

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.

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

Redactie bureau

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

Abonnementen-administratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier € 53
Instelling € 60,90
Student € 43,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 23,- (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 76,25
Instelling € 86,-
Student € 64,-
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

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

Foto's omslag en binnenwerk

Rutger van Ha mersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud Januari 2005

COLUMN

Bart Tromp

Wat doen wij (nog) in Irak? 1

ARTIKELEN

Wim van den Doel

De leider van het Westen 3

Rob de Wijk & Peter van Ham

Strategische cultuur en de
transatlantische gedachte 8

Marc Bentinck

Investeren in de NAVO: *oefening
in Europees leiderschap* 12

Pepijn Terra

Draagt elkanders lasten:
*taakverdeling bij NAVO-
vredesoperaties* 20

Mehdi Amineh &

Henk Houweling

De Verenigde Staten en de
Europese Unie in Centraal-
Eurazië: *relaties met regionale
mogendheden* 24

Hans Schippers

Israël/Palestina: *een binationale
staat als oplossing?* 30

Lousewies van der Laan &

Laura Prat Bertrams

Mensenrechten zijn de kern
van Europa 35

Herman W. Hoën

Nog is de Unie niet verloren:
*de toetreding van Polen tot de
Europese Unie* 39

Paul Aarts, Gep Eisenloeffel

& Paul van Hooff

Het Iraakse fiasco: *strategie,
cultuur en de mogelijkheid
om te leren* 45

OPINIE

J.L.G. Tichelaar

De Verenigde Staten en
de oorlog in Irak:
voortschrijdend bederf 50

BOEKBESPREKINGEN

G.A.M. Strijards over

*Bijna ultiem handboek
Internationaal Gerechtshof* 54

Niel Walpot over

*Veelzijdig maar niet alzijdig
boek over internationale
betrekkingen* 55

SIGNALEMENTEN

58

SUMMARIES

60

Toegang tot digitale tekstbestanden via

www.internationalespectator.nl

Op deze site vindt u ondermeer

- Inhoud** – inhoudsopgave van het meest recent verschenen nummer, met voor abonnees volledige toegang tot de tekstbestanden
- Columns** – overzicht van de columns van de afgelopen 5 jaargangen
- Signalementen** – boeksignalementen van de afgelopen jaargang
- Agenda** – overzicht met activiteiten en bijeenkomsten
- Archief** – toegang tot tekstbestanden van de afgelopen jaargangen met zoekmogelijkheden op trefwoord/onderwerp en/of auteur

Wat doen wij (nog) in Irak?

De huidige Nederlandse politiek inzake Irak begon in september 2002 met een brief van minister De Hoop Scheffer waarin deze meedeelde dat voor een gewapend optreden naar de mening van de Nederlandse regering geen nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad noodzakelijk was, al achtte zij deze wel wenselijk.

Dit was een merkwaardige stellingname, alleen al omdat het kabinet-Balkenende I in het geheel niet van plan of bereid was alleen of in groepsverband tot zo'n gewapend optreden over te gaan. Begrijpelijk was zij alleen enigszins in een context waarin de Verenigde Staten steeds dreigender taal jegens Irak waren gaan gebruiken, waarbij in het algemeen over de rol van de Veiligheidsraad werd gezwegen.

Merkwaardig was de brief ook omdat van een serieuze argumentatie voor de beide erin vervatte meningen eigenlijk geen sprake was. Vandaar waarschijnlijk dat het Kamerlid Koenders vroeg deze voor te leggen aan de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken. De regering wees dit verzoek af; achteraf kon men vernemen dat bij het opstellen van de brief niet eens de eigen volkenrechtsdeskundigen van het ministerie waren geraadpleegd.

Vervolgens mocht het verbazing wekken dat deze brief op dat moment volstrekt onnodig was. In de boezem van de regering-Bush jr woedde nog volop de strijd over de vraag of de reeds besloten oorlog tegen Irak wel of niet over een met Veiligheidsraadresoluties geplaveide weg zou worden gestart, iets waarop de Britse regering ten zeerste aandrong. Wat de politieke betekenis of het politiek gewicht van zo'n brief in deze situatie zou kunnen inhouden, bleef raadselachtig.

Maar als de regering het nodig vond met dit standpunt voor de dag te komen, had het dan niet voor de hand gelegen eerst te beproeven of er in breder, Europees, verband steun voor te vinden was? Wat hebben al die betuigingen over nut en noodzaak van een GBVB voor zin, als bij de eerste de beste gelegenheid die oorlog en vrede betreft, Nederland een ongevraagde *Alleingang* maakt?

De voorbarige Nederlandse verklaring kreeg een ridicul karakter, toen Washington en Londen ons gidsland niet volgden en hun al voorgenomen oorlog toch wilden laten legitimeren door de Veilig-

heidsraad. Dat leidde tot onderhandelingen die als eerste – en uiteindelijk ook enige – resultaat hadden de aanvaarding van resolutie 1441, waarin het regime Saddam de wacht werd aangezegd inzake niet-nakoming van eerdere verplichtingen over vernietiging van zijn zg. 'massavernietigingswapens'.

Toen zij de oorlog tegen Saddam vier maanden later begonnen, hebben de Amerikanen en Britten het standpunt ingenomen dat resolutie 1441, in combinatie met eerdere, genomen vlak na de Golfoorlog, hen daartoe volkenrechtelijk legitimeerde. Dit is ook het nog steeds geldend standpunt van Den Haag, dat daarmee een stap terug heeft gezet na de boude verklaring van september 2002, zonder deze overigens in te trekken of niet meer van toepassing te verklaren.

Maar net als toen ontbreekt het nog steeds aan een serieuze argumentatie. Volkenrechtelijke jurisprudentie noch de tekst van resolutie 1441 of de context waarin deze tot stand kwam, steunt de stelling dat de resolutie Washington en Londen legitimeerde tot militaire agressie tegen Irak over te gaan. Het is uiterst dubieus resoluties die een decennium eerder in een heel andere situatie tot stand kwamen, en waarop geen beroep is gedaan om tot handelen tegen Irak over te gaan, veel later alsnog en voor een andere kwestie te gebruiken om gewapend optreden toe te staan.

Zwaarder weegt dat noch tekst noch context van resolutie 1441 ter legitimering van de oorlog kan worden aangevoerd. De context wordt allereerst gevormd door het debat over de ontwerpresolutie in de Veiligheidsraad. Niemand van de deelnemers aan dat debat vertolkte daarin het standpunt dat de uiteindelijk overeengekomen tekst een vrijbrief inhield om zonder nader besluit van de Raad tot gewapend optreden tegen het regime-Saddam over te gaan. De permanente vertegenwoordiger van de Verenigde Staten, John Negroponte, inmiddels ambassadeur in Irak, verklaarde zelfs *expressis verbis* dat, de tekst 'no hidden trigger' bevatte om een oorlog te beginnen. De tekst zelf bevestigde dat, door niet de formulering te gebruiken die standaard wordt gebezigd in resoluties die gebruik van militair geweld legitimeren.

De sterkste contextuele aanwijzing dat resolutie 1441 géén legitimatie voor militair optreden be-

vatte, is echter het Brits en Amerikaans optreden zelf in de eerste maanden van 2003 geweest. Bush en Blair zetten toen immers alles op alles om een tweede resolutie door de Veiligheidsraad te doen aanvaarden, die wél een mandaat voor oorlog zou behelzen. Die moeite hadden ze zich vanzelfsprekend kunnen besparen, als ze toen, net als Den Haag, ervan overtuigd waren geweest dat resolutie 1441 hen machtigde een oorlog te beginnen.

Ondanks de ongehoorde druk die zij op andere leden van de Raad uitoefenden, bleven de meeste leden ervan overtuigd dat hier van een *casus belli* in termen van het VN-Handvest geen sprake was. Deze zou immers alleen maar een rechtstreekse bedreiging van de vrede door Irak kunnen zijn, die er klaarblijkelijk niet was; zoveel hadden de VN-inspecties toen al duidelijk gemaakt.

Uiteindelijk waren alleen Spanje (toen nog wel) en Bulgarije (in VN-kringen bekend als 'the Quiet American') bereid de ontwerp-resolutie te steunen. Een Frans veto, waarover wel is gespeculeerd, kwam helemaal niet aan de orde. Indien aan de Veiligheidsraad voorgelegd, zou de ontwerp-resolutie verworpen zijn met vier stemmen voor en elf tegenstemmen of onthoudingen. Om zo'n verpletterende nederlaag te ontlopen zagen Bush en Blair ervan af de resolutie in te dienen en begonnen zij enkele dagen later de aanval op Irak, er zich nu op beroepend dat resolutie 1441 toch wel ruimte bood dat te doen.

Zo kwamen ze weer op één lijn met ons land, dat weliswaar niet aan de oorlog wilde deelnemen, maar daarna wel bereid was voor zes maanden troepen te sturen naar het rustigste deel van Irak, buiten het door Koerden beheerste territorium. Niet met een gevechtstaak; tenslotte was president Bush jr niet veel eerder in een matrozenpak uit een helikopter op het dek gesprongen van een vliegdekschip enkele mijlen buitengaats de kust van Californië, om aldus voor de camera's het einde van de oorlog ('major combat') in Irak te proclameren. De Nederlandse troepen zouden orde en rust handhaven, tijdens de overgangsperiode naar normalisering, waarna deze taken door Irakezen zelf zouden worden vervuld.

Ook nu deed de Den Haag *niets* om tot afspraken in een breder, Europees, verband te komen. De zes maanden werden verlengd, want de Amerikaanse regering verprutste in de eerste maanden van de 'vrede' al haar toch al fragiele kansen. Haar enige voorbereiding op de situatie na 'beëindiging' van 'grootschalige gevechten' lijkt te hebben bestaan uit oefeningen van Bush in het zwembad van het Witte Huis, voor het geval de president naast het vliegdek zou springen.

Tegen het eind van de eerste verlenging meldde minister Kamp trots dat 'onze' taak erop zat. Er waren bijna 3.000 Irakezen opgeleid om de politie-

en grensbewakingstaken van de Nederlandse eenheid over te nemen. Daarop volgde weer verlenging, omdat de toestand in Irak steeds verder verslechterde, waardoor de uitgangspunten op basis waarvan tot de oorspronkelijke uitzending was besloten, geheel ondergraven waren. Een aanmerkelijk ontuchtterde minister Kamp stelde nu na een bezoek aan Irak vast dat de betrouwbaarheid en kwaliteit van de opgeleide Irakezen tamelijk te wensen overlieten.

De laatste verlenging loopt nu tot maart 2005, met als argument dat de voor 30 januari vastgestelde verkiezingen moeten worden afgewacht. De Verenigde Staten vinden dat niet leuk. De 'coalitie' van bezettingstroepen wordt zo kleiner en kleiner. Dat ondermijnt niet alleen de door Washington gepropageerde voorstelling van zaken dat de Amerikanen en Britten in hun Iraakse avontuur metterdaad internationaal breed gesteund worden. Het vergroot ook de feitelijke problemen van een grote mogendheid die dacht deze oorlog op een koopje te kunnen voeren, door het aantal troepen tot het voor een overwinning minimaal noodzakelijke te beperken. Dat was veel te weinig om vrede te stichten en te handhaven, als Amerikaanse troepen daartoe al in staat zouden kunnen zijn in het Midden-Oosten – iets waarvoor elke empirische evidentie ontbreekt. Zo gezien dwingt het Nederlandse vertrek in maart het Pentagon nog eens anderhalf bataljon eigen troepen te sturen, eenheden die de overbelaste Amerikaanse strijdkrachten niet gemakkelijk kunnen vrijmaken.

Er gaan dus alweer stemmen (VVD) en een stemmetje (minister Bot) op om het verblijf van een Nederlands militair detachement na maart nog eens te verlengen. Wie verwacht – als de verkiezingen in Irak al een minimaal open en eerlijk karakter dragen – dat daarna de voornaamste problemen voorbij zijn, is een wereldvreemdeling. Maar voortgezette Nederlandse deelname aan wat allang een gehate Amerikaanse bezetting is geworden, dient geen enkel doel. H.J. Schoo gaf indertijd in *de Volkskrant* een *realpolitisch* argument voor de Nederlandse deelname aan de 'coalitie' in Irak: het ging er niet om Irak te helpen, het ging erom Amerika te behagen. Dat argument verkeert in zijn tegendeel als het onvermijdelijke moment komt dat Nederland ermee ophoudt.

Ook nu weer is van een heldere Nederlandse politiek inzake Irak, met een duidelijk doel en een grondige fundering, géén sprake. De Nederlandse troepen aldaar kunnen zich verder gaan oefenen op het 'We are here because we are here', uit de fameuze musical over de Eerste Wereldoorlog *O what a lovely war*.

Bart Tromp is bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en als Senior Research Fellow verbonden aan het Instituut Clingendael.

De leider van het Westen

Sedert de Tweede Wereldoorlog kiest de Amerikaanse bevolking iedere vier jaar niet alleen de Amerikaanse president, maar ook de leider van de Westerse wereld. Na het einde van de Koude Oorlog voelen Europeanen zich echter steeds ongemakkelijker bij de gedachte dat de leider van het Westen in het Witte Huis zetelt. Wist Bill Clinton door zijn persoonlijke charisma dit ongemak nog enigszins teniet te doen, sinds in 2001 George W. Bush in Washington de scepter ging zwaaien, was er onder de Europese bevolking weinig begrip meer voor het Amerikaans buitenlands beleid. Amerika leek zich van Europa te vervreemden. De grote protesten die op 15 februari 2003 in diverse Europese hoofdsteden plaatsvonden tegen de op handen zijnde Amerikaanse inval in Irak, werden daarbij door Europese intellectuelen als Jürgen Habermas en Jacques Derrida gezien als de werkelijke 'wedergeboorte van Europa'.¹

Tal van politieke waarnemers meenden dat het einde van het Westerse bondgenootschap nabij was of vonden dat Europa zich uit dit bondgenootschap moest terugtrekken. In Nederland noemde de Amsterdamse hoogleraar Karel van Wolferen in zijn pamflet-achtig boek *De ondergang van een wereldorde* de regering-Bush verantwoordelijk voor de 'ondergang van een wereldorde' en het 'einde van "het Westen"'. In zijn ogen was er in Amerika een 'reactionaire' oftewel 'premoderne partij' aan de macht gekomen, die geloofde in de 'romantische fantasie' van het vrije, ondernemende individu en die zorgde voor de 'onderdrukking van de vrijheid van meningsuiting' en de 'intimidatie en het opschorten van burgerlijke vrijheden'.² Na de herverkiezing van Bush riep Van Wolferen Europa op tot het maken van 'dramatische keuzes, om de relatief stabiele wereldorde niet verder in gevaar te brengen'. Hoe sneller Europa de Verenigde Staten links zou laten liggen en een coalitie zou vormen met onder meer Japan, India, Canada, Rusland en Brazilië, hoe beter.³

Volkshistoricus Geert Mak zag tijdens zijn reis door de Verenigde Staten, waarvan hij een verslag publiceerde onder de veelzeggende titel 'Reizen door een krakend imperium', vooral 'afgeleefde gezichten, schuwe kinderen, vermoeide vrouwen, doffe ogen zoals je die in vergeten Russische dor-

pen ziet, krukken, rolstoelen, vetzucht'. Volgens hem waren de Amerikanen blijven hangen in de jaren zeventig en hadden zij verzuimd het moderniseringsproces door te maken, zoals zich dat in Europa en Azië had voltrokken. 'De Europeanen zijn met veel moeite bezig een nieuwe balans te zoeken tussen nationale belangen en internationale samenwerkingsvormen – de enige manier om de grote vraagstukken van de komende jaren aan te pakken. De Aziaten volgen de Europeanen daarin. In de VS moet het denken daarover – althans buiten de elite – nog beginnen.'⁴

Ook andere analisten zagen een steeds grotere kloof tussen Europa en de Verenigde Staten ontstaan. Hun analyses, zoals die van Robert Kagan (*Of Paradise and Power*) en Charles A. Kupchan (*The End of the American Era*) werden aan beide zijden van de Atlantische Oceaan goed verkocht, driftig gelezen en uitgebreid geciteerd. 'The next clash of civilizations will not be between the West and the rest but between the United States and Europe,' verklaarde Kupchan in een artikel in *The Atlantic Monthly* van november 2002. In tegenstelling tot Kagan zag Kupchan overigens een krachtig Europa ontstaan.

Heeft het wel zin over het Westen te spreken als een beschaving?

Niet alleen evenaarde de Europese Unie bijna de economische prestaties van de Verenigde Staten, de Europeanen waren ook bezig hun eigen Europees buitenlands beleid vorm te geven en bedreigden met de euro de suprematie van de dollar. Net zoals Kagan zag ook Kupchan twee verschillende politieke culturen in respectievelijk Europa en de Verenigde Staten en de verschillen namen toe: 'A once united West appears well on its way to separating into competing halves.'⁵

De vraag is nu of met de herverkiezing van George Bush in november 2004 het lot van het Westen definitief bezegeld is. Bewegen Amerika en Europa zich inderdaad in een totaal verschillende richting, zodat zij weinig meer met elkaar

gemeen hebben? Het zijn vragen die zeker voor de historicus lastig te beantwoorden zijn, omdat hij nu eenmaal als geen ander weet hoe grillig en weinig voorspelbaar de geschiedenis kan zijn. Een begin van een antwoord kan wellicht gevonden worden door zich eerst af te vragen wat er nu eigenlijk onder het begrip 'het Westen' moet worden verstaan.

'Het Westen'

De begrippen 'het Westen' of 'de Westerse wereld' worden frequent gebruikt, maar helaas steeds weer met een andere betekenis. Voor sommigen is 'het Westen' de benaming van een *afzonderlijke beschaving*, die zich volgens bijvoorbeeld Samuel Huntington van andere beschavingen onderscheidt door de erfenis van de klassieke oudheid, het rooms-katholieke en protestantse christendom, de veelheid van gesproken talen, de scheiding tussen kerk en staat, de centrale plaats die het recht in de samenleving inneemt, de veelheid van sociale groepen, de vertegenwoordigende politieke en bestuurlijke lichamen en het individualisme.⁶ Voor anderen is het Westen een beperkter begrip en heeft het slechts betrekking op de politieke en militaire alliantie zoals die na de Tweede Wereldoorlog tussen Europa en de landen van Noord-Amerika is ontstaan. Weliswaar is deze alliantie in de ogen van sommigen ook een 'waardengemeenschap', maar in de eerste plaats zou er slechts sprake zijn van een *politieke constructie*, die onder bijzondere omstandigheden ontstaan is. Het politieke Westen was, met andere woorden, een produkt van de Koude Oorlog, en het einde van dit conflict betekende daarom vanzelf het begin van de ondergang van deze constructie.⁷

Heeft het zin over het Westen te spreken als een beschaving? Vanaf de achttiende eeuw dachten Europese denkers in ieder geval van wel. Van Montesquieu tot de Duitse socioloog Max Weber gaven zij het Westen eigen kenmerken, waarbij moderniteit en rationalisme steevast belangrijke elementen waren. Of de Nieuwe Wereld tot dit Westen gerekend moest worden, was een andere vraag. Lange tijd haalden Europese denkers hun neus op voor de Nieuwe Wereld in het algemeen en de Verenigde Staten in het bijzonder. Voor iemand als Hegel was het Amerikaanse continent de ultieme periferie en waren Amerikanen slechts 'onverstane kinderen, die van dag tot dag voortleven, verwijderd van hogere gedachten en doelen'.⁸ De voorvechters van de Amerikaanse revolutie keken

op hun beurt weer neer op het corrupte en weinig democratische Europa. Deze wederzijdse afkeer bleef bestaan tot in de twintigste eeuw, waarin Europese cultuurpessimisten Amerika gingen zien als het afkeurenswaardige model van de toekomstige onpersoonlijke en mechanische samenleving. De oproep van de Amerikaanse journalist Walter Lippmann in 1917 te komen tot een *Atlantic Community*, kreeg daarom weinig handen op elkaar.⁹ De transatlantische kloof die met de Amerikaanse revolutie was ontstaan, bleef lange tijd een feit.

Slechts de opkomst van het nationaal-socialisme en fascisme deed sommigen in de Westerse wereld beseffen dat de democratische samenlevingen in Europa en Noord-Amerika fundamentele democratische waarden met elkaar deelden. Deze democratische waarden werden door het fascisme en nationaal-socialisme ernstig bedreigd. Voor velen in Europa vormden deze rechts-autoritaire ideologieën immers reële alternatieven voor de Westerse democratie, veel meer dan het communisme ooit zou zijn. Er was in Europa in de jaren dertig dan ook sprake van een *War against the West*, zoals de titel luidde van een in 1938 in Londen verschenen boek van de Hongaarse filosoof Aurel Kolnai.¹⁰

In Nederland waarschuwde in 1939 Jacques de Kadt voor hetgeen Europa te wachten stond. Voor hem konden democratie en dictatuur niet naast elkaar bestaan en was een oorlog onvermijdelijk. Groot-Britannië en Frankrijk waren echter te verzwakt om het Westen te verdedigen.¹¹ Gelukkig waren de Verenigde Staten er nog. 'Thans ligt het zwaartepunt duidelijk in Amerika,' zo schreef De Kadt. 'Het initiatief berust niet langer bij Engeland, laat staan Frankrijk – de leiding van de westerse beschaving is aan Amerika gekomen.'¹²

Het besef dat de Westerse wereld gemeenschappelijke belangen had en gezamenlijk de democratische maatschappelijke orde moest verdedigen, ontstond dus langzaam maar zeker aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog. Na de Japanse aanval op Pearl Harbor zouden uiteindelijk ook de Verenigde Staten de strijd aanbinden tegen het rechts-autoritaire gevaar. Eindelijk was er sprake van een Westers bondgenootschap. De oorlogsdoelen van dit bondgenootschap waren in augustus 1941 in de baai van Placentia voor de kust van Newfoundland in het zogeheten *Atlantic Charter* neergelegd. Hierbij werd het principe van vrijhandel omarmd, alsmede het streven naar betere arbeidsvoorwaarden

en sociale zekerheid. Twee van Roosevelt's befaamde vier vrijheden, de *freedom from fear* en de *freedom from want*, werden met name genoemd, net zoals de vrijheid van scheepvaart en het beginsel van ontwapening. Een belangrijk punt was ten slotte het vastleggen van het zelfbeschikkingsrecht.¹³

Een waardengemeenschap levert echter niet vanzelf een politiek bondgenootschap op. Dat was vóór de Tweede Wereldoorlog gebleken en dat bewees ook de geschiedenis onmiddellijk erna. Voor veel Amerikanen lag het voor de hand na de Duitse nederlaag zich weer op het eigen continent terug te trekken. De steeds duidelijker sovjetdreiging en herhaalde verzoeken van West-Europese regeringen tot steun deden de Amerikaanse regering uiteindelijk anders besluiten. De Verenigde Staten namen de leiding van de Westerse wereld op zich. De gebeurtenis die dit laatste symboliseerde, was de ondertekening van het Noord-Atlantisch-verdrag in 1949. Hierbij werden er roerende woorden gesproken. Zo noemde de Belgische minister-president Paul-Henri Spaak haar 'an act of faith in the destiny of Western civilization' en was volgens de Britse minister van buitenlandse zaken Ernest Bevin het Westen eindelijk 'a cohesive organism' geworden, 'determined to fulfil its great purpose'.¹⁴

Het Westen na de Koude Oorlog

De Koude Oorlog en het Duitse vraagstuk gaven de internationale politiek van de Westerse democratieën in de tweede helft van de 20ste eeuw een duidelijke richting. De 'waardengemeenschap' was tevens een belangengemeenschap geworden. Twee van de belangrijkste redenen waarom het tot een Atlantisch bondgenootschap was gekomen, waren 'to keep the Russians out and the Germans down'.

Dit wil natuurlijk niet zeggen dat de Atlantische bondgenoten voortdurend in grote harmonie met elkaar omgingen. Vaak werd de noodklok over het bondgenootschap geluid.¹⁵ Zo stonden in diverse dekolonisatieconflicten de Verenigde Staten en enkele Europese landen recht tegenover elkaar, zoals Nederland ten tijde van de oorlog in Indonesië en met betrekking tot de kwestie-Nieuw-Guinea merkte. Anthony Eden en Guy Mollet werden onaangenaam verrast door het Amerikaanse mes in de Britse en Franse rug tijdens de Suezcrisis, terwijl De Gaulle en Adenauer mede werden gedreven door gedeeld wantrouwen over de Amerikaanse politiek bij het sluiten van het Élysée-verdrag in 1963. Helmut

Schmidt had vanwege de Amerikaanse beslissingen inzake de neutronenbom nog minder respect voor Jimmy Carter dan Gerhard Schröder voor George Bush, terwijl Ronald Reagans politiek in veel Europese hoofdsteden met argusogen werd bekeken. Steeds was het echter de dreiging van de Sovjetunie, die het Atlantisch bondgenootschap bijeenhield en ervoor zorgde dat meningsverschillen niet op de spits werden gedreven. Dit samenbindend element is na het einde van de Koude Oorlog verdwenen. Sterker nog: ook het Duitse vraagstuk lijkt te zijn opgelost, nu Duitsland hecht in de EU is verankerd en het zijn eigen munt heeft ingeruild voor de euro.

Er blijkt nog wel degelijk zoets als een Westerse belangengemeenschap te bestaan.

In de wereld na de Koude Oorlog gingen Europeanen naarstig op zoek naar hun *identiteit* en naar hun *gemeenschappelijke waarden*. Dat deze zoektocht nog niet is beëindigd, bewees het Nederlandse EU-voorzitterschap door op 7 september 2004 een conferentie te organiseren over 'The politics of European values'. Premier Balkenende noemde tijdens deze conferentie de EU 'een gemeenschap van waarden', die het produkt was van 'de ideeën van de klassieken, het Christendom, het Jodendom, het humanisme en de Verlichting'.¹⁶ Balkenende sloot hierbij aan bij de opmerkingen van o.a. Vaclav Havel, die tijdens een toespraak voor het Europese Parlement in 2000 verklaarde dat de Europeanen met elkaar de volgende zich in de loop van de Europese geschiedenis ontwikkelde waarden deelden: 'respect voor het individu en voor de menselijke vrijheden, rechten en waardigheid; het principe van solidariteit, de rechtsstaat, de bescherming van minderheden, democratische instituties, scheiding der machten, respect voor privé-bezit en ondernemerschap, de markteconomie en de *civil society*'.¹⁷

Voor sommigen in Europa hebben dergelijke definities het probleem dat zij niet zozeer de Europese waardengemeenschap definiëren, maar de kenmerken van de gehele Westerse beschaving opsommen. Personen als Habermas en Derrida zoeken daarentegen naarstig naar *typisch Europese* karakteristieken voor Europa, waarbij zij zich gaarne tegen de Verenigde Staten afzetten. Zo zou er in Europa – in

tegenstelling tot in de Verenigde Staten – een duidelijke scheiding van kerk en staat bestaan, zouden Europeanen vertrouwen in de staat, zou het Europese politieke systeem kritisch staan tegenover het kapitalisme, zou er in Europa onderlinge solidariteit heersen, bestond er in Europa geen doodstraf en hadden de Europeanen de oorlog definitief overwonnen.¹⁸

Nu is de analyse van Habermas en Derrida niet geheel op drijfzand gebouwd (er bestaan inderdaad verschillen tussen Europa en Amerika), maar bij nadere bestudering tevens gebaseerd op een nogal karikaturale weergave van zowel de Amerikaanse als Europese samenleving. Net zoals in Europa er over allerlei zaken verschillend wordt gedacht, verschillen ook de Amerikanen over veel zaken van mening. De politieke cultuur van het Poolse platteland is daarbij een andere dan die van de Amsterdamse grachtengordel, net zoals een boer uit de Amerikaanse *Mid-West* over veel kwesties anders denkt dan een verlichte academicus aan de Amerikaanse west- of oostkust. Hierbij moet het feit dat de Amerikaanse bevolking religieuzer is dan de bevolking van de meeste Europese landen, niet overschat worden. Weliswaar gaat een relatief groot percentage van de Amerikanen regelmatig naar de kerk, dit betekent niet dat zij er radicaal andere opvattingen op na houden als de Europeanen. Zo is het percentage Amerikanen dat sterk tegen het homo-huwelijk gekant is gedaald van 41% in 1996 tot 30% in 2003. Het Amerikaanse religieuze landschap wordt daarbij steeds diverser en pluriformer, waarbij het orthodoxe protestantisme en katholicisme een minderheidspositie inneemt, net zoals dat in Europa het geval is.¹⁹ Het schetsen van tegenstellingen tussen 'Europa' en 'Amerika' krijgt uiteindelijk iets kunstmatigs, waarbij het feit dat zowel de Verenigde Staten als de meeste Europese landen liberale en democratische samenlevingen zijn, met de door Balkenende en Havel geformuleerde kenmerken, voor het gemak maar wordt vergeten.²⁰

Het bestaan van een Westerse waardengemeenschap kan dus moeilijk ontkend worden, maar dit leidt niet vanzelf tot een bondgenootschap. Hiervoor moeten er ook gemeenschappelijke belangen zijn. Toen op 11 september 2001 twee vliegtuigen zich in de torens van het *World Trade Center* in New York boorden, leek het erop alsof iedereen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan plots weer beseftte dat de Verenigde Staten en Europa inderdaad gemeenschappelijke belangen in de wereld hadden te verdedigen. De terroristische aanslag van

'9/11' was dan ook deels gericht op de hoofdstad van de gehele westerse wereld, New York, en op een gebouw, het *World Trade Center*, dat voor deze westerse wereld symbool kon staan. 'Nous sommes tous Américains,' schreef Jean-Marie Colombani dan ook in een hoofdartikel in *Le Monde*. De Duitse bondskanselier Schröder verklaarde zich onmiddellijk solidair met het Amerikaanse volk en noemde de aanslag een 'Kriegserklärung gegen uns alle'; andere Europese leiders volgden spoedig. De NAVO besloot verder voor de eerste maal in haar geschiedenis dat het bondgenootschap was aangevallen in de zin van artikel 5 van het Noord Atlantisch-verdrag. Er had, met andere woorden, een aanval op alle bondgenoten plaatsgevonden, die vervolgens hun absolute steun aan de Verenigde Staten toezegden.

Hoe de geschiedenis verder is gegaan, mag bekend worden verondersteld. Aan beide zijden van de Atlantische Oceaan leek het alsof men de kunst van de diplomatie geheel verleerd had en de Westerse wereld raakte over de oorlog tegen het régime van Saddam Hoessein diep verdeeld. Maar is er nu werkelijk sprake van het ontstaan van een onoverbrugbare transatlantische kloof? Betekende het optreden van Bush inderdaad het einde van 'het Westen'? Waren de Verenigde Staten het Rome en was Europa niet langer het Griekenland, maar het Byzantium van de 21ste eeuw?²¹

Indien het lastig is om het bestaan van een Westerse *waardengemeenschap* te ontkennen en het daarbij eenvoudig is te constateren dat de Westerse landen *gemeenschappelijke belangen* hebben te verdedigen en door bijvoorbeeld islamitische terroristen als *Westerse gemeenschap* worden aangevallen, dan lijkt het onvermijdelijk te concluderen dat er nog steeds een Westerse belangengemeenschap bestaat. Zowel de Verenigde Staten als Europa hebben belang bij het bevorderen van de democratie, de mensenrechten en de vrije-markteconomie in de wereld. Het moet hierbij voor Bush duidelijk zijn geworden dat een superieure militaire macht niet voldoende is om deze doelstellingen te verwezenlijken. De inzet van c. 130.000 modern bewapende Amerikaanse militairen maakt van Irak nog geen stabiele democratie. Daarvoor is veel meer nodig en vooral de hulp en steun van bondgenoten. De meest voor de hand liggende partner is Europa, dat invloed in de wereld heeft, over aanzienlijke economische en financiële middelen beschikt en waar uiteindelijk dezelfde ideeën leven over de wijze waarop de wereld moet worden ingericht.

Op zijn beurt kan het militair machteloze Eu-

ropa voorlopig niet zonder de Verenigde Staten. De Frans-Duitse koers ten tijde van de oorlog in Irak, die een geheel los van Amerika opererend Europa trachtte te bouwen op basis van anti-amerikanisme, is dan ook gevaarlijk. President Bush zei zo: 'When Europe and America are divided, history tends to tragedy. When Europe and America are partners, no trouble or tyranny can stand against us.'²² Het is aan de leiders van de lidstaten van de Europese Unie én aan de Amerikaanse president om het Atlantisch bondgenootschap weer nieuw leven in te blazen. Het is in ieder geval in het belang van Europa dat de Amerikanen in 2008 gewoonweg weer de leider van de gehele Westerse wereld kiezen.

Noten

- 1 <http://www.burgerschapskunde.nl/derrida.html>
- 2 Karel van Wolferen, *De ondergang van een wereld-orde*, Amsterdam/Antwerpen, 2003, blz. 15, 34, 37, 42, 53, 55, 86, 150-151, 155, 187-188, 316-330.
- 3 Karel van Wolferen, 'Europa moet de fantasiewereld van Bush de rug toekeren', in: *NRC Handelsblad*, 20 november 2004.
- 4 Geert Mak, 'Reizen door een krakend imperium', in: *De Groene Amsterdammer*, 29 oktober 2004.
- 5 Charles A. Kupchan, 'The End of the West', in: *The Atlantic Monthly*, november 2002.
- 6 Samuel P. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, 1996, blz. 69-72.
- 7 Owen Harries, 'The collapse of "the West"', in: *Foreign Affairs*, 72, 1993, IV, blz. 41-53.
- 8 Jan Willem Schulte Nordholt, *De mythe van het Westen. Amerika als laatste wereldrijk*, Amsterdam, 1992, blz. 113.
- 9 Walter Lippmann, 'The defense of the Atlantic world', in: Walter Lippmann, *Early writings*, New York, 1970, blz. 69-75. Vgl. Ronald Steel, *Walter Lippmann and the American century*, New York, 1981, blz. 111.
- 10 Aurel Kolnai, *The war against the West*, Londen, 1938.
- 11 J. de Kadt, *Het fascisme en de nieuwe vrijheid*, Amsterdam, 1939, blz. 305.
- 12 *Ibid.*, blz. 315, 321 en 325.
- 13 Zie bijv. Warren F. Kimball, *Forged in War. Roosevelt, Churchill, and the Second World War*, New York, 1997, blz. 97-103; Theodore A. Wilson, *The First Summit: Roosevelt and Churchill at Placentia Bay, 1941*, Lawrence, 1991.
- 14 Christopher Coker, *Twilight of the West*, Boulder, Co./Oxford, 1998, blz. 60.
- 15 Vgl. Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945. From 'Empire' by invitation to transatlantic drift*, Oxford/New York, 2003, blz. 4-5 en 19-20.
- 16 Inleiding van premier dr J.P. Balkenende, conferentie 'The politics of European values', Den Haag, 7 september 2004 (<http://www.minaz.nl/data1094547435.pdf>).
- 17 'Address by Vaclav Havel President of the Czech Republic before the members of the European Parliament', Straatsburg, 16 februari 2000 (http://old.hrad.cz/president/Havel.speeches/2000/1602_uk.html).
- 18 <http://www.burgerschapskunde.nl/derrida.html>
- 19 <http://pewforum.org/publications/surveys/green-full.pdf>; Diana L. Eck, *A New Religious America How a 'Christian Country' Has Become the World's Most Religiously Diverse Nation*, San Francisco, 2002.
- 20 Vgl. Timothy Garton Ash, *Free world. Why a crisis of the West reveals the opportunity of our time*, Londen/New York, 2004, blz. 54-94.
- 21 Charles A. Kupchan, *The end of the American era. U.S. foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century*, New York, 2002, blz. 153.
- 22 'Remarks by the President in Address to Faculty and Students of Warsaw University', 15 juni 2001 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/print/20010615-1.html>).

