalitie-akkoord van belang, waarin het voornemen wordt uitgesproken de economische beleidscoördinatie verder te versterken en hiervoor de “vertraglichen Grundlagen der Wirtschafts- und Währungsunion an [zu] passen”. Gezien de huidige Britse opstelling is het de vraag of het opstarten van een proces om het Verdrag te veranderen, nu wel zo’n goed idee is.

Bankenunie

In 2012 heeft de Europese Raad besloten tot instelling van een bankenunie. Wat beweegt de lidstaten hiertoe? Dat is vooral de riskant gebleken verstrengeling van overheden met olopende schuldposities en een onvoldoende gekapitaliseerd bankwezen dat veel van de staatsobligaties op de balans heeft staan. De bankenunie moet die verstrengeling doorbreken en daarmee de fragmentatie en onzekerheid op financiële markten die daarvan de gevolgen zijn, wegnemen. De verwachting is dat de bankenunie financierings-

voorwaarden voor kwetsbare overheden en banken gaat verbeteren.

Met de bankenunie wordt een belangrijke weef-fout hersteld. Door de vrijmaking van het kapitaal-verkeer, de voltooiing van de interne markt voor financiële diensten en de invoering van de euro, is de integratie van financiële markten en instellingen sterk toegenomen. Daardoor wordt de euro-zone geconfronteerd met een financieel trilemma. Van de drie desiderata – financiële stabiliteit, financiële integratie en nationaal financieel beleid (waaronder toezicht op het bankwezen) – zijn er maar twee simultaan te verwezenlijken.⁸ Het belang van financiële stabiliteit is door de financieel-economische crisis wel aangetoond. Als men kiest voor financiële integratie, dan hoort daar een effectief gemeenschappelijk toezicht op financiële markten en instellingen bij.

Een toezichthouder moet daarvoor kunnen beschikken over de middelen om effectief in te grijpen en een financiële instelling desnoods te sluiten. Dat vraagt om een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM), met bijbehorende financiële middelen waaruit zo nodig kan worden geput. Een derde element is een geharmoniseerd depositogarantiesysteem (met een garantie tot 100.000 euro voor particuliere rekeninghouders, te financieren door het bankwezen). Daarmee zijn de drie basiselementen van de zogenoemde Bankenunie aangeduid. Dit alles moet uiteraard berusten op gemeenschappelijke regels voor banken: het ‘single rule book’, met onder meer kapitaal- en liquiditeitseisen. Ook hebben de lidstaten afspraken gemaakt over ‘bail in’: de kosten van een eventuele afwikkeling van een bank worden voortaan zoveel mogelijk gedragen door crediteuren en het bankwezen zelf.

Het gemeenschappelijk toezichtmechanisme staat in de steigers. De ECB wordt vanaf eind 2014 eindverantwoordelijk voor het toezicht op banken in de eurozone. Het dagelijks toezicht door de ECB zal zijn toegespitst op de 128 grootste, internationaal opererende banken (die samen goed zijn voor 85% van de activa van het bankensysteem in de eurozone). De ECB dringt aan op de spoedige inwerkingtreding van het GAM.⁹ De basis van het GAM is de bovengenoemde ‘bail in’ van aandeelhouders en crediteuren van de bank. Daarnaast is een fonds nodig als achtervang: een ‘eurozone-breed verzekeringsmechanisme’. Dit fonds moet worden gevoed met bijdragen van alle banken die onder het GAM vallen. De Europese Commissie heeft voorgesteld om in tien jaar een fonds van ten minste 1% van de gedekte deposi-

De Bankenunie vereist een be- duidende over- dracht van toe- zichthoudende bevoegdheden aan de EU

to's in het bankenstelsel van de deelnemende lidstaten op te bouwen (dat is zo'n 55 miljard euro). De lidstaten stemmen daarmee in, maar willen het fonds in nationale compartimenten opdelen, die in de loop van die tien jaar geleidelijk worden opgeheven. Dat beperkt de effectieve inzetbaarheid van het fonds – dat overigens ook uiteindelijk, in 2026, te klein zal zijn om een systeemcrisis aan te kunnen. De werking van het afwikkelingsfonds wordt in een intergouvernementeel verdrag vastgelegd.

Tot het GAM-regime zouden alleen gezonde banken moeten kunnen toetreden. De komende tijd worden de balansen van de Europese banken aan een *Asset Quality Review* (AQR) onderworpen. Daaruit zal waarschijnlijk voor diverse banken uit verscheidene lidstaten – in Noord en Zuid¹⁰ – de noodzaak van versterking van hun kapitaalbasis naar voren komen. De schattingen van de behoeften aan herkapitalisatie lopen uiteen van 50 tot 650 miljard euro.¹¹ De ECB en de lidstaten komen daarbij voor een dilemma te staan. Enerzijds is het belang van een grondige beoordeling van de banken groot; anderzijds kan bij een scherpe AQR naar voren komen dat er onvoldoende (particuliere en publieke) middelen beschikbaar zijn om de gebleken kapitaaltekorten op korte termijn te verhelpen. Daarom is het zaak dat alle lidstaten *vooraf* concreet aangeven hoe zij de kosten van een noodzakelijke herkapitalisatie resp. afwikkeling van banken gaan regelen.¹² Het zou goed zijn om betrokken lidstaten voor herkapitalisatie en nationale achtervang vereenvoudigde toegang tot het noodfonds ESM te geven. Erfenissen uit het verleden moeten niet als blokkade voor de inwerkingtreding van de bankenunie gaan fungeren; voor ideaaltypische afwikkelingen daarvan ontbreekt de tijd. Wél is het zaak naar de toekomst toe de 'moral hazard' binnen de perken te houden.

De bankenunie houdt een substantiële verdieping van de interne markt in en vergt zonder meer een beduidende overdracht van (toezichthoudende) bevoegdheden aan de EU.

Het GAM introduceert via de fondsvorming een belangrijke vorm van risicodeling. Die is van doorslaggevend belang om de verstrengeling van banken en overheden te doorbreken, maar gaat op aandringen van o.a. Duitsland helaas pas op lange termijn echt werken. Het is goed om te bedenken dat ook thans al risicodeling plaatsvindt, zij het vooral impliciet via de balans van de ECB. Dan is een weloverwogen systeem in het kader van het GAM te verkiezen.

Bovendien is de besluitvorming over de inzet van het fonds op aandringen van lidstaten gecompliceerd. De ECB wijst er terecht op dat dit de slagvaardigheid van de toezichthouder beperkt. De afwikkeling van een bank moet in een weekend worden geregeld, en dat wordt lastig als een honderdtal mensen bij de besluitvorming moet worden betrokken.¹³ Het Europees Parlement maakt hier in de onderhandelingen met de Raad zeker een punt van.

Democratische verankering van de beleidscoördinatie

Door het Verdrag van Lissabon heeft het Europees Parlement een volwaardig medebeslissingsrecht verworven. De zwakke schakel is nu de afstand die de burger ervaart tot de Europese instellingen, met inbegrip van het EP. Deze ondermijnt het maatschappelijk draagvlak voor Europese integratie en samenwerking. Dit probleem speelt vooral bij de intensivering van de economische beleidscoördinatie, zowel bij het crisismanagement als in het kader van de structurele versterking van de EMU.

Fred van Staden vraagt terecht aandacht voor dit probleem.¹⁴ Hij ziet de oplossing in een zekere 'politisering' van de Europese Commissie, die de begrotingsdiscipline moet handhaven. Van Staden heeft groot gelijk wanneer hij vaststelt dat de toepassing van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact geen mechanische aangelegenheid is, maar ook een beoordeling vergt. Wat ons betreft gaat het dan echter primair om een zo goed mogelijke beoordeling van de feitelijke situatie en van de effecten van mogelijke aanpassingstrajecten. Een politiek-ideologische inkleuring van die beoordeling zou bij de huidige stand van de integratie afbreuk doen aan het gezag van de Europese Commissie en mogelijk wel helpen om vertrouwen te wekken bij de aanhangers van een bepaalde politieke familie, maar dat zou dan ten koste gaan van vervreemding van andersdenkenden. De politieke inkleuring (of inbedding) kunnen wij beter overlaten aan de (Europese) Raad, die – via de omgekeerde meerderheidsregel – nog enige invloed kan uitoefenen op het handhavingsbeleid.

Daarmee is het vraagstuk van de democratische legitimatie van het economisch bestuur nog niet weg. Van Staden heeft ook gelijk als hij zegt dat de sleutel nu niet bij uitbreiding van de bevoegdheden van het EP ligt. Niet alleen omdat het EP "een schouwtoneel zonder toeschouwers" is, maar ook omdat het economisch beleid, ondanks de

versterkte coördinatie in E(M)U-verband, primair een aangelegenheid van de lidstaten is en blijft.¹⁵ Dat geldt ook voor noodzakelijke aanpassingen en hervormingen. Zoals de Raad van State vaststelt: “De maatregelen die door lidstaten moeten worden genomen zijn geen dictaat van de Unie of van andere lidstaten, maar de consequentie van de situatie waarin men door eigen beleid is verzeild geraakt en van verplichtingen die al met het Stabiliteits- en Groeipact zijn aanvaard.”¹⁶ Het primaat voor het economisch en het begrotingsbeleid blijft bij de lidstaten berusten, maar de randvoorwaarden worden door steviger coördinatie en toezicht scherper getrokken. Over de keuzen die regeringen binnen die marges maken, zullen zij primair verantwoording aan hun eigen, nationale parlementen moeten afleggen. Het Europees Semester – dat een goede nationale verankering van de Europese beleidscoördinatie moet verzekeren – leidt daarbij tot een zekere verschuiving van de begrotingscyclus. Dat vraagt om een actieve betrokkenheid van nationale parlementen bij het Europees Semester; dit betreft hen meer direct bij de verplichting van de lidstaten hun economische beleid binnen de Unie te coördineren. Het EP heeft bij dit alles een aanvullende rol, bij de beoordeling van de ‘policy mix’ op communautair niveau. Daarbij kan worden aangesloten bij voorstellen van Jean-Claude Trichet, de voormalige president van de ECB, voor een “economische en begrotingsfederatie in uitzonderingsgevallen”.¹⁷ Het Verdrag van Maastricht houdt al een beperking in van de begrotingsautonomie “in uitzonderingsgevallen”. Trichet stelt voor dat maatregelen die in dat verband door de

Commissie zijn voorgesteld en door de Raad zijn goedgekeurd, ook nog de steun van een meerderheid van het EP (althans van dié leden die zijn verkozen in lidstaten van de eurozone) behoeven, alvorens in werking te treden. Daarbij wil hij een dialoog tussen het EP en het parlement van de betrokken lidstaat organiseren, om dit nationale parlement in staat te stellen uit te leggen waarom het de eerder voorgestelde aanbevelingen niet heeft kunnen uitvoeren. Omgekeerd kan het EP dan verklaren waarom communautair ingrijpen noodzakelijk is voor de stabiliteit en welvaart van de eurozone als geheel. Langs deze lijnen kan zich een Europese publieke ruimte gaan ontwikkelen die de kloof tussen burger (en ook de nationale politicus) en Europa helpt overbruggen.

