

INTERNATIONALE

Spectator

OORLOG EN OORLOGVOORKOMING

middelen en motieven

het verschijnsel van de nieuwe oorlog

mensenrechten en Burgeroorlogen

wapentechnologieën op de tekentafel

onderhandelen over wapenbeheersing

Jaargang 55, nr 1, januari 2001

Instituut Clingendael

COLOFON

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 te Brussel.

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

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

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 50,50
Instelling € 58,-
Student € 41,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)

Buitenland:
Particulier € 72,50
Instelling € 82,-
Student € 61,-

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

Losse nummers € 7,50 excl. portokosten

ADVERTENTIETARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
telefoon 0592-379555

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud januari 2001

A.VAN STADEN

Een onzeker presidentschap - pragmatisch: maar ook professioneel 1

KEES HOMAN & BERT KREEMERS

Een nieuw nationaal anti-raketterschild:

NMD als Amerikaanse wensdroom en Europese nachtmerrie 3

PIET DE KLERK

Non-proliferatiestelsel: gezond maar kwetsbaar 8

G.C. BERKHOF

Oorlog en technologie 20

HANS BORN & DESIREE VERWEIJ

Het Hobbesiaanse karakter van zogeheten nieuwe oorlogen 23

ISABELLE DUJVESTEYN

Clausewitz: een herwaardering -

Afrikaanse burgeroorlogen belicht 30

WILLEM POTHOF

De bescherming van de Amerikaanse mondiale machtspositie:
het geval van de Golfoorlog 35

REVIEW ESSAY

J.J.P. DE JONG

Traditionalistische visie op dekolonisatie
van Nederlands Indië 40

RESPONS

PAUL AARTS

Olie en paniekvoetbal 45

REPLIEK

COBY VAN DER LINDE

Iraks bijdrage aan de hete koude winter 46

BOEKBESPREKINGEN

KEES HOMAN OVER

Onheroïsch en met de hand op de beurs 47

Arnold Bakker over

Noord-Ierland apart bekeken 49

MARTIN VAN DEN HEUVEL OVER

Azerbajdzjan: olie en nationale identiteit 51

Frans Osinga over

Humanitaire interventie en het publiek debat 52

BOEKAANKONDIGINGEN 53

Agenda in deze aflevering op blz. 44

SUMMARIES 55

Een onzeker presidentschap

A. VAN STADEN

Pragmatisch: maar ook professioneel?

IN HUN ONDERLINGE STRIJD HEBBEN GEORGE W. BUSH EN Al Gore de toeschouwer een ruime blik gegund op hun honger naar presidentiële macht. Hun verre van staatsmanachtig optreden na 7 november roept gedachten op aan de bekende uitspraak van de Britse criticus Samuel Johnson. Gevraagd naar zijn oordeel over de relatieve verdiensten van twee onbelangrijke dichters, antwoordde deze: 'There is no point in settling the point of precedence between a louse and a flea.' In dit opzicht is de langdurige nasleep van de verkiezingen misschien wel symbolisch te noemen. Het is uiteindelijk toch George W. Bush geworden.

Wat kan de wereld en in het bijzonder Europa van de nieuwe Amerikaanse president verwachten? In elk geval geen samenhangend buitenlands-politiek concept, waar vooral intellectuelen naar plegen te hunkeren. Daarover kan Anthony Lake, Clintons eerste veiligheidsadviseur, meepraten. Zijn ambitie om een nieuwe, inspirerende doctrine voor het tijdperk van na de Koude Oorlog te formuleren, is duidelijk spaak gelopen. Niet dat zijn uitgangspunt over 'enlarging democracy' als kompas voor het nieuwe beleid slecht of onsympathiek was. Het had zeker iets aantrekkelijks een positief alternatief te zoeken voor het anachronisme van 'containment of communism'. Maar al diegenen die met Lake ontvankelijk waren voor de sirenenzang van de Kissingers van deze wereld, hebben moeten erkennen dat de Heilige Graal van een nieuwe *grand strategy* onvindbaar was.

Dat is niet verbazingwekkend. In een tijd dat *niet één* dreiging ons onophoudelijk in de ban houdt, maar vele kleinere uitdagingen wisselend de aandacht opeisen, de vijand als het ware anoniem is geworden, de internationale agenda aanzienlijk is uitgebreid, 'veiligheid' en 'economie' hun eigen logica vertonen, is het te veel gevraagd de ontelbare draden van de buitenlandse politiek te verbinden in één groot project dat tot de verbeelding spreekt. Daar verzetten zich ook taaie bureaucratische krachten tegen. Want de veelheid en verscheidenheid van kwesties die tegenwoordig in de buitenlandse

betrekkingen opduiken, hebben de traditionele machtsbasis van het Amerikaanse beleid, de driehoek van White House, State Department en Defense, aanzienlijk verbreed. Het gewicht van wat wij in Nederland de vakdepartementen plegen te noemen, is in de beleidsvorming dienovereenkomstig toegenomen. Daardoor ook zien we een kolonisering van het bureaucratisch veld door 'special interests', belangengroepen die hun eigen bruggenhoofd slaan in één van de aanpalende ministeries of 'agencies'. Nog meer dan in het verleden is het Amerikaans beleid thans de uitkomst van onderhandelingen binnen het overheidsapparaat, de vrucht van compromissen tussen tegenstrijdige belangen. Dit is uiteraard geen ideale toestand voor een conceptueel buitenlands beleid. En van Bush zullen hiertoe zeker geen impulsen uitgaan. Hij heet immers een vleesgeworden pragmaticus te zijn, die wars is van ideologische ballast.

Is *pragmatisme* bij afwezigheid van een groots plan onvermijdelijk? Pragmatisme heeft een zekere aantrekkelijkheid. Men kiest voor een oplossing omdat die blijkt te werken, niet omdat ze past binnen een abstract model of theoretisch raamwerk. Men probeert al tastende zijn doel te bereiken door gebruik te maken van de kansen die de omstandigheden van het moment bieden. Maar *welk* doel? Op de tamelijk zeldzame momenten dat in de verkiezingscampagne onderwerpen van buitenlandse politiek ter sprake zijn gekomen, is weer een krachtig beroep gedaan op het nationaal belang, vooral van Republikeinse zijde. Maar andermaal werden we bevestigd in de overtuiging dat dit een begrip is op zoek naar een bruikbare definitie. Bush viel op met zijn uitspraak dat de Verenigde Staten niet het 'alarmnummer' van de wereld kunnen zijn, maar alleen moet ingrijpen in landen waar vitale belangen in het geding zijn. In de taal die de gewone man moest aanspreken: 'Where we have a dog in the fight!' In zijn entourage viel ook te beluisteren dat een politiek van humanitaire interventie het trotse Amerika zou veroordelen tot de beklagenswaardige rol van mondiale straathoekwerker. Nog bonter maakten degenen het die vonden dat hun land niet

als kinderjuf ('nanny') mocht figureren. Daarvan zou sprake zijn indien het een helpende hand uitstak naar volkeren in Afrika en Azië in hun onzekere tocht naar de vorming van levensvatbare naties. Dat zou toch maar vergeefse moeite zijn en stank voor dank oogsten.

Er is één troost: de internationale werkelijkheid dwingt elke presidentskandidaat afstand te nemen van de verkiezingsretoriek van zichzelf of van zijn partij. De Amerikaanse invloed in de wereld zou stellig verminderen indien Washington zich alleen maar zou richten op zijn strategische belangen in Europa, het Midden-Oosten en Oost-Azië. De Democraten hadden ook niet helemaal ongelijk toen zij naar voren brachten dat het enige geval van Amerikaanse militaire interventie in een land waar de Verenigde Staten geen enkel strategisch of economisch belang hadden, Somalië is geweest. Maar dat was nog wel onder het bewind van Bush Sr. En hoe snel werd Condoleezza Rice (naar verwachting de nieuwe presidentiële veiligheidsadviseur) door Republikeinse verkiezingsregisseurs teruggefloten toen zij de militaire aftocht van de Verenigde Staten in de Balkan aankondigde? Het zou echt een tikkeltje bizar zijn indien de nieuwe administratie enerzijds de defensiebegroting fors gaat verhogen en anderzijds de militaire presentie van Amerika in de wereld sterk zou verminderen. Dat zou – zoals aardig is getypeerd – neerkomen op: *spend but don't send*. (Colin Powell, wiens gevoel voor 'public relations' hem zelden in de steek heeft gelaten, zou geroepen zijn over de omvang van die presentie zo snel mogelijk zekerheid te verschaffen. Het kortstondig verblijf op 'State' van een andere generaal die werd geroemd om zijn diplomatieke gaven, Alexander Haig, geeft overigens aan dat Bush met de (vermoedelijke) keuze van Powell als minister van buitenlandse zaken een zeker risico zal nemen.)

Ook in de komende periode wordt van de Amerikaanse president veel evenwichtskunst vereist: hij moet leiden maar tegelijk de druk aanvaarden van bondgenoten en andere bevriende staten. Legt hij te veel de nadruk op het eerste, dan wordt hem buiten de grenzen unilaterialisme verweten. Omgekeerd zal in eigen land de kritiek van weekhartig multilateralisme opklinken, indien hij zoveel mogelijk binnen internationale kaders tot oplossingen tracht te komen. De Europese landen mogen van hem en zijn nieuwe regering verwachten dat de Verenigde Staten het plan om te komen tot een EU-defensiecapaciteit op zijn zakelijke merites blijft beoordelen. Of er een risico is dat Europa met dit plan afdrijft van de NAVO, hangt niet alleen af van de intenties in ons werelddeel maar ook van de Amerikaanse reactie. Hoe ruimhartiger de Amerikanen zullen blijken te zijn in het dulden van een Europese stem *binnen* het Bondgenootschap, des te geringer wordt de kans dat zich *daarbuiten* een aparte defensieorganisatie nestelt. Gelukkig lijkt het besef in Washington te zijn toegenomen dat

men aan de ene kant de Europese bondgenoten niet kan vragen een deel van de gezamenlijke last van de handhaving van de vrede over te nemen en anderzijds die bondgenoten de zeggenschap te onthouden die bij een grotere verantwoordelijkheid past.

Twee andere kwesties zullen de kwaliteit van de transatlantische relatie meebepalen: het dossier van de *National Missile Defense* en de onderlinge *handelsbetrekkingen*. Gelet op de nieuwe politieke wind in de Verenigde Staten doen de Europese regeringen er wat het eerste betreft verstandig aan de Amerikaanse zorgen over mogelijke kernwapenbedreigingen en andere gevaren vanuit uitgesproken anti-westerse (en daarmee ook anti-europese) landen ernstiger te nemen dan ze in het recente verleden schenen te doen. Tegelijk mag van de Verenigde Staten worden verlangd dat het de koninklijke weg van de aanpassing van het ABM-verdrag zal bewandelen. Dat betekent hoe dan ook een uiterste inspanning leveren om met Rusland tot overeenstemming te komen. Mogelijk kan koppeling met een verdere beperking van offensieve strategische wapens een uitweg uit de impasse bieden. Een akkoord met de Russen zou in de hoofdsteden van West-Europa ongetwijfeld veel kou uit de lucht wegnemen.

Verder zijn de handelsbetrekkingen tussen Verenigde Staten en Europa de laatste jaren vertroebeld door een opleving van conflicten over ogenschijnlijk onbelangrijke zaken: invoer van sojabonen, tomaten, bananen, genetisch gemanipuleerd voedsel, e.d. Herinneringen aan de kippenoorlog van weleer werden wakker. De Europese Unie is in dit domein zeker niet zonder zonden, maar wat de oplossing van de handelsgeschillen toch wel extra moeilijk heeft gemaakt, is dat president Clinton, vooral in zijn tweede ambtsperiode, de gevangene was van het Congres. De geringe speelruimte die de Amerikaanse volksvertegenwoordigers hem hebben gegund, heeft Amerika ook belet een tegemoetkomende opstelling in de WTO te kiezen. Met het fiasco van Seattle als resultaat, hetgeen vooral in Azië de geesten rijp heeft gemaakt voor nastreven van regionale en bilaterale handelsarrangementen in plaats versterking van het WTO-regime. De EU en de Verenigde Staten dienen elkaar op korte termijn te vinden om het gestrande schip van de wereldhandelsbesprekingen weer vlot te trekken. Ook daarom valt het voor ons Europeanen te hopen dat Clintons opvolger (president Bush) kans ziet zich zo snel mogelijk te ontdoen van de smetten die hoe dan ook aan zijn opmerkelijke verkiezing kleven. Hij zou velen aangenaam verrassen indien hij alsnog in staat blijkt te zijn de mantel van staatsman aan te trekken. ■

Over de auteur

DR A. VAN STADEN is directeur van Instituut Clingendael en deeltijdhooogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden.

Vergeten veiligheidsrisico's: de Grote Oorlog

ROB DE WIIK

DE AFGELOPEN TIEN JAAR IS DE DISCUSSIE OVER VEILIGHEIDSRISICO'S vooral gegaan over de gevolgen van conflicten die worden gevoed door etnische en religieuze tegenstellingen, terrorisme, de proliferatie van massale-vernietigingswapens, het bereik van ballistische raketten en de ontwrichtingen door grootschalige vluchtelingstromen. Het risico dat NAVO-landen bij een grootschalig interstatelijk conflict betrokken zouden kunnen worden, leek geen optie meer. De dreiging uit het oosten is immers verdwenen en er zijn geen scenario's denkbaar waarin binnen een tijdbestek van tien of vijftien jaar een staat of statengroep een rechtstreekse bedreiging voor de lidstaten van de NAVO kan gaan vormen. In deze bijdrage betoog ik dat het risico van grootschalige interstatelijke conflicten waarbij NAVO-landen betrokken kunnen raken, niet verdwenen is.¹ Integendeel, sinds 1998 is het risico van confrontaties zelfs toegenomen.

Coöperatieve veiligheid

In de jaren na de Europese Revolutie van 1989 was het beleid van de Verenigde Staten en hun bondgenoten gericht op de versterking van coöperatieve veiligheid. President Bush Sr. plaatste het optreden van de door de Verenigde Staten geleide multinationale coalitie tegen Saddam Hoessein in 1991 in het kader van de 'nieuwe wereldorde'. Daarmee doelde hij op de mogelijkheid om samen met Rusland en China in de Veiligheidsraad overeenstemming te bereiken over krachtadig optreden tegen bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid. Maar ook op regionale schaal werden initiatieven genomen waaruit een nieuwe multinationale aanpak sprak. Vanaf 1991 werd een uniek, pan-Europees stelsel van 'interlocking and mutually reinforcing institutions' opgebouwd rond de reeds bestaande OVSE en de NAVO. Via de Noord Atlantische Samenwerkingsraad, later de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPC) en het Partnerschap voor de Vrede (PvV) leken de voormalige lidstaten

van het Warschaupact in het nieuwe Europa te worden ingebed. Via de Permanente Gemeenschappelijke Raad (PGR) leek Rusland verder in het nieuwe Europa te worden geïntegreerd. Op papier kregen de Russen weliswaar geen veto, maar wel een zwaarwegende stem in de besluitvorming van de NAVO. In talloze communiqués van NAVO en OVSE werd verklaard dat deze multilaterale aanpak moest leiden tot een vreedzaam, stabiel en democratisch Europa, zonder scheidslijnen, maar met een geïnstitutionaliseerd mechanisme voor consultaties over vrede, veiligheid en operationele samenwerking bij crisisbeheersingsoperaties.

Van multilateralisme naar unilateralisme

De ontwikkeling van dit coöperatieve veiligheidsstelsel is tamelijke abrupt afgebroken. Hiervoor zijn verscheidene verklaringen. Ten eerste werd de Amerikaanse president overvallen door het einde van de Koude Oorlog. Een strategische visie was niet voorhanden, zodat de nieuwe coöperatieve veiligheidsorde stukje bij beetje tot stand kwam. Ten tweede verkeerden men zich op de mogelijkheid Rusland in het nieuwe Europa te integreren. Zo bleef de Russische veiligheidselite gedomineerd door vertegenwoordigers van het oude regime die sterk antiwesters bleven. Ten derde waren sinds de jaren zeventig binnenlandse kwesties de Amerikaanse politiek gaan domineren. Dit hield onder meer verband met de democratisering van het Congres, waar geleidelijk de macht verschoof van voorzitters en commissies naar individuele congresleden die in toenemende mate in de eerste plaats opkwamen voor de belangen van hun achterban.

In 1998 en het jaar daarop vonden gebeurtenissen plaats die erop leken te duiden dat de Amerikaanse benadering niet langer gericht was op het creëren en versterken van mechanismen van coöperatieve veiligheid, naar op unilateralisme en behoud van dominante macht. De volgende gebeurtenissen droegen bij aan dit beeld:

*In augustus 1998 intervenueerden de Amerikanen unilateraal en zonder mandaat van de Veiligheidsraad in Soedan en Afghanistan. Het doel was een klap toe te brengen aan het veronderstelde terreurnetwerk van de Saoediër Bin Laden.

* In december vond operatie *Desert Fox* plaats. Samen met het Verenigd Koninkrijk voerden de Amerikanen bombardementen op Irak uit als reactie op de obstructie die Saddam Hoessein pleegde ten aanzien aan UNSCOM, het VN-orgaan met de VN-inspecteurs inzake massale-vernietigingswapens.

* Eind 1998 werd tegen de wil van Rusland besloten de NAVO met Polen, Hongarije en Tsjechië uit te breiden.

* In 1998 werd na een periode van daling besloten tot verhoging met 5,6 procent van het defensiebudget.² Er zouden vooral investeringen nodig zijn om het expeditionaire karakter van de Amerikaanse krijgsmacht te verbeteren.

* In maart 1999 ging onder Amerikaanse leiding operatie-*Allied Force* van start tegen Slobodan Milosević. Ook deze interventie vond zonder mandaat van de Veiligheidsraad plaats.

* In juli 1999 werd het plan voor een National Missile Defense (NMD) gepresenteerd om de Amerikaanse bevolking tegen beperkte aanvallen met raketten door schurkenstaten te beschermen.

* Ook was er de weigering van de Verenigde Staten om deel te nemen aan het nieuwe Internationale Strafhof.

* Tot slot weigerde de Amerikaanse Senaat in oktober 1999 het Kernstopverdrag (CTBC) te ratificeren. Daarmee was een algemeen verbod op het houden van kernproeven van de baan.

Deze gebeurtenissen hadden vérstrekkende consequenties. Samuel Huntington stelde in *Foreign Affairs* met veel gevoel voor dramatiek dat de Verenigde Staten zich in de ogen van de buitenwereld ontwikkelen tot een 'rogue superpower'.³ De term 'rogue state', schurkenstaat, werd tot dan toe slechts gebruikt voor landen als Irak en Noord-Korea. Huntington overdrijft, maar niet te ontkennen valt dat de nieuwe Amerikaanse politiek grote gevolgen voor de beeldvorming had. Dat is van groot belang, want percepties zijn in de internationale betrekkingen veelal belangrijker dan feiten. Staten handelen veelal op basis van percepties, in plaats van op basis van een analyse van de feiten.

Gevolgen: toegenomen fricties

Wat zijn de gevolgen? Allereerst zijn er toenemende fricties tussen de Verenigde Staten en de bondgenoten ontstaan. Zo werd alom geprotesteerd tegen het NMD en de weigering het CTBT te ratificeren. Europese lei-

ders verweten de Amerikanen dat zij te zeer begaan zijn met hun eigen veiligheid. Daardoor zou ontkoppeling van de Amerikaanse met de Europese veiligheid dreigen. Bovendien waren de Europese bondgenoten door de operatie-*Allied Force* met hun neus op de feiten gedrukt: het militair-technische gat met de Verenigde Staten is zo groot, dat het onmogelijk is dat Europa zelfstandig grootschalige militaire operaties uitvoert. Operatie-*Allied Force*, en het Amerikaanse verwijt dat de Europeanen te weinig aan hun eigen defensie doen, waren belangrijke katalysatoren in het proces dat tot de *Helsinki headline goal* zou leiden. In de loop van 2000 stelde de Europese Unie hiertoe een catalogus van benodigde Europese eenheden en middelen op, waaruit een Euroleger van ongeveer 60.000 militairen kan worden samengesteld. Maar dit leidde weer tot de verzuchting van de Amerikaanse defensie-minister Cohen dat dit initiatief de NAVO niet zou mogen ondermijnen.

Belangrijker zijn de gevolgen voor de perceptie die niet-westerse landen van de westerse wereld, maar in het bijzonder van de Verenigde Staten hebben. In Rusland en China blijkt na 1998 in grote lijnen hetzelfde beeld ten aanzien van de Verenigde Staten te zijn ontstaan.⁴ Kort samengevat komt deze perceptie erop neer dat de Amerikanen via de uitbreiding van de NAVO, de Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR) en het Partnerschap voor Vrede (PvV) hun invloedssfeer trachten te vergroten en streven naar een wereldorde, gebaseerd op westerse normatieve beginselen. De Amerikanen gebruiken instituties als de VN en de OVSE slechts als het hun uitkomt, waardoor ze ondermijnd worden. Voorts ondermijnen de Amerikanen de internationale rechtsorde door beginselen als soevereiniteit en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden niet te respecteren. De genoemde interventies, de verbetering van expeditionaire karakter van de Amerikaanse krijgsmacht, en de maatregelen om de kwetsbaarheid van het Amerikaanse grondgebied te verkleinen, duiden in de ogen van Russische en Chinese leiders op zowel de bereidheid als de technische mogelijkheid zich actief te bemoeien met in hun ogen interne kwesties, zoals Tsjetsjenië en Taiwan.

De teloorgang van coöperatieve veiligheid

Door de gebeurtenissen van 1998 en 1999 is sprake is van de teloorgang van coöperatieve veiligheid. Het is paradoxaal dat vooral de morele rechtvaardiging van interventies zonder machtiging juist leidde tot erosie van de grondvesten van een veiligheidsorde die door dat zelfde Westen als voorwaarde voor vreedzame en stabiele verhoudingen werd gezien. Ongemandateerde interventies zetten de VN buiten spel, terwijl voor

Rusland en China het vetorecht in de Veiligheidsraad hun belangrijkste machtsinstrument is. De verdere institutionele ontwikkeling van een pan-Europese veiligheidsorde is voorlopig bevroren; een tweedeling van het OVSE-gebied dreigt.

Deze deling van het OVSE-gebied blijkt uit de fundamentele tegenstellingen tussen westerse en niet-westerse landen die sinds 1998 steeds zichtbaarder wordt. Hierbij moet worden bedacht dat slechts westerse regeringen fundamentele waarden als interventiegrond aanvoeren. In de jaren negentig heeft in ons deel van de wereld de opvatting terrein gewonnen dat fundamentele waarden niet alleen universeel zijn, maar dat *soevereiniteit* ondergeschikt is aan *humaniteit*. Democratie, respect voor de mensenrechten, vrije-markteconomie, pluralisme, rechtsorde en sociale modernisering zijn diep geworteld in onze westerse cultuur en zijn het produkt van eeuwenlange ontwikkeling. Universele pretenties en superioriteitsgevoel zijn de westerse cultuur niet vreemd. Michael Ignatieff stelde de vraag over 'wiens universele waarden' het nu eigenlijk gaat.⁵ Hij wees erop dat de visies van westerse landen, islamitische landen en de autoritaire regimes in Oost-Azië fundamenteel uiteenlopen. Maar afgezien van Ignatieffs constatering vormt in de ogen van veel niet-westerse landen de universele pretentie een bedreiging als deze gepaard gaat met het opzij zetten van hoekstenen van het internationale recht, zoals soevereiniteit en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden.

Bruikbare militaire macht

De perceptie dat het westen bezig is met humanitair imperialisme, het opdringen van hun normen en waarden en dat er een 'clash of civilisations' dreigt, om met Huntington te spreken, wordt verder gevoed door de vrees dat voor de Verenigde Staten en hun bondgenoten, militaire macht een bruikbaar instrument in het buitenlands beleid wordt. Allereerst is tijdens de jaren negentig gebleken dat interventies met geringe of zelfs zonder eigen verliezen kunnen worden uitgevoerd. Dit lijkt er op te duiden dat militaire macht met aanvaardbare risico's kan worden ingezet. Daardoor wordt de belangrijkste veronderstelling ondergraven die ten grondslag ligt aan de zogenaamde *demilitarisering van de internationale betrekkingen*, namelijk de veronderstelling dat de kosten, risico's en problemen die met de inzet van gewapende macht gepaard gaan, steeds hoger worden, terwijl de baten daarentegen verminderen.

Deze tendens wordt versterkt door de Amerikaanse *Revolution in Military Affairs* (RMA). De ontwikkeling van 'slimme' precisiewapens, geavanceerde gecomputeriseerde systemen voor commandovering,

communicatie en informatievergaring, en netwerken van sensoren, moeten het expeditionaire karakter van de Amerikaanse krijgsmacht aanzienlijk verbeteren. De RMA moet het mogelijk maken dat de Amerikanen tegen aanvaardbare risico's en kosten, onder alle omstandigheden, op beslissende wijze ver van de thuisbases militaire macht inzetten. Dit rechtvaardigt de veronderstelling dat militaire macht in de internationale betrekkingen niet minder belangrijk, maar juist belangrijker wordt. Dat dit vooruitzicht in de ogen van Chinezen en Russen de destabilisering van de internationale betrekkingen in de hand werkt, behoeft geen betoog.

Sombere scenario's

In de inleiding heb ik gesteld dat NAVO-landen betrokken kunnen raken bij grootschalige interstate conflicten, van het type Golfoorlog en mogelijk omvangrijker. In de Amerikaanse literatuur wordt thans grote nadruk gelegd op een toekomstige *clash* met China. Dat land zou zich als enige binnen enkele decennia tot een regelrechte uitdager van de Verenigde Staten kunnen ontpoppen. We hoeven echter geen decennia te wachten op een confrontatie met China, mogelijk met Rusland. Totdat de economische basis voldoende is voor versterking van hun defensie, zullen Rusland en China ongemakkelijk manoeuvreren tussen rivaliteit én goede relaties met het westen, opportunisme en het creëren van meer speelruimte in de internationale betrekkingen, vooral ten opzichte van de Verenigde Staten.

Deze politiek leidt tot een ogenschijnlijk tegenstrijdig beleid, waardoor onjuiste beeldvorming van elkaars bedoelingen en daardoor voortdurende fricties in de internationale betrekkingen zullen ontstaan. Het is niet denkbeeldig dat de Verenigde Staten, mogelijk ongewild en samen met bondgenoten, daardoor betrokken kunnen raken bij lokale of regionale conflicten. De regio Zuidwest- en Centraal-Azië vormt het grootste risico. Gedurende de jaren negentig is deze regio het toneel geweest van hevige conflicten waarbij economische belangen, etniciteit, religie en separatisme een explosief mengsel vormden. Abchazie, Nagorno-Karabach, Tsjetsjenië, Afghanistan, Kasjmir en de kwestie met de Koerden zijn slechts enkele voorbeelden.

De belangrijkste potentiële brandhaard is evenwel het gebied rond de Kaspische Zee.⁶ De nieuwe Russische militaire doctrine beschouwt die subregio als een van de belangrijkste veiligheidsrisico's en als de plaats bij uitstek waar een toekomstige confrontatie zal plaatsvinden. De reden is dat hier de belangen van de Verenigde Staten, Rusland en China botsen. De Verenigde Staten hebben invloed in deze streek tot natio-

naal veiligheidsbelang verklaard.⁷ De Amerikanen zien in de ontginning van de omvangrijke olievoorraden een mogelijkheid de afhankelijkheid van het Midden-Oosten te verminderen. De aanleg van oliepijpleidingen, vooral met Amerikaans kapitaal, maakt dat het belang in de toekomst zal toenemen en dus de noodzaak zal onderstrepen greep op de ontwikkelingen in de regio te houden.

Ook voor de Russische Federatie is invloed in de regio een nationaal belang. De Russische Federatie ziet zich als de natuurlijke leider van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), waarvan alle voormalige Sovjetrepublieken lid zijn. Het GOS is voor Moskou een van de mogelijkheden een tegenwicht tegen de Verenigde Staten te vormen. Bovendien speelt de bescherming van Russische bevolkingsgroepen in dit 'nabije buitenland' een belangrijke rol.

Tot slot beschouwt China invloed in de regio als een nationaal belang. Enerzijds wil China een stabiele westgrens; anderzijds importeert het land sinds het begin van de jaren negentig ruwe olie om aan de binnenlandse behoefte te kunnen voorzien. Deze olie moet in de toekomst vooral uit de regio rond de Kaspische Zee komen.

Russische en Chinese leiders bezien daarom met zorg de groeiende invloed van westerse hulpprogramma's en gezamenlijke militaire oefeningen, al dan niet in het verband van het PvV. Een vooraanstaande Chinese commentator veroordeelde een recente oefening van Oezbekistan en NAVO-landen als een voorbeeld van 'christelijke expansie die een psychologische bedreiging voor China vormt en uiteindelijk tot een *clash of civilisations* zou kunnen leiden'.⁸

Van groot belang is dat de meeste GOS-staten tevens lid zijn van de Europees-Atlantische Partnerschapsraad en het Partnerschap voor Vrede. Deze arrangementen bieden de mogelijkheid van consultaties over veiligheidskwesties. Naar verwachting zullen vooral GOS-staten die een onafhankelijke koers van Moskou willen varen, hierop een beroep doen. Uit serieuze *wargames* bleek dat de Verenigde Staten, en zelfs de NAVO als zodanig, door deze consultaties ongewild bij crises in dit deel van de wereld betrokken kunnen raken.

Voorts kunnen een of meer lidstaten van de NAVO bij een oorlog worden betrokken als landen verschillend partij kiezen in een lokaal of regionaal conflict, bijvoorbeeld in het Midden Oosten. Dank verdeeldheid in de Arabische wereld én Arabische leiders met verantwoordelijkheidsgevoel heeft de recente uitbarsting van het Israëlijsch-Palestijnse conflict niet tot een regionale oorlog geleid. Als het ooit tot een oorlog komt en het voortbestaan van de staat Israël wordt bedreigd, moet niet worden uitgesloten dat NAVO-landen Israël te hulp schieten, waardoor zij bij een

oorlog worden betrokken waarin mogelijk kernwapens worden ingezet.

Deze sombere scenario's van ongewilde confrontaties worden door steeds meer onderzoekers als plausibel beschouwd. Ten eerste heeft de kwestie-Kosovo weer eens aangetoond dat landen tijdens een crisis verschillend partij kunnen kiezen. Juist om deze reden waarschuwde president Jeltsin tijdens operatie *Allied Force* voor een wereldoorlog. Ten tweede is er consensus over het feit dat de wereld onveiliger wordt.⁸ Het Zweedse onderzoeksinstituut SIPRI heeft geconstateerd dat na de voortdurende daling van het aantal conflicten in de wereld, tot 19 in 1997, er sprake is van een zeer sterke toename tot recentelijk niet minder dan 27.⁹ Hoe meer conflicten zich tegelijkertijd afspelen, hoe groter het risico dat in lokale of regionale conflicten verschillend partij wordt gekozen. Tot slot is er een debat gaande over de relatie tussen schaarste aan grondstoffen en oorlog. Saddam Hoesein intervenueerde in Koeweit, onder meer om zeggenschap over de rijke olievoorraden te krijgen; het conflict tussen Turkije en Griekenland gaat deels over Turkse toegang tot de bodemschatten in de Egeïsche Zee; een oorlog tussen China, Indonesië, Vietnam en de Filipijnen over de bodemschatten in de Zuid-Chinese Zee, in het bijzonder bij de Spratly-eilanden, kan niet worden uitgesloten. Grondstoffen spelen in de twee hier behandelde risicogebieden een belangrijke rol: olie in de Kaspische regio en water in het Midden-Oosten.

Conclusie

De kans is niet groot dat een of meer lidstaten van de NAVO bij grootschalige conflicten betrokken raken als gevolg van doelbewuste agressie. Wel is er een kans dat Westers handelen tot misverstanden bij andere mogendheden leidt, waardoor men ongewild bij conflicten betrokken raakt. Wat te doen? Allereerst dient het streven naar versterking van coöperatieve veiligheid weer opgepakt te worden. Dat kan, want het gehele institutionele bouwwerk van VN, OVSE, NAVO, EAPC, PvV en PGR is nog intact. Het probleem is echter dat het bouwwerk selectief wordt gebruikt. Institutionele maatregelen zijn daarom niet noodzakelijk, wel de politieke bereidheid instituties te gebruiken waarvoor ze bedoeld zijn: voor conflictvoorkoming en -beheersing. Veel hangt daarbij af van de nieuwe Amerikaanse president. George W. Bush zou kunnen beginnen met het nemen van enkele vertrouwenwekkende maatregelen waaruit blijkt dat hij rekening houdt met de percepties van anderen. Een belangrijke stap zou zijn het definitief stoppen van de ontwikkeling van een NMD, op zijn minst een herbezinning op de opzet ervan. Voorts zou hij initiatieven

ter versterking van de coöperatieve veiligheid kunnen nemen. Dit vereist de politieke bereidheid multilaterale samenwerking binnen de bestaande instituties serieus te nemen. Dit betekent dat opvattingen van Russen en Chinezen serieus moeten worden genomen. Daarbij is het van belang dat de controverse over soevereiniteit en humaniteit wordt opgelost. Dit betekent per definitie dat van ongemandateerde interventies moet worden afgezien.