Dr Wim van den Doel is hoogleraar Algemene Geschiedenis aan de Universiteit Leiden.

Strategische cultuur en de transatlantische gedachte

Elke Nederlandse regering bevestigt de NAVO als hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Een belangrijke reden waarom Nederland voor de NAVO kiest, is Washingtons leiderschap. Door het spelen van de transatlantische kaart worden de Verenigde Staten immers bij Europa's veiligheid betrokken, waardoor Den Haag meer invloed kan uitoefenen op de politiek van de continentale grote mogendheden Frankrijk en Duitsland. Tijdens de Koude Oorlog heeft Nederland deze klassieke 'balance of power'-politiek lange tijd gevoerd, en met enig succes. Na 1989 hebben de Verenigde Staten hun strategische prioriteiten echter herzien. Nu Europa niet langer wordt bedreigd, richt Washington zich op andere delen van de wereld: de Korea's, Taiwan en China, de olierijke regio van de Kaspische Zee, het Midden-Oosten, en Zuid-Amerika. Tijdens de Koude Oorlog waren er meer dan 300.000 Amerikaanse troepen op het Europese continent gestationeerd, hetgeen over tien jaar zal worden teruggebracht naar zo'n 70.000.¹ Deze cijfers weerspiegelen Europa's slinkende strategische betekenis.

De nieuwe lidstaten van de EU ruilen hun moderne wereldvisie al geleidelijk in voor een post-moderne Europese identiteit.

De val van de Berlijnse Muur heeft ook andere, veelal veronachtzaamde ontwikkelingen op gang gebracht die verreikende gevolgen hebben voor de transatlantische betrekkingen, en dus ook voor Nederlands rol als 'trouwe bondgenoot' van de Verenigde Staten. Het gaat hier om het toenemend belang van politieke en strategische cultuur. Politieke cultuur kan worden gedefinieerd als het geheel van politieke codes, regels en opvattingen over internationale orde en samenwerking,² terwijl strategische cultuur kan worden omschreven als de tradities, waarden en het beleid ten aanzien van het gebruik van (militair) geweld.³ Zowel de politieke als strategische cultuur is geworteld in de geschiedenis

van een land en de traditie waartoe het behoort. Het is nu de vraag of de politieke en strategische cultuur van 'het Westen' nog wel voldoende cohesie verschaft om de oplopende transatlantische spanningen te weerstaan. Mocht dit niet langer het geval zijn, dan staat daarbij niet alleen de transatlantische gedachte op het spel, maar tevens de toekomst van de NAVO.

De joods-christelijke traditie en de NAVO

De Britse premier Tony Blair verklaarde in juni 1999: 'War is never civilised, but war can be necessary to uphold civilisation.'⁴ Daarmee werd de NAVO na de Kosovo-oorlog geafficheerd als de centrale steunpilaar en beschermer van Westerse belangen en waarden. Samuel Huntington had dit eerder al duidelijk verwoord: 'NATO is the security organization of western civilization.'⁵ Deze gedachte is nu algemeen gemeengoed geworden. De Amerikaanse president George Bush verklaart daarom onomwonden dat de 'war on terror' gevoerd wordt om de Amerikaanse – c.q. Westerse – beschaving tegen 'het Kwaad' te verdedigen. Deze discussie over de rol van waarden en beschaving in de internationale politiek is op gang gebracht door het spraakmakende werk van Huntington en Robert Kagan.⁶ Terwijl Huntington 'het Westen' ziet als een coherente politieke entiteit, benadrukt Kagan juist de culturele verschillen tussen Amerika en Europa. Het moge duidelijk zijn dat de Westerse wereld behoort tot de joods-christelijke traditie of beschaving. Maar daarbinnen zijn in de loop der tijd twee varianten ontstaan die de politieke en strategische cultuur hebben bepaald: de *Europese* en de *Amerikaanse* variant. De Europese Unie heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een postmodern systeem, gekenmerkt door sterke instituties, afkalkend nationalisme en uitgeholde nationale soevereiniteit, hetgeen zich uit in een algemeen gebrek aan *der Wille zur Macht*. De Verenigde Staten zijn daarentegen een moderne staat gebleven, die zonder blikken of blozen het nationale belang voorop, stelt en militaire macht als een vanzelfsprekend verlengstuk ziet van diplomatie. Deze verschillen zijn na de terreuraanslagen van 9/11 niet alleen duidelijker naar voren gekomen,

maar tevens veel belangrijker geworden. De vraag hoe de 'nieuwe' dreigingen, zoals internationaal terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens, kunnen worden aangepakt, wordt bekeken door de lens van de strategische cultuur. Wat is de rol van conflictpreventie, internationaal recht en instituties, en wanneer kan – of moet – militair geweld worden overwogen? De antwoorden op deze vragen worden voor een belangrijk deel ingegeven door de ervaringen die een land door de eeuwen heen heeft gemaakt, zowel in de binnen- als buitenlandse politiek. En die ervaringen zijn in Europa geheel anders geweest dan in de Verenigde Staten, hetgeen nu op zo'n pijnlijke wijze tot uiting komt in Irak.

Het is daarbij interessant te zien hoe de nieuwe EU-lidstaten langzaam hun moderne wereldvisie inruilen voor Europa's postmoderne identiteit. Na decennia van sovjetonderdrukking koesteren de Centraal-Europese landen hun hervonden nationale soevereiniteit en ze zijn daardoor terughoudend daar per direct weer afstand van te doen. De 'nieuwe' Europeanen voelen zich vooralsnog meer verwant met de Amerikaanse politieke cultuur dan met het 'oude' (maar ook zeer welvarende en nabijgelegen) postmoderne Europa. Voor alle Europeanen – 'oud' én 'nieuw' – geldt echter dat de culturele afstand tussen Europa en Amerika gestaag groeit, wat vérgaande geopolitieke gevolgen heeft. De transatlantische samenwerking krijgt daardoor immers een smallere culturele basis, en wordt vaker teruggebracht tot pragmatische, economische en (geo)politieke overwegingen. Dat dit negatieve gevolgen heeft voor de NAVO als traditionele 'waardengemeenschap' behoeft nauwelijks betoog.

Alvorens in te gaan op de transatlantische verschillen, is het nuttig even stil te staan bij de vraag waarom politieke cultuur en de varianten van de joods-christelijke traditie een steeds belangrijker rol spelen in de transatlantische verhoudingen. Ook hier vormt het einde van de Koude Oorlog het antwoord. Ten eerste werden door het wegvallen van 'de vijand' de eigen waarden – vooral vrijheid en democratie – de enig bruikbare leidraad voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van zowel de Verenigde Staten als de EU. Ten tweede werd dit versterkt door de wederopleving van de godsdiensten met een sterke zendingsdrang: het christendom en de islam. Deze conservatief-religieuze heroriëntatie ging aan de postmoderne EU goeddeels voorbij, maar is nog steeds sterk voelbaar in

de Verenigde Staten en de islamitische wereld. De gebeurtenissen van 9/11 en de oorlogen die sindsdien in Afghanistan en Irak woeden, moeten dan ook binnen deze nieuwe context worden beschouwd.

Tot slot is de Koude Oorlog afgelost door een unipolaire wereld met de Verenigde Staten als *primus inter pares*. Het staat Amerika nu vrij een assertief en ideologisch getint buitenlands beleid te voeren zonder zich aan vriend of vijand veel gelegen te laten liggen. Maar de beelden uit Irak en Afghanistan herinneren ons dagelijks aan het felle verzet tegen deze nieuwe *Pax Americana*. De Verenigde Staten worden ervan beticht hun cultuur en wereldbeeld aan de rest van de mensheid op te dringen – als het moet met geweld. Men kan van mening verschillen of dit werkelijk het geval is, maar vaststaat dat de verschillen in (politieke en strategische) cultuur sinds het einde van de Koude Oorlog aan belang hebben gewonnen. En dit geldt tevens voor de kloof in strategische cultuur tussen Europa en Washington. In menig opzicht heeft zowel Huntington als Kagan dus ieder op zijn manier gelijk gekregen.

Politieke cultuur en macht

De joods-christelijke traditie wordt gekenmerkt door de nadruk op pluralisme, sociale modernisering, wetenschappelijke gerichtheid, belang van de rechtsorde en religieuze tolerantie. Deze kenmerken verklaren de kosmopolitische instelling van de Westerse beschaving en de drang via het buitenlands beleid zowel het eigenbelang te beschermen als deze waarden te verspreiden.

In zijn allesomvattende *Europe: A History* identificeert Norman Davies meer dan tien varianten van deze 'Westerse beschaving'.⁷ Hier zijn in het bijzonder de Amerikaanse en Europese varianten relevant. Een korte historische terugblik is van belang om de huidige transatlantische controverses beter te begrijpen. De Amerikaanse variant werd van oudsher aangeduid als 'White Anglo-Saxon Protestant' (WASP), die door Engelse immigranten werd ontwikkeld. Zij oriënteerden zich op het Engelse politieke en juridische systeem en bepleitten een sterke rol voor het protestantse geloof. Geleidelijk ontstonden daaruit de centrale elementen van de Amerikaanse politieke cultuur (de zg. 'American Creed'): protestantse waarden en moralisme, ras en etniciteit, arbeidsethos en een beperkte rol van de overheidsmacht. Deze WASP-variant staat aan de basis van de hedendaagse Amerikaanse politieke cul-



tuur die Gunnar Myrdal omschrijft als 'the essential dignity of the individual human being, of the fundamental equality of men, and of certain inalienable rights to freedom, justice, and a fair opportunity'.⁸

Demografische verschuivingen binnen de Verenigde Staten zorgen er nu voor dat deze WASP-variant aan invloed inboet. Ook hier is Huntington degene die deze ontwikkelingen het duidelijkst in kaart heeft gebracht. In zijn *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* (2004), concludeert hij dat Amerika's WASP-identiteit door de aanwas van immigranten uit Azië en Latijns-Amerika wordt uitgehold en ondermijnd.⁹ In het bijzonder de groeiende Spaanstalige invloed zorgt ervoor dat het politieke zwaartepunt zich naar het conservatieve zuiden verplaatst, en de Verenigde Staten *de facto* een tweetalig land wordt. Dit alles gaat ten koste van Europa's invloed in de Verenigde Staten. De meeste Amerikanen hebben steeds minder affiniteit met Europa, met de Europese zienswijze en de Europese politieke cultuur. Het is daardoor niet verwonderlijk dat Washington Europa steeds vaker over het hoofd ziet, hetgeen de transatlantische verhoudingen onder druk zet.¹⁰ Een werkelijk 'Europees' variant binnen de Westerse traditie ontstond pas na de Tweede Wereldoorlog.

De hedendaagse ruzies binnen het bondgenootschap kunnen niet als conjunctureel worden afgedaan.

De EU is de belichaming van Europa's politieke cultuur, die sterk verschilt van de 'American Creed'. De EU heeft zich ontwikkeld tot een postmodern systeem met drie kenmerken: 1 de aanvaarding van wederzijdse inmenging in elkaars binnenlandse aangelegenheden, waardoor de verschillen tussen binnen- en buitenlands beleid zijn vervaagd; 2 veiligheid is gebaseerd op onderling vertrouwen en openheid, wederzijdse afhankelijkheid en kwetsbaarheid, en transparantie; en 3 het in onbruik raken van militaire macht voor het oplossen van onderlinge conflicten die nu worden geregeld dank zij zelf opgelegde gedragsregels en geïnstitutionaliseerde samenwerking. Omdat militaire macht binnen de EU geen rol meer speelt, is Europa uiterst terughoudend om geweld ten aanzien van derde landen aan te wenden.¹¹

Het valt tevens op dat religie binnen de EU een

marginale rol speelt. Zo wordt in de (nog te ratificeren) Europese Grondwet elke verwijzing naar Europa's joods-christelijke wortels zorgvuldig vermeden. Europa heeft tevens geen moralistische wereldvisie, en de termen 'goed' en 'kwaad' komen in het EU-woordenboek niet voor. Er is daardoor geen Europees equivalent van het in de Verenigde Staten zo dominante idee van het 'American exceptionalism'. De Verenigde Staten zullen daarom ook nimmer in het postmoderne (Europese) systeem passen. Als supermogendheid heeft Amerika geen andere keus dan zich te blijven opstellen als moderne staat met wereldomvattende belangen en met een missie de eigen waarden in de wereld te verspreiden, als het moet te vuur en te zwaard. Deze zendingsdrang ontbeert de EU te enen male.

Lotsverbondenheid of vervreemding?

Realpolitiker zullen het belang van politieke en strategische cultuur voor de toekomst van de transatlantische betrekkingen en de NAVO ontkennen; voor hen gaat het niet om gedeelde waarden, maar om gedeelde economische, politieke en veiligheidsbelangen. Maar deze belangen delen Europa en de Verenigde Staten ook met Japan, Australië en vele andere geïndustrialiseerde landen. Het verschil wordt gemaakt door een gevoel van lotsverbondenheid en een gemeenschappelijke strategische cultuur die zich uit in dezelfde beleidsagenda's, dreigingspercepties en de politieke wil deze problemen ook metterdaad gezamenlijk aan te pakken en op te lossen. Zoals de transatlantische misère rond de Irak-oorlog duidelijk heeft gemaakt, is deze lotsverbondenheid tussen Europa en de Verenigde Staten omgeslagen in vervreemding. Ondanks de gemeenschappelijke belangen kunnen beide geen collectieve vuist maken om de problemen te lijf te gaan.

Het is te gemakkelijk de hedendaagse bondgenootschappelijke ruzies af te doen als conjunctureel. Het einde van de Koude Oorlog, de verschillen in tradities, de demografische verschuivingen binnen de Verenigde Staten en de ervaringen met 9/11 zijn structureel van aard en kunnen niet worden gebagatelliseerd. Het is daarom van essentieel belang dat de transatlantische betrekkingen worden ontmythologiseerd, en dat de illusie van lotsverbondenheid wordt vervangen door een nuchtere, wellicht zelfs zakelijke relatie. De NAVO vormt niet langer de ruggengraat van de transatlantische gedachte. Deze rol is al lang overgenomen door de transatlantische finan-

ciële en handelsbetrekkingen.¹² Maar het wegvallen van deze gemeenschappelijke culturele basis is een ernstig verlies, dat nauwelijks te compenseren valt.

De NAVO heeft nu 26 lidstaten en het einde van de uitbreiding is niet in zicht. Maar zonder het cement van de gemeenschappelijke dreiging is het uitdijende NAVO-bouwwerk op los zand gebouwd. Politieke en strategische cultuur wordt nu aangedragen als de hedendaagse *Ersatz* die de NAVO cohesie en richting moet geven. Maar niets wijst erop dat dit zal lukken. Tegelijkertijd zien we dat het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) de afgelopen jaren een grote vlucht heeft genomen. De EU heeft sinds begin 2003 niet minder dan vier militaire operaties geleid, en zij heeft 1 december 2004 de rol van de NAVO in Bosnië-Herzegovina overgenomen. Zodoende is de EU militair volwassen aan het worden. Maar deze fase van adolescentie gaat onherroepelijk gepaard met een zekere rebelsheid, waarbij Europa zich zal afzetten tegen de beschuttende hand van de Verenigde Staten. Nederland heeft geen keus; het zal mee moeten gaan met deze Europese ontwikkeling.

Noten

- 1 'Moving o/n', in: *The Economist*, 21 augustus 2004.
- 2 A.I. Johnston, 'Thinking about strategic culture', in: *International Security*, vol. 19, no 4 (voorjaar 1995), blz. 45.
- 3 Ken Booth, 'The concept of strategic culture affirmed', in: Carl G. Jacobson (red.), *Strategic Power: USA/USSR*, Londen: MacMillan, 1990, blz. 121. Voor de oorspronkelijk formulering Jack Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, Santa Monica, Calif.: Rand, 1977.

- 4 Tony Blair, *Prime Minister's Speech on a New Beginning for Kosovo*, 10 juni 1999.
- 5 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Londen: Touchstone Books, 1998, blz. 161.
- 6 *Ibid.* en Robert Kagan, 'Power and weakness', in: *Policy Review*, no 113 (juni 2002).
- 7 Norman Davies, *Europe: A History*, Oxford: Oxford University Press, 1996, blz. 22.
- 8 Het begrip is populair gemaakt door G. Myrdal, *An American Dilemma*, New York: Harper, 1944.
- 9 Samuel P. Huntington, *Who Are We? America's National Identity*, New York: Simon & Schuster, 2004.
- 10 Deze stelling wordt verdedigd in Huntington, *a.w. noot 9*.
- 11 Robert Cooper, 'The New Liberal Imperialism', in: *The Observer*, 7 april 2003.
- 12 Joseph R. Quinlan, *Drifting Apart or Growing Together? The Primacy of the Transatlantic Economy*, Washington DC: Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, 2003.

Dr R. de Wijk is hoogleraar Internationale Betrekkingen (KMA) en Strategische Studies (Universiteit Leiden) en directeur van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies.

Dr P. van Ham is plaatsvervangend hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en is als docent verbonden aan het Europa College te Brugge.

Toegang tot digitale tekstbestanden via

www.internationalespectator.nl

Investeren in de NAVO: oefening in Europees leiderschap

Investeren in de NAVO: vroeger een vanzelfsprekendheid, tegenwoordig een gedachte die aan weerszijden van de Atlantische Oceaan eerder vermoede, of ronduit sceptische, reacties lijkt op te roepen. De laatste tijd wordt veeleer stil gestaan bij de redenen waarom de NAVO een disfunctionele organisatie zou zijn geworden of zou dreigen te worden. Het (latent) identiteitsprobleem dat de NAVO na het wegvallen van de samenbindende dreiging van de gemeenschappelijke vijand uit het Oosten toch al zou hebben ontwikkeld, zou er inmiddels niet minder op geworden zijn. Militair zou de organisatie overspannen kunnen raken als gevolg van een teveel aan taken,¹ terwijl zij politiek juist weer onderbenut zou blijven. Als waardengemeenschap en als vehikel voor onderlinge solidariteit, collectieve verdediging en externe stabilisering, zou de NAVO drastisch zijn ondermijnd door het beleid van de eerste regering-Bush.²

Verwijdering tussen godvrezend Amerika en seculariserend Europa.

Zeker is dat de bondgenootschappelijke spanningen als gevolg van de (aanloop naar de) Amerikaans-Britse interventie in Irak in 2002-2003 en haar nasleep de toegenomen politieke kwetsbaarheid van de NAVO illustreren. Lange tijd wisten de bondgenoten de eigen gelederen steeds relatief snel te sluiten nadat zij 'hun' NAVO weer eens de wisselvaligheden van hun onderlinge verhoudingen hadden laten ondergaan. Herstel van saamhorigheid is thans minder vanzelfsprekend geworden, en is soms ronduit problematisch. Ook na hun top-bijeenkomst in Istanboel (juni 2004) verdeelt de kwestie-Irak Amerikanen en Europeanen, evenals Europeanen onderling, zij het minder zichtbaar dan voorheen.

Dat zelfde Amerikaanse Irak-beleid wordt ook weer als katalysator gezien voor de diverse recente initiatieven op het gebied van het Europese veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). Dit suggereert eerder een EVDB dat – althans voor sommige

EU-lidstaten – als tegenwicht voor de Amerikaanse olifant in de porseleinkast moet fungeren dan een EVDB dat een werkelijk partnerschap met de Verenigde Staten wil bevorderen. In het eerste geval zou de NAVO inderdaad wel eens kunnen afsterven, in het tweede geval zou zij juist moeten gedijen bij een bewust gestimuleerde complementariteit van Amerikaanse en Europese doelstellingen in de wereld.

Gezien het huidige stemmingsbeeld ten aanzien van de NAVO zou een oproep om in de organisatie te investeren vooral nostalgie kunnen verraden naar een lang vervlogen, Atlantisch gouden tijdperk – voor zover een dergelijk tijdperk ooit zou hebben bestaan. Misschien moeten de transatlantische bondgenoten zich voortaan inderdaad maar instellen op een afstandelijker, zakelijker relatie, waarbij onderlinge (menings)verschillen en competitie van meet af aan worden verdisconteerd.³ Of ligt hier juist een opdracht aan het adres van de Europeanen om de NAVO haar toegevoegde waarde opnieuw te laten bewijzen, daarmee de strategische eenheid van het bondgenootschap en de toekomstige relevantie van hun eigen veiligheidspolitieke aspiraties veiligstellend?

De NAVO: dadendrang én existentiële zelftwijfel

Men hoeft geen overtuigd Atlanticus te zijn om te erkennen dat de NAVO de afgelopen vijftien jaar bepaald niet stil heeft gezeten. Gedurende die periode zijn wij getuige geweest van het succesvolle ingrijpen van de NAVO in de 'Joegoslavische successieoorlogen'; de uitbreiding in twee strak geregisseerde ronden van het lidmaatschap van 16 tot 26 staten; de stabiliserende werking van het Partnerschap voor Vrede; de aanknopng van bijzondere relaties met Rusland en Oekraïne; het aangaan van een dialoog met een aantal Mediterrane landen; de ontwikkeling van een strategisch partnerschap met de EU; de militaire inzet van de NAVO ver buiten het Euro-Atlantisch gebied; en haar interne aanpassing. Dit activisme gaat tot op de dag van vandaag door. Een mastodont uit het tijdperk van de Koude Oorlog is de NAVO dus al jaren niet meer, integendeel: zij lijkt permanent bezig zichzelf opnieuw 'uit te vinden'.

Achter haar dadendrang blijkt niettemin exi-

stentiële zelftwijfel schuil te gaan, nu de NAVO niet langer een monopolie uitoefent op Europese veiligheidskwesities. De Verenigde Staten hebben Europa strategisch minder nodig. Van zijn kant werkt Europa aan een vermogen tot 'autonoom' militair optreden,⁴ en dat zowel binnen de NAVO – zie de Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit (EVDI) – als vooral ook buiten de NAVO – zie de snelle optuiging van het EVDB sinds 1999. Op een dieper liggend niveau ondervindt de NAVO de verwijdering die zich tot op zekere hoogte tussen de Amerikaanse en Europese 'strategische culturen' lijkt te voltrekken.⁵ Zo zouden de Verenigde Staten, als kwetsbare reus na de terroristische aanvallen van 9/11, een existentiële dreiging waarnemen, die de Europese NAVO-leden veel minder voelen. Als enig overgebleven supermogenheid, die bovendien vasthoudt aan haar soevereine handelingsvrijheid, zouden de Verenigde Staten permanent blootstaan aan de verleiding van de 'unilateralistische' vlucht naar voren, in een zoektocht naar – in termen van goed en kwaad – even simpele als aansprekende antwoorden op een verder integrerende en daarom in zijn complexiteit als bedreigend ervaren wereld. Dergelijke impulsen zouden veel minder spelen bij de Europeanen, die onder invloed van hun integratieproces het machtsdenken in zekere zin zouden zijn verleerd. Zij zouden daarom maar al te graag de opvatting uitdragen dat de problemen van de wereld geduldig multilateraal overleg en een 'geïntegreerde' (code voor: 'vooral civiele') benadering vergen.

Voor zover meer in het algemeen sprake zou zijn van een dieper liggende verwijdering tussen een oppermachtig maar godvrezend Amerika en een onmachtig en bovendien seculariserend Europa, lijkt deze op het eerste gezicht te worden bevestigd door de herverkiezing van president Bush, dit keer met een overtuigende meerderheid. Riskeert de NAVO niet het slachtoffer te worden van een groeiende 'disconnect', aan weerszijden van de Atlantische Oceaan, tussen de niet zo grote groep Atlantici binnen en buiten de politiek-bestuurlijke elites enerzijds, en op drift geraakte samenlevingen anderzijds?

Waarom nog steeds de NAVO?

Duidelijk is dat voor de existentiële zelftwijfel van de NAVO maar één remedie bestaat, te weten zingeving. Welnu, zingeving voor nu en voor de toekomst zal de NAVO moeten ontleen aan een nieuwe impuls langs *twee sporen*. Nodig zijn een herbeves-

tiging – door de Europeanen, maar misschien nog meer door de Amerikanen na Bush' herverkiezing – van hun *fundamentele, politieke betrokkenheid* bij de NAVO en, tegelijkertijd, voortgaande *modernisering van de militaire middelen* die de organisatie ten dienste staan. Alleen in combinatie sorteren deze twee sporen effect: afzonderlijk genomen lopen zij al snel uit op rituele Atlantische geloofsbelijdenissen, resp. een instrumentalisering van de NAVO daar waar deze sinds het einde van de Koude Oorlog en onder invloed van de daaropvolgende oostwaartse uitbreiding van het lidmaatschap juist een wat meer politieke organisatie is geworden.

Hernieuwde lotsverbondenheid van de transatlantische bondgenoten – Canada daarbij niet te vergeten – zou wel eens dwingende noodzaak kunnen worden in een chaotischer wereld waar het cultiveren van transatlantische controversen op een gevaarlijke luxe-bezigheid zou kunnen neerkomen. Hernieuwde lotsverbondenheid betekent, in de concretere bewoordingen van Kissinger, het vermogen van Amerikanen en Europeanen 'om gezamenlijke politieke doelstellingen te ontwikkelen':⁶ in de strijd tegen terrorisme en massavernietigingswapens, stabilisatie van het wijdere Midden Oosten als de vermoedelijk grootste strategische opdracht aan het Westen na het einde van de Koude Oorlog. Het kan geen kwaad te recapitulieren waarom de bondgenoten voor het effectueren van die doelstellingen in laatste instantie onverminderd op de NAVO aangewezen zouden moeten zijn.

Draagvlak. Met haar 26 lidstaten biedt de NAVO een uniek kader waarbinnen Amerikanen en Europeanen, en ook de Europeanen onderling, elkaars comparatieve voordelen kunnen samensmeden tot gezamenlijke slagkracht in dienst van internationale vrede en veiligheid. Sinds 2003 heeft – onder meer als gevolg van de tegenslagen die de Amerikanen in Irak ondervinden – het neo-conservatisme als harde ideologische onderbouwing van een unilateralistisch Amerikaans buitenlands beleid intellectueel en praktisch krediet verloren.⁷ De eerste regering-Bush Jr zou dan ook de waarde van 'partners in veiligheid' begin 2004 hebben herontdekt, terwijl de aantredende tweede regering-Bush zich de transatlantische relatie lijkt te willen aantrekken.⁸ Wat de Verenigde Staten daarbij eventueel verliezen aan bewegingsvrijheid krijgen zij ruimschoots terug in de vorm van – in deze multipolaire wereld onmisbaar – internationaal draagvlak voor de mondiale behartiging van hun



strategische doelstellingen. Anderzijds ondersteunt de substantiële Europese inbreng op het gebied van niet-militaire crisisbeheersing de aanspraken van de Europese bondgenoten op een volwaardig veiligheidspartnerschap met de Verenigde Staten, die, zoals in Irak blijkt, mentaal en materieel een 'comparatief nadeel' hebben in essentieel gebleken stabilisatie- en wederopbouwcapaciteiten.⁹

Synergie. Waar Amerikanen en Europeanen zich van de NAVO bedienen, ondervinden zij hoe de NAVO corrigerend kan werken op vertekende wederzijdse percepties die aan weerszijden van de Atlantische Oceaan de kop op steken. In de praktijk van de dagelijkse bondgenootschappelijke samenwerking valt het nodige af te dingen op de vaak geponeerde, maar feitelijk te brede, tegenstelling tussen 'Amerikaans unilateralisme' en 'Europees multilateralisme'. De eerste regering-Bush placht zich unilateralistischer uit te drukken dan zij handelde. Hoe bondgenootschappelijk de Verenigde Staten zich opstellen varieert van geval tot geval, al naar gelang de wijze waarop politieke en militaire overwegingen elkaar versterken of juist tegenwerken. De inschakeling van het bondgenootschap kan, vanuit Washington gezien, politiek gewenst zijn (in beginsel bijna altijd) en tegelijkertijd militair minder nodig (omverwerping van het regime van Saddam Hoessein in Irak) of zelfs hinderlijk (uitschakeling van de Taliban in Afghanistan). De grotere Europese landen, van hun kant, blijken bij gelegenheid zeer wel tot unilateralistische reflexen in staat (Frankrijk ten aanzien van crises in Afrika; bondskanselier Schröders electoraal gemotiveerde afwijzing van internationaal gewapend optreden tegen het regime van Saddam Hoessein). Hoe dan ook, procedureel stelt de NAVO de Europeanen in staat de Verenigde Staten multilateraal bij de les te houden. Inhoudelijk voorkomt de NAVO nog altijd – en misschien meer dan ooit – dat bondgenootschappelijke veiligheidskwesties te ver wegzakken op de Amerikaanse strategische agenda. Haar Europese leden dwingt die zelfde NAVO zich in de mondiale geostrategische overwegingen van de Verenigde Staten te verdiepen en zich terzake tot *interlocuteurs valables* te ontwikkelen – een permanente uitnodiging aan de Europeanen om internationaal machtsdenken opnieuw aan te leren, vooral dáár waar, over de hele wereld, op harde strategische vraagstukken harde antwoorden moeten worden gevonden.

Europese differentiatiebehoefte maakt van de EU nog geen volwassen strategische speler

De EU moet niet proberen te concurreren met de NAVO, ook als met de opbouw van een Europees tegenwicht tegen de Verenigde Staten niet meer dan een beter transatlantisch evenwicht zou worden beoogd. Een dergelijke ambitie veronderstelt een Europese militaire machtsopbouw die de EU-regeringen niet zullen willen en kunnen financieren. Minstens even verlamkend werkt het tot dusver gebleken onvermogen van de EU geloofwaardig te dreigen met inzet van militair geweld, een onvermogen dat behalve door de onderlinge verdeeldheid van de lidstaten – zie de overigens overtrokken tegenstelling tussen het 'oude' en het 'nieuwe' Europa – zeker ook door het civiele karakter van een 'Europese politieke cultuur' in wording wordt veroorzaakt. Het EVDB kan tot op zekere hoogte worden opgevat als de legitieme behoefte van de Europeanen zich via de autonome uitoefening van invloed in de wereld te differentiëren van andere internationale spelers, de Verenigde Staten in het bijzonder.

Differentiatie is hier niet alleen inhoudelijk gemotiveerd: zij moet uiteraard eigen opvattingen en belangen dienen, maar daarnaast wil zij ook een eigen *identiteit* poneren – als doel op zich zelf. In het feit dat de meeste EU-lidstaten zich genoodzaakt voelen die *differentiatiebehoefte* steeds in balans te brengen met hun *Atlantische binding*, ligt de fundamentele beperking van het EVDB besloten. Dit structureel gegeven lijkt, vooralsnog, doorslaggevend dan het – op zich zelf opmerkelijke – feit dat de EU-lidstaten in december 2003 een Europese Veiligheidsstrategie overeen wisten te komen. Verdere ontwikkeling van het EVDB zal dus maar tot bepaalde hoogte kunnen bijdragen aan het specifieke doel van een *sterkere profilering* van Europa in de wereld. Van recente EVDB-initiatieven, zoals het 'battle group'-concept, het raamwerk voor 'permanent gestructureerde samenwerking' en de oprichting van een Europees Defensie Agentschap mag dan ook worden verwacht dat zij in de eerste plaats instrumenten zullen opleveren die de 'internationale gemeenschap' in haar algemeenheid in staat zullen stellen beter te reageren op crises in de wereld. Pas in de tweede plaats zullen deze initiatieven kunnen bijdragen aan de specifieke profilering van Europa in die zelfde wereld.

Zo beschouwd verdient de politieke functie van de NAVO het om veel intensiever te worden benut dan nu het geval is, bijvoorbeeld om het per saldo steriele

debat tussen multilateralisme en unilateralisme te helpen doorbreken. Anders gesteld: het Westen heeft dringend behoefte aan een mechanisme dat, in Kissingers woorden, ‘gemeenschappelijke doelstellingen preciezer moet kunnen verwoorden dan haalbaar is in internationale eensgezindheid, en breder dan het nationaal belang van een afzonderlijke bondgenoot, hoe machtig ook’.¹⁰ Dat mechanisme kan bij de huidige stand van de internationale samenwerking alleen de NAVO zijn. Dank zij haar operationele kwaliteiten kan de NAVO tastbare uitdrukking helpen geven aan het amorphe begrip ‘internationale gemeenschap’. Verder kan de NAVO althans een begin van consensus helpen genereren, dáár waar de transatlantische verwijderingsfactoren zich het meest wreken en Amerikanen en Europeanen steeds vaker tegenover elkaar komen te staan: de inzet van militair geweld. Door gemeenschappelijke maar nog abstracte doelstellingen te helpen omzetten in soms riskante gemeenschappelijke operaties, voorkomt de NAVO dat Amerikanen en Europeanen op het gebied van veiligheidsbeleid en bescherming van vitale belangen geheel van elkaar vervreemd raken.

Haar samenbindend werk kan de NAVO uiteraard alleen verrichten indien Amerikanen en Europeanen het permanente bondgenootschappelijke afstemmingsproces dat de NAVO feitelijk is, versterken. *Eerst* lijkt echter aan twee voorwaarden te moeten worden voldaan. De tweede regering-Bush zal, na de ontsporingen van het neo-conservatisme, de weg naar ‘het bondgenootschappelijk proces’ terug moeten zien te vinden en tevens de verleiding moeten weerstaan Turkije en de nieuwe EU-lidstaten de voortgang van het EVDB te laten blokkeren. *Ten tweede* zal aan Europese zijde hernieuwde Brits-Franse overeenstemming – in de geest van ‘Saint-Malo’ – over de reikwijdte van het EVDB in relatie tot de NAVO een effectieve toekomstige inzet van de Europeanen binnen de NAVO mogelijk moeten maken. Constructieve pogingen van Amerikanen en Europeanen zich van hun Atlantisch huiswerk te kwijten – dergelijke pogingen zullen in de komende tijd waarschijnlijk worden ondernomen – zouden een gunstig klimaat moeten scheppen voor structurele versterking van de politieke functie van de NAVO, waarbij de Europeanen het initiatief zouden moeten nemen. Allereerst zouden de Europeanen bereid moeten zijn, in de geest van Kissinger, Europese doelstellingen waar nodig te ‘verbondgenootschappelijken’. Alleen al door in de Noord-Atlantische

Raad (NAR) zo systematisch mogelijk transparantie te betrachten ten aanzien van kwesties die binnen het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) van de EU aan de orde zijn, kunnen de Europeanen de huidige, sub-optimale relatie tussen EU en NAVO helpen omzetten in een brede, synergetische dialoog tussen NAR en PSC, alsmede tussen hun respectieve comités en ondersteunende secretariaten over een reeks strategische thema’s, zowel geografisch (regionaal/mondiaal) als functioneel.¹¹ Hun inbreng binnen de NAVO kunnen de Europeanen verder versterken via formulering van meer eigen ideeën en initiatieven (‘agenda-setting’), bijvoorbeeld in de aanloop naar de tegenwoordig frequentere NAVO-toppen.

Een assertievere Europese opstelling binnen de NAVO hoeft geenszins de Atlantische doodzonde van ‘ganging-up’ op te leveren, zolang de Amerikanen van de Europeanen – en dan vooral van Frankrijk – voldoende signalen ontvangen, zowel bilateraal als multilateraal, dat het de Europeanen primair te doen is om opbouw van onderlinge solidariteit en vertrouwen. Daarbij wordt eensgezindheid niet krampachtig overeind gehouden, maar is zij uitkomst van een open, en waar nodig ook kritische, discussie tussen bondgenoten. Noch is de politieke effectiviteit werkelijk geholpen met technische, en in de praktijk dikwijls contraproductieve, ingrepen, zoals invoering, binnen de NAR, van een Europese *caucus* of van constructieve onthouding bij besluitvorming. Uiteindelijk maakt de NAVO politiek een verschil daar waar Amerikanen en Europeanen hun belangen, en bedreigingen van die belangen, op dezelfde manier ervaren. Amerikanen en Europeanen moeten elkaar, kortom, als bondgenoten willen zien en daarvoor handelen. En in onze gevaarlijke wereld hebben Amerikanen en Europeanen ook alle reden vooral bondgenoten te blijven, ook al stelde Lord Palmerston in de 19de eeuw dat staten geen eeuwige bondgenoten, maar slechts eeuwige belangen hebben.