Tot slot

Onder druk van de crisis – van financiële markten in het bijzonder – zijn de afgelopen jaren maatregelen voor versterking van de EMU genomen waartoe de lidstaten eerder niet bereid waren. Herhaaldelijk hebben regeringsleiders aan de rand van de afgrond lastige knopen doorgehakt. Met de onorthodoxe inzet van de ECB is nu kostbare tijd gewonnen voor het doordenken en doorvoeren van structurele oplossingen. Het is zaak dat politici deze tijd goed benutten. Hopelijk werkt het wegvallen van de acute tijdsdruk niet averechts en weerstaat men de verleiding zich achter de ECB te gaan verschuilen. Dat zou namelijk het vertrouwen van burgers in de EU en de euro geen goed doen en ook schade toebrengen aan de positie van de ECB.

NOTEN

- 1 Duitslands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, blz. 158.
- 2 René Cuperus, ‘Hoe hittebestendig is het Europees Project? De vuurproef van 2013’, *Internationale Spectator*, januari 2013, blz. 26-31.
- 3 In Nederland en Griekenland (!) ligt dit percentage met 58% net boven het eurozonegemiddelde; het zwaar beproefde Ierland scoort het hoogst met 72%. ‘Flash Eurobarometer 386, The Euro Area’, in oktober 2013 uitgevoerd door TNS Opinion & Social voor de Europese Commissie (DG ECFIN).
- 4 Zie uitgebreider: M. Seegers & B. van Riel, ‘De weeffouten in de EMU’, *Openbaar Bestuur*, nr. 11, 2012, blz. 2-6.
- 5 Zie: J. de Haan, ‘Het ongelijk van Willem Buiter’, *ESB* 95 (4587), 2010, blz. 372-373.
- 6 Zie B. van Riel, ‘De Europese Commissie en de handhaving van het Stabiliteits- en groeipact’, *Internationale Spectator*, november 2011, blz. 593-597.
- 7 Zie uitgebreider: M. Obstfeld, ‘Finance at centre stage: some lessons of the euro crisis’, *European Economy, Economic Papers* 493; 2013; N. Gilbert & J. Hessel, ‘De Europese overheidsfinanciën tijdens de crisis’, *ESB* 97 (4631), 2012, blz. 166-169.
- 8 Zie: Dirk Schoenmaker, ‘The Financial trilemma’, *Economics Letters*, 111 (2011), blz. 57-59.
- 9 Zie het advies van de ECB over het GAM, dd. 6 november 2013.
- 10 De banken in Noord-Europa hebben over het algemeen een veel smallere kapitaalbasis dan die in Zuid-Europa. Daar staat tegenover dat banken in Zuid-Europa vaak meer problemleningen op de balans hebben staan. Zie: Paul de Grauwe & Yuemei Ji, ‘Strong Governments, Weak Banks’, *CEPS Policy Brief no. 305*, 25 november 2013.
- 11 Silvia Merler & Guntram B. Wolff, ‘Ending Uncertainty: Recapitalisation under European Central Bank Supervision’, *Bruegel Policy Contribution 2013/18*, december 2013.
- 12 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden, november 2013.
- 13 Zie: Alex Barker & Sam Fleming, ‘Eurozone rules for failing banks raise prospect of red-tape burden’, *Financial Times*, 16 december 2013, blz. 1.
- 14 Fred van Staden, ‘De democratische verankering van de Europese begrotingsregels’, *Internationale Spectator*, november 2012, blz. 534-537.
- 15 Dit geldt uiteraard niet voor de totstandkoming van de bankenunie; deze vormt onderdeel van de interne markt.
- 16 Eerste Kamer, 33 454, AB, blz. 8.
- 17 Jean-Claude Trichet, *Reflections on Unconventional Monetary Policy Measures and on European Economic Governance: Towards an Economic and Fiscal Federation by Exception*, Mandeville-lezing, Rotterdam, 6 juni 2012 (zie www.eur.nl/mandeville/).

De EU als mensenrechtenprotagonist in de wereld van morgen

De invloed van de Europese Unie als mondiale mensenrechtenprotagonist staat ernstig onder druk. Geopolitieke machtsverschuivingen en ideologische waardenconflicten dwingen de EU om haar relaties met opkomende grootmachten en regionale organisaties strategischer vorm te geven en de mensenrechtenbeweging buiten Europa te versterken. Maar bovenal moet de Unie een krachtiger gemeenschappelijk buitenlands beleid gaan voeren waarin mensenrechten integraal zijn verankerd.

Geopolitieke en ideologische uitdagingen

De afgelopen decennia heeft de Europese Unie zichzelf duidelijk gemanifesteerd als waarden-gemeenschap, met de ambitie om ook buiten Europa bij te dragen aan de bescherming van mensenrechten, de democratische rechtsstaat en vrede. Het Verdrag van Lissabon vermeldt dat de EU berust op waarden van “eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten”, en dat de Unie als doel heeft deze waarden te bevorderen.¹ In 2012 werd daartoe het EU Strategisch Raamwerk en Actieplan Mensenrechten en Democratie aangenomen en met Stavros Lambrinidis een EU Speciaal Vertegenwoordiger voor Mensenrechten aangesteld.² De plaats en invloed van dit Europese waardenproject verandert echter wezenlijk in de zich aftekenende multipolaire wereld. De voortslepende economische malaise en de groeiende populariteit van populistische, xenofobische en eurosceptische bewegingen zet de waarborging van mensenrechten binnen de EU op de tocht. Buiten Europa neemt de relatieve invloed van de Unie om mensenrechten te beschermen en te bevorderen af.

Hieraan liggen twee fundamentele ontwikkelingen ten grondslag die de EU dwingen de aan zichzelf toebedeelde rol als voorvechter van mensenrech-

ten opnieuw vorm te geven. Allereerst wordt de EU uitgedaagd in haar doelstelling mensenrechten te bevorderen door geopolitieke veranderingen die de internationale constellatie een multipolair karakter geven. Mondiale grootmachten als de ‘BRIC’s’ worden op de voet gevolgd door regionale grootmachten als Indonesië, Mexico en Turkije. Hoewel hun wereldvisies en doelstellingen geenszins eenduidig zijn, kunnen de machtsverschuivingen op middellange termijn negatieve invloed hebben op het mondiale mensenrechtenregime. Autoritaire staten als China en Rusland streven duidelijk een ander waardenproject na dan de EU en zwichten zelden voor kritiek op hun interne mensenrechtenbeleid. Ook liberale democratieën als Brazilië en India houden er echter andere noties op na dan de EU wat betreft de inhoud, status en reikwijdte van het internationaal recht en van staatssoevereiniteit. Zo nemen deze landen een meer terughoudende positie in ten aanzien van de notie van *Responsibility to Respect* (RtoP), ofwel de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap te intervenieren bij (dreigende) grootschalige mensenrechtenschendingen. Zulke ontwikkelingen sturen de wereld richting een neo-Westfaalse orde, waarin progressieve interpretaties van het internationaal recht – en daarmee mensenrechten – het onderspit delven.

Doutje Lettinga en
Thijs van Lindert

werken voor het Bureau
Strategische Verkenningen
van Amnesty International
Nederland.

Een tweede uitdaging ligt op het ideologisch niveau. Het universele mensenrechtenproject zoals voorgestaan door de Verenigde Naties, internationale NGO's en de EU, heeft historische wortels in Europa. In de naoorlogse wereld konden mensenrechten geïnstitutionaliseerd worden, mede doordat ze de buitenlandspolitieke agenda dienden van westerse grote mogendheden als de Verenigde Staten, Frankrijk en Groot-Brittannië.³ In een post-westerse wereld kan de EU niet langer uitgaan van deze vanzelfsprekendheid van mensenrechten en democratie. Concurrerende ideologieën zullen terrein winnen. Vooral religieuze actoren, instituties en discoursen zullen naar verwachting een grotere sociaal-maatschappelijke en politieke rol vertolken in veel niet-westerse regio's en op mondiaal niveau.⁴ Door processen van globalisering en de verspreiding van ideeën en bewegingen over staatsgrenzen heen, zal de EU meer weerstand ondervinden tegen haar 'Europese' waardenproject, zowel binnen als buiten Europa en op statelijk als niet-staatelijk niveau.