De verkiezing - met de nodige hindernissen - van George W. Bush past echter in de lijn die hierboven is geschetst van de tendensen en ontwikkelingen die zich vanaf 1998 hebben voorgedaan. De nieuwe president zal meer nadruk op unilateralisme en behoud van de dominante positie van de Verenigde Staten leggen. Dit haaks staat op de noodzakelijke herleving van het streven naar versterking van coöperatieve veiligheid, behoeft geen betoog. ■

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op mijn oratie aan de Koninklijke Militaire Academie: R. de Wijk, *Een 'Rogue Superpower?': Amerikaanse hegemonale macht en de teloorgang van coöperatieve veiligheid* (KMA, Breda, 12 oktober 2000).
- 2 IISS, *Strategic Comments*, 'US Military Spending', vol. 6, no.4, mei 2000.
- 3 S. Huntington, 'Is American Hegemony Working?', in: *Foreign Affairs*, maart-april 1999, blz. 35-49.
- 4 Zie onder meer C.J. Dick, *Russia's Draft Military Doctrine*, (The Conflict Studies Research Centre (CSRC) van de Royal Military Academy Sandhurst, 16 november 1999); S.J. Main, *Russia's Military Doctrine* (CSRC, april 2000); S.J. Blank, *Threats to Russian Security: the View from Moscow*, (U.S. Army War College, Carlisle juli 2000); C.A. Wallander, *Russian Views on Kosovo* en E.A. Stepanova, *Explaining Russia's Dissertation on Kosovo* (Davis Center for Russian Studies, Harvard University, Cambridge, mei 1999); O. Antonenko, 'Russia, NATO and European Security after Kosovo', in: *Survival*, winter 1999-2000, blz. 124-144; D. Shambough, 'Sino-American Strategic Relations: from Partners to Competitors', in: *Survival*, voorjaar 2000, blz. 97-115; B.Gill and J. Reilly, 'Sovereignty, Intervention and Peacekeeping: The View From Beijing', in: *Survival*, herfst 2000, blz. 41-60. S. Shambaugh, 'China's Military Views the World: Ambivalent Security', in: *International Security*, winter 1999-2000, blz. 52-79; J.Teufel Dreyer, *The PLA and the Kosovo Conflict* (U.S. Army War College, Carlisle, mei 2000);
- 5 M. Ignatieff, *Whose Universal Values: The Crisis in Human Rights* (Den Haag, Praemium Erasmianum Essay, 1999). Voor de kwestie van humaniteit en humanitaire interventie versus soevereiniteit, zie onder meer de desbetreffende artikelen van Nico Schrijver, Paul de Waart, John Swift en Hans Werdmölder in het meinummer 2000 van de *Internationale Spectator*.
- 6 Zie hiervoor onder meer S.A. Mikoyan, 'Russia, the US and Regional Conflict in Eurasia', in: *Survival*, herfst 1998, blz. 112-126; D. Shambaugh, 'Sino-American Strategic Relations: From

Partners to Competitors', in: *Survival*, voorjaar 2000, blz. 97-115; A.M. Jaffe en R.A. Manning, 'The Myth of the Caspian "Great Game": The Real Politics of Energy', in: *Survival*, winter 1998-1999, blz. 112-131. Zie ook het artikel van Peter Volten in het novembernummer 2000 van de *Internationale Spectator*: 'Verval van Rusland biedt ruimte aan machtspolitiek: steekspel in de Kaukasus en rond de Kaspische Zee', blz. 562-568.

- 7 S.A. Mikoyan, 'Russia, the US and Regional Conflict', blz. 117.
- 8 R. Bhaty en R. Bronson, 'NATO's Mixed Signals in the Caucasus and Central Asia', in: *Survival*, herfst 2000, blz. 139.
- 9 *Strategic Assessment 1999: Priorities for a Turbulent World* (Washington DC, National Defense University, Institute for National Strategic Studies, 1999), blz. xi. Zie ook *SIPRI Yearbook 2000: Armaments, Disarmaments and International Security*, (Oxford, Oxford University Press, 2000), blz. 1-2.
- 10 *SIPRI Yearbook 2000*, blz. 16.

Over de auteur

PROF. DR. ROB DE WIJK is verbonden aan het Instituut Clingendael, de Universiteit Leiden en de Koninklijke Militaire Academie.

Een nieuw nationaal anti-rakettenschild

KEES HOMAN & BERT KREEMERS

NMD als Amerikaanse wensdroom en Europese nachtmerrie

HET WERKT (NOG) NIET, HET IS ONGEKEND duur, het verstoort de betrekkingen met vriend en vijand. En toch is de invoering van een National Missile Defense (NMD), het Amerikaanse programma voor een verdediging tegen raketten, een topprioriteit voor de volgende Amerikaanse president.

Hoe kan dat? Waarom zijn er bij zoveel twijfel op technisch, financieel, strategisch en buitenlands-politiek gebied in de Verenigde Staten zo weinig aarzelingen over de wenselijkheid van invoering van dit anti-raketschild? Onkwetsbaarheid, of een sterk verminderde kwetsbaarheid, voor massale-vernietigingswapens is in de Amerikaanse beleving een axioma.

Het onderwerp NMD is hierdoor in de Amerikaanse politiek teruggebracht tot vragen naar de technologische en financiële haalbaarheid. Af en toe op de voorgrond, maar onder een volgende Amerikaanse president wellicht meer achter de coulissen, speelt ook nog het vraagstuk van 'damage limitation' in de betrekkingen met de bondgenoten, alsmede met China en Rusland. Als binnen afzienbare tijd de nieuwe Amerikaanse president zich buigt over de beslissing tot invoering van een afweersysteem, dan zal hij daarbij een aantal factoren zwaar moeten laten wegen. Er moet 1 een 'real threat' zijn; 2 de Verenigde Staten moeten over de technologische mogelijkheden beschikken deze dreiging effectief ongedaan te maken; 3 de Verenigde Staten moeten zich de kosten van het in te voeren systeem kunnen veroorloven; en 4 ten slotte is het de vraag wat de gevolgen van invoering zijn voor het ABM-verdrag, mogelijk nieuwe wapenbeheersingsovereenkomsten en de relaties met bondgenoten en met landen als Rusland en China. Wie deze beslispunten snel naloopt, constateert dat in Washington veelal heel snel bevestigende antwoorden volgen.

Het werkt (nog) niet, het is ongekend duur, het verstoort de betrekkingen met vriend en vijand. Toch is NMD, het Amerikaanse programma voor een verdediging tegen raketten, een topprioriteit voor de volgende Amerikaanse president.

De harde en zachte kanten van de dreiging

De Verenigde Staten kijken anders tegen de dreiging van ballistische raketten aan dan tien jaar geleden. Het afvuren van de eerste *Scud*-raketten van Irak op Israël zorgde voor een omslag in het denken over de risico's van dergelijke wapens in handen van landen met 'irrational leaders'. Het gevaar dat Saddam Hussein *Scud*-raketten met chemische of biologische wapenladingen zou afvuren, was niet denkbeeldig. Na de Golf-oorlog bleek Irak veel verder te zijn met de ontwikkeling en de productie van zulke massale-vernietigingswapens.¹ Sindsdien is het ook de vraag of de Verenigde Staten over geloofwaardige mogelijkheden beschikken om het gebruik van massale-vernietigingswapens door dit soort onberekenbare 'rogue states', schurkenstaten of, zoals ze nu ook worden genoemd 'zorgstaten', af te schrikken. In het verleden vertrouwden de Verenigde Staten op een 'calculated ambiguity', het welbewust in het midden laten van een mogelijke Amerikaanse reactie met inzet van kernwapens op het gebruik van chemische en biologische wapens door de schurkenstaat. Een aantal sleutelfiguren in de toenmalige Amerikaanse administratie heeft inmiddels uit de doeken gedaan dat de Amerikaanse president het gebruik van kernwapens als vergelding voor inzet van chemische en biologische wapens tijdens de Golf-oorlog met nadruk uitsloot.² De Amerikaanse les uit deze patstelling is dat als schurkenstaten massale-vernieti-

gingswapens metterdaad kunnen inzetten, de opbouw van een geallieerde troepenmacht op een mislukking uitloopt en dat zonder een verdediging tegen aanvallen met ballistische raketten de Verenigde Staten en hun bondgenoten ervan kunnen worden weerhouden in zulke situaties te interveniëren.³

Vanuit dit gezichtspunt bezien is aan de dreiging van landen als Noord-Korea, Iran en Irak een nieuwe dimensie toegevoegd. Het belangrijkste hoofdprobleem is het al dertig jaar lopende Noord-Koreaanse programma voor onderzoek naar en ontwikkeling van geavanceerde lange-afstandsraketten. Noord-Korea beschikt over het meest omvangrijke arsenaal aan ballistische raketten en lanceerinstallaties in de voormalige Derde Wereld. Het zou gaan om ruim zeventienhonderd voornamelijk *Hwasong-5* en *Hwasong-6* raketten en meer dan dertig lanceerinstallaties. De bakermat van de Noord-Koreaanse expertise ligt in 'reverse-engineering', het minutieus uitpluizen, namaken en verder perfectioneren van in het bijzonder Russische *Frog-* en *Scud*-raketten.

Aan het eind van de jaren '80 werd een nieuwe raket, de *Nodong*, ontwikkeld, waarvan tot nu toe één proeflancering is waargenomen. Vermoedelijk zijn er zo'n 75 tot 150 *Nodong*-raketten met een bereik van ongeveer 1000 km geproduceerd, waarvan enkele tientallen aan andere landen zijn verkocht. Pakistan heeft dank zij een samenwerkingsverband met Noord-Korea zijn eigen versie van de *Nodong*, de *Ghauri* (*Hatf V*), ontwikkeld. Iran lijkt hetzelfde te hebben gedaan met zijn *Shahab-3*. Zo zit Noord-Korea als een spin in een web van landen die over ballistische raketten willen beschikken.

Op 31 augustus 1998 lanceerde Noord-Korea de *Taepo Dong-1* raket. Deze raket kan – zo wordt aangenomen – intercontinentale afstanden overbruggen. Dit bereik koppelt deze raket overigens aan een uiterst geringe nauwkeurigheid. Uitgerust met een nucleaire lading kan zij Alaska en Hawaï bereiken. Een nog nieuwere versie, de *Taepo Dong-2*, zou zelfs het westelijk deel van het vasteland van de Verenigde Staten, tot Wisconsin en Arizona, en geheel Europa kunnen bestrijken.

Bij deze sombere inschatting passen enkele kanttekeningen. Er is niet veel bekend over de 'performance' van de Noord-Koreaanse raketten. Van de *Nodong* en *Taepo Dong* is voor elk slechts één proeflancering bekend. Daarbij werd geen telemetrie gebruikt. Dat bemoeilijkt niet alleen het door Amerikaanse inlichtingendiensten vergaren van gegevens over de technische prestaties van deze raketten. Het is ook voor Noord-Korea zelf een levensgroot probleem om bij gebrek aan ervaringsgegevens verder te werken aan de perfectionering van dit soort uiterst gecompliceerde systemen.

Een tweede kanttekening moet aan de hand van de politieke en economische ontwikkelingen op het Koreaanse schiereiland worden gemaakt. Het afgelopen jaar heeft Noord-Korea volop gebruik gemaakt van de door de Zuid-Koreaanse president en Nobelprijswinnaar voor de vrede geïnitieerde politieke dooi tussen de beide landen. Pyongyang is niet meer een synoniem voor diplomatiek isolement; er is nu een proces op gang gekomen dat een opening biedt naar stopzetting van de productie en uitvoer van Noord-Koreaanse ballistische raketten.⁴

Slagen de Verenigde Staten erin waterdichte, controleerbare afspraken met Noord-Korea te maken, dan heeft dat onherroepelijk ook zijn weerslag op de inspanningen van Iran. Na afloop van de oorlog tussen Irak en Iran begon Iran een programma voor de ontwikkeling van ballistische raketten en massale vernietigingswapens. In dit verband heeft Iran geprofiteerd van zijn goede contacten met Rusland en China, waardoor de *Shahab-3*, een kloon van de Noord-Koreaanse *Nodong*, met een bereik van 1.300 km, kon worden ontwikkeld. Naast dit programma heeft Iran raketcomponenten verworven die in combinatie met onderdelen en de technologie van de *Scud*-raket omgebouwd kunnen worden tot een raket met een groter bereik, waardoor doelwitten in Europa en in de Verenigde Staten kunnen worden bestreken.

In de jaren '70 en '80 verwierf Irak dank zij de toenmalige Sovjetunie 820 *Scud B*-raketten en 20 à 30 lanceerinstallaties. Het afstandsbereik van deze raket, 300 km, sloot uit dat deze wapens een wezenlijke rol in de oorlog met Iran konden vervullen. Daarom begon Saddam Hussein een omvangrijk ontwikkelingsprogramma en konden de eerste *Al-Hussein* raketten met een bereik van meer dan 500 km aan het eind van de oorlog met Iran worden ingezet. Tijdens de Golfoorlog vuurde Irak ruim tachtig raketten op Israël en Saoedi-Arabië af. Ondanks een voltreffer op de barakken van een Amerikaanse legereenheid in Dhahran is de *Al Hussein* voor de inzet met conventionele ladingen te onnauwkeurig. Bij inspecties van VN-personeel na de Golfoorlog kwam vast te staan dat Irak beschikte over 'high-explosives'-conventionele ladingen, alsmede binaire chemische en biologische ladingen. Zonder indringende inspecties kan Irak de met de ontwikkeling van dit soort wapens opgedane kennis aanwenden voor de ontwikkeling van een nieuwe dreiging.

De veranderde Amerikaanse kijk op deze vaak ver vóór de jaren '90 begonnen en tot volle wasdom gekomen ballistische raketprogramma's komt ook tot uitdrukking in de beoordeling van deze dreiging door de Amerikaanse inlichtingendiensten. De *National Intelligence Council*, waarvan alle Amerikaanse inlichtingendiensten deel uitmaken, hanteert de afgelopen jaren

andere maatstaven bij de beoordeling van het verloop van deze dreiging. In tegenstelling tot eerdere *National Intelligence Estimates on Foreign Missile Developments and Ballistic Missile Threats to the United States* gaat de in september 1999 verschenen *Estimate* niet uit van de *probability*, maar van een veel ruimere beoordeling op grond van wat mogelijk is (*possibility*). Deze vorm van extrapolatie leidt niet alleen tot een verkorting tot vijf jaar van de periode die 'schurkenstaten' nodig zouden hebben om na een eerste proeflancering over een volledig operationeel raketstelsel te beschikken. Ook biedt deze wijze van beoordeling geen ruimte voor een inschatting van 'significant political and economic changes', die in het geval van Noord-Korea en Iran niet buiten beschouwing mogen blijven. De *Estimate* van 1999 gaat ervan uit dat Noord-Korea in 2005 over een ballistische raket met intercontinentaal bereik kan beschikken. Voor Iran en Irak zou dat moment ergens tussen 2010 en 2015 kunnen aanbreken.

Technologische en financiële grenzen

Voor de eerste fase van NMD waren aanvankelijk vijf jaar uitgetrokken. In 2005 zouden de Verenigde Staten moeten beschikken over een verdediging tegen een handvol ballistische raketten. Deze opzet steekt bescheiden af tegen een van de voorgangers van het huidige NMD-programma, het *Strategic Defense Initiative* (SDI). Het SDI was bedoeld als een totaalsysteem, een blauwdruk voor een fundamentele ommekeer in het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Een ruim veertig miljard dollar kostend onderzoek bestreek nieuwe technologieën voor de uitschakeling van ballistische raketten en was eveneens gericht op de verdere ontwikkeling van waarnemings- en richtsystemen.

Tot invoering van SDI is het nooit gekomen. De belangrijkste reden daarvan was de sterk verbeterde verhouding tussen de Verenigde Staten en de toenmalige Sovjetunie. *Technologisch* was SDI ook te hoog gegrepen. Van een megaproject veranderde SDI in het begin van de jaren '90 in een bescheiden onderzoeksprogramma, dat na het aantreden van president Clinton in 1992 verder werd beperkt. Deze nieuwe koers lokte veel weerstand uit in het Amerikaanse Congres. Tijdens de presidentsverkiezingen in 1996 werd Clinton publiekelijk uitgedaagd kleur te bekennen en legde de herkozen president zich neer bij een door het Congres in een wet vastgelegd streven naar een schild tegen raketten.

De ontwikkeling en invoering van NMD worden zonder enig voorbehoud vergeleken met het 'Apollo'-programma.⁵ De eerste man op de maan in 1969 was een aansprekend voorbeeld van een volledig geïntegreerd, technologisch hoogwaardig geheel van ver-

scheidene deelprojecten. Uitschakeling van een met een nucleaire, chemische of biologische lading uitgeruste kop van een ballistische raket vereist evenzeer een keten van nauw met elkaar samenhangende onderdelen van een totaalsysteem. In niet meer dan enkele tientallen minuten worden de verschillende stadia in de activering van de deelsystemen doorlopen.

De eerste schakel in deze keten wordt gevormd door de 'early warning'-satellieten met buitengewoon nauwkeurige sensoren. Zij tasten het grootste deel van het aardoppervlak af en zodra een lancering is waargenomen en een raket in de ruimte haar ballistische vlucht voortzet, activeren de sensoren grote radarcomplexen die zich richten op 'zoekgebieden', waardoorheen de ballistische raket een baan aflegt in de richting van Amerikaans grondgebied. Het gaat nu nog om satellieten van het 'Defense Support Program', die elke acht tot twaalf seconden nagenoeg het gehele grondgebied van Rusland, China en aan deze landen grenzende gebieden afzoeken op branden en explosies, die met infraroodsensoren kunnen worden waargenomen. Dit netwerk van drie satellieten zal worden uitgebreid en aangevuld met 24 *SBIRS Low*-satellieten, die in een lagere baan om de aarde tijdiger waarschuwingen en betere berekeningen over de baan van de raket en het mogelijk doelwit kunnen doorgeven.

Het hoogste punt van een raket met intercontinentaal bereik ligt op ruim 1000 km boven het aardoppervlak. Met behulp van in noordelijke richting opgestelde radars is het mogelijk de baan van de raket en ook de plek die als het mogelijk doelwit dient, te berekenen. Deze informatie wordt doorgegeven aan inmiddels afgevuurde onderscheppingsraketten. Deze *kill-vehicles* zoeken zelf hun doelwit. Zodra het ruim honderd kilo zware en anderhalve meter lange projectiel de afgevuurde vijandelijke raket en één of meer koppen in het vizier heeft, tast het eerst af of er sprake is van nepladingen, *dummies*, of andere afleidingsmiddelen. Dan breekt het spannendste moment aan: de onderscheppingsraket gaat op haar doel af en botst met de met een snelheid van meer dan 25 keer het geluid op de aanstormende kop van de vijandelijke raket. Het *kill-vehicle* is het summum van 'hit-to-kill'-technologie. Waar het Russische ABM-systeem bij Moskou beschikt over onderscheppingsraketten die ergens in de buurt van hun doelwit met een nucleaire explosie de aanvalsraket proberen uit te schakelen, gaat het bij de ontwikkeling en invoering van NMD om precisie in centimeters. Een explosie en een explosieve lading zijn dus niet nodig.

De Amerikaanse plannen voorzien in een fasewijze opbouw van het aantal onderscheppingsraketten. In Alaska zouden in 2005 honderd onderscheppingsraketten en een nieuwe X-band radarinstallatie

gereed moeten zijn. In hetzelfde tijdsbestek zouden de al bestaande radarinstallaties moeten worden gemoderniseerd. Deze vijf installaties staan in verbinding met het North American Aerospace Defense Command (NORAD), een gezamenlijke Amerikaans-Canadese commandocentrale in Cheyenne, Colorado. Van de vijf met NORAD in verbinding staande radarinstallaties bevinden zich er twee buiten de Verenigde Staten. Eén radar staat in Groenland, een tweede in Groot-Britannië. In een vervolgfase in de opzet van NMD komt daar nog een derde radar, in Zuid-Korea, bij. In deze fase wordt het aantal onderscheppingsraketten in Alaska uitgebreid tot 125 en wordt eenzelfde aantal in Grand Forks, North Dakota, geplaatst.

Voor het zover is, moet uiteraard duidelijk zijn of het beoogde systeem metterdaad werkt en in staat is aanvalsraketten uit te schakelen. Voor de invoering van elk van de drie fasen zijn verscheidene 'major flight test milestones', proeven met deelsystemen en het volledig geïntegreerd systeem, vastgesteld. Onder de eerste vijf 'milestones' bevonden zich drie gesimuleerde onderscheppingen. De eerste moest in 1999 twee keer worden uitgesteld, onder meer vanwege een lekkage in het brandstofsysteem van het *kill-vehicle*. De uiteindelijk op 2 oktober 1999 uitgevoerde proef leek aanvankelijk succesvol. Een te onderscheppen *Minuteman*-raket, die vergezeld werd door een ballon als afleidingsmiddel, werd uitgeschakeld. Calculaties wezen uit dat de onderscheppingsraket het spoor bijster was geraakt en min of meer *per ongeluk* het doelwit had uitgeschakeld. Op 18 januari 2000 werd een tweede test gehouden, maar daarbij miste de onderscheppingsraket haar doelwit door een mankement aan de brandstoftoevoer van de aandrijvingsmotor. De derde test werd ook twee keer uitgesteld. 'Integrated Flight Test 5' ondervond op 8 juli 2000 'some problems', 'one anomaly' en 'a failure'.⁶ Het *kill-vehicle* kon zich door technische problemen niet losmaken van de derde trap van de 'booster rocket' en miste daardoor het doelwit.

Na deze mislukte proef kondigde president Clinton aan de beslissing tot invoering van NMD aan zijn opvolger over te laten: '[t]he system as a whole is not yet proven. [...] There are also questions to be resolved about the ability of the system to deal with countermeasures. [...] I simply can not conclude with the information I have today that we have enough confidence in the technology, and the operational effectiveness of the entire NMD systeem, to move forward to deployment.'⁷

Behalve vragen over de technologische haalbaarheid leven vragen naar de *financiële gevolgen* van invoering van (de eerste fase van) NMD. Uitstel van de invoering van NMD tot 2006 of 2007 zou daarin helderheid kunnen brengen. De berekening van de

kosten van NMD is thans vanwege de vele onzekerheden over de technologische geschiktheid van deelsystemen en over het door de volgende president te kiezen tijdspad een hachelijke onderneming. Hierbij komt dat zich binnen het Pentagon langzamerhand een brede waaier van NMD-gerelateerde projecten heeft ontwikkeld, die voor een groot deel door de afzonderlijke krijgsmachtdelen worden uitgevoerd en niet vallen onder de centrale regie van de onder de Amerikaanse minister van Defensie ressorterende *Ballistic Missile Defense Organization*. Hun oorsprong hebben zulke programma's vaak in de Golfoorlog, toen Irak kortere-afstandsraketten afvuurde. Volgens recente berekeningen wordt in het lopende *Fiscal Year 2001* aan alle 'missile defense'-programma's \$5,112 miljard uitgegeven, waarvan bijna de helft aan losstaande programma's van de afzonderlijke krijgsmachtdelen.⁸ Beperken we de uitgaven tot louter NMD, dan variëren de uitgaven voor de *invoering* (dus niet het onderhoud) van het beoogde systeem van \$38 miljard (met inbegrip van 'life cycle costs for a period of twenty years') tot meer dan \$60 miljard.⁹

De wereldomvattende context van NMD

De Europese bondgenoten van de Verenigde Staten zullen in hun oordeel over de wenselijkheid van NMD de gevolgen van de invoering van zo'n systeem voor hun eigen veiligheid zwaar laten wegen. Deze afweging zal zonder enige twijfel worden beïnvloed door de uiteindelijke reactie in Moskou. Voor de invoering van NMD moeten verscheidene bepalingen van het ABM-verdrag worden gewijzigd. Dat kan alleen met instemming van Rusland, dat in het bijzonder tegen het 'open einde' van NMD bezwaren koestert.¹⁰ Als de Verenigde Staten aannemelijk kunnen maken dat het in te voeren NMD een bescheiden, op de dreiging van schurkenstaten afgestemde opzet kent, biedt dat wellicht een uitweg bij de amendering van het ABM-verdrag. Het is echter de vraag of daarvoor aan Amerikaanse kant wel zoveel ruimte bestaat. Bescheiden amendering van het ABM-verdrag zal onherroepelijk stranden in de Amerikaanse Senaat, die met tweederde van de honderd stemmen dergelijke wijzigingen zal moeten goedkeuren. Een dergelijke meerderheid lijkt, ook na de onlangs gehouden verkiezingen, niet haalbaar. Daarbij komt ook nog dat het uitbraakrisico (d.w.z. het risico dat het NMD zo expansief wordt opgezet, dat het in het ABM-verdrag toegestaan verdedigingssysteem rond Moskou zijn waarde verliest) niet zozeer is gelegen in het aantal onderscheppingsraketten, maar veel meer in de bijkomende infrastructuur, zoals commandocentrales, radarcomplexen en satellietssystemen.

Intussen speelt Rusland behendig in op de twijfel

onder de Europese bondgenoten. Tijdens zijn op 4 juni 2000 gehouden bespreking met de Amerikaanse president staakte Poetin zijn verzet tegen NMD niet, hoewel hij niet nader gespecificeerde nieuwe dreigingen niet ontkende. Daarop voortbordurend stelde hij enkele dagen later in Rome voor om samen met Europa en de NAVO een anti-raketsysteem voor Europa in te voeren, waarbij de nadruk ligt op onderschepping in de 'boost phase', dat wil zeggen vlak na de lancering van de aanvalsraket. Dat zou de dreiging van schurkenstaten kunnen neutraliseren, terwijl tegelijkertijd de geloofwaardigheid van de Russische kernmacht niet in het geding zou komen. Met zijn Chinese collega Jiang Zemin deed Poetin in juli een stapje terug, in een gezamenlijke verklaring waarin NMD werd veroordeeld als een poging eenzijdig te streven naar superioriteit.

Hoewel president Clinton bij de bekendmaking van zijn besluit tot uitstel benadrukte dat 'no nation can have a veto over American security', speelt Rusland de laatste maanden voortdurend in op de gemeenschappelijke Amerikaans-Russische verantwoordelijkheid op strategisch-nucleair gebied en vraagt het een 'droit de regard'. Eerst benadrukte de Russische minister van buitenlandse zaken, dat verdere verminderingen van strategische bewapening in een Start-III overeenkomst alleen maar mogelijk zijn op grond van een ongewijzigd ABM-verdrag. Op 13 november 2000 bood het hoofd van de Russische Strategische Raket Strijdkrachten, generaal Vladimir Jakovlev, een nieuwe opening. Invoering van NMD zou leiden tot een scheve balans op strategisch-nucleair gebied, die de Verenigde Staten zouden moeten compenseren met extra verminderingen van de aantallen offensieve strategische wapens. Tegelijkertijd bood president Poetin als openingsbod voor de Start-III-onderhandelingen aan het aantal strategische wapens tot 1500 of nog minder te verlagen. Een dergelijke verlaging beperkt uiteraard de mogelijkheden binnen het voorstel van Jakovlev uit te komen op een zinvol, effectief NMD.

De Europese bondgenoten volgen deze eerste aanzetten tot een volgende ronde in de strategische dialoog tussen de Verenigde Staten en Rusland niet bepaald eensgezind. Op 1 november 2000 verklaarde president Chirac van EU-voorzitter Frankrijk samen met de Russische president (Engelstalige weergave): 'The European Union and Russia have an identical viewpoint. We have condemned any potential revision of the ABM treaty, believing that such a revision will involve a risk of proliferation that will be very dangerous for the future.'¹¹ Groot-Brittannië vaart een veel voorzichtiger koers en stelt zich publiekelijk terughoudend op, ongetwijfeld mede omdat invoering van NMD tot aanpassing van een op Brits grondgebied

staande radar noopt. NMD kan binnen de NAVO als splijtzwam werken.¹² Tussen het ene en andere uiterste kiest Nederland met nogal veel nadruk voor een zo vrijblijvend mogelijke positie. Voor Nederland 'mag de invoering van een beperkt NMD niet ten koste gaan van de strategische stabiliteit (d.w.z. dat het ABM-verdrag dient te blijven, al dan niet geamendeerd) en het wereldwijde regime van non-proliferatie en ontwapening'.¹³ In één adem voegt Nederland hieraan toe dat ons land 'in bilaterale besprekingen met de VS en in NAVO kader [...] erkend heeft dat de dreiging is toegenomen'. Dat in hetzelfde bericht aan de Tweede Kamer gewag wordt gemaakt van een toename van die dreiging door het 'feit dat [...] Noord-Korea in 1998 met succes een tweetrapsraket over Japan heen heeft gelanceerd', mag opmerkelijk heten. Tot nu toe hebben de Verenigde Staten erop gewezen dat de desbetreffende lancering is mislukt. Volgens het Pentagon betrof het een drietrapsraket.¹⁴

Conclusie

De komende maanden zal de nieuwe Amerikaanse president de 'programmatic and policy aspects of the NMD program and the broader policy on proliferation and relations with Russia and China' onder de loep leggen. Het zou de Europese bondgenoten veel waard moeten zijn als in dat proces de opvattingen tussen enerzijds de Verenigde Staten en anderzijds de Europese bondgenoten niet te ver uit elkaar lopen en de Europese bondgenoten ook onderling een gezamenlijke noemer vinden. Een intensieve 'intelligence exchange' zou daarbij behulpzaam kunnen zijn en deze zou ook aandacht moeten besteden aan de dreiging voor het Europese deel van het Noord-Atlantisch verdragsgebied. Falen zulke pogingen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten op één lijn te krijgen, dan wordt de Europese nachtmerrie een ongewenste verstoring van de Amerikaanse wensdroom. ■

Noten

- 1 Dat gold overigens ook voor het Iraakse kernwapenprogramma. Zie: Tim Trevan, *Saddam's Secrets. The Hunt for Iraq's Hidden Weapons*, 1999.
- 2 James A. Baker, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*, blz. 359. George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed*, blz. 463.
- 3 De Amerikaanse minister van defensie verwoordde dit als volgt: 'I point back to Saddam Hussein trying once again to either invade Kuwait or possibly Saudi Arabia and then posing a threat, and he might even use conceivably chemical weapons in the process, saying don't think of responding in any overwhelming way because I pose a risk to a number of your cities. That's not to suggest

that we would be dissuaded from taking action to protect our vital national security interest, but it may certainly cause a different calculation on the part of some of our allies. And I don't want to see the United States or our allies put in that position.' (Transcript: Cohen July 10 Press Conference En Route to Beijing, Washington File 11 July 2000, <http://usinfo.state.gov>).

- 4 De Verenigde Staten en Noord-Korea zijn inmiddels besprekingen begonnen over 'the full range of missile issues under consideration by the two countries, including North Korea's missile-related exports and its indigenous missile programs'. (Text: Einhorn Statement Nov. 3 on North Korea Missile Talks, Kuala Lumpur, November 3, 2000), *ibid*.
- 5 Air Force Lieutenant General Ronald Kadish, director Ballistic Missile Defense Organization, in een toespraak voor de National Defense University en National Defense Industry Association, 30 maart 2000.
- 6 Transcript: Defense Department Briefing, Saturday, July 8, 2000. (<http://usinfo.state.gov>)
- 7 Transcript: Clinton Defers Missile Defense Decision to Next President, Washington File, 01 September 2000, *ibid*.
- 8 'Losing the Forest for the Trees. Is anyone in charge of America's theater missile defense program?', in: *The Weekly Defense Monitor*, 1 december 2000, The Center for Defense Information.
- 9 Het laagste bedrag werd genoemd door de *Ballistic Missile Defense Organization* (21 maart 2000), het hoogste bedrag door het *Congressional Budget Office* ('Budgetary and Technical Implications of the Administration's Plan for National Missile Defense, April 2000). Volgens gegevens van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken blijven voor de periode 2000-2005 de uitgaven voor NMD beperkt tot \$10,5 miljard (brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 30 augustus 2000).

- 10 'I have been struck by the fact that in our discussions the Russians' critique of NMD has not focused on the impact of Phase I or Phase II deployments on their deterrent, but, rather, on their concern that such deployments would establish an infrastructure allowing future breakout,' aldus John Holum ('U.S. Seeks Missile Defense Dialogue with Russia, China, Allies', Speech Stanford University, March 23, 2000).
- 11 Tomas Valasek, 'Europe's role in National Missile Defense', Center for Defense Information, November 2000.
- 12 Zie hiervoor Stephen Cambone, Ivo Daalder, Stephen J. Hadley and Christopher J. Makins in: *European Views of National Missile Defense*, The Atlantic Council of the United States, Policy Paper, September 2000, blz. ...
- 13 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 30 augustus 2000.
- 14 *Ibid*. Tijdens zijn persbriefing op 15 september 1998 verklaarde de woordvoerder van het Pentagon, Kenneth Bacon: '[h]aving said all of that, it's necessary to stress again what I started with, that their effort to launch a satellite failed and the launch did not work as planned so they clearly have some problems they have to overcome. We will be watching their efforts, if any, to overcome those problems very carefully.' (zie: www.defenselink.mil).

Over de auteurs

KEES HOMAN en BERT KREEMERS

zijn verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Non-proliferatiestelsel: gezond maar kwetsbaar

PIET DE KLERK

DE GEDACHTE DAT HET MOGELIJK ZOU ZIJN de verspreiding van de krachtigste wapens op aarde te beperken, moet velen gedurende de laatste vijf decennia als een waanvoorstelling zijn voorgelaten. Het is dan ook geenszins vanzelfsprekend dat er op dit terrein successen te boeken zijn. De stelling die hieronder uitgewerkt zal worden is dat er in het afgelopen decennium netto vooruitgang is geboekt, ondanks de Indiase en Pakistaanse kernproeven in 1998. Deze vooruitgang heeft zowel betrekking op het tegengaan van horizontale als van verticale proliferatie.

Nucleaire wapenbeheersing

'Kernwapens de wereld uit,' kopte *NRC Handelsblad* daags na het succesvolle eind van de zesde toetsingsconferentie van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) in mei 2000.¹ De *International Herald Tribune* gebruikte vergelijkbare krachtige taal: '5 Atom Powers Agree to Scrap Arms.'² Het slotdocument van de toetsingsconferentie spreekt inderdaad over een 'ondubbelzinnige toezegging van de kernwapenstaten om het totaal uit de weg ruimen van hun kernwapenarsenalen te bewerkstelligen', maar bij nadere beschouwing roept het slot van de zin, namelijk: 'waartoe alle partijen verplicht zijn op grond van artikel VI van het Verdrag', de vraag op of deze nieuwe committering eigenlijk wel verder gaat dan de oorspronkelijke NPV-tekst.