Militaire succesfactoren

Behalve door gebrek aan politieke eenheid wordt de NAVO ook geplaagd door twijfel aangaande haar kernfunctie van militair bondgenootschap. Na het einde van de Koude Oorlog werd de inzet van bondgenootschappelijke strijdkrachten onderhevig aan een diffuser strategische constellatie, waarbij onzekerheid over de plaats van Europa in de Amerikaanse strategie tevens onzekerheid over de toekomstige militaire missies van de NAVO inhield.

Deze onzekerheden wreekten zich toen het erop aankwam een coherent politiek-militair antwoord te formuleren op de destabiliserende Joegoslavische successie-oorlogen, en doen zich nog steeds voelen waar de belangen van de NAVO moeten worden verzoend met de emancipatie van de Europeanen op veiligheidsgebied. Daarnaast zou nog onvoldoende resultaat zijn geboekt bij de omvorming van de op Koude Oorlog-leest geschoeide Europese strijdkrachten, die de verschuiving naar collectieve veiligheid en expeditionaire inzet 'out-of-area' – met behoud van de collectieve, al dan niet territoriale verdediging als kernfunctie – in het veld gestalte moet geven. Sinds de gevechtsinzet van de bondgenootschappelijke strijdkrachten in Kosovo de pijnlijke kloof in militaire interoperabiliteit tussen Amerikanen en Europeanen blootlegde, zou de NAVO in de ogen van het Pentagon haar toegevoegde waarde hebben verloren. Vijf jaar na 'Kosovo' wordt deze kritiek zo langzamerhand ingehaald door de cumulatieve uitwerking van militaire moderniseringsprocessen binnen en buiten de NAVO.

De politieke functie van de NAVO zou moeten worden benut om het per saldo steriele debat tussen multilateralisme en unilateralisme te doorbreken.

Slagkracht. Mede aan de hand van de twee Strategische Concepten die de bondgenoten na het einde van de Koude Oorlog uitbrachten (1991; 1999), werkt de NAVO gestaag aan de modernisering van een gezamenlijke militaire slagkracht die op zich zelf nog steeds overweldigend is. Opeenvolgende 'capaciteitsinitiatieven' – *Defence Capabilities Initiative* (DCI, 1999); *Prague Capabilities Commitment* (PCC, 2002) – en de operationele gereedstelling in oktober 2004 van de *NATO Response Force* (NRF, 2002) beogen opheffing van militaire tekortkomingen, opvoering van het expeditionair vermogen, bevordering van interoperabiliteit, standaardisatie, meer gemeenschappelijke financiering van militaire operaties en een inventiever inrichting van die financiering ('smart financing').¹² Nu binnen de NAVO consensus bestaat over aard en omvang van de tekortkomingen bij de Europese strijdkrachten, begint de resulterende druk op afzonderlijke bond-

genoten om militair beter te presteren ook effect te sorteren.¹³ Ter gelegenheid van de top van Istanboel beloofden de zeven nieuwste bondgenoten hun militair potentieel te verbeteren, en besloten de bondgenoten ten aanzien van de inzetbaarheid ('usability') van hun respectieve strijdkrachten elkaar de maat te nemen. Verder zullen de diverse planningsprocessen van de NAVO beter worden afgestemd op de huidige en toekomstige operationele behoeften en op de nationale militaire planningsprocessen. Ten slotte is het civiele hoofdkwartier van de NAVO inmiddels slagvaardiger en kosten-efficiënter ingericht en zullen de ondersteunende agentschappen van de NAVO directer worden betrokken bij verdere organisatorische omvormingen van het bondgenootschap.

Operationele inzet. Markeerden sommige passages in de Amerikaanse *National Security Strategy* (NSS) van 17 september 2002 het hoogwatermerk van de unilateralistische opstelling van de eerste regering-Bush, inmiddels wordt de NAVO volop ingezet. In Afghanistan speelt de NAVO met de aansturing van de vredesmacht *ISAF* in en buiten Kaboel een leidende militaire rol, een rol die met eventuele, stapsgewijze samenvoeging van *ISAF* met de Amerikaanse operatie-*Enduring Freedom* tot een nog forsere inzet in dat land zou kunnen uitgroeien. In Irak zal de NAVO de veiligheidstroepen van de interim-regering helpen opleiden. Militaire operaties van de NAVO elders in de wereld moeten niet worden uitgesloten. Vooral Afrika zou de transatlantische bondgenoten gelegenheid kunnen bieden de Irak-crisis achter zich te laten doordat men ten zuiden van de Sahara wél tot harmonieuze strategische samenwerking komt. In het Midden-Oosten zou de NAVO zeer wel geroepen kunnen worden een vredesregeling militair te (helpen) implementeren. Ter verhoging van haar operationele slagvaardigheid beschikt de NAVO sinds 2003 over een nieuwe, gestroomlijnde commandostructuur. Met dat zelfde doel richt zij zich op vernieuwing van haar wijze van militair optreden, waarbij een geïntegreerde benadering (gevechtshandelingen/wederopbouw, civiel/militair, NAVO/(niet-gouvernementele organisaties) vooropstaat.¹⁴ Ten slotte zal de terbeschikkingstelling van nationale eenheden ('force generation') ten behoeve van NAVO-operaties grondiger en voor de langere termijn worden gepland.

Defence reform. Door middel van het nu tien jaar oude Partnerschap voor Vrede heeft de NAVO in Oost-Europa niet alleen de strijdkrachten en de

civiel-militaire betrekkingen naar Westers model helpen omvormen, maar daar ook de collectieve waarden waarvoor zij staat ingang helpen vinden. Daarmee heeft de NAVO de Oost-Europese samenlevingen en, tot op zekere hoogte, het niet-Russische Oost-Europa als geheel kunnen helpen stabiliseren op het gevoelige punt van militaire professionalisering en democratisering.¹⁵ Dit succes hoopt de NAVO te herhalen in het kader van haar versterkte samenwerking met landen in de Kaukasus en Centraal-Azië. De NAVO kan haar ervaring op het gebied van *defence reform* uitbreiden tot het bredere *security sector reform*, ten bate bijvoorbeeld van de zeven Mediterrane landen waarmee de NAVO een versterkte dialoog onderhoudt en, waarom ook niet, landen uit het 'wijdere Midden-Oosten', waaraan de NAVO in Istanboel een samenwerkingsrelatie heeft aangeboden.

Ondersteuning van Europese operaties. Mede dank zij steun van de NAVO heeft de Europese autonomie op veiligheidsgebied – die in het Strategisch Concept van de NAVO van 1991 voor het eerst erkenning kreeg – ook operationele betekenis gekregen. Het 'Berlijn-plus'-akkoord tussen NAVO en EU (december 2002/maart 2003) – waarbij de Brits-Franse oproep van Saint-Malo (december 1998) tot een Europese 'autonome' militaire capaciteit wordt ingebed in het eerdere (1996) akkoord van Berlijn tussen NAVO en WEU – stelt de EU in staat met gebruik van NAVO-middelen grotere militaire operaties op touw te zetten, zoals de overname eind 2004 van de tot dusver NAVO-geleide stabilisatie-operatie *SFOR* in Bosnië. Gelet op de electorale druk op de Europese defensie-uitgaven, de door het EU-Stabiliteitspact opgelegde budgettaire beperkingen en de kosten van oostwaartse uitbreiding van de EU zullen de Europeanen ter voorkoming van kostbare duplicatie van middelen en capaciteiten voorlopig afhankelijk blijven van NAVO-ondersteuning voor hun zwaardere operaties. Dat laatste lijkt des te meer het geval indien de Europese deelname aan stabilisatie-operaties – met thans niet minder dan 50.000-60.000 Europese militairen in meer dan 20 landen – zou blijven toenemen.

Geen Europese knieval

De Europeanen hebben dus solide, en soms dwingende, redenen zich militair op de NAVO te blijven oriënteren. De voordelen zijn evident. Dank zij haar gemeenschappelijke – maar nog wel doelmatiger

in te richten – defensieplanning kan de NAVO ten behoeve van de Europeanen de overkoepelende coördinatie blijven leveren van hun nationale militaire moderniseringsprocessen, waarbij het bereiken van een functionele mate van interoperabiliteit met de Amerikanen een militair-technologische, en uiteindelijk dus ook strategische, ontkoppeling van Europa moet voorkomen. Aan deze multilaterale coördinatie bestaat meer dan ooit behoefte: de door krappe defensiebegrotingen opgelegde noodzaak tot intensievere internationale samenwerking vergt goede, centrale regie. Door een inhaalslag te maken op het gebied van interoperabiliteit, door blijvende inzet op deelname aan NAVO-stabilisatie-operaties met meer snel ontplooibare eenheden,¹⁶ en door hooggekwalificeerd civiel en militair personeel te (blijven) leveren ten behoeve van de Internationale Staf en de Internationale Militaire Staf van de NAVO zouden de Europeanen hun collectief gewicht binnen de NAVO moeten kunnen opvoeren – en dat zonder institutioneel en/of procedureel gesleutel aan de organisatie zelf. Met hun aldus toegenomen gewicht zouden de Europeanen ook aanspraak moeten kunnen maken op een op gelijkwaardigheid gebaseerd Europees partnerschap met de Amerikanen. Een dergelijk partnerschap zou zich ook moeten uitstrekken tot transatlantische overdracht van militaire technologie en intensievere transatlantische samenwerking tussen defensie-industrieën: de NAVO zou hier een sterk faciliterende rol moeten kunnen spelen, waarbij de gemeenschappelijke strijd tegen het terrorisme als aanjager zou kunnen fungeren.

Kortom, de Europese bondgenoten hebben hier de kans de organisatie de haar toekomstige centrale rol in de westelijke veiligheidsarchitectuur terug te geven: toonaangevend forum voor strategische beleidsvorming, 'enabler' van coalities ter bestrijding van crises en katalysator voor doelmatiger inzet van de westelijke defensie-industrieën tegen de nieuwe (terroristische) dreigingen. Daarmee zouden altijd (latent) aanwezige Amerikaanse neigingen tot instrumentalisering van de NAVO en haar middelen – de NAVO als 'gereedschapskist' – alsmede van de Europese bondgenoten zelf, weer beter moeten kunnen worden weerstaan. De Europese bondgenoten, inclusief hun militaire middelen, zijn nu eenmaal geen discretionair oproepbare krachten ten behoeve van in Washington eenzijdig bedachte missies. Voor de Verenigde Staten moet het multilaterale proces van de NAVO (weer) het loket worden.

De hier bepleite oriëntatie op de NAVO hoeft dus geenszins een knieval van de Europeanen voor een Amerikaanse suprematie te betekenen. Dank zij het 'Berlijn-plus'-akkoord fungeert de NAVO reeds als 'force multiplier' ten behoeve van het EVDB. Mocht de NAVO daarenboven een stuwende rol kunnen spelen bij de modernisering van de Europese nationale strijdkrachten, dan zouden de inzetmogelijkheden van een polyvalent EVDB – naast 'zachte' *peacekeeping* zonodig dus ook *war-fighting* – navenant moeten kunnen toenemen. Het EVDB put immers uit hetzelfde, beperkte reservoir aan ontplooibare eenheden als de NAVO en richt zich met kwalitatieve initiatieven, zoals het *European Capabilities Action Plan* (ECAP), op verbetering van feitelijk dezelfde militaire vermogens als de NAVO. Elke *additionele* Europese militaire inspanning – in NAVO-kader, maar ook daarbuiten – kan in beginsel de transatlantische 'burden-sharing' bevorderen, daarmee een psychologisch klimaat scheppend dat de Amerikanen tot werkelijke acceptatie zou moeten brengen van een transparant en in beginsel niet-duplicerend EVDB als een *force for good* binnen en buiten de NAVO.

Geen Europese knieval voor Amerikaanse suprematie.

Uiteindelijk zal de toekomstige statuur van het EVDB niet zozeer binnen de NAVO worden bepaald, maar afhangen van het politieke en militaire realiteitsgehalte van het door de Europeanen zelf vast te stellen ambitieniveau voor hun eigen, 'autonome' veiligheidspolitieke aspiraties – een EVDB dat complementair is aan, of tegenwicht is voor, de NAVO? Wat dat laatste betreft mag worden verwacht dat de Europeanen – de Britten voorop, maar als het erop aankomt óók de zeer realistische Fransen – voorlopig door-drongen zullen blijven van de onmisbaarheid van de Amerikaanse macht voor de effectieve uitoefening van Europese invloed in de wereld.

Gevraagd: Europees leiderschap

Wat zijn de gevolgen van de herverkiezing van president Bush voor de transatlantische betrekkingen en de NAVO? Per medio november 2004 waren er aanwijzingen dat de tweede regering-Bush de transatlantische kloof zou willen dichten.¹⁷ Wellicht

wil Washington inderdaad verder afstand nemen van het al te confronterende neo-conservatisme en weer aansluiting zoeken bij een meer traditionele, d.w.z. welwillender, uitoefening van de Amerikaanse macht. Hoewel het tegenwoordige Amerikaanse optreden in de wereld de indruk van het tegendeel wekt, wensen de Verenigde Staten zichzelf nog altijd niet als een klassieke imperiale mogendheid te zien. Dat zelfbeeld willen zij graag bewijzen door, onder meer, zichtbaar te hechten aan de visies van 'friends and allies', zeker waar deze visies de ongetwijfeld problematisch geworden transatlantische verhoudingen betreffen. Voor zover zich in de eerste helft van 2005 dus de gelegenheid voordoet in de relatie tot de Verenigde Staten een nieuw begin te markeren, is het aan de Europeanen daarop in te spelen. Laat het de Europeanen zijn die de NAVO met goed getimede initiatieven – een bijzondere transatlantische 'verzoeningstop' dit voorjaar in ... Parijs, een nieuw 'Harmel-rapport' over de betekenis van het bondgenootschap na '9/11'? – weer tot het kristallisatiepunt maken van de transatlantische betrekkingen. Door aldus leiderschap te tonen kunnen de Europeanen het transatlantisch bondgenootschap aan nieuwe strategische zingeving helpen, daarmee de Amerikaanse committering aan Europa voor de toekomst waarborgend en Amerikaanse machtsuitoefening bijsturend in het belang van een stabielere en rechtvaardigere wereld. In het kielzog van hun eigen assertiviteit zouden de Europeanen tevens de autonome bevordering van hun veiligheidsbelangen kunnen verbeteren.

Zal Bush II zich werkelijk ontvankelijk tonen voor een dergelijke Europese strategische handreiking? Velen menen van niet.¹⁸ Mochten zij gelijk krijgen, dan zullen nieuwe transatlantische conflicten zich snel genoeg aandienen. Maar als er strijd moet zijn, laat dan vooral de NAR het strijdtoneel zijn. Niets is fnuikender voor de NAVO dan te worden afgevoerd naar de periferie van de transatlantische interactie, of deze nu harmonieus of juist conflictueus verloopt. Intussen zouden de Amerikanen moeten weten dat verdere verbreding van de transatlantische kloof hen op den duur evenzeer zal demoraliseren als de Europeanen. De transatlantische bondgenoten hebben feitelijk geen andere keus dan opnieuw in elkaar inspiratie zien te vinden, willen zij de nieuwe dreigingen binnen en buiten hun landsgrenzen kunnen weerstaan.

Noten

- 1 Theo van den Doel, 'NAVO-optreden in warme landen?', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2004, blz. 337-338.
- 2 Rob de Wijk, 'Functie van de NAVO geërodeerd door beleid van de regering-Bush', in: *Internationale Spectator*, oktober 2004, blz. 478-483.
- 3 Zie bijv. Peter van Ham, 'Evolution of the Transatlantic Partnership: Paradise Lost?', in: Alfred van Staden, Jan Rood, Hans Labohm (red.), *Cannons and Canons – Clingendael Views of Global and Regional Politics*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2003, blz. 44-48.
- 4 In de context van dit artikel worden met 'autonome Europese militaire operaties' EU-geleide operaties bedoeld, met of zonder gebruikmaking van NAVO-middelen; de term 'autonoom' wordt hier dus in brede zin gebezigd, waarbij het accent eenvoudigweg ligt op differentiatie van Europese operaties t.o.v. NAVO-geleide operaties. Politiek-militaire deskundigen verstaan onder 'autonome Europese operaties' echter alleen EU-geleide operaties zonder gebruikmaking van NAVO-middelen.
- 5 Zie de uitkomst van een grootscheepse opiniepeiling (*Transatlantic Trends 2003*) die in juni 2004 door het *German Marshall Fund of the United States* en de Italiaanse denktank *Compagnia di Sao Paolo* onder 11.000 Amerikanen en Europeanen werd gehouden.
- 6 Henry Kissinger, 'De NAVO moet nu vooral zichzelf overwinnen', in: *NRC Handelsblad*, 2 december 2002.
- 7 Zie G. John Ikenberry, 'The End of the Neo-Conservative Moment', in: *Survival*, vol. 46, nr 1 (voorjaar 2004).
- 8 Zie Peter van Kemseke, 'Washingtons "nieuwe NAVO"', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, blz. 307-311; en James Dobbins, 'We're all multilateralists now', in: *International Herald Tribune*, 13-14 november 2004; voor de opstelling van de tweede regering-Bush: zie de uitspraken van president Bush en premier Blair van 12 november 2004, in: *International Herald Tribune*, 13-14 november 2004; en de uitspraken van de Amerikaanse ambassadeur bij de EU, die een 'nieuwe verbintenis met Europa' voorziet, in: *NRC Handelsblad*, 3 november 2004.
- 9 Joseph S. Nye, Jr., 'U.S. Power and Strategy After Iraq', in: *Foreign Affairs*, vol. 82, nr 4 (juli/augustus 2003), blz. 71.
- 10 Henry Kissinger, *a.w.* noot 6.
- 11 Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de blokkade die Turkije feitelijk legt op bespreking door NAR en PSC van bredere, niet aan 'Berlijn-plus' en specifieke operaties gebonden kwesties, zal kunnen worden opgeheven in het kader van het besluit van de Europese Raad van december 2004 om EU-toetredingsonderhandelingen met Turkije te beginnen.
- 12 'Smart financing' beoogt een meer doordachte inzet van NAVO's gemeenschappelijke middelen, bijv. door gemeenschappelijke financiering primair in te zetten ten behoeve van concrete militaire operaties en de daarbij benodigde communicatie-uitrusting, strategisch transport of investeringen in infrastructuur.
- 13 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Militaire Samenwerking in Europa – Mogelijkheden en Beperkingen*, No. 31, Den Haag: 2003, blz. 25.
- 14 Zie 'Strategic Vision: The Military Challenge', een ongeclassificeerd discussiestuk dat de twee strategische commandanten van de NAVO in augustus 2004 uitbrachten en dat vanwege zijn belangwekkende niet-militaire aspecten ongetwijfeld ook door de politieke gremia van de NAVO zal worden besproken.
- 15 Zie Timothy Edmunds, 'NATO and its New Members', in: *Survival*, vol. 45, nr 3 (najaar 2003).
- 16 Daarbij kunnen Europese landen om politieke redenen uiteraard ervoor kiezen een bepaalde operatie te ondersteunen omdat zij aan een andere operatie juist niet willen deelnemen; zie bijv. de forse Duitse inzet in Afghanistan, die tegenwoordig zeker ook is bedoeld om de Duitse afwezigheid in Irak te compenseren.
- 17 Zie noot 8.
- 18 Zie bijv. J.L. Heldring, 'Waarom luisteren naar Europa?', in: *NRC Handelsblad*, 4 november 2004.

Marc Bentinck is ambtenaar bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, tijdelijk gedetacheerd bij het Instituut Clingendael.

Draagt elkanders lasten: taakverdeling bij NAVO-vredesoperaties

Op woensdag 19 mei 2004 schreef de *Financial Times*: 'Nato chief warns of risks to Afghan mission.' In het artikel spraken anonieme diplomaten binnen de NAVO over de wekelijkse ambassadeurslunch, de dag ervoor. Tijdens deze lunch, waarop gewoonlijk de woensdagse vergadering van de Noord-Atlantische Raad wordt voorbereid, zou NAVO-secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer de ambassadeurs gewaarschuwd hebben voor mislukking van de ISAF-missie in Afghanistan, indien het de NAVO-lidstaten niet zou lukken de benodigde troepen en capaciteiten op te brengen voor de op handen zijnde uitbreiding van ISAF.

De NAVO ontbeert een apart budget voor de gemeenschappelijke kosten van vredesoperaties.

Het artikel, dat binnen de NAVO algemeen gezien werd als een poging van de Amerikaanse delegatie om de *force generation*-discussie op scherp te zetten in de aanloop naar de NAVO-top van Istanboel, op 28 en 29 juni 2004, maakte voor de buitenwereld het onvermogen van de NAVO scherp zichtbaar en veroorzaakte daarmee aanzienlijke consternatie in de Noord-Atlantische Raad van 20 mei 2004.¹

Burden sharing

Binnen de NAVO bestaat bij sommigen de opvatting dat de problemen in *force generation*, zoals die zichtbaar werden met betrekking tot de uitbreiding van de ISAF-missie in de maanden voorafgaand aan de top van Istanboel, voor een deel een structurele oorzaak vinden in de wijze waarop de NAVO de kosten van vredesoperaties omslaat tussen de lidstaten en de NAVO zelf.² In dit artikel wil ik kort ingaan op de systematiek waarvan de NAVO gebruik maakt bij de *burden sharing* van vredesoperaties. Daarbij wil ik uiteindelijk tot een antwoord komen op de vraag of de huidige problemen in *force generation* primair veroorzaakt worden door institutionele *burden sharing*-verhoudingen, of dat andere factoren een belangrijker rol spelen.

Vanaf het begin van de jaren '50 is binnen het bondgenootschap gesproken over de lastenverdeling van de collectieve verdediging. Het uitgangspunt van *burden sharing* binnen de NAVO is dat iedere lidstaat in principe zijn eigen kosten draagt. Dit komt tot uitdrukking in het zg. 'Costs Lie Where They Fall'-beginsel. De achterliggende gedachte hiervan is dat de NAVO in beginsel geen eigen middelen heeft,³ maar gebruik kan maken van de middelen van de lidstaten. Een uitzondering op dit beginsel wordt echter gevormd door de gedachte dat sommige kosten niet in redelijkheid voor rekening van één lidstaat kunnen komen, maar door alle lidstaten gezamenlijk gefinancierd dienen te worden en dus in aanmerking komen voor *common funding* uit NAVO-budgetten.⁴ Hierbij moet echter niet uit het oog verloren worden dat deze gezamenlijk gefinancierde kosten slechts een fractie, c. 0,5%, van de totale kosten beslaan.

Vredesoperaties

Met het einde van de Koude Oorlog veranderde ook de aard van het *burden sharing*-debat binnen de NAVO. In de eerste plaats verschoof de nadruk van de verdediging van het eigen Euro-Atlantische grondgebied naar 'non-artikel 5-operaties'⁵, vredesoperaties zoals die op de Balkan. ISAF is de eerste NAVO-operatie *out-of-area*, buiten het Euro-Atlantische gebied. In de tweede plaats vormden het einde van de Koude Oorlog en het verdwijnen van de communistische dreiging voor de lidstaten een gelegenheid het 'vredesdividend' te innen en hun defensie-uitgaven drastisch te verminderen. Het gevolg van beide ontwikkelingen was dat in het *burden sharing*-debat de nadruk verschoof van de hoogte van defensiebudgetten naar de bereidheid bij te dragen aan vredesoperaties. Sinds de NAVO zich met vredesoperaties bezighoudt, is men geleidelijk aan *force generation* gaan zien als de maatstaf van de toewijding van de lidstaten ten opzichte van het bondgenootschap. Hoewel een groot aantal deelnemers een operatie *militair* niet ten goede komt, is de hoeveelheid landen die bereid zijn bij te dragen een belangrijke indicator voor de *legitimititeit* die een operatie internationaal geniet.

Op institutioneel gebied heeft men met de in-

troductie van een nieuwe taak voor de NAVO geen nieuwe financieringsystematiek in het leven roepen voor vredesoperaties. Men is eerder de bestaande systematiek blijven toepassen en heeft die aangepast naarmate de situatie dat vereiste. Zodoende is er binnen de NAVO geen apart budget voor de gemeenschappelijke kosten van vredesoperaties.⁶ Op vredesoperaties is het *Costs Lie Where They Fall*-beginsel van toepassing, in de zin dat lidstaten zelf de kosten van hun bijdrage aan een vredesoperatie betalen. Een beperkt aantal kosten komt daarbij in aanmerking voor *common funding* uit de NAVO-budgetten. Het betreft hier voornamelijk enkele specifieke infrastructurele⁷ en exploitatiekosten.⁸ Hoewel de overgrote meerderheid van de kosten nog steeds voor rekening komt van de deelnemende lidstaten, is binnen de NAVO geleidelijk het besef gegroeid dat *common funding* het verloop van een operatie ten goede komt. Sinds 2000 is er dan ook een onmiskenbare trend zichtbaar in de richting van meer gezamenlijke financiering van bepaalde kostenposten.⁹

ISAF

In augustus 2003 nam de NAVO het commando van de *International Stabilisation and Assistance Force* (ISAF) over. ISAF heeft vanaf het begin te kampen gehad met tekorten in *force generation*, vooral op het gebied van transporthelikopters en medische faciliteiten. Met de uitbreiding van de missie van ISAF van de directe omgeving van Kaboel naar het noorden en westen van Afghanistan – medio 2004 – werd het probleem acuut.

In zijn toespraak op het 'SACT Seminar' in Norfolk van 6 april 2004 wees NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer op de moeite van het genereren van troepen en middelen voor ISAF. Een aspect dat hij daarbij naar voren bracht, was de financiering van vredesoperaties. Hij deed een aantal voorstellen om het voor lidstaten gemakkelijker te maken bij te dragen aan een operatie, zoals het creëren van een apart, gemeenschappelijk gefinancierd budget voor vredesoperaties, binnen de bestaande NAVO-budgetten. Tevens beschreef hij de mogelijkheid bepaalde schaarse capaciteiten, zoals *heavy airlift* of transporthelikopters, multinationalaal te 'poolen' of multinationalaal te ontwikkelen, vergelijkbaar met de *NATO Early Warning and Control Force*. Tot slot opperde hij de suggestie nationale begrotingen te herstructureren, om beter voorbereid te zijn op de kosten van vredesopera-

ties.¹⁰ Zodoende komen de kosten dan niet ten laste van nationale defensiebudgetten, hetgeen ten koste van de inzetbaarheid¹¹ van militairen gaat.¹²

Op 7 april verscheen een 'non-paper'¹³ van de Internationale Staf met betrekking tot de vraag of de bestaande financieringsregels toereikend zijn voor de uitgebreide ISAF-missie of dat nieuwe regels ontwikkeld zouden moeten worden.¹⁴ Als reactie hierop verscheen er een Nederlands 'non-paper', waarin werd overwogen meer *common funding* uit bestaande NAVO-budgetten toe te passen op vredesoperaties, in het bijzonder in de beginfase van een operatie, wanneer de meeste kosten gemaakt worden. De Nederlandse nadruk lag daarbij niet zozeer op ISAF, maar voornamelijk op deelname aan de *NATO Response Force* (NRF). Gezien het feit dat Nederland samen met Duitsland vanaf januari 2005 deel uitmaakt van de landcomponent van de NRF, verwachtte de Nederlandse overheid aanzienlijke kostenposten in geval van inzet van de NRF in Afghanistan.¹⁵

De financieringsregeling voor de uitgebreide ISAF-missie die de *Senior Resource Board* op 5 mei 2004 goedkeurde, voorziet op een aantal terreinen in meer *common funding*, maar zij betekende uiteindelijk slechts een kleine stap in de richting van meer gemeenschappelijke financiering van vredesoperaties.

De discussie

De *burden sharing*-discussie die de gemoederen bezighoudt, nu de NAVO de ISAF-missie heeft overgenomen, geldt thans als één van de lastigste dossiers. Dat is op het eerste gezicht verbazingwekkend, gezien de buitengewoon geringe hoeveelheid *common funding* die de NAVO kent. De kwestie is echter in de loop van 2003 en 2004 buitengewoon gepolitiseerd geraakt.

Een belangrijk punt dat deze discussie beheerst is dat van de *cost shares*, de verdeelsleutels aan de hand waarvan de bijdragen van de lidstaten aan de NAVO-budgetten bepaald worden. De verdeelsleutels 'à 19' (dus vóór de toetreding tot de NAVO van de zeven nieuwe leden op 29 maart 2004), zijn oorspronkelijk vastgesteld in de jaren '50, op basis van nationaal inkomen en koopkracht. Intussen is de situatie veranderd en hebben sommige landen een ongeëvenaarde economische groei doorgemaakt. De huidige verdeelsleutels¹⁶ hebben nog maar weinig te maken met de draagkracht van de lidstaten. Bepaalde lidstaten, zoals onder meer het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, betalen struc-



tureel meer dan zij op basis van draagkracht zouden moeten. Daartegenover staan de zuidelijke landen, die sinds de jaren '50 economisch sterk gegroeid zijn en die structureel minder betalen dan op basis van draagkracht te verwachten zou zijn.

Een uitzondering vormen de Verenigde Staten. Gemeten naar hun enorme economische overmacht zouden zij op basis van draagkracht de helft van alle kosten voor hun rekening moeten nemen. Maar gezien de discrepantie die dat binnen het bondgenootschap tot gevolg zou hebben, is het aandeel van de Verenigde Staten op 25% vastgesteld.

Common funding kan sommige NAVO-lidstaten toeschietelijker maken waar het hun bijdrage aan vredesoperaties betreft.

Met de toetreding van de nieuwe lidstaten op 1 juni 2004 is er een systeem ontstaan waarbij de nieuwe lidstaten wél op basis van draagkracht bijdragen en de oude niet.¹⁷ Dit heeft geleid tot een structurele onvrede aan de kant van de lidstaten met een hoge *cost share*,¹⁸ onder leiding van het Verenigd Koninkrijk. In de discussie tussen voor- en tegenstanders van meer *common funding* voor vredesoperaties, zijn het onder meer de zuidelijke staten die pleiten voor meer gezamenlijke financiering.¹⁹ Het Verenigd Koninkrijk heeft echter te kennen gegeven iedere structurele ontwikkeling in de richting van meer *common funding* te zullen blokkeren, zolang de kwestie van de *cost shares* niet is opgelost.²⁰ Dit stuut op verzet van de zuidelijke landen.

Een interessante factor in de discussie over *common funding* is de houding van de Verenigde Staten. Het is onwaarschijnlijk dat men zonder nadrukkelijke Amerikaanse steun ooit tot een serieuze hervorming van de financiering van vredesoperaties kan komen. Voor de Verenigde Staten heeft het dossier echter geen prioriteit. In de aanloop naar de top van Istanboel was voor Washington wel van primair belang dat de benodigde capaciteiten er kwamen, zodat Amerikaanse troepen en middelen in Afghanistan vrijgemaakt konden worden voor inzet elders. Dit gevoel werd het duidelijkst verwoord door de Amerikaanse ambassadeur in de Noord-Atlantische Raad, Nicholas Burns, die in de Raad

vrijwel wekelijks stelde: 'We believe NATO could do more.'²¹ Burns vond daarbij echter eveneens wekelijks zijn Franse ambtgenoot, Benoît d'Aboville, op zijn pad. Zeker in kwesties van gezamenlijke financiering is Frankrijk mordicus tegen alles wat een uitbreiding van bestaande financieringsregels zou kunnen inhouden. Opvallend is daarbij het Franse standpunt binnen de Europese Unie. In EU-kader speelt sinds 2002 dezelfde discussie tussen aanhangers van *Costs Lie Where They Fall* enerzijds en *common funders* anderzijds, waarin de Fransen zich bij uitstek als voorvechters van gezamenlijke financiering van vredesmissies hebben ontpopt.

Slot

Een opvallend kenmerk aan de *common funding*-discussie binnen de NAVO is het gepolitiseerde karakter. Die *common funding* gaat uiteindelijk niet om grote bedragen, zeker in vergelijking met de totale kosten van vredesoperaties. Het is daarnaast ook niet het wondermiddel dat de voorstanders van *common funding* erin zien. Als de maanden voorafgaand aan de top van Istanboel iets duidelijk hebben gemaakt, dan is het wel dat het geen kwestie is van 'financieel aan de knoppen draaien' teneinde het juiste resultaat te krijgen in het *force generation*-proces, zeker niet nu de bondgenoten nog maar nauwelijks troepen en middelen hebben om in te zetten. *Common funding* kan een stimulans inhouden en landen zoals Turkije en Italië – maar ook Nederland – wat toeschietelijker maken waar het hun bijdrage aan vredesoperaties betreft. Het is echter uiteindelijk niet meer dan een soort politiek wisselgeld. Inzake de bijdrage van lidstaten zullen andere – veelal politieke – motieven een zwaardere rol spelen dan financiële. Daarbij moet niet uit het oog verloren worden dat de huidige *cost shares*-discussie en de mate waarin lidstaten zich daarin op hun positie hebben ingegraven, een grondige hervorming van de financieringssystematiek van vredesoperaties op korte termijn bijzonder onwaarschijnlijk maakt.

De *cost shares* gelden binnen de NAVO als een 'doos van Pandora'. Hoewel onlangs wel pogingen ondernomen zijn om de impasse te doorbreken, zoals door de deken van de Noord-Atlantische Raad, de Tsjechische ambassadeur Karel Kovanda, lijkt het toch een kwestie van de lange adem.²² In het communiqué van de top van Istanboel zijn verwijzingen naar meer gemeenschappelijke financiering van vredesoperaties uit de

definitieve tekst verdwenen.²³ Daarmee is vooralsnog één van de speerpunten van de nieuwe secretaris-generaal naar de lange baan verschoven.