Deze geopolitieke en ideologische verschuivingen ondermijnen de effectiviteit van de EU om mensenrechten in andere landen te beschermen en te bevorderen. Machthebbers in landen als China of Iran schilderen mensenrechten dikwijls af als westers gedachtegoed, en doen Europese kritiek op hun beleid af als neokoloniaal imperialisme. In een multipolaire wereld waarin niet-westerse staten minder afhankelijk worden van de EU, zal de export van een als 'Europees' verkocht waardenproject alleen maar meer weerstand oproepen. Klassieke methoden van de EU als dialoog, diplomatieke druk en sancties, kunnen daardoor minder effectief worden.⁵ Ook het stellen van mensenrechtenvoorwaarden in onderhandelingen over handelsverdragen en ontwikkelingshulp kan lastiger worden voor de EU. De opkomst van niet-westerse grootmachten brengt immers een hoop potentiële donoren mee, die niet of minder kritisch kijken naar het mensenrechtenbeleid van een land.⁶

Wil de EU in deze veranderende wereld mensenrechten blijven bevorderen, dan zal ze een gezamenlijk buitenlandbeleid moeten voeren waarvan mensenrechten een integraal onderdeel vormen. Mensenrechten moeten daarin als universele in plaats van Europese waarden worden gecommuniceerd, die aansluiten bij de behoeften en belangen van individuen en naties over de hele wereld. De realiteit is echter dat de Unie in mensenrechtenkwesties nauwelijks met één stem spreekt. Zij is een amalgaam van verschillende beleidsmakers, parlementariërs, commissarissen, ministers

en vertegenwoordigers van individuele lidstaten, met uiteenlopende begrippen van mensenrechten, diverse beïnvloedingsmogelijkheden en verschillende belangen. Hoewel mensenrechten op papier worden beleden, sneuvelen de nobele bedoelingen vaak in de praktijk. Dat komt mede doordat de lidstaten zelden consensus bereiken over hoe zij eensgezind kunnen reageren op situaties als het conflict in Israël-Palestina, China's mensenrechtenschendingen en internationale brandhaarden. Om de Brusselse *soft power* op mensenrechten te behouden in de wereld van morgen, moet de EU op de geopolitieke en ideologische uitdagingen reageren met een hernieuwde strategie.

Naar een toekomstbestendige strategie

Allereerst moet de EU een sterker beroep doen op de verantwoordelijkheden van opkomende mogendheden ten aanzien van mensenrechten. *Noblesse oblige* moet de Brusselse boodschap zijn voor de BRIC's, die in mondiale gremia – nog altijd de *status quo* van na de Tweede Wereldoorlog weerspiegeld – met grotere assertiviteit een betere positie vragen. Dit vereist tegelijkertijd dat Europese lidstaten de noodzakelijke randvoorwaarden scheppen en zich constructief opstellen in debatten over een meer representatieve vertegenwoordiging van nieuwe wereldmachten in multilaterale instituties als de VN-Veiligheidsraad, het IMF en de Wereldbank. Bovendien zou Brussel niet alleen de BRIC's, maar ook kleinere opkomende mogendheden als Mexico, Indonesië en Turkije moeten stimuleren mensenrechten te incorporeren als wezenlijk onderdeel van hun buitenlandbeleid. De invloed die deze landen op het mensenrechtenbeleid van naburige staten en grootmachten in de regio kunnen hebben, moet de EU strategischer aanwenden.

Ten tweede zou de EU waarden omtrent mensenrechten en de democratische rechtsstaat centraler moeten stellen in de samenwerking en contacten met regionale organisaties in andere continenten. Zo kan de EU er bij gevestigde organisaties als de Afrikaanse Unie en ASEAN, die mensenrechten zelf in verdragen hebben genoemd, op aandringen deze ook in realiteit te verwezenlijken.⁷ Ook dient de EU haar banden aan te halen met jongere of minder voor de hand liggende regionale organisaties, zoals de *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), de *Southern African Development Community* (SADC), de *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) en de *Eurasian Economic Community*

In een post-westerse wereld kan de EU niet langer uitgaan van de vanzelfsprekendheid van mensenrechten en democratie



De EU is het grootste handelsblok ter wereld en kan deze positie strategischer uitspelen om mensenrechten te bevorderen. Foto L2F1

(EAEC). De EU moet daarbij sterker benadrukken dat economische voorspoed niet enkel floreert bij regionale integratie van de markten, maar op de lange duur afhankelijk is van democratie, de rechtsstaat en respect voor mensenrechten.

Ten derde moet de EU de eigen achtertuin niet uit het oog verliezen. Het EU-beleid om mensenrechten en de democratische rechtsstaat in de eigen regio te bevorderen, is waardevol gebleken bij landen die uitzicht hadden op toetreding tot de Unie. Nu de buitengrenzen van de Unie zich aftekenen en nog maar weinig landen uitzicht hebben op EU-lidmaatschap, verliezen de Kopenhagen-criteria aan kracht. Desalniettemin is het EU-nabuschapsbeleid (ENB) in potentie een effectief instrument om de zestien partners aan de Europese buitengrenzen te bewegen tot respect voor en naleving van mensenrechten. Daarbij moet de EU duidelijker kiezen voor thema's waar zij in dat specifieke land de meeste verandering kan bewerkstelligen. Warmere economische en diplomatieke relaties tussen de EU en haar ooster- en zuiderburen zouden het gevolg moeten zijn van concrete stappen in de goede richting op het terrein van mensenrechten. Bovendien moet er beter op worden toegezien dat bilaterale relaties tussen het buurland en individuele lidstaten niet in de weg staan van Brusselse doelstellingen.

Een vierde en cruciaal punt is dat de EU lokale mensenrechtenorganisaties en -verdedigers in opkomende mogelijkheden beter ondersteunt om hun eigen autoriteiten ter verantwoording te roepen. Voor de democratische regeringen in landen als Brazilië en India is het immers minder eenvoudig kritiek op hun binnenlands en buitenlandse beleid te negeren wanneer dat van het eigen electoraat komt. De EU heeft zich middels het *European*

Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) weliswaar financieel toegewijd om democratie en mensenrechten te bevorderen, maar zij is in de regel terughoudend in het openlijk uiten van kritiek op internationale mensenrechtenkwesties. Vooral Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton schijnt *silent diplomacy* tot steunbeer van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED) te hebben verheven. Hoewel diplomatie achter de schermen in sommige gevallen een effectief middel kan zijn, zijn lokale mensenrechtenverdedigers juist vaak gebaat bij zowel materiële ondersteuning als zichtbare publieke ruggensteun. Niet gemakzucht of eigenbelang, maar de *impact* op mensenrechten en de verdedigers daarvan zou voorop moeten staan bij de keuze tussen openlijke of stille support uit Brussel.

Ten vijfde: de Unie kan en moet de eigen positie in domeinen van handel en ontwikkelingssamenwerking strategischer uitspelen om mensenrechten te bevorderen. De EU is het grootste handelsblok ter wereld, goed voor 20% van de mondiale import en export. De EU kan deze macht inzetten in onderhandelingen over vrijhandelsverdragen met landen die zich thans ontwikkelen en de positie van *demandeur* aannemen, maar ook met grote economieën en de Verenigde Staten; zoals bij het op handen zijnde *Transatlantic Trade and Investment Pact* (TTIP). Daarbij moet wellicht minder in termen van voorwaarden worden gesproken en meer in gemeenschappelijke doelen en lange-termijneffecten. Brussel kan bijvoorbeeld benadrukken dat een sterke rechtsstaat ten goede komt aan het handelsklimaat en aan duurzame economische groei. Diezelfde *soft power* moet worden aangewend in onderhandelingen over Europese ontwikkelingssamenwerking. Dat nieuwe spelers als China en Saoedi-Arabië geen voorwaarden ten aanzien van mensenrechten stellen in onderhandelingen met Afrikaanse staatsleiders over leningen en investeringen, betekent niet dat de EU daar van af moet zien. Samen met de individuele lidstaten is de Unie, met op jaarbasis zo'n 53 miljard euro voor ontwikkelingssamenwerking, nog altijd 's werelds grootste donateur. Die gelden moeten worden besteed aan kwesties op het brede snijvlak van ontwikkelingshulp en mensenrechten en ter versteviging van lokale NGO's die deze aan de orde stellen, maar daarbij soms vanuit de eigen overheid worden tegengewerkt.

Tot slot is het van belang dat er schoon schip wordt gemaakt binnen de EU. Wil zij de wereld als protagonist van mensenrechten tegemoet treden, dan moet de Unie zelf het goede voorbeeld geven. De inperking van individuele vrijhe-

den in het antiterrorismebeleid, de omgang met vreemdelingen door lidstaten en FRONTEX, en de discriminatie van minderheden als Roma en moslims zijn slechts enkele voorbeelden van interne misstanden rond mensenrechten. Sommige niet-westerse landen oefenen daar terecht kritiek op uit. De Europese Commissie moet zich krachtiger uitspreken over mensenrechtenschendingen door lidstaten en zou ook de bevoegdheid moeten krijgen hen ter verantwoording roepen, zodat het interne mensenrechtenbeleid van de EU overeenstemt met de waarden die zij extern wil uitdragen. Overigens valt ook in de externe politiek een wereld te winnen aan geloofwaardigheid. De warme banden die de EU of individuele lidstaten destijds onderhielden met dictators als Moammar Khadaffi en Hosni Mubarak ondermijnen de geloofwaardigheid van de EU als mondiale speler op het gebied van mensenrechten.

Conclusie

In de wereld van morgen zal de EU zich moeten schikken in een kleinere rol op het wereldtoneel en zich moeten verweren in een ideologisch conflict over mensenrechten, de rechtsstaat en democratie. Dat neemt niet weg dat de EU, mits zij tijdig

anticipeert op die veranderende omgeving, een waardevolle bijdrage kan blijven leveren aan mensenrechtenbevordering buiten de eigen grenzen. Deze nieuwe wereld vraagt allereerst om een verbeterde coherentie, consistentie en zichtbaarheid van het mensenrechtenbeleid van de Brusselse instituties *an sich* en in relatie tot de afzonderlijke lidstaten. De EU beschikt over voldoende instrumenten om te blijven werken aan de bescherming en bevordering van mensenrechten over de hele wereld. Ook aan het beleid en de retorische betrokkenheid met mensenrechten ligt het niet, wél aan de praktische uitvoering daarvan.