Hoe dit ook zij, het afgelopen decennium is de verticale proliferatie teruggedrongen. Grote aantallen kernwapens zijn ontmanteld, meer dan 13.000 in de Verenigde Staten alleen; de strategische kernwapens in overeenstemming met START-1 (uiteindelijk in werking getreden in december 1994) waarvoor bijna de afgesproken limieten bereikt zijn. Daarenboven zijn grote aantallen tactische kernwapens ontmanteld.

Het non-proliferatieregime heeft goed gefunctioneerd, maar het is intrinsiek kwetsbaar. Met de 'globalisering' neemt deze fragiliteit alleen maar toe. Het gevaar van verspreiding van kernwapens vergt dan ook blijvende politieke aandacht.

Daardoor, door de eenzijdige reducties van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk en door het bereiken van een *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) in 1996 konden de kernwapenstaten tijdens de zesde toetsingsconferentie naar redelijke resultaten verwijzen. Bovendien slaagden ze erin hun onderlinge meningsverschillen terzijde te schuiven.

Het succes van de toetsingsconferentie kwam desalniettemin betrekkelijk onverwacht, omdat de kernwapenbesprekingen tussen de Verenigde Staten en Rusland de afgelopen jaren in het slop waren geraakt. De regering-Clinton heeft op dit punt nooit een groot succes kunnen boeken. De reducties die de afgelopen jaren tot stand zijn gebracht, gaan terug op de verdragen en eenzijdige maatregelen uit de tijd van Reagan en Bush Sr. Voor deze relatieve stilstand is een aantal oorzaken aan te wijzen, waaronder de controverse rond een schild tegen een aanval van ballistische raketten (NMD) waarschijnlijk de belangrijkste is. Andere oorzaken waren het vertragend effect van de NAVO-uitbreiding en de 'gridlock' in Washington, die er onder andere toe leidde dat de Senaat de Amerikaanse toetreding tot het CTBT blokkeerde. Maar ook was het niet eenvoudig de kernwapenwedloop 'in zijn achteruit' te zetten: van de productie van kernwapens naar een beleid van vernietiging van wapens, naar het opmaken van een deugdelijke en transparante boekhouding van wat er aan kernwapenmateriaal geproduceerd is, naar een schoonmaak van de door productie

van kernwapens veroorzaakte milieuschade en blijvende strenge en deugdelijke beveiliging van en controle op het nucleaire materiaal, ook nu dat niet langer in de kop van een raket zit. In de Verenigde Staten is of wordt er in veel opzichten schoon schip gemaakt; in Rusland is dat proces minder ver gevorderd. Op veel van deze terreinen is de afgelopen tien jaar intensieve bilaterale (en soms multilaterale) samenwerking met Rusland ontstaan, een samenwerking waar Washington meer dan \$ 3 mld in heeft geïnvesteerd. Deze investering heeft waarschijnlijk een mitigerend effect gehad op de gevreesde *brain drain* van de Russische nucleaire elite.

Splijtbaar materiaal

Het splijtbaar materiaal dat de essentie van het kernwapen vormt, kan niet gemakkelijk vernietigd worden. Wel kan hoogverrijkt uranium³ gemengd worden met natuurlijk uranium en zo tot lichtverrijkt uranium worden omgevormd. In 1992 hebben de Verenigde Staten 500 ton van het Russisch hoogverrijkt uranium opgekocht⁴ en daarenboven ook zelf grote hoeveelheden lichtverrijkt uranium uit wapensmateriaal op de markt gebracht. Het gevolg is dat de marktprijs voor lichtverrijkt uranium de laatste jaren flink onder druk heeft gestaan.

Voor plutonium liggen de zaken anders. Eind augustus/begin september jl. hebben de Verenigde Staten en Rusland een overeenkomst gesloten betreffende 68 ton overtollig, uit kernwapens afkomstig plutonium. Rusland wil alle 34 ton plutonium als brandstof gebruiken, terwijl Amerika beoogt 8,5 ton te zamen met radioactief afval op te bergen en de rest als brandstof te gebruiken.⁵ De Amerikaans-Russische overeenkomst stelt dat naleving van de afspraken uit het verdrag door de andere partij gecontroleerd mag worden, maar tevens dat deze bilaterale inspecties vervangen mogen worden door een passend inspectieregime van de *International Atomic Energy Agency* (IAEA). Voor dit soort inspecties staat in Wenen reeds een inspectieregime in de grondverf, dat het resultaat is van een aantal onderhandelingsronden sinds 1996 tussen de Verenigde Staten, Rusland en de IAEA in het kader van het zogenaamde Trilaterale Initiatief. Het bijzondere van het inspectieregime is dat er vooral in de eerste fasen voor gezorgd moet worden dat de IAEA-inspecteurs niet 'te veel' zien (het is in niemands belang dat de Weense inspecteurs toegang krijgen tot vertrouwelijke gegevens over het kernwapensmateriaal), maar ook niet te weinig, want ze moeten in staat zijn onafhankelijk te concluderen dat het voor inspectie aangeboden nucleaire materiaal op geen enkel moment aan de controle onttrokken wordt. Uitgangspunt van het Trilaterale Initiatief is dat het

nucleaire materiaal onomkeerbaar aan het militaire circuit onttrokken wordt. Een van de uitstaande punten in de onderhandelingen is nog de interpretatie van het woord 'onomkeerbaar': is het kernmateriaal onomkeerbaar aan het militaire circuit onttrokken op het moment dat het in civiele brandstof verwerkt is, of moet de IAEA ook de gang van die civiele brandstof nog in de gaten houden?

Als de trilaterale onderhandelingen afgerond kunnen worden, dient nog een aantal verder strekkende vragen te worden beantwoord, zoals de vraag hoe dit nieuwe inspectieregime moet worden gefinancierd: voor de meeste IAEA-lidstaten staat vast dat 'de vervuiler' een flink deel van de kosten zal moeten betalen, maar aan de andere kant bestaat er ook brede acceptatie voor de stelling dat de internationale gemeenschap als zodanig belang heeft bij deze overdracht van kernwapensmateriaal naar de civiele sector. De waardering van de internationale gemeenschap voor controle op dit overtollige kernwapensmateriaal zou ongetwijfeld toenemen, indien de Ontwapeningsconferentie in Genève een 'Verdrag inzake de stopzetting van de productie van splijtbaar materiaal bestemd voor kernwapens' (een *cut-off*-verdrag) zou kunnen overeenkomen. De vijf in het NPV erkende kernwapenstaten (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, de Sovjetunie/Rusland en de Volksrepubliek China) hebben weliswaar de productie van kernwapensmateriaal stopgezet, maar deze eenzijdige verklaringen zijn nooit verdragsrechtelijk vastgelegd.⁶

Indien - naar te hopen valt binnen niet al te lange tijd - deze inspecties van voormalig kernwapensmateriaal van start zouden gaan, zou dat voor de IAEA de gedeeltelijke invulling betekenen van een taak die al bij het ontstaan van de organisatie voorzien was, maar tijdens de Koude Oorlog nooit gerealiseerd kon worden. In zijn *Atoms for Peace*-rede van 8 december 1953 in de plenaire vergadering van de Verenigde Naties in New York, stelde president Eisenhower immers voor dat de kernwapenstaten - waaronder de Verenigde Staten en de Sovjetunie - hun voorraden splijtbaar materiaal zouden overdragen aan een VN-orgaan (dat werd een paar jaar later de IAEA), dat dit materiaal zou opslaan en beschermen, en zich vervolgens zou toeleggen op exploratie van het vreedzame gebruik ervan.

Horizontale non-proliferatie

Door de onbeperkte verlenging van het Non-Proliferatie Verdrag in New York in 1995 en door de succesvolle afsluiting van de zesde toetsingsconferentie in mei 2000 is het NPV thans versterkt. Deze successen zijn opvallend, omdat in beide gevallen somberheid

troef was aan de vooravond van de conferentie. En voor die somberheid waren, vooral in 2000, goede gronden aanwezig. Hierboven zijn de factoren die met nucleaire ontwapening te maken hebben al aan de orde gekomen. Hieronder volgen de belangrijkste factoren op horizontaal non-proliferatieterrein.

Irak. Na de Golfoorlog kwam Iraks clandestiene kernwapenprogramma aan het licht, in het bijzonder de diverse manieren waarop het land probeerde uranium te verrijken, alsmede de manieren om metterdaad kernwapens te maken. Voor het feit dat het Irak van Saddam Hussein al geruime tijd in het kernwapen geïnteresseerd was, waren er lang vóór de Golfoorlog al aanwijzingen.⁷ Als we Khidir Hamza mogen geloven,⁸ de man die tot 1987 in het Iraakse kernwapenprogramma werkte, werden de sleutelbeslissingen begin jaren '70 genomen. Dat het concrete programma pas na de Golfoorlog aan het licht kwam, was dan ook een slag voor het non-proliferatieregime en voor het waarborgenstelsel van de IAEA, zij het dat de beperkingen van dit stelsel vanaf het begin waren ingebouwd.

Het is hier niet de plaats in te gaan op de resoluties - tussen nr 687 en nr 1284 - die de VN-Veiligheidsraad aan de Iraakse massale-vernietigingswapens heeft gewijd. Het volstaat hier te constateren dat de IAEA zich in de periode tot aan december 1998 een technisch coherent beeld heeft gevormd van het Iraakse kernwapenprogramma - dat als zodanig ontmanteld is - maar desalniettemin op dit moment niet kan verklaren dat Irak zijn waarborgenovereenkomst naleeft - de overeenkomst waarvan de IAEA-Beheersraad in 1991 constateerde dat hij geschonden was. Tijdens de laatste NPV-toetsingsconferentie, waar de Iraakse delegatie met nadruk aanwezig was, was de kwestie-Irak het laatste obstakel voor een met consensus aan te nemen slotdocument. De oplossing werd uiteindelijk gevonden in een formulering die stelt dat de IAEA niet kan waarborgen dat Irak zich aan de door de Veiligheidsraad opgelegde verplichtingen houdt, maar tevens dat de IAEA in januari 2000 een inspectie heeft kunnen uitvoeren om het uranium te verifiëren waarvan bekend is dat het nog in Irak aanwezig is. Als voorlopige slotsom kan slechts geconstateerd worden dat, ondanks enige hoopvolle tekenen - waaronder de pogingen van het hoofd van UNMOVIC, Hans Blix, klare wijn te schenken en zo duidelijk mogelijk te formuleren aan welke voorwaarden Irak dient te voldoen voordat de resterende sancties kunnen worden opgeschort - de aanvaarding, een jaar geleden, van Veiligheidsraadsresolutie 1284 de impasse over de kwestie-Irak niet heeft kunnen doorbreken.

Noord-Korea. Na lang wikken en wegen en (Sovjet) Russische druk besloot Noord-Korea in 1985 toe te treden tot het NPV, maar het duurde tot 1992 voordat

het land een waarborgenovereenkomst met de IAEA tekende. Toen de IAEA de juistheid en volledigheid van de eerste verstrekte gegevens ging controleren, kwamen er tegenstrijdigheden aan het licht die zouden kunnen wijzen op onttrekking van plutonium voor kernwapendoeleinden. De door de IAEA gevraagde 'speciale inspectie' werd door Noord-Korea geweigerd. De Beheersraad van de IAEA oordeelde dat Noord-Korea zijn verplichtingen niet nakwam; de Veiligheidsraad sprak een paar dagen later zijn ernstige bezorgdheid uit.⁹ In oktober 1994 sloten de Verenigde Staten een overeenkomst met Noord-Korea, het zg. Agreed Framework, dat een door ex-president Carter voorbereide bevrozing van het Noordkoreaanse nucleair programma (sinds die tijd geverifieerd door de IAEA) regelt in ruil voor levering van twee lichtwaterreactoren. De voorbereidende werkzaamheden voor de bouw van deze reactoren op de door de Noordkoreanen gekozen locatie Kumho zijn inmiddels begonnen. Belangrijke voorwaarde in het Agreed Framework is dat alvorens de belangrijkste onderdelen en apparatuur in de reactoren geplaatst mogen worden, de IAEA alsnog tot een duidelijke conclusie moet kunnen komen betreffende de juistheid en de volledigheid van de door Noord-Korea verschaft gegevens. In het licht van de moeilijkheden om zich met terugwerkende kracht een duidelijk beeld te vormen van een situatie die inmiddels al geruime tijd achter ons ligt, denkt de IAEA hier drie tot vier jaar voor nodig te hebben, mits Noord-Korea zijn actieve medewerking verleent. De wederopname van Noord-Korea in de internationale statengemeenschap zal ongetwijfeld een positief effect hebben op de oplossing van dit probleem.

India/Pakistan. De kernproeven van India en Pakistan in mei 1998 - en de daarop volgende indicaties voor de werkelijke aanmaak van kernwapens - waren een slag voor het non-proliferatiestelsel. Een snelle en stellige veroordeling van de proeven kwam destijds van de Veiligheidsraad.¹⁰ Dit was mogelijk omdat de permanente raadsleden - tevens de vijf 'erkende' kernwapenstaten! - ditmaal een gemeenschappelijk belang hadden.¹¹ Even begrijpelijk was de veroordeling van India op 15 mei door de G8, met vooral Japan in een leidende rol, en van beide landen door de EU en de NAVO. Interessanter was de confrontatie tijdens de top van Niet-Gebonden Landen enige maanden later in Durban, waar India en Pakistan erin slaagden de proeven in een niet al te negatief licht te plaatsen.¹² De Verenigde Staten hebben, na de aanvankelijke veroordeling, gekozen voor een intensieve dialoog met India (minder met Pakistan na de laatste militaire coup), getuige de frequente ontmoetingen van onderminister Strobe Talbott met zijn collega Jaswant Singh, het bezoek van president Clinton aan India¹³ in

mei 2000 en het tegenbezoek van de Indiase premier Vajpayee aan de Verenigde Staten.

Vallen de politieke kosten dus nogal mee, de economische kosten zijn aanzienlijk, voor India maar vooral ook voor Pakistan: het betreft hier de kosten van de getroffen sancties en van de gestegen defensiebegrotingen. Bovendien is het op zijn zachtst gezegd twijfelachtig of de veiligheid van beide landen gediend is met een nucleair arsenaal. Voor de internationale gemeenschap was en is de vraag aan de orde hoe zich tegenover beide landen op te stellen. Daarbij is niet evident wie er *überhaupt* veel invloed op een land als India uit kan oefenen. Aan geen enkel land laat zich de ontwikkeling en de grenzen van het non-proliferatiestreven zo goed illustreren als aan India: vanaf de eerste plannen in 1964, die in Washington een strijd deed ontbranden tussen diegenen die India aan een vreedzaam explosief wilden helpen en diegenen die begonnen een non-proliferatieregime in de steigers te zetten;¹⁴ via de explosie in 1974 en, kort daarna, de oprichting van de *Nuclear Suppliers Group*; tot nu het zoeken naar het juiste antwoord op de proeven van 1998. India tot paria verklaren zal niet veel baten.¹⁵ Het is het recept dat al sinds 1974 wordt toegepast.

In het licht van het moratorium op kernproeven dat India heeft afgekondigd, lijkt een beroep op dit land om het CTBT te ondertekenen een van de meest wenselijke en realistische stappen.¹⁶ De Indiase regering tast momenteel af of zij zonder al te veel politieke schade tot ondertekening van het teststopverdrag kan overgaan. Toetreding tot het NPV lijkt uitgesloten. India zou zijn houding van de laatste dertig jaar verloochoenen als het zou toetreden. Bovendien: toetreden als wat: als kernwapenstaat? India heeft zich herhaaldelijk bereid verklaard deel te nemen aan onderhandelingen over een *cut-off*-verdrag. 'Deelname aan onderhandelingen' is niet hetzelfde als toetreding tot een verdrag, te meer daar, ook als de onderhandelingen werkelijk zouden beginnen, er andere landen zullen zijn die tijdens die onderhandelingen aan de rem zullen willen trekken. Toetreding zal voor India waarschijnlijk een stap zijn die niet licht gezet kan worden. Voor de internationale gemeenschap rijst de vraag of ze *carrots* zou willen aanbieden als India dergelijke stappen zou willen zetten. Een van de vragen die nadere beschouwing verdienen, is of structuren als de *Nuclear Suppliers Group* - onder voorwaarden - aangepast dienen te worden.

Redenen voor optimisme?

In het licht van deze problemen rijst de vraag: waar is het hier geconstateerd en bepleit optimisme over het non-proliferatieregime dan op gebaseerd? Het feit dat

het NPV door bijna alle landen ter wereld omarmd wordt, kan niet genoeg benadrukt worden. In de tweede helft van de jaren '50, de jaren '60 en begin jaren '70 speelden vele landen (of invloedrijke kringen in die landen) met de gedachte een kernwapen te ontwikkelen of zetten metterdaad stappen in die richting. In die ruime kring bevonden zich landen als Australië,¹⁷ Brazilië,¹⁸ Joegoslavië,¹⁹ Zuid-Korea,²⁰ Zweden²¹ en zelfs Zwitserland.²² Voor die aanzwellende golf heeft het NPV een dam opgeworpen. De meesten van deze groep zouden later tot de prominentste verdedigers van het Verdrag gaan behoren. De meeste potentiële proliferatoren sloten zich snel bij het NPV aan, sommigen trager. In Afrika wierp Zuid-Afrika onder het Apartheidsbewind lange tijd een schaduw over het continent die - in dit opzicht - pas verdween met de uitlating van president De Klerk in maart 1993 dat Zuid-Afrika vijftien jaar lang aan een kernwapenprogramma gewerkt had, wat geresulteerd had in zes kernwapens (men werkte aan een zevende), die men na beëindiging van het programma in 1989 had ontmanteld.²³ In Latijns-Amerika was er in de jaren '80 een bilateraal verzoeningsproces tussen Argentinië en Brazilië nodig, dat aanvankelijk leidde tot afspraken over bilaterale inspecties en vervolgens tot toetreding van respectievelijk Argentinië (1995) en Brazilië (1998) tot het NPV.

Het resultaat is dat er nog maar vier landen zijn die het NPV niet ondertekend hebben. Naast Cuba²⁴ zijn dit India, Israël en Pakistan. Voor de laatstgenoemde drie landen geldt dat de teerling reeds meer dan 25 jaar geleden geworpen werd. Dat was voor India het geval in 1964, voor Pakistan in 1972.

De tweede reden om optimistisch te zijn over het non-proliferatieregime is het feit dat na de ontdekking van Iraks clandestiene nucleaire programma het IAEA-waARBorgenstelsel aanzienlijk is versterkt, een proces dat in verscheidene opzichten nog steeds gaande is. In de eerste plaats werd een aantal maatregelen aangewezen die onder bestaande waARBorgenovereenkomsten toegepast kunnen worden, zoals de toepassing van nieuwe gevoelige analysetechnieken (*environmental sampling*) en het meer gebruik maken van diverse in waARBorgenovereenkomsten genoemde, maar in de praktijk zelden toegepaste maatregelen, zoals onaangekondigde inspecties. Voor het verlenen van wezenlijk grotere bevoegdheden aan inspecteurs waren de bestaande waARBorgenovereenkomsten echter niet toereikend. Daarom werd een nieuw protocol uitonderhandeld in een commissie van de Beheersraad van de IAEA ('Committee 24'). Het eindresultaat, het Model Additionele Protocol, werd door de Beheersraad in mei 1997 aangenomen. Sindsdien zijn Additionele Protocollen voor 49 niet-kernwapenstaten, partij bij het NPV, afgesloten.²⁵ Slechts 19 hiervan zijn

in werking, zeker nog geen bevredigend aantal.²⁶ Tijdens de laatste Algemene Conferentie van de IAEA is met consensus een resolutie aangenomen die lidstaten en het IAEA-Secretariaat oproept een actieplan op te stellen en verbetering in de situatie te brengen. De verwachting is dat het aantal ondertekenaars in Azië en Latijns-Amerika zal groeien, alsmede, wellicht wat langzamer, in Afrika. In het Midden-Oosten, niet onbelangrijk in dit verband, lijkt weinig bereidheid te bestaan tot ondertekening over te gaan, zolang Israël geen partij bij het NPV is of stappen in die richting heeft gezet.²⁷

Het Additionele Protocol geeft de IAEA meer rechten, maar het is geenszins een instrument dat inspecteurs onbeperkte toegang verschaft. De kern is een lijst met gegevens die elke staat moet aanleveren bij de IAEA; gegevens die - in aanvulling op de informatie die verstrekt moet worden onder de waarborgovereenkomst - betrekking hebben op uraniummijnen, op Research & Development, op toeleveranciers van fundamenteel noodzakelijke apparatuur voor de nucleaire industrie, enz. Die informatie wordt door de IAEA geanalyseerd op interne consistentie en vergeleken met andere, interne of externe bronnen. Eventuele vragen of inconsistenties dienen hetzij door correspondentie, hetzij door complementaire toegang voor inspecteurs uit de weg te worden geruimd. Het Additionele Protocol stelt de IAEA in staat wezenlijk betere garanties te geven ten aanzien van de *afwezigheid* van clandestiene, d.w.z. niet bij de IAEA gemelde nucleaire activiteiten in een bepaald land.

Het zwaartepunt van de verdere versterking van het waarborgstelsel ligt het komend jaar bij de integratie van de klassieke en de nieuwe waarborgmaatregelen. Doelstelling is uit oogpunt van effectiviteit en efficiëntie een optimale mix te vinden. Het voorneemen is om, indien de IAEA op grond van de NPV-waarborgovereenkomst inclusief het Additionele Protocol, kan concluderen dat er in een staat geen clandestiene nucleaire activiteiten gaande zijn, de inspectie maatregelen voor standaardcategorieën nucleaire installaties, bijvoorbeeld lichtwaterreactoren zoals in Borssele, te verlichten. Tegen het einde van 2001 dient een conceptueel raamwerk voor de toepassing van geïntegreerde waarborgen gereed te zijn.

Caveats

Ook al kan men constateren dat, naar het zich laat aanzien, de verspreiding van kernwapens de laatste 25 jaar van het tweede millennium vrijwel tot stilstand is gekomen, dat is geen reden de aandacht te laten verslappen. In de eerste plaats is er altijd een mogelijkheid dat, ondanks het versterkte controleregime, bepaalde ontwikkelingen gemist worden.

In de tweede plaats is het non-proliferatieregime inherent instabiel. Of men de vergelijking van dominanten dan wel die van een olievlek wil gebruiken: feit is dat een land waarvan de burens een kernwapen ontwikkelen, voor de keuze staat hetzelfde pad in te slaan, of in plaats daarvan deze ontwikkeling internationaal aan de kaak te stellen zonder zelf een kernwapenprogramma op te zetten. Hebben, om een voorbeeld te noemen, de ontwikkeling van een Iraaks kernwapenprogramma en/of de Indiase en Pakistaanse kernproeven invloed gehad op het denken in Teheran?

In de derde plaats zijn de consequenties van de proliferatie van kernwapens ernstiger naarmate meer staten beschikken over middellange-afstandsraketten. Diverse programma's voor raketten met een bereik tussen de 1000 en 3000 km zijn volop in ontwikkeling.

De vierde reden voor bezorgdheid kan omschreven worden door de term globalisering, in het bijzonder de koppeling van nationale economieën op mondiale schaal door de revolutionaire ontwikkeling van elektronische communicatie en elektronische handel. Deze maakt het aanzienlijk moeilijker of zelfs onmogelijk internationale overdracht van blauwdrukken van nucleaire processen of installaties te controleren en zelfs om de overdracht van apparatuur voor deze processen zelf in de gaten te houden. In deze tijd van 'globalisering' neemt tevens de rol van de nationale staat in sommige opzichten af en neemt de rol van niet-staatelijke actoren toe. De kans is niet geheel denkbeeldig dat er onder deze actoren internationaal opererende en in kernwapens geïnteresseerde groeperingen zijn.

Conclusie

Het non-proliferatieregime heeft sinds 1970 goed gefunctioneerd, maar het is intrinsiek kwetsbaar. Deze fragiliteit neemt in deze tijd van globalisering toe. De mogelijke verspreiding van kernwapens vergt dan ook blijvende politieke aandacht. Verdere voortgang in het proces van nucleaire ontwapening (unilateraal, bilateraal of multilateraal),²⁸ de inwerkingtreding van het CTBT en de totstandkoming van een "cut-off"-verdrag zijn factoren die zullen bevorderen dat de calculaties in hoofdsteden normaliter zullen blijven leiden tot de conclusie dat de ontwikkeling en aanmaak van kernwapens niet in het nationale belang zijn.

Noten

- 1 NRC Handelsblad (weekeditie) 23 mei: 'Kernwapens de wereld uit', daarmee zinspelend op de slogan uit de tachtiger jaren: 'Kernwapens de wereld uit, te beginnen bij Nederland'.

- 2 *International Herald Tribune*, 22 mei 2000, blz. 6.
- 3 Hoogverrijkt uranium is uranium dat voor meer dan 20% en vaak voor meer dan 90% uit de uraniumisotoop ²³⁵ U bestaat.
- 4 Voor de tekst van de Russisch-Amerikaanse HEU (Highly Enriched Uranium) Overeenkomst zie bijv. de *PPNN Newsbrief*, no 21 (voorjaar 1993).
- 5 Persbericht Witte Huis, 4 juni 2000.
- 6 China heeft nooit een officiële verklaring afgelegd, maar wel haardeljk informeel meegedeeld dat de produktie van kernwapenmateriaal was stopgezet.
- 7 Steve Weisman, Herbert Krosney, *The Islamic Bomb*, Times Books, 1981.
- 8 Khidir Hamza, 'Inside Saddam's secret nuclear program', in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, september/oktober 1998.
- 9 Voor de resolutie van de IAEA-Beheersraad van 24 maart 1994 en de verklaring van de voorzitter van de Veiligheidsraad van 30 maart 1994, zie *PPNN Newsbrief*, no 26 (tweede kwartaal 1994).
- 10 Resolutie van de Veiligheidsraad S/RES/1172, 6 juni 1998.
- 11 Zie de brief van de Permanente Vertegenwoordigers van de P5 van 5 juni 1998.
- 12 De Staatshoofden 'noted the complexities arising from [the] tests; considered positively the commitment ... to exercise constraint' (paragraaf 113 van het slotdocument).
- 13 En enige uren aan Pakistan.
- 14 George Perkovich, 'Bhabha's quest for the bomb', in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, mei/juni 2000.
- 15 Rob de Wijk, 'India en Pakistan: Nucleaire paria's of nette kernwapenstaten', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 1998.
- 16 Waarbij zij aangetekend dat Washington uiteraard niet goed in staat is zo'n oproep tot New Delhi te richten.
- 17 Jim Walsh, 'Surprise down under: the secret history of Australia's nuclear ambitions', in: *The Nonproliferation Review*, najaar 1997.
- 18 *Jane's Intelligence Review*, 8, 6 (juni 1996).
- 19 William Potter, Djuro Miljanic, Ivo Slaus, 'Tito's nuclear legacy', in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, maart/april 2000.
- 20 Subcommittee International Organisations van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden, *Investigation of Korean-American Relations*, Washington, 31 oktober 1978.
- 21 Tor Larsson, *The Swedish Nuclear and Non-Nuclear Postures*, FOA, 1997 (manuscript).
- 22 Michael Evans, 'Historian reveals Swiss plan for nuclear deterrent', in: *The Times*, 23 mei 1996; Rob Edwards, 'Swiss planned a nuclear bomb', in: *New Scientist*, 25 mei 1996.
- 23 David Albright, 'South Africa and the affordable bomb', in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, in: juli/augustus 1994.
- 24 Er zijn geen aanwijzingen dat Cuba operationele nucleaire installaties heeft. Bovendien heeft het land het Verdrag van Tlatelolco (dat de kernwapenvrije status van Latijns-Amerika regelt) ondertekend, hoewel niet geratificeerd.
- 25 Tevens zijn voor alle vijf kernwapenstaten soortgelijke protocollen afgesloten, maar die hebben - uiteraard - niet een alomvattende waarborgenovereenkomst (*comprehensive safeguards agreement*) als basis. Bovendien kennen vooral de Russische en Chinese protocollen nog extra beperkingen (in het bijzonder: geen extra toegang voor IAEA-inspecteurs). Cuba, niet-NPV-partij, heeft ook een Additioneel Protocol met een beperkt karakter afgesloten.
- 26 Voor de EU-lidstaten treedt het protocol pas in werking als de ratificatieprocedure in alle 15 landen is afgerond is.
- 27 Jordanië is in dit opzicht een uitzondering. Een Additioneel Protocol is sinds 1998 in werking.
- 28 Hetgeen zich niet verdraagt met een eenzijdig uitgevoerd raketten-schild, 'strengthened deterrence' en een weigering het teststopverdrag te ondertekenen.

Over de auteur

PIET DE KLERK is Directeur Externe Betrekkingen en Beleidscoördinatie van de Internatioanle Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) in Wenen. Hij was voorheen verbonden aan het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

Oorlog en technologie

G.C. BERKHOF

TECHNOLOGIE EN OORLOG HEBBEN uiteraard met elkaar te maken, al is het zeker niet zo dat elke partij die een technische voorsprong heeft als overwinnaar uit de bus komt. In Vietnam hadden de Amerikanen in technisch opzicht een absolute voorsprong op de Vietcong en toch verloren ze. Het overschot dat ze op het gebied van mobiliteit en vuurkracht bezaten, was onvoldoende om hen uiteindelijk te behoeden voor een smadelijke verdrijving uit Saigon.

Ook in de Tachtigjarige oorlog tegen Spanje, enige eeuwen eerder, wist het aanvankelijk zwakkere Nederland zich de Spaanse *tercios* (infanterieregimenten), de elitetroepen uit die periode, van het lijf te houden en ten slotte in 1648 zelfs de zelfstandigheid te verwerven. In dat conflict speelden de stedendwinners Prins Maurits en Prins Frederik Hendrik, geassisteerd door de technicus en vestingbouwer Simon Stevin, een glorieuze rol. In de oorlog die de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden voerde tegen Spanje speelde de houding van de bevolking echter een overheersende rol. Die hield het vol, ondanks alle tegenslagen. Een belangrijke factor vormden ook terrein en weer. Door het zompige terrein en de uitbundige regen nam het aantal zieken onder de Spanjaarden drastisch toe. Uiteindelijk stierven meer soldaten als gevolg van ziekten dan door de krijgshandelingen. Ook waren de vele rivieren in hun nadeel, geduchte hindernissen, die bovendien al vroeg in handen waren gevallen van de Geuzen.

De nauwe band tussen veldheer en technicus, zoals tussen Maurits en Stevin, is nu ver te zoeken. In de Verenigde Staten, dat heden ten dage aan kop ligt op het gebied van de militaire technologie, wordt het fundamentele onderzoek verricht door het *Defense Advanced Research Project Agency* (DARPA). Deze instelling staat in zekere zin los van het militaire apparaat, zodat er veel coördinatie nodig is om alles

Enkele eigenzinnige kanttekeningen bij het verband - of de afwezigheid ervan - tussen oorlogvoering en het gebruik of de ontwikkeling van techniek.

op één noemer te krijgen. Zo moeten de kosten worden begroot en afgewogen tegen het militaire nut. Bovendien moet worden nagegaan welke verbeteringen er zijn ten opzichte van de huidige in gebruik zijnde wapens. Dat is een ingewikkeld proces, omdat niet alleen van een grootschalige oorlog sprake kan zijn, maar ook van meer beperkte operaties, eufemistisch veelal 'vredesoperaties' genoemd. Hoewel een 'wereldoorlog' niet is uit te sluiten, komen de beperkte operaties vaker voor en vergen zij ook andere wapens. In de Verenigde Staten wordt in dit verband wel gesproken over 'niet-dodelijke wapens'. Daar zijn exotische middelen bij, zoals lijm die over tegenstanders wordt gespreid met het doel hen uit te schakelen door hen aan elkaar te plakken en kleverige lasso's waarmee ringleiders uit de meute kunnen worden geplukt. Ook in Israël laat men zich op dit gebied niet onbetuigd, al moet 'niet dodelijk' wel met een flinke korrel zout worden genomen. Akoestisch geschut, dat geluidsgolven verspreidt, rukt mens en dier uiteen en laser- stralingswapens maken levende wezens blind. Ook dodelijk en bovendien pijnlijk zijn bijen die over de tegenpartij worden verspreid en dan door bestraling tot steken worden aangezet. Vreedzamer doch uiterst hinderlijk zijn snelgroeiende algen waarmee havens en kanalen kunnen worden geblokkeerd.

Uitbreiding soorten wapens

Al met al zijn de soorten wapens, kortom, de diverse technologische categorieën, fors uitgebreid. Naast de

ABC-wapens (de atomaire, biologische en chemische wapens), is er ook sprake van proliferatie van de conventionele of klassieke wapensystemen. De kernwapens die ruim een halve eeuw geleden tegen Hiroshima en Nagasaki werden gebruikt, werden weldra onbruikbaar, omdat het aantal landen dat ze in de arsenalen opnam, fors steeg. De wapenvoorraden van de belangrijkste antagonisten, de Sovjetunie en de Verenigde Staten, omvatten al snel meer dan 30.000 kernkoppen, voldoende om de mensheid meermalen te laten omkomen.

Daarnaast bestaan er nog de zg. ruimtewapens, op satellieten geplaatste wapensystemen, die op grote hoogte boven het aardse gewoel rondcirkelen. Ook op dit gebied lopen de Amerikanen op kop. Het gaat hier onder meer om satellieten die de troepen van de tegenpartij (en de eigen partij) nauwkeurig in het oog houden en de positie van de vijandelijke (en de eigen) eenheden kunnen bepalen dank zij het *Global Positioning System*, het weer overal ter wereld kunnen waarnemen en dus beter kunnen voorspellen. Satellieten van andere landen kunnen zonodig worden uitgeschakeld.