Noten

- 1 Deze conclusies heb ik getrokken op basis van mijn aanwezigheid in de Noord-Atlantische Raad op 20 mei 2004.
- 2 Zie bijv. de 'Opening remarks by the Minister of Defense of The Netherlands, Henk Kamp, for the Netherlands Atlantic Association's Conference on "NATO after Enlargement: The Way Ahead"', 17 juni 2004, waarin hij de wijze waarop vredesoperaties binnen het bondgenootschap gefinancierd worden, noemt als obstakel voor het bijdragen aan vredesoperaties.
- 3 Met uitzondering van de NAVO-commandostructuur en de AWACS-vloot, die het eigendom is van de NAVO en multinationalaal gefinancierd wordt in het kader van de *NATO Early Warning and Control Force*; *NATO Handbook*, blz. 168.
- 4 Het betreft hierbij voornamelijk kosten zoals het draaiend houden van het NAVO-hoofdkwartier te Brussel en het functioneren van de Internationale Staf; *NATO Handbook*, blz. 202.
- 5 Artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag (Washington D.C., 4 april 1949) bepaalt dat een aanval tegen één NAVO-lidstaat een aanval is tegen alle lidstaten. Dit wederzijdse-bijstandsartikel vormt de kern van het bondgenootschap. Non-artikel 5-operaties zijn vredesoperaties en vallen daarmee buiten de klassieke taak van de collectieve verdediging.
- 6 Al is hier wel over gesproken op het *Defense Planning Symposium* van januari 1994, aldus J. Ghesquiere, *Head Policy Coordination* van de *Defense Planning Division* van de NAVO in een persoonlijk gesprek met auteur.
- 7 Denk bijv. aan hoofdkwartieren ter plaatse, logistieke verbindingen, radar-, communicatie- en informatiesystemen, e.d.
- 8 *Funding policy for contingency operations*, NAVO-document van 17 februari 2000.
- 9 Zie bijv. *Funding arrangements for NATO support to ISAF*, NAVO-document van 3 juni 2003.
- 10 Zie voor een voorbeeld hiervan de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de Nederlandse Rijksbegroting.
- 11 Zie ook R. de Wijk, 'Functie van de NAVO geërodeerd door beleid regering-Bush', in: *Internationale Spectator*, oktober 2004, blz. 482.
- 12 'Strategy and Delivery', Keynote Address SACT Seminar: '21st century military capabilities', Norfolk, 6 april 2004.
- 13 Een informeel schrijven, bedoeld om de gedachtegang met betrekking tot een bepaald onderwerp op gang te brengen, zonder dat er een formeel standpunt ingenomen wordt.
- 14 *Expansion of the ISAF mission, International Staff non-paper*, 7 april 2004.
- 15 Nota van het Ministerie van Defensie, Directoraat-Generaal Financiën en Controle, van 26 november 2003.
- 16 Het is overigens niet zo dat er per lidstaat maar één *cost share* bestaat. Zo is er voor het *civil budget* één *cost share* per lidstaat en binnen het *military budget* en het *NATO Security Investment Programme (NSIP)* bestaan er verscheidene *cost shares* naast elkaar, afhankelijk van, onder meer, de participatie van lidstaten in multinationalaal gefinancierde projecten, zoals de *NATO Early Warning and Control Force*.
- 17 Er is hier sprake van 'asymmetrische herverdeling', waarbij de bijdrage van de nieuwe lidstaten ten bate komt van de 'overbetalende' oude lidstaten en de Verenigde Staten. Zie ook *Adjustment of common-funded cost shares following accession of Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia*, NAVO-document van 27 mei 2004.
- 18 Waarvan sommige ruim 30% meer bijdragen dan zij op basis van draagkracht zouden betalen. Sommige nieuwe lidstaten dragen daarnaast – relatief gezien – drie keer zoveel bij als sommige oude lidstaten.
- 19 Overigens zijn het ook kleine lidstaten, zoals Nederland, met een relatief grote bijdrage aan NAVO-operaties, die pleiten voor meer gezamenlijke financiering van vredesoperaties.
- 20 Ambtsbericht van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 8 maart 2004.
- 21 Deze conclusie heb ik getrokken op basis van mijn aanwezigheid in de Noord-Atlantische Raad in de periode april t/m juli 2004.
- 22 Zie noot 20.
- 23 *NATO Press Release (2004)096*, 28 juni 2004.

Pepijn Terra studeerde aan de Rijksuniversiteit Groningen en was stagiair op de PV NAVO te Brussel.

De Verenigde Staten en de Europese Unie in Centraal-Eurazië: *relaties met regionale mogendheden*

De Verenigde Staten en de Europese Unie zijn belangrijke externe actoren in post-sovjet Centraal-Eurazië (CEA).¹ Zij ontmoeten in dit gebied niet alleen de regeringen van acht jonge, fragiele staten met kwetsbare samenlevingen en deels betwiste grenzen, maar ze stuiten tevens op de activiteiten van de nabuurlanden Rusland, China en Iran. Rusland was ooit een soeverein van dit gebied en vandaag de dag beschouwt de regering-Poetin de regio dan ook als het 'nabije buitenland' van Rusland. China is een opkomende mogendheid en na de Verenigde Staten de tweede oliebruiker ter wereld. En Iran wordt gekenschetst als een notoir lid van de 'As van het Kwaad'. De Iraanse regering wordt ervan verdacht kernwapens aan te maken, onder meer dank zij technologie die, via de omweg door Pakistan, deels door Nederland in de jaren '50 is ontwikkeld.

Met het verdwijnen van de Koude Oorlog is een oud, 19de-eeuws Amerika opgestaan.

Na de ondergang van de Sovjetunie is een unipolaire militaire structuur ontstaan. Die omvat drie economische kern-regio's: Noord-Amerika, West-Europa en Oost- en Zuidoost-Azië. Tijdens de Koude Oorlog bestond het economisch kerngebied uit de Atlantische economie – met Japan, gevolgd door Taiwan en Zuid-Korea, als aanhangsels in Oost-Azië. Economische groei in de beide randgebieden van Eurazië kwam ten goede aan de veiligheid van de westerse wereld als geheel. Door de opkomst van China en door regionalisering, die zich ook in Oost-Azië voltrekt, gaan groei en veiligheid niet langer samen.

Dit proces van structuurverandering in de statenorde en de wereldeconomie verschaft een kader voor het beleid van de regering-Bush ten aanzien van 'The Greater Middle East'. Amerika hoopt in dit gebied de 'democratie' in te voeren, zonodig gewapenderhand. Hierdoor

wordt deze regio in feite onder Amerikaans gezag geplaatst zonder het gebied te veroveren.

Een uitdaging waarmee zowel Amerikaanse als Europese beleidsmakers inzake de CEA-regio worden geconfronteerd, ligt in het eigen land: het samengaan van lange-termijndoelinden in het buitenlands en veiligheidsbeleid (de publieke sector) met korte-termijn (commerciële) belangen in de particuliere sfeer. Bewindvoerders staan soms met één been in de ene, en met het andere been in de andere wereld. Na de ondergang van de Sovjetunie lijkt de *raison d'état* niet alleen te commercialiseren, maar vooral te privatiseren, zowel in vredes- als oorlogstijd.

Dit artikel belicht twee onderdelen van deze complexe verwevenheid in statenorde, wereldeconomie en nationale besluitvorming: de rol van de Verenigde Staten en de EU in Centraal-Eurazië.²

Amerikaans beleid na de Koude Oorlog

De verandering in de wereldorde die sinds het geleidelijk verval van de sovjetmacht is ontstaan, wordt onder meer gekenmerkt door militaire unipolariteit, economische tripolariteit en herdefiniëring van identiteiten. De Verenigde Staten zijn de onbetwiste militaire wereldmogendheid. Hun defensieuitgaven liggen in 2004 substantieel boven het totale Russische BNP. Toch belopen die defensie-uitgaven niet meer dan zo'n 4% van het Amerikaanse BNP. Maar de relatie tussen militaire macht en gedragscontrole over vriend en vijand is sinds de Vietnamoorlog verder verzwakt. Hierdoor dient militaire macht van het land vooral een negatief doel, namelijk vernietiging. Sinds Douglas North weten we dat de kosten van handhaving van een sociale orde toenemen met verlies van legitimiteit. Dat geldt ook voor de internationale orde. Het Amerikaans buitenlands beleid steunt sinds Reagan vooral op militaire macht en op het 'kopen' van vrienden. Een 'coalition of the willing' is op individuele voordelen gebaseerd. Een duurzame sociale orde is daarentegen gebaseerd op legitimiteit, collectieve voordelen en gedeelde identiteit. En de Verenigde Staten lijken niet langer in staat elites in de strategische gebie-

den samen te binden. Daarin zal het van buitenaf en gewapenderhand invoeren van 'democratie' in 'the Greater Middle East' geen verandering brengen.

Onder president Carter zijn de Verenigde Staten zich voor het eerst actief met Afghanistan bezig gaan houden. Zes maanden voor de Russische inval in dat land begonnen de Amerikanen met het bewapenen van de *mujahadeen*. Die voerden beschietingen uit op Russische dorpen in het grensgebied. Volgens Brzezinski beoogde dit beleid het uitlokken van een invasie door de Sovjetunie, die in Afghanistan haar eigen 'Vietnam' zou vinden. Nog in 1998 nam de Veiligheidsadviseur 'some stirred-up Moslems' voor lief. De Afghaanse oorlog produceerde behalve veel schroot, ook 1,8 miljoen Afghaanse slachtoffers en 2,6 miljoen vluchtelingen. Bovendien werden 10 miljoen landmijnen achtergelaten. Het land is nu 'rijp' bevonden voor democratische instellingen.

Waar president Bush Sr. in 1990-1991 de *status-quo ante* herstelde door Irak uit Koeweit te verdrijven, maar het verzwakte regime van Saddam liet zitten, heeft Bush Jr. een weg ingeslagen die past bij het nieuwe bestel. Deze weg bevat elementen uit de tijd van vóór de Koude Oorlog. Die traden voor het eerst onder Reagan aan de dag. We noemen er twee. Ten eerste, positionering van Amerika in de rol van verlosser die de mensheid de weg wijst naar een nieuwe toekomst. Amerika meent dat het zelf op deze weg vooroploopt. Ook de regering-Clinton beweerde bij herhaling aan 'de goede kant' van de geschiedenis te staan. De ideoloog van de Amerikaanse macht, Fukuyama, heeft dit idee kort en krachtig samengevat in zijn befaamde essay 'Het einde van de geschiedenis'. Met het verdwijnen van de Koude Oorlog is dus een oud, 19de-eeuws Amerika opgestaan.

Ten tweede, het natuurrecht van een soevereine staat op preventieve oorlog, in bijzonder in relatie tot diegenen die nog steeds in duisternis wandelen. Bij Grotius, Hobbes en Locke vallen natuurrecht en volkenrecht samen, met als praktische uitwerking het recht op onteigening van hen die de natuurlijke hulpbronnen van het gebied dat zij bewonen, niet exploiteren. De praktische kant van idealistisch beleid bestaat nog steeds uit het recht gebieden te 'openen' voor economische expansie. President Bush Jr. heeft gebruik gemaakt van de aanvallen van '9/11' om Amerika eerst militair neer te zetten in de Centraal-Euraziatische-regio en vervolgens Irak binnen te vallen voor vestiging van een nieuw bestel in de landen van 'the Greater Middle East'.

Tot dat nieuwe bestel behoren ook de privatisering van de olie- en andere bedrijven, waaronder die van bijbelverkopers, uit eigen en bevriende landen.

Thans zijn de Verenigde Staten militair aanwezig in Afghanistan (met 20.000 militairen), Pakistan, Oezbekistan, Tadzjikistan, Kirgizië en Georgië, waarmee overeenkomsten zijn gesloten die variëren van legering van militairen en militaire training tot economische steun. Deze landen worden ondemocratisch bestuurd en mensenrechten staan daar ook niet hoog in het vaandel. Naast militaire aanwezigheid hebben de Amerikanen ook andere initiatieven ondernomen om tot intensiever samenwerking in Centraal-Eurazië te komen. Zo werd in 1994 het NAVO Partnerschap voor Vrede opgezet om de politieke en militaire samenwerking tussen NAVO, de CEA-regio en geïnteresseerde OVSE-lidstaten uit te breiden. Behalve dit Partnerschap heeft de NAVO ook een Actieplan (*Membership Action Plan* MAP) opgezet voor landen die graag tot de NAVO zouden willen toetreden. Een ander initiatief vormt de Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), een forum voor politiek overleg tussen NAVO-lidstaten, leden van het Partnerschap voor Vrede en andere landen in Eurazië, zoals Tadzjikistan, dat niet wil deelnemen aan een van deze militaire projecten.

Verenigde Staten en de energievoorraden

Militaire samenwerking en de aanwezigheid van Amerikaanse bedrijven in de Kaspische regio maken het de Verenigde Staten mogelijk toegang te krijgen tot de daar voorkomende olie- en gasvoorraden. Hierdoor worden zij minder afhankelijk van olie uit het Golfgebied. De Verenigde Staten zijn de grootste olieconsument ter wereld, terwijl het piekjaar in de eigen olieproductie (1970) ver achter ons ligt. In 2001 verstookten de Amerikanen 19,6 miljard (Bl/d) olie en 22,6 triljoen *cubic feet* (tcf) gas. Daarmee heeft Amerika niet alleen het hoogste consumptieniveau per hoofd van de bevolking ter wereld, maar ook het hoogste emissieniveau. Naar verwachting zal het verbruik in 2025 gestegen zijn tot 28,3 miljard bl/d olie en 34,9 tcf gas. In 2000 importeerden de Amerikanen 53% van hun olieconsumptie, waarvan een vierde afkomstig was uit de Perzische Golf. Verwacht wordt dat in 2020 de olieafhankelijkheid tot 60% is gestegen. De Verenigde Staten beschouwen Centraal-Eurazië dan ook als een regio van vitaal belang. Diversificatie van aanvoer van energie is daarom niet het enige motief voor Ame-

rikaanse betrokkenheid in de regio: alle potentiële uitdagers putten uit dezelfde oliebronnen, en die liggen overwegend in 'the Greater Middle East'.

Een belangrijke uitdaging voor Amerikaanse beleidsmakers vormt het bewerkstelligen van een belangenconvergentie van statelijke en niet-statelijke actoren die betrokken zijn bij winning, transport, verwerking en distributie van energie.

De belangen van oliemaatschappijen en het energiebeleid van de overheid vallen niet altijd samen. Specifiek aandachtspunt in het energiebeleid is de loop van de pijpleidingen die olie en gas uit de door land omsloten Kaspische regio naar zee moeten transporteren. De Verenigde Staten willen niet alleen de oliewinning uit Centraal-Eurazië voor het Westen en Zuidoost-Azië domineren, maar ook de invloed van Rusland en Iran inperken en de oliebronnen in en de verscheping van de olie uit de Perzische Golf onder eigen beheer brengen.

De belangen van oliemaatschappijen en het energiebeleid van de overheid vallen niet altijd samen.

Pijplijndiplomatie wordt niet gedictieerd door *efficiency* van transport. Pijpleidingen vergen grote investeringen, met een afschrijvingstermijn van decennia. Particuliere maatschappijen bezitten zowel technologie als kapitaal voor oliewinning en vervoer. Pijplijndiplomatie vereist dat de Verenigde Staten actief betrokken zijn bij onderhandelingen tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en lokale overheden. De Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) en de Trans-Kaspische Gas Pijplijn (TCGP), die beide zowel Rusland als Iran omzeilen, illustreren deze verwevenheid. De BTC krijgt een lengte van 1.730 km, waarvan 1.070 km in Turkije is gelegen. De kosten worden geraamd op \$ 3-4 miljard. Hiermee is de BTC veruit de kostbaarste van westelijke opties. Volgens milieuorganisatie *Caucasus Environmental Network* (CENN) is de BTC vanuit economisch, politiek en milieu-oogpunt niet kosten-effectief, onder meer omdat de Turkse vraag naar olie onvoldoende zal toenemen. Europese milieuwetgeving, de corruptie van bepaalde regeringen en het feit dat de BTC langs zeven conflictgebieden³ loopt, zullen de werkzaamheden bemoeilijken. De *Carnegie Endowment for International Peace* en het *CATO Institute* raadden de BTC-pijplijn af en

presenteerden alternatieven over Russisch en Iraans grondgebied. Amerika lijkt vastbesloten deze territoria te ontwijken. De zusterpijplijn, de TCGP, loopt van Turkmenistan via Baku naar Turkije en zal 2 à 3 miljard kosten. Bij dit project betrokken oliebedrijven hebben de haalbaarheid ervan geprezen, maar de lijn heeft concurrentie van Ruslands *Blue Stream*-pijplijn. Deze volgt gedeeltelijk een route over de bodem van de Zwarte Zee en loopt van de Russische haven Tuapse tot Samsun in Turkije. Ook tegen dit project is fel geprotesteerd. De onderzeese route brengt het risico mee op grote milieuschade. Vreemd genoeg heeft Moskou de TCGP om milieu-redenen afgekeurd, maar het zwijgt over de *Blue Stream*-pijplijn.

Amerikaans-Russische betrekkingen in Centraal-Eurazië

Het is moeilijk vast te stellen in hoeverre de Amerikaanse aanwezigheid in Centraal-Eurazië na '9/11' is aanvaard. Tijdens de Koude Oorlog kon er geen misverstand bestaan over de ligging van de grens, die bij militaire overschrijding tot onstuitbare escalatie zou leiden. Vermoedelijk heeft de Russisch-Amerikaanse samenwerking in de Centraal-Euraziatische regio een *ad hoc*-karakter. Amerika voltooit in Afghanistan de strijd die de Sovjetunie in december 1979, zij het op Amerikaanse 'uitnodiging', aanving. Het is voor Poetins Rusland thans voordelig zich te positioneren als partij in de *war on terror*, maar alleen dáár waar het uitkomt. Zonder hechting aan Amerika's wereldmacht zou Rusland de status van mogendheid met dezelfde rang niet lang kunnen houden. Verdere penetratie van Amerikaanse macht in de Baltische staten, de Kaukasus en het Zwarte-Zeegebied ondergraaft echter de doelstelling van Rusland in Centraal-Eurazië een eigen 'Monroe-doctrine' te vestigen. Regimewisselingen in het gebied dat Rusland als zijn voorland beschouwt, zullen eerder door gewapend ingrijpen van de Verenigde Staten dan van Rusland plaatsvinden.

Irak krijgt niet alleen een regering die voor haar eigen overleven van Amerika en bondgenoten afhankelijk is. Het land krijgt ook nieuwe wapenleveranciers, en daartoe zal Rusland vermoedelijk niet behoren. Amerika en zijn bondgenoten zullen in een afhankelijk Irak greep krijgen op de omvang van de olieproductie, en daarmee op de prijs. Poetins Rusland is juist van brandstofexport afhankelijk.

Om een tegenwicht te vormen voor Amerikaanse activiteiten in de regio heeft Rusland 'strategische'

allianties gesloten met Iran en China. Rusland is in deze constellatie de wapenleverancier. Het land is betrokken bij Irans nucleaire project in Bushier. In Iran komt Rusland ook Japan tegen, dat, tegen de Amerikaanse wens in, actief betrokken is bij de exploitatie van olievelden in dat land. Rusland werkt samen met China in het kader van de *Shanghai Co-operation Organization* (SCO). De SCO concurreert met de westelijke landen in het aanbieden van veiligheid. In haar pakket komt het gewapenderhand opleggen van vooruitgang niet voor. Dat project is nog steeds voorbehouden aan westerse regeringen. Mei 2003 ondertekenden China en Rusland een overeenkomst ter waarde van \$ 2,5 miljard voor de bouw van een pijplijn voor transport van olie uit Siberië naar de Chinese stad Daqing. Japan dingt mee met China naar Russische olie en heeft eveneens een overeenkomst voor het aanleggen van een pijplijn gesloten. Deze projecten zullen Ruslands olie-export een impuls geven en zijn positie in Oost-Azië waarschijnlijk versterken.

Poetin lanceerde het idee van een gezamenlijke snelle-interventiemacht voor de Centraal-Euraziatische landen. Dit resulteerde in 2002 in oprichting van de *Collective Forces of Quick Response* (CFQR). De deelnemende landen: Kazachstan, Kirgizië, Rusland en Tadzjikistan leveren een bataljon per lidstaat, totaal 1.300 militairen.

De huidige Amerikaans-Chinese betrekkingen

De terugtrekking van Rusland uit de steppezone van Centraal-Eurazië heeft voor China het obstakel weggenomen voor westwaartse uitbreiding van zijn invloed, richting Kazachstan en de energiebronnen van het Kaspische gebied. China kan sinds 1995 niet meer in de eigen oliebehoefte voorzien. Verwacht wordt dat China in 2010 de grootste olie-importeur ter wereld zal zijn. Het land komt de Verenigde Staten nu ook tegen aan zijn westgrens. De regering in Peking heeft een grootscheeps programma om het 'verre westen' van het land te ontwikkelen. Anders dan in het geval van Japan vullen beide landen elkaar economisch vooralsnog aan. Er is echter geen reden aan te nemen dat in de toekomst Chinese bedrijven tevreden zullen blijven met de rol van onderaannemer van buitenlandse bedrijven en medefinancier van Amerika's overconsumptie. Onduidelijk is hoe lang het zal duren voordat China minder afhankelijk wordt van export, in het bijzonder naar de Verenigde Staten. In Oost-Azië ligt de economische groei

boven die van de wereldeconomie; ook de regionale handelsverwevenheid neemt toe. Ondanks de liberalisering van de wereldeconomie is de gemiddelde jaarlijkse groei sinds de jaren '70 gedaald, waardoor het belang van de regionale economie – en dus concurrentie om toegang – toeneemt.

Spanningen met China liggen voor de hand. Tussen het aantreden van de eerste regering-Bush Jr. en 11 september 2001 trachtte Amerika een regionale coalitie tegen China op te zetten. Die omvatte India, Japan en Australië. Na 9/11 hebben Amerika en China echter belang bij samenwerking in de 'oorlog tegen het terrorisme'. Ook voor China geldt dat Amerika in Afghanistan en omstreken nuttig werk doet. Energieconcurrentie tussen beide landen is niet beperkt tot het gebied van de Kaspische Zee; zij strekt zich ook uit tot Saoedi-Arabië, Iran en Soedan. Iran levert 14% en Soedan 6% van de Chinese olie-invoer. De Saoedische regering ziet in Oost-Azië en India een groeiende markt, met klanten die geen politieke eisen stellen, laat staan het politieke bestel omver willen werpen. India en Zuidoost-Azië zijn voor de Arabische wereld vertrouwd terrein. Bevrijd van de overheersing van de Sovjetunie en Irak, kunnen Iran en Saoedi-Arabië hun eigen 'balancing act' in Oost-Azië uitvoeren – d.w.z. met concurrenten van Amerika.

De huidige Amerikaans-Iraanse betrekkingen

De ineenstorting van de Sovjetunie heeft de positie van Iran veranderd van object van rivaliteit tussen de supermogendheden in die van regionale grote mogendheid tussen Centraal-Eurazië in het noorden en de Saoedische grens in het Golfgebied in het zuiden. In de oost-westdimensie verbindt Iran het Afghaans-Pakistaans gebied met het Arabische Midden-Oosten. De Verenigde Staten hebben opnieuw intense belangstelling voor Iran. Met de val van Saddam Hoessein ligt Irak immers open voor Iraanse invloed, terwijl de val van de Taliban in Afghanistan Iran een kans biedt ontwikkelingen aldaar te beïnvloeden.

Ondanks de dreiging van Amerikaanse sancties besloot het Iraanse parlement in oktober 2004 unaniem tot voortzetting van het project om uranium te verrijken met ultra-centrifuge-techniek. Op 14 november kwam Iran met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland overeen het uraniumverrijkingsprogramma op te schorten. Teheran werd geconfronteerd met de *deadline* van 25 november van het Internationaal Atoom Energie Agentschap

(IAEA) waarin van Iran wordt verlangd het verrijkingprogramma te staken. Dit onderhandelingsresultaat zal de spanningen tussen de drie NAVO-bondgenoten en de Verenigde Staten vermoedelijk niet wegnemen. Amerika is niet erg ingenomen met de onderhandelingen van drie grote Europese landen. Het dringt er al meer dan een jaar op aan het Iraanse programma voor te leggen aan de VN-Veiligheidsraad. Besluitvorming in dat orgaan wordt echter niet altijd gehinderd door geldend volkenrecht. De Europese bondgenoten willen niet opnieuw met Amerika in conflict komen. Net als Iran hebben zij belang bij het voorkomen van een confrontatie met de Verenigde Staten over deze materie. Over de afloop past geen optimisme. Als het erop aankomt, laten de Verenigde Staten zich niet tegenhouden door bepalingen van het VN-Handvest of van het Non-Proliferatie Verdrag.

De val van de Taliban en het regime-Saddam Hoessein kan Iraanse invloed in Afghanistan en Irak vergroten.

Het idee dat democratisering van Irans regime een einde zal maken aan zijn nucleaire ambitie, gaat voorbij aan de ervaringen met het democratisch Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Beide besloten meer dan een halve eeuw geleden om zelfs binnen de Atlantische veiligheidsstructuur kernwapens te vervaardigen. Ook in democratisch Japan en Brazilië gaan stemmen op voor een eigen kernwapenprogramma. In Iran bestaat wel degelijk een basis voor democratisering en secularisering van het politieke leven. De bevolking van Iran scoort op de schaal van godsdienstigheid weliswaar even hoog als de Amerikaanse, maar in vergelijking met andere moslimbevolkingen is Iran het minst godvruchtig, hetgeen in een theocratie verwacht mag worden. De aanvallen van 9/11 brachten in Teheran een volksmassa op de been die protesteerde tegen het terrorisme. Ook die massa is vermoedelijk niet bereid op westers bevel af te zien van kernwapens met het argument dat zulke wapens in hun handen gevaarlijker zouden zijn dan elders kennelijk het geval is.

EU-beleid ten aanzien van Centraal-Eurazië

Verwacht mag worden dat de structuurveranderingen in de wereldorde de naar binnen gekeerde Europese Unie zullen dwingen een actiever extern militair beleid te voeren. De veiligheid van Europese samenlevingen wordt weliswaar meer intern dan extern bedreigd. Maar die interne bedreiging is grensoverschrijdend. Zij is niet te verhelpen met bijvoorbeeld de aanschaf van kruisraketten, zoals de Nederlandse minister van defensie onlangs bepleitte. De EU is in nog sterkere mate dan Amerika afhankelijk van olie uit de Golf. In 1999 bereikte de olieproductie in de Noordzee haar piek. Het Verenigd Koninkrijk is een netto-importeur geworden.

Waarborging van de olietoevoer door diversificatie staat hoog op de Europese agenda. Dit geeft ook de noodzaak aan dat de Unie een eigen energiebeleid ontwikkelt. De EU importeert 90% van haar totale olie- en 40% van haar gasverbruik; 40% van dat gas komt uit Rusland, dat in de Oost-Europese regio invloed tracht te herwinnen via energiepolitiek. OPEC levert 45% van de huidige olie-import van de Unie. Zowel het strategisch energiepartnerschap tussen de EU en Rusland als het grote energiepotentieel van Centraal-Eurazië leidde tot verschuiving van de Europese aandacht. Hoewel de Kaspische regio de invoer uit OPEC-landen niet kan verdringen, ligt hier wel een alternatief. De EU heeft een gunstige positie ten opzichte van de regio Centraal-Eurazië. Zij is niet belast met de reputatie van een supermogendheid met mondiale ambities. Haar geografische ligging bestemt de Unie tot een aantrekkelijke en nabije importeur van olie en gas.

Een belangrijk instrument van de EU in Centraal-Eurazië is de bilaterale overeenkomst voor 'Partnership and Cooperation'. Met uitzondering van Tadzjikistan heeft de Unie met alle staten in de regio dit soort overeenkomsten gesloten. Partijen zetten elkaar op deze wijze op de kaart, en geven daarmee tevens een signaal af aan de overige spelers in de omgeving. Meer specifieke overeenkomsten zijn die voor 'Technische Ondersteuning aan het Gemenebest van Onafhankelijke Staten' (TACIS), de 'Transport Corridor Europa-Kaukasus-Centraal Azië' (TRACECA), het 'Regionaal Centrum voor Energie uit de Zwarte-Zeeregio' (BSREC) en de 'Interstate Oil and Gas Transport to Europe' (INOGATE).

De regionale ambities van de EU zullen alleen slagen als het GBVB-project verder strekt dan intergouvernementele samenwerking. Waar president Eisenhower 'hoped to live long enough to see a United States of Europe come into existence', beschouwt het huidige Amerikaans leiderschap het streven naar een multipolaire orde, in de woorden van Veiligheidsadviseur Rice, als een project van de 'enemies of freedom'. Veranderingen in de internationale orde komen echter niet alleen door wensen of beleid van politici tot stand. Vermoed mag worden dat de regering-Bush de voorkeur deelt van president Roosevelt, die beoogde 'to bring about a radical reduction in the weight of Europe', waardoor 'the retirement of Europe from world politics'⁴ mogelijk zou worden. Deze voorkeur heeft kennelijk voorrang op die van een verenigd Europa, dat ook in militair opzicht zijn eigen boontjes kan doppen. Maar het liefst zien de Verenigde Staten het vermogen van de Europese regio ondergebracht in de militaire planning van het Amerikaanse ministerie van defensie. Deze voorkeursordening confronteert politici in Europa met de gevolgen voor de eigen agenda die ontstaan uit het legitimeitsverval van de beschermheer uit de Koude Oorlog.

Noten

- 1 Centraal-Eurazië (CEA) omvat de regio's Centraal-Azië (Kazachstan, Kyrgizië, Tadzjikistan, Turkmenistan, Oezbekistan) en Zuid-Kaukasus (Armenië, Azerbaidzjan, Georgië); zie ook Mehdi Parvizi Amineh, *Globalisation, Geopolitics and Energy Security in Central Eurasia and the Caspian Region*, Den Haag: CIEP, 2003.
- 2 Zie ook Mehdi Amineh & Henk Houweling (red.), *Central Eurasia in global politics. Conflict, security, and development*, (Leiden, enz: Brill Academic Publishers, 2004; een tweede druk is in voorbereiding).
- 3 Dit zijn: Nagorno-Karabach, Zuid-Ossetië, Ingoesjetië, Abchazië, Tsjetsjenië, Dagestan en Koerdisch gebied in Turkije.
- 4 John Lamberton, *American visions of Europe: Franklin Delano Roosevelt, George F. Kennan and Dean G. Acheson*, CUP, 1996, blz. 73.

Dr M. Amineh is als associate fellow verbonden aan het Clingendael International Energy Programme (CIEP);

Dr H.W. Houweling is universitair hoofddocent internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op de tweede editie van het boek *Central Eurasia in Global Politics. Conflict, Security and Development*, onder redactie van beide auteurs, dat bij Brill, Leiden wordt uitgegeven.

Toegang tot digitale tekstbestanden via

www.internationalespectator.nl

Israël/Palestina: *een binationale staat als oplossing?*

Het Israëlisch-Palestijns conflict bevindt zich al enige jaren in een impasse. Met de 'road map', het uit 2002 daterende voorstel van de Verenigde Staten, Rusland, de Verenigde Naties en de Europese Unie om stapsgewijs tot een twee-statenoplossing te komen, is nauwelijks vooruitgang geboekt. De veel op elkaar lijkende plannen van de Israëlisch-Palestijnse duo's Beilin-Rabbo en Nusseibeh-Ayalon, die voortbouwen op de voorstellen van de Amerikaanse president Clinton in Camp David en Taba van eind 2000/begin 2001, zijn in een bureaula beland. Slechts het eenzijdige plan van Likoeed-premier Sharon voor terugtrekking uit de Gazastrook lijkt kans op slagen te maken.

Een alternatief

Het ontbreken van een Palestijns leiderschap dat een eind kan maken aan aanslagen van vooral extremistische islamitische groepen, maakte het voor de rechtse regering-Sharon mogelijk alle overleg met de Palestijnse Autoriteit af te wijzen en een politiek van voldongen feiten te voeren. Onderdeel hiervan is de voortgaande uitbreiding van nederzettingen op de bezette Westelijke Jordaanoever. Hier wonen inmiddels ruim 200.000 kolonisten. In geannexeerd gebied in en rond Jeruzalem heeft zich ongeveer eenzelfde aantal Israëliërs gevestigd.

*De ideeën voor een binationaal alternatief zijn
geenszins nieuw.*

Dit steeds meer 'ineengroeien' van Palestijns en Israëlisch gebied en de vraag op welke wijze het nog mogelijk is de twee bevolkingsgroepen te scheiden, leidden in progressieve kringen in de Verenigde Staten en Europa tot het propageren van een alternatieve oplossing. Het beste is een binationale staat Israël/Palestina op te richten, meent men, met Jeruzalem als hoofdstad.

De stichting van een dergelijke staat zal zeer moeilijk zijn, maar continuering van de huidige situatie leidt op termijn tot grotere problemen, zo menen

de voorstanders van de binationale staat. De veroveringen uit de Zesdaagse Oorlog van 1967 plaatsen Israël voor een nagenoeg onoplosbaar dilemma. De Sinaiwoestijn mag dan zijn teruggegeven aan Egypte, tegen opgeven van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook zullen de kolonisten zich met hand en tand verzetten. Men kan die gebieden behouden, maar dan zal Groot-Israël over acht jaar geen joodse meerderheid meer hebben. Om dat te vermijden kan Israël de bewoners verjagen of (alle) rechten onthouden, maar dan moet het land de rechtsstaat afschaffen en is het niet langer een democratie.¹

In dit artikel wordt geanalyseerd in hoeverre het binationale alternatief levensvatbaar is of dat vasthouden aan de twee-statenoplossing de voorkeur verdient. Ook wordt aandacht besteed aan een derde mogelijkheid: een confederatieve oplossing.

Binationale voorlopers

Al staat het binationale alternatief thans in de belangstelling, het is niet de eerste keer dat zo'n staat als oplossing voor de spanningen tussen Israëliërs en Palestijnen werd gezien. Vanaf het eind van de jaren twintig was in het toenmalig Brits mandaatgebied de *Brit Shalom*-groep actief, die bestond uit enkele honderden veelal uit Midden-Europa afkomstige joodse intellectuelen. De organisatie – meer een studiegroep dan een politieke beweging – streefde naar een gezamenlijke ontwikkeling van het land door de twee bevolkingsgroepen. Geen van beide zou hierbij mogen streven naar overheersing van de ander.

In het begin van de jaren dertig organiseerde *Brit Shalom* een aantal besprekingen met de *Istiqlal*-partij, een seculiere Arabisch-nationalistische organisatie, die vooral aanhang had onder stedelijke, hoger opgeleide Palestijnen. Aan de besprekingen nam ook enkele malen de vooraanstaande joodse socialistische politicus David Ben Goerion deel. De contacten bleven zonder resultaat, omdat de *Istiqlal*-partij een eind aan de joodse immigratie wenste.

De idee van een binationale staat leefde eveneens bij enkele links-socialistische zionistische groepen, met als belangrijkste *Hashomer Hatzair*. Deze in 1913 opgerichte organisatie streefde naar totstandkoming van een socialistische staat in Palestina. *Hashomer Hatzair*

trachtte in de jaren dertig zonder succes in contact te komen met linkse groepen onder de Palestijnen.

In het begin van de jaren veertig gingen leden van de twee organisaties samenwerken in de *League of Jewish-Arab Rapprochement*. Doel was opnieuw het vinden van geestverwanten in Palestijnse kring om tot een binationale staat te komen. Pas na de Tweede Wereldoorlog kwamen die contacten tot stand, waarbij ook de filosoof Martin Buber was betrokken. In 1946 sloot de *League* een overeenkomst met een kleine linkse Palestijnse organisatie, maar de leider hiervan werd kort nadien vermoord. Eenzelfde lot trof een Palestijnse vakbondsman die bij de besprekingen was betrokken.²

In het brede Palestijns-nationalistische kamp bestond géén belangstelling voor een binationale staat. Men rekende daar op een snelle militaire overwinning van de Arabische strijdkrachten. Toen die in 1948 uitbleef, meenden Palestijnse organisaties aanvankelijk dat een volgende oorlog een eind zou maken aan het bestaan van Israël. Bij de Juni-Oorlog van 1967 veroverde dit land echter, naast de tot Egypte behorende Sinaïwoestijn, ook de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever.

Over deze gebieden bestond in Israël aanvankelijk vrij algemeen de mening dat men die het beste kon inruilen voor vrede met Egypte en Jordanië. Toen de Arabische staten echter eind 1967 in Khartoem besloten niet met Israël te onderhandelen, won in dat land een beweging terrein die streefde naar het vestigen van nederzettingen en later annexatie van de bezette gebieden. Deze beweging was vooral sterk in nationalistische en religieuze kringen, maar ook leden van linkse partijen waren erbij betrokken.