Een daadwerkelijke inspanning van de lidstaten om als Unie collectief op te treden als mondiale mensenrechtenprotagonist is hoog nodig. Dit vergt daarnaast dat waarden als democratie, rechtsstaat en mensenrechten niet als Europese maar als universele waarden worden gecommuniceerd, die de belangen dienen van individuele burgers en naties wereldwijd. Hier past geen belerend vingertje van de EU, maar evenmin een te voorzichtige houding ten aanzien van de bevordering en bescherming van universele, ondeelbare en onderling afhankelijke mensenrechten.

Het interne mensenrechtenbeleid van de EU dient overeen te stemmen met de waarden die zij extern wil uitdragen

NOTEN

- 1 Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, artikel 1bis en artikel 2, ondertekend op 13 december 2007.
- 2 Raad van de Europese Unie, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, Luxemburg, 25 juni 2012.
- 3 Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, United States: Harvard University, 2010; Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, Ithaca/Londen: Cornell University Press, 2013.

- 4 National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, december 2012; Ministry of Defence, *Strategic Trends Programme. Global Strategic Trends – Out to 2040*, januari 2010, blz. 12, 133.
- 5 Zie ook: Sven Biscop & Thomas Renard, 'Strategisch partnerschap tussen de EU en de BRICS: waar is de strategie?', *Internationale Spectator*, jrg. 63, nr. 10, oktober 2009, blz. 514-516.
- 6 Susi Dennison & Anthony Dworkin, 'Towards an EU Human Rights Strategy for a post-Western world', European Council on Foreign Relations, *Policy Brief* 23, september 2010, blz. 1-16.
- 7 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Het Mensenrechtenbeleid van de Europese Unie: tussen ambitie en ambivalentie*. No. 76, 2011.

Een wereld van onzekerheid biedt ook kansen

Jan Rood & Rosa Dinnissen (eindredactie)

Een wereld in onzekerheid. Clingendael strategische monitor 2013

Den Haag: Clingendael, mei 2013; 248 blz.

Geen vrolijk leesvoer, deze Clingendael Strategische Monitor 2013, die zwaar leunt op potentiële gevaren en negatieve scenario's. De Monitor presenteert een toekomstbeeld van grotere onzekerheid en daarmee een groter risico van onveiligheid. Toch is de wereld heden ten dage vreedzamer dan ooit en bieden de gevaren en onzekerheden juist ook kansen, in het bijzonder voor Nederland.

"The desire for security and the feeling of insecurity are the same thing," noteerde de Britse filosoof Alan Wilson Watts. "A society based on the quest for security is nothing but a breath-retention contest in which everyone is as taut as a drum and as purple as a beet." Ik weet niet zeker of Watts' wijze woorden op een tegeltje aan de muur hangen op Instituut Clingendael. Vast niet. Het citaat sluit niettemin naadloos aan bij de strategische monitor die Clingendael in mei 2013 uitbracht onder de titel *Een wereld in onzekerheid*. Deze monitor is een vervolg op het *Eindrapport Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* van 2010 en de eerste Clingendael-monitor uit 2012.

De *Strategische Monitor 2013* schetst een speelveld met vijf (groepen) deelnemers (te weten grootmachten; internationale en regionale organisaties; niet-statelijke actoren en individuen; risicolanden; en fragiele staten), die elk opereren op zowat alle relevante beleidsdomeinen (mondialisering; economie; technologie en wetenschap; enz.). Een assenkruis zorgt voor een nuttig visueel houvast. De horizontale as loopt van samenwerking tot conflict, de verticale as van statelijke dominantie tot een proliferatie van actoren. Dat assenkruis vormt de basis voor een viertal scenario's: multilateraal; multipolair; netwerkgericht; en fragmenterend.

Deze diepgravende Clingendael-analyse van dertien hoofdstukken drijft op de trefwoorden 'Onzekerheid' en 'Onveiligheid'. De auteurs laten er geen twijfel over bestaan: de wereld is ingrijpend in beweging. De mondiale machtsverhoudingen verschuiven flink. Het overwicht van de OESO-landen kraakt, de BRICS (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) staan klaar om het stokje over te nemen. De OESO voorspelt zelfs dat China uiterlijk 2016 de Verenigde Staten als grootste economie zal inhalen. De impact van de economische crisis is onontkoombaar. Het uiteenvallen van de Eurozone "is meer voorstelbaar geworden" (blz. 69). *Een wereld in onzekerheid* ziet – meer in het algemeen – een verschuiving van multilaterale naar multipolaire verhoudingen, een stagnatie in de internationale samenwerking en zelfs de reële optie van een leiderloze wereld.

Geen vrolijk leesvoer, deze Clingendael-monitor. Het valt inderdaad niet te ontkennen: een hele reeks complexe transnationale kwesties (terrorisme, milieu, grondstoffenschaarste, cyber, enz.) heeft geleid tot een groeiende *securitization* van problemen die we voorheen niet automatisch tot de internationale veiligheidsproblematiek rekenden. Maar het valt op dat *Een wereld in onzekerheid* wel erg zwaar leunt

op potentiële gevaren en negatieve scenario's. Het Westen verkeert in "een vertrouwenscrisis [die] de oude politiek" ondermijnt, aldus de monitor. Politieke ontwikkelingen, uitdagingen en omwentelingen worden nauwelijks geduid als potentiële kansen voor juist verbetering en democratisering.

We will always live in interesting times. Natuurlijk is deze Clingendael-monitor bovenal bedoeld als een dwarsdoorsnede van 2013. Veel uitspraken zijn terughoudend en doordrenkt van mitsen-en-maren. Spanningen leiden "mogelijk" tot conflicten, "de kans bestaat" dat bepaalde ontwikkelingen zich voortzetten. Op menige vaststelling volgt een – op zich zelf gezonde – nuancering. De BRICS-landen kennen inmiddels een sterke economische groei, *maar* kunnen ze dat volhouden? In het algemeen geldt de neiging tot statelijkheid, *maar* gelukkig wordt er onderling wel degelijk samengewerkt.

Niettemin concludeert de monitor klip en klaar dat het toekomstbeeld er een is van "grotere onzekerheid en daarmee een groter risico van onveiligheid" (blz. 12). Maar is dat noodzakelijkerwijs het geval? De wereld heden ten dage is immers vreedzamer dan ooit, hoewel de hijgerige dagelijkse nieuwscyclus misschien anders doet vermoeden. Hoe je het ook wendt of keert, de post-Koude Oorlogsrevoluties (zoals de 'Rozenrevolutie' in Georgië of de 'Facebookrevoluties' in de Arabische wereld) verliepen minder bloedig dan vroeger het geval zou zijn geweest. Een toch serieuze onderzoeksreeks als de *Human Security Reports* (Universiteit van Vancouver) stelt de afgelopen jaren consequent dat het aantal oorlogen gestaag afneemt. Deze rapporten wijzen juist op een toegenomen veiligheid voor de gemiddelde burger (wat natuurlijk niets afdoet aan het gruwelijke leed in landen als Syrië) en een onverminderde bereidheid van staten en internationale organisaties om conflicten en problemen vreedzaam op te lossen. In de recente *Human Security Reports* valt wel meer te lezen dat op het eerste gezicht verbaast. Zo is er blijkbaar geen rechtstreeks verband tussen geweld en de toe- of afname van het aantal kinderen dat onderwijs volgt. En het blijkt dat zelfs "failed peace agreements" uiteindelijk levens redden.

De ervaring toont dat staten en internationale organisaties óók geleerd hebben samen te werken om fundamentele uitdagingen als de bevolkingsgroei en bronnenschaarste tegemoet te treden. "The World is living in a golden age of peace and security, even if it may not always appear to be so," schreef de Amerikaanse politicoloog Christopher Fettweis. De Britse onderzoeker Wendy Barnaby stelt grote vraagtekens bij de gedachte dat waterschaarste – ten gevolge van de klimaatverandering – als vanzelf zal leiden tot *water wars*. Dit is de



communis opinio binnen bijvoorbeeld de Verenigde Naties. Ze noemt dit een “popular myth” (in het tijdschrift *Nature*, mei 2009). Barnaby komt juist tot de conclusie dat landen hun waterruzies doorgaans oplossen via handel en internationale afspraken.

De Clingendael-monitor *Een wereld in onzekerheid* wijst terecht op de specifieke positie van Nederland. Als een kleinere en internationaal georiënteerde speler zal ons land altijd sterk onder invloed staan van ontwikkelingen buiten de grenzen. De auteurs koppelen daaraan een aantal (overigens vrij breed geformuleerde) beleidsadviezen. Ze benadrukken met recht “de noodzaak van een actief buitenlandbeleid, evenals de bereidheid internationaal verantwoorde-

lijkheden op zich te nemen” (blz. 45). Opnieuw wijze woorden. Gelukkig komt de lezer een bladzijde verderop de zinsnede tegen dat “een wereld van onzekerheid ook kansen biedt voor Nederland”. Wat mij betreft had de Clingendael-monitor deze kansen best wat meer mogen onderstrepen. Hetzelfde geldt voor de bredere vaststelling dat – hoe onzeker ook – de bereidheid van spelers om problemen op te lossen, niet kleiner lijkt dan voorheen. De wereld is in elk geval heden ten dage niet structureel onveiliger dan enkele decennia geleden, en hoeft zich dus – gemiddeld genomen – ook niet onmiddellijk onzekerder te voelen. Hoezeer dat ook tegen ons instinct indruist!

Christ Klep is militair historicus.

Blik op de belangrijkste bilaterale relatie van de 21ste eeuw

Donald Gross

The China Fallacy: How the US can benefit from China's Rise and Avoid Another Cold War

New York/Londen: Bloomsbury Academic, 2013; 320 blz.; \$ 29,95 (pb); ISBN: 978-1-441-1479-9

De belangrijkste bilaterale relatie van de 21ste eeuw is het waard kritisch onder de loep te nemen. Hoe verhouden de Verenigde Staten en China zich tot elkaar? En waar gaan zij heen? Donald Gross legt het uit in zijn boek *The China Fallacy*.