Een afzonderlijke categorie vormen de wapens waarmee ballistische raketten uit de lucht kunnen worden geplukt. Dit soort wapens bestond al langer, maar de ontwikkeling kreeg in 1983 een impuls toen president Reagan zijn Strategisch Defensie-Initiatief (SDI) lanceerde. Doel was de Amerikaanse bevolking te beschermen tegen de Sovjetrussische intercontinentale kernraketten. Zover zou het niet komen. De kosten bleken te hoog. Het project werd toen veranderd in een plan de eigen intercontinentale raketten van het type *Minuteman* te beschermen. Dat was minder kostbaar, omdat er minder onderscheppers nodig waren. Het wekte echter wel de woede van de Russen op. Weliswaar hadden die een verdedigingsgordel van zulke wapens ter bescherming van Moskou opgesteld, maar die werkten met nucleaire koppen en waren beduidend minder trefzekere dan de Amerikaanse onderscheppers. Hoewel zij tot dan Amerikaanse wapenbeheersingsvoorstellen hooghartig van de hand had gewezen, toonde de Sovjetunie nu ineens grote interesse, vermoedelijk om tijd te winnen voor de ontwikkeling van meer trefzekere onderscheppers of om andere tegenmaatregelen te verzinnen.

Zo kwamen de *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT) tot stand. Veel haalden die niet uit: het sovjetarsenaal dijde zelfs uit. Dit proces herhaalde zich later met de kernwapens voor de middellange afstand. Nadat de Sovjetunie wapens als de SS-12M, SS-20, SS-21 en SS-23 op West-Europa had gericht, stelde de NAVO, na veel vijven en zessen - en gekrakeel van de vredesbeweging - de Pershingraketten en de conventionele kruisvluchtwapens op, die een grotere trefze-

kerheid hadden dan de sovjetvarianten. Dank zij een verdrag over ontmanteling van deze *Intermediate-range Nuclear Forces* (INF; 8 december 1987) werden alle wapens uit Europa gehaald. Vervolgens trad een dooi in en kwam er onder Gorbatsjov in zekere zin een einde aan de wapenwedloop.

In andere gebieden is het aanzienlijk minder rustig. In het Midden-Oosten is de boog nog immer gespannen. Na de bezetting van Koeweit en de geallieerde tegenmaatregelen besloot Saddam Hoessein ballistische raketten tegen Israël af te vuren. Aangezien bekend was dat hij onder meer over chemische, biologische en nucleaire koppen voor deze gemodificeerde *Scuds* beschikte, liep de paniek in Israël hoog op. Het kostte de Amerikanen dan ook grote moeite het land te bewegen niet hard terug te slaan. Dat zou voor de Arabische landen die deel uitmaakten van de geallieerde coalitie, vermoedelijk aanleiding zijn geweest uit deze anti-Iraakse gelegenheidscoalitie te stappen, en dat moest met alle middelen worden voorkomen. De Verenigde Staten oefenden niet alleen politieke druk uit, maar plaatsten ook *Patriot*-interceptorraketten in het land. Ook West-Europese landen deden aan dit beperkte schild mee, waaronder Nederland. Echt effectief was dit schild overigens niet, ook al omdat de brokstukken van niet alleen de *Scuds*, maar ook van de *Patriots* de nodige slachtoffers maakten. Toch droeg deze technische hulp ertoe bij Israël uit de oorlog te houden.

'De Vierde Arena'

Het Midden-Oosten is ook in ander opzicht een brandhaard, namelijk door de spanningen tussen de diverse groepen Palestijnen en Arabieren en allerlei joodse groeperingen in binnen- en buitenland. Dat uit zich in de media. Het belangrijkste zijn omroepen als CNN. Die hebben veel medewerkers die elk snippertje nieuws, al of niet opgeblazen, overal ter wereld door de ether strooien. Men spreekt daarom wel van het 'CNN-effect'. Uiteraard blazen ook de andere media hun partijtje mee. De *International Jerusalem Post* van 27 oktober jl. spreekt daarom van een 'Vierde Arena': de diverse media die naast de reguliere eenheden van landmacht, luchtmacht en marine, slag voeren om de opinie in de wereld. Deze slag is zeker zo belangrijk als de andere gevechten. Bovendien is die niet constant, maar golft heen en weer. Als beelden worden getoond van een Palestijns jongetje dat door Israëlische (of Palestijnse) kogels wordt getroffen en in de armen van zijn vader sterft, wordt de stemming pro-Palestijns, om kort daarna weer 180 graden te draaien als twee Israëlische soldaten worden gelyncht en er één uit een raam wordt gegooid. De 'Vierde Arena' is dan ook moeilijk te beheersen.

Nu de strijd tussen Al Gore en George W. Bush is gestreden, zal de nieuwe president ook een beslissing moeten nemen over de plaatsing van anti-raketwapens die in de Verenigde Staten moeten worden opgesteld. Het gaat deze keer niet over een afweer van ballistische raketten van Rusland of China (al hebben die landen wel degelijk ernstige bezwaren), maar om raketten van 'schurkenstaten', zoals Iran en Irak. Dat vergt een *National Missile Defense* (NMD) van beperkte omvang. Het besluit daarover zal ongetwijfeld de nodige protesten opleveren. In Nederland lijkt het nog stil. ■

Literatuur

- David Baker, *The shape of wars to come*, Cambridge: Patrick Stevens, 1981.
- G.C. Berkhof, *Duel om de ruimte. Aspecten van Westeuropese veiligheid*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1985, Clingendael-reeks.
- Chris H. Gray, *Postmodern war*, Londen: Routledge, 1997.
- Arieh O'Sullivan, 'The Day after Next', in: *The International Jerusalem Post*, 12 november 2000, blz. 13-14.

Over de auteur

G.C. BERKHOF is luitenant-generaal der Genie b.d.

Het hobbesiaanse karakter van zogeheten nieuwe oorlogen

HANS BORN & DESIREE VERWEIJ

'ON NOVEMBER 1993, A GROUP OF BOSNIAN Croat soldiers videoed the climax of this orgy [the siege of Mostar] when the city's great symbol, the sixteenth century arched stone bridge over the Neretva river, was obliterated. This single act seemed to represent the utter senselessness and misery of the entire conflict.'¹

De barbaarse confrontaties in het voormalig Joegoslavië in de jaren negentig zouden wel eens kenmerkend kunnen zijn voor een nieuw type oorlogvoering, de zogenaamde nieuwe oorlog, met andere hoofdrolspelers, doeleinden en methoden.

Velen hebben met onbegrip en afgrijzen kennis genomen van de gruwelijke oorlog in voormalig Joegoslavië. Waarom werd de historische brug van Mostar zo schijnbaar zinloos vernield? Waarom werd dit conflict gekenmerkt door vele gruwelijkheden, zoals de talrijke slachtoffers onder vooral de burgerbevolking, genocide, etnische zuivering, systematische verkrachting van vrouwen, plundering van bezittingen van burgers, enz.? Deze vragen komen op als we de barbaarse handelingen bezien in de vele oorlogen die na het einde van de Koude Oorlog zijn gevoerd. Die vonden niet immers niet alleen plaats in Joegoslavië; ook Burundi, Rwanda en Sierra Leone werden bijvoorbeeld geconfronteerd met uitermate wrede oorlogen, waarbij de burgerbevolking niet gespaard bleef.

In navolging van Mary Kaldor noemen we deze gruwelijke conflicten *nieuwe oorlogen*.² Een nieuwe oorlog kan worden omschreven als 'een vorm van geweld waarbij de grens vervaagt tussen oorlog, georganiseerde misdaad en massale schending van mensenrechten'. We gebruiken hier bewust de term *nieuwe oorlog*, omdat dit type vooral de laatste tien jaar zo veelvuldig voorkwam. Dit wil niet zeggen dat oorlogen met deze kenmerken nooit eerder voorkwamen. Het woord 'nieuw' wordt hier vooral gebruikt ter onderscheiding van de traditionele opvatting van een oorlog in clausewitziaanse zin: oorlog als instrument waarmee soevereine staten hun politieke doelen proberen na te streven.

Doel van dit artikel is beter begrip van de nieuwe oorlog als recente vorm van conflictbeslechting, alsmede van de rol van de mensenrechten hierin. De schending van de universele rechten van de mens lijkt een van de schokkendste aspecten van nieuwe oorlogen te zijn. Hierbij wordt de vraag gesteld of de mensenrechten in een nieuwe oorlog zijn opgeschort, of dat de oorlogvoerende partijen wellicht een andere opvatting hebben over mensenrechten dan wij hier in het Westen pretenderen te hebben. In dit artikel ligt het accent op voormalig Joegoslavië, hoewel dit niet het enige voorbeeld is van een conflict waarbij de rechten van de mens flagrant werden geschonden.

Mensenrechten als legitimatie voor vredesoperaties

'What mixture of moral solidarity and hubris led Western nations to embark on this brief adventure in putting the world to rights,' vroeg Ignatieff zich af naar aanleiding van het westerse ingrijpen in recente etnische oorlogen (o.a. in Bosnië en Rwanda).³ Een eerste antwoord is snel gegeven: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De mensenrechten die hierin worden opgesomd, beogen ook het tegengaan van destructieve geweldsexcessen in oorlogssituaties. Er is een direct verband tussen de vooronderstelling dat mensen bepaalde rechten hebben die beschermd dienen te worden, en de theorie van de rechtvaardige oorlog. Het is immers in deze theorie dat de beslissing

ten strijde te trekken (*ius ad bellum*) en de manier waarop de strijd wordt gevoerd (*ius in bello*) aan regels worden gebonden. Ook het humanitair oorlogsrecht maakt dit duidelijk.

Deze bereidheid oorlog aan regels te binden heeft zich in de loop der geschiedenis steeds verder ontwikkeld. Het aan banden leggen van de geweldsmachine is noodzakelijk omdat, zoals Clausewitz al stelde, oorlog naar extremen neigt. Oorlog is, in Clausewitz' optiek, een rationele activiteit, ondanks de emoties en sentimenten die eraan ten grondslag liggen. Deze verbinding tussen rationaliteit en emoties geeft precies het probleem, of liever de valkuil, aan. Emoties - misschien zou beter gesproken kunnen worden over driften - kunnen in een oorlogssituatie gemakkelijk de overhand krijgen boven rationele besluitvorming.

Bescherming van de mensenrechten, en dus het tegengaan van geweldsexcessen in oorlogssituaties, wordt echter door een aantal obstakels geblokkeerd. Deze betreffen de soevereiniteit van staten, het vermeende westerse karakter van de mensenrechten en het ontlopen van verantwoordelijkheden. Wat het eerste obstakel betreft, biedt de erkenning van soevereiniteit van staten, zoals vastgelegd in het VN-Handvest, een waarborg tegen inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Dat formulering en erkenning van mensenrechten slechts een westerse aangelegenheid zouden zijn, wordt ontkracht door de proclamatie van de Universele Islamitische Rechten van de Mens.⁴ Een dialoog tussen beide mensenrechten-discoursen lijkt van belang voor de kwestie van de universaliteit van mensenrechten. Dit is eveneens relevant voor de verheldering van het verband tussen rechten (vooral benadrukt in de 'westerse' verklaring) en plichten (vooral verwoord in de islamitische verklaring). Dit zou ook de relatie tussen individu en gemeenschap betreffen. Het doordenken van de relatie individugemeenschap c.q. autonomie versus gebondenheid aan cultuur en traditie kan een belangrijke bijdrage leveren aan het debat over mensenrechten en plichten.⁵

Ook de discussie over de urgentie en prioriteit van interventie op basis van schendingen van mensenrechten dient te worden aangegaan. Er wordt immers frequent met twee maten gemeten. Zo werd geen respect voor het ingestelde vliegverbod boven Bosnië-Herzegovina in 1992 afgedwongen. Er vonden zelfs meer dan 1.100 schendingen plaats. Dit staat in scherp contrast met soortgelijke *no-fly zones* in Irak. En, waarom wordt in het ene land wel en in het andere land niet ingegrepen? In dat opzicht is de internationale samenleving niet te vergelijken met de nationale. Zij bevindt zich nog gedeeltelijk in de natuurtoestand. Het internationale recht legitimeert voor een deel het recht van de sterkste.

Nieuwe oorlogen: partijen, doeleinden en methoden

Teneinde een beter begrip te krijgen van de logica van de nieuwe oorlogen dient aandacht te worden besteed aan de partijen, hun doelen en hun methoden.

Partijen. In Bosnië waren vier soorten geweldsorganisaties actief: legers, paramilitaire organisaties, huurlingen en lokale milities. De *legers* waren afkomstig uit de betrokken (semi-)staten Kroatië, Servië, Moslim-Bosnië en Servisch Bosnië. Het gaat dan om troepen met de kenmerken van een leger als uitvoerder van het geweldsmonopolie van de staat: hiërarchische opbouw, uniformen, dienstplichtigen en bewapening met tanks, artillerie, raketten en mortieren. Daarnaast waren er volgens de VN 83 verschillende *paramilitaire groepen* actief, vaak onder direct bevel van een individu (dus geen staat of politieke groepering).⁶ Voorbeelden hiervan zijn de Servische Tijgers van de bendeleider Arkan en de *_e_ eljs* Tsjetniks, de Kroatische Wolven of de Gele Mieren van de Moslims (de naam verwijst naar hun plunderkwaliteiten). De groepen opereerden lokaal en hadden nauwe banden met het reguliere leger van het land waartoe ze behoorden. De paramilitaire eenheden deden voor de reguliere troepen het vuile werk tijdens de etnische zuiveringen, zodat de politieke leiders hun handen in onschuld konden wassen. Een derde groep oorlogvoerenden waren de *huurlingen*. Zij kwamen uit alle windstreken: veteranen uit de Afghaanse oorlog (de *mujahidin*), Italianen (de Garibaldi-eenheid) die samen met de Kroaten vochten, alsmede militairen uit Westerse landen die na het einde van de Koude Oorlog in eigen land overtollig werden. De VN-onderzoekscommissie maakt in het bijzonder melding van Britse ex-militairen die de rekruten van het Moslim- en Kroatische leger hebben opgeleid. Een laatste oorlogvoerende partij waren de *lokale milities*. Steden in Bosnië, zoals Tuzla, of grote ondernemingen voerden zélf hun verdediging, steunend op de plaatselijke politie, aangevuld met gewapende burgers.

Uit deze veelheid van partijen kan de conclusie worden getrokken *dat de betrokken staten niet in het bezit waren van het monopolie op geweld*. Na het uiteenvallen van de staat Joegoslavië ontstond een geweldsvacuüm, dat deels werd ingevuld door de reguliere troepen van de nieuwe staten, deels door huurlingen en paramilitaire eenheden en deels door burgers van steden die in deze chaos hun stad en hun families wilden beschermen.

Doeleinden. Het hoofddoel van de oorlog was *etnische zuivering*: 'het deporteren en destabiliseren van mensen van verschillende etnische afkomst'.⁷ Het specifieke doel van de Bosnische Serviërs en Bosnische Kroaten (gesteund door Servië en Kroatië) was volgens de VN etnische zuivering: schoonmaken van een

bepaald gebied van mensen met een andere etniciteit of religie. Het doel van de moslims was behoud van de territoriale integriteit van Bosnië-Herzegovina. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de strijd rondom Srebrenica en Zepa door de Bosnische Serviërs. Door de verovering van beide steden (en de daarop volgende etnische zuivering) verkregen de Serviërs de controle over een brede strook 'etnisch zuiver' gebied in Oost-Bosnië, terwijl voorheen in de diverse (mislukte) vredesplannen was bepaald dat Srebrenica en Zepa moslimsteden zouden blijven. Na de inname en etnische zuivering van deze steden veranderde echter de demografische samenstelling in het oostelijk gebied van Bosnië, *waarmee de Bosnische Serviërs hun doel hadden bereikt* en een premie op etnische zuivering werd gezet. In de Dayton-Akkoorden werd besloten dat Srebrenica en Zepa onderdeel zouden worden van de *Republika Srpska*, de Bosnisch-Servische republiek.

Methoden. De oorlogvoering stond in het teken van de etnische zuivering. In totaal werden in het Bosnische conflict 1,5 miljoen inwoners gedeporteerd, met als hoogtepunt de periode april–augustus 1992, toen Serviërs 700.000 moslims uit hun gebied (70% van Bosnië) verjoegen.⁸ Maar ook de Bosnische Kroaten voerden etnische zuivering door. In mei 1995 begon het Kroatische leger met de verdrijving van de Serviërs in West-Slavonië, vervolgens uit Krajina en Kor-dun/Banijat; 150.000 Serven slaan op de vlucht: de grootste vluchtelingenstroom na de Tweede Wereldoorlog. De hele operatie werd uitgevoerd door de autoriteiten in Zagreb, nota bene met steun van de Amerikaanse regering.

De *etnische zuivering* van gebieden gebeurde door het verjagen van mensen met een andere etniciteit of religie. De meesten gingen immers niet vanzelf weg. Door intimidatie of geweld werd bereikt dat de bevolking huis en haard moest verlaten. In dit kader werden in het Bosnisch conflict vele mensenrechten geschonden. De schendingen betroffen o.a.: deportatie, genocide, martelingen, willekeurige arrestaties, executies (zonder proces), systematische verkrachtingen, slechte behandeling van civiele gevangenen en krijgsgevangenen, gebruik van burgers en blauwhelmen als menselijk schild, belegering en beschieting van steden, vernietiging van cultureel erfgoed, onteigening, plundering, alsmede aanvallen op ziekenhuizen en medisch personeel.⁹

Door deze *terreurdaden* werd de bevolking verjaagd of gedood, met als gevolg etnisch zuivere gebieden en steden. Ter illustratie van de nauwe verwevenheid tussen oorlog, misdaad en massale schending van de mensenrechten beschrijven we hier de manier waarop de etnische zuivering in dorpen of steden feitelijk verliep.¹⁰ De reguliere troepen begonnen de etnische zuivering met een bombardement van het desbetreffende

dorp. Vervolgens verspreidde zij het nieuws over de terreur die was uitgevoerd in nabijgelegen dorpen. Hierdoor raakte de plaatselijke bevolking in paniek. Vervolgens werden de paramilitaire eenheden het dorp in gestuurd. Zij terroriseerde de bevolking door middel van willekeurige executies, verkrachtingen, deportaties en plunderingen. In extreme gevallen werden vrouwen en kinderen afgevoerd naar detentiecentra en de mannen geëxecuteerd. Huizen en culturele monumenten werden vernietigd. De paramilitaire troepen beschikten vaak over een lijst met namen van prominente moslims, zoals lokale politieke leiders, intellectuelen en zakenlieden. Zij werden veelal gedeporteerd of vermoord.

In stedelijke gebieden verliep de etnische zuivering meestal subtieler. Het leven van de niet-Serviërs werd onmogelijk gemaakt door verbod op werk, ontzegging van toegang tot medische voorzieningen en afsluiting van de telefoon. Moslims die de stad wilden verlaten, moesten hiervoor aan de Serviërs losgeld betalen.

Bij de meeste etnische zuiveringen deden de paramilitaire eenheden het vuile werk, deels uit nationalistische, deels uit economische motieven. Paramilitaire eenheden mochten vaak als eerste een dorp plunderen, wat gezien werd als een vorm van betaling voor verleende diensten aan de reguliere troepen. Op deze manier vervaagde de grens tussen oorlog en misdaad. Oorlog legitimeert de plunderingen van de paramilitaire eenheden.

Verklaringen voor mensenrechtenschendingen in nieuwe oorlogen

Het doel en de manier van oorlogvoering brachten dus logischerwijs mee dat de mensenrechten op grote schaal werden geschonden. Dit is de directe verklaring van de schending. Maar waarom wordt dit soort nieuwe oorlogen, zoals in Joegoslavië, nu eigenlijk gevoerd? Waarom verschillen nieuwe oorlogen zoveel van een klassieke oorlog, waarbij de partijen zich grotendeels lijken te houden aan de mensenrechten en waarbij de burgerbevolking grotendeels wordt ontzien?

In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat schending van mensenrechten bij etnische zuiveringen hoofdzaak is, terwijl dat bij klassieke oorlogen bijzaak is. Doel van een nieuwe oorlog is immers het *beheersen van de bevolking* door de bevolkingsgroepen met een andere religie of etniciteit te deporteren of uit te roeien. De etnische zuivering wordt van bovenaf gepland, gecoördineerd en uitgevoerd. Een goed voorbeeld hiervan is de val van Srebrenica. De zuivering van Srebrenica, waarbij 23.000 vrouwen en kinderen werden gedeporteerd en vermoedelijk zo'n 6.500 mannen werden vermoord, vergde meer Servisch militair personeel dan de inname van Srebrenica zelf.

Tabel 1: Typering van oorlogen vanaf de Tweede Wereldoorlog II"

	Periode	Actoren	Doel	Middel
Klassieke oorlog	WO II en kort daarna	Staten versus staten	Soevereiniteit territorium van de staat	Verovering van grondgebied
Guerrilla-oorlog	Koude Oorlog en dekolonisatie	Rebellenbeweging versus regering of kolonisator	Vrijheidsstrijd, omverwerping van de regering	Controle van de bevolking (naets and mentsj),
Nieuwe oorlog	Na einde Koude Oorlog	Legers van staten versus misdadige banden versus bevolking	Mobiliseren van bevolking rondom identiteit	Etnische homogeniteit / zuiverheid van de bevolking door middel van terreur

Klassieke oorlogen (in clausewitziaanse zin) hebben daarentegen tot doel *grondgebied* te veroveren of te verdedigen tegen een externe agressor. De nieuwe oorlog onderscheidt zich ook van guerrilla-oorlogen (zie tabel 1). In deze oorlogen zijn schendingen van mensenrechten maar bijzaak. Derhalve zijn de doelgerichtheid, planning en organisatie van de etnische zuivering een eerste verklaring voor de massale schendingen van de mensenrechten.

Een *tweede* reden voor de grootschalige schending van de mensenrechten tijdens het conflict in Bosnië was dat het plaatsvond in het voormalige Joegoslavië, waar de staat of staten het monopolie op geweld deels (al) had(den) verloren en deels uitbesteed aan *paramilitaire eenheden*. Deze eenheden bestonden uit personen met een crimineel verleden en waren beslist geen professioneel getrainde soldaten. Zij hadden bepaald geen respect voor het humanitair oorlogsrecht of mensenrechten. Voor hun inkomen waren ze afhankelijk van de opbrengsten van afpersingen, plunderingen en ont-eigeningen van bezittingen van de gedeporteerde of vermoorde bevolking. Hierbij speelt een rol dat de strijdende partijen niet meer konden rekenen op (financiële) steun van een grote mogendheid, zoals gebruikelijk tijdens de Koude Oorlog. Men moest zichzelf financieel bedruipen, waardoor een rechtstreeks verband ontstond tussen politieke doelstelling (etnische zuivering) en georganiseerde misdaad (plundering e.d.).

Daarnaast heeft deze *desintegratie van het geweldsmonopolie* ook geleid tot gedeeltelijke desintegratie van de *reguliere* legers en daarbij behorende discipline en bevelslijnen. Indien commandanten de schendingen van mensenrechten, zoals plunderingen of verkrach-

tingen, door de vingers zien (of ze zelfs aanmoedigen), dan verliest de leiding de controle over haar manschappen en zijn vervolgens ontsporingen onvermijdelijk. Een *warrior code* was bij de reguliere legers en bij de paramilitaire eenheden ver te zoeken. In *failed states*, zoals voormalig Joegoslavië, ontstaat door het wegvallen van het geweldsmonopolie van de staat een machtsvacuüm. Dit machtsvacuüm is de oorsprong van een hobbesiaanse toestand, een oorlog van allen tegen allen waarin niet de mensenrechten gelden, maar het recht van de sterkste.

Een *derde* reden is gelegen in het virulent en kunstmatig opgeklopt *nationalisme* waarmee de partijen elkaar bestreden. Volgens sommigen is dit de natuurlijke uitkomst van een *clash of civilisations* à la Huntington, een botsing van culturen die elkaar niet verdragen. De Balkan is zo'n gebied waar verschillende culturen uit Europa, de Arabische alsmede de Slavische wereld elkaar tegenkomen en botsen. Het gaat dan om de cultuur van de moslims, de katholieke Kroaten en de orthodoxe Serviërs. Deze verklaring lijkt niet voldoende te zijn. De strijd in voormalig Joegoslavië werd gevoerd op basis van identiteit en nationalisme. Maar deze strijd was *geen* vanzelfsprekendheid. De bevolkingsgroepen hebben lange tijd in het federale Joegoslavië vreedzaam naast elkaar geleefd. Onder het regime van Tito bestond er een uitgebalanceerd evenwicht. Als bijvoorbeeld een Serviër een hoge post kreeg in de ambtenarij, dan moesten Kroaten, moslims en Slovenen ook een hoge post krijgen. Als een moslim om politieke redenen werd opgepakt, dan was te verwachten dat kort daarna ook een Kroaat en Serviër opgepakt zouden worden.

Na het einde van de Koude Oorlog werd Joegoslavië geconfronteerd met een ernstige economische cri-

sis, samenvallend met een legitimiteitscrisis van de politieke leiders. Het communisme had afgedaan en de politieke leiders waren op zoek naar een nieuwe ideologie om de bevolking te mobiliseren. Nationalisme bleek de nieuwe ideologie te zijn waarnaar de politieke elite op zoek was. Milosevic speelde de nationalistische kaart uit door gevoelens aan te wakkeren van een Groot-Servië, dat werd bedreigd door interne en externe vijanden.¹² Hij bracht de federale regering en de federale bureaucratie in diskrediet door ze af te schilderen als luie ambtenaren, vervreemd van de Servische arbeiders, die een aangenaam leven leidden op kosten van de Servische gemeenschap. Een andere vijand waren de Albanezen in Kosovo. Deze werden afgeschilderd als barbaren die 'de Servische dochters willen verkrachten' en de provincie Kosovo en daarmee Servisch cultureel erfgoed wilden stelen. De Kroaten werden afgeschilderd als de erfgenamen van Hitler en Goebbels, de Ustasi waaronder het Servische volk al zoveel had geleden. De Moslims werden ten slotte beschouwd als fundamentalistische strijders, die een heilige oorlog voerden tegen christenen. Doordat Milosevic het beeld opriep dat het voortbestaan van het eigen Servische volk op het spel stond en suggereerde dat de tegenstanders geen fatsoenlijke mensen waren, werd de weg geopend voor het schenden van de mensenrechten van de andere bevolkingsgroepen.

Het antwoord op nieuwe oorlogen: een verkeerde reactie?

Ignatieff stelt in *Virtual War: Kosovo and Beyond*¹³ onze bereidheid metterdaad op te treden bij schending van mensenrechten aan de kaak. Hij beschrijft de hypocrisie van onze bereidheid te doden in naam van onze waarden, maar hier zelf niet voor te willen sterven. Hij voegt hieraan toe dat als het doel van de mensenrechten gerealiseerd kan worden zonder dat er doden vallen, dit natuurlijk een goede zaak zou zijn, maar dat de praktijk leert dat we voor dat doel geen enkel risico wenselijk te lopen, zodat we dat doel niet bereiken. Zo konden bijvoorbeeld de piloten van de NAVO vanaf veilige hoogten alleen maar toekijken hoe op de grond de Kosovaren verjaagd werden uit hun huizen. (Het lijkt erop het Westen nieuwe oorlogen beantwoordt met middelen uit de oude Koude Oorlog, bijvoorbeeld met 'area bombardments' en kruisraketten.) Precisie-technologie was niet in staat de etnische zuivering op de grond te voorkomen. Rob de Wijk spreekt van een Pyrrus-overwinning van Goliath op David. De NAVO voerde in 78 dagen 35931 vluchten uit boven voormalig Joegoslavië waarbij 24600 bommen werden afgeworpen. De Wijk betwijfelt het militaire effect van de NAVO-operatie en denkt dat een politieke oplossing van het conflict nog steeds ver weg is.¹⁴

Wel of geen genocide?

Hoewel het voor sommigen evident is dat er sprake was van genocide in voormalig Joegoslavië weigerden anderen lange tijd de term 'genocide' te gebruiken. Dit veranderde na 1995, dat wil zeggen na Srebrenica. In plaats van de term 'genocide' werd veelal de term 'etnische zuivering' gebruikt. Op deze wijze konden westerse staten tot 1995 ontsnappen aan de verplichtingen van de genocideconventie van 1948, waarin gesteld wordt dat genocide voorkomen en bestraft dient te worden.¹⁵

Genocide lijkt slechts tot interventie te leiden als er voor het Westen duidelijke economische en/of sociale consequenties aanwezig zijn. Als dit niet het geval is, lijkt het tegengaan van de schending van mensenrechten geen prioriteit te hebben. Staten zijn ogenschijnlijk zo met zichzelf bezig, dat ze niet (willen) weten wat er om hen heen gebeurt en hun verantwoordelijkheid ontlopen.

De rol van de media

Het denken over mensenrechten en vrede en veiligheid wordt rechtstreeks beïnvloed door de media. De Kosovo oorlog werd uitgevoerd 'in the media spotlight'. Als de media niet aanwezig zijn lijkt daarmee de oorlog of het conflict niet te bestaan. Zoals een Amerikaanse generaal het ooit uitdrukte: "Je hebt een oorlog pas gewonnen als CNN zegt dat je 'm gewonnen hebt". Veel mensen beseffen de schending van mensenrechten pas, als zij hier door de media op gewezen worden. Het zijn de media die ons attent maken op de schending van mensenrechten. Het belang dat door het Westen aan mensenrechten wordt gehecht heeft tot gevolg dat de media door strijdende partijen vaak gebruikt, of correcter misbruikt wordt voor eigen doeleinden. Zo probeerden de Albanese Kosovo-strijders het Westen te betrekken in hun oorlog door de aandacht van de media te vestigden op het massagraf in Racak, terwijl het onduidelijk was of de doden vermoorde burgers of gesneuvelde militairen waren.

In *The Warriors Honor* stelt Ignatieff¹⁶ "Television makes it harder to sustain indifference or ignorance". Ignatieff meent dat de morele empathie waar de televisie een beroep op doet, verbonden is met de opkomst van het morele universalisme in het westerse geweten. Dit morele universalisme neemt volgens Ignatieff de vorm aan van een anti-ideologische en anti-politieke keuze voor het slachtoffer. Ignatieff stelt dat onze bereidheid te interveniëren afhankelijk is van het verhaal dat ons wordt verteld door journalisten, politici en ooggetuigen. Hij onderscheidt 1 het verhaal van globalisering. Dit is het verhaal over de wereld die één wordt; en 2 het verhaal over chaos. Hij haalt Kaplans

boek aan over *The Coming Anarchy*.¹⁷ Zo bespreekt Kaplan het gegeven dat grote delen van de wereld aan anarchisme overgeleverd lijken te zijn. Er vindt een vorm van oorlogvoeren plaats die dermate chaotisch is dat het toekennen van de term burgeroorlog aan dit soort praktijken te veel eer zou zijn. Ignatieff besluit dat beide verhalen verbonden dienen te worden. De afwezigheid van verklarende verhalen betekent uitholling van onze betrokkenheid en dus van de bereidheid te interveniëren. Als chaos het enige is dat we zien, dan wordt onze afkeer steeds groter en verdwijnt ons gevoel van verantwoordelijkheid. Als we echter een patroon in deze chaos kunnen ontdekken, of aan kunnen brengen, dan wordt ethische betrokkenheid weer mogelijk.

Reguleren van conflicten met conventies en gedragscodes

Zo tenderen oorlogen volgens Van Clausewitz naar extremen. De vraag is op welke manier bestaande pogingen van (Westerse) staten om oorlogen te beheersen met conventies en daaruit afgeleide militaire codes afdoende zijn. In zijn boek *The Warriors Honor* bespreekt Ignatieff onder andere Henri Dunants oprichting van het Rode Kruis en de eerste conventies van Genève. Hij stelt in dit verband dat Dunant zelf niet geloofde in het gezag van de conventie als zodanig. "He understood that such conventions drew upon a deeper moral source - the codes of a warrior's honor". Een code die in bijna alle culturen aanwezig is. Deze code getuigt van morele verantwoordelijkheid en is bedoeld om excessen te voorkomen. Maar de nieuwe vormen van oorlogen worden vaak niet uitgevochten met professioneel opgeleide militairen, maar met para-militairen, huurlingen of kindsoldaten. Bedwelmd door drugs of het grote geld lijken deze semi-militairen zich niet te storen aan enig verbod of gebod.

Slot

In navolging van Kaldor zijn nieuwe oorlogen omschreven als 'een vorm van geweld waarbij de grens vervaagt tussen oorlog, georganiseerde misdaad en massale schending van mensenrechten'. Natuurlijk kan worden beweerd dat de drie aspecten van nieuwe oorlogen niet nieuw zijn. Plundering, roof en schending van mensenrechten waren al eerder rechtstreeks verbonden met oorlogvoering. Nieuw zijn echter niet de drie aspecten van de nieuwe oorlog afzonderlijk, maar de combinatie van oorlog, misdaad en massale schending van mensenrechten. De recente conflicten op de Balkan, in de voormalige Sovjetunie en in Afrika lijken zich te laten karakteriseren door de combinatie van oorlogsgeweld, gewelddadige misdaad en de

schending van mensenrechten.

Het Westen heeft inmiddels verscheidene reacties geformuleerd op deze nieuwe vorm en wijze van oorlogvoering. Het is duidelijk dat een afdoende antwoord nog op zich laat wachten, als er al ooit zo'n antwoord gevonden kan worden. Het valt buiten het bestek van dit artikel een uitgebreide verhandeling te geven over succesvolle antwoorden op nieuwe oorlogen. Niettemin kunnen we enkele contouren schetsen van mogelijke gewenste en ongewenste antwoorden op nieuwe oorlogen.