De status van de bezette gebieden en de positie van de bewoners gingen hierbij geleidelijk aan deel uitmaken van de discussie. De kolonistenbeweging, die aanvankelijk een beperkte omvang had, sprak over annexatie, waarbij de Palestijnse bewoners van die gebieden Jordaans staatsburger konden worden. In linkse kringen, bijvoorbeeld rond het blad *New Outlook*, werd enkele malen een binationale staat als oplossing genoemd. Anderen echter, zoals Ben Aharon, de invloedrijke secretaris-generaal van de vakbeweging *Histadrot*, drongen aan op het afstaan van de bezette gebieden. Zij wezen er in dat verband op dat Israël met de bewoners van die gebieden erbij op termijn zijn joodse karakter zou verliezen.³

Binationale variant van de democratische staat

Van Palestijnse zijde bracht het *Democratisch Front voor de bevrijding van Palestina*, een marxistische organisatie met nauwe banden met het Oostblok, vanaf het eind van de jaren zestig een seculiere democratische staat als oplossing naar voren. Druk van Moskou speelde daarbij zeker een rol. Na de verloren Oktoberoorlog van 1973 nam de overkoepelende *Palestijnse Bevrijdings Organisatie* (PLO) dit idee in gewijzigde vorm over. Leider Arafat lanceerde eind 1974 tijdens een toespraak voor de Algemene Vergadering van de VN een plan voor een 'democratische staat voor moslims, joden en christenen' in Palestina/Israël.

Wat hieronder moest worden verstaan, bleef onduidelijk. Sommige Palestijnse organisaties wensten het vertrek van joodse immigranten en hun nakomelingen die zich na 1919 of vanaf 1948 in Israël hadden gevestigd. De 'democratische staat' van de PLO bleef hiermee een slogan zonder betekenis, waarover dan ook nooit serieus is gepraat. Vrijwel alle Israëliërs, ook in linkse kringen, zagen Arafats voorstel als een 'Trojaans-paardproject', bedoeld om door de ermee verbonden terugkeer van de Palestijnse vluchtelingen Israëls bestaan te ondermijnen.

De idee van een binationale staat kreeg echter steun uit onverwachte hoek, namelijk van de rechtervleugel van de *Likoed*. Hier zag men het als een mogelijkheid de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, waar inmiddels veel joodse nederzettingen waren bijgekomen, te annexeren. De kabinetschef van *Likoed*-leider Begin verklaarde in 1979: '[w]e can live with them and they can live with us. I would prefer they were Israeli citizens, but I am not afraid of a binational state. In any case, it will always be a Jewish state with a large Arab minority.'⁴ De opvatting van de *Likoed* over de binationale staat was mede gebaseerd op rooskleurige demografische voorspellingen over de omvang van het joodse bevolkingsdeel. Serieus onderzoek wees echter uit dat al rond 2010 een Arabische meerderheid in Groot-Israël zou ontstaan.

In de jaren tachtig vermeed de *Likoed* de term binationale staat, maar de partij, die meestal deel uitmaakte van de regering, streefde naar de bouw van nederzettingen in alle bezette gebieden en het onder gezag van de Israëlische staat brengen van die gebieden. Formele annexatie van 'Judea, Samaria en de Gazastrook' zou op deze manier niet nodig zijn, omdat die gebieden in moreel-rechtelijke zin al tot Israël

behoorden. De Palestijnse bewoners van dit Groot-Israël zouden 'volledige autonomie' verkrijgen.

De sociaal-democratische Arbeidspartij bood geen duidelijk alternatief. De partij accepteerde de annexatie van een aantal nederzettingen dicht tegen de Groene Lijn (de grens van vóór 1967). Het overgrote deel van de bezette gebieden moest echter opnieuw onder Jordaanse en Egyptische gezag komen, meenden de socialisten. Wel waarschuwde de partij uitdrukkelijk tegen een Groot-Israël, dat onvermijdelijk zou leiden tot een niet-joodse binationale staat of een soort Zuid-Afrikaans apartheidssysteem, met zelfbestuur voor Bantoestan-achtige Palestijnse enclaves.⁵

De twee-statenoplossing

Van Palestijnse zijde liet men eind jaren tachtig de idee van een democratische staat in Palestina-Israël geleidelijk los. Een deel van de bij de PLO aangesloten organisaties richtte zich op het streven naar een aparte staat op de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook.

Met het voortduren van de tweede intifada gingen in de Palestijnse gebieden stemmen op voor het stichten van een binationale staat.

In het begin van de jaren negentig accepteerde de PLO een twee-statenoplossing Israël-Palestina. Deze beslissing vormde de basis van de Oslo-akkoorden, die in de herfst van 1993 in Washington door Rabin en Arafat werden ondertekend. Tegen deze akkoorden bleef binnen en buiten de PLO, net als in rechts Israël, veel verzet bestaan.

In een artikel in het gezaghebbende *Journal of Palestine Studies* wees de socioloog Salim Tamari er medio 2000 echter op dat de overgrote meerderheid van de Palestijnen voorstander was van de twee-statenoplossing. De idee van een binationale staat had volgens Tamari aanhang onder drie groepen:

- Israëliische Arabieren die via zo'n staat een eind wilden maken aan hun achterstelling;
- een (zeer kleine) groep antizionistische joodse Israëliërs; en
- intellectuelen uit de Palestijnse diaspora, die de

Oslo-akkoorden als verraad zagen en daarom de binationale staat als alternatief propageerden.

Tamari gaf toe dat de binationale staat in theorie een alternatief was. In de praktijk echter zag hij het als een onhaalbaar ideaal en daarom als gevaarlijk idee. Geen enkele Palestijnse politieke organisatie had de binationale staat als doel aanvaard. De islamitische organisaties wezen zo'n staat in ieder geval af, omdat zij joden/Israëliërs niet als volk zagen. Een onafhankelijke staat zou de Palestijnen zelfvertrouwen geven en betere mogelijkheden scheppen om voor hun rechten op te komen.⁶

Het mislukken van de vredesbesprekingen in Camp David, eind 2000/begin 2001, leidde echter tot een tweede of derde leven voor de binationale staat. Vanuit de Palestijnse diaspora kwamen, via progressief-joodse publicisten en joodse vredesgroepen in de Verenigde Staten, enkele nieuwe varianten naar voren, die meestal een *federale basis* hadden. Van *Palestijnse* zijde werd daarbij de nadruk gelegd op de mogelijkheid in zo'n binationale staat via juridische stappen meer rechten en compensatie voor de Palestijnen te verkrijgen.

Van *joodse* zijde opperde men de mogelijkheid in een binationale staat voor een aantal omstrede of problematische gebieden een *gemeenschappelijk bestuur* in te stellen. Het oude centrum van Jeruzalem, joodse nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever, maar ook een grotere Arabisch-Israëliische stad als Umm El Fahm werden hierbij als voorbeelden genoemd.

Opvallend in de discussie was dat sommige Palestijnse Amerikanen de twee-statenoplossing en zelfs de binationale staat verwierpen, omdat hiervan slechts de inmiddels ontstane Palestijnse elite zou profiteren.⁷

Reacties in Israël en Palestina; het Gazaplan

Aanvankelijk reageerden Israëliërs en Palestijnen over het algemeen afwijzend op de binationale of seculier-democratische varianten. De Arbeidspartij en de Palestijnse Autoriteit betuigden steun aan de twee-statenoplossing. *Likoed*-leider Sharon verplichtte zich, weliswaar met de nodige voorwaarden, de *roadmap* te volgen. Ook Jossi Beilin, de leider van de links-socialistische *Yahad*-partij en een van de architecten van de Oslo-akkoorden, reageerde negatief. Een binationale

staat was een idee uit universitaire kringen in de Verenigde Staten. In de regio zelf zag men het niet als een reële oplossing, zo verklaarde hij.

Zelfs veteraan-vredesactivist Uri Avnery verwierp in bloemrijke bewoordingen de binationale staat. Onder verwijzing naar de profetie in Jesaja, waarin sprake was van het samenleven van wolf en lam, schreef hij dat dit ook tegenwoordig mogelijk was, 'provided you bring a new lamb every day'. In de huidige rampzalige tijden bloeiden volgens Avnery 'messianic ideas' op. 'They permit an escape from the dark present to a better, brighter world: from a feeling of helplessness to a sense of creation.' De voorstellen voor een binationale staat vielen in die categorie. Maar net zoals de profetie van Jesaja was het een idee voor de tijd van de messias. 'If it has any realistic chance at all, this may come in another two or three generations.'⁸

Met het voortduren van de tweede *intifada*, waarbij het wederzijds geweld een vergelijk steeds verder achter de horizon deed verdwijnen, gingen in de Palestijnse Gebieden echter stemmen op voor het stichten van een binationale staat of varianten daarvan. Deze geluiden werden mede geïnspireerd door publikaties in Amerika en Europa. In de laatste maanden van 2003 pleitten verscheidene onafhankelijke Palestijnse politieke activisten en intellectuelen voor ontmanteling van de Palestijnse Autoriteit. In dat geval zou Israël de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook opnieuw moeten bezetten, met alle daaraan verbonden kosten. Bij de bestaande situatie hadden de Israëliërs het voordeel dat de Palestijnse Autoriteit verantwoordelijk was voor leven en welzijn van de bewoners. Door de controles en invallen beheersten de *Israëli's* echter het hele leven in de gebieden. Het was een soort luxe-bezetting voor de Israëliërs, meenden de pleiters voor een binationale staat.

De Palestijnse voorstellen kregen een verdere impuls door de plannen van de regering-Sharon voor de bouw van een afscheidingshek/-muur tussen Israël en de Palestijnse Gebieden. Begin 2004 waarschuwde de Palestijnse premier Qurei dat wanneer de grotendeels op Palestijns gebied voorziene bouw van het hek zou doorgaan, hij een voorstel zou indienen voor de vorming van een staat Israël-Palestina, met gelijke rechten voor alle bewoners.⁹

Qurei had met deze uitspraak vooral politiek-strategische bedoelingen. Hij wilde zijn Palestijnse critici de mond snoeren, die zijn regering verweten dat zij

geen initiatieven nam, terwijl hij de Israëliërs schrik wilde aanjagen met de idee van een binationale staat, die op enige termijn zou neerkomen op een door Palestijnen gedomineerd land. In de praktijk echter hield zijn regering vast aan de twee-statenoplossing.

Sharon trok zich niets aan van de pleidooien voor een binationale staat, maar maakte kort daarna zijn plan voor de volledige terugtrekking uit de Gazastrook en een klein deel van de Westelijke Jordaanoever bekend. Hij liet daarbij duidelijk doorschemeren dat hij delen van die Westelijke oever, waar zich grote joodse nederzettingen bevinden, bij Israël wilde trekken. Overeenkomstig de voorstellen in de *roadmap* zou in de Gazastrook en het resterende deel van die Westelijke Jordaanoever een Palestijnse staat kunnen komen, verklaarde hij.

Zijn voorstellen voor terugtrekking stuiten echter binnen de *Likoed* en andere rechtse regeringspartijen, zoals de *Nationaal Religieuze Partij*, op grote weerstand. Het centraal comité van de *Likoed* had al eind 2003 een motie aangenomen waarin de twee-statenoplossing werd afgewezen. Een aantal *Knesset*-leden van de partij en zelfs enkele ministers maakten bekend tegen Sharons voorstellen te zijn. Een kleine rechtse partij trad uit de regering.

Om de onrust in de *Likoed* te bezweren en weifelaars in de partij voor Sharons voorstellen te winnen, verklaarde Dov Weisglass, de kabinetschef van de premier begin oktober 2004 in een interview in het dagblad *Haaretz* dat het Gazaplan was bedoeld om het vredesproces te bevriezen en een Palestijnse staat onmogelijk te maken. Daarmee zou ook de discussie over de ontruiming van andere nederzettingen, de deling van Jeruzalem en de terugkeer van vluchtelingen de eerstkomende tijd worden bevroren.

De verontwaardiging over Weisglass' uitspraken was groot. Van Palestijnse zijde verklaarde men dat dit Sharons 'ware bedoelingen' duidelijk maakte. Maar in feite had de kabinetschef vrijwel niets nieuws gezegd. Sharon had vanaf het moment dat hij regeringsleider was, alle pogingen te komen tot hervatting van vredesbesprekingen gesaboteerd. De *Likoed*-premier benadrukte dan ook direct dat hij bleef vasthouden aan de uitgangspunten van de *roadmap*. Gesprekken met de Palestijnse Autoriteit waren echter onmogelijk, zolang deze niet optrad tegen het terrorisme. Daarom had hij het initiatief tot eenzijdige terugtrekking genomen.¹⁰ In de Gazastrook en de Palestijnse enclaves

op de Westelijke Jordanoever zouden de Palestijnen een soort door Israël gecontroleerd zelfbestuur kunnen uitoefenen. Een *de facto* binationale staat zonder rechten voor de Palestijnen dus.

Een confederale, geen binationale staat

De idee van de binationale staat heeft in de loop der tijd een vreemde gedaanteverwisseling ondergaan. Van een idealistische visie uit de jaren dertig en veertig is het geworden tot een dreigmiddel voor zowel Israëliërs als Palestijnen om echte vredesbesprekingen uit te stellen. De ook nu nog gehoorde idealistische pleidooien voor een dergelijke staat zijn, zoals Beilin en Avnery al stelden, inderdaad in hoofdzaak afkomstig uit de Verenigde Staten en Europa. Betekent dit nu dat na het tot stand komen van een vergelijk tussen Israël en de Palestijnen alle vormen van boven-nationale samenwerking uit den boze zijn? Dat zou niet verstandig zijn. De economieën van Israël en de toekomstige Palestijnse staat zijn sterk met elkaar vervlochten. Om die reden liggen nauwe samenwerking en, ten slotte, een economische unie voor de hand. Tot zo'n unie zou na enige tijd ook Jordanië kunnen toetreden.

Het voordeel van deze vorm van samenwerking is dat alle deelnemers hun zelfstandigheid behouden, maar dat ze kunnen profiteren van de gezamenlijke markten, diensten en onderzoek op allerlei gebieden. De Palestijnen zouden voordeel hebben op het terrein van werkgelegenheid en kennisverwerving en een betere toegang krijgen tot de Europese markt. Israël kan zijn produkten afzetten in een groter deel van het Midden-Oosten en zijn defensie-uitgaven verminderen. Het land kan bovendien werk maken van de hoognodige hervormingen op staatkundig en maatschappelijk terrein.

Wanneer deze economische samenwerking eenmaal geruime tijd functioneert en er een klimaat van vertrouwen is ontstaan, valt te denken aan vormen van staatkundige samenwerking. Deze kunnen dan het beste gaan in de richting van een *confederatie*, met een zo groot mogelijke onafhankelijkheid van de betrokken staten. De Europese Unie geldt als voorbeeld van een succesvolle confederatie, die is voortgekomen uit economische samenwerking.

In een binationale of federatieve staat is de onafhankelijkheid van de betrokken deelstaten veel geringer. In een dergelijke staat is de macht in hoofdzaak in handen van de centrale regering. Hieruit kunnen al snel spanningen ontstaan.¹¹

De pleidooien in de Verenigde Staten en Europa voor een binationale staat als oplossing van het Israëlisch-Palestijnse conflict zijn wellicht goed bedoeld, maar ver verwijderd van de werkelijkheid en daarmee mogelijk gevaarlijk in hun gevolgen. Beter is het de gematigde krachten in Israël en Palestina te steunen, die streven naar een realistische oplossing. Daarnaast is druk van de EU op de nieuwe regering-Bush om met nieuwe initiatieven voor de uitvoering van de *road map* te komen, van groot belang. De Amerikaanse president heeft immers herhaaldelijk verklaard voorstander te zijn van een levensvatbare Palestijnse staat naast een veilig Israël. Hij zal dit in zijn beleid moeten waarmaken. Het na Arafats eclips aantreden van een gewijzigd Palestijns leiderschap biedt hiertoe nieuwe mogelijkheden.

Noten

- 1 Een goed voorbeeld van een pleidooi voor een binationale staat: Tony Judt, 'Israel: The Alternative', in: *The New York Review of Books*, 23 oktober 2003.
- 2 Hans Schippers, 'Dertig jaar "New Outlook"', in: *De Gids*, 1987, nr 6/7, blz. 515-522.
- 3 Zie voor het begin van de Israëlische bezettingspolitiek: Peter Demant, *Ploughshares into Swords*, Amsterdam, 1988.
- 4 Helena Cobban, *The Palestine Liberation Organisation*, Cambridge, 1985, blz. 58-61; *Wikipedia Encyclopedia*, internet editie, 'Binational Solution', 3, 4.
- 5 *Wikipedia*, a.w. noot 4.
- 6 Salim Tamari, 'The Dubious Lure of Binationalism', in: *Journal of Palestine Studies*, herfst 2000, blz. 83-87.
- 7 Zie bijv. Lama Abu-Odeh, 'The Case for Binationalism', in: *Boston Review*, internet editie, december 2001/januari 2002; ook Jerome Segal, 'A Binational Confederation', in: a.w.
- 8 Uri Avnery, 'The Bi-national State: The Wolf Shall Dwell with the Lamb', in: *Counterpunch*, internet editie, 15 juli 2003.
- 9 *Haaretz*, 9 januari 2004; *The Independent*, 10 januari 2004 (van beide dagbladen de internet editie).
- 10 *Haaretz*, 6 en 8 oktober 2004.
- 11 Zie bijv. Simcha Bahiri, Hanna Seniora, 'Separation, Confederation or Binationalism', in: *Palestine-Israel Journal*, juli 1999.

Dr Hans Schippers is historicus, verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven. Voor de *Internationale Spectator* schreef hij een dozijn artikelen over onder meer rechts-radicalisme in Europa en over Israël en het Midden-Oosten.

Mensenrechten zijn de kern van Europa

Mensenrechten zijn de kern van Europa. De Europese Unie moet echter wel intern een beter mechanisme ontwikkelen om schendingen aan de kaak te stellen, indien ze deze kernwaarde geloofwaardig wil kunnen uitdragen. Daarbij horen een sterk en effectief Mensenrechtenagentschap en een onafhankelijke Eurocommissaris voor de Menschenrechten. Dit artikel behelst dus een pleidooi voor enkele nieuwe instituties om de kernwaarde beter te verankeren en in te bedden in de Europese Unie.

Dank zij de eenwording van Europa kent ons continent al meer dan 50 jaar een duurzame periode van vrede, veiligheid en democratie. Een verworvenheid die velen als een vanzelfsprekendheid zijn gaan zien. Maar de Tweede Wereldoorlog, de Koude Oorlog en de ondemocratische regimes met de daarbij behorende gruwelijkheden buiten Europa doen ons beseffen dat democratie geen natuurlijk gegeven is, maar iets dat dagelijks onderhoud vergt.

Bescherming van de rechten van de mens is de beste garantie op vrede en voorspoed binnen én buiten Europa. Europa heeft een lange traditie hoog te houden op het gebied van bescherming van mensenrechten. Menschenrechten zijn een belangrijk onderdeel geworden van Europees beleid. Niet alleen voor nieuwe landen die zich willen aansluiten bij de EU, maar mensenrechten zijn ook een standaardonderdeel bij het Europees buitenlands beleid geworden.

De visie van Europa op de wereld

De EU bestaat uit een veelheid van landen, met een verscheidenheid aan culturen, achtergronden, talen, grootte, geschiedenis, klimaat en geografische kenmerken. De gezamenlijke Europese geschiedenis bestaat uit oorlogen en beeldenstormen, uit onderdrukking en onverdraagzaamheid, maar ook uit vredesondertekeningen, eerherstel en tolerantie, en natuurlijk de Verlichting. Europeanen begrepen al snel dat handel een goede manier was om oorlog te voorkomen. Een van de grondgedachten van de huidige Europese Unie is dat handeldrijven leidt tot toename van onderlinge contacten. Pluriformiteit is een wezenskenmerk van Europa. De enige manier om al deze verschillen tot hun recht te laten komen, is door samenwerking en

wederzijds respect. Kortom, door te kiezen voor de rechtsstaat. De waarden waarop de EU gestoeld is, vloeien hieruit voort: menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid, democratie. De uitwerking van deze beginselen leidt tot de erkenning van de rechtsstaat, de heerschappij van de wet (*rule of law*) en respect voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In Europa is dus geen plaats voor de Bush-doctrine dat het (internationale) recht slechts geldt zolang het de machtigste regering uitkomt.

De bestaande instrumenten om schendingen van mensenrechten binnen Europa aan te pakken zijn ontoereikend.

De Europese traditie van het opbouwen van democratie en rechtsstaat kan en moet een voorbeeld zijn voor jonge democratieën elders in de wereld. De recente toetreding van tien nieuwe lidstaten heeft aangetoond dat een vredige overgang van veelal communistische regimes naar een democratie wel degelijk mogelijk is door strikte eisen aan toetreding te stellen op het gebied van mensenrechten en democratie. Minder spectaculair dan *the Bush Way*, maar een stuk goedkoper en met meer kans op succes.

Mensenrechten in een uitgebreide Unie

De EU stelt strikte eisen aan aspirant-lidstaten. Het gaat hierbij om toetredingseisen met betrekking tot de rechtsstaat, democratie, mensenrechten en markteconomie. Jaarlijkse rapportages geven aan in hoeverre de kandidaat-lidstaten voldoen aan de Europese maatstaven. Zodra een land echter toetreedt tot de Unie, is het gedaan met de strikte *monitoring* van de mensenrechtensituatie. Dat moet anders. Niet alleen vanwege de recent toegetreden landen met hun prille vormen van democratie. En ook niet alleen vanwege de mogelijke toetreding van Turkije. Ook omdat mensenrechtenorganisaties en internationale instituties, zoals de Verenigde Naties en de Raad van Europa, aantonen dat er in de 'oude' lidstaten sprake is van

schendingen van mensenrechten. *Amnesty International* spreekt van een 'ernstige' situatie in Catalaanse gevangenis, waar gedetineerden slecht behandeld worden door hun bewakers. Er waren zorgen over de vrijheid van meningsuiting in het Verenigd Koninkrijk ten tijde van de oorlog tegen Irak.¹ De concentratie van de media in de handen van minister-president Berlusconi zou vandaag de dag voldoende reden zijn Italië voorlopig uit te sluiten van onderhandelingen over toetreding. Natuurlijk vinden deze misstanden niet op dezelfde schaal plaats als systematische marteling in sommige landen. Maar ons inziens moet je bereid zijn effectief tegen alle misstanden op te treden als je intern en extern geloofwaardig wilt zijn.

Handhaving mensenrechten

Als we willen dat Europa een voortrekkersrol blijft vervullen op het gebied van de mensenrechten, dan is het van doorslaggevend belang dat we onze zaken op orde hebben. Dat wil zeggen dat we kunnen garanderen dat op het grondgebied van de Europese Unie geen mensenrechtenschendingen plaatsvinden. Dit doel kunnen we slechts bereiken door het instellen van een krachtig mechanisme dat naleving van de mensenrechten in alle EU-lidstaten kan afdwingen.

Bestaande mechanismen onvoldoende

Tegenstanders van invoering en handhaving van een EU-mensenrechtenmechanisme stellen dat er al voldoende instrumenten zijn om schendingen van de rechten van de mens binnen Europa aan te pakken. Inderdaad, de Unie heeft instrumenten, maar deze zijn óf te politiek van aard, óf ze genieten niet voldoende gezag om naleving van fundamentele vrijheden af te dwingen.

In de *eerste plaats* is er de *Raad van Ministers* zelf. Tot nu toe is het slechts éénmaal voorgekomen dat een EU-lidstaat sancties kreeg opgelegd. In 2000 werd Oostenrijk gestraft omdat de rechtse partij FPÖ van Jörg Haider tot de regering wilde toetreden. Het EU-beleid kwam toen neer op een samenspanning van de meerderheid van socialistische regeringsleiders, die wilden voorkomen dat Oostenrijk een rechtse regering zou krijgen. Dat de FPÖ een legale partij was, die op legitieme wijze de verkiezingen had gewonnen, werd daarbij terzijde geschoven. Aangezien Europese sancties niet mogelijk waren, zijn toen 14 bilaterale sancties opgelegd. Na een paar maanden zijn deze sancties zonder veel lawaai opgeheven. Mede naar aanleiding van deze weinig verheffende vertoning en met het oog op de nieuw toetredende landen is in het

Verdrag van Nice een artikel opgenomen dat landen de mogelijkheid biedt elkaar in de gaten te houden. Volgens artikel 7 van het Europees-Unieverdrag kan bij ernstige en voortdurende schendingen van de mensenrechten het stemrecht zelfs tijdelijk worden afgenomen.

Het instrument van artikel 7 is echter te zwaar voor incidentele schendingen van mensenrechten en te politiek voor een degelijke *monitoring* van de mensenrechtensituatie in de lidstaten. Ook de Nederlandse regering vindt art. 7 Unieverdrag een wel heel zwaar instrument.² Het artikel biedt niet de mogelijkheid schendingen van mensenrechten binnen de EU te voorkomen. Wie het lot van het Groei- en Stabiliteitspact rond de euro kent, weet dat het geen wijs idee is de beslissing over sancties neer te leggen bij het hoogste politieke orgaan van de Unie. Niet principes, maar machtspolitiek en burendiplomatie spelen bij beslissingen op dit niveau een doorslaggevende rol.

In de *tweede plaats* heeft het *Europees Parlement* de mogelijkheid rapporten op te stellen over schendingen van mensenrechten binnen de Unie. Dit niet bindend rapport, dat vaak na eindeloze *politieke deals* tot stand komt, is geen waarborg voor een brand-schoon mensenrechtenbeleid in de Unie. Het Europees Parlement heeft als primaire taak de controle op Europese besluitvorming. We kunnen en mogen van dat Parlement niet verwachten de hoeder van de rechten van de mens in Europa te worden.

Ten slotte heeft de *Raad van Europa* een belangrijke taak op het gebied van *monitoring* van de mensenrechtensituatie van zijn lidstaten, waartoe ook de EU-lidstaten behoren. Met een beperkt budget en dito machtsmiddelen lukt het de Raad van Europa gegevens over mensenrechtenschendingen te vergaren en via diplomatieke en politieke pressie de druk op te voeren op landen die in gebreke blijven. Ook het *Europees Hof voor de Rechten van de Mens* (EHRM) is een belangrijke instelling om de naleving van mensenrechten te bevorderen. Voor zowel de Raad van Europa als voor het EHRM geldt echter dat ze bij weigering van naleving van hun uitspraken vrijwel met lege handen staan. Bovendien reageert het Hof altijd achteraf, als de schending al heeft plaatsgevonden.

Geloofwaardig en krachtig mensenrechtenmechanisme

De mensenrechtensituatie binnen de EU kan alleen worden gewaarborgd indien er een krachtig mechanisme is om misstanden of schendingen van mensenrechten aan te pakken. De beginselen waarop de

EU is gebaseerd en die in tal van Europese wetten en verdragen zijn neergelegd, moeten in de praktijk gegarandeerd zijn. Daarvoor is invoering van een sterk, a-politiek, onafhankelijk en objectief instrument noodzakelijk dat het hele gebied van de uitgebreide Unie nauwlettend in de gaten houdt wat betreft mogelijke schendingen van de rechten van de mens. Met de verdere uitbreiding van de EU en de mogelijke inwerkingtreding van een Europese grondwet is de tijd nu rijp voor een volwaardig systeem om interne problemen aan te pakken, voordat ze verergeren tot schendingen.

De Europese Unie kan het zich niet veroorloven strenge toetredingseisen te stellen aan nieuwe lidstaten en vervolgens, wanneer een land eenmaal lid is, de lat veel lager te leggen. Bovendien maakt de Unie zich ongeloofwaardig door overal ter wereld respect voor de rechten van de mens te bepleiten, terwijl in eigen huis geen garanties zijn te geven over de mensenrechtensituatie. Het is belangrijk dat Europa een degelijk voorbeeld geeft inzake bescherming van de rechten van de mens.

Werking mensenrechtenmechanisme

Op de top van de Europese Raad in december 2003 besloten de staatshoofden en regeringsleiders dat het Europese Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat, gevestigd in Wenen, moest worden ontwikkeld tot een Mensenrechtenagentschap.³ De Europese Commissie is begonnen met de uitwerking van deze missie. Aangezien de Europese Raad nauwelijks heeft aangegeven wat het mandaat, de reikwijdte en de machtsmiddelen van dit agentschap moeten zijn, is er volop ruimte vorm te geven aan de concrete uitwerking ervan. De Europese Commissie heeft in het najaar van 2004 een document uitgebracht, waarin globaal wordt aangegeven hoe de nadere invulling van een Mensenrechtenagentschap eruit moet komen te zien.⁴ De belangrijkste notie is wel dat het agentschap zich moet beperken tot de mensenrechten binnen de Europese Unie. Schendingen van mensenrechten buiten de Unie kunnen via het Europees buitenlandbeleid worden aangekaart. Dat gebeurt in feite ook al. Bilaterale (handels)verdragen tussen de EU en derde landen bevatten standaard een clausule over de naleving van mensenrechten, op straffe van opschorting van het verdrag.

Mensenrechtenagentschap

Een Mensenrechtenagentschap heeft slechts zin als het een onafhankelijk en vooral a-politiek orgaan is.

De Europese Commissie laat dat ook duidelijk blijken in haar notitie over het Mensenrechtenagentschap. Zoals we hebben gezien bij het Groei- en Stabiliteitspact, werkt een sanctiesysteem niet of nauwelijks wanneer het hoogste politieke orgaan van de EU moet beslissen wie welke maatregel opgelegd moet krijgen.

Het Mensenrechtenagentschap moet een onafhankelijk instituut en een a-politiek orgaan binnen de Europese Unie zijn.

Machtspolitiek en economische motieven geven dan de doorslag. Met als gevolg dat 'grote' landen als Frankrijk en Duitsland elkaar de hand boven het hoofd houden en een land als Nederland als een Don Quichote blijft strijden tegen de windmolens. Bij de inwoners van de EU wordt zodoende het beeld bevestigd dat de kleine landen altijd de dupe worden van de grote landen en dat wanneer het erop aankomt, Europa niet kan doorbijten. Het systeem van het Groei- en Stabiliteitspact is dus geen optie voor het mensenrechtenmechanisme. Het is van het grootste belang dat het Mensenrechtenagentschap een absoluut onafhankelijk instituut is binnen de Unie. Dat wil zeggen een instelling waar geen politieke besluiten worden genomen en waar economische belangen geen enkele rol spelen. De beslissingsbevoegdheid mag dus niet bij de Europese Raad liggen. Mensenrechten mogen geen onderdeel worden van een politieke *deal* tussen regeringsleiders. Mensenrechten zijn geen punt voor onderhandeling. In het Mensenrechtenagentschap moet de bescherming van de rechten van de mens in de gehele Unie vooropstaan. Daarvoor is noodzakelijk dat dit Agentschap voldoende middelen krijgt en een zwaar mandaat.

Werking mensenrechtenmechanisme

Wij stellen voor dat het Mensenrechtenagentschap jaarlijks met een rapportage komt per lidstaat. Met voor ieder land een standaard *format*, waardoor het gemakkelijk is de situatie in de diverse landen met elkaar te vergelijken en verbeteringen of verslechtingen ten opzichte van het jaar daarvoor in kaart te brengen. Binnen de EU is dit al een bekend systeem. Voor kandidaat-lidstaten gebruiken we dit model al jaren en naar tevredenheid.

Het Mensenrechtenagentschap kan voor het opstel-

len van deze rapporten gebruik maken van gegevens van andere organisaties. Intensieve samenwerking tussen de Raad van Europa, de Verenigde Naties en mensenrechtenorganisaties voorkomt dat de diverse instellingen overlappend werk verrichten. Nauwe samenwerking is de beste waarborg voor een objectieve en onafhankelijke weergave van de vergaarde gegevens. Bovendien worden de rapportages openbaar gemaakt, waardoor allerlei organisaties, particulieren en media zich over de inhoud kunnen buigen.

De Europese Commissie geeft in dit model een reactie na de publikatie van de jaarlijkse rapporten. De Commissie kan bijvoorbeeld met aanbevelingen komen of haar zorgen uitspreken over bepaalde onderdelen in het rapport. Vervolgens krijgt iedere lidstaat de mogelijkheid te reageren op het rapport en de opmerkingen van de Commissie. Mocht een lidstaat niet bereid zijn de aanbevelingen op te volgen, dan moet de Commissie de mogelijkheid krijgen een officiële waarschuwing in te dienen tegen het desbetreffende land. Leidt dat nog niet tot actie, dan kunnen sancties worden opgelegd. Wij denken aan een systeem van sancties, met verschil in duur en gradatie, waarbij rekening kan worden gehouden met de ernst van de mensenrechtensituatie, de duur ervan en de bereidheid van het aan de orde zijnde land maatregelen te nemen. Het Europees Parlement heeft volgens dit voorstel de mogelijkheid de reactie van de Europese Commissie uitvoerig te bespreken. Een parlementair debat moet een eerste aanzet zijn tot een maatschappelijke discussie over mensenrechten binnen de EU.

Het belangrijkste effect van deze gang van zaken zou zijn dat landen publiekelijk ter verantwoording worden geroepen voor misstanden in hun eigen land. *Naming and shaming* leidt veelal eerder tot het treffen van adequate maatregelen dan vuistdikke dossiers en formele procedures. Tevens verwachten wij dat een systeem van jaarlijkse rapportages lidstaten ertoe brengt de situatie in eigen land tijdig op orde te hebben. Geen enkele lidstaat stelt het op prijs publiekelijk aan de schandpaal te worden genageld, vanwege misstanden in hun mensenrechtensituatie.

Om er zeker van te zijn dat het mensenrechtenmechanisme niet verwordt tot een politiek instrument, moet worden overwogen een *Eurocommissaris Mensenrechten* te benoemen. Deze Eurocommissaris houdt zich enkel en alleen bezig met mensenrechten binnen de Unie en bescherming van de waarden van de Unie in haar algemeenheid. De post van Mensenrechtencommissaris is weg-

gelegd voor een politiek zwaargewicht dat in staat is de druk van individuele lidstaten te weerstaan.

Conclusie

Europa kent als belangrijkste fundament de waardigheid van het individu. Dit uitgangspunt laat Europa geen andere keus dan de rechtsstaat, met het daarbij behorend respect voor de rechten van de mens als leidraad te nemen. Nieuwe lidstaten moeten aan strikte eisen ten aanzien van onder andere de rechtsstaat, mensenrechten en democratie voldoen alvorens er ook maar gesproken kan worden over toetredingsonderhandelingen. Ook in het Europees buitenlands beleid spelen mensenrechten een belangrijke rol.

Handhaving van mensenrechten op Europees grondgebied moet een prioriteit van de EU worden. Bestaande mechanismen bieden onvoldoende waarborgen voor bescherming van de rechten van de mens binnen de Unie. De huidige instrumenten zijn ofwel politiek van aard, of ze ontberen de mogelijkheid daadkrachtig op te treden tegen niet-naleving van aanbevelingen of uitspraken. Een krachtig mensenrechtenmechanisme moet hierin verandering brengen. Jaarlijkse rapportages van een onafhankelijk en onpartijdig agentschap brengen in kaart wat de stand van zaken is met betrekking tot de mensenrechtensituatie in de diverse lidstaten. Publiek debat en een stapsgewijs sanctiesysteem brengen landen ertoe maatregelen te treffen. Een sterke Eurocommissaris Mensenrechten zorgt er in dit voorstel voor dat politieke druk geen belemmering vormt om lidstaten krachtig aan te spreken op hun manco's in de mensenrechtensituatie.

Noten

- 1 Voorbeelden uit Amnesty International, 'Concerns in Europe January-June 2004'.
- 2 Pagina 2, brief 5 juli 2004, inzake regeringsnotitie n.a.v. motie-Dittrich c.s. ('peer review' voor grondrechten in de Europese Unie), aangenomen op 7 oktober 2003.
- 3 Conclusies van het voorzitterschap, Brussel, 12/13 december 2003, 5381/04.
- 4 Europese Commissie, *The Fundamental Rights Agency, Public consultation document*, COM (2004) 693 final, 25 oktober 2004.