“In veel opzichten zijn het de ideeën van de China-haviken die het afgelopen decennium het voortdurende Amerikaanse veiligheidsbeleid tegenover China hebben bepaald,” zo stelt Donald Gross, die vóór dat afgelopen decennium, tussen 1993 en 2000, zélf betrokken was bij de Amerikaanse beleidsvorming op veiligheidsvraagstukken en Oost-Azië. Gross gooit de ‘hedging strategy’ van George W. Bush en de opgevoerde ‘rebalancing’ van Obama op dezelfde kwalijke hoop: *containment*.

Strategische dwaling

Die *containment*politiek is gebaseerd op de strategische dwaling dat de Verenigde Staten ernaar zouden moeten streven de belangrijkste (militaire) macht in Azië te blijven – ook ten koste van China. Niet alleen is dit onrealistisch, het gaat ook uit van een verkeerde en ahistorische afweging. De rol van belangrijkste speler is de Verenigde Staten na de overwinning op Japan toegevalen, maar tot de jaren '00 nooit het doel op zich zelf geweest: dat was altijd om te voorkomen dat een andere mogendheid Azië zou domineren.¹ Beter dan de opkomst

van China tegen te gaan of in te dammen, zouden de Amerikanen deze dan ook binnen het bestaande internationale systeem moeten begeleiden. Het systeem biedt, anders dan ten tijde van de opkomst van Duitsland en Japan, ook genoeg ruimte voor zo'n vreedzame opkomst (*Peaceful*

Rise), en de Chinese leiders zien dat volgens Gross goed in.²

De werkelijke (militaire) balans

Gross beschuldigt de haviken ervan het gevaar dat van China uitgaat, stelselmatig te overdrijven en de Chinese motivaties verkeerd af te schilderen. Zij schetsen een beeld van een dreigend potentieel, zonder de werkelijke verhoudingen in ogenschouw te nemen. China beschikt over één vliegdekschip, de Verenigde Staten over tien; China over 240 kernkoppen, de Verenigde Staten over meer dan 5.000, enz.³ Militair zijn de Amerikanen nog lange tijd duidelijk superieur, en ook op het gebied van *soft power* is de ‘bedreiging’ die China vormt, maar relatief. Chinese staatsgeleide investeringen in ontwikkelingslanden wegen niet op tegen het diffusere netwerk van Amerikaanse multinationals en de culturele aantrekkingskracht van de Amerikaanse *entertainment*-industrie. En met de Chinese onderdrukking van minderheden en steun voor internationale paria's als Noord-Korea kunnen de Verenigde Staten de competitie in principe aan.

Tegelijkertijd geeft Gross aan dat het gevaar dat China in een conflict om Taiwan, door onderzeeërs en kruisraketten, een overtuigende Amerikaanse overwinning zou kunnen overkomen wél reëel is, *Air-Sea Battle concepts* ten spijt. Extra reden dus om analyse én beleid van de haviken te herzien.

Economische haviken en de ‘tyrannie van de status quo’

Een tweede beschuldiging richt Gross tot de economische haviken, die vanuit protectionistische overwegingen ‘*tough on China*’ zouden zijn. Ook zij maken zich volgens Gross schuldig aan het overdrijven van de dreiging die van China uitgaat. Hij relateert aantijgingen over ‘dumping’ en het kunstmatig zwak houden van de renminbi, evenals de scheve handelsbalans.⁴ Veel goederen worden weliswaar in China geproduceerd, maar voor Amerikaanse bedrijven, die er nota bene de meeste winst op maken (denk aan *Apple*). Gross zingt hier soms wel een heel

Gross
beschuldigt de
haviken in de VS ervan
het gevaar dat van China
uitgaat, stelselmatig
te overdrijven

voorspelbaar vrijhandelsgospel, inclusief een beroep op 'the Wealth of Nations'. Dat China zich wel degelijk schuldig maakt aan concurrentievervalsing, door ontoereikend lage milieustandaarden en systematische uitbuiting van arbeiders in zijn fabrieken (waar vakbonden verboden zijn), komt hier niet aan de orde. Maar dat de Verenigde Staten ook veel te winnen hebben bij de economische opkomst van China is duidelijk, en volgens Gross onderbelicht: door de combinatie van 'haviken' ter linker- en ter rechterzijde zou er sprake zijn van een "tyrannie van de status quo": de "acceptabele grenzen van het beleidsdebat over China [zijn] veel nauwer [...] dan ze zouden moeten zijn, of dan nodig is".

Te behalen strategische winst

Met *The China Fallacy* probeert Gross de grenzen van dat debat weer te verruimen. Hij doet dat niet alleen door de Chinese dreiging te relativiseren, maar ook door (veelvuldig) te wijzen op de strategische winst die er te behalen zou zijn door toenadering: meer stabiliteit; minder uitgaven voor defensie; meer handel en wederzijdse investeringen; en meer ruimte voor samenwerking op vraagstukken als klimaatbeleid of de financiële crisis. En ook voor de Chinese democratische oppositie zou een Chinees-Amerikaanse toenadering gunstig zijn, door het voor het regime moeilijker te maken de oppositie met een buitenlandse vijand te associëren. En dat is essentieel, want *vice versa* geldt: zolang China ondemocratisch blijft, zullen de Amerikaans-Chinese betrekkingen nooit echt warm kunnen worden. Gross presenteert hier een overzicht van negatieve en positieve indicatoren voor democratische hervormingen in China,⁵ en ziet een glas-half-leeg-, glas-(bijna)-half-vol-discussie, maar hij weet niet geheel aannemelijk te maken dat betere bilaterale betrekkingen een stimulans zouden zijn voor de hervormers: waarom zou de Chinese Communistische Partij (CCP), ook bij betere betrekkingen met de Verenigde Staten, niet gewoon een andere stok vinden om haar oppositie mee te slaan?

De oplossing?: 'Key Elements of a Framework Agreement'

Toch blijven er nog genoeg redenen over om vóór een substantiële Amerikaans-Chinese toenadering te zijn, en met zijn hoopvolle en wat teleologische opsomming van voordelen probeert Gross ons rijp te maken voor de belangrijkste bijdrage van zijn boek: een Amerikaans-Chinese 'Framework Agreement'. Beide grootmachten zouden in een "gezamenlijke verklaring van doelen en uitgangspunten" een aantal sleutelelementen op moeten nemen. China zou moeten beloven af te zien van militaire oplossingen voor de kwestie-Taiwan en de territoriale integriteit van Japan moeten erkennen, inclusief de betwiste Senkaku/Diaoyu-eilanden. In ruil voor die toch bijzonder bittere pil, zouden de Verenigde Staten zich minder bedreigend moeten opstellen (o.a. door de

close surveillance van de Chinese kust te staken en transparanter te zijn over vlootontplooiing) en zouden beide landen afspraken moeten maken over beperking van (vooral het Amerikaanse) nucleaire arsenaal. Ook vrijhandel zou bevorderd moeten worden, inclusief Chinees lidmaatschap van de door de Amerikanen geleide Trans-Pacific Partnership. En tot slot zou de verklaring moeten verwijzen naar mensenrechten en democratie als gedeelde waarden, om de Chinese democratische oppositie een steviger basis te geven. Gross toont zich hier, net als Chinese dissidenten, geïnspireerd door het verleden van dissidenten in het Oostblok,⁶ en presenteert zijn 'Framework Agreement' als een soort Helsinki-akkoorden (de CCP zal daar echter ook bekend mee zijn).



De fallacies van *The China Fallacy*

The China Fallacy richt zich tegen de *China bashers* en komt met een relativerende en positieve visie op een belangrijk vraagstuk van onze tijd. Het bevat interessante observaties over de dreiging die China door het huidige Amerikaanse beleid kan voelen, en de strategische posities van Japan en Zuid-Korea.

Toch schiet het boek ernstig tekort. Ten eerste redeneert de auteur naar zijn doel toe, en ontbreekt een kritische ontleding van de eigen analyses en aannames, met name ten aanzien van de *Chinese afwegingen en het discours*. Over de 'Peaceful Rise' bijvoorbeeld: is het een feit of een slogan? Hoe denken de CCP, nationalisten op straat en op het internet, en het soms behoorlijk autonome Rode Leger, daar in de praktijk over? Hoe moeten we de Chinese claims op de Zuid-Chinese zee (gevolgd door Amerikaanse politieke interventie) van de afgelopen jaren zien? (Zuidoost-Azië blijft vrijwel geheel buiten beschouwing). Hoe weten we dat China ervoor "heeft gekozen om zich te ontwikkelen door zich aan ons te binden en als wij te worden"?⁷ En waarom zou China eigenlijk akkoord gaan met de door Gross voorgestelde *Framework Agreement*? Dergelijke vragen blijven ongesteld en onbeantwoord.

Ten tweede is *The China Fallacy* niet echt een boek, maar meer een gerubriceerde verzameling van argumenten, herhaald over een achttal thema's, plus één beleidsvoorstel. Daar kan men een kaft omheen doen, maar de lezer loopt dan al snel vast, door het gebrek aan verhaal en een overdaad aan herhaling. Met 246 pagina's is het werk dan ook zo'n 200 pagina's te lang: als *policy brief* was *The China Fallacy* wellicht beter tot zijn recht gekomen.

Nils de Mooij is wetenschappelijk medewerker bij Instituut Clingendael.