'Voorkomen is beter dan genezen.' Meer aandacht is gewenst voor preventie van nieuwe oorlogen, dat wil zeggen analyse en beleid wat betreft landen waar zich dit soort conflicten voordoet. Een interessante keus is inzet van ontwikkelingshulp. Deze hulp zou zich kunnen richten op versterking van de *civil society*, zoals door steun aan de vrije pers.

De NAVO-bombardementen in 1999 op voormalig Joegoslavië lijken de indruk te vestigen dat het Westen nieuwe oorlogen beantwoordt met middelen uit de oude Koude Oorlog. Helaas waren de *area bombardments* en kruisraketten niet voldoende om de etnische zuivering op de grond te voorkomen. Niettemin is positief dat de internationale gemeenschap door deze NAVO-acties liet zien dat zij humaniteit liet prevaleren boven soevereiniteit.

Staatsgrenzen mogen misdadigers geen bescherming bieden. De universele mensenrechten zouden het uitgangspunt moeten zijn bij het formuleren van een antwoord op nieuwe oorlogen. Een ernstige belemmering voor een dergelijke aanpak is dat een waarlijk internationaal beleid nog in de kinderschoenen staat. De internationale samenleving is niet te vergelijken met de nationale. Zij bevindt zich nog gedeeltelijk in de natuurtoestand waar het recht van de sterkste geldt.

De benadering van realisten, die de *zones of war* (zoals in Bosnië) tot strategisch getto willen uitroepen, lijkt echter van kortzichtig beleid te getuigen. De politiek van strategische getto's, dat wil zeggen een 'muur erom heen plaatsen en toekijken', versluiert en bevordert het gevaar dat het conflict overslaat naar andere regio's. Bovendien, had Dante niet een speciale plaats in de hel gereserveerd voor de nalatigen, voor hen die passief toekijken wanneer een misdaad wordt begaan? ■

Noten

- 1 M. Glenny, *The Balkans: 1804-1999*, Londen: Granta Books, 1999, blz. 646.
- 2 M. Kaldor, *New and old wars: organized violence in a global era*, Cambridge: Polity Press, 1999, blz. 2.
- 3 M. Ignatieff, *The Warrior's Honor: Ethnic war and the modern cons-*

- cience, Londen: Chatto & Windus, 1998, blz. 3.
- 4 J. De Tavenier en D. Pollefeyt (red.), *Heeft de traditie van de mensenrechten toekomst?*, Leuven/Amersfoort: Acco, 1998.
 - 5 Vgl. P. Bruckner die in zijn bekroonde boek *De verleiding van de onschuld* twee manieren signaleert waarop de hedendaagse mens tracht te ontsnappen aan zijn verantwoordelijkheden en dus aan zijn plichten. Hij doet dit door zich als slachtoffer of als kind op te stellen.
 - 6 Ch. Bassiouni, *The UN Commission of Experts Established Pursuant To Security Resolution 780: Investigating Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia*, Chicago: International Human Rights Law Institute, DePaul University, 1996.
 - 7 Kaldor, a.w. noot 2, blz. 110.
 - 8 R. Gutman & D. Rieff, *Crimes of war: what the public should know*, New York: W.W. Norton & Company, 1999, blz. 136.
 - 9 Zowel de VN als NGO's rapporteren over deze schendingen. Zie bijv. Bassiouni, a.w. noot 6; en Gutman en Rieff, a.w. noot 8.
 - 10 Gebaseerd op Kaldor, a.w. noot 2.
 - 11 Zie *ibid.*, blz 7; en W. Shawcross, *Deliver us from evil: peacekeepers, warlords and a world of endless conflict*, New York: Simon & Schuster, 2000, blz. 28.
 - 12 R. Salecl, 'The crisis of identity and the struggle for new hegemony in the Former Yugoslavia', in: E. Laclau (red.), *The making of political identities*, Londen: Verso, 1994, blz. 210-220.
 - 13 M. Ignatieff, *Virtual War: Kosovo and Beyond*, Henry Holt and company, 2000.
 - 14 Rob de Wijk, *Pyrrus in Kosovo: hoe het Westen de oorlog niet kon winnen en zelfs bijna verloor*, Amsterdam: Mets en Schilt, blz. 221 en 231.
 - 15 F. Hartmann, 'Bosnia: case-study', in: Gutman & Rieff, a.w. noot 8.
 - 16 Ignatieff, a.w. noot 3.
 - 17 R. Kaplan, *The coming anarchy: shattering the dreams of the post Cold War*, New York: Random House, 2000.

Over de auteurs

DR HANS BORN is verbonden aan het Geneva Center for democratic control of the armed forces in Zwitserland;

DR DESIRÉE VERWEIJ is werkzaam als universitair docent filosofie en ethiek aan de Vakgroep Sociale Wetenschappen en Wijsbegeerte van de Koninklijke Militaire Academie te Breda.

Clausewitz: een herwaardering

ISABELLE DUYVESTeyN

Afrikaanse burgeroorlogen belicht

OM OORLOGEN VANDAAG DE DAG TE begrijpen hebben de ideeën van Carl von Clausewitz afgedaan. Andere verklarende elementen, zoals etniciteit en controle over economische hulpbronnen, zijn veel meer van toepassing.... Dit artikel beoogt vraagtekens te plaatsen bij deze gangbare voorstelling van zaken. Het werk van Von Clausewitz, die aan het begin van de negentiende eeuw, na de Napoleontische oorlogen, schreef over de grondbeginselen van oorlogvoering, zou volgens huidige opvattingen zijn relevantie hebben verloren. Zijn denkbeelden, die tot het einde van de Koude Oorlog het strategisch denken hebben beheerst, zouden niet meer van toepassing zijn, omdat hij zijn aandacht indertijd volledig richtte op internationale oorlogen, terwijl thans de meeste oorlogen interne of burgeroorlogen zijn.

Von Clausewitz zou verder afgedaan hebben, omdat zijn stelling dat oorlogen een voortzetting zijn van politiek met toevoeging van andere middelen, juist in het geval van burgeroorlogen niet altijd aanvaardbaar valt te maken. Oorlog wordt in dat soort conflicten immers gebruikt om andere dan politieke doeleinden te verwezenlijken. Ten slotte zou Von Clausewitz hebben afgedaan, omdat oorlogen het exclusieve politieke instrument zijn van regeringen, die met behulp van legers en inzet van de bevolking dit instrument hanteren. Zowel regeringen als reguliere legers zijn tegenwoordig echter niet altijd aanwezig wanneer er een conflict wordt uitgevochten.

Meer van toepassing zouden zijn de analytische categorieën van *etnisch* conflict en *economische* drijfveren voor oorlogen. Oorlog kan dan een instrument zijn om etnische tegenstellingen uit te vechten of economisch gewin te behalen. Etnisch conflict draait om heropleving van vaak eeuwenoude tegenstellingen tussen gemeenschappen gebaseerd op taal, cultuur en

Wat leren ons de burgeroorlogen in Somalië en Sierra Leone? Gaat het hier echt primair om uitvechten van etnische conflicten en macht over economische hulpbronnen? De clausewitziaanse opvatting over oorlog als voortzetting van de politiek met gebruik van andere middelen blijkt ook in Afrikaanse intrastatelijke conflicten onverkort geldig.

religie. De bevolking of gemeenschap vecht in zo'n situatie om haar eigen overleven. Economische conflicten draaien om individuele zelfverrijking ongeacht of het gaat om controle over olie, diamanten of voedsel (hulp). Individuen of groeperingen vechten om beheersing van economische hulpbronnen en rijkdommen als een op zich zelf staand doel van oorlogvoering. Uiteindelijk kan zelfs de voortdurende van de oorlog een middel zijn om de economische belangen te waarborgen.

Aan de hand van een aantal voorbeelden blijkt dat de etiketten van etnisch conflict en economische oorlogvoering dreigen te verhullen wat er werkelijk gaande is.¹ Niet zozeer etnische of economische drijfveren zijn verantwoordelijk voor het voortduren van oorlogen, maar politieke overwegingen zijn dominant. Met andere woorden, de stelling van Von Clausewitz 'oorlog is de voortzetting van politiek met toevoeging van andere middelen' is nog altijd ten volle geldig, ook in gevallen waar de staat uiteen is gevallen.² Politiek wordt gevormd door de besluitvormingsmechanismen die betrekking hebben op de gehele samenleving en die het terrein van de uiteengevallen staat behelzen. Dit artikel belicht allereerst de term etnisch conflict, met enkele kritische kanttekeningen. Vervolgens komt de categorie economisch conflict of oorlog over

economische hulpbronnen aan de orde. Wanneer deze twee perspectieven zijn uitgewerkt, zal worden argumenteerd dat politieke drijfveren ook in recente oorlogssituaties opgeld doen.

Etnisch conflict

De term etnisch conflict heeft sinds het einde van de Koude Oorlog aan populariteit gewonnen.³ Primitieve en barbaarse karakteristieken worden aan deze conflicten toegeschreven. Meestal worden ze gedefinieerd als conflicten tussen groepen of gemeenschappen die zich onderscheiden op basis van een zeer breed scala aan elementen, zoals taal, cultuur en religie, maar ook ras, traditie, geschiedenis en mythologie. Er zijn steekhoudende redenen om terughoudendheid te zijn met het gebruik van de term etnisch conflict.

Een voorbeeld van een conflict waar de term etnisch werd gehanteerd, was de oorlog in Liberia (1989-1997).⁴ Het conflict werd volgens ooggetuigen beheerst door op etnische basis geformeerde groepen die zich schuldig maakten aan willekeurige moorden op hun tegenstanders. Op kerstavond 1989 viel een groepje opstandelingen Liberia binnen vanuit het buurland Côte d'Ivoire (Ivoorkust). Zij wilden het regime van de gehate Liberiaanse president Samuel Doe omverwerpen. Het kleine groepje mannen, dat zich het National Patriotic Front of Liberia (NPFL) noemde, groeide aan tot een grote menigte strijders, die naar de hoofdstad Monrovia trokken. Aan het regime van president Doe kwam een einde doordat een van de opstandelingen de president om het leven bracht. Maar de oorlog duurde voort. De aanhangers van Doe organiseerden zich in de United Liberation Movement (ULIMO); ze vielen het grondgebied van het NPFL aan, waar de situatie zich in enige mate had gestabiliseerd. De leider van het NPFL, Charles Taylor, de ULIMO, maar ook de regionale economische organisatie ECOWAS betwistten wie de touwtjes in handen zou krijgen in Liberia. Uiteindelijk werden in 1997 verkiezingen gehouden, die door Taylor werden gewonnen.

Bij het gebruik van het begrip etnisch conflict zijn hier kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is etnische identiteit veranderlijk. In Liberia was deze zelfs in hoge mate flexibel: 'it was not unusual for an individual to uproot himself from his own community and seek opportunities in another community headed by a chief of a different ethnic group, attaching himself to the household of a man of a different ethnic background and taking on that ethnic identity if necessary.'⁵

Voordat het conflict uitbrak, werd de politiek inderdaad tot op zekere hoogte bedreven op basis van etniciteit. Zo had president Doe zich omringd met

aanhangers uit zijn eigen etnische groep. Het NPFL deed vervolgens hetzelfde. Hoewel er dus etnische categorieën gehanteerd werden, was het onderscheid tussen de etnische groepen niet erg rigide, zoals bovenstaand citaat illustreert. De flexibele en veranderlijke kwaliteit van etnische identiteit geldt overigens niet alleen voor Liberia, maar ook voor andere etnische groepen in Afrika en daarbuiten.⁶

Een tweede kanttekening bij het begrip etnisch conflict is de ervaring dat niet altijd automatisch op loyaliteit van een etnische groep gerekend kan worden. Zo koos het NPFL een specifiek gebied voor de aanval op het Liberiaans regime. Het grensgebied van Ivoorkust en Liberia, Nimba County, had een lange geschiedenis van oppositie tegen het bewind in Monrovia. Een leider van een mislukte staatsgreep was afkomstig uit deze streek. Als vergelding voor zijn actie kregen de bewoners represailles te verduren die van hen zeker geen aanhangers van het regime-Doe maakten. Door bewust deze regio uit te kiezen hoopte het NPFL op een automatisch beschikbare basis van aanhangers te kunnen rekenen. Dit viel in de praktijk tegen.⁷ Deze bevinding ondersteunt de stelling dat etnische saamhorigheid een beperkte invloed had.

Een derde kanttekening is het feit dat de strijdende partijen niet exclusief bestonden uit aanhangers van een specifieke etnische groep. De groeperingen in Liberia werden meer gekenmerkt door hun leiderschap dan door hun etnische affiniteit. Etniciteit werd gebruikt als instrument door de leiders van de groeperingen om een gevolg op te bouwen. Het kwam dan ook herhaaldelijk voor dat strijders niet alleen van groepering wisselden,⁸ maar ook dat binnen de strijdende groeperingen breuken optraden die de cohesie van dergelijke groepen verbraken. Een voorbeeld hiervan was de ULIMO. De breuk die zich voordeed in deze groepering liep dwars door een etnische groep heen. Er zijn dan ook geen aanwijzingen dat de etnische tegenstellingen zich verhardden gedurende het conflict. Als etniciteit de bepalende factor zou zijn van de oorlog, zouden deze verschijnselen zich niet hebben kunnen voordoen.

Economisch conflict

De laatste tijd heeft de zienswijze dat veel oorlogen economische conflicten zijn veel voorstanders gekregen.⁹ Oorlogvoering is tegelijkertijd instrument en einddoel. Door middel van oorlog kunnen nieuwe economische belangen gecreëerd worden en het aan de gang houden van oorlog kan deze belangen in stand houden. Er zijn drie redenen om voorzichtig te zijn met het gebruik van het etiket economisch conflict. Als voorbeeld dient de oorlog in Somalia aan het begin van de jaren '90. Somalia is vaak gekwalificeerd

als een oorlog waar de controle over voedselhulp en de distributie ervan een belangrijke motor achter de oorlog vormde.¹⁰

Vanaf het begin van de jaren '80 werd er in het noorden van Somalia een guerrillastrijd geleverd tegen het regime van president Siad Barre. Door het uitblijven van resultaten steunde de noordelijke guerrillagroepering de oprichting van oppositiegroepen in het zuiden van Somalia. Zodoende hoopte men via een gezamenlijke operatie Barre te doen opstappen. Nadat dit was volbracht, in januari 1991, ontstond een nieuw conflict, en wel tussen voormalige bondgenoten, onder wie Mohammed Farah Aidid, Mohammed Ali Mahdi en kolonel Omar Jess. Inzet was de overname van de macht. Deze strijd putte het land dermate uit, dat er een hongersnood ontstond. Overigens werd honger ook als instrument gehanteerd om oorlog te voeren: tegenstanders werd voedsel onthouden om hen te verzwakken. Deze strijd werd voornamelijk in het zuiden van Somalia gevoerd, waar Barre en zijn medestanders zich hadden verschanst. Naast de verkoop van voedselhulp en plundering, verschaften de krijgsheren zich ook aanzienlijke inkomsten door controle over de lokale drugshandel.¹¹

Bij de kwalificatie van het conflict in Somalia als economische oorlog vallen de nodige kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste maken economische aspecten onderdeel uit van de organisatorische structuur van de groeperingen die er vochten. Er bestond een patrimoniaal systeem van herverdeling. Het einde van de Koude Oorlog had als een van vele effecten dat het regime van de Somalische president Siad Barre te kampen had met verminderde inkomsten. Ten tijde van de Koude Oorlog was Somalia immers een belangrijke ontvanger van hulp van zowel de Sovjetunie als later van de Verenigde Staten. Het regime in Somalia steunde op een systeem van patroon-cliëntverhoudingen, dat overeenkomsten vertoont met een feodaal systeem. Somalia is overigens niet de enige staat in Afrika die op een dergelijk systeem steunt. Na beëindiging van de hulprelatie verloor het netwerk van Barres cliënten aan aantrekkingskracht.

De groeperingen van de krijgsheren kopieerden het patroon-cliëntnetwerk. De krijgsheren hadden uiteraard belang bij het vergaren van persoonlijke rijkdommen. Belangrijker nog was het tevreden stellen van de eisen van de strijders die voor hen vochten. Vooral de gebieden waar voedselhulp het land binnenkwam, maar ook het gebied in het zuiden van Somalia waar landbouw werd bedreven, vormden belangrijke strijdtonelen. De oorlogseconomie die daar op gang kwam, maakte deel uit van een groter systeem van herverdeling, waar de krijgsheren op steunden. De strijders moesten onderhouden worden

en de inkomsten die de krijgshere vergaarde door de controle over de uiteindelijk enige categorie van verhandelbare goederen, ofwel de voedselhulp, werden herverdeeld onder zijn aanhangers. Dat deze internationale hulp bij de strijders terecht kwam in plaats van bij de hongerende bevolking, was in Afrikaanse context ook al geen nieuw fenomeen.¹² Hoe meer controle uitgeoefend kon worden over de plaatselijke hulpbronnen, des te meer volgelingen kon de krijgshere aan zich binden. Zo waren de plunderingen in hoge mate geïnstitutionaliseerd. Wanneer de voedselprijs hoog was, werden strijders betaald door krijgsheren om voedselkonvoeien aan te vallen waarvan zij konden profiteren. Kortom, de economische kenmerken van de oorlog in Somalia passen in een groter geheel van herverdeling als organisatie-model.

Een tweede reden om het begrip economisch conflict met voorzichtigheid te hanteren, is dat het onderscheid tussen economische factoren en militair-operationele overwegingen vaak moeilijk te maken is. President Barre van Somalia werd verdreven door de strijders van onder andere krijgshere Aidid en vluchtte naar het zuiden van Somalia. Naast het feit dat in het zuiden zijn clangenoten woonden, werd in het zuiden landbouw bedreven. Dat gaf dat gedeelte van het land een zekere mate van welvaart in vergelijking met het noorden, waar de bevolking sterk afhankelijk was van buitenlandse hulp. De strijd die de krijgsheren voerden tegen de overgebleven aanhangers van Barre, overlapte met de strijd om beheersing van voedselbronnen. Terwijl de strijders vochten, moesten ze tenslotte ook onderhouden worden. Dit is ook het geval in andere conflicten in Afrika, zoals in Sierra Leone en Angola. De bases van respectievelijk de RUF en UNITA lagen in de gebieden waar diamantmijnen waren. De keuzen voor die bases vielen grotendeels samen met militair-strategische overwegingen.

Ten derde bestaat er een grote mate van overlapping tussen economische belangen en clan- of etnische verhoudingen. De groeperingen in het zuiden van Somalia waren georganiseerd op basis van hun economische belangen. De aanhangers van het oude bewind werden gevormd door de handelaren in de zuidelijke steden van Somalia, zoals Kismayo, terwijl de tegenstanders werden gevormd door de plattelandsbevolking, die voornamelijk een nomadisch bestaan leidde.¹³ Dit fenomeen valt ook waar te nemen in andere conflicten, zoals in Liberia, waar de etnische groep die het regime-Doe ondersteunde ook tot de rijkste groepen in de samenleving behoorde. Sociaal-economische stratificatie kan overlappen met etnische of clan-identiteit.

Politiek conflict

De omschrijving van oorlog als voortzetting van politiek met toevoeging van andere middelen, zoals Von Clausewitz dat formuleerde, wordt geïllustreerd bij nadere analyse van de twee hier behandelde gewelddadige conflicten. Evengoed valt dit ook waar te nemen in andere conflicten. Waar de staat immers uiteen is gevallen, wordt politiek gezien als betrekking hebbend op het terrein waar de staat actief placht te zijn en waar de besluitvorming plaatsvindt die de gehele samenleving beslaat. Dit perspectief komt op ten minste drie manieren in onze analyse naar voren.

Ten eerste kan oorlog ruimte voor oppositionele krachten creëren die daarvoor niet mogelijk was. Oppositie tegen autoritaire regimes kan de vorm aannemen van een invasie, gevolgd door een oorlog. Zowel in Liberia, Somalia als Sierra Leone en Zaïre/Kongo droeg het gebrek aan politieke ruimte om oppositie tegen het zittende regime tot uitdrukking te brengen bij aan het ontstaan van de oorlogen. Met geweld wordt dan een politiek proces op gang gebracht dat voorheen onmogelijk was. Geweld kan dus een instrument zijn om een politieke arena te creëren waarvoor de ruimte eerder ontbrak.

In de tweede plaats vormt de rol van de hoofdstad met het bijbehorend presidentieel paleis een politiek zwaartepunt in oorlogshandelingen. Monrovia, Mogadishu, Freetown en Kinshasa zijn van groot belang in het achterhalen van de drijfveren in de oorlogen. Degene die controle kan uitoefenen over de hoofdstad wordt gezien als de legitieme politieke machthebber. De Organisatie van Afrikaanse Eenheid bevestigt in de praktijk deze stand van zaken: 'if an African government is in control of the capital city, then it has the legitimate right to the full protection offered by the modern understanding of sovereignty.'¹⁴ Voor de strijdende groeperingen is het dus van belang controle over de hoofdstad te verkrijgen om niet alleen het politieke maar ook het economische, militaire en sociale toneel te kunnen beheersen. Hierbij komt nog dat de soevereiniteit van de staat, zoals die bestond vóór het uitbreken van de oorlog, gehandhaafd bleef: 'The state of Liberia continues to exist in international law, and the juridical recognition of sovereignty which arises from this fact constitutes a crucial element in Liberia's warlord politics.'¹⁵

In de derde plaats werd het voortduren van de (burger)oorlogen sterk bepaald door de onenigheid over de politieke toekomst van de desbetreffende staten. Met andere woorden, wie zou de touwtjes in handen krijgen? Na het verdrijven van de heersende leiders en hun regimes in Liberia, Somalia en Kongo, om er slechts enkele te noemen, werd betwist wie de

macht zou mogen uitoefenen. Werd het de leider van de oppositiebeweging die het regime ten val had gebracht, werd het een leider gekozen via vrije verkiezingen, of werd het een overgangsbewind aangewezen door interventiemachten? De onenigheid die hierover ontstond, gaf aanleiding tot een nieuwe fase in de oorlogen.¹⁶ Opvallend is hierbij dat geen van de oppositiebewegingen, die in eerste instantie de problemen aanzwengelden, de aard van het regime, zoals het patrimoniale model, ter discussie stelden. Het ging eerder om de vraag welke persoon de macht uitoefent dan om de manier waarop.

Het scheppen van ruimte voor de ontplooiing van een politiek proces, de strijd om de hoofdstad en de controle over de macht vormen dus de drie belangrijkste aanwijzingen dat oorlog nog steeds als een *politiek* instrument gezien kan worden, ook in gevallen waar ogenschijnlijk andere factoren zouden domineren. Wanneer de politieke macht onder controle is van de groeperingen, of vaker van de individuele krijgshoofd, dan is het eenvoudiger zowel economische als militaire macht of hulpbronnen te concentreren.¹⁷ In patrimoniale systemen overlappen deze vaak: 'Rich men are powerful. Powerful men are rich.'¹⁸ Het uitoefenen van exclusieve politieke macht is een belangrijk kenmerk van en veelal de inzet in de hier beschreven conflicten. Wanneer de controle over deze macht is bereikt, kan waargenomen worden dat een zekere mate van stabiliteit terugkeert. Een voorbeeld is het Liberia onder NPFL-leider Charles Taylor na de moord op Doe en vóór de aanvallen van de ULIMO.

Conclusie

De ideeën van Von Clausewitz zijn dus nog steeds relevant, ook voor oorlogen waar de staat uiteengevallen is. Wat de hier behandelde voorbeelden naar voren hebben gebracht, is dat gewelddadige conflicten kunnen worden gezien als overgangprocessen in samenlevingen waar andere mechanismen voor vreedzame machtsovername ontbreken. Politieke overgangen als drijfveer voor oorlogen, ook waar de staat uiteengevallen is, duiden erop dat deze een dimensie vormen van een proces van staatsvorming. De politieke inrichting van een staat en oorlog kunnen dus nauw met elkaar verbonden zijn. Dit staat in schril contrast met het gangbaar idee in het Westers moderniseringsdenken dat oorlog het tegenovergestelde is van modernisering. Deze oorlogen kunnen deel uitmaken van een ontwikkelingsproces waarin geweld een eigen plaats inneemt. Laten we niet vergeten dat het Europa zoals we dat vandaag de dag kennen, ook, op zijn minst gedeeltelijk, een produkt is van oorlogvoering. Noch in Liberia, noch in Somalia, noch in de andere voorbeelden die hier aan de orde zijn geko-

men, stond de inrichting van de staat als zodanig ter discussie in de confrontatie tussen de strijdende partijen. Betwist werd slechts in wiens handen de staatsmacht zou komen te liggen. De bevordering van democratie als meest geschikte staatsvorm verdient daarom met voorzichtigheid gehanteerd te worden. ■

Noten

- 1 Hier wordt niet bedoeld dat er sprake is van monocausale verbanden. In dit artikel wordt echter kritiek geleverd op perspectieven die nadruk leggen op twee specifieke elementen. Om deze perspectieven uit te leggen worden ze op deze wijze gepresenteerd.
- 2 Carl von Clausewitz, *Vom Kriege: hinterlassenes Werk*, Bonn: Dümmler, 1952.
- 3 Robert D. Kaplan, 'The Coming Anarchy; How Scarcity, Crime, Overpopulation, and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of our Planet', in: *Atlantic Monthly*, februari 1994, blz. 44-76. Daniel Patrick Moynihan, *Pandaemonium; Ethnicity in International Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1993.
- 4 Zie voor een overzicht: Stephen Ellis, *The Mask of Anarchy*, Londen: Hurst and Company, 1999; Mark Huband, *The Liberian Civil War*, Londen: Frank Cass, 1998. Een voorbeeld van het gebruik van de term etnisch conflict voor Liberia is: Stephen Ellis, 'Liberia 1989-1994; A Study of Ethnic and Spiritual Violence', in: *African Affairs*, 94:375, 1995, blz. 165-197.
- 5 Amos Sawyer, *The Emergence of Autocracy in Liberia; Tragedy and Challenge*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1992, blz. 54. Zie ook: Ellis, *The Mask of Anarchy*, blz. 33.
- 6 Jeffrey Herbst, *State and Power in Africa; Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton: Princeton University Press, 2000; Daniel Byman, 'Forever Enemies? The Manipulation of Ethnic Identities to End Ethnic Civil Wars', in: *Security Studies*, Spring 2000, blz. 149-190.
- 7 Een voorbeeld is: Mark Huband, 'US Advisors Help Liberia Deal with Rebels', in: *Financial Times*, 30 januari 1990.
- 8 William Reno, 'Reinvention of an African Patrimonial State: Charles Taylor's Liberia', in: *Third World Quarterly*, 16:1, 1995, blz. 109-120.
- 9 William Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder: Lynne Rienner, 1998; Mats Berdal en David Malone (red.), *Greed and Grievance; Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- 10 Zie voor een overzicht: Hans Krech, *Der Bürgerkrieg in Somalia (1988-1996); Ein Handbuch. Bewaffnete Konflikte nach dem Ende des Ost-West Konfliktes*, Berlin: Dr. Köster Verlag, 1996. Een voorbeeld van de economische benadering is: John Markakis, *Resource Conflict in the Horn of Africa*, Londen: Sage, 1998.
- 11 Het gaat hier om khat, een narcoticum, dat in sommige landen verboden is. In Somalia is het gebruik een geaccepteerd sociaal verschijnsel en de krijgsheren, door khat te verschaffen, weten strijders aan zich te binden. Zie: Isabelle Vouin-Bigot, 'Le khat en somalie: réseaux et enjeux', in: *Politique Africaine*, 60, 1995, blz. 135-141.
- 12 David Keen, *The Benefits of Famine; A Political Economy of Famine*

and Relief in South-Western Sudan 1983-1989, Princeton: Princeton University Press, 1994.

- 13 Peter D. Little, 'Rural Herders and Urban Merchants: The Cattle Trade in Southern Somalia', in: Catherine Besteman & Lee Cassanelli (red.), *The Struggle for Land in Southern Somalia; The War Behind the War*, Londen: Haan, 1996, blz. 91-113, in hedd bijzonder blz. 111.
- 14 Herbst (a.w. noot 6, blz. 110) beargumenteert dat dit ook gebruikelijk was in het verleden. Wanneer een koloniale mogendheid de hoofdstad bestuurde maar het achterland niet volledig controleerde, werd toch de macht over het volledige grondgebied erkend.
- 15 Ellis, *The Mask of Anarchy*, blz. 187.
- 16 Zie ook: Pierre Atlas en Roy Licklider, 'Conflict Among Former Allies After Civil War Settlements: Sudan, Zimbabwe, Chad and Lebanon', in: *Journal of Peace Research*, 36:1, 1999, blz. 35-54.
- 17 Mancur Olson, 'Dictatorship, Democracy and Development', in: *American Political Science Review*, 87:3, 1993, blz. 567-576.
- 18 Patrick Chabal en Jean Pascal Daloz, *Africa Works; Disorder as Political Instrument*, Oxford: James Currey, 1999, blz. 52.

Over de auteur

ISABELLE DUUVESTEVN was junior onderzoekster op de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael. Zij werkt thans aan de afronding van haar proefschrift over de dynamiek van burgeroorlogen aan de afdeling War Studies van King's College in Londen. Dit artikel is een verkorte versie van: Isabelle Duyvesteyn, 'Contemporary War: Ethnic Conflict, Resource Conflict or Something Else?', in: *Civil Wars*, Spring 2000, blz. 90-114. Zie ook dit artikel voor een verdere onderbouwing van de argumenten.

De bescherming van de Amerikaanse mondiale machtspositie

WILLEM POTHOF

Het geval van de Golfoorlog

RUIM TIEN JAAR NA DE IRAAKSE INVASIE van Koeweit, waarop de Golfoorlog volgde, is de situatie rondom Irak nog altijd instabiel. Steeds vaker landen vliegtuigen op het vliegveld van Bagdad. De controle op productie van massale-vernietigingswapens is sinds de Golfoorlog niet zo minimaal geweest. Tegelijkertijd heerst grote onzekerheid over de zin van voortdurende sancties en houden berichten over sterfte wegens gebrek aan basisvoorzieningen aan.

De vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad bepalen voor het overgrote deel wat er met Irak gebeurt, maar ze zijn verdeeld. Hun beleid ten aanzien van Irak sterk is immers verweven met de machtsverhoudingen op het wereldtoneel. Zoals uit het artikel 'De permanente leden van de Veiligheidsraad en Irak' (Rob Zaagman, *Internationale Spectator*, november 2000) blijkt, is niet Irak als zodanig, maar zijn de verhoudingen in de wereldpolitiek doorslaggevend.

Wat dit betreft is er het afgelopen decennium niet veel veranderd. Ook tijdens de Golfcrisis van 1990-1991 speelden de machtsverhoudingen op mondiaal niveau een doorslaggevende rol. De Golfcrisis mondde namelijk uit in een oorlog omdat de Verenigde Staten genoodzaakt waren hun mondiale machtspositie te beschermen.

Deze bewering zal hier in enkele stappen worden onderbouwd, waarbij het accent zal liggen op het Amerikaans beleid van destijds, omdat de Verenigde Staten veruit de belangrijkste beslissingen namen en daarbij niet werden belemmerd door onenigheid in de Veiligheidsraad. Ook zijn er later vrijgekomen bronnen en 'declassified documents'.

Wat dwong de Amerikaanse regering tot een militaire confrontatie met Irak (de tweede Golfoorlog) na de bezetting van Koeweit? Dat was primair de perceptie dat bescherming van de Amerikaanse mondiale machtspositie geboden was.

Mondiale machtspositie uitgedaagd

De mondiale machtspositie van de Verenigde Staten was na het einde van de Koude Oorlog ingrijpend veranderd. De verschuivingen in de machtsverhoudingen kwamen vooral voort uit de gewijzigde veiligheidssituatie. Tijdens de Koude Oorlog was altijd de angst aanwezig dat regionale conflicten konden uitgroeien tot grootschalige kernoorlogen. Door de revolutie in Oost-Europa kwam een einde aan deze directe oorlogsdreiging en aan de rol van beschermheer van de Verenigde Staten. De bondgenoten van de voormalige aartsrivalen waren niet langer afhankelijk van het wapenarsenaal van de supermogendheden. Militaire macht was na het einde van de Koude Oorlog niet langer de overheersende machtsfactor in de mondiale verhoudingen.

Ook het economisch-geografisch beeld van de wereld was intussen bijna onherkenbaar veranderd. Economische en technologische vernieuwingen bleven steeds minder beperkt tot de nationale grenzen, waardoor steeds meer gebieden met elkaar verweven raakten. Zo werd men afhankelijk van gebeurtenissen elders in de wereld. Ontwikkelingen in communicatie en transport in de jaren '80 versterkten dit proces.¹ De wereldeconomie breidde zich geweldig uit, terwijl de dreiging van een kernoorlog sterk was afgenomen:

'economische macht verving geleidelijk aan militaire macht als de "ultima ratio" van de verhoudingen tussen staten'.²

Tegelijkertijd was de Amerikaanse economische positie relatief afgenomen. 'By the mid-1980s, in almost every category of economic power the position of the US had declined greatly. Its principal allies had become its competitors, and there could no longer be any question of US domination of the world economy or of its allies.'³ De economische concurrentie werd steeds sterker als bedreiging gezien wegens de successen in Europa en Oost-Azië. Dit gold vooral voor de economische grote mogendheden Duitsland en Japan. 'De industriële en financiële macht van Japan en Duitsland begon een substantiële bedreiging te vormen voor de economische suprematie van de Verenigde Staten.'⁴

Daarnaast werd de Amerikaanse mondiale machtspositie uitgedaagd door opkomende regionale machten in de Derde Wereld. Aangezien het einde van de Koude Oorlog nog lang geen stabiele internationale orde betekende, kon instabiliteit de bestaande orde ontregelen en uiteindelijk zelfs de Amerikaanse veiligheid ernstig beïnvloeden. Dat gold niet alleen directe economische en veiligheidsbelangen, zoals een oliecrisis of oorlog. Ook konden als gevolg van de toegenomen internationalisering en wederzijdse afhankelijkheid allerlei processen op langere termijn negatieve consequenties hebben voor de Amerikaanse belangen, zoals migratiestromen, handelsbelemmeringen, afnemende controle op regimes, produktie van massale-vernietigingswapens, terroristische aanslagen en humanitaire en ecologische rampen.