Lousewies van der Laan is lid van de Tweede Kamer voor D66;
Laura Prat Bertrams is *consultant* Europese Zaken.

Nog is de Unie niet verloren: *de toetreding van Polen tot de Europese Unie*

Polen wordt gezien als *de* problematische nieuweling in de Europese Unie. Anticiperend op buitenproportionele kosten die toetreding zou meebrengen, troffen 'oude' lidstaten vlak vóór de uitbreiding per 1 mei jl. 'passende' maatregelen. De vraag is evenwel in hoeverre de Poolse 'dreiging' reëel is en de maatregelen derhalve adequaat zijn.

Op 1 mei jl. zijn tien nieuwe lidstaten toegetroten tot de EU, waarvan acht met een communistische erfenis.¹ In deze landen wordt binnenkort pas het derde lustrum van de val van dit stelsel gevierd. Hervormingen manifesteerden zich het pregnantst op het vlak van politiek en economie. Democratisering en markthervormingen domineerden de politieke agenda van de transitielanden.

In de periode dat het Oostblok nog bestond, leefde in Brussel de gedachte dat hervormingen beloofd dienden te worden. Maar de val van de Muur leidde slechts tot beperkte handelsconcessies in associatie-akkoorden. De concessies werden weliswaar steeds ruimer en evolueerden uiteindelijk tot vrijwel volledige handelsliberalisering, maar de transitielanden zagen zich met voortdurende aanscherpingen van de toetredingseisen geconfronteerd.²

De tweeslachtige houding van de EU spitste zich toe op de vraag of zij zich een uitbreiding wel kon permitteren. Het politieke aspect van de uitbreiding, de stabiliteit in Europa, raakte op de achtergrond. Brandpunt van deze haalbaarheidsdiscussie werd Polen. Opmerkelijk was dat het negatieve beeld van Polen pas opdoemde na de aanvang van de toetredingsonderhandelingen in 1998. De vraag is waarom juist Polen dat negatieve imago ten deel viel en waarom juist dit land telkens werd aangehaald om de vlak voor de toetreding ingevoerde bilaterale maatregelen ter beperking van een vrij werknemersverkeer te rechtvaardigen.

In dit artikel wordt beargumenteerd dat deze beeldvorming grotendeels op foute veronderstellingen berustte, dat de getroffen maatregelen daarom onnodig waren en dat ze con-

traproduktief zullen zijn. Om die reden wordt er in de subtitel naar het Poolse volkslied verwezen: 'nog is de Unie niet verloren'.³

Poolse transitie vergeleken

De perceptie van de Poolse transitie naar een markteconomie is zeer snel veranderd. In het begin van de jaren '90 werd Polen doorgegaan als het knapste en zeker als het flinkste jongetje van de klas aangemerkt. Aanleiding tot deze kwalificatie was het in 1990 gepresenteerde 'plan-Balcerowicz'. Dit plan, vernoemd naar Leszek Balcerowicz, minister van financiën in het kabinet-Mazowiecki, brak radicaal met het verleden. Ondanks een ernstige neergang in economische activiteit – de transitiecrisis – die met deze schoktherapie gepaard ging, wist Polen als eerste land uit het voormalige Oostblok bestendige economische groei te boeken. Daarmee werd Polen het prototype van een succesvol transitieland en diende het als voor-

De bezorgheid over de uitbreiding trad pas op toen zij in Athene al was bezegeld.

beeld voor vele postcommunistische landen.⁴ In dezelfde periode werd Hongarije daarentegen als een weinig succesvol transitieland beschouwd. Het brak niet kordaat met het communistische verleden en deed weinig meer dan de periode van het kádárische 'goelasj-communisme' verlengen. Terwijl Polen daadkrachtig leek, zag men in de Hongaarse transitie een voorbeeld van zwakte en kwetsbaarheid.⁵

Vlak vóór de toetreding tot de EU werden deze etiketten omgedraaid. Hongarije werd gezien als een voormalig communistisch land dat hoge groei-cijfers wist te genereren en derhalve geen noemenswaardige problemen voor de Unie meebracht, terwijl Polen steeds vaker als een traag hervormend land werd getypeerd, dat geenszins klaar was

voor toetreding.⁶ De vraag is of deze verandering gevolg was van het feitelijk functioneren van de economieën, of voortvloeide uit onwetendheid.

Uit tabel 1 over de jaarlijkse groei van het bruto nationaal produkt (BNP) in de tot de EU toegetroten transitielanden blijkt dat Polen relatief snel in staat was de negatieve groeicijfers om te buigen. Het was dan ook het eerste postcommunistische land dat het welvaartsniveau van 1989

2003 slechts 0,8%). Wél leidde de zwakke *zloty* tot verzwarend van de schuldenpositie van veel Poolse bedrijven, aangezien leningen veelal in *euro* waren aangegaan. Bedrijven wisten hun rendementen in 2003 te verbeteren door meer te exporteren, zij het dat die winsten niet werden aangewend voor het scheppen van nieuwe werkgelegenheid. De werkloosheid bleef onverminderd hoog (19% in 2003).⁷

De economische groei die *Hongarije* doormaakte,

Tabel 1: Reële jaarlijkse verandering van het bruto nationaal produkt in procenten (1990–2004)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Estland	-8,1	-11	-14	-6,7	5,2	4,3	4,0	9,8	4,6	-0,6	7,3	6,5	6,0	4,4	5,6
Hongarije	-3,5	-12	-3,0	-0,9	-2,0	1,5	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	3,8	3,5	2,9	3,3
Letland	2,9	-8,3	-35	-15	2,1	-0,8	3,3	8,4	4,8	2,8	6,8	7,9	6,1	7,0	5,2
Litouwen	-5,0	-13	-38	-24	1,7	3,3	4,7	7,0	7,3	-1,8	4,0	6,5	6,8	7,5	5,7
Polen	-12	-7,6	2,6	3,8	5,0	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	1,0	1,4	3,7	4,5
Slovenië	-4,7	-8,1	-5,4	1,3	5,5	4,1	3,5	4,6	3,8	5,2	4,6	2,9	2,8	2,2	3,4
Slowakije	-0,4	-15	-7,0	-4,1	4,8	5,8	6,2	4,6	4,2	1,5	2,0	3,8	4,4	4,0	5,0
Tsjechië	-0,4	-15	-6,4	-6,5	-0,9	5,9	4,8	-0,8	-1,0	0,5	3,1	3,0	2,0	2,9	3,3

Bron: European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report*, diverse jaargangen

* De cijfers voor 2004 zijn prognoses.

wist te evenaren en vervolgens te overtreffen. In de periode 1990–2003 was *de Poolse groei* krachtiger dan de gemiddelde groei van de acht Midden- en Oost-Europese toetreders. Alleen in de jaren 2001 en 2002 was een afwijking van deze trend te bespeuren. Sinds de tweede helft van 2001 vertoonde de economie van de EU tekenen van zwakte, maar de Europese recessie heeft, opmerkelijk genoeg, geen noemenswaardige effecten gehad op de groeicijfers van de toetredende landen, Polen inclusief. In 2003 wisten de EU-kandidaten de tot dan toe dalende groei te versnellen, ondanks uitblijvend herstel in de EU zelf, in het bijzonder in Duitsland. Kennelijk waren de bedrijfscycli van lidstaten en nieuwkomers nog niet volledig gesynchroniseerd. Welke factoren kunnen dan de groei van de economie in de nieuwe EU-landen verklaren?

Voor *Polen* was de recente groei vooral toe te schrijven aan de zwakte van zijn munt, de *zloty*. Gedurende 2003 verloor de *zloty* 15% tegenover de *euro*. Die zwakte was niet het gevolg van een afnemende kapitaalinstroom – deze was ongeveer gelijk aan 2002 – maar van een lage rente. De rente die de Poolse Nationale Bank in rekening brengt, vertoonde sinds februari 2001 een dalende trend. Deze voor Poolse begrippen ongebruikelijke daling ging niet gepaard met een stijgende inflatie (die bedreog in

was eerst en vooral een gevolg van een toename in bestedingen. In het verkiezingsjaar 2002 werd een zeer populistische politiek gevoerd. Zo stegen de ambtenarsalarissen exorbitant. Een direct gevolg voor de overheid was een tekort op de begroting van 9%. Dit dramatische tekort manifesteerde zich juist in een jaar waarin de Hongaarse autoriteiten besloten zich voor te bereiden op toetreding tot de euro. Deze voorbereiding zou aanhaken bij het Europese wisselkoersmechanisme, het zogeheten ERM-2.

Dit werd echter een complete mislukking. De Hongaarse *forint* verloor in de tweede helft van 2003 plotseling veel terrein aan de euro, terwijl in het begin van 2003 het probleem van de munt juist in haar kracht schuilde. De monetaire autoriteiten bleken niet in staat de munt te stabiliseren; en dat gegeven luidde een tweevoudige crisis in. Niet alleen kwam de geloofwaardigheid van de monetaire politiek op het spel te staan, maar ook die van het economisch beleid in het algemeen. Een land dat de intentie zo snel mogelijk de *euro* als betaalmiddel in te voeren vergezeld laat gaan van een tekort van 9% op de begroting, zou de strijders voor handhaving van het Stabiliteitspact hebben moeten doen huiveren. Maar de stand van zaken in Hongarije werd niet aan de kaak gesteld. De Polen – evenals de Tsjechen – kwamen aan de hand van

de Hongaarse ervaringen evenwel tot het inzicht dat aan een snelle introductie van de euro een lagere prioriteit zou moeten worden toegekend.⁸

Op basis van de recente Poolse prestaties valt *niet* te concluderen dat het land steeds verder achterop raakt. Weliswaar zijn er grote problemen, waaronder die op het terrein van institutionele hervormingen en corruptie, maar het blijft de vraag of die groter zijn dan elders in Midden- en Oost-Europa. Dat blijkt in ieder geval niet uit de prestaties van de Poolse economie. Polen is een in alle opzichten groter land en daarmee trok het vlak voor de uitbreiding van de Unie de aandacht van media en regeringsleiders van de EU-15. Maar als de omvang van Polen het echte probleem is, dan is de snelle wisseling in de beeldvorming van de transitie des te merkwaardiger.

Kosten en baten voor de Unie

De plotselinge bezorgdheid over de uitbreiding is eigenlijk pas opgetreden nadat zij in april 2003 te Athene door de Europese Raad was bezegeld. Zeker van Nederlandse kant bestond tot aan de ondertekening van het toetredingsdocument eerder een houding waaruit desinteresse sprak. In het bijzonder na de zege van de 'Lijst Pim Fortuyn' bij de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 2002 werden de politieke debatten gedomineerd door binnenlandse vraagstukken.

De rode draad in de discussie die na de top van Athene ontstond, vormde de vraag of de EU zich een uitbreiding met de tien wel kon permitteren.⁹ Dit is een zeer troebele discussie over kosten en baten gebleken. De baten vallen namelijk de bevolking in haar geheel ten deel; ze zijn daarom moeilijk te traceren. De kosten echter komen doorgaans voor rekening van de overheid en kunnen direct worden afgeleid uit de financiële bijdragen aan 'Brussel'. Daarom is het zinvol een onderscheid te maken tussen *directe* en *indirecte* kosten. De directe kosten zijn gelijk aan de netto financiële bijdragen aan de Unie, terwijl de indirecte kosten betrekking hebben op de aanpassing van de markten.

De *indirecte kosten* zijn om politieke redenen ernstig *overschat*. De gedachte dat uitbreiding van de EU tot welvaartsverlies zou leiden, is onzinnig en druist volledig in tegen de voordelen van arbeidsdeling en specialisatie. Op macroniveau zijn er slechts baten. De doorslag geven evenwel de verdelingseffecten, die voor lidstaten soms winst maar soms ook verlies kunnen brengen. Er zijn echter

goede argumenten om te veronderstellen dat de handelseffecten beperkt zullen zijn. Bij de inwerkingtreding van de associatie-akkoorden waren er nog forse restricties. Van de zijde van de EU varieerden deze van 'gevoelige produkten', zoals staal en textiel, tot strikte toepassing van de 'regels van oorsprong'. Die laatste werden ingegeven door de vrees dat bijvoorbeeld Poolse exporten deels zouden bestaan uit goederen die zijn geproduceerd in Oekraïne. Deze beperkingen zijn inmiddels vrijwel allemaal opgeheven, zodat de toetreding geen merkbaar effect kon hebben op de goederenmarkten.

Het echte probleem van de directe kosten van de uitbreiding schuilt in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Overigens heeft handel tussen de 'oude' en de 'nieuwe' lidstaten het karakter van *intra-industry trade* en niet zozeer van *inter-industry trade*. Dat betekent dat de wederzijdse handel overwegend bestaat uit soortgelijke produktgroepen en dat er binnen het bedrijfsleven derhalve geen overstap naar andere sectoren te verwachten valt, maar hooguit een verschuiving naar andere kwaliteitsniveaus. Studies wijzen uit dat de 'oude' lidstaten geen noemenswaardige verliezen zullen lijden. Een uitzondering vormt de scheepsbouw in Portugal.¹⁰

De gevolgen voor de arbeidsmarkt liggen politiek veel gevoeliger. Men vreesde verdringing door toestroom van voornamelijk Poolse arbeiders. De schattingen over de arbeidsmigratie die vanuit Polen te verwachten zou zijn, lopen uiteen van 1 tot meer dan 30% van de Poolse arbeidsmarkt.¹¹ Er zijn twee belangrijke argumenten die voor een schatting aan de lage kant pleiten. Ten *eerste* laat de geschiedenis van de uitbreiding van de Unie geen grote migratiestromen zien, hoewel er al sinds de toetreding van de mediterrane landen aanzienlijke welvaartsverschillen zijn ontstaan. De toetreding van Griekenland (1981) en van Spanje en Portugal (1986) brachten na de voltooiing van de interne markt géén grootschalige mobiliteit van arbeid van 'Zuid' naar 'Noord' teweeg. Thans is zelfs minder dan 2% van de beroepsbevolking van de EU werkzaam buiten de grenzen van de eigen lidstaat. De

geschiedenis laat dus geen verdringingseffecten zien.

In de *tweede* plaats vertonen de arbeidsmarkten in Polen en de andere toegetroden landen uit het voormalige Oostblok een grote mate van heterogeniteit. Er zijn regio's met een betrekkelijk geringe werkloosheid. Warschau en omgeving zijn lange tijd *boomings* geweest. Anderzijds zijn er regio's die, vanwege de communistische erfenis, een zeer hoge werkloosheid vertonen. Het systeem van centrale planning kende nogal wat 'one-company-towns'. Sluiting van dergelijke fabriekscomplexen leidde ertoe dat in zuidoost-Polen 25 tot soms zelfs 35% van de daar woonachtige beroepsbevolking zijn arbeidsplaats verloor. Ondanks grote regionale verschillen in de Poolse arbeidsmarkten heeft zich ook dáár geen grootschalige mobiliteit van werknemers voorgedaan. Wellicht is de beschikbaarheid van woonruimte hier deels verantwoordelijk voor, maar het lijkt toch zeer onwaarschijnlijk dat er op grote schaal een grensoverschrijdende beweging van werknemers op gang zal komen, nu deze *binnen Polen* zeer beperkt is gebleven.

Grensarbeid kan natuurlijk wel ontstaan, en het was daarom ook niet verwonderlijk dat juist Duitsland ruim vóór de ondertekening van het toetredingsdocument tot beperking van de instroom van Poolse werknemers besloot. Op grond van eenzelfde communistische erfenis worden veel oostelijke regio's van Duitsland met een uitzonderlijk hoge werkloosheid geconfronteerd. Voor Nederland ligt de zaak anders. Weliswaar vertonen de werkloosheidscijfers ten gevolge van de recessie – geen structurele omvorming – een forse toename, maar deze liggen met 6% nog steeds beneden het EU-gemiddelde. Beperking van de instroom is derhalve ongegrond. Deze is bovendien contraproductief. Het ligt voor de hand aan te nemen dat immobiliteit van arbeid gecompenseerd gaat worden door mobiliteit van kapitaal. De relatief lage lonen in Polen maken het land aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders en beperking van de mobiliteit van werknemers kan 'hier' indirect tot een verlies aan arbeidsplaatsen leiden.

Terwijl de bovengenoemde indirecte kosten vaak overschat worden – en daar zijn juist de regeringsmaatregelen tegen gericht – zijn de met EU-subsidies samenhangende *directe kosten* wél erg hoog. Gelet op de grote welvaartsverschillen ligt een toenemende vraag vanuit de nieuwe lidstaten naar de Brusselse fondsen voor de hand, in plaats van slechts een verschuiving in de financiële stromen

van de mediterrane landen naar het Oosten. In koopkrachtpariteiten gemeten ligt het Poolse BNP per hoofd van de bevolking op ongeveer tweederde van het EU-gemiddelde. In *Agenda 2000* is echter voor EU-subsidies enz. een plafond van 4% van het BNP van het ontvangend land vastgesteld. Dat is ongeveer de helft minder dan wat Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje een aantal jaren mochten ontvangen.¹² De toename in het beroep op de structuur- en cohesiefondsen zal door het in *Agenda 2000* aangehouden plafond daarom beperkt zijn.

Het echte probleem van de directe kosten van de uitbreiding schuilt in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Na de Tweede Wereldoorlog kwam de landbouw in diverse landen in Europa sterk onder druk te staan. Terwijl nationale overheden niet langer in staat bleken de helpende hand te bieden, bood de Europese Economische Gemeenschap (EEG) mogelijkheden voor overleving. Maar in de jaren 1980 bleek ook deze *bypass* te duur. Een belangrijke omslag in het beleid vond plaats met de door de Ierse Eurocommissaris Ray MacSharry geïnitieerde hervormingen. Indirecte en structurele *prijsssteun* werd deels vervangen door directe en tijdelijke *inkomenssteun*. Prijs subsidies stimuleren productie en om in de Europese landbouw overproductie te voorkomen, is het van het grootste belang dat de EU voortgaat op de weg van MacSharry. De uitkomsten van de top in Berlijn (1997), waarin deze zaak stond geagendeerd, waren overigens teleurstellend.¹³

Het is niet verwonderlijk dat vanwege de landbouwproblematiek de aandacht op Polen is gericht. Het aandeel van de agrarische sector in het BNP is net als elders in de EU – 'jong' en 'oud' – ongeveer 5%, maar de in de landbouw actieve bevolking is er veel omvangrijker. Zo werkt in Polen bijna 20% van de beroepsbevolking in de landbouw, in Hongarije maar c. 6%.¹⁴ Dat verschil duidt op een lage produktiviteit in de Poolse agrarische sector, voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het feit dat de landbouw tijdens de communistische periode in Polen nimmer is genationaliseerd. Investerings zijn daardoor uitgebleven en de sector is ernstig versnipperd.

Toch lijkt een schatting van 20% overdreven. Veel Polen gebruiken kleine stukjes grond als een soort sociaal vangnet en het betreft hier een nevenactiviteit. Dat laat onverlet dat de Poolse landbouw een probleem vormt, maar uitsluiting van inkomenssteun is een onredelijk alternatief gebleken. Poolse onderhandelaars hebben zich terecht met hand en

tand verzet tegen de suggestie dat juist omdat in de EU-15 directe inkomenssteun in de plaats is gekomen van indirecte prijssteun, er in Polen geen noodzaak van inkomenssteun zou bestaan: het land had immers nooit beroep kunnen doen op prijs-subsidies. Polen hield voet bij stuk en sleepte er een regeling uit die stapsgewijze invoering van directe inkomenssteun voor de periode 2004-2014 behelst. De uiteindelijke oplossing moet eerder worden gezocht in verdere hervorming van de landbouw in de EU; de uitbreiding vormt een uitstekende prikkel om die hervorming door te voeren.

Kosten en baten voor Polen

Polen verzocht in 1995 toetreding tot de Unie vanwege verwachte welvaartsvoordelen. Handelsvoordelen speelden sinds de tweede helft van de jaren negentig echter steeds meer een ondergeschikte rol. De doorslag gaf de hefboomwerking die door integratie kon worden bewerkstelligd. Het perspectief op toetreding vergrootte het binnenlandse politieke draagvlak voor ingrijpende en veelal pijnlijke maatregelen. De Unie heeft voor Polen als hervormingsanker gediend.

Voor Polen ging de toetreding met onzekerheden gepaard. Op grond van de reeds geliberaliseerde handel zijn grote verschuivingen in de handelsstromen tussen Polen en de EU onwaarschijnlijk, maar het gemeenschappelijk buitentarief kan wel gevolgen hebben voor de handel met landen als Wit-Rusland en Oekraïne. Voor veel producten, zoals kleding en textiel, is dit tarief namelijk lager dan het tot dusver geldende Poolse tarief.¹⁵

De beperkingen van een vrij verkeer van werknemers, die vrijwel alle 'oude' lidstaten van de Unie hebben ingevoerd, kunnen een *positief effect* hebben op de Poolse economie. Die kunnen immers aanleiding zijn tot een grotere instroom van buitenlandse directe investeringen; ze kunnen eveneens een uittocht van hoogopgeleide Poolse werknemers voorkomen.

Polen lijkt voorts op het institutionele vlak niet helemaal klaar te zijn voor aanspraken op Europese fondsen, waartoe het al vorig jaar gerechtigd was. Het kan daarom niet optimaal van zijn 'trekkingsrechten' profiteren. De vrees dat het land op grond daarvan zelfs netto betaler wordt, lijkt door allerlei veiligheidsclausules evenwel te worden voorkomen.

Grootste breekpunt was de landbouw. Poolse boeren behoorden tot uitgesproken tegenstanders van

toetreding tot de Unie. Ze vreesden te worden weggevaagd door de grootschalige en efficiënt werkende agrarische sector van de EU-15. Slechts twee maanden na de toetreding leek het tij evenwel enigszins te zijn gekeerd. Meer dan 85% van de boeren heeft zich tijds voor directe inkomenssteun bij Brussel gemeld en bovendien zijn veel agrariërs aangenaam verrast door recente prijsstijgingen van vooral jong vee. Er is namelijk een grote vraag naar Poolse kalveren vanuit de 'oude' lidstaten ontstaan. De kopers hopen in 2005 voor de runderen subsidies te ontvangen, terwijl de Poolse boer deze juist per hectare kan opstrijken. Wel zijn er voor Polen kosten gemoeid met de implementatie van een aantal EU-standaarden en brengt de sluiting van een aantal voedselverwerkende fabrieken die niet aan de eisen van de EU voldoen, negatieve aanbodeffecten teweeg.

Tot slot moet de onzekerheid rond de *euro* worden genoemd. Polen heeft zich, mede op grond van Hongaarse ervaringen, nader bezonnen op snelle invoering van de euro. Naast haalbaarheid speelt ook wenselijkheid een rol. Het afstaan van beleidsautonomie kan namelijk een snelle inhaal-slag naar het welvaartsniveau van de EU-15 in de weg staan. Hogere groeicijfers gaan immers altijd gepaard met hogere inflatie, waardoor een schending van het Stabiliteitspact onontkoombaar is.

Quo Vadis Unie?

De recente uitbreiding met tien nieuwe lidstaten heeft van de Unie een internationale organisatie gemaakt met meer dan 500 miljoen inwoners. Polen noch de andere nieuwkomers vormen een directe bedreiging voor de Unie. De problemen liggen elders; om die op te lossen moet de uitbreiding als een belangrijke prikkel tot institutionele hervormingen worden gezien. Toegenomen heterogeniteit en uiteenlopende preferenties van de lidstaten zetten de 'bestuurbaarheid' van de EU onder druk. De totstandkoming van een Europese grondwet is vooral ook op dit probleem gericht.

Op de Europese Raad van december 2003 kon nog geen overeenstemming worden bereikt over een Europese constitutie. Vooral Polen en Spanje verzetten zich toen tegen de voorstellen inzake de (gekwalficeerde) meerderheidsbesluitvorming. Zij achtten de voorgestelde grondwet een ontoelaatbare achteruitgang ten opzichte van de stemverdeling op basis van het in december 2000 overeengekomen Verdrag van Nice. Inmiddels is onder Iers voorzit-

terschap op de Europese Raad in juni 2004 wel consensus bereikt over de constitutie. Deze moet nog worden bekrachtigd, onder meer na referenda, zeer waarschijnlijk ook in Polen. Maar de Poolse regering lijkt haar verzet tegen een verlaging van het aantal stemmen in de Raad te hebben opgegeven.

Noten

- 1 Deze acht landen zijn Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Cyprus en Malta zijn de per 1 mei tot de Unie toetredende landen zonder communistische erfenis.
- 2 Met de associatie-akkoorden verplichtte de EU zich tot snelle vermindering van handelsrestricties, maar belangrijke sectoren van de Midden- en Oost-Europese uitvoer waren hiervan aanvankelijk uitgesloten. Bovendien hanteerde de EU zeer strikte 'regels van oorsprong'. Zie Alan Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 1998.
- 3 Het Poolse nationale volkslied dateert van het einde van de 18de eeuw en weerspiegelt het verlangen van Polen de deling tussen Pruisen, Rusland en Oostenrijk te beëindigen en een eigen staat te creëren. De hymne 'nog is Polen niet verloren' werd voor het eerst gezongen door een groep soldaten onder leiding van generaal Dąbrowski in Italië.
- 4 Leszek Balcerowicz, *Socialism, Capitalism, Transformation*, Central European University Press, 1995; en Jeffrey Sachs, *Poland's Jump to a Market Economy*, MIT Press, 1993.
- 5 Paul Hare & Tamás Révész, 'Hungary's Transition to the Market: the Case against a Big Bang', in: *Economic Policy* (14), 1992, blz. 227–264.
- 6 Anders Åslund, *Building Capitalism. The Transformation of the Former Soviet Bloc*, Cambridge University Press, 2002.
- 7 Leon Podkaminer, 'Poland: the power of a weak currency', in: Leon Podkaminer e.a., *Transition Countries on the Eve of EU Enlargement*, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, *Research Report* 303, 2004, blz. 57–60.
- 8 Sándor Richter, 'Hungary: in Need of Credibility', in: Podkaminer e.a., a.w. noot 7, blz. 52–56.
- 9 In wetenschappelijke kring leefde die discussie al langer, maar zij leek politiek nog niet opportuun. Zie bijv. Richard E. Baldwin, Joseph F. Francois & Richard Portes, 'The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe', in: *Economic Policy* (24), 1997, blz. 125–176.
- 10 Michael A. Landesmann & István P. Székely (red.), *Industrial Restructuring and Trade Reorientation in Eastern Europe*, Cambridge University Press, 1995.
- 11 Zie voor diverse (methoden van) schattingen: Stanley W. Black, *Europe's Economy Looks East. Implications for Germany and the European Union*, Cambridge University Press, 1995.
- 12 Ali M. El-Agraa, *The European Union. History, Institutions, Economics and Politics*, vijfde druk, Prentice Hall, 1998.
- 13 Rob W. Ackrill, 'EU Enlargement, the CAP and the Costs of Direct Payments: A Note', in: *Journal of Agricultural Economics* (54), 2003, blz. 73–78.
- 14 Eurostat, *Statistical Yearbook on Candidate Countries*, 2003.
- 15 Podkaminer, a.w. noot 7, blz. 57–60.

Dr Herman W. Hoen is als hoogleraar Internationale Politieke Economie verbonden aan de afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Toegang tot digitale tekstbestanden via

www.internationalespectator.nl

Het Iraakse fiasco: *strategie, cultuur en de mogelijkheid om te leren*

Op de dertigste van deze maand staan algemene verkiezingen in Irak gepland. Maar het is nog zeer de vraag of deze poging tot democratisering van buitenaf tot de gewenste resultaten en daarmee uiteindelijk tot de morele overwinning van Bush *c.s.* zal leiden.

In 1991, na het einde van de vorige Golfoorlog, jubelde George W.H. Bush: 'By God, we've kicked the Vietnam syndrome once and for all!' Inmiddels is de volgende Golfoorlog alweer ruimschoots achter de rug, eenvoudig gewonnen met een overmacht aan militair materieel, maar met de vrede wil het maar niet vlotten. Sterker nog, het Vietnam-syndroom lijkt ingeruild voor het 'Irak-syndroom'. Weliswaar heeft 'Irak' nog (lang) niet de omvang bereikt van het Vietnamese drama – er sneuvelden toentertijd immers alleen al 55.000 Amerikaanse soldaten – maar een moeras is Irak inmiddels zeker.

Hoe heeft het zover kunnen komen? *What went wrong?* Die vraag is de afgelopen maanden talloze malen gesteld en de antwoorden waren evenzo talloos. Er bleek veel meer verzet dan verwacht en veel meer geweld dan ingecalculleerd. Maar al te vaak gingen pogingen tot verklaring in de richting van 'te weinig Amerikaanse troepen', 'te snelle ontbinding van het Iraakse leger' (waardoor er in één klap 400.000 werklozen bijkwamen) en een 'te radicale de-Ba'athificatie'. Intussen lijken de Irakezen de vreemdelingen in hun land steeds meer als bezetter te zien; die vreemdelingen op hun beurt blijven zwelgen in hun eigen vermeende goede bedoelingen.

Een van de meer aannemelijke verklaringen van het Iraaks fiasco stelt dat er aan het Amerikaanse *grand design* tot hervorming van het gehele Midden-Oosten (te beginnen in Irak) een fundamentele vergissing ten grondslag ligt: de illusie via *shock and awe* – zonder inachtneming van andere tradities en structuren – de regio binnen een paar jaar in de 'moderniteit' te schieten. In hun verwoede pogingen enige greep te krijgen op de alsmaar uitdijende opstand – met Falluja als voorlopig laatste 'hoogtepunt' – gaan Amerikaanse soldaten herhaaldelijk onbehouden te werk. Hun optreden is weliswaar minder bruut dan Saddam Hoesseins repressie was, maar bij tijd en wijle is het zeker niet minder vernederend. Er is dus veel misggaan en veel misgdaan; 'cultuur' is

daarbij een belangrijke verklarende factor. Daaraan is al vaker gerefereerd, maar opvallend genoeg blijft dat meestal erg oppervlakkig. Deze bijdrage gaat daar dieper op in, aanhakend bij het *management-denken*, waar ook de regering-Bush zich nadrukkelijk van bedient.

Strategie en management

In zijn boek *Plan of Attack* geeft Bob Woodward aan hoe generaal Tommy Franks, de operationeel bevelhebber voor de oorlog in Irak, keer op keer met uitgebreide *powerpoint*-presentaties op de proppen komt om president Bush te informeren over de voortgang van de voorbereiding op de oorlog met Irak.¹ Bij een van die gelegenheden toont Franks een 'confrontatie-matrix' waarin op de horizontale as negen 'machts'- of juist 'kwetsbare segmenten' van het Iraakse regime werden afgezet tegen zeven 'operatielijnen' van het Amerikaanse leger.

George W. Bush koketteert met management-benaderingen als stijl van en inhoud geven aan leiderschap.

Zo ontstonden 63 velden; voor ieder veld moest een haalbaarheidsonderzoek worden gedaan en uiteindelijk moest ook voor ieder veld actie worden genomen. Opvallend is dat de manier van presenteren van Franks niet speciaal voortkomt uit de militaire handboeken, maar veeleer is ontwikkeld door Amerikaanse *management-goeroes*. De Amerikaanse MBA-opleidingen en vooral de vermaarde en prestigieuze *Harvard Business School* nemen het initiatief bij het formuleren van wat voortaan ook in de managementliteratuur *strategie* wordt genoemd.²

Grofweg tot in de jaren tachtig domineren twee benaderingen. De eerste school is die van de ontwerpschool of *design school*. De ideeën van deze benadering zijn vooral terug te vinden aan de *Harvard Business School* in Alfred Chandlers boek *Strategy and Structure* (1962) en Kenneth Andrews' standaardwerk *Business Policy, Text and Cases* (1965). De ontwerpschool gaat ervan uit dat

de werkelijkheid ondubbelzinnig is, in hapklare brokken valt te verdelen en begrepen kan worden door middel van *analyse*. Verder stelt deze benadering dat strategie niet al te ingewikkeld moet zijn, maar moet stelen op een heldere visie, liefst een *grand design*, en vooral op sterk *leiderschap*. Niet verwonderlijk heeft de leider een belangrijke taak. Eveneens worden aan hem belangrijke eigenschappen toegedicht: de leider is de visionair, hij zet de lijnen uit en zijn ideeën, eenmaal geformuleerd in plannen, moeten *full blown* worden uitgevoerd.

Franks' confrontatie-matrix riekt echter ook naar de invloed van de tweede school over strategie die in de jaren zestig furore maakte. Dit is de *planningschool* en deze kan worden gezien als de complexere variant van de ontwerpschool. De meest vooraanstaande auteur van deze school is Igor Ansoff, met zijn boek *Corporate Strategy* (1965). Volgens Ansoff en zijn volgelingen moet de visie voor de te volgen strategie nog altijd door de baas worden goedgekeurd en is hij ook degene die uiteindelijk de beslissingen neemt. Maar anders dan bij de ontwerpschool hecht Ansoff veel betekenis aan het *volledig uitwerken van strategie*. Voor dat uitwerken en ook voor de uitvoering zijn staffunctionarissen verantwoordelijk. Een van de belangrijkste *tools* van de planningschool is de door Franks gepresenteerde *SWOT*-analyse (het confronteren van *Strong* en *Weak* met *Opportunities* en *Threats*). Net als de ontwerpschool gelooft de planningschool heilig in de mogelijkheid het plan metterdaad ten uitvoer te brengen. Een goed plan hoeft ook niet te worden aangepast. Aanpassing kan maar al te gemakkelijk leiden tot zwalken en dat is een teken van slecht leiderschap. Alle neuzen dezelfde kant op krijgen en het *stick to your plan* is heilig.

Bush was zeer onder de indruk van de presentatie van Franks en herkende deze manier van denken en presenteren door zijn opleiding aan de *Harvard Business School*, waar hij in 1975 een *MBA*-opleiding voltooide. Bush koketteert met *management*-benaderingen als stijl van en inhoud geven aan leiderschap. Volgens Bush is een president vergelijkbaar met een topfunctionaris van een groot bedrijf. Een leider moet volgens hem de lijnen uitzetten, zijn tijd niet verdoen met triviale vraagstukken en vooral een sterk team van efficiënte mensen om zich heen verzamelen. De taak van de president is dan uiteindelijk om uit de geboden opties de juiste beslissingen te destilleren.³

De reden waarom Bush zo vertrouwd is met de benadering van de ontwerp- en de planningscholen ligt echter dieper. Niet alleen is zijn denken er tijdens zijn scholing door gevormd, het gedachtengoed van de benaderingen is hem letterlijk met de papelepel ingegoten.

Om dat te begrijpen moeten we kijken naar de overeenkomsten tussen de uitgangspunten van deze benaderingen en de nationale cultuur van de Amerikanen. We zullen zien dat de ideeën over strategie direct zijn terug te voeren op nationale Amerikaanse culturele waarden.

Strategie, cultuur en de gemaakte fouten in Irak

Er zijn honderden definities van cultuur.⁴ Iedere cultuur is uniek en dat geldt zeker voor die van de Verenigde Staten. In zijn beroemde studie *Culture's Consequences* wijst Geert Hofstede op de extreem hoge score van de Amerikanen op de dimensie *individualiteit*. Huntington verklaart dit verschijnsel uit het zwaar religieuze karakter van de Amerikaanse cultuur. Uit de protestants-christelijke ethiek komen volgens Hampden-Turner en Trompenaars ook de specifieke kenmerken van de Amerikaanse cultuur als uiterst taakgericht en vooral universalistisch denken voort.⁵ In *God's own country* is de moraal naar Zijn evenbeeld geschapen en gelooft men dat andere culturen ook de superioriteit van de Amerikaanse waarden zien. Diegenen die dat niet doen, zijn verdorven óf – op zijn minst – misleid. Dit universalistisch wereldbeeld van de Amerikanen is in de loop van hun tamelijk unieke geschiedenis alleen maar versterkt. Zij bevonden zich op een continent zonder strategische bedreigingen. Nadat ze hun onafhankelijkheid hadden verworven, overheersten zij snel de oorspronkelijke inwoners en Latijns-Amerika. In tegenstelling tot de Europeanen zijn de Amerikanen – vanuit de luxe van hun machtspositie en isolement – nooit gedwongen met andere culturen om te gaan en daarom nooit gedwongen hen te begrijpen.