NOTEN

- 1 *The China Fallacy*, blz. 9.
- 2 *Ibid.*, blz. 125.
- 3 *Ibid.*, blz. 23-32.
- 4 *Ibid.*, blz. 69 e.v.
- 5 Zie *ibid.*, blz. 105 e.v.: o.a. de economische emancipatie van de middenklasse, de opkomst van NGO's, de mediacontrole en repressie in Tibet

- 6 en van de Falung Gong. De Oeigoeren in Xinjiang ontbreken hier vreemd genoeg.
- 7 Vgl. Het Chinese Charta '08 met het Tsjechoslowaakse Charta '77. *The China Fallacy*, blz. 101: "the critical insight of Professor Edward Steinfeld of MIT (...) China societally ... has chosen to develop by tying itself to us and trying to become like us."

De Don Quichotiaanse strijd tegen de macht van het witte poeder

Roberto Saviano

Zero Zero Zero

De Bezige Bij, 2013; 414 blz.; €19,90; ISBN: 978-90-234-8350-2

Robert Saviano's kloeke boek *Zero Zero Zero* is, zoals ook zijn voorganger *Gomorra*, een hybride: een literaire verhalenbundel over de maffia, zowel als verslaglegging van zijn onderzoek, in dit geval naar de internationale cocaïnehandel. En ook in zijn nieuwe boek toont de auteur duidelijk zijn fascinatie voor details.

De internationale cocaïnehandel blijft voor schrijvers, journalisten en academici een dankbaar onderwerp. De laatste jaren zijn er talloze boeken over verschenen: op academisch gebied Paul Grootenbergs *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug* (2008) en William Marcy's *The Politics of Cocaine* (2010). Ook op populair (journalistiek) gebied is er veel verschenen over de cocaïnehandel. Journalist Mischa Glenny wijdde er een boeiend hoofdstuk aan in zijn bekende *McMafia* uit 2008 en documentairemaker Tom Feiling schreef het vlot lezende *The Candy Machine: How Cocaine Took Over the World* uit 2009. In Colombia verscheen in 2013 een boek van de hand van voormalig president Ernesto Samper over de "nachtmerrie" die cocaïne Colombia bezorgd heeft – tevens het onderwerp van James Hendersons boek *Victim of Globalization: How Illegal Drugs Destroyed Colombia's Peace* (2012). En dan beperk ik me nog tot een greep uit mijn eigen boekenkast.

De vraag is dan natuurlijk wat Robert Saviano's boek toevoegt. De 34-jarige Italiaanse schrijver en journalist vestigde zijn naam met het boek *Gomorra: een Reis door het Imperium van de Camorra* uit 2006 (in Nederland verschenen bij Rothschild & Bach), maar hij werd pas echt beroemd vanwege de verfilming ervan en de bedreigingen van de Italiaanse maffia aan zijn adres. De schrijver zit nog steeds ondergedoken op geheime locaties. Zijn kloeke *Zero Zero Zero* (onder drugshandelaren de bijnaam van de beste, meest pure cocaïne) is wederom een hybride: half literaire verhalenbundel over de maffia, half onderzoeksjournalistiek over de wereld van de cocaïne.

Saviano verplaatst zijn blik nu van Napels naar de wereldwijde netwerken van de handel in cocaïne. Hij schetst eerst de opkomst van de Mexicaanse drugskartels en de toenemende gewelddadigheid en verwevenheid met de Mexicaanse politiek. Daarna komt Colombia aan de beurt, waar het geweld juist afgenomen is en drugsbaronnen nu veel minder een stempel op de politiek drukken, maar waar zogenaamde 'microkartels' de handel in cocaïne blijven domineren. Aan de hand van twee levensverhalen beschrijft Saviano hoe Colombia de voorloper werd van de huidige "barbaarsheid" in Mexico. Colombia is nog steeds synoniem voor cocaïne, zelfs twintig jaar na de dood van Pablo Escobar.

In het tweede gedeelte van het boek komen de Italiaanse en Russische maffia aan bod. Steeds zijn er connecties, vertakkingen en ingewikkelde handelsrelaties. Daarin schuilt meteen het belangrijkste probleem van het boek: terwijl *Gomorra* krachtig was

door de beperking tot de drugshandel en andere criminele activiteiten van de Napelse maffia, verliest Saviano nu af en toe de controle in een wirwar van internationale verbanden en gebeurtenissen op verschillende plaatsen en tijden.

Zo worden er diverse connecties tussen de Colombiaanse, Italiaanse, Mexicaanse en Russische maffia's geschetst en worden relaties met gewapende groeperingen, zoals de Colombiaanse paramilitairen, FARC en de Baskische ETA, blootgelegd. Interessant, maar er ontstaat geen overzichtelijk beeld van hoe de internationale handel nu precies georganiseerd is tussen de verschillende landen. De sprongen in de tijd en het gebrek aan kaartjes of organogrammen maakt het de lezer ook niet gemakkelijk.

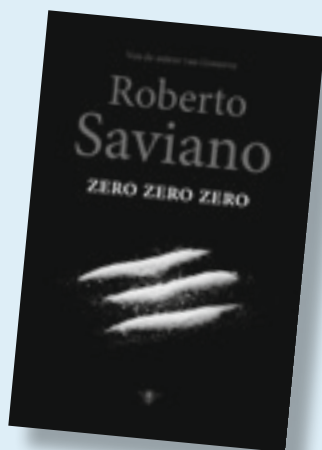
Soms is het verband helemaal weg: een passage over de Guatamalteekse huurmoordenaars en martelaren van de Kabiles is interessant en gerelateerd aan de Mexicaanse kartels, maar het voegt verder weinig toe aan de grote lijn. Ook de verhalen over vrouwelijke drugsbaronnen aan het einde van het boek, hangen er als los zand bij.

Saviano's verhalen over de drugskartels worden steeds doorspekt met literaire stijlfiguren die soms wat te lang doorgevoerd worden. Zo gebruikt hij in het begin van het boek meer dan drie bladzijden om met voorbeelden aan te geven dat eigenlijk iedereen cocaïne gebruikt. Hetzelfde gebeurt later met een opsomming van allerlei internationale bijnamen voor cocaïne. Een hoofdstuk lang houdt hij zelfs de boom-metafoor aan, om duidelijk te maken hoe de Calabrese maffia vertakkingen over de hele wereld heeft.

Wat net als in zijn eerdere werk opvalt, is de fascinatie met details: fantastisch voor de liefhebber, maar niet altijd even functioneel. Hij vertelt bijvoorbeeld vaak precies hoe laat iemand vermoord wordt, wat voor type auto er gebruikt werd en wat het kaliber van de gebruikte wapens of kogels was. Ook de drugsvangsten en witwaspraktijken worden zo beschreven. Soms zijn de details juist weer aardig. Zo geeft het Medellín-kartel van Pablo Escobar 2.500 dollar per maand uit aan elastiekjes om de bundels bankbiljetten bij elkaar te houden.

Hier ligt ook de kracht van het boek: de interessante verhalen vol boeiende en lugubere details over de *modus operandi* van de maffia in Mexico, Italië, Rusland en Colombia. Die verhalen overlappen soms natuurlijk met andere boeken, bijvoorbeeld met *The Last Narco* van Malcolm Beith over de Mexicaanse maffiabaas *El Chapo* (2010) of de talrijke boeken over Pablo Escobar, maar dat is niet erg. Saviano heeft namelijk genoeg literair talent om een en ander mooi op te schrijven en zo een boeiend overzicht te geven van de ontwikkelingen van de afgelopen 40 jaar.

Het Medellín-kartel van Pablo Escobar gaf \$ 2.500 dollar per maand uit aan elastiekjes om de bundels bankbiljetten bij elkaar te houden



Het boek gaat uiteindelijk eigenlijk meer over de mafia dan over drugs. Cocaïne vormt misschien de rode draad, maar de hoofdrol wordt gespeeld door de mafia, haar wreedheden, financiële verwevenheden en politieke connecties. Dat leest weliswaar als een trein, maar het betekent ook dat het verhaal over de cocaïne – toch voor de schrijver ogenschijnlijk de leidraad van het boek – wat op de achtergrond komt. Daarbij gebruikt Saviano ook nog verscheidene dooddoeners en clichés, die zelfs voor een algemeen publiek overbodig zijn. Bijvoorbeeld: “Crack is, zeggen

ze, de droom van de handelaar en de nachtmerrie van de junk.” Ja, dat weten we al sinds de jaren tachtig. Of: “Een plant kun je met wortel en tak uittrekken, maar een verslavend verlangen naar welzijn niet, en de menselijke begeerte nog minder.” Best mooi, maar weinig vernieuwend. Ook de verhalen over vloeibare cocaïne, smokkelonderzeeërs en mobiele katapulten die drugs over de grens schieten, kennen we wel.

Als men de korte tussenhoofdstukken over de drug cocaïne overslaat, blijft er een spannende serie verhalen over; die schetsen een goed beeld van de internationale drugsmafia – die steeds agressiever en gewelddadiger opereert en die zich steeds weer opnieuw uitvindt met nieuwe routes, witwaspraktijken en handelspartners – en van het kat-en-muisspel tussen drugshandelaren en politie. Het zijn verhalen over ‘grote vissen’ die steeds de dans ontspringen en over informanten, infiltranten en journalisten die slecht aan hun einde komen; verhalen die ook uitstekend te verfilmen zijn. Misschien dat die gedachte toch meespeelde in het achterhoofd van Saviano

en de samenhang van het boek toch enigszins deed ontsporen.

Is er tot slot nog een hoofdboodschap te vinden? Misschien de weinig verrassende boodschap dat het drugsprobleem de wereld niet uit te helpen is, zolang de vraag naar verdovende middelen aanhoudt. Het blijft een Don Quichotiaanse strijd, zolang cocaïne illegaal en daarom lucratief blijft voor mafia's, kartels, criminelen en gewapende groepen. De boodschap die ik zelf belangrijk vind, komt maar heel kort voorbij: de media blijven drugsvangsten en arrestaties uitvergrooten, zonder daarbij duidelijk te vermelden dat het bijna altijd om een druppel op een gloeiende plaat gaat of om een tijdelijke tegenslag voor de mafia's.