Absoluut gezien waren de Verenigde Staten nog steeds de machtigste staat. Maar dat was nu juist het probleem. De Verenigde Staten hadden dus ook het meest te verliezen in de nieuwe machtsverhoudingen. Niet alleen potentiële vijanden konden het machtsvacuüm aan het einde van de Koude Oorlog opvullen, ook staten die in een bepaalde regio een bedreiging vormden voor de buurstaten konden gebruik maken van de bewegingsvrijheid. In dat geval konden regionale conflicten uitbreken met negatieve gevolgen voor Amerikaanse belangen. Nog voor de invasie van Koeweit in 1990 onderkende de Amerikaanse regering welke instabiele gevolgen de opkomst van regionale mogendheden kon hebben. Al in 1988 was in het document *Discriminate Deterrence* vastgelegd dat de nieuwe uitdagingen na de Koude Oorlog niet langer van de Sovjetunie kwamen, maar van regionale mogendheden in opkomst in de Derde Wereld.⁵

De Verenigde Staten kregen als enig overgebleven supermogendheid de voornaamste rol toebedeeld in de wereldpolitiek, of zij deze rol nu ambieerden of niet. Het was voor Amerika dan ook een vitaal eigen-

belang geworden leiding te geven aan de ordening van de internationale verhoudingen.⁶ De Amerikaanse mondiale machtspositie was sterker dan die van enig ander land, maar was wel in verval geraakt. Opkomende economische grote mogendheden (vooral Duitsland en Japan) en potentiële regionale grote mogendheden in de Derde Wereld (zoals India, Pakistan, Noord-Korea en Irak) vormden de grootste bedreigingen voor deze machtspositie.⁷ En juist te midden van deze complexe verschuivingen viel Irak Koeweit binnen. 'The Gulf Crisis occurred at a time of intense debate on the related questions of the relative decline of the US and the form of the post-Cold War international system.'⁸

Bescherming van de Amerikaanse mondiale machtspositie

Irak was één van die opkomende Derde-Wereldmogendheden en het had expansieve aspiraties te zien gegeven. Het was eind jaren '80 de machtigste Arabische staat in het Midden-Oosten geworden. Met de extra inkomsten die de olievoorraad van Koeweit opleverde, kon Irak economisch en militair uitgroeien tot een regionale supermogendheid. De Verenigde Staten zouden in dat stadium misschien niet meer in staat zijn instabiliteit te voorkomen, met alle negatieve gevolgen voor veiligheid en wereldeconomie, die ver buiten de regio merkbaar zouden zijn. Bovendien werd Irak, reeds in het bezit van massale-vernietigingswapens, in staat geacht nucleaire wapens te fabriceren.

Een succes van Saddam Hoessein zou ook gevolgen op wereldschaal hebben. Dan zouden andere staten het idee kunnen krijgen dat de Verenigde Staten niet wilden of niet konden reageren. Als de Iraakse invasie niet werd aangepakt, kon het voorbeeld elders in de wereld worden nagevolgd. Een succesvolle oorlog tegen Irak (dat de Golfoorlog een militaire succes voor de geallieerden zou worden, daar waren alle defensiespecialisten het over eens) zou een situatie scheppen waarin het mogelijk werd in één klap van de belangrijkste bedreigingen af te komen.

Alleen met een krachtig en succesvol optreden zouden de Verenigde Staten het signaal kunnen afgeven dat expansieve regionale mogendheden niet zomaar de belangen van de wereldmacht konden bedreigen. 'The breakdown in the post-war global balance of power between the "east" and "west" entails the relaxation of the superpower restraints on Third World client states and a potential for more violent and coercive behaviour by a number of regimes in this category. American inaction in response to Iraq's invasion would have risked the message being received by many of these regimes that similar action by

them in the future would not bring forth an American reaction. So the principle of *pour décourager les autres* would have been an important reason for the US to be seen to be taking action.⁹

Er bestonden meer voordelen voor de Amerikaanse mondiale machtspositie wanneer de crisis zou uitlopen op een militaire confrontatie met Irak. Dank zij een succesvolle oorlog kwam het militaire aspect namelijk weer in het middelpunt van de internationale verhoudingen te liggen. En wat militaire macht betreft waren de Verenigde Staten superieur, vooral op basis van de nieuwe technologische ontwikkelingen. Bovendien zou de Amerikaanse positie ten opzichte van de economische concurrenten gunstiger worden: 'Dominating the Middle East and the Gulf as part of the redivision of the world following the collapse of the Soviet empire and acquiring a decisive advantage over the ever-rising economic power of Japan and the reunited Germany (and Europe) through controlling the oil of the Gulf and the Middle East where 90% of Japan's and 75% of Germany's oil come from.'¹⁰

De opkomende economische grote mogendheden zouden na de oorlog dus direct afhankelijk zijn van het militaire vermogen van de Verenigde Staten. Hierdoor verdwenen tevens allerlei gevreesde lange-termijnsenario's naar de achtergrond, zoals de angst voor machtige concurrerende regio's in Oost-Azië en Europa. Zowel de economische grote mogendheden als de regionale staten in de Derde Wereld in opkomst zouden na een Golfoorlog zwakker komen te staan, waardoor de Amerikaanse mondiale machtspositie niet langer werd bedreigd.

Vrijwel alle belangrijke beslissingen en eisen van de Amerikaanse regering tijdens de Golfcrisis sloten bij deze redenering aan. Er lagen tal van aanvaardbare opties op tafel, die aloude twisten tussen Koeweit en Irak konden oplossen of zelfs tegelijkertijd het Palestijnse vraagstuk behandelden. De mogelijkheden voor een akkoord werden echter niet serieus overwogen, omdat Washington desbetreffende voorstellen telkens resoluut verwierp. Als er tevens een diplomatieke koers was gevaren – inclusief de mogelijkheid van het opleggen van sancties en andere internationale pressiemiddelen - en serieuze pogingen waren gedaan tot het bereiken van een consensus via onderhandelingen, hadden de Amerikanen recht moeten doen aan de talloze initiatieven ten tijde van de crisis.¹¹ Voormalig medewerkers van de regering-Bush lichtten de Amerikaanse onwil in dit opzicht in interviews als volgt toe: 'Some officials spoke with obvious anxiety about the possibility that Hussein would make enough of a move toward withdrawal that it would become politically impossible for us to go to war. Bush Administration officials described any partial Iraqi withdrawal from Kuwait, if Iraq for example

retained Warbah and Bubiyan or the Rumailan oil field, as the "Nightmare Scenario". Once the war began, a senior official reflected, all along we worried about the implications of a diplomatic success. [...] It was clear from very early on that some officials saw sanctions and diplomacy as the necessary political precursors of war [...] In the early days, an official said to me that by the time we went to war the President would be able to say that he had tried sanctions and tried diplomacy.'¹²

Al in een vroeg stadium werd gedacht aan een oorlogsscenario en zouden vreedzame oplossingen alleen maar roet in het eten kunnen gooien. Eerder werden bruikbare middelen ingezet om zoveel mogelijk publieke en buitenlandse steun te verwerven. Zo deden de Verenigde Staten binnen de VN hun uiterste best een zo groot mogelijke steun te vergaren voor de internationale coalitie. Zo kregen ontwikkelingslanden grote economische hulp aangeboden in ruil voor steun aan de door de Amerikanen opgestelde resoluties. De Amerikaanse invloed binnen IMF en Wereldbank werd aangewend om deze beloften te verwezenlijken.¹³ In bilaterale contacten konden ook essentiële regeringen onder druk worden gezet. Zelfs op Syrië, bepaald geen vriend van de Verenigde Staten, werd een beroep gedaan de internationale coalitie te steunen. Aansluiting zou betekenen dat Washington, ondanks decennialange tegenwerking, Syrië het groene licht gaf ten aanzien van waarborging van Syrische belangen in Libanon. Ook zou het de onderhandelingspositie van Syrië over de Golan-hoogvlakte ten opzichte van Israël hebben versterkt.¹⁴

Dit zijn slechts enkele voorbeelden van de koers van de Amerikaanse regering tijdens de Golfcrisis. In twee documenten uit 1992 wordt een duidelijker beeld geschapen van wat er werkelijk in het Amerikaans beleid kon spelen. Het gaat in wezen om een blauwdruk voor het Amerikaans beleid direct na de Golfoorlog. Het concept behandelt dus niet het eraan voorafgaand beleid, maar geeft wel aan hoe het werkelijk beleid in vrijgegeven documenten verschilt van politieke openbare uitspraken ten tijde van het beleid.¹⁵

Ook op andere gebieden zou een succesvolle oorlog voordelen opleveren, denk bijvoorbeeld aan het opvijzelen van het 'wimp'-imago van president Bush; het steunen van bondgenoot Israël, dat al veel langer een bedreiging zag in Irak; de mogelijkheid eindelijk het Vietnam-syndroom weg te poetsen; de wensen van de machtige Amerikaanse wapenlobby tegemoet te komen; en het verdedigen van de internationale rechtsbeginselen uit het VN-Handvest. Om deze redenen was het echter geen noodzaak geweest een groot-schalige oorlog tegen Irak te beginnen. Zelfs niet om de olievoorraden in de Perzische Golf.

Olie

De Verenigde Staten zijn voor een deel afhankelijk van olie-import, maar produceren zelf het overgrote deel van de olie die op de binnenlandse markt wordt gebruikt. Na de Sovjetunie produceerden de Verenigde Staten in 1988 de meeste ruwe olie per dag.¹⁶ Het wegvallen van de olietoevoer uit Irak en Koeweit had mede hierdoor niet direct ernstige gevolgen: "The US could do without the oil from the Gulf region, since it took only 3.6 per cent of all the oil it used from Kuwait and Iraq combined and 7.1 per cent from Saudi Arabia."¹⁷

Ook de oliemarkt werd door de wijzigingen in het olieaanbod niet ernstig geschaad. Na afkondiging van de sancties van de Veiligheidsraad, waardoor de olieproductie van Irak en Koeweit wegviel, compenseerde Saoedi-Arabië deze productie en had het Internationale Energie Agentschap reserves vrijgegeven ter stabilisering van de markt. Bovendien was Irak net als andere olieproducerende landen afhankelijk van de olieinkomsten en zou het de verkoop nooit willen verminderen, met of zonder het bezit van het Koeweitse aandeel.¹⁸ De angst voor wijzigingen in het aanbod van olie was vooral groot in geval Irak meer in zijn mars zou hebben gehad dan alleen de verovering van Koeweit. Irak had echter allerminst de intentie Saoedi-Arabië aan te vallen of verder op te rukken naar de Golfemiraten.

Met behulp van satellietfoto's had bevelhebber Schwarzkopf gewezen op het gevaar van Iraakse troepenbewegingen aan de grens met Saoedi-Arabië, om zo snel mogelijk Amerikaanse troepen op Saoedisch grondgebied te mogen stationeren (wat overigens ook als internationaal-rechtelijk argument voor militair ingrijpen werd gebruikt). Geruime tijd na het conflict wezen diverse bronnen echter uit dat Irak geenszins de intentie had gehad Saoedi-Arabië aan te vallen en dat troepenlanding om defensieve redenen dan ook niet noodzakelijk was geweest.¹⁹

Voor de stijging van de olieprijs bestond in het Westen de grootste angst. Irak was echter niet gebaat bij prijsstijging: kopers zouden in dat geval eerder een alternatief zoeken dan Irak meer betalen.²⁰ De vrees voor instabiliteit van de olieprijs kon bovendien worden weggenomen door rekening te houden met de Saoedische invloed binnen de OPEC. Irak had weliswaar 20% van de wereldreserve aan olie in bezit, in de productie van olie had het land slechts een aandeel van 7%, te weinig om echt invloed op de prijs te kunnen uitoefenen. Saoedi-Arabië, daarentegen, geniet al jaren een invloedrijke positie binnen de OPEC en is de belangrijkste bondgenoot van de Verenigde Staten in de regio. De macht van de Saoedi's waarborgde continuïteit in het aanbod en stabiliteit van de prijzen.²¹ En

dat het reusachtige land niet het slachtoffer zou worden van expansieve aspiraties van de Iraakse leider is hierboven al vermeld.

De paradox is hier dat de angst voor verstoringen op de oliemarkt als aanleiding voor een grootscheepse oorlog juist alleen kan optreden doordat metterdaad oorlog uitbreekt. Oorlogen hebben meermalen instabiliteit op de wereldmarkt teweeggebracht.²² Vandaar dat gewaarschuwd werd dat in het geval van een Golfoorlog de olieprijs tot historische hoogten zouden kunnen stijgen.

De nieuwe machtsverhouding in de Golf had dus geen grote negatieve effecten op de directe Amerikaanse oliebelangen. Een tijdelijke stijging van de olieprijs lag voor de hand, zoals dat meestal het geval is bij een crisis. De Verenigde Staten hoefden echter niet te vrezen voor blijvende hoge olieprijsen of bedreigende wijzigingen in het aanbod. Daarom is ook deze factor niet de drijfveer geweest van het Amerikaans optreden tijdens de Golfcrisis.

Conclusie

Alleen de bescherming van de mondiale machtspositie dwong de Amerikaanse regering tot een militaire confrontatie. Ook de nasleep van de Golfoorlog sluit bij deze redenering aan. Na de bevrijding van Koeweit bestond er veel verzet tegen voortgang van de oorlog, aangezien die niet werd ondersteund door de VN-resoluties. Belangrijker was dat de Verenigde Staten Irak ook niet zo zwak wilden maken, dat allerlei nieuwe vormen van instabiliteit zouden ontstaan, bijvoorbeeld als de sjiiëten in het zuiden van Irak aansluiting zouden zoeken bij Iran en de Koerden in het noorden een eigen staat zouden oprichten. Daarnaast kon een nog grotere overwinning op Irak, door bijvoorbeeld Bagdad te bezetten en Saddam Hoessein af te zetten, onrust veroorzaken bij landen als Rusland en China. De Amerikanen zouden in dat geval wel erg veel invloed in de wereld krijgen (*overriding superpower*).

Indien anderzijds slechts een kleinschalig slot van de Golfoorlog zou zijn gevolgd, zouden de bedreigingen voor de Amerikaanse machtspositie niet zijn weggenomen. Irak zou een gevaarlijke regionale mogendheid zijn gebleven. Met de Golfoorlog zoals deze ten slotte ten einde is gevoerd, was de Amerikaanse doelstelling wel degelijk verwezenlijkt. De belangrijkste bedreigingen voor de Amerikaanse mondiale machtspositie werden ermee weggewerkt.

De percepties van deze mondiale machtspositie zijn permanent aanwezig geweest in de besluitvorming tijdens de crisis en ze waren doorslaggevend voor het Amerikaans optreden. Het is onmogelijk aan te geven in welke mate, bij wie precies en wanneer die drijfveer heeft overheerst in de Amerikaanse besluitvorming.

Maar gezien het feit dat alle gebeurtenissen passen bij deze drijfveer en het metterdaad voeren van de Golfoorlog zoals deze is verlopen, grote voordelen konden opleveren voor die mondiale machtspositie, lijkt bescherming van de machtspositie de beste verklaringsgrond voor het Amerikaans optreden tijdens de Golfcrisis. Dat de Amerikanen dan ook bewust of onbewust eerder op een militaire confrontatie aanstuurden dan op een vreedzame oplossing, in de wetenschap dat de grootste uitdagers van de Amerikaanse mondiale machtspositie aldus zouden worden aangepakt, bevestigt dit perspectief. Wellicht wilden de Verenigde Staten hun aanspraak op wereldleiderschap bevestigen.²³ Mocht deze zienswijze kloppen, dan sluit zij aan bij de stelling van de realistische school in de leer der internationale betrekkingen dat de mondiale machtsverhoudingen en niet de idealen van de machthebbers bij grote conflicten de doorslag geven. Bescherming van de soevereiniteit van Koeweit en het streven naar een 'nieuwe wereldorde' moeten in dat perspectief dan ook als een mythe worden beschouwd. ■

Noten

- 1 J.S. Nye Jr, 'Why the Gulf War served the national interest', in: *The Atlantic Monthly*, juli 1991, vol. 268, <http://www.theatlantic.com/issues/91jul/nye.htm>, blz. 57.
- 2 R.W. Tucker & D.C. Hendrickson, *The Imperial Temptation; new world order and America's purpose*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1992, blz. 5; 6.
- 3 J. Hippler, *Pax Americana? Hegemony or decline*, Londen: Pluto Press, 1994, blz. 13-17.
- 4 J. O'Loughlin, T. Mayer & E.S. Greenberg, *War and its consequences; lessons from the Gulf Conflict*, Boulder: Harper Collins College Publishers, 1994, blz. 99.
- 5 A. Safty, *From Camp David to the Gulf; Negotiations, language & propaganda, and war*, New York: Black Rose Books, 1992, blz. 184-186.
- 6 Tucker & Hendrickson, a.w. noot 2, blz. 25.
- 7 Safty, a.w. noot 5, blz. 212-214.
- 8 O'Loughlin, Mayer & Greenberg, a.w. noot 4, blz. 16.
- 9 K. Matthews, *The Gulf Conflict and International Relations*, Londen: Routledge, 1993, blz. 99.
- 10 H. Bresheeth & N. Yuval-Davis, *The Gulf War and the New World Order*, Londen: Zed Books Ltd, 1991, blz. 66.
- 11 J. Gow, *Iraq, the Gulf Conflict and the World Community*, Londen: Brassey's, 1993, blz. 44.
- 12 *Ibid.*, blz. 46; 47.
- 13 P. Bennis, 'Bush's Tool and Victim', in: *Covert Action*, nr 37, 1991, blz. 5.
- 14 Hippler, a.w. noot 3, blz. 124.
- 15 Safty, a.w. noot 5, blz. 263-265. Samenvatting van documenten:
 - * De unieke positie van de Verenigde Staten als enig overgebleven supermogendheid moet tegen alle uitdagingen waar dan ook worden behouden.

* Amerikaanse dominantie van de nieuwe wereldorde moet duidelijk, ondubbelzinnig zijn en het leiderschap sterk en stellig als de Verenigde Staten hun suprematie zonder uitdaging willen behouden.

* De Verenigde Staten zijn de enige mogendheid die in staat is respect van de gevestigde heersende orde af te dwingen, die kunnen bepalen welke zaken kunnen worden genegeerd en welke overtredingen zo nodig met geweld moeten worden aangepakt.

* De Verenigde Staten dienen de verspreiding van het kapitalisme en van markt-georiënteerde economieën te ondersteunen.

* Geen ontmanteling van de NAVO, maar juist uitbreiding.

* Azië is de belangrijkste politieke en economische regio. De Verenigde Staten zijn er daarom op gericht de militaire aanwezigheid te handhaven om te waarborgen dat er geen regionale bedreigingen worden geuit tegen Amerikaanse belangen of die van hun bondgenoten.

* De Verenigde Staten zullen zo nodig geweld gebruiken om verspreiding van nucleaire en andere massale-vernietigingswapens tegen te gaan.

16 Matthews, a.w. noot 9, blz. 199.

17 Hippler, a.w. noot 3, blz. 116.

18 Matthews, a.w. noot 9, blz. 203.

19 Een voormalig Amerikaans regeringsfunctionaris, gespecialiseerd in spionagefoto's voor de *Defense Intelligence Agency*, was in het bezit van Russische satellietfoto's en verklaarde dat de beweringen van de Amerikaanse regering en het Pentagon niet klopten. Op de dag van de beweerde Iraakse militaire dreiging aan de Koeweitse grens met Saoedi-Arabië waren de wegen en vliegvelden juist verlaten en waren bovendien nergens sporen van tanks of militaire troepen te bespeuren. Uit: B. Becker, *US conspiracy to initiate a war against Iraq*, (by the Commission of Inquiry for the International War Crimes tribunal), <http://www.deoxy.org/wc/wc-consp.htm>, 1992. 'the KFA-1000 satellite images implied a defensive rather than offensive Iraqi posture, and that Saddam had no intention of attacking Saudi Arabia.', uit: Ismael & Ismael, blz. 46, 47.

20 C. Layne, 'Why the Gulf War was not in the National Interest', <http://www.theatlantic.com/unbound/flashbks/saudiara/layne.htm>.

22 L. Freedman & E. Karsh, *The Gulf Conflict*, Londen: Faber and Faber limited, 1993, blz. 438; 439.

23 Hippler, a.w. noot 3, blz. 89.

Over de auteur

DRS W.H.J. POTHOF studeerde internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam.

Traditionalistische visie op dekolonisatie van Indië

JOOP DE JONG

H.W. van den Doel: Afscheid van Indië. De val van het Nederlands imperium in Azië.

Amsterdam: , 2000; 418 blz.; f47,50; ISBN: 90-5333-888-8

DE HISTORICUS VAN DEN DOEL ONTBREEKT HET NIET AAN durf. Na een volumineus overzichtswerk over het Nederlands binnenlands bestuur in Indië, *De stille macht*, en het fraai verzorgde *Het rijk van Insulinde* publiceerde hij in een werkelijk adembenemend tempo (nog geen twee jaar!) *Afscheid van Indië. De val van het Nederlands imperium in Azië*. Een studie die handelt over een onderwerp waarover de laatste jaren door de media veel is gefulmineerd en historici met elkaar flink op de vuist gaan: de wijze waarop Nederland tussen 1945 en 1950 dekoloniseerde.

Spijt en gemiste kansen vormden het dominante thema toen C. Smit met zijn *Liquidatie van een imperium* (1962) een eerste wetenschappelijke poging deed het verloop van de dekolonisatie in kaart te brengen. Daartegenover stond dat een analyse van wat er precies was gebeurd, bleef steken. Deze schizofrenie heeft de Nederlandse geschiedschrijving eigenlijk nooit helemaal overwonnen. Ook niet toen vanaf 1971 de eerste delen werden gepubliceerd van dé bronnenpublicatie over het onderwerp: de *Officiële bescheiden inzake de Nederlands-Indonesische betrekkingen 1945-1950*, die in 1996 werd voltooid. De 'Indonesische kwestie' was voor de politici van destijds al een uiterst gecompliceerd vraagstuk, maar dat geldt zeker ook voor de historici van dit moment. Zo hadden Lou de Jong en Jan Bank in hun worsteling met de *Officiële bescheiden* moeite om tussen de duizenden feiten en feitjes een rode draad te vinden. Het etiket van een falend, zo niet reactionair Nederland bleef (bij gebrek aan beter, uit overtuiging?) gehandhaafd. De grote behoefte aan een verklarend kader leidde zelfs tot herdruk van De Kadts reeds uit 1949 stammende *Indone-*

sische tragedie die, door Bank van een enthousiast voorwoord werd voorzien.¹

De enige methode om het weerbarstige bronnenmateriaal van de *Officiële bescheiden* te lijf te gaan, is uiteraard er integraal doorheen ten ploegen. Dat is wat J.J.P. de Jong, P.J. Drooglever en P.H. Groen dan ook sinds de tweede helft van de jaren '80 deden. Het leidde tot uitvoerige reconstructies en dito analyses die, in het geval van De Jong en Drooglever, haaks stonden op de gangbare meningen. De periode tot en met de eerste militaire actie (zomer 1947), interessante *capita selecta* uit de slotperiode tot en met de soevereiniteitsoverdracht (december 1949) en het militair beleid konden daardoor nauwkeurig op de kaart worden ingetekend. De elementaire slotperiode moet echter nog altijd worden beschreven. In tegenstelling tot wat Jan Blokker in *de Volkskrant* stelde, is het onderzoek nog lang niet af.²

Een nieuw overzicht samenstellen is in deze kaleidoscopische situatie een hachelijke bezigheid. De auteur kan – zoals Van den Doel doet – een overzicht bieden van de bestaande literatuur, maar dan dient hij het gat over de periode 1947-1949 door eigen onderzoek van het authentieke bronnenmateriaal te dichtten. Van den Doel doet dit laatste niet. De periode na de eerste militaire actie komt er met 80 bladzijden (op een totaal van 350) bekaaid vanaf. De *Officiële bescheiden* worden weliswaar gebruikt, maar alleen als leverancier van citaten en passages en als adstructie van de gevestigde traditionele meningen.

Ondanks deze evidente onevenwichtigheid leest het boek vlot. De auteur heeft een fraaie hand van schrijven, het boek bevat leuke sfeerschetsen en de

dramatis personae worden vakkundig geïntroduceerd. Vooral de eerste 70 bladzijden (de periode vóór 1945) lopen als een trein, al ontbreekt af en toe wel de nuance. Verhelderend zijn ook de schetsen van het beleid dat de Britten, Amerikanen en Fransen in hun koloniën vóór en na de Tweede Wereldoorlog voerden. Jammer is dat de wisselwerking met de nationalistische bewegingen niet wordt meegenomen, waardoor in feite een vergelijking met het Nederlandse beleid onmogelijk wordt. Zeker het Britse model rolt er daardoor te mooi uit.

De schets van de wisselvallige beginperiode (augustus t/m december 1945) vind ik één van de sterkere onderdelen. Al zijn er op belangrijke punten vreemde omissies (niets over de keuze van Nederland voor een Brits in plaats van een Amerikaans bevelsgebied; geen woord over de rol van het Japanse leger in september/oktober 1945) en zijn er merkwaardige accenten (een curieuze weergave van het Britse beleid). Winstpunt is eveneens de uitvoerige aandacht voor de genocidale *bersiap*-periode, door mij eerder betiteld als een 'vergeten zwarte bladzijde', en verderop in het boek voor de excessen die in een steeds vuiler wordende oorlog werden begaan; niet alleen door Nederlandse militairen, maar ook door Republikeinse. In het licht van de voortdurende 'excessenaffaires' die Nederland teisteren sinds Lou de Jong de kwestie in 1978 heropende, is dit een verademing.

Het grootste en belangrijkste deel van het boek handelt echter over de onderhandelingen tussen Nederland en de Republiek Indonesië, met als kernen de klassieke hoogtepunten: het overleg dat uitmondde in de bijeenkomst op de Hoge Veluwe (mei 1946), het akkoord van Linggadjati (geparafeerd in november 1946; getekend in maart 1947), de eerste militaire actie (juli 1947), de onder Amerikaanse bemiddeling gesloten overeenkomst van Renville (januari 1948) en de tweede militaire actie (december 1948). Van Mooks deelstatenpolitiek is de andere rode draad. De gemiste kans van Linggadjati en de poging via de deelstaten een 'moderne koloniale staat' te creëren, zijn de punten waarop de auteur zijn evaluatie afzet. De invloed van de door hem bewonderde De Kadt is hier duidelijk zichtbaar. Met de snijdend door hem geschetste dramatische afloop en met Nieuw-Guinea als toetje rond hij zijn analyse af.

Wat bewoog Van den Doel tot dit boek? De directe aanleiding – zegt hij – is de wending in de geschiedschrijving. Over het weerbarstige onderwerp van de dekolonisatie leek in de literatuur lange tijd *communis opinio* te bestaan. Nederland was een koppig reactionair land dat erop uit was zijn koloniale macht te behouden en de zich onafhankelijk verklaarde Republiek Indonesië een kopje kleiner te maken. De revisionistische opinies van De Jong en Drooglever ston-

den haaks op de gevestigde mening. Volgens hen voerde Nederland een *geleidelijk dekolonisatiebeleid*. Er was daarom – aldus Van den Doel – 'alle reden om de geschiedenis van dit afscheid opnieuw tegen het licht te houden'.

Dat Van den Doel de discussie aangaat, verdient alle lof. Het debat tussen rekolonisatie- en dekolonisationstheorie, tussen traditionalisten en revisionisten, kwam tot nu toe niet erg van de grond. De revisionistische reconstructies werden slechts in kleine kring opgepikt. Een enkel congres (met als hoogtepunten dat tussen Indonesische en Nederlandse historici in Linggadjati in november 1991 en *De leeuw en de banteng* in maart 1996) en recensies, en dan heb je het wel gehad.³ Een brede discussie was ook erg lastig door de problemen die traditionele historici hadden een rode draad door de wirwar van gebeurtenissen te trekken. Van den Doel is de eerste die als representant van de 'traditionele school' probeert het gat te dichten door niet alleen de verschillende stadia van het dekolonisatieproces in kaart te brengen, maar ze ook te evalueren. Een verademing is daarbij de openheid waarmee hij zijn aanval lanceert. Ik dacht dat dit min of meer verboden was in de historisch-universitaire wereld.

De essentie van het dekolonisationdrama waren de onderhandelingen tussen Nederland en de Republiek. Als de *Officiële bescheiden* iets hebben geleerd, dan is het wel de enorme gecompliceerdheid van het dekolonisationvraagstuk; gecompliceerd vanwege het aantal op elkaar inwerkende actoren, de krachten en tegenkrachten, wisselende posities en snel veranderende fases. Geen onderzoeker die hiervan een analyse wil geven, komt er omheen een nauwkeurige feitelijke reconstructie op te stellen.

Laat ik eerlijk zijn. Juist op dit essentiële punt: de reconstructie van de onderhandelingen, vallen in *Afscheid van Indië* grote gaten. De aanloop tot het 'Bataviaas concept' en de bijeenkomst op de Hoge Veluwe (mei 1946) beginnen al onder een slecht gesternte, doordat de auteur de betekenis van de zogenaamde februari-voorstellen niet doorheeft.⁴ De conferentie op de Hoge Veluwe wordt vervolgens wel uitgebreid verslagen, maar Van den Doel laat de Republikeinse delegatie met volledig lege handen naar Indonesië terugkeren! De belangrijke 2 mei-verklaring van minister Logemann, waarin het kabinet nota bene de resultaten van de Hoge Veluwe verzilverde, ziet hij over het hoofd.

De onderhandelingen die leidden tot de parafering van de conceptovereenkomst van Linggadjati worden correct uit de doeken gedaan. Dat de Nederlands-Indonesische Unie en de positie van de Republiek aanvankelijk grote problemen opleverden, ook, maar dat het bij dit laatste draaide om de essentiële kwestie

van de 'overgangperiode', laat de auteur ons niet weten. Aan de aanloop tot de eerste militaire actie (juli 1947) wordt een uitvoerige, maar onvolledige en nogal eenzijdige schets gewijd. De concessies van de Republiek worden breed uitgemeten, die van Nederland genegeerd. Dat de auteur de eerste militaire actie om politieke en niet om economische redenen laat plaatsvinden, staat toch wel haaks op de feiten. Ook de directe aanleiding is zoek. De actie brak niet uit omdat de Republiek de eis tot een wapenstilstand afwees, maar het eerder tot stand gekomen compromis over de gemengde gendarmerie torpedeerde.

Vervolgens wordt de periode voorafgaand aan het akkoord van Renville (januari 1948) nog uitvoerig weergegeven met een uitstekende schets (aan de hand van McMahan?) van hoe de Verenigde Staten in deze periode steeds meer betrokken raakten, maar de cruciale onderhandelingen die erop volgden, in één alinea afgedaan. Van Mooks deelstatenpolitiek krijgt uitvoerige aandacht, maar de elementaire notie dat het federale alternatief alleen met kracht naar voren wordt gehaald als het overleg met de Republiek stokte, ontbreekt. Het eindstadium met het dramatisch verlopen overleg dat de tweede militaire actie (december 1948) inluide, wordt ten slotte als een zak vuil weggezet.

Nu is - zoals gezegd - over de periode na de eerste militaire actie weinig literatuur aanwezig. Maar waarom dan geen uitvoerig onderzoek verricht in de bronnenpublicatie? Het wordt echter nog vreemder. Van den Doel had uit de reeds bestaande revisionistische reconstructies (de periode tot en met de eerste militaire actie en *capita selecta* voor de daarop volgende periode) kunnen putten. Dat hij deze reconstructies niet vertrouwt, is zijn goed recht. Maar dan had hij ze toch via een speurtocht in de *Officiële bescheiden* kunnen controleren? Over de vele onjuistheden wil ik het niet hebben, maar ook op andere punten is er een selectiedrang aanwezig die ik niet snap. Onhandig vind ik dat *Afscheid* nergens vermeldt welke passages aan welke literatuur werden ontleend en dat op een enkele uitzondering na contrasterende of andere opinies (zoals de discussie over de verklaring van generaal Christison en de visies op de Hoge Veluwe) niet worden weergegeven. Het werkt versluiserend en maakt het onmogelijk het debat, dat *ipso facto* een optelsom is van deelonderwerpen, gedetailleerd en op concrete punten aan te gaan.

Nederlands neokoloniale ambities?

Dit gebrek aan feitelijke reconstructie belet de auteur niet een duidelijk antwoord te geven op de vraag wat Nederland in al deze onderhandelingsfasen bezielde. Nederland had in november/december 1946 besloten

Linggadjati 'aan te kleden' door de Republiek Indonesië niet als gelijkwaardige partner te erkennen, maar terug te dringen tot een gewone deelstaat, geen verdrag te sluiten en zelf in de overgangperiode een doorslaggevende positie op te eisen. Het 'aangeklede Linggadjati' werd volgens Van den Doel de bijbel van het Nederlands beleid. Den Haag bleef tot en met de tweede militaire actie op dit spoor zitten. Nederland wilde de Republiek terugdringen tot een ondergeschikte deelstaat. Nederland wenste in feite de baas te blijven spelen, het hield hardnekkig vast aan het bezit in Indië en wilde het bestaan van de Republiek ontkennen of bagatelliseren. Bij elke nieuwe onderhandelingsronde verschijnt de auteur nadrukkelijk in beeld om er het etiket van de Nederlandse neokoloniale ambities op te plakken.