De Verenigde Staten kwamen als enige land sterker te voorschijn uit zowel de Eerste als de Tweede Wereldoorlog. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn zij de enige supermogendheid in een unipolaire wereld, zonder enige andere staat die op dit moment een potentiële rivaal voor hun economische of militaire macht zou kunnen zijn. In de jaren negentig kwam deze superieure positie tot uitdrukking in een ideologische overwinning voor het Amerikaans politiek-economisch systeem.

Vergelijk dit met de Europeanen. De twintigste eeuw verliep voor de Europeanen duidelijk minder succesvol. Anders dan het Amerikaanse is elk Europees grondgebied meermalen het strijdtoneel geweest van oorlogen. Het huidige onbegrip voor de Amerikanen in Europa vindt zijn oorsprong in deze fundamenteel andere ervaringen. De winnaar heeft echter altijd het gelijk van de geschiedenis aan zijn kant. Wanneer we de uiteenlopende ervaringen in ogenschouw nemen, is het niet verwonderlijk dat het vertrouwen van

Amerikanen in hun eigen cultuur reuzegroot is – zelfs groter dan de Europeanen zich kunnen voorstellen.

De Amerikanen hebben op basis van hun universalistische kijk op de wereld in Irak fouten gemaakt die de situatie gecompliceerder hebben gemaakt dan noodzakelijk, en hierdoor zijn de gestelde doelen van de Amerikanen – door democratisering van het Midden-Oosten de *voedingsbodem van terrorisme* wegnemen – ondermijnd. De gemaakte fouten variëren van grootschalig tot banaal en zijn grotendeels terug te voeren op een overmatig geloof in de eigen waarden en, parallel daaraan, onbegrip voor de waarden van de Irakezen. Een korte, niet allesomvattende opsomming geeft een illustratie van de sleutelpositie die deze culturele waarden innemen.

'Fast-food democracy'

Om te beginnen was de aanwezigheid van massavernietigingswapens een uitgangspunt van de regering-Bush. Het risico dat terroristen zo toegang zouden kunnen verkrijgen tot deze wapens mocht niet worden genomen. Hierbij werden de verschillen tussen de fanatiek ideologische overtuigingen van al-Qaeda en de politiek pragmatische Saddam over het hoofd gezien. Samenwerking was immers niet waarschijnlijk, juist omdat binnen het strijdtoneel van het Midden-Oosten beiden ook elkaars vijanden waren. Een precedent van de Amerikaanse neiging een simplistische verdeling te maken in absoluut goed en absoluut fout, waarbij de Verenigde Staten zelf natuurlijk goed zijn, is te vinden in de Koude Oorlog. Daar werd op dezelfde manier een reeks staten met verschillende, vaak tegenstrijdige, belangen gecombineerd tot één vijand.

De Verenigde Staten hadden na '9/11' maar één oplossing voor alle conflicten met een oorsprong in het Midden-Oosten, namelijk democratisering van deze regio van buitenaf. De 'As van het Kwaad'-frase werd niet voor niets gebruikt. Hiermee kon de associatie worden gemaakt met de as van vijanden uit de Tweede Wereldoorlog, de 'goede oorlog' uit een moreel minder dubbelzinnig tijdperk. Na fascisme en communisme was nu het moment gekomen een nieuwe totalitaire ideologie te verslaan. Welbeschouwd is het concept van democratisering van het Midden-Oosten niets meer dan de dominotheorie uit de Koude Oorlog, maar dan in tegenovergestelde richting.

De volgende serie inschattingfouten kwam toen de Amerikanen probeerden het Irakese politieke systeem op te bouwen. De ideeën van *nation building* en democratisering zien over het hoofd dat de natiestaat en parlementaire democratie Westerse uitvindingen

zijn, toegepast op de Westerse samenlevingen. Het uitgangspunt is dat zolang (of zodra) er maar *gestemd* wordt, er sprake is van 'democratie'. Dit komt gevaarlijk dicht in de buurt van *fast-food democracy*.

In het geval van Irak zagen de Amerikanen over het hoofd dat de Arabische samenleving veel meer collectivistisch is georiënteerd dan de Westerse. Patronage wordt als vanzelfsprekend beschouwd, zonder de negatieve Westerse associatie van nepotisme. De Amerikanen dachten dat de Irakese ballingen – die vaak al decennia niet meer op Irakese bodem waren geweest – geaccepteerd zouden worden. Maar de Amerikanen zagen de door stamoudsten gedomineerde traditionele verbanden over het hoofd. Daarbij hadden zij weinig tot geen oog voor de culturele verschillen tussen soennitische en sji'itische moslims binnen de islam, noch zagen zij hoezeer deze verschillen belangrijke culturele scheidslijnen vormen binnen de staat Irak.

In Irak zagen de Amerikanen over het hoofd dat de Arabische samenleving veel collectivistischer is dan de Westerse.

De problemen werden verergerd door de Amerikanen die ter plaatse met de leiding belast waren. De Amerikaanse cultuur legt sterk de nadruk op de eigen *prestatie* van het individu, in contrast met het idee van *toewijzing*: kortom, 'achievement versus ascription'.⁶ Diegenen die een sterke prestatie leveren, de *high achievers*, worden beloond met succes op school, werk, enz. Deze *high achievers* – gekenmerkt door een in Amerika in hoog aanzien staande doelgerichte en individualistische aard – worden dus ook als eersten geselecteerd voor hoge posten in het buitenland. Zo heeft carrière-diplomaat Paul Bremer III, de eerste Amerikaanse 'stadhouder' in Irak, een profiel dat aan al deze kenmerken voldoet.

Deze persoonlijkheden botsen zeer met de Arabische cultuur, die eerder relatiegericht dan doelgericht is.⁷ Doordat Bremer en de zijnen *snelle resultaten* wilden en niet het belang ervan zagen zich subtiel te mengen in de Irakese samenleving, konden ze niet de relaties opbouwen die noodzakelijk waren. Uiteindelijk slaagden ze mede daardoor niet in hun politieke doeleinden.

Fysieke ruimte

De laatste serie inschattingfouten vond plaats toen de

Amerikaanse troepen de meest directe contacten met het Iraakse volk hadden. Een van de grote contrasten tussen de Arabische en Westerse cultuur is die van fysieke ruimte (*life space*), een verschil beschreven door Edward T. Hall.⁸ Het idee van persoonlijke afstand in een publieke ruimte is de Arabieren vreemd; fysiek contact wordt niet gezien als aantasting van het individu. Dit wordt gekoppeld aan de neiging van de Arabisch-sprekenden in hun taalgebruik expressiever en retorischer te zijn.⁹ Voor een niet-voorbereide Amerikaanse soldaat wordt een Iraakse menigte al snel opdringerig en intimiderend, met alle gevolgen van dien. Het eigen huis is echter wel uitgesproken privé en binnendringen in de huiselijke sfeer wordt als zeer grof ervaren. Hierbij moet worden opgemerkt dat het huis meestal het domein is van de vrouw. Bij huiszoekingen gebruikten de Amerikaanse troepen honden – die zeer laag in aanzien staan. Zij fouilleerden vrouwen, vaak nog met de verfoeide linkerhand (hetgeen overigens niet verwonderlijk is want ze moeten immers het wapen in de rechterhand vasthouden). Het lijken kleine details, maar deze maken in de ogen van de Irakezen het grote verschil tussen een bevrijder en een bezetter.¹⁰

Het meest duistere aspect van het Amerikaans getinte 'universalisme' is een nauwelijks verholen racisme, waarbij het leven en sterven van de 'ander' gecategoriseerd wordt als *collateral damage*. Het gestaag oplopend aantal Iraakse burgerdoden, nu geschat rond 100.000, staat in schril contrast met de moeite die de Amerikanen zich getroosten voor een *winning hearts and minds*-campagne.

Alle stappen die naar de huidige situatie in Irak hebben geleid, zijn een illustratie van de Amerikaanse neiging tot cultureel universalisme. Vanuit hun eigen superieure machtspositie bezien liep voor de Amerikanen alles van het begin tot het einde in één rechte lijn. Na '9/11' besloten ze dat er maar *één probleem* was, namelijk moslim-extremisme, waarvoor maar *één oplossing* bestond, namelijk democratisering van het Midden-Oosten van buitenaf – te beginnen in Afghanistan en daarna in Irak. De weg tussen die twee punten bestond uit een serie rationeel op te lossen problemen. Dat er zeer veel grote en kleine culturele nuances waren, speelde geen rol. De ene stap volgde op de andere, er kwam tegenslag na tegenslag, maar niemand in de regering-Bush onderkende dat de visie die vanaf het begin was gevolgd, uitermate beperkt was en daardoor gedoemd te mislukken.

Hoe verder?

'De belangrijkste strijd in de 21ste eeuw zal plaatsvinden tussen botsende beschavingen,' zo luidt de beroemde

stelling van Samuel P. Huntington in zijn boek *The Clash of Civilizations*.¹¹ De vraag 'hoe verder?' lijkt daarmee beantwoord. Het toekomstbeeld dat Huntington schetst, is beangstigend. Is er dan geen hoop meer? Los van het punt hoe Huntington beschavingen definieert (of dat juist niet doet), is het de vraag of zijn conclusie wel zo dwingend is als hij veronderstelt. Zijn er geen gradaties in dat botsen en kan het niet anders? Gradaties zijn er zeker. In Irak is goed te zien hoe veel méér conflict het optreden van de Amerikanen meebrengt dan dat van de Britten of de Nederlanders. Natuurlijk zijn de drie 'bezettingslegers' niet met elkaar te vergelijken, maar het is opvallend hoe bijvoorbeeld de Nederlandse opstelling in Irak, nl. van respect tonen en contact hebben met leiders uit de gemeenschap, een heel andere reactie heeft opgeroepen dan de 'let's get the job done'-mentaliteit van de Amerikanen. Het kan dus ook anders.

Helaas is het nogal utopisch te verwachten dat de Amerikanen van hun fouten zullen leren, net zomin als dat dit na Vietnam is gebeurd. Als ze hun acties al als fout zien, blijkt voornamelijk uit niets dat ze iets hebben geleerd van wat er eerder in Samarra, Najaf of de Abu Ghraib-gevangenis is voorgevallen. Bij de inname van Falluja afgelopen november werd de geschiedenis nog eens dunnetjes en bloedig overgedaan.¹² Wat mogen we ook verwachten van gewone *rank and file*-mariniers die met onverholen 'kill, kill, kill'-instructies Falluja worden ingestuurd? Zouden zij met de huidige *chain of command* en zonder enige *training* of *coaching* in staat kunnen zijn te beseffen dat het inleven in een andere cultuur en het noodzakelijk respect daarvoor tonen, tot betere resultaten leiden dan de middelen die ze nu inzetten?¹³ Dat was op dat moment allang een gepasseerd station.

Rest ons Bush en de zijnen. De verdere ruk naar rechts bij de samenstelling van zijn nieuwe regering geeft allerminst aan dat er veranderingen ten goede zullen komen. Het zou echter niet slecht zijn als Bush nog eens zijn handboeken over strategie raadpleegt en al lezend gaat beseffen dat strategie bedoeld is om doelen tot een succes te maken. Nu zijn strategische doelen niet altijd ondubbelzinnig en kunnen ze zelfs tegenstelde acties met zich brengen, maar de president moet toch ook beseffen dat wat er in Irak gebeurt niet de bedoeling kan zijn. Bush kan die wijze lessen zeker trekken uit de handboeken waarmee hij zich indertijd vertrouwd heeft gemaakt, maar hij zou er nog beter aan doen ook wat recenter literatuur te gebruiken. Hij zou dan zien hoe men bij het leiden van grote multi-nationale ondernemingen, waaraan hij zijn beleid zo graag spiegelt, omgaat met het vraagstuk van botsende

culturen. Multiculturele teams zijn geen uitzondering meer, eerder de norm. Opvallend is dat deze teams, als ze niet worden getraind en gecoacht, *slachtere* resultaten behalen dan cultureel homogene teams. Ze behalen daarentegen veel *beter*e resultaten dan cultureel homogene teams als ze wél getraind en gecoacht worden. De hogere resultaten komen tot stand omdat verschillende culturen ieder op hun eigen manier een positieve bijdrage kunnen leveren aan het functioneren van een team.¹⁴

Culturen botsen dus niet alleen, ze creëren ook waarden. Sterker nog: de synthese tussen verschillende culturen is noodzakelijk om een antwoord te vinden op fundamentele vragen waarmee organisaties in de 21ste eeuw geconfronteerd worden.¹⁵ Het is *Huntington op zijn kop*. Als alumnus van de Harvard Business School krijgt Bush vast het lijfblad van deze school, de *Harvard Business Review*. Onlangs verscheen daarin een stuk dat het belang van *culturele intelligentie* beschreef.¹⁶ Het is een utopie te denken dat de president dit artikel heeft gelezen. De realiteit is dat hij het wel had kunnen doen en ervan had kunnen leren.

Zoals de Amerikaanse vlag er nu bij hangt, lijkt het er niet op dat de Amerikanen van de eenmaal ingeslagen weg zullen afwijken. Helaas is de *bottom line* dat de gestelde doelen daardoor niet zullen worden gehaald. Van het uitvoeren van een *grand design* is geen sprake meer. De Amerikaanse strategie heeft veel weg van de 'science of muddling through'. Dat kan nooit de bedoeling zijn geweest.

Noten

- 1 Bob Woodward, *Het Aanvalsplan*, Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2004, blz 56-58.
- 2 In de loop der jaren is de theorievorming over wat strategie is, in de management-literatuur geweldig geëvolueerd. Een aantal benaderingen staat zelfs wat uitgangspunten betreft haaks op elkaar en volgens een aantal auteurs dekt de klassieke betekenis van het woord de lading niet meer. Zie daarvoor: Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, Joseph Lampel, *Strategy Safari*, Londen: Financial Times/Prentice Hall, 1998.
- 3 Ivo Daalder & James Lindsay, *Amerika Ontketend, De Bush revolutie in de buitenlandse politiek*, Utrecht: Het Spectrum, 2003, blz 48-51.
- 4 De door ons gebruikte definitie is uit Ed Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey Bass, 1985. Wij kijken naar cultuur op nationaal niveau en definiëren het 'als een set basisaannames – gedeelde oplossingen voor universele problemen van externe aanpassing (hoe te overleven) en interne integratie (hoe bij elkaar te blijven)'.

- 5 Zie: Geert Hofstede, *Culture's Consequences, Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, Londen: Sage Publications, second edition, 2001. Zie voor een uitgebreide beschrijving van het ontstaan van de Amerikaanse cultuur: Samuel P. Huntington, *Wie zijn wij? Over de Amerikaanse Identiteit*, Amsterdam: Ambo, 2004. Zie voor universalisme in de Verenigde Staten: Charles Hampden-Turner & Fons Trompenaars, *Building Cross-Cultural Competencies, How to create wealth from conflicting values*, Chichester: John Wiley & Sons, 2000.
- 6 Fons Trompenaars, *Riding the Waves of Culture, Understanding Diversity in Business*, Londen: Nicolas Brealey Publishing, 1997.
- 7 Zie: Edward T. Hall, *Beyond Culture*, New York: Anchor Books, 1976. Hall onderscheid *low context-* en *high context-*culturen. In *low context-*culturen zijn relaties relatief kort en moeten afspraken schriftelijk vastgelegd worden. In *high context-*culturen bemoeit de groep zich altijd met het individu en worden afspraken mondeling gemaakt.
- 8 Edward T. Hall, *The Hidden Dimension*, New York: Anchor Books, 1989, blz. 154-157.
- 9 Er is in de literatuur over interculturele communicatie vrij veel geschreven over het retorische karakter van de Arabische taal. Zie o.a.: S. Paul Verluyten, *Intercultural Communication in Business and Organisations, An Introduction*, Leuven: Acco, 2000, blz. 105.
- 10 Zie ook Roel Meijer & Mohamed Abd Al-Hamid, 'Het soennitisch verzet in Irak', in: *Internationale Spectator*, november 2004, blz. 550-555, in het bijzonder blz. 552.
- 11 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Londen: Touchstone, Simon & Schuster Ltd, 1998.
- 12 Zie Meijer & Al-Hamid, *a.w. noot 10*.
- 13 Zie Seymour Hersh, *Chain of Command, the Road from 9/11 to Abu Ghraib*, Londen: HarperCollins, 2004: de manier van bevelvoering sinds Vietnam is weinig tot niets veranderd.
- 14 Zie Nancy Adler, *International Dimensions of Organizational Behavior*, South Western, 2002, blz. 148.
- 15 Charles Hampden-Turner & Fons Trompenaars, *De Zeven Gezichten van het Kapitalisme*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact, 1994.
- 16 P. Christopher Earley & Elaine Mosakowski, 'Cultural Intelligence', in: *Harvard Business Review*, oktober 2004, blz. 139-146.

Paul Aarts doceert internationale betrekkingen bij de afdeling politicologie van de Universiteit van Amsterdam;
Gep Eisenloeffel doceert intercultureel management aan de Faculteit der Letteren van de Universiteit Leiden;
Paul van Hooft is politicoloog en studeerde af aan de Universiteit van Amsterdam in internationale betrekkingen met de scriptie 'Grand Strategies: the Autopsy of the American Myth and the Resurrection of Europe'.

De Verenigde Staten van Amerika en de oorlog in Irak: *het voortschrijdend bederf*

Onder de diverse opinies over de Amerikaanse politiek na de catastrofe van 11 september 2001 is opmerkelijk en meest uitgesproken die van de Amsterdamse politicoloog en Japankenner Karel van Wolferen. In *De ondergang van een wereldorde* (Amsterdam, 2003) heeft hij atlantisch-denkend Nederland een ontlusterend beeld voorgehouden van een Amerika dat totaal verschilt van dat wat meer dan een halve eeuw werd gekoesterd. Van Wolferen stelt dat de neoconservatieve voorstanders van een agressieve politiek, die roepen om het omverwerpen van buitenlandse regeringen, geen conservatieven zijn, maar apocalyptische revolutionairen. Over deze typering valt meer te zeggen, en anders dan een plotselinge koerswijziging, veroorzaakt door de Twin Tower-catastrofe, zijn er sterke argumenten aan te voeren die wijzen op een telkens in de geschiedenis opduikende *revolutionaire constante in het Amerikaanse staatsdenken*.

Toen de Britse historicus Arnold Toynbee, befaamd auteur van de elfdelige *A study of history*, in 1961 op tournee was in de Verenigde Staten, gaf hij aan de universiteit van Pennsylvania drie lezingen, die gebundeld verschenen zijn onder de titel *America and the world revolution*. De eerste van die voordrachten was een lofzang op de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring van 1776, die door Toynbee beeldrijk werd aangeprezen als een klaroenstoot die over de aardbol heeft rondgegalmd, met weerkaatsing in een reeks echo's. Hij somt ze op: de Franse revolutie van 1789; de Griekse vrijheidsoorlog (1821-1829); de revoluties in Latijns-Amerika in verband met de afkondiging van de Monroe-doctrine (1823); de Juli (1830)- en Februari (1848)-revoluties in Frankrijk; de opstand in Mexico (1861-1867); de Parijse Commune (1871); de Mexicaanse revolutie (1910-1920); de Chinese revolutie (1911-1928); en als climax de Oktoberrevolutie (1917) in Rusland.

Evenals zijn Nederlandse collega Jan Romein was Toynbee een bewonderaar van het Russische experiment. De beweegreden van zijn *revolutionaire lofprijzing* was bekommernis over de teloorgang in de Verenigde Staten van het oorspronkelijke revolutionaire

elan. Als anti-kolonialist en met het doel de vrijheids- en gelijkheidsideologie aan te wakkeren, waarschuwde hij tegen verschansing in immobiel conservatisme. Nu zou het absurd zijn de Verenigde Staten te brandmerken als de aanstoker van al dat revolutionaire geweld in de wereld. Betrokkenheid bij revoluties in Latijns-Amerika kan echter moeilijk worden ontkend, inzonderheid die bij de Mexicaanse revoluties, waarvan die van 1910 zo desastreus is uitgelopen, mede door diplomatieke manipulaties en een blokkade van een wapenzending voor het federale leger van generaal Huerta. De schaduw van de dekolonisatie van Cuba met Amerikaanse hulp is tot op heden boven dat eiland blijven hangen. Hoogst rampzalig was de onder auspiciën van de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog overhaast voltrokken dekolonisatie van de tropen. Toynbee doelt daar terloops even op wanneer hij als laatste van zijn revolutionaire klaroenstoot de echo vermeldt die 'had roused the whole of Africa from Sharpeville to Algiers'. Wij staan hier dan wel bij de verantwoordelijkheid voor de ontwrichting van een heel continent, omvattend een dertigtal voorheen door West-Europese staten redelijk bestuurde gebieden. Men kan daar Indonesië nog aan toevoegen. Toynbee toont zich een renegaat van de *Pax Britannica*. Hij was bevriend met Jawaharlal Nehru en had sympathie voor revoluties in naam van de vrijheid. Ook een zeker manicheïsme maakte deel uit van zijn ideologische bagage. Nastreving van een augustijnische *Civitas Dei* op aarde is hem verweten door de socioloog Henri Baudet, die evenals de historici Geyl en Romein met Toynbee in debat is getreden.

Zou het gewaagd zijn Toynbee te zien als de *godfather* van Tony Blair, en daarmee als sleutelfiguur bij die merkwaardige wederzijdse persoonlijke afhankelijkheid van Blair en Bush? Blairs religieuze inspiratie komt naar voren in zijn opzienbarende antwoord aan de critici op zijn Irak-beleid: 'I'm ready to meet my Maker and answer for those who died as a result of my decisions' (*Times*, 3 mei 2003).

Als pendant sluit hierbij aan de persoonlijk als hoogst waardevol ervaren geloofsbelijdenis van George W. Bush. Toen Bush bij de aanval op Irak

in een onbewaakt moment het woord 'crusade' in de mond nam, leek dat te duiden op een verborgen christelijk fundamentalisme. Ontmoeten wij hier de nazaten van de Amerikaanse Puriteinen en die van de Engelse *Dissenters*, nu gezamenlijk optrekend tegen het fundamentalisme van de islam?

Nadat de officiële beweegreden voor de aanval op Irak onhoudbaar was gebleken, werd er behoefte gevoeld aan een *surrogaatexcuus*. Dat kwam alras op tafel als de weldaad die het voor het volk van Irak moest betekenen van een wrede dictator bevrijd te worden, en de mogelijkheid die Irak zou worden geboden van de *democratie* te genieten. Eigenlijk had president Bush dat al direct achter de hand, toen hij bij wijze van oorlogsverklaring de curieuze uitspraak deed: *This is a war against fascism*. Daarmee werd de antagonist en principiële tegenstander van de democratie geïdentificeerd en herkend in de persoon van de 'fascistische' dictator Saddam Hoessein, ongehinderd als de man uit Texas was door kennis van de fascistische ideologie en haar devies 'fascis cum securi'. Het kwam er nu voor Bush op aan daartegenover het Amerikaanse devies 'Freedom and Democracy' in Irak tot gelding te brengen. Laten we deze boegbeelden van Amerikaans staatsdenken eens tegen hun historische en propagandistische achtergrond bezien.

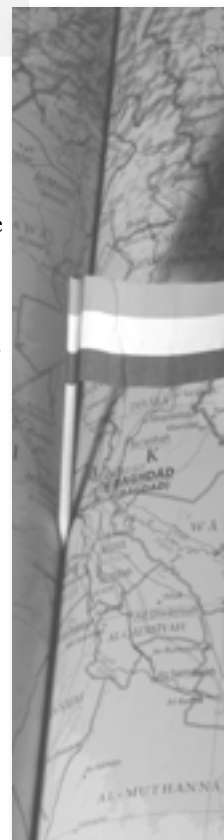
Vrijheid

Sedert de Grieken 2500 jaar geleden bij Marathon, Thermopylae en Salamis hun vrijheid op de Perzen bevochten, heeft het woordje vrijheid in de annalen van de wereldgeschiedenis een magische klank met geweldige wervingskracht behouden. Filosofen en historici waren er overigens al vroeg bedachtzaam over. D. Loenen vermeldt in *Vrijheid en gelijkheid in Athene* (Amsterdam, 1930) dat Plato en Aristoteles zich bewust waren van het gevaarlijk *demagogisch* potentieel: 'de nooit verzadigde begeerte naar vrijheid, welke macht betekent.' Deze *machtsdrift* onder het mom van vrijheid werd de Grieken geopenbaard toen de Griekse stadstaatjes door de Romeinen werden bevrijd van de Macedonische heerschappij. Titus Livius (*Ab urbe condita* XXXIII) verhaalt dat de Romeinse imperator T.Q. Flaminius bij die gelegenheid door zijn heraut liet verkondigen dat de Grieken van nu af aan vrij waren. Het was in de tijd van de Isthmische spelen, en de verzamelde Grieken waren dol van vreugde toen zij zich lieten vertellen

dat er een volk op aarde bestond dat op eigen kosten en met moeite en gevaar bereid was voor de vrijheid van anderen te vechten, en dat de Romeinen de zee waren overgestoken om ervoor te zorgen dat er geen slechte heersers meer zouden zijn. Enige jaren later werd Korinthe verwoest, en de Grieken kwamen tot de ontdekking dat ze alleen maar van heerser waren veranderd. In Irak werden A.D. 2003 door de bezetter kortere metten gemaakt met de vrijheidsillusie.

Democratie

In abstracto naar de *letter* genomen is democratie niets anders dan anarchie die zich in reïncultuur onmiddellijk opheft, zoals in de chemie de zwaarste elementen van het periodiek systeem bij het ontstaan vrijwel direct desintegreren. Voorbeelden in de geschiedenis zijn de Terreur (1792) van de Franse revolutie (1789) en de Parijse Commune van 1871. Historisch gezien geldt als moeder van alle democratieën de Atheense thalassocratie op het zenith van de macht onder Pericles (461-429 v. Chr.). Naar moderne opvattingen was deze Griekse oervorm maar een povere vertoning: slavernij werd normaal gevonden; vrouwen telden niet mee. De stadstaat Athene liet zich tegenover de andere Griekse staatjes, in het bijzonder tegenover Sparta, voorstaan op zijn democratie. In werkelijkheid had Athene zich in de tijd van grote bloei na de oorlog met Perzië ontwikkeld tot een imperialistische *plutocratische staat*, die zijn Ionische bondgenoten onder bedwang hield, en daarbij niet opzag tegen rigoureuze preventieve acties, zoals de terreur tegen de bevolking van het eiland Melos. Het liep niet goed af met de Atheense democratie, en in het licht van het Amerikaanse ingrijpen in Irak lijkt het leerzaam deze afgang in herinnering te brengen. Het keerpunt kwam toen Athene zich in de Peloponnesische oorlog op roekeloze wijze heeft gestort in het Siciliaanse avontuur, met het doel het *oligarchisch* bestuurde Syracuse te onderwerpen. De Atheense opperbevelhebber Nicias was gekant tegen de onderneming, en waarschuwde in de volgende bewoordingen tegen de risico's: 'De Siciliërs ... zouden wij wegens de verre afstand en hun grote aantal moeilijk onderworpen kunnen houden. Het is een dwaasheid mensen aan te vallen die men, als men ze overwint, niet onder de duim kan houden' (*Thucydides* VI, 11, vertaling van M. Schwartz, Amsterdam, 1964). *Historia docet!*



Plutocratische democratie

Van Wolferen schrijft dat de Verenigde Staten al sinds enige tijd van een democratie in een *plutocratie* zijn veranderd. Het lijkt juist te stellen dat de Verenigde Staten altijd al de elementen van een plutocratische democratie in zich hebben gehad. De kwalificerende term 'plutocratische democratie' is gestempeld door de profascistische socioloog V. Pareto in zijn *Trattato di sociologia generale* (Firenze, 1916), waarin hij deze uitdrukking gebruikt in afwisseling met *demagogische democratie*, en als aanduiding voor het functioneren van de parlementaire democratie van zijn tijd in West-Europa en Amerika, en eigenlijk van democratie in het algemeen. Pareto's inhoudelijke politieke psychologie heeft verwantschap met ideeën van Machiavelli en Nietzsche, die bij Pareto een wetenschappelijke onderbouwing krijgen. Pareto's theorie over de wisseling van elites trok in de jaren dertig belangstelling in de Verenigde Staten, waar zijn hoofdwerk vertaald verscheen onder de titel *The mind and society* (1935), en bijval vond van de socioloog Talcott Parsons. In Frankrijk heeft de politico-socioloog Raymond Aron, na aanvankelijk in de jaren dertig Pareto nog scherp te hebben bekritiseerd, in 1968 de tweede Franse vertaling van de *Trattato* van een uitvoerig voorwoord voorzien. Al in de jaren vijftig had Aron zijn colleges aan de Sorbonne over de klassenstrijd van Karl Marx opzigezet voor Pareto's leer over elitewisselingen. In Nederland is men nog decennialang met Marx blijven doorsukkelen.

Democratie en buitenlands beleid

Een rampzalig aspect, inherent aan de parlementaire democratie, betreft het buitenlands beleid. Het werd al vroeg gesignaleerd door Alexis de Tocqueville. In *De la démocratie en Amérique*, I, 2ème partie, schrijft hij: 'Presque tout les défauts de la démocratie se font sentir dans la direction des affaires extérieures.' Wanneer we in aanmerking nemen dat 150 jaar geleden de parlementaire democratie naar huidige maatstaven veel minder openlijk en invloedrijk functioneerde dan heden, moeten we Tocqueville inzicht bewonderen. Hij beschouwde zich als liberaal, maar zijn mening over de buitenlandse politiek als achilleshiel van de parlementaire democratie werd bij latere generaties liberalen uit het geheugen verdrongen. Dat is te betreuren, want zijn stelling kan historici een bevredigende verklaring geven voor een raadsel waarvan politieke commentatoren zich nog steeds

afvragen hoe het mogelijk is geweest: de jarenlang voortdurende onderhandelingen met onbevredigende afloop van de dekolonisatie van Nederlands-Indië en van de Amerikaanse oorlog in Vietnam. In de democratische besluitvorming prevaleerden in beide gevallen *overwegingen van binnenlandse politiek*. In Nederland parlementaire compromissen ter instandhouding van regeringscoalities, in de Verenigde Staten de sociale plannen van president Johnson voor een 'Great Society', ook in samenhang met zijn herverkiezing. De kaarten lagen open op tafel.

Internationaal recht

Specialisten op het gebied van internationaal recht beoordelen de aanval van Amerikanen en Britten op Irak als een flagrante schending van de beginselen van het volkenrecht. Toen in maart 2003 de Britse Attorney General de juridische basis voor de aanval op Irak formuleerde, werd zijn op samengeflanste resoluties van de Veiligheidsraad berustende argumentatie in de vakliteratuur moeiteloos ontzenuwd. Zo werd dat extravagante staaltje van Britse 'state practice' door Ph. Weckel in het julinummer van de *Revue générale de droit international public* tot op het bot gefileerd. In het *American Journal of International Law* van juli 2003 drong Th.M. Franck het verst tot de kern door in zijn 'What happens now? The United Nations after Iraq', met het veelzeggende 'Who killed article 4(2) again?' De internationaal-rechtelijke inbreuk kwam als een donderslag, maar dat was allerm minst bij heldere hemel. In feite is met de aanval op Irak een kwaadaardig gezwel tot uitbarsting gekomen, dat al spoedig na de instelling van de VN begon te woekeren. Het gaat hier om overschrijding door de Veiligheidsraad van zijn competentie ten opzichte van het eigen Handvest.

We moeten hier even terug in de geschiedenis. Toen na de voorbereidende conferentie van Dumbarton Oaks (1944) de vier grote initiatiefnemers het concept voor een wereldorganisatie presenterden, uitten tal van landen – waaronder Nederland (nota van 1 januari 1945) – bezorgdheid over hun soevereine rechtspositie, waarvan de regeling onbevredigend werd geacht in vergelijking met de garantie die de grote mogendheden voor zich hadden bedongen met het reserveren van een vetorecht. Om aan de bezwaren tegen deze rechtsongelijkheid tegemoet te komen, werd op de conferentie van San Francisco (1945) op initiatief van Australië een belangrijke wijziging in de tekst van het

Handvest aangebracht. Het fundamentele artikel 2, waarvan lid 4 de leden opdroeg *zich te onthouden van bedreiging met of gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van enige staat*, werd toen aangevuld met een zevende lid ter zake van *soevereiniteit*. Dat soevereiniteitsprincipe (*domestic jurisdiction, domaine réservée*) stond aanvankelijk verderop geformuleerd in het hoofdstuk – thans hoofdstuk VII – handelend over optreden van de VN met betrekking tot de vrede, inbreuk op de vrede en aanvalsdaden. Het beoogt een noodrem te zijn op buitensporige inmenging van de Veiligheidsraad in de binnenlandse aangelegenheden van de lidstaten. Vanwege het gewicht dat de niet-vetolanden aan dit beginsel toekenden, werd het artikel overgebracht naar hoofdstuk I (Beginselen), als het zevende lid van artikel 2, terwijl bovendien de formule werd aangescherpt.

Helaas is in de VN-praktijk de garantie van het Handvest niet waterdicht gebleken. Door manipulerende interpretatie van termen als ‘inbreuk op de vrede’ is art. 2 van het meest fundamentele tot het *meest uitgeholde en geschonden artikel van het Handvest* gedegradeerd. Het stemt bitter dat de Nederlandse regering, die zich met haar nota van 1 januari 1945 nog zo bezorgd had getoond over Nederlands rechtspositie, zich bij de afwikkeling van de Indonesische dekolonisatie heeft laten intimideren en zich gaandeweg met huid en haar heeft overgeleverd aan de machtsoverschrijding van de VN. Tijdens de eerste politionele actie in juli 1947 kwamen diplomaat Van Kleffens en het kabinet tot een opstelling die de indruk maakte van een paniecreactie. Men capituleerde voor een resolutie van de Veiligheidsraad tot onmiddellijke stopzetting van de actie, en in een vlucht naar voren accepteerde men onder druk van de Verenigde Staten een resolutie (25/26 augustus 1947) tot instelling van een Commissie van Goede Diensten, waarmee alras bleek dat het paard van Troje was binnengehaald.

Er is in die tijd door de Nederlandse bondgenoten België en Frankrijk gepoogd een uitspraak van het Internationale Hof van Justitie te verkrijgen over de competentie van de Veiligheidsraad, maar deze werd geblokkeerd. De *Veiligheidsraad* gedroeg zich als een *wereldregering*, en was kennelijk van mening zelf de eigen competentie te kunnen bepalen, buiten Internationaal Hof en Handvest om. De Nederlandse regering zou er beter aan hebben gedaan de hakken in het zand te zetten totdat de competentievraag

door het Internationale Hof tot opheldering was gebracht. Van Vredenburg vermeldt in zijn herinneringen (1985) dat Den Haag ervan heeft afgezien mede vanwege verdenking tegen het Internationale Hof, omdat dit wel een even verpolitiekt college zou blijken te zijn als de Veiligheidsraad. Dit is onbegrijpelijk en bepaald onjuist voor die beginjaren, waarin eminente West-Europese internationalisten, zoals de Engelse en Franse rechters Arnold Macnair en Jules Basdevant in dat Hof de toon aangaven. Het is pas later dat het Hof door politieke overwegingen enkele keren ernstig is gederailleerd. In het bijzonder was dat het geval met het proces over het ‘Right of Passage over Indian Territory’ tussen Portugal en India, waar het antikolonialisme de juridische essentie van de zaak heeft vertroebeld.