Toch is *Zero Zero Zero* niet eenduidig een oproep tot legalisering. Saviano stipt het wel aan in de laatste bladzijden van zijn boek, maar hij weet natuurlijk ook dat legalisering van cocaïne geen einde maakt aan de criminaliteit van de mafia's, die zich ook met bijvoorbeeld wapenhandel, afpersing, prostitutie en autodiefstal bezighouden. Wel zou het een enorme hap uit de inkomsten van de mafia's kunnen halen.

Het boek gaat uiteindelijk niet over de schrijver zelf. Het wordt nooit zoals Salman Rushdie's *Joseph Anton: A Memoir*, maar Saviano laat soms toch even zijn eigen lot doorschemeren. Zoals hij zelf toegeeft, heeft zijn uitgebreide verslaggeving over de Italiaanse mafia eigenlijk alleen zijn eigen leven veranderd – een trieste voetnoot in het internationale verhaal over een illegale industrie die op volle toeren doordraait.

Jorrit Kamminga is Senior Visiting Fellow bij Instituut Clingendael. Sinds 2003 analyseert hij het internationale drugsbeleid, vooral in de context van Afghanistan en Colombia. Hij woont thans in Medellín, waar hij met de gemeente onderzoek doet naar de jeugd in de probleemwijken van de stad.

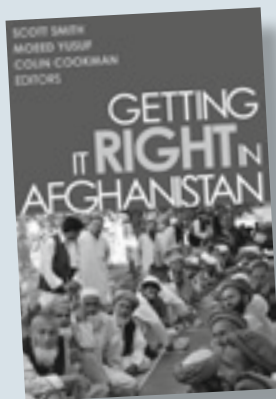
Nieuw
Verschenen
Joris Kreutzer

Getting it Right in Afghanistan

Scott Smith, Moeed Yusuf & Colin Cookman

Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2014; 348 blz.; € 15,-

ISBN: 978-1-6012-7182-2



Dit jaar zal het overgrote deel van de troepenmacht van de Verenigde Staten en de NAVO zich uit Afghanistan terugtrekken. Hun taak, stabilisering van de situatie in Afghanistan, zit erop, maar het doel is nog niet bereikt. Daarvoor is een politieke oplossing nodig. Hoe moet die eruit zien? Zijn alle partijen bereid daaraan mee te werken; zijn ze bereid een deal te sluiten; hoe zullen de onderhandelingen verlopen; en wat zal het eindresultaat daarvan zijn?

Afghanistan-deskundigen Scott Smith en Colin Cookman en Pakistan-deskundige Moeed Yusuf beschrijven hoe een politieke oplossing in Afghanistan kan worden bereikt. Ze onderzoeken hierbij ook de achterliggende oorzaken van het geweld in Afghanistan en

de vraag hoe Afghanistans buurlanden kunnen bijdragen aan een stabiel Afghanistan.

Volgens de schrijvers spelen twee belangrijke factoren een rol. Ten eerste de interne politieke situatie. De Afghaanse samenleving is een complex web van diverse groeperingen met uiteenlopende belangen. Deze zullen allemaal onderdeel van onderhandelingen moeten zijn. Er zal een *deal* moeten worden gesloten waarin alle groeperingen zich kunnen vinden. De tweede belangrijke factor is de regio. Bij een mogelijk akkoord zal ook de rol van de buurlanden in acht genomen moeten worden. In het laatste deel van het boek worden de eerdere pogingen geanalyseerd om tot een vredes- en verzoeningsproces in Afghanistan te komen.

Wealth and Power: China's Long March to the Twenty-first Century

Orville Schell & John Delury

New York: Random House Publishing, 2013; 496 blz.; € 16,50

ISBN: 978-0-6796-4347-0



De economische groei van China is geen nieuws meer; de opkomst van China is een vaststaand feit. Maar hoe is het zover gekomen?; hoe kon een land, na een lange periode van achteruitgang onder meerdere keizers, een buitenlandse bezetting in de negentiende eeuw en een burgeroorlog en revolutie in de twintigste eeuw, zo'n enorme wederopstanding verwezenlijken?

Ter beantwoording van deze vraag, beschrijven de Amerikaanse sinologen Orville Schell en John Delury de levens van elf invloedrijke Chinese schrijvers, ambtenaren, activisten en leiders. Al deze personen hebben bijgedragen aan de modernisering van China. Zij variëren van de negentiende-eeuwse hervormer Wei Yuan, voorstander van het benutten van westerse ideeën en concepten, tot aan

mensenrechtenadvocaat Liu Xiaobo, een uitgesproken tegenstander van het huidige eenpartijstelsel. Ook een keizerlijke weduwe, intellectuelen, nationalisten en communisten komen aan bod.

Al deze zo verschillende personen hebben één ding gemeen: zij streven *fuqiang* na, macht en rijkdom. Het zoeken naar de wederopstanding van China na de 'eeuw van vernedering' onder de heerschappij van buitenlandse mogendheden, is volgens de schrijvers van dit boek een vast onderdeel van de Chinese cultuur geworden. Het vormde de drijfveer achter de radicale hervormingen van zowel Mao Zedong, naar een communistische dictatuur, als Deng Xiaoping, naar een kapitalistische dictatuur. En het is dé sleutel voor het begrijpen van het Chinese beleid.

The Candidate: What it Takes to Win – and Hold – the White House

Samuel L. Popkin

New York: Oxford University Press, 2014; 360 blz.; \$ 27,95 (hb)

ISBN: 978-0-1993-2521-4

Er zijn bij elke Amerikaanse presidentiële verkiezingscampagne twee winnaars: de gedoodverfde favoriet aan het begin van de campagne (zoals Hillary Clinton in 2008) en de uiteindelijke winnaar als er eenmaal gestemd is. In dit boek onderzoekt de Amerikaanse politoloog Samuel Popkin het verschil tussen deze twee "winnaars". Wat is er voor nodig om de volgende verkiezingscampagne te winnen?

Op basis van zijn eigen ervaring als adviseur in de campagnes van zowel Bill Clinton als Al Gore, alsmede op een analyse van de winnaars en verliezers van de afgelopen zestig jaar, onderzoekt Popkin hoe het Witte Huis veroverd kan worden, hoe een tweede termijn moet worden gewonnen en hoe sommige presidenten na hun tweede termijn toch hun eigen partij aan de macht kunnen houden. Hij richt zich hierbij op drie campagnes:

de verloren herverkiezingscampagnes van George H.W. Bush in 1992, de campagne van Al Gore in 2000 en die van Hillary Clinton, die er in 2008 niet in slaagde de nominatie voor de Democratische Partij in de wacht te slepen.

Een sterke visie en charisma zijn niet genoeg, concludeert Popkin. Het zijn juist de kleine details en de onverwachte missers die een campagne kunnen doen stranden. Daarom moeten presidentskandidaten en presidenten die herverkozen willen worden het dagelijks campagnewerk aan de professionele campagnemanagers en strategen overlaten. Barack Obama vertrouwde op zijn team, en voerde het door hen opgestelde campagneplan uit. Hillary Clinton wilde te veel zelf doen, en verloor.



Fire on the City Gate: Why China Keeps North Korea Close

Crisis Group Asia

Brussel: International Crisis Group, Crisis Group Asia Report nr. 254, 9 december 2013

Online versie: goo.gl/YJXDov

Tien jaar geleden vonden zes landen: China, Japan, Noord- en Zuid-Korea, Rusland en de Verenigde Staten, elkaar in een overleg dat beoogde Noord-Korea tot nucleaire ontwapening te dwingen. Dat doel lijkt nu verder weg dan ooit. De Democratische Volksrepubliek Korea toont juist haar spierballen, met ondergrondse nucleaire proeven en het afvuren van lange-afstandsraketten. Een schip van de Zuid-Koreaanse marine werd door een Noord-Koreaanse torpedo naar de zeebodem gestuurd en een Zuid-Koreaans eiland werd met raketten bestookt.

Ondanks al dit machtsvertoon blijft China Noord-Korea politiek en economisch steunen. De International Crisis Group onderzoekt in dit rapport waarom Beijing zo'n trouwe bondgenoot blijft van Pyongyang. China tolereert de nucleaire ambities van Noord-Korea, omdat zijn belangen in de regio breder en complexer zijn dan deze ene kwestie. China en het Westen hebben weliswaar een gemeenschappelijk doel in de nucleaire ontwapening van Noord-Korea, maar over de manier waarop dit bereikt kan worden, zijn

de meningen zeer verdeeld. In het Westen geloven veel beleidsmakers dat Noord-Korea zal ontwapenen als er maar genoeg druk op Pyongyang wordt uitgeoefend, en wel door middel van diplomatieke isolering, economische sancties en militaire dreiging. Men gelooft dat, als de prijs voor een nucleair programma voor Noord-Korea te hoog wordt, het regime haar kernwapens zal opgeven. China is echter terughoudend om Noord-Korea te dwingen te ontwapenen. Beijing is bang dat dit mogelijk het regime zal destabiliseren, en daarmee een precair geopolitiek evenwicht in de regio zal ondermijnen. De Chinezen zien meer in diplomatieke en economische samenwerking, om zo het regime te kunnen overtuigen van de waarde van ontwapening en te voorkomen dat het Noord-Koreaanse regime door haar activiteiten een reactie van de Verenigde Staten of Zuid-Korea uitlokt. Stabiliteit in de regio is voor China het allerbelangrijkste, daarom kiest het voor zichzelf de rol van bemiddelaar in de regio, die de *status quo* niet wil riskeren.