Nu is het plakken van etiketten onder historici een geliefkoosde bezigheid. Maar het dient niet met een werkelijke analyse te worden verward. Inderdaad was het 'aangeklede' Linggadjati aanvankelijk zowel in de periode voor de eerste militaire actie en voor en na Renville het Nederlandse uitgangspunt. Maar deze rigide en voor de Republiek onverteerbare houding werd in beide gevallen verlaten. Het Nederlandse voorstel van 27 mei 1947 was bepaald geen 'aangekleed Linggadjati' en tijdens het overleg schoof Nederland steeds verder op. Zowel ten aanzien van de federatie, de Unie als de positie van de Republiek deed Den Haag behoorlijk wat water in de wijn. Ook aan de vooravond van de tweede militaire werd de positie van de Republiek Indonesië ver boven die van een 'gewone deelstaat' getild. Zij kreeg een overwegende plaats in een interimregering, enz. Het waren de overgangperiode en de militaire kwestie (de TNI weigerde te worden ontbonden) die in de gehele periode tussen Linggadjati, tussen eerste militaire actie en akkoord van Renville en in de periode voorafgaand aan de tweede militaire actie de *bone of contention* vormden. Een contemporaine waarnemer als de ook door Van den Doel zeer gewaardeerde Van de Velde kwam al in 1949 tot deze conclusie. Zowel bij de revisionistische Drooglever en De Jong als bij de 'traditionalistische' Groen bestaat hierover een roerende *communis opinio*.⁵

Een elementair bezwaar van de studie vind ik het statische, monocausale en het eenzijdig Neerlandocentrische karakter. Eerdere studies (Bank en J.J.P. de Jong) en commentaren (Baljé en Groen) maakten duidelijk hoe essentieel de binnenlands-politieke factoren waren. 'De verstrengeling van Nederlandse binnenlandse partij-politieke overwegingen ten aanzien van Indonesië' vormde een rode draad, een 'constante' in het Nederlands beleid.⁶ In *Afscheid* worden de langdurige tegenstellingen tussen PvdA en KVP (vóór Linggadjati, vóór eerste en tweede militaire actie en daar-

na) echter grotendeels genegeerd. Aan de factor Republiek wordt verder weinig recht gedaan. De zwakke positie van de Republikeinse regering tegenover de achterban (het grote probleem voor zowel de Britten als Van Mook), het hele contrast tussen 'diplomatie' en 'strijd' dat mij in allerlei interviews met Indonesische oud-hoofdrolspelers duidelijk werd, vormden een continu struikelblok in het diplomatiek overleg. Het Republikeinse leger voerde op een enkele wapenstilstand na non-stop oorlog: eerst tegen de Britten, vervolgens tegen de Nederlanders. Het wordt nagevoel geheel weggepoetst. Op beide punten laat *Afscheid van Indië* een terugval zien in vergelijking tot eerdere studies.

De factor buitenland

Een gebrek aan belangstelling voor de factor buitenland, een ondergeschoven kind voor de meeste Nederlandse historici, kan daarentegen Van den Doel niet worden verweten, maar het is wederom een interesse met blinde vlekken. Tegenover een uitvoerige, heldere schets van de rol van de Amerikanen in 1948 en 1949 staat een vrijwel witte bladzijde over het Britse beleid in 1946. Wie het Brits en Amerikaans beleid onder de loep neemt, kan niet om de conclusie heen dat zowel Londen als Washington het Nederlands beleid op beslissende momenten (voorafgaand aan Linggadjati, vlak voor de eerste militaire actie, avant Renville en zelfs vlak voor de tweede militaire actie) steunde. Voor een aanhanger van de traditionele school is dit vloeken in de kerk. Voerde Nederland immers geen neokoloniale politiek? Van den Doel onderkent de Amerikaanse steun volmondig, maar heeft hierop maar één antwoord: Washington steunde Nederland vanwege de Koude Oorlog. Men wilde 'de kool' (een rekoloniserend Nederland) en 'de geit' (een naar onafhankelijkheid strevende Republiek) 'sparen'.

Deze oplossing heeft evenwel een hoog kwibusgehalte. Uit allerlei onderzoeken en documenten blijkt dat zowel de Britten als de Amerikanen *gerichte dekolonisatie* van Indonesië voorstonden en politieke en economische druk niet schuwden zodra Nederland niet bij de les leek te blijven. Hoe konden Washington en Londen een reactionair Nederlands beleid steunen? 'Failure on the part of the European powers to adapt to the demands of Asian nationalism [...] was from Washington's perspective the chief threat to stability in the region,' bevestigt McMahon.⁷ De oplossing is dan ook veel simpeler. Beide landen steunden Nederland alleen omdat Nederland *inderdaad* op onafhankelijkheid uit was. Die dekolonisatie lag aan Nederlandse kant via de 2 mei-verklaring van Logemann, via Linggadjati en via Renville voor het oog van de wereld vast en geen Haagse politicus of Indische

legercommandant kon dat meer veranderen.

Onze kennis is in feite verder gevorderd dan Van den Doel presenteert. Wij zijn redelijk en gedetailleerd op de hoogte van de onderhandelingsfasen en gebeurtenissen tot en met de eerste militaire actie. De periode na de eerste militaire actie wacht nog op definitief onderzoek, maar we weten waarop de onderhandelingen in 1948 strandden. Toch kan – zo zullen vele traditionalisten stellen – ook bij een meer verantwoorde reconstructie de vraag worden gesteld of Den Haag inderdaad de Nederlandse 'koloniale macht' of 'invloed' wenste te continueren of wilde dekoloniseren.

Deze vraag vergt nauwgezette precisering. Want wat bedoelt men precies met termen als 'invloed', 'macht', de wens 'een rol te blijven spelen'? Het is jammer dat historische buitenlandspecialisten zich tot dusverre grotendeels niet met de materie hebben beziggehouden. Onder koloniale historici bestaat hierover in ieder geval een enorme verwarring. De 'schuld-en-boetesfeer' die rond het onderwerp hangt, alsmede een 'provinciale' neiging tot navelstaren waken zich hier. Beseft men wel dat ook andere dekoloniserende regeringen, de Britten niet uitgezonderd, tijdens de overgangperiode ter voorbereiding van de onafhankelijkheid en in de periode daarna 'een rol wensten te blijven spelen'? Van een volledige scheiding na de onafhankelijkheid was *nooit* sprake. Het moederland bleef via een uitgebreide economische en militaire presentie en honderden adviseurs aanwezig.

Ook bij Van den Doel is verwarring troef. Het gehele Nederlandse beleid wordt door hem in een 'koloniale' saus gedompeld. Nederland voerde een 'vooruitstrevende politiek', maar zonder afscheid te nemen van 'de oude koloniale ambities'. Via een 'Verenigde Staten van Indonesië met nauwe, blijvende samenwerking met Nederland', Nederlandse adviseurs en het Nederlandse bedrijfsleven wenste Nederland een rol te blijven spelen. Van Mook was met zijn deelstaten uit op de creatie van 'een moderne koloniale staat'. Het is duidelijk; 'onafhankelijkheid' is bij de auteur gelijk aan totale *scheiding*. Maar – ook hier slaat de verwarring toe – de auteur is niet consequent. Linggadjati, dat via overgangperiode en Unie de samenwerking sterk beklemtoonde, wordt door hem zeer geprezen. Het perspectief van zijn evaluatie verschuift dan ook een aantal keren.

Het eindresultaat is een groteske begrippeninflatie, waarbij er noch in de Filipijnen (een zware Amerikaanse economische en zelfs militaire presentie) noch in India en Pakistan (immers *dominions*) sprake was van werkelijke dekolonisatie. Aldus bekeken, dient ook de Nederlandse ontwikkelingshulp aan Indonesië als 'koloniaal' te worden betiteld. En die conclusie trekt Van den Doel dan ook met ijzeren logica. Pas

met de verbreking van de (overigens pas in 1966 aangegane) ontwikkelingsrelatie - we konden het al in het boeiende juli/augustusnummer lezen - werd het dekolonisatieproces voltooid. Prachtig. Maar in 1999 besloten beide regeringen de ontwikkelingsrelatie opnieuw op de rails te zetten. Hebben president Wahid en minister Herfkens de koloniale band hersteld?

Ik rond af. *Afscheid van Indië* is een moedige poging de traditionele visie gedetailleerd te adstrueren. Door een gebrekkige reconstructie, een verkeerde methodiek en gebrek aan tijd is de poging niet geslaagd. Wat blijft is echter het discussie-element en dat is Van den Doels grote verdienste.

Noten

- 1 *Officiële Bescheiden inzake de Nederlands-Indonesische betrekkingen 1945-1950* (NIB), red. Dr S.L. van der Wal, vervolgd door dr P.J. Drooglever and drs M.J.B. Schouten, gepubliceerd door het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 1971-1996; 20 delen; L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, Den Haag 1988, deel 12, (hoofdstuk 7); J. Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, Baarn 1983; J. de Kadt, *De Indonesische tragedie. Het treurspel der gemiste kansen*, Amsterdam 1949.
- 2 J.J.P. de Jong, *Diplomatie of strijd. Het Nederlandse beleid tegenover de Indonesische revolutie 1945-1947*, Amsterdam 1988; J.J.P. de Jong, *De waaier van het fortuin. De Nederlanders in Azië en de Indonesische archipel 1595-1950*, Den Haag 1998; P.J. Drooglever, 'An analysis of American Policy 1947-1948 and the "Post Renville Talks"', in: C.A. van Minnen (red.), *The decolonization of Indonesia*, Middelburg 1988; en in: *The Indonesian Revolution*, Utrecht 1986. Utrechtse Historische Cahiers, issue 7, Nos. 2 and 3; Pieter Drooglever, 'Dekolonisatie in twintig delen. Een persoonlijke impressie', in: P.J. Drooglever, M.J.B. Schouten, *De leeuw en de banteng. Bijdragen aan het congres over de Nederlands-Indonesische betrekkingen 1945-1959, gehouden in Den Haag van 27-29 maart 1996*, Den Haag 1997; P.M.H. Groen, *Marsroutes en dwaalsporen. Het Nederlands Militaire-strategisch beleid in Indonesië, 1945-1950*, Den Haag 1992; Jan Blokker, Recensie o.m. van het boek van Van den Doel in de *Volkskrant*, 15 september 2000.
- 3 Voor de congressen zie A.B. Lopian & P.J. Drooglever, *Menelusuri Linggarjati. Diplomasi dalam perspektif sejarah*. Jakarta 1992; en Drooglever, Schouten, a.w. noot 2. Voor de recensies zie o.a. P.M.H. Groen, 'Tussenbalans van een bronnenpublicatie', in: *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* (BMGN), 109e jrg, afl. 1, 1994, blz. 17,22; Chr.L. Baljé, 'Dekolonisatie in documenten', in: *BMGN*, dl. 92, afl. 3, 1977; en H. Baudet, *Tijdschrift voor Geschiedenis* 89 (1976).
- 4 De kwintessens van de regeringsverklaring van februari 1946 was niet - zoals Van den Doel stelt - allereerst de toekenning van het recht op zelfbeschikking (na een bepaalde termijn), maar juist het aanbod Indonesië een *dominion*-status te verlenen (dus onafhankelijkheid, zoals ook Australië, Canada, India en Pakistan die verwierven) en het besluit bij het overleg hierover de Republikeinen als gesprekspartners te nemen. Wel degelijk een belangrijke stap voorwaarts, die een breuk vormde met het tot dan toe gevoerde beleid van rekolonisatie en interne hervormingen en de eerste stap was op weg naar dekolonisatie. De Britten zetten heus geen topdiplomaat in om te bemiddelen met als uitgangspunt een aanbod dat niets voorstelde.
- 5 Zie De Jong, *De waaier*, a.w. noot 2, hoofdstuk 31; Drooglever, 'Dekolonisatie in twintig delen', a.w. noot 2; Groen, a.w. noot 3, blz. 20; J.J. van de Velde, *Brieven uit Sumatra*, Franeker 1982, blz. 222, 223.
- 6 Groen, a.w. noot 3, blz. 20, 21; Baljé, a.w. noot 3, blz. 471, 472.
- 7 R.J. McMahon, *Colonialism and Cold War. The United States and the struggle for Indonesian independence 1945-1949*, Ithaca, 1981, blz. 139, 210.

Over de auteur

DR J.J.P. DE JONG is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Olie en paniekvoetbal

PAUL AARTS

Betreft: Coby van der Linde, 'Olie en een hete koude winter', in: Internationale Spectator, november 2000, blz. 525.

DE OPLOPENDE SPANNINGEN IN DE DOOR ISRAËL BEZETTE gebieden hebben menig columnist in Arabische kranten doen verzuchten dat het oliewapen uitkomst kan brengen. Door druk uit te oefenen op Israël's vrienden in het Westen zou dat land gedwongen kunnen worden in te binden, of op zijn minst een einde te maken aan het excessief gebruik van geweld tegen Palestijnse burgers. In haar column 'Olie en een hete koude winter' haakt Coby van der Linde in op die gedachte. In een uiteenzetting over de mondiale olie-vraagstukken – met aandacht voor de krapte op de markt voor olieprodukten, distributieproblemen in de Verenigde Staten en de jokerrol die Irak zou kunnen spelen – spreekt zij nogal opvallend haar bezorgdheid uit over het mogelijk gebruik van 'economische sancties door olieproducerende landen in de regio', ook al komen er vooralsnog 'geruststellende geluiden uit Saoedi-Arabië'.

Het lijkt mij dat hier sprake is van paniekvoetbal. Een olie-embargo – à la het embargo van 1973-1974 – zit er niet in. Twee redenen zijn daarvoor aan te geven. De eerste is van politieke aard. Zo'n embargo zou toch minstens gedragen moeten worden door Saoedi-Arabië, de grootste olie-exporteur ter wereld en daarmee ook verreweg de belangrijkste speler binnen de OPEC. De kans dat Saoedi-Arabië meedoet, is bijzonder klein omdat de Saoedi's sinds de Golfcrisis – sinds 1990-1991 dus – fors in het krijt staan bij de Verenigde Staten en het land bijzonder weinig speelruimte wordt gelaten. Het 'Huis van Saoed' weet dat het voor zijn politieke overleven aan de Amerikanen is overgeleverd; het zal dan ook niet gauw geneigd zijn het oliewapen (nog eens) te gebruiken. De druk kan natuurlijk nog groeien de komende weken en maanden – vooral bepaald door de ontwikkelingen in de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook – maar het lijkt mij dat de meeste Arabische regimes nog te stevig in het zadel zitten om toe te hoeven geven aan de druk vanuit 'de straat' (of de columnist uit de krant) om te komen tot vermindering van de export naar die landen die Israël blijven steunen.

Van der Linde wijst er terecht op dat Saoedi-Arabië zich in geruststellende geluiden heeft uitgelaten, maar verzuimt te vermelden dat men dat vanuit Riyadh *blijft herhalen*, zo vaak als de ongeruste toehoorder uit het Westen dat maar wil horen. Andere functionarissen voegen zich regelmatig in dat koor, zoals de olieminister van Qatar, die zich onlangs liet ontvallen dat 'olieproducenten niet *emotioneel* moeten worden te midden van het geweld in het Midden-

Oosten' (mijn cursivering, P.A.).

Er is een tweede, economisch argument dat leidt tot de conclusie dat een embargo er niet inzit. De landen die zo'n embargo zouden uitvoeren, beseffen maar al te goed dat een dergelijke maatregel opnieuw tot (verdere) stijging van de olieprijzen zou leiden. Zoals we in het verleden hebben kunnen merken, zijn hoge olieprijzen een prikkel om ook duurdere velden in *niet-OPEC* gebieden aan te boren, alsmede om energiebronnen te ontwikkelen die niet van olie afhankelijk zijn. Daar zitten de olie-exporterende landen uit het Midden-Oosten natuurlijk niet op te wachten. De meeste zitten opgezadeld met economische monoculturen en hebben de komende tijd niets anders te exporteren dan olie (en/of gas). Het zal – volgens sommigen althans – toch al niet lang meer duren voordat de hybride motor zijn intrede doet, waarbij brandstof uit waterstofcellen een belangrijke rol zal spelen, ten koste van de reguliere benzine uit olie. Yamani, ooit de langzittende olieminister van Saoedi-Arabië, drukte dat kort geleden nog weer eens fraai uit: 'Zoals het Stenen Tijdperk niet aan zijn einde kwam door een gebrek aan stenen, zo zal het Tijdperk van de Olie niet aan zijn einde komen door een gebrek aan olie.' De meeste olie-exporterende landen beseffen dat terdege en zullen een aanhoudend hoge olieprijs proberen te voorkomen, om maar te zwijgen van een dramatisch hogere olieprijs. Op korte termijn zouden ze daar weliswaar van profiteren, maar op langere termijn zouden ze daar niet bij gebaat zijn. Dat weet Van der Linde natuurlijk ook allemaal, maar waarom daar geen gewag van gemaakt? Nu maakt ze de lezer ongeruster dan nodig is.

Conclusie moet dus zijn dat zelfs bij verdere escalatie van het Palestijns-Israëliësch conflict het gebruik van olie als politiek wapen bijzonder onwaarschijnlijk is, althans in de richting van West-Europa of de Verenigde Staten. Arabische solidariteit zal zich op andere manieren moeten manifesteren. Daarbij valt te denken aan stopzetting van de Egyptische olieleveranties aan Israël, of - en dat gaat een stap verder - verbreking van de diplomatieke betrekkingen met Israël, zowel door Egypte als Jordanië.

Over de auteur

DRS P.W.H. AARTS doceert Internationale Betrekkingen bij de vakgroep Politologie van de Universiteit van Amsterdam. Vorig jaar publiceerde hij 'The Arab Oil Weapon: A One-Shot Edition?', Abu Dhabi, The Emirates Center for Strategic Studies and Research: The Emirates Occasional Papers, no. 34.

Iraks bijdrage aan de hete koude winter

COBY VAN DER LINDE

DE HEER AARTS HEEFT GELIJK ALS HIJ ZEGT DAT EEN HERHALING van het olie-embargo van 1973/74 niet waarschijnlijk is. Dat is ook niet nodig. De markt is zo krap, dat in dit geval slechts één land op de korte termijn ernstige verstoringen op de internationale oliemarkt kan veroorzaken, namelijk Irak. Irak exporteert inmiddels alweer zo'n 2,3 miljoen vaten per dag. Dat is net meer dan de extra productiecapaciteit die Saoedi-Arabië, volgens de berichten, nog op korte termijn tot zijn beschikking heeft. Samen met Saoedi-Arabië kunnen de Verenigde Staten dank zij de strategische olievoorraden slechts voor korte tijd het wegvallen van Irak compenseren. Irak heeft nog voldoende fondsen bij de VN om een poosje de humanitaire goederen te kunnen financieren, naast de inkomsten uit gesmokkelde olie-exporten. Het merendeel van de Irakese olie wordt echter onder het 'Olie voor Voedsel'-programma van de VN geëxporteerd en de besteding van de inkomsten uit deze olie-exporten zijn aan regels gebonden. De, in de woorden van de heer Aarts, jokerrol van Irak moet en moest derhalve serieus genomen worden.

Vanaf september heeft Irak geluiden laten horen dat het overweegt de olie-exporten te verminderen of zelfs te stoppen in een poging de patstelling over de economische sancties tegen het land te doorbreken. De spanningen in het Midden-Oosten heeft Saddam Hoessein gebruikt om verdere onrust op de internationale oliemarkt te zaaien en *en passant* de leiders van de andere Arabische landen in een lastig parket te brengen. Deze landen werden gedwongen tot het maken van herhaalde bezwerende woorden richting het Westen. De Palestijnen weten nu ook weer dat voor de meeste landen in de regio het hemd nader is dan de rok. Door de felle anti-Amerikaanse opstelling poetste Irak in korte tijd het imago in de regio op.

De werkelijke reden achter de dreigementen van Irak is niet zozeer zijn compassie met de Palestijnen, maar de verhevigde strijd van Irak om de economische sancties opgeheven te krijgen. De Verenigde Staten zijn een belangrijke afnemer van de Irakese olie en de belangrijk-

ste tegenvoeter van Irak als het gaat om opheffing van deze sancties. Saddam Hoessein is een geducht tegenstander gebleken in de regionale en internationale politiek. De huidige marktomstandigheden geven hem de mogelijkheid de pogingen de sancties op te heffen te maximaliseren. Op 1 december 2000 heeft het land deze exporten opgeschort omdat het niet tot een vergelijk met de VN kon komen over de prijsformule voor de Irakese olie. Een prijsformule die overigens een doorbreking zou betekenen van de economische sancties en die Irak eigen middelen zou verschaffen buiten de VN om.

De huidige krapte op de internationale oliemarkt maakt de internationale oliehandelaars nerveus. Onmiddellijk na het afkondigen van de Irakese maatregelen verzekerden het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en de Verenigde Staten dat het verlies van de Irakese olie gecompenseerd zou worden uit andere bronnen. De onderhandelingen met Irak staan echter onder enige tijdsdruk, omdat de compenserende maatregelen slechts soelaas bieden voor de korte termijn. Irak maakt dus handig gebruik van de ontstane marktsituatie, de onrust in het Midden-Oosten en de afbrokkelende steun voor de economische sancties in de VN. Het is aan de VN deze patstelling te doorbreken. Door de afnemende steun aan het huidige sanctiebeleid is het zaak met een oplossing te komen die, zonder Saddam Hoessein te belonen, de weg vrijmaakt voor een betrouwbaar en duurzaam beleid ten aanzien van Irak. Gezien de tegenstellingen tussen de diverse partijen is dat voorwaar geen eenvoudige zaak. Dat neemt niet weg dat de kwestie-Irak in een toch al onrustig Midden-Oosten, de kalmte op de internationale oliemarkt deze winter niet dient. De hete koude winter is dus vroeg begonnen.

DR COBY VAN DER LINDE is hoogleraar Internationale Politieke Economie en Internationale Oliemarkten aan de Universiteit Leiden en Senior Research Fellow aan het Instituut Clingendael.

Onheroïsch en met de hand op de beurs

KEES HOMAN

ANDERS DAN IN DE VERENIGDE STATEN en Groot-Britannië, kan de verhouding tussen krijgsmacht en maatschappij in Nederland het best als 'afstandelijk' worden omschreven. Illustratief hiervoor is bijvoorbeeld het verschil tussen een Britse en Nederlandse Defensienota. Zo begint de inleiding van *The Strategic Defence Review* met de woorden: 'The British people are rightly proud of their Armed Forces. They want, indeed expect, the Government to provide strong defence. The Strategic Defence Review does just that.' De inleiding van de *Defensienota 2000* begint met de zakelijke mededeling: 'De Defensienota 2000 zet forse nieuwe stappen ter afronding van het omschakelingsproces van de krijgsmacht.' Het verschil in toonzetting is kenmerkend voor het verschil in de positie van de krijgsmacht in Groot-Britannië en in Nederland.¹

Dit verschil werd nog eens onderstreept na aanvang van de NAVO-luchtaanvallen in het Kosovo-conflict in het voorjaar van 1999. In Groot-Britannië verschenen dagelijks de politieke en militaire top op de televisie om over de voortgang van de militaire operaties te berichten. Typerend voor Nederland was de onzichtbaarheid van minister-president Kok in de media. Minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen volstond bij het begin van de luchtaanvallen met een verklaring in de Kamer, waarin hij wel op theatrale

wijze zijn eigen (politieke) zielenroerselen prijs gaf, maar nauwelijks een woord van steun uitsprak voor de Nederlandse militairen die bij de operatie betrokken waren.

In de literatuur zijn diverse historische verklaringen te vinden voor deze 'zakelijke' verhouding in Nederland tussen krijgsmacht en maatschappij. Volgens Teitler is kernpunt bij de relatie krijgsmacht-samenleving dat de Nederlandse bevolking zich door de eeuwen heen 'een onheroïsche niet-martiale cultuur heeft eigen gemaakt (...). Een burgerlijke cultuur schrijft voor, dat het defensievraagstuk met gepaste ernst dient te worden bestudeerd. Dat er offers gebracht moeten worden is duidelijk, maar dan wel met de hand op de beurs en met een scheef oog naar "niet ter zake doende" militaire gebruiken.² Voorhoeve voert in zijn klassieke werk *Peace, Profits and Principles*, de *internationalist-idealistic tradition* in de Nederlandse buitenlandse politiek op als verklaring voor de geringe belangstelling en het lage aanzien van de krijgsmacht in Nederland.³ Zo moet Frederik de Grote gezegd hebben dat: '[L]a Hollande est pacifique par principe et guerriere par accident.' Een uitzondering hierop vormt de marine, die een groot pre-

H. Born, R. Moelker, J. Soeters (red.): *Krijgsmacht en samenleving. Klassieke en eigentijdse inzichten.*

Tilburg: Tilburg University Press, 1999; 283 blz.; f 35,-;

ISBN: 90-361-9939-5

stige en populariteit ontleende aan haar krijgsverrichtingen in de zeventiende eeuw.

De Leidse historicus Martin Bosenbroek bestrijdt echter de mythe van de natuurlijke vredelievendheid van de Nederlandse staat en van het Nederlandse volk, die de afgelopen anderhalve eeuw zou zijn ontstaan.⁴ Hij wijst op de massaal gesteunde militaire onderwerping van Nederlands-Indië en op de inzet van meer dan 100.000 Nederlandse militairen tijdens de dekolonisatie van dit overzeese gebiedsdeel. De Leidse hoogleraar Fasseur spreekt in zijn studie *De weg naar het paradijs* over de politionele acties zelfs van: '[E]n machtsvertoon dat, afgezet tegen het bescheiden Nederlands potentieel, voor het Franse machtsvertoon in Indo-China, of twintig jaar later voor het Amerikaanse machtsvertoon in Vietnam, nauwelijks onderdeed.'⁵

In de bundel *Krijgsmacht en samenleving, klassieke en eigentijdse inzichten* behandelt een aantal voornamelijk bij de Faculteit Militaire Bedrijfskunde van de KMA werkzame auteurs vanuit een sociaal-

wetenschappelijke invalshoek de wisselwerking tussen krijgsmacht en samenleving in het algemeen en die in Nederland in het bijzonder. De kern van deze publikatie bestaat uit de hoofdstukken die handelen over civiel-militaire en politiek-militaire betrekkingen. Maar daarnaast komen ook onderwerpen als de militaire professe, technologie, ethiek, normvervaging, moed en opofferingsgezindheid aan de orde.

De directeur van de stichting Maatschappij en Krijgsmacht, Instituut voor civiel-militaire betrekkingen, J.S. van der Meulen, behandelt in het hoofdstuk over 'Civiel-militaire betrekkingen in verandering' de wisselwerking tussen maatschappij en krijgsmacht. Hij doet dit aan de hand van de etiketten 'vermaatschappelijking', 'afspiegeling' en 'draagvlak'. Van der Meulen sluit zich aan bij het gedachtegoed van de Britse socioloog Martin Shaw, die dit heeft neergelegd in zijn boek *Post-Military Society*, waarin hij spreekt over een civiel-militaire revolutie. Het gaat hierbij om de combinatie en cumulatie van een aantal processen: de vervanging van de dienstplicht door beroepslegers, de verschuiving van nationale defensie naar internationale interventie en het alsmaar toenemend relatief gewicht van andere beleidsterreinen dan het strikt militaire. Van der Meulen meent dat dit op termijn resulteert in marginalisering van de klassieke krijgsmacht, zoals die haar stempel heeft gedrukt op de twintigste eeuw. Hij vindt daarbij opmerkelijk dat de trend van dalend vertrouwen in de jaren '80 in Frankrijk, Duitsland en Nederland in de jaren '90 is omgebogen naar toenemend vertrouwen. Dit laatste geldt dan in het bijzonder voor vredesoperaties en humanitaire hulp. De meerderheid van de Nederlandse bevolking blijkt namelijk niet langer aan de verdediging van het grondgebied de hoogste prioriteit te geven.

Born en Metselaar stellen in het hoofdstuk 'Politiek-militaire betrek-

kingen' de vraag aan de orde hoe politiek en krijgsmacht elkaar beïnvloeden bij de totstandkoming van het Nederlands vredes- en veiligheidsbeleid en hoe bepalend daarbij de rol is van het politieke primaat. Zij hanteren daarbij het divergentie- en convergentiemodel. Bij het divergentiemodel worden beleid en uitvoering met nadruk gescheiden, terwijl bij het convergentiemodel politici en uitvoerders een geïntegreerd beleid uitvoeren. Het is geen verrassing dat de auteurs constateren dat bij vredesoperaties politieke en militaire zaken moeilijk te scheiden zijn. Een recent voorbeeld vormt de inzet van de Apache-helikopters bij de vredesoperatie in Ethiopië-Eritrea. Hoewel militair-operationeel gezien de Apaches niet nodig zijn, gaf hier het gewenst politiek draagvlak voor deze vredesoperatie de doorslag.

Moelker en Oosterhuis beschrijven in hun bijdrage over de militaire professe de verandering van de militair als 'krijger', via de militair als 'manager of violence', richting 'soldier-diplomat/soldier-scholar/soldier-communicator'. Ik zou daar nog de rol van *manager* aan willen toevoegen, want de militair moet tegenwoordig in vredesfuncties vaak handelen op basis van bedrijfseconomische beginselen. Resultaatverantwoordelijke eenheden, kengetallen, *account managers*, *controllers*, enz. zijn voorbeelden van het modieus bedrijfskundig jargon dat zich ook van defensie heeft meester gemaakt.

Het gevolg is wel dat de militair van vandaag uiteenlopende beroepsrollen moet kunnen vervullen, met soms tegenstrijdige waarden en normen. Zo moet hij in de rol van krijger vertrouwd zijn met de beginselen van oorlogvoering en het uitoefenen van geweld; als militair diplomaat moet hij door praten in plaats van schieten zijn doel zien te bereiken; en als militair *manager* wordt hij geacht op basis van bedrijfseconomische beginselen te handelen. Kortom, het beeld van het militaire

beroep is er de laatste jaren niet duidelijker op geworden.

D. Verweij beantwoordt in haar bijdrage de vraag waarom ethiek van belang is voor de krijgsmacht. De aandacht hiervoor hangt nauw samen met de nieuwe hoofdtaak van vredesoperaties. In vredesoperaties wordt de militair immers vaak geconfronteerd met morele dilemma's waarvoor geen ondubbelzinnige oplossingen bestaan. De laatste jaren hebben ethiek, normen en waarden dan ook een vaste plaats verworven in het onderwijs bij de krijgsmacht. Naast de gedragscode spelen dilemma-trainingen en het ethisch besluitvormingsmodel hierbij een belangrijke rol.

J. Soeters, D. Verweij, E. Linsen en P. Everts stellen in het laatste hoofdstuk het onderwerp 'Moed en opofferingsgezindheid' aan de orde. Dit onderwerp mag zich de laatste jaren in een toenemende aandacht 'verheugen'. In tegenstelling tot de Koude Oorlog, toen het uiteindelijk ging om het verdedigen van 'huis en haard', moet de militair zich in de jaren '90 met vredesmissies kunnen identificeren. Uiteindelijk gaat het hier ook om de vraag of militairen hun leven moeten offeren voor handhaving van de internationale rechtsorde en de mensenrechten. Deze vraag heeft zowel een politieke als maatschappelijke en militaire dimensie.

Wanneer geen vitale belangen op het spel staan, blijken westerse landen de risico's voor eigen militairen tot een minimum te willen beperken. De Golfoorlog in 1991 en onlangs de NAVO-luchtaanvallen rondom Kosovo illustreren dit. Volgens de Britse militaire historicus John Keegan is voor dit soort conflicten slechts een 'war without tears' acceptabel. Anders gezegd: de huidige technologie met precisiewapens die over lange afstand of van grote hoogte kunnen worden ingezet, moet het mogelijk maken dat zowel aan eigen zijde als aan de zijde van de tegenpartij de kans op

slachtoffers minimaal is.

De auteurs van dit hoofdstuk voeren als verklaring voor de geringe 'sneuvelbereidheid' onder meer aan, dat hedendaagse westerse mensen primair individualisten zijn die in een moderne verzorgingsstaat leven, waarin alles een recht is geworden en verzakelijkt, dat wil zeggen onttrokken aan de primaire relaties tussen mensen. 'In de moderne samenleving komt concreet moedig en opofferingsgezinnd gedrag in mindere mate voor dan in pre-moderne samenlevingen, om de eenvoudige reden dat het niet (meer) zo nodig is,' aldus de auteurs.

Een tweede aspect dat de moderne westerse samenleving volgens hen onderscheidt van pre-moderne maatschappijen, is 'het besef in moderne westerse ogen dat het leven meer dan de moeite waard is, genoten moet worden en vooral niet verloren mag gaan'. In de slotparagraaf 'Trainen voor moed' bepleiten de auteurs onder meer de ontwikkeling van een zeker altruïstisch besef bij de militair: 'Daarvoor is het nodig dat militairen getraind worden in een moreel besef dat aanzienlijk verder reikt dan wat in de wes-

terse – op eigen belang gerichte – samenleving gebruikelijk is. Daarvoor zullen militairen die op missie gaan zich moeten leren te identificeren met bepaalde universele waarden en mensenrechten.'

We kunnen de conclusie trekken dat de bundel *Krijgsmacht en samenleving* een publikatie is die een goed gestructureerd overzicht geeft van de diverse aspecten van de wisselwerking tussen krijgsmacht en maatschappij. Hoewel de talrijke theoretische inzichten in het boek domineren, geven de vele in kader geplaatste citaten uit kranten, beleidsdocumenten en memoires van militairen en politici ook een praktische dimensie aan de publikatie. Het boek lijkt mij dan ook verplichte literatuur voor cursisten aan militaire onderwijsinstellingen. Maar ook voor andere geïnteresseerden in de krijgsmacht is lezing van harte aanbevolen.

Tot slot twee minpuntjes. Hoewel een register van auteurs voorkomt, ontbreekt een register van trefwoorden. Mede gezien het karakter van studieboek beschouw ik dit als een omissie. Daarnaast is er nogal wat overlapping tussen de achtereenvolgende hoofdstukken.

Bij een eventuele volgende druk is hier een dankbare taak weggelegd voor een 'strengere' eindredacteur.

Noten

- 1 Deze vergelijking is geïnspireerd door prof.dr K. Koch, die tijdens een Bijeenkomst van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap en de Atlantische Commissie over 'De Hoofdlijnennotitie – Defensie op weg naar de 21-ste eeuw?' (Nieuwspoort, Den Haag, 16 februari 1999) een soortgelijke vergelijking maakte.
- 2 G. Teitler, 'Krijgsmacht en maatschappij, historisch beschouwd', in: H.J.H. Brentjens en Ch.F. Turpijn (red.), *Welzijn en krijgsmacht*, Deventer: Van Loghum Slaterus, 1977, blz. 82.
- 3 Joris J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles, A Study of Dutch Foreign Policy*, Leiden: Martinus Nijhoff, 1985, blz. 52.
- 4 M. Bossenbroek, 'Nederland en zijn militaire traditie', in: *Maatschappij & Krijgsmacht*, oktober 1995, blz. 6.
- 5 Geciteerd in *ibid*.

GENERAAL-MAJOR DER MARINIERS B.D.

MR. DRS C. HOMAN is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Noord-Ierland apart bekeken

ARNOLD BAKKER

Sinds het midden van de jaren '90 doet een aantal Britse journalisten uitvoerig onderzoek naar de motieven van de terroristen van de IRA en de protestantse terreurbewegingen in het Noordierse conflict. David McKittrick, journalist bij de *Independent*, belichtte in samenwerking met de *Times*-verslaggever E. Mallie het begin van de toenaderingspogingen die het vredesproces in Noord-Ierland op gang moesten brengen, de periode 1990-1996. Drie tv-series van Peter Taylor over achtereenvolgens de IRA, de Loyalisten en de

Britse geheime diensten gaven de kijker een diepgaand beeld van de motieven van de strijdende partijen in het conflict. Van de eerste twee series werd een boek uitgebracht, waarbij Taylor informatie toevoegde die buiten de serie was gebleven.

Zo kwam naar buiten wat waarnemers allang vermoedden, namelijk dat het de - rooms-katholieke - IRA niets kan schelen als er bij zijn bom-

Lia van Bekhoven: Land van de gespleten God. Noord-Ierland en de troubles. Amsterdam/Gent: Mets en Schilt/Scoop, 2000; 222 blz.; f34,90; ISBN 90-5330-283-2

aanslagen naast Britse ambtenaren ook zogeheten onschuldige burgers gedood worden of verminkt raken. Dat was dan immers de schuld van de Britse overheid zelf, die niet genoeg deed om de plaatsen waar de bommen lagen snel te ontruimen. De geïnterviewden vertellen dan

maar niet dat hun waarschuwingen voor een bomaanslag vaak zeer kort vóór de ontploffing, zo'n 15 tot 30 minuten, via de telefoon doorgegeven werden. De - protestantse - Loyalisten hadden van hun kant maar één doel: wraak nemen voor de vele protestantse slachtoffers van het conflict, en dat betekende in hun ogen dat iedere katholiek, IRA-lid of niet, gewoon doelwit was. De vertegenwoordigers van de Britse geheime dienst verklaarden op hun beurt rustig dat men vanaf de jaren '80 een beleid had gevoerd waarbij het er niet om ging terroristen van katholieke zijde te arresteren, maar dat het uitschakelen (dus liefst doden) van de tegenstander voorop stond, getuige bijvoorbeeld de acties bij Gibraltar.

Voor de geïnteresseerde lezer heeft Lia van Bekhoven, verslaggeefster van het radio-1-journaal, nu een boek over dit conflict geschreven. Eerst staat zij langdurig stil bij het Akkoord van Goede Vrijdag, van 1998. Dan gaat zij terug naar de strijd om onafhankelijkheid die de Ieren de eerste tientallen jaren van de 20ste eeuw voerden. Vervolgens behandelt zij de strijd vanaf het eind van de jaren '60, eufemistisch 'troubles' genoemd. De belangrijkste gebeurtenissen passeren de revue, zoals *Bloody Sunday*, de pogingen van de diverse Britse regeringen het conflict onder controle te krijgen, het akkoord van Sunningdale, de protesten van de IRA-gevangenen in de extra beveiligde Maze-gevangenis, met als dieptepunt de hongerstaking waarbij tien gevangenen zich dood-hongerden omdat men van de Britse regering erkenning als politiek gevangene eiste. De regering gaf echter geen krimp en pas nadat de hongerstaking was afgelopen, bleek premier Margaret Thatcher bereid na te gaan denken over een oplossing van het Noordierse conflict. Het gevolg daarvan was de *Anglo-Irish Agreement*, waarin de Britse regering erkende dat de Ierse Republiek belangen had in Noord-Ierland en

dat een oplossing ook alleen met medewerking van Ierland bereikt kon worden.

Tegelijkertijd deed zich ook bij de IRA-top een verandering voor. Aan het begin van de jaren '80 ging de leiding inzien dat met het doden en het leggen van bommen het doel van een verenigd Ierland nimmer bereikt kon worden. Daarom werd de strategie van de 'armalite and the ballot-box' ontwikkeld. Dat wil zeggen dat het naast de gewapende strijd noodzakelijk was via lokale en nationale verkiezingen zetels voor de politieke arm van de IRA, *Sinn Féin*, te veroveren, om zo de totale dominantie van de politiek door de protestantse politieke partijen te doorbreken. Er bestond weliswaar al een katholieke partij, de *Social and Democratic Labour Party* (SDLP), met als leider John Hume, maar die partij wees iedere vorm van geweld af, ook als dat het bereiken van een verenigd Ierland tot doel had. Een deel van de IRA-leiding had dan ook niets op met Hume en richtte zich op het alternatief van *Sinn Féin*. Van Bekhoven beschrijft verder hoe in het begin van de jaren '90 de posities van de partijen in het conflict begonnen te verschuiven. SDLP-leider Hume zocht *Sinn Féin*-leider John Adams op en begon besprekingen om tot een politieke oplossing te komen. Hoewel de Britse en Ierse regering aanvankelijk niets wilden weten van een voorstel dat uit de gesprekken van Hume en Adams te voorschijn kwam, raakten zij later overtuigd van de oprechtheid van het voorstel en gebruikten ze het desbetreffend document voor de *Downingstreet Verklaring*. Die verklaring vormde op haar beurt de basis voor het Akkoord van Goede Vrijdag.

Van Bekhoven besluit haar boek met de bom in Omagh en toont aan de hand van een gesprek met de zuster van hongerstaker en martelaar Bobby Sands, Bernadette Sands, zien dat, hoewel de tijd van de grote aanslagen voorbij lijkt, er nog steeds katholieken zijn die op hun manier

door zullen gaan met het verzet zolang Noord-Ierland geen deel uitmaakt van de Ierse Republiek.

De geïnteresseerde lezer blijft met een aantal vragen achter: Waarom zoveel aandacht voor de katholieke kant van het verzet? Van Bekhoven interviewt een aanzienlijk aantal katholieken, die allemaal hun visie op de burgeroorlog mogen geven, maar de protestantse visie komt, met uitzondering van een interview met een lid van een doedelzakband tijdens de mars door Portadown, nauwelijks uit de verf. Waarom verder het boek voor een deel gebaseerd op oudere interviews en artikelen van de auteur? Op sommige momenten is dat duidelijk merkbaar. Wat echter nog meer stoort, is het ontbreken van enige internationale context. Zo bespreekt zij de Ierse Paasopstand van 1916 alsof die slechts een conflict tussen Britten en Ieren was. De lezer wordt niet verteld dat op dat moment de Eerste Wereldoorlog in volle gang was en dat een lid van de opstandelingen contact had gelegd met de Duitse keizer teneinde hem ertoe te bewegen de IRA van wapens te voorzien. Dit was de Britse geheime dienst te weten gekomen en het is dan ook vanuit Britse zienswijze volkomen logisch dat de opstandelingen wegens hoogverraad ter dood werden veroordeeld: zij waren immers landverraders.

Dat ontbreken van een bredere context valt later nogmaals op als de auteur de houding van de Britse regering na de eerste wapenstilstand door de IRA beschrijft. Zij doet het voorkomen alsof de regering-Major alleen maar traineerde en geen enkel vertrouwen had in het vredesproces. Geen woord over de houdgreep waarin de Noordierse Unionisten de Britse regering hadden genomen. Vanaf 1994 kalfde de meerderheid van de Conservatieve regering in het Lagerhuis steeds verder af; Major had dan ook de steun van de Unionisten nodig om wetgeving door het Lagerhuis te krijgen. Major was waarschijnlijk in het openbaar sceptischer

over het vredesproces dan hij werkelijk meende. Hij kon namelijk niet veel meer concessies richting de IRA doen als dat tegen de Unionistische partijen in ging, want dan zou hij onherroepelijk ten val worden gebracht.

De schrijver gaat voorts niet in op de uitgebreide samenwerking tussen de IRA en Libië in de jaren '80. Het was de tijd dat het Libische bewind niet alleen IRA-terroristen opleidde, maar hun ook niet minder dan vier

scheepsladingen semtex en automatische wapens leverde. Een schip werd door de autoriteiten onderschept, maar het meeste materiaal kwam aan en een aanzienlijk deel daarvan ligt nog steeds opgeslagen in ondergrondse bunkers van de IRA om ooit gebruikt te kunnen worden. Dit maakt nu juist een deel van de Unionisten zo bang om met *Sinn Fein* in een en dezelfde regering samen te werken. En daarom ook staat nog steeds de positie van David Trimble,

leider van de Ulster Unionisten en premier van Noord-Ierland, ter discussie.

Ondanks deze minpunten heeft Van Bekhoven een aardige inleiding geschreven voor een breed publiek dat beter geïnformeerd wenst te worden over het Noordierse conflict.

DRS A.G.A. BAKKER is historicus; hij is verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Azerbajdzjan: olie en nationale identiteit

MARTIN VAN DEN HEUVEL

Azerbajdzjan is een van de vele landen zonder een langdurige, uitgesproken identiteit. Het ligt in een gebied waar eeuwenlang volken doorheen trokken en waar vaak heersers van buiten het voor het zeggen hadden. Daarnaast speelde het, in rustiger tijden, een grote rol in de internationale handel tussen de Middellandse Zee en het Verre Oosten.

Politiek-strategisch zat Azerbajdzjan de laatste eeuwen ingeklemd tussen Turkije, Rusland en Iran. De Iraanse invloed op het gebied is heel groot geweest en ook nu wonen grote groepen Azeri nog in noordwest-Iran. Daarnaast zijn in de loop der geschiedenis vele golven Turkstaligen binnen- en langsgetrokken. De Russische bemoeienis met de regio begint - na een kort voorspel onder tsaar Peter de Grote - pas in het begin van de 19de eeuw als Alexander I (1801-1825) Georgië, Armenië en Azerbajdzjan inlijft.

Van der Leeuw noemt het tsaristische Rusland 'een gevangenis van volken' en benadrukt dat het Russische kolonialisme harder en genadelozer was dan het Britse. Er werd in de laatste decennia van de 19de eeuw in Azerbajdzjan veel olie gewonnen; maar de plaatselijke bevolking had daar geen enkel voordeel van, werd hard onderdrukt en kreeg alleen wat

van de slechtst betaalde baantjes. Vele medewerkers in de olie-industrie werden van buiten aangetrokken, vooral Armeniërs, wat de Azerbajdzjaans-Armeense betrekkingen niet verbeterde. Vlak

na de Eerste Wereldoorlog vormden de Azeri slechts een derde van de bevolking van de hoofdstad Bakoe. De primitieve wijze waarop de communisten - met de Georgiër Beria (later het beruchte hoofd van de Sovjet-Russische geheime dienst) in een hoge positie - in die tijd 'orde op zaken' stelden, leidde volgens voorzichtige schattingen tussen 1920 en 1925 tot meer dan 100.000 Azerbajdzjaanse slachtoffers. Een van de dingen die de Russen daarbij voorgoed wilden gewissen, was dat er ooit van Azerbajdzjaanse politieke zelfstandigheid sprake zou zijn.

Van der Leeuw zegt interessante dingen over de Azerbajdzjaanse nationale identiteit, zoals hij in de twee vermelde boeken vele belangwekkende zaken aan de orde stelt. Ik heb begrepen dat deze Nederlander al vele jaren als journalist in Bakoe woont en

Charles van der Leeuw: *Azerbaijan. A Quest for Identity. A short history.*

Curzon Press, 2000; 224 blz.; 25 pound sterling (hardback)

ISBN 0-7007-1117-1

Charles van der Leeuw: *Oil and Gas in the Caucasus & Caspian. A history.*

Curzon Press, 2000; 190 blz.; 35 pound sterling (hardback) ISBN 0-7007-1123-6

werkt. Over Azerbajdzjan is in het Westen betrekkelijk weinig bekend, aanzienlijk minder dan over de buurlanden Armenië en Georgië. In beide boeken staan de geschiedenis en de rol van de mensen daarin centraal. De lacune in onze kennis krijgt hiermee een welkome aanvulling.

Van der Leeuw beschrijft ook de nieuwe rol die het gebied rond de Kaspische Zee in de olievoorziening van het Westen kan spelen. Rusland streeft ernaar veel van de doorvoer van deze olie via het eigen land tot stand te brengen en gaat daarbij harde maatregelen niet uit de weg. Het is echter de vraag of Rusland op den duur juist daardoor niet aan het verkeerde eind zal trekken.

MARTIN VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

Humanitaire interventie en het publiek debat

FRANS OSINGA

Het centrum voor publiek debat De Balie in Amsterdam heeft een dun maar boeiend boekje gepubliceerd waarin twee interviews zijn afgedrukt met generaal-majoor b.d. Franklin van Kappen, van 1995-1998 militair adviseur bij de VN van o.a. Boutros Ghali en Kofi Annan. De titel betreft het thema van het interview: de volgende oorlog, over de toekomst van de interventiepolitiek, een actueel en naar verwachting ook een langdurig relevant thema. Saillant detail is dat het interview is afgenomen door het oud-lid van de Tweede Kamer voor de Pacifistisch-Socialistische Partij (PSP), thans directeur van De Balie, Andrée van Es. Centraal staat het dilemma van de wenselijkheid van humanitaire interventie met militaire middelen enerzijds en de weerbaarheid van het interventieprobleem anderzijds: interventie brengt militair-operationeel gezien grote uitdagingen en risico's mee. Na de traumatische ervaringen in Ruanda, Somalië en Srebrenica bestaat er vanzelfsprekend huiver voor het instrument van humanitaire interventies. Van Kappen gaat in op de fundamentele problemen die sceptis rechtvaardigen en stelt oplossingen voor.

Het boekje bestaat uit vier hoofdstukken, die meer bevatten dan de titels elk afzonderlijk suggereren. Hoofdstuk 1, 'Een veranderend krijgsbedrijf', geeft aan hoezeer het krijgsbedrijf een gedaanteverandering heeft ondergaan na 'het vallen van de muur'. Het doel, de taakstelling, het soort operaties, de aard van de problemen waar militairen voor worden geplaatst en de adequate mentale en morele eigenschappen van een militair, al deze aspecten zijn veranderd in de jaren '90, een decennium gevuld met vele humanitaire operaties die werden uitgevoerd met militaire assistentie. En er zijn niet alleen *peace keeping*-operaties, maar nu ook

peace enforcement-operaties uitgevoerd, wat eveneens een nieuw soort operaties lijkt te betreffen.

Hoofdstuk 2

bevat de kern van het boekje: een verkenning van de problematiek. Het gaat over de 'Conceptuele en operationele beperkingen van de VN'. Er worden vier problemen aangekaart. Van Kappen stelt de moeizame, diffuse, en in verregaande mate verpolitiseerde *besluitvorming* over humanitaire interventies ter discussie. Er bestaat onduidelijkheid over terminologie: het definiëren van een humanitair probleem op zich zelf is al een politieke daad en dus onderwerp van politiek gekleurd debat. Voorts schort het aan ondubbelzinnige *terminologie* ten aanzien van commandovoeringvraagstukken en mandatering, dit in tegenstelling tot operaties in het kader van de NAVO, waarbij van ieder land duidelijk is onder welke condities een eenheid is toegevoegd aan een commando en wat de bevoegdheid is van de nationale commandant en de hogere NAVO-commandant. Bij VN-operaties moet dit iedere keer weer worden overlegd, en zelfs tijdens operaties blijken over dit soort fundamentele vraagstukken nog onduidelijkheid en politiek geharrewar mogelijk. Er wordt zonodig eenzijdig door een nationaal hoofdkwartier aan zijn aan de VN toegewezen eenheid opdrachten verstrekt buiten de VN-kanalen om. Dit alles bevordert noch de slagvaardigheid van de VN, noch de operationele effectiviteit van de commandant te velde. Het derde probleem betreft de *logistiek*, een taak die de VN enkele malen voor hun rekening hebben genomen maar waarvoor geen infrastructuur aanwe-

Franklin van Kappen en Andrée van Es:
De volgende oorlog. Over de toekomst van de
interventiepolitiek.

Amsterdam: De Balie, 2000; 92 blz. f19,50;
ISBN 90-6617-251-7 Open-podiumreeks, no 3

zig is. Het gevolg is dat ieder land een eigen bijdrage levert, met grote diversiteit aan systemen die moeten worden onderhouden en bevoorrad. Dit, in combinatie met de voorgaande twee problemen, zorgt voor struikelblokken wat betreft het voortzettingsvermogen en voor gebrek aan werkelijke militaire slagkracht (*power projection*) van de VN.

Het volgende probleem vormen het geringe aantal functionarissen binnen de VN dat ter beschikking staat om operaties te begeleiden, de complexe *bureaucratie* van de VN en gebrekkig leiderschap daarin. In een opmerking die ook Nederland aangaat als we het rapport van de Commissie-Bakker in herinnering mogen brengen, tekent Van Kappen voorts aan, op evenwichtige toon, dat deze bureaucratie eigenlijk een te gering conceptueel referentiekader heeft om adequaat om te gaan met deze complexe vraagstukken over vrede en veiligheid. Veelal weet men gewoonweg niet welke militair relevante vragen ter tafel dienen te komen, wil men een goed oordeel kunnen vellen over het nut van het militaire instrument in een bepaald conflict. Tegelijkertijd zijn militairen niet mondig genoeg of wordt hun advies niet geaccepteerd vanuit wantrouwen of vanwege militaire overbezorgdheid en sceptis.

Om deze impasse van sceptis te doorbreken draagt Van Kappen in het laatste hoofdstuk twee mogelijke verbeteringen aan, die verder gaan dan enkel het verbeteren en vergroten van de militaire capaciteit van de

VN op het gebied van *management*, commandovoering en logistiek, lacunes waar van Kappen overigens eveneens voorstellen voor doet. Ten eerste is een verandering nodig van de huidige samenstelling van de Veiligheidsraad en dienen gelijktijdig regionale veiligheidsorganen te worden geformeerd, bijvoorbeeld een Veiligheidsraad voor Europa, een Veiligheidsraad voor Afrika, enz., waarin vertegenwoordigers uit de desbetreffende regio zitting hebben en die aanspraak kunnen doen op regionaal samengestelde VN-vredes machten. Ten tweede zou een vertegenwoordiger van iedere regionale Veiligheidsraad zitting hebben in de overkoepelende VN- Veiligheidsraad.

De interviews, met een persoon-

lijke maar tegelijkertijd ook zakelijke toonzetting, geven in al hun bondigheid toch een breed inzicht in de complexiteit van de besluitvorming en van de uitvoering van interventieoperaties.

LUITENANT-KOLONEL F.P.B. OSINGA is verbonden aan het Instituut Defensie Leergangen (IDL) en aan het Instituut Clingendael.

James P. Muldoon Jr., JoAnn Fagot Aviel, Richard Reitano, Earl Sullivan (eds): Multilateral Diplomacy and the United Nations Today.
Boulder, Colorado: Westview Press, A Member of the Perseus Books Group, 1999; xii + 260 blz.; f 77,70
ISBN 0-8133-9958-0

In de 20ste eeuw, en in het bijzonder na de Tweede Wereldoorlog, ontstond naast de oude, bilaterale diplomatie gebaseerd op staat-tot-staatrelaties, met haar ambassades en vaste ambassadeurs, geheime onderhandelingen en vast protocol, de multilaterale diplomatie. Deze werd gekarakteriseerd door internationale conferenties en instituties, niet-statelijke actoren en grotere openheid. In twintig essays vragen diplomaten, wetenschapslieden, VN- en andere internationale ambtenaren, alsmede vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties zich af met welke moeilijkheden zo'n multilaterale diplomatie in een wereld van 185 nationale staten wordt geconfronteerd. De bundel bevat zes delen. Achtereenvolgens komen aan de orde: de evolutie van de VN; de rol van de Veiligheidsraad in de crisisdiplomatie; de internationale diplomatie rondom de globalisering, de rol van zakenlieden in deze diplomatie; de door de VN gesponsorde top- en andere conferenties; de rol van de burgers en de media; en ten slotte het nieuwe element in de multilaterale diplomatie: de niet-gouvernementele diplomatie. In het zesde deel worden de vooruitzichten van de multilaterale diplomatie geschetst.

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen van deze aflevering heeft verzorgd. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren (Instituut Clingendael).

Men voorziet een groeiende rol van de VN en van de multilaterale diplomatie (bilaterale overeenkomsten zijn niet bij machte de hedendaagse transnationale problemen op te lossen). Ook zullen de NGO's en IGO's een nuttige rol in de multilaterale diplomatie blijven spelen. Maar hun bijdragen zullen tegenover de traditionele druk die uitgaat van het staatsbelang, van secundair belang blijven. De *civil society* en conferenties in VN-kader zullen eveneens een steeds belangrijker rol spelen bij het attenderen op transnationale problemen. Maar participatie van niet-statelijke elementen op wereldniveau gaat (nog) niet zover dat zij tot een systeemverandering leidt. Het einde van het Westfaalse statensysteem is nog niet nabij. De interactie tussen landen mag veranderen van bilaterale naar multilaterale diplomatie, maar dit markeert een 'noodzakelijke en pragmatische verandering' en niet het opheffen van het Westfaalse systeem'. (F.v.d.B.)

Said K. Aburish: Saddam Hussein. The Politics of Revenge.
New York/Londen: Bloomsbury Publishing, 2000; 406 blz.; c.f. 85,00
ISBN 1-58234-050-1

In deze biografie baseert Aburish, een Palestijnse balling en journalist die

verbonden is geweest aan *Radio Free Europe* en de *Daily Mail*, zich op literatuurbronnen, ruim zestig interviews en pers- en andere media. Hij begint met een beschrijving van de armzalige jeugd van Saddam en ziet gelijkenissen met de jeugd van Stalin. Vervolgens analyseert hij Saddams omzichtigheid maar meedogenloze opmars naar de politieke top, allereerst opererend vanuit de coulissen, vervolgens steeds meer macht verwervend. Zo zorgde hij ervoor dat de Iraakse oliewinning werd genationaliseerd en gaf hij leiding aan een indrukwekkende economische opbloei van het land. Via het veroveren van een onaantastbare positie in het binnenlandse veiligheidsapparaat wist hij ten slotte formeel de macht te grijpen en voerde hij op stalinistische wijze zuiveringen door in alle geledingen van staat, leger en politiek. In de jaren '80 en '90 volgde de neergang. Aburish analyseert uitvoerig de twee Golfoorlogen. Wat de oorlog tussen Iran en Irak betreft, stelt hij de dubbelzinnige rol van de Verenigde Staten aan de kaak. De Saudi's leverden met Amerikaanse steun gegevens aan Irak over Irans militaire vermogen, maar het is evenzeer duidelijk dat de Verenigde Staten indirect aan beide zijden wapens leverden en dat zij gekant waren

tegen 'a quick Iraqi victory or to enough of an Iraqi military success to force Khomeini [die met medeweten van de Verenigde Staten wapens kreeg van Israël] to the negotiating table' (blz. 205). Met betrekking tot de tweede Golfoorlog (na de Iraakse invasie van Koeweit, die aanleiding gaf tot een geallieerd ingrijpen op basis van een resolutie van de VN-Veilighedsraad) is Aburish van mening dat er van de kant van de Verenigde Staten sprake was van 'bribes in different forms offered to various countries to join the alliance against Saddam' en spreekt hij van 'hysteria armed at demonizing Saddam'. Alle pogingen waren erop gericht een monster te creëren waarmee niet kon worden onderhandeld (blz. 294/295). Aburish spreekt zich uit voor opheffing van de sancties waaronder het Iraakse volk zo gruwelijk lijdt. Dit zou er blijk van geven dat men het Iraakse volk los wil zien van Saddam en het zou een prikkel kunnen zijn voor het Iraakse volk hem te straffen voor zijn schrikbewind. Amerikaans-Britse hulp is nodig om Saddam te verwijderen, maar die hulp mag niet afhankelijk zijn van het naar voren schuiven van 'an American-made Iraqi leader'. Het scheppen van een cliëntenstaat, waar de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in feite op uit zijn, zou de wereld opzadelen met een probleem in het Midden-Oosten dat haar nog veel langer zou achtervolgen dan het Arabisch-Israëliësch conflict. (F.v.d.B.)

Donald C.F. Daniel, Bradd C. Hayes, Chantal de Jonge Oudraat: Coercive Inducement and the Containment of International Crises.

Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999; xviii + 272 blz.; ISBN 1-878379-84-4

In deze studie wordt betoogd dat er tussen vredeshandhaving op basis van hoofdstuk 6 van het Handvest van de Verenigde Naties - 'based on consent and characterized by the minimum use of force' - en het afdwingen van vrede (*peace enforcement*) op basis van

hoofdstuk 7 - 'nonconsensual operations with a mandate imposed by force' - plaats is voor, en behoefte aan, een tussenvariant. Het betreft hier de 'coercive inducement', een term gesuggereerd door Kofi Annan in zijn periode als onder-secretaris-generaal voor de vrede. Hierbij valt de nadruk eerder op de ontplooiing en demonstratie van geweldsmiddelen dan op het gebruik ervan *per se*. Dit als onderdeel van een arsenaal van andere middelen, zoals politieke diplomatie, economische druk, vermaning e.d., en met als doel tot een bepaald gedrag op te wekken. Na een historische schets van de traditionele beginselen van vredeshandhaving volgt een uiteenzetting van wat precies onder 'coercive inducement' (dwingende aansporing) wordt verstaan. Daarom worden vier *case studies* geanalyseerd: de VN-operaties in Somalië, Rwanda, Bosnië en Haïti. Nagegaan wordt wat de gevolgen kunnen zijn van het hanteren of veronachtzamen van de beginselen van 'coercive inducement'. In een slot-hoofdstuk (blz. 169-192) worden zeven richtlijnen ('principes') voor toekomstige 'coercive inducement operations' geformuleerd. Het eerste principe is dat 'inducement'-contingenten functioneren 'under the aegis of a leading state or coalition in operations endorsed by the United Nations'. Het tweede is dat ze zowel moreel gezag als geloofwaardig geweld dienen te vertegenwoordigen. Het derde principe stipuleert dat zij over het vermogen dienen te beschikken 'for an immediately effective crisis response'. De internationale gemeenschap heeft de verantwoordelijkheid te reageren op basis van de volgende criteria: afzien van een reactie betekent genocide of een grote humanitaire ramp; 'noncoercive' maatregelen zijn uitgeput en onvoldoende om het probleem in de hand te houden; de internationale gemeenschap heeft de vereiste middelen onder handbereik; 'coercive inducement' is een tijdige en praktische optie om te voorkomen dat het probleem van kwaad tot erger wordt en om ruimte te geven aan

'humanitarian agents and/or peacemakers to try to make things better' (blz. 191). (F.v.d.B.)

Chris J. Chulos & Timo Piirainen (eds): The Fall of an Empire, the Birth of a Nation. National Identities in Russia.

*Aldershot: Ashgate, 2000; vii + 227 blz.; 40,- pond sterling
ISBN 1-85521-902-6*

Deze bundel bevat tien essays van wetenschapslieden verbonden aan Finse universiteiten, een onderzoeker van het Finse ministerie van buitenlandse zaken en een medewerker van de Universiteit van Heidelberg, allen Rusland- of Oost-Europadeskundigen. Ze brengen vanuit uiteenlopende gezichtspunten (historisch, sociologisch, politiek en cultureel) het proces van identiteitsontwikkeling in hedendaags Rusland in kaart. Voor het eerst in zijn geschiedenis bestaat Rusland als een - zij het multinationale - natiestaat en niet langer als (de kern van) een *empire*. De artikelen zijn gegroepeerd rondom drie thema's: identiteitsvorming en ideologie in historisch perspectief; nationaliteitsbeleid en definitie van nationaliteiten; en contemporaine vormen van nationalisme. In dit kader komen kwesties aan de orde als de rol van het orthodoxe christendom, nationale mythen, de manier waarop het bolsjewistisch regime met zijn internationalistische ideologie omging met nationalistische sentimenten, de meer hedendaagse ingrediënten van nationalisme en etniciteit, tekenen van een 'conservatieve backlash', het probleem van de identiteiten in de Baltische landen en de erfenis van het sovjetregime waar het de positie van de Russische minderheden betreft. Elk artikel is voorzien van een omvangrijke verwijzing naar literatuur, waarvan uiteraard veel in de Russische taal. Een van de conclusies van het artikel over de 'conservatieve terugval' is dat de situatie in Rusland 'meer westers is' dan op het eerste gezicht lijkt. Als gevolg van de globalisering treden daar namelijk dezelfde

verschijnselen op als in het westen: economische polarisatie, sociaal darwinisme, de nieuwe filosofie van de ongelijkheid, speculatie, corruptie, georganiseerde misdaad, cynisme, rechtse 'backlash'-bewegingen, enz. Maar deze ontwikkeling treedt in Rusland (waar geen welzijnsstaat eerst te ontmantelen valt) veel scherper aan de dag en ze heeft ook een historische wortel: de *rule of law* is er een dode letter gebleven. In plaats daarvan heerste er het recht van de sterkste, d.w.z. van de jungle. De bundel is bedoeld voor al diegenen die op zoek zijn naar 'een dieper inzicht in de historische krachten en continuïteiten en de niet zelden tegenstrijdige onderstromen die aan de identiteit en gedragspatronen van het huidige Rusland als geopolitieke actor vormgeven'. (F.v.d.B.)

Alton Frye (Project Director): Humanitarian Intervention. Crafting a Workable Doctrine.

New York: Council on Foreign Relations Press, 2000; 94 blz.; ISBN 0-87609-269-5

Vier auteurs belichten het probleem van de gewapende humanitaire interventie in de vorm van een memoran-

dum dat zij zogenaamd in opdracht van de Amerikaanse president schrijven. Zo presenteert Arnold Kanter (verbonden aan de Rand Corporation en ex-Under Secretary of State) zich als *National Security Adviser* en zendt hij een memorandum over het onderwerp 'Gewapende Humanitaire Interventie', waarin hij onder meer vrij strikte richtlijnen ontwikkelt. Holly J. Burkhalter (verbonden aan Physicians for Human Rights en coördinator van de Campagne voor het uitbannen van landmijnen) noemt zich *Secretary of State*. Zij belicht de rol die de Verenigde Staten zouden moeten spelen in geval van massale moordpartijen en genocide. Een sleutelement van een nieuw beleid acht zij pogingen van de Amerikaanse kant het vermogen van de Verenigde Naties te vergroten op het gebied van preventie van, anticiperen op, en beantwoorden van misdaden tegen de menselijkheid. Zij acht het van vitaal belang dat de wereld weet hoe de Verenigde Staten op dergelijke misdaden reageren en zij is van mening dat bijstand aan burgers lang niet altijd gewapende interventie behoeft te zijn. Er zijn vele alternatieven, speciaal wanneer de Amerikanen ernst maken met een preventief beleid. Dov S. Zakheim

(Consultant to the Secretary of Defense) richt zich zogenaamd als minister van defensie tot de president. Hij meent dat humanitaire overwegingen alléén gewapende interventie niet rechtvaardigen. Ze kan slechts worden overwogen wanneer eigen belangen duidelijk op het spel staan of wanneer weigering in te grijpen het morele leiderschap van Amerika ten gronde zou richten. Stanley A. McChrystal (kolonel in het Amerikaanse leger) speelt de rol van *Chairman Chiefs of Staff* en bepleit een evenwichtig beleid van humanitaire interventie. Hij ontwikkelt een model van besluitvorming waartegen de Verenigde Staten het nemen van beslissingen kunnen afmeten. Volgens dit model zou het weinig waarschijnlijk zijn geweest dat Amerika zou hebben ingegrepen in Libanon in 1982, maar zou het dit wel hebben gedaan in Rwanda in 1994, terwijl 'Kosovo' een moeilijk geval zou zijn geweest. In bijlagen treft men onder meer de tekst aan van de 'Clinton-doctrine', zoals in 1999 uitgesproken na de oorlog in Kosovo, van het *White Paper* van 1997 waarin men de belangrijkste elementen aantreft van het humanitair interventiebeleid van de regering-Clinton. (F.v.d.B.)

Rob de Wijk

points to the fact that in the international debate on security threats after the end of the Cold War the risk of NATO member countries becoming involved in a large-scale international conflict has largely been discarded. This author, however, argues that the risk of an international clash has not disappeared, on the contrary. In fact, the year 1998 was a watershed and since then the risk of confrontations has grown, in particular because of a more pronounced unilateralist attitude on the part of the United States. Western actions may lead to misperceptions on the part of other states, so that Western states may become involved in conflicts against their will. To overcome this problem the author advocates a renewed effort to strengthen co-operative security. This would not be an impossible challenge because the institutional structure of UN, OSCE, NATO, the Euro-Atlantic Partnership Council and the Partnership for Peace is still available.