Soedan: het sinistere spel om macht, rijkdom en olie

Frans Bieckmann

Amsterdam: Balans, 2012; 256 blz.; € 17,50; ISBN: 978-94-600-3569-2

In de schaduw van de wereldpers is Soedan het toneel van ongekende wreedheden. Na tientallen jaren oorlog met het Zuiden, waarin ruim twee miljoen mensen de dood vonden, laaide in 2003 een tweede conflict op in Darfur, dat al honderdduizenden mensenlevens heeft gekost. Miljoenen Soedanezen zijn ontheemd, de internationale hulpgemeenschap is grotendeels weggestuurd en een machteloze VN-vredesmacht kan zijn eigen staf niet eens beschermen. Wie doet er wat tegen? De internationale gemeenschap lijkt in verwarring. Alles dat werd geprobeerd, liep verkeerd af. Inmiddels is een derde van het land afgescheiden (Zuid-Soedan), staan de Nuba Mountains voor slechts de helft onder centraal bestuur en zijn in Darfur honderdduizenden onbereikbaar voor regering en hulpverleners. Vrede en goed bestuur lijken onbereikbaar. De internationale druk ebde weg.



Bieckmann schetst hoe Nederland onder minister Pronk sterk betrokken was, maar zijn opvolger en PvdA-partijgenoot Herfkens lag er niet wakker van. Het lijkt alsof persoonlijkheden belangrijker zijn dan nationale politiek. De Amerikaanse politiek ten aanzien van Soedan gaat als een jojo op en neer: van *hardline homeland security* onder Clinton tot de huidige *soft approach* van John Kerry. China zoekt olie, Iran invloed, Rusland ruzie met het Westen. Het eindigt nergens. Hoe valt Soedan te helpen? Bieckmann denkt zelf in de eerste plaats aan 'een politieke aanpak'. Hij schetst wat lijnen, maar hoe het plaatje er echt uit ziet, blijft onduidelijk. We lezen de suggestie voor een 'eigen inlichtingendienst' die het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking moet helpen strategisch te gaan denken. Interventies moeten gepaard gaan met *grassroots*-kennis en verbondenheid met land en cultuur, stelt Bieckmann. Het uitkleden van ambassades in zulke moeilijke landen lijkt die wens niet dichterbij te brengen.

Hildebrand Bijleveld is Directeur Radio bij Free Press Unlimited.

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. 070-3282002
E-mail: jnuijens@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

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

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Orieckmans,
A. Gerrits, H. Hoebeke, P. Hoebink,
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,
G. Molier, J.C. Mulder, J.M. Nuijens,
C.W.A.M. van Paridon, G. van Pinxteren,
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

Abonnementen prijzen

Nederland en België:
Particulier abonnement € 67,75
Instellingsabonnement € 80,50
Studentenabonnement € 52,25
SIB Startersabonnement € 25,75
CLIO Startersabonnement € 25,75
Buitenland Particulier
abonnement € 97,25
Buitenland
Instellingsabonnement € 110,95
Buitenland
Studentenabonnement € 76,50
Buitenland
Betaling via Belgisch gironummer is
mogelijk. Abonnementen worden auto-
matisch verlengd, tenzij voor 1 december
schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Leest u Internationale Spectator liever op uw IPAD?

Dat kan via: www.tablisto.nl
losse nummers: € 7,99
jaarabonnement: € 49,99

Advertenties

Adverteren? Informeer naar de
mogelijkheden bij de afdeling
Verkoop Tijdschriften van Koninklijke
Van Gorcum: tijdschrift@vangorcum.nl
of 0592 379571.

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 verantwoordelijkheid van de schrij-
vers.

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

©2014, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de
inhoud van deze uitgave worden uitdruk-
kelijk voorbehouden.

Nederlandse
uitgeversverbond
**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

Wilt u achtergronden ontdekken van
actuele vraagstukken in de wereldpolitiek
en zo uw inzicht vergroten in de complexe
wereld van de internationale betrekkingen?

Abonneer u dan op www.vangorcum.nl/is

**Al 60 jaar het enige onafhankelijke
maandblad in Nederland en
Vlaanderen voor iedereen die
belangstelling heeft voor actuele
ontwikkelingen in de wereldpolitiek.**

www.internationalespectator.nl



Titel: *Captain Phillips*

Productie: Columbia Pictures Industries

Regie: Paul Greengrass

Met onder meer: Tom Hanks, Barkhad Abdi, Barkhad Abdirahman

Genre: Actie / thriller

Jaar: 2013

Speelduur: 134 minuten

Taal: Engels / Somalisch

Nu te zien in de Nederlandse filmtheaters

Gekaapt in niemandsland: ervaringen van een kapitein

Sinds 2008 bestaat voor iedereen die langs de Somalische kust vaart, het risico aangevallen te worden door piraten. Met behulp van skiffs en moederscheperen opereren de door criminele organisaties gesteunde piraten in een gebied zo groot als West-Europa. Hier houden ze schepen en hun bemanning vast voor losgeld. In deze wetenschap vaart de crew van zo'n 20.000 tot 30.000 schepen dagelijks door het gebied, dat beter bekend staat als de *High Risk Area* (HRA). Zo ook Captain Phillips en zijn twintig koppen tellende bemanning, die op 1 april 2009 de haven van Salalah in Oman verlieten om koers te zetten naar Mombasa in Kenia.

Het vertrek van de *Maersk Alabama* uit Salalah vormt het begin van *Captain Phillips*, een film gebaseerd op de memoires van kapitein Richard Phillips.¹ De door Paul Greengrass geregisseerde thriller toont de confrontatie tussen de Amerikaanse kapitein Phillips en de Somalische piratenleider Abduwali Muse tijdens de kaping van de *Maersk* voor de kust van Somalië.

De film bouwt de spanning direct op; al na enkele minuten zien we hoe twee vissersboten (of skiffs) op de *Maersk* afkomen; de vissersboten blijken bemand met piraten. Meteen wordt de noodtoestand afgekondigd en worden de beperkte middelen aan boord ingezet om een kaping te voorkomen. In eerste instantie lukt dit, maar wanneer vier gewapende piraten een tweede aanval inzetten, wordt het schip toch gekaapt.²

Hiermee start de bloedstollende psychologische thriller, waarin Phillips gegijzeld wordt door de Somalische piraten, onder leiding van Muse. De kaping neemt echter een wending wanneer de bemanning erin slaagt Muse gevangen te nemen, waardoor de piraten zich genoodzaakt voelen met Phillips per reddingsboot het schip te verlaten. Dit blijkt echter geen uitweg te bieden aan de piraten. Na een aantal dagen op zee arriveert de Amerikaanse marine, in de vorm van de *USS Bainbridge* en *USS Halyburton*. De piraten zien zich geconfronteerd met een enorme overmacht aan vuurkracht. Het wordt al snel duidelijk dat de missie van de piraten geen kans van slagen meer heeft. De marine weet Muse over te halen aan boord te komen van de *Bainbridge*, terwijl ingevlogen *Navy Seal*-scherpschutters de achtergebleven drie piraten gelijktijdig uitschakelen.³

De bevrijding van Phillips sluit af met een Oscar-waardige scène, waarin Tom Hanks na afloop van het drama in een shocktoestand belandt. Dit geeft een verrassend emotioneel slot aan de film, waarin vooral actie en het adequate handelen van Phillips en de marine centraal staan.

Toch is er aanzienlijke kritiek gekomen op de film, vooral op de wijze waarop Greengrass Phillips als 'held' heeft neergezet. Het feit dat Phillips koos voor een meer risicovolle route op minder dan 300 zeemijl van de kust, in plaats van de aanbevolen 600 zeemijl, lijkt in de film onderbelicht. Hierin is het dilemma van een kapitein afgeschilderd, die geacht wordt zowel de verantwoordelijkheid te dragen voor een veilige overtocht, als afgerekend wordt op de kosten van die overtocht.

Naast *Captain Phillips* verscheen onlangs een andere film over een Somalische kaping: de Deense psychologische dramafilms *Kapringen* zet in op de psychologische effecten van een kaping bij bemanning, thuisfront en de leiding van de rederij. Dit, en het feit dat het hier gaat om een maandenlang slepende kaping, die in werkelijkheid vaak voorkomt, geeft *Kapringen* de kijker een goed beeld van hoe een kaping meestal verloopt. Althans, tot een paar jaar geleden was dit het geval. Sinds de kaping van de *Maersk* is er veel veranderd in de internationale strijd tegen piraterij. Dankzij de inzet van meer marine en betere zelfbeschermingsmiddelen op schepen – zoals het toestaan van private gewapende beveiliging – is het aantal incidenten de laatste jaren sterk afgenomen: van 217 in 2009 naar 15 in 2013.⁴

Captain Phillips herinnert de kijker aan de risico's waar tienduizenden bemanningsleden dagelijks aan worden blootgesteld. Ook toont deze film ons dat de strijd tegen piraterij eigenlijk geen winnaars of helden kent. Hiermee slaagt Greengrass erin het autobiografische werk van Phillips te overstijgen en de kijker aan het denken te zetten, zowel over de risico's die zeelieden lopen in de *High Risk Area* als over het lot van de Somalische piraten.

Willem Molenaar is als project-assistent aan het Instituut Clingendael verbonden geweest voor een onderzoek naar de inzet van private gewapende beveiliging aan boord van Nederlandse schepen in de *High Risk Area*.

NOTEN

- 1 S. Talty & R. Phillips, *A Captain's Duty: Somali Pirates, Navy SEALs, and Dangerous Days at Sea*, New York: Hyperion Books, 2010.
- 2 Deze heeft de internationale scheepvaartorganisatie samengevat als Best Management Principles (BMP).
- 3 SEAL team six, dezelfde speciale eenheid die twee jaar later een hoofdrol zou spelen in de uitschakeling van Osama bin Laden. Discovery Channel heeft over de details van de operatie een special gemaakt, waarin de tactiek wordt toegelicht; zie ook: YouTube. Link: <http://www.youtube.com/watch?v=rMvGIqa-ZIM>.
- 4 IMB PRC. Zie ook de geschiedenis van de *Maersk*, die na de kaping in 2009 nog twee keer is aangevallen (in 2010 en 2011), maar is beschermd door gewapende beveiligers aan boord.

Deze rubriek staat onder redactie van Anne Marinussen. Voor ideeën en suggesties: amarinussen@clingenda.nl