De afbraak van het soevereiniteitsprincipe van art. 2 heeft zich definitief voortgezet bij de inmenging van de VN in de dekolonisatie van Belgisch Kongo en in die van Nederlands Nieuw-Guinea. Het voorspel tot de totale ontkrachting van art. 2 in de agressie tegen Irak kwam met de desintegratie van Joegoslavië, in het bijzonder de affaire-Kosovo, waar ook de NAVO in betrokken raakte. Nu evident is komen vast te staan dat Irak niet in het bezit is van nucleaire, biologische en chemische wapens die een ernstige bedreiging van de vrede zouden kunnen zijn, zijn de verdedigers van de agressie geretireerd op de heilzaamheid van de verdrijving van Saddam en het recht van de Irakezen om de zg. democratie deelachtig te worden. Hiermee komen we in de buurt van de onstuitbaar prolifererende mensenrechten. Zo maakt het de indruk dat men een mensenrecht probeert te construeren voor de Irakezen. Laat men toch eens uitscheiden met die vervuiling van het internationale recht door die zogenaamde mensenrechten. Opportunismen horen daar helemaal niet in thuis. En laten we terugkeren naar de internationale Rule of Law!

Mr J.L.G. Tichelaar was o.m. juridisch medewerker bij het Internationaal Gerechtshof te Den Haag.

Veelzijdig maar niet alzijdig boek over internationale betrekkingen

A.G. Harryvan, J. van der Harst, P.M.E. Volten
(red.):

Internationale Organisatie, Samenwerking en Regimevorming in de Internationale Betrekkingen.

Assen: Koninklijke Van Gorcum BV, 2004; xii + 316 blz.; 29,75 euro; ISBN: 90-232-4019-7

De bundel die hier wordt besproken, is alweer een tweede druk. De eerste uitgave is vijf jaar geleden verschenen, in 1999. Het is mij echter niet duidelijk wat de redactie sindsdien heeft gedaan met 'de suggesties die ze [...] mocht ontvangen'. Aan de inhoud van het boek is namelijk erg weinig veranderd. De inleiding heeft er twee alinea's over terrorisme en de gevolgen van 11 september bij gekregen. Wel is het goed om te zien dat deze alinea's ten koste zijn gegaan van een aantal weinig zeggende figuren en een passage over 'actor, proces en orde'.

Aangezien er weinig aan deze bundel is veranderd, zou ik kunnen verwijzen naar de bespreking van de eerste druk door D.J. van Baar in de *Internationale Spectator* van april 2000. Een dergelijke verwijzing stelt mij echter niet tevreden omdat de opmerkingen die ik wil maken, afwijken van deze eerdere bespreking. Van Baar stelt op duidelijke maar enigszins cynische wijze zijn eigen realistische benadering van de internationale betrekkingen tegenover de idealistische benadering van de auteurs. In de eindeloze discussie tussen deze twee benaderingen zou ik mij liever niet willen mengen. Voor de bundel zelf zou het echter wel goed zijn geweest om op commentaar als dat van Van Baar te anticiperen (of in het geval van de

tweede druk: te reageren). Mijns inziens komt dergelijk kritisch commentaar vooral voort uit het feit dat de auteurs de eigen benadering van de internationale betrekkingen als onbetwist doen voorkomen. Dat de auteurs een idealistische positie innemen, wordt bijvoorbeeld wel duidelijk in 'figuur 1', waarin zij het mogelijk achten soevereine macht aan banden te leggen. Het zou echter beter zijn meer expliciet duidelijk te maken dat dit uitgangspunt wordt ingenomen en aan te geven dat het eveneens mogelijk is de internationale betrekkingen vanuit andere posities te benaderen.

Ook mijn voornaamste punt van kritiek is verbonden aan bovengenoemde zwakte. Dit hoofdbezwaar is dat de redactie niet doet wat zij pretendeert: het afleveren van een *handboek* voor studenten Internationale Betrekkingen, studenten Internationaal Recht en aankomende diplomaten. Van een handboek verwacht ik namelijk een kort overzicht van de belangrijkste theorieën (in het geval van de internationale betrekkingen in ieder geval: realisme en idealisme), het debat tussen deze theorieën, en de belangrijkste ontwikkelingen van het moment, eventueel ondersteund met casussen. Deze bundel is echter een neerslag van het zoeken van een antwoord op twee centrale vragen: *In welke mate heeft de samenwerkingsvorm internationale organisatie een zelfstandige plaats kunnen innemen in relatie tot de staten in de internationale betrekkingen en in hoeverre heeft deze samenwerkingsvorm (machts)verhoudingen tussen staten beïnvloed?*

Met deze kritiek wil ik niet de ge-

hele bundel afwijzen, maar slechts aangeven dat 'handboek' een term is die niet bij dit werk past. Wanneer de bundel wordt beschouwd als historisch overzicht van casussen die het toenemend belang van internationale samenwerking beschrijven, is deze wel degelijk als waardevol te beschouwen. Doordat de bundel bijdragen bevat over de VN, de NAVO, minderhedenbescherming, mensenrechten, internationale handel, monetaire regimes en ongelijkheid tussen Noord en Zuid, is een redelijk compleet overzicht van internationale organisatie geschetst. Sinds de eerste druk zijn er echter geen hoofdstukken verdwenen of nieuwe bijgekomen. Het zou de actualiteit van het werk geen kwaad gedaan hebben om één of meer hoofdstukken toe te voegen, gewijd aan de strijd tegen het internationaal terrorisme, de oorlog in Afghanistan en/of de oorlog in Irak.

Wellicht is het ontbreken van een dergelijk hoofdstuk juist mede te wijten aan het brede falen van internationale organisatie op dit gebied. De NAVO is weliswaar aanwezig in Afghanistan nadat de afzonderlijke staten hadden besloten dat artikel 5 Noord-Atlantisch-verdrag in het geval van de Al Qaeda-aanval van toepassing was. Het lukte de VN echter niet Saddam Hoessein tot medewerking aan inspecties over te halen. Het lukte de VN evenmin unaniem tegen Irak op te treden en de Verenigde Staten aan besluiten te binden. Voorts slaagde noch NAVO noch EU erin tot één standpunt en één beleid te komen, zodat ten slotte alle afzonderlijke soevereine staten een besluit namen over wel of niet ingrijpen in

Irak. Een separaat hoofdstuk over dergelijke ondermijningen van internationale samenwerking paste wellicht niet in de thematisch-institutionele opzet van deze bundel.

Wél moet worden opgemerkt dat de ogen niet worden gesloten voor deze tegenslagen voor het idealisme. Het hoofdstuk over 'Het handhaven van internationale vrede en veiligheid' vermeldt bijvoorbeeld wél het falen van de Veiligheidsraad om unilateraal Amerikaans optreden tegen Irak te voorkomen. En 'De NAVO en de ontwikkeling van de Europese veiligheidsorde' noemt niet alleen de succesvolle kanten van deze geïnstitutionaliseerde vorm van collectieve verdediging, maar in de laatste paragraaf

ook het probleem van de huidige rol van de NAVO. Sinds het wegvallen van de sovjetdreiging is de NAVO immers op zoek naar haar huidige en toekomstige rol. De laatste bijdrage die ik in dit verband wil noemen, is 'Mondiale en regionale mensenrechtenregimes. De lange weg naar morele interdependentie.' Het gaat hier dus ook om een moeizame zoektocht. De sterke kanten van het mensenrechtenregime zijn het grote aantal normen dat door de VN is vastgelegd en het voortdurend overleg tussen de VN-lidstaten. De zwakke kant die wordt genoemd, is het gebrek aan naleving en effectief toezicht.

In verscheidene bijdragen blijken de auteurs dus wel degelijk bereid toe te geven dat niet op elk beleidsterrein

en op elk tijdstip een ontwikkeling is te vinden die gaat in de richting van meer samenwerking. De bundel geeft zo via gevalstudies een goed en genuanceerd historisch overzicht van internationale samenwerking. Van een 'handboek' is zodoende echter geen sprake, in het bijzonder omdat er geen aandacht is voor alternatieve theorieën, laat staan voor theoretische debatten en ontwikkelingen.

N. Walpot, Msc. is politicoloog en als stagiair verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Bijna ultiem handboek Internationaal Gerechtshof

Rosenne's

The World Court, What it is and how it works (Sixth Completely Revised Edition; Edited, Revised and Updated by Terry D. Gill, with the assistance of Harm Dotinga, Erik Jaap Molenaar & Alex Oude Elferink).
Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003; xxii + 334 blz.; \$ 95,-;
ISBN: 90-04-13633-9

De immense betekenis voor de internationale rechtsontwikkeling van de uitspraken van het in het Haagse Vredespaleis zetelende Internationale Gerechtshof is onloochenbaar. Daarvan gewagen de mondiale reacties op de recente uitspraak van dit Hof inzake de 'juridische consequenties van de oprichting van een muur in het bezette Palestijnse gebied' van 9 juli 2004: die van het Arabische blok: *himmelhoch jauchzend*; die van Israël: barstend van frustratie; die

van de Verenigde Staten: verzuurd.

Het Hof oordeelde de oprichting strijdig met het internationale recht. Het besliste dat Israël verplicht was deze rechtsinbreuk onmiddellijk te stoppen, de muur te ontmantelen en zijn nationale wetten, waarin in deze oprichting van de muur voorzien werd, in te trekken en degenen die door de oprichting schade hadden geleden, schadeloos te stellen. Het Hof stelde vast dat alle staten verplicht zijn de door de oprichting ontstane toestand als wederrechtelijk te erkennen. Het besliste dat de Verenigde Naties gehouden zijn alles in het werk te stellen om deze toestand te doen ophouden. Israël denuncieerde de uitspraak onmiddellijk als volstrekt gepolitiseerd. Het deelde mede zich van de uitspraak niets aan te trekken. En aldus geschiedde.

Deze uitspraak was een zogethe-

ten 'Advisory Opinion'. In Rosenne's klassieke handleiding van het rechtssmachtsysteem, opgedragen aan het Internationale Hof, wordt in hoofdstuk 4 (blz. 86-89) precies uit de doeken gedaan wat zo'n opinie is, wie haar kan aanvragen, hoe zij tot stand komt en wat haar rechtskracht is; en voorts, wat de voors en tegens zijn van dergelijke opinies. Eén bezwaar ervan is dat een gerechtshof er (te) gemakkelijk door gepolitiseerd kan worden, reden waarom de Verenigde Staten aan hun hoogste gerechtshof steeds de bevoegdheid hebben onthouden dergelijke opinies ten beste te geven: hoven dienen geschillen op *ad hoc*-basis bindend te beslechten. Alle andere bevoegdheden dreigen hen te politiseren, hun onpartijdigheid te ondermijnen en hen daardoor te trivialisieren.

De uitspraak in de 'muur-aangele-

genheid' kan het niet beter illustreren. Daarom, zo geeft Rosenne aan, heeft men zich ook lang op het standpunt gesteld dat internationale gerechten dergelijke opinies niet zouden moeten geven. Maar in 1929 zijn de internationalisten toch overstap gegaan en hebben zij de bevoegdheid dit soort opinies ten beste te geven, opgedragen aan het Internationale Permanente Hof. Maar het verzoek van deze bevoegdheid gebruik te maken, diende slechts toe te komen aan een gekwalificeerd internationaal orgaan en beslist niet aan individuen of afzonderlijke staten, want die zouden het verzoek veel te gemakkelijk kunnen misbruiken om het Hof voor hun nationale karretje te spannen. Daarom kwam deze mogelijkheid het Hof uitspraken te ontlocken alleen toe aan de principale Volkenbondsorganen: Raad en Vergadering. Dit systeem werd *mutatis mutandis* in San Francisco overgenomen voor de Verenigde Naties, waarvan het Internationale Hof principaal orgaan is. En dat verklaart waarom in het geval van de 'muur-kwestie' het de Algemene Vergadering was die bij resolutie de rechtsvragen formuleerde waarop het Hof te beslissen had.

Rosenne legt vervolgens uit dat ook de gespecialiseerde agentschappen deze bevoegdheid kunnen krijgen door tussenkomst van de Algemene Vergadering (AV), zolang de rechtsvraag maar ligt binnen de actieradius van de uitdrukkelijk aan het agentschap opgedragen taakstelling. Benadrukt wordt dat deze tussenkomst van de AV onontbeerlijk is om politisering van het Hof te voorkomen: staten moeten, willen zij op deze wijze het Hof committeren, ten minste tweederde van de leden van de AV zien mee te krijgen, ten minste, als de rechtsvraag betrekking heeft op een 'belangrijke kwestie'. Is de rechtsvraag niet 'belangrijk' – en dat betekent in dit verband: heeft de beantwoording ervan geen brede politieke consequenties voor de volkerengemeenschap? – dan

volstaat een enkelvoudige meerderheid in de AV. Dat betekent dan tevens – Rosenne zegt het niet uitdrukkelijk, maar geeft het wel impliciet aan – dat zo'n enkelvoudige meerderheid kan samenzweren om een rechtsvraag 'onbelangrijk' te verklaren.

En dat is nu precies wat in het 'muur-geval' gebeurde. Derhalve is het ingewikkelde verwijzingsstelsel, destijds door de *founding fathers* in 1945 opgezet, geen *panacee* tegen politisering van het Hof. Ook daarvoor is de 'muur-uitspraak' symptomatisch. Daarom pleiten deskundige waarnemers ervoor dat het Hof de verwijzing niet-ontvankelijk zou moeten verklaren. Rosenne geeft dan ook aan dat het Hof zich beter niet met controversiële kwesties bezig zou moeten houden. Toch voert hij het pleit voor een intensiever gebruik van de mogelijkheid een *advisory opinion* aan te vragen.

Ik geef deze behandeling van de 'advisory competence' van het Internationale Gerechtshof door Rosenne wat uitgebreider weer, omdat deze wijze van benaderen van dat Hof, vanuit rechtshistorisch, verdragstechnisch en politiek perspectief, exemplarisch is voor de manier waarop Rosenne's handleiding haar onderwerp steeds behandelt. Zij is een 'directory' in de klassieke zin van het woord en als zodanig reeds lang bij de internationalisten bekend en gewaardeerd.

Rosenne's boek bevat drie delen. In het *eerste deel* wordt de geschiedenis van het Hof weergegeven. Besproken worden hoe in de eerste twee Haagse Vredesconferenties getracht wordt te komen tot oprichting van een Hof dat competentiegeschillen tussen staten kan beslechten; de *failures* van de conferenties; de amorfe interimoplossing voorzien bij het Verdrag van Versailles; en de Annexen, alsmede die van het Volkenbondsstatuut. De aldus geleerde lessen werden in praktijk gebracht door de Verenigde Naties, en daarom gaat Ro-

senne's boek uitvoerig in op wat het Hof zeker niet beoogt te zijn. Systematisch wordt het interne institutionele recht van het Hof en zijn organen besproken: benoeming, wraking, voordracht van de rechters, hun verkiezing en de garantie dat de rechtspartijen behoorlijk zijn vertegenwoordigd.

In het *tweede deel* komt het rechtsmachtsstelsel van het Hof aan de orde. Moet een gedagvaarde staat verschijnen? Wat, indien een staat weigert mede te werken aan de procesgang? Wat zijn de rechtsmiddelenvoorzieningen? Uit dit deel putte ik, refererend aan Rosenne's behandeling van de adviesbevoegdheid van het Hof. Vervolgens komt het formele procesrecht aan de orde. Hoe is de balie georganiseerd? Hoe starten procedures? Hoe laten partijen zich vertegenwoordigen? Is er een twee-partijensysteem? Wat voor recht past het Hof nu eigenlijk toe? En: heeft het Hof ook extra-judiciële taken? In het zesde hoofdstuk, dat eigenlijk een *derde deel* is, wordt de door het Hof gevelde jurisprudentie weergegeven. De wijze waarop partijen het Hof benaderd hebben, de wijze waarop het onderzoeksthema werd geformuleerd, wat het Hof al dan niet beslist heeft en wat met de beslissing uiteindelijk gedaan is, komen – niet *in extenso*, maar wel minutieus – aan de orde.

Ik kan mij voorstellen dat in een nieuwere druk aandacht wordt gegeven aan de rechtsmachtverhouding tussen dit Hof en het Internationale Permanente Strafhof, de Ad Hoc-tribunalen, opgericht door de Verenigde Naties en Ad Hoc-tribunalen, opgericht op interregionale basis, zoals het Sierra Leone-tribunaal, het Irak-tribunaal en het East Timor-tribunaal. Maar ook aan die tussen het Hof en het Europese Mensenrechtenhof in Straatsburg. De reden is dat deze hoven de neiging vertonen zich te gaan ontwikkelen als jurisdictionele *clearing houses*. Daarmee bedoel ik dat zij zich de competentie toedelen

te beslissen of staten, gelet op de stand van het volkenrecht of interregionale recht, hun nationale jurisdictie wel naar behoren hebben aangewend, vooral in strafrechtelijke aangelegenheden. Een van de brandende vragen van de laatste jaren is of een staat die partij is bij een verdrag waarin de universaliteitsclaim voorgeschreven of toegelaten is, nog wel het (nationale) recht heeft om, op grond van opportuniteitsoverwegingen, af te zien van strafvorderlijke actie indien de verdachte – die in het buitenland een ernstig vergrijp heeft begaan tegen het internationale humanitaire recht – toevallig verzeilt binnen de territoriale jurisdictie van dat land.

Stel: in Nederland wordt een Congolese ex-kolonel aangetroffen die in de Kongo 'command responsibility' heeft gedragen voor genocide en Nederland laat na, terwijl aangifte is gedaan

door bloed- of aanverwanten van de slachtoffers, strafvorderlijk op te treden. Aan het Internationale Permanente Strafhof komt dan zeker de bevoegdheid toe Nederland in gebreke te stellen wegens wanprestatie ten opzichte van het Statuut van dit Hof. Het Strafhof pretendeert wel degelijk internationale arbiter te zijn betreffende de vraag of de statelijke rechtsmachtuitoefening in overeenstemming is met het volkenrecht. De Straatsburgse rechter zou ook wel eens die richting op kunnen gaan. Op basis van art. 2 van het Europese Mensenrechtenverdrag zou heel goed een klacht kunnen worden geformuleerd tegen Nederland, als het in zo'n geval jurisdictioneel nalatig zou zijn geweest: slachtoffers kunnen in zo'n geval klagen dat zij, door die nalatigheid, gekrenkt zijn in hun subjectieve recht om door de lidstaat gevrijwaard

(zij het via repressie-*ex post*) te worden – door toereikende rechtsmachtuitoefening – van dit soort vergrijpen tegen de persoon. De uitspraken van Straatsburg in de zaak *L.C.B. tegen het Verenigd Koninkrijk* (arrest van 9 juni 1998, *Reports 1998-III*, blz. 1403, par. 36) gaan onmiskenbaar die kant op. Strecken dezehoven hun rechtsmacht uit over dit soort interstatelijke jurisdictieconflicten – zij het ten positieve, zij het ten negatieve – dan komen zij in het vaarwater van het Internationale Hof. Dat ondermijnt dan het gezag van het Hof en komt de wereldrechtsorde niet ten goede.

Mr G.A.M. Strijards is bijzonder hoogleraar internationaal strafrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Nieuw Clingendael Essay

Saoedi-Arabië, machtig in onmacht

Op weg naar hervorming of naar revolutie?

Door: Leen Boer

± 34 blz.

Prijs: € 7,50

Onbelemmerde aanvoer van olie uit Saoedi-Arabië is van groot economisch en strategisch belang voor het Westen. Over de stabiliteit van dit land wordt de laatste jaren veel gespeculeerd. In dit nieuwe Clingendael Essay worden de factoren geanalyseerd die de stabiliteit van Saoedi-Arabië kunnen bedreigen. Aan de orde komen onder meer de interne politieke en sociaal-economische verhoudingen, gastarbeid, terrorisme, de bevolkingsgroei, de islam en het buitenlands beleid van Saoedi-Arabië. Te verwachten ontwikkelingen op korte en middellange termijn komen

uiteeraard eveneens aan bod, alsook beleidsalternatieven voor Nederland en Europa. Zal Saoedi-Arabië erin slagen tijdig hervormingen door te voeren? Of is een islamistische revolutie onafwendbaar?

Deze notitie is geschreven in het kader van de samenwerking tussen het Instituut Clingendael en de Eenheid Strategische Beleidsplanning van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De auteur, Leen Boer, is werkzaam bij deze Eenheid. De notitie verwoordt op geen enkele wijze standpunten of beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Te bestellen bij het secretariaat van de afdeling Onderzoek, Instituut Clingendael: 070 - 3746606/622.

Email: research@clingendael.nl

Charles Groenhuijsen: Oorlog in Irak.

Uitgeverij Balans: www.uitgeverijbalans.nl, 2003; 174 blz.; € 13,50
ISBN 90-5018-609-2

Dit is een persoonlijk dagboek van Charles Groenhuijsen, correspondent van het NOS-journaal in Washington DC. Hierin volgt hij de ontwikkelingen in de laatste weken vóór de oorlog in Irak en in de weken die eindigen met de val van Bagdad 'en het verkuimelen van het Saddam-regime' (de periode 6 maart-10 april 2003). Het winnen van de oorlog, zo tekent Groenhuijsen aan, is hoogstens een begin. Er is nog een lange weg te gaan bij het winnen van de vrede en richting democratie. Hij beklemtoont dat de opinies in het dagboek de zijne zijn en niet die van de NOS. In zijn nawoord zet hij de positieve en negatieve gevolgen van de ingreep op een rijtje. Een afgewogen oordeel is echter pas op langere termijn mogelijk. Toch moet een van de lessen zijn: 'Niet nog een keer zo.' 'Want ook een supermacht kan het niet alleen.' Zeker is dat '[s]ucces of falen in dit stoutmoedige politiek avontuur beslissend is voor de politieke erfenis van George Bush' en dat de Irakezen verlost zijn van de gruwelijke wreedheden van Saddam Hoessein. De nabestaanden van al die doden die hij op zijn geweten heeft, 'maar ook de overlevenden begrijpen beter dan wie ook de betekenis van de optimistische naam van deze oorlog: Operation Iraqi Freedom' (blz. 167-169). Reageren op Groenhuijsens dagboek is mogelijk via Irakboek@aol.com. Onder de titel 'Newslinks' geeft hij een lange lijst met internetadressen van instellingen die zich op de een of andere wijze over de oorlog hebben uitgelaten (F.v.d.B.)

Wilson P. Dizard Jr: Inventing Public Diplomacy. The Story of the U.S Information Agency.

Boulder (Colorado): Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004; xv + 255 blz.; \$ 49,95
ISBN 1-58826-288-X

In deze studie stelt Dizard jr. de geschiedenis van de *United States Information Agency* (USIA) als instrument van de Amerikaanse buitenlandse politiek te boek. Dit overheidsorgaan (dat zijn oorsprong vindt in de Tweede Wereldoorlog) werd in 1953, midden in de Koude Oorlog, opgericht, en beëindigde zijn bestaan in 1999, toen zijn activiteiten werden overgeheveld naar het *State Department*. De auteur kwalificeert de USIA als 'a government bureau with a mission to present a full and fair picture of the United States to the world' (blz. xiii); hij gaat nauwgezet oorsprong, doel en activiteiten van het bureau na. 'Overall, it was the biggest information and cultural effort ever mounted by one society to influence the attitudes and actions of men and women beyond its borders.' (blz. 4) Een van de achterliggende doelstellingen was de erosie van het communisme in de wereld. Tot de activiteiten van de USIA behoorden de radiozender *The Voice of America*; de publikatie en verspreiding via diverse media van grote hoeveelheden materiaal ter uiteenzetting van de bedoelingen, de leefwijze, de cultuur en de opvattingen van de Verenigde Staten; cursussen in Engelse taal; en studentenuitwisselingen, onder meer via de bekende Fulbright-beurzen. In het laatste hoofdstuk geeft de auteur een kritische beschouwing van de wijze waarop de huidige regering vorm geeft aan 'public diplomacy' en hoe zij in dezen reageerde op de terroristische aanslagen in 2001. De auteur was van 1951 tot 1980 werkzaam bij het *State Department* en de USIA. (F.v.d.B.)

Guido Snel (red.): Alter Ego. Twenty Confronting Views on the European Experience.

Amsterdam: Salomé/Amsterdam University Press (voor de European Cultural Foundation), 2004; 160 blz.; € 14,50
ISBN 90-5356-688-0

Deze bundel over 'Het Andere Ik' is een initiatief van de Europese Culturele Stichting, een niet-gouvernementele organisatie die culturele en educatieve activiteiten voor een geïntegreerd Europa ondersteunt. Daarin zijn twintig essays van en interviews met kunstenaars, politici, wetenschapslieden en schrijvers uit landen binnen en buiten de EU bijeengebracht. Er wordt over de gevoelens en percepties gesproken met betrekking tot 'Europa'. Ingedeelde in vier clusters stelt *Alter Ego* zich ten doel aan te tonen dat 'eenheid in verscheidenheid' geen paradox hoeft te zijn. Het bestaan van meervoudige identiteiten, een gevoel van verbondenheid met meer contexten tegelijk, is daarom een centraal thema. In het eerste cluster ('Beauty and the East') komt de tweeslachtigheid van het beeld en zelfbeeld van een 'Oost-Europeaan' na 1989 aan bod. Hoe valt deze identiteit te combineren met de 'Europese'? En vormt deze laatste een bedreiging of eerder een uitdaging voor bijvoorbeeld een Oost-Europese schrijver? En vanwaar al die zelfanalyse van de Oost-Europeanen, terwijl de West-Europeanen daar geen behoefte aan hebben? In het tweede deel ('Heimat and its (Dis)contents') wagen de auteurs zich aan bespiegelingen over de toekomst van de nationale staat in de uitbreidende Unie. Ze komen daarbij tot uiteenlopende conclusies. Het derde deel ('Intimate Geographies') gaat over de identiteitsveranderingen van telkens één persoon in een tijdspectief. In één van die bijdragen leest een Wit-Russische auteur vervreemd

haar dagboek dat ze in de sovjetijd geschreven had. 'The Uses of Diversity' ten slotte portretteert mensen die – zoals Abdelkader Benali, een Nederlandse schrijver van Marokkaanse afkomst – met twee verschillende identiteiten leven. Het boek biedt aansprekende en inspirerende lectuur, die niet in één adem uitgelezen hoeft te worden. Ook aan te raden voor beleidsmakers die willen weten hoe burgers elders over Europa denken. (K.K.)

Thierry Tardy (red.): Peace Operations After 11 september 2001. Londen/New York: Frank Cass, 2004; xvii + 204 blz. (met register); £ 50,- ISBN 0-7146-5647-X

Deskundigen uit de Verenigde Staten en Europa op het gebied van vredesoperaties schreven de tien essays die deze bundel telt. Redacteur Tardy is verbonden aan de 'Geneva Centre for Security Policy', de instelling die de publicatie mogelijk maakte. Op de achtergrond staat de vraag wat de invloed is van '9/11' en de daarop volgende oorlogen tegen de Taliban en Irak, op de politieke agenda's van staten, internationale en regionale organisaties en NGO's, wat hun bemoeienissen met vredesoperaties betreft. De bundel bestaat uit twee delen. Het eerste is getiteld 'The Response of State Actors'. De auteurs analyseren de VN-operaties 'in het licht van de 11e september', alsmede de huidige houding van Amerika en Europa waar het vredesoperaties en terrorismebestrijding betreft. Hier treft men ook een artikel aan van de hand van Dick Leurdijk, verbonden aan Clingendael, over de 'shifting priorities' van de NAVO. Leurdijks conclusie is dat ondersteuning van vredesoperaties door de NAVO thans waarschijnlijk een minder prominente plaats zal innemen dan in de jaren '90 het geval was: 'the biggest challenge for future peace

support operations, probably, will be the war on terrorism.' (blz. 76) In het tweede deel, 'Inside Peace Operations', worden lessen getrokken uit vredesoperaties. Zo is er een artikel over de VN-missie in Bosnië en Herzegovina, over de bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme 'through law enforcement and capacity building'. Ook komt de houding van NGO's aan bod. Voor de NGO's, aldus de auteur van het desbetreffend artikel, is op conceptueel gebied weinig veranderd; maar de wereld is voor hen veel onzekerder en gevaarlijker geworden. Hier treft men tevens een verhandeling aan over wat te doen tegen opstandelingen ('insurgents') tijdens vredesoperaties. In een inleidend artikel had redacteur Tardy gewaarschuwd dat men voorzichtig moest zijn met het leggen van een verband tussen de gebeurtenissen van 11 september en vredesoperaties. In een samenvattend artikel blijkt dat de meningen van de auteurs verdeeld zijn: men signaleerde zowel continuïteit als verandering in de manier en optiek van vredesoperaties. Dat veranderingen, gezien de gevaren van terrorisme waarmee men wordt geconfronteerd, nodig zijn, is echter duidelijk. (F.v.d.B.)

Michael Pugh & Waheguru Pal Singh Sidhu (red.): The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond (A Project of the International Peace Academy). Boulder/Londen: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2003; x + 309 blz.; \$ 22,50 ISBN 1-58826-232-4

Gedurende de Koude Oorlog zag men weinig heil in coöperatie tussen de VN met hun wereldomvattend collectief veiligheidsarrangement en de NAVO met haar regionaal collectief verdedigingsmechanisme. Dit veranderde echter vooral door de ontwikkelingen op

de Balkan waar VN, NAVO en Europese veiligheidsorganisaties 'were thrust together'. De 14 essays in deze bundel, waaraan wetenschapslieden uit alle streken van de wereld meewerkten, zijn aan deze ontwikkeling gewijd. De essays zijn gerangschikt onder vier hoofden. In Deel 1, 'The UN and Regionalization', wordt het verschijnsel van de regionalisatie van de vredesacties aan de orde gesteld en wordt aan de hand van voorbeelden uit de praktijk (de operaties in Haïti, Bosnië en Herzegovina, Ethiopië en Eritrea, en Oost-Timor) de voor- en nadelen van een regionalisatie van vredesoperaties nagegaan. In deel 2 komen de relaties tussen VN, NAVO en andere Europese veiligheidsorganisaties, zoals de OVSE, aan de orde. Hier treft men een artikel aan van de hand van D. Leurdijk (verbonden aan Instituut Clingendael) over de relatie tussen de VN en de NAVO in het conflict op de Balkan. Zijn eindconclusie is dat de NAVO onder alle omstandigheden haar opties open wil houden, hetgeen verklaart dat zij (in tegenstelling tot wat men in het verleden wel eens heeft beweerd) waarschijnlijk niet geïnteresseerd is in een verdere formalisering van haar relatie met de VN 'beyond the existing institutional framework and beyond the ad hoc operational "peacebuilding" frameworks in the field in BiH and Kosovo' (blz. 72). In deel 3 komen de vredesoperaties onder de noemer van 'Security Sector Reform' op de Balkan aan de orde. In dit deel worden ook onderwerpen als herleving van het juridische systeem en het strafrecht in Kosovo en versterking van het inheemse politieke vermogen en van de rechtstaat op de Balkan behandeld. In deel 4 worden de diverse regionale perspectieven behandeld: de regionalisatie van de vredesproblematiek in Azië; het nieuwe activisme van de OAS (Organisatie van Amerikaanse Staten); en de regionalisatie van vredesoperaties in Afrika. (F.v.d.B.)

Wim van den Doel

considers the changing relations between America and Europe from a historian's perspective. Aware of the pitfalls of predictions for the future, he makes a plea for preserving the transatlantic Alliance. Despite the growing disparities between partners on both sides of the Atlantic Ocean, they after all still broadly share the same values and interests.

Rob de Wijk & Peter van Ham

point to the growing importance of political and strategic culture and the consequences for the transatlantic relationship. Political culture may be defined as the whole of political codes, rules and perceptions as regards international order and co-operation, whereas strategic culture relates to the traditions, values and policy regarding the use of (military) force. Both the political and strategic culture is rooted in the history of a state and its traditions. The authors doubt whether the political and strategic culture of 'the West' provides enough cohesion to withstand the growing transatlantic tensions.

Marc Bentinck

makes a case for a renewed investment in NATO on the part of the transatlantic allies, and more in particular the Europeans. NATO's energetic attempts at reinventing itself following the end of the Cold War cannot conceal two facts: the organisation – certainly under the 'unilateralist' first Bush Jr Administration – no longer enjoys the same pre-eminence in US global strategy as it once had; it has also lost its earlier monopoly on European security issues due to the rise of the EU's security and defence policy (ESDP). The Iraq crisis appears to only have accelerated the process of mutual estrangement between Americans and Europeans with their increasingly divergent 'strategic cultures'. Yet the transatlantic allies should face up to the fact that they must stand united if they are to confront successfully the daunting security challenges of the future. In doing so, they must avail themselves to the fullest extent possible of NATO's inherent, but under-utilised, political and military resources. The North Atlantic Council should become the locus of a broad, open, and if need be critical, strategic dialogue, while NATO's integrated military structure should help push through the modernisation of European forces and their interoperability with the US military. To the extent that the second Bush Jr

Administration will wish to repair the transatlantic relationship the Europeans – i.e. primarily Great Britain and France recapturing the spirit of 'St Malo' – have a window of opportunity to assert themselves by displaying leadership within NATO. European initiatives in NATO should help the transatlantic allies regain a shared sense of strategic purpose. The Europeans do need such a transatlantic renewal, if their 'autonomous' pursuit of European security interests is to amount to more than the mere urge to differentiate themselves from the United States.

Pepijn Terra

surveys the system NATO uses with respect to the burden sharing of peace operations. He attempts to answer the question whether the current problems in force generation are primarily caused by institutional burden sharing relations or that other factors come into play. The author concludes that the common-funding debate within NATO circles is highly politicised.

Mehdi Amineh & Henk Houweling

examine the role and influence of both the United States and the European Union in the region of Central Eurasia (CEA). In this region both superpowers are confronted with eight young states which emerged following the demise of the Soviet Union. These states have fragile societies and partly contested borders. In this region the influence of other important powers, such as Russia, Iran and China, is also apparent. The CEA's abundant oil and gas resources appear to generate several clashes of interest. The authors address the various geopolitical relationships in this highly complex region as well as the energy factor.

Hans Schippers

looks into the possibility of creating a binational state Israel/Palestine with Jerusalem as its capital. Now that the Palestinian and Israeli territories become more and more intertwined, rendering it as good as impossible to separate both population groups, this binational alternative to the 'two states-solution' to overcome the crisis in the Middle East is propagated in progressive circles in the United States and Europe. The author analyses the viability of this binational option and also elaborates on a third possibility, i.e. a confederation.

Lousewies van der Laan & Laura Prat Bertrams

advocate the introduction of a new mechanism in the European Union to monitor and incorporate one of the Union's basic values, i.e. respect of human rights. The instruments the Union currently possesses in this respect are either too politicised or they lack the necessary legitimacy to enforce the compliance of human rights and fundamental freedoms. Therefore a strong, effective and a-political Human Rights Agency is required as well as an independent European Commissioner for Human Rights.

Herman W. Hoen

addresses Poland's entry into the European Union and argues that perceptions within the EU member states have been highly volatile with respect to this post-communist country. Whereas in the beginning of the 1990s Poland was perceived as strong-minded in its transformation strategy, shortly before the accession in May 2004 the label attached had completely changed. Due to lack of momentum in institutional reforms, Poland's membership of the Union was considered more problematic than that of most of the other post-communist countries. Therefore, 'appropriate' measures were taken by various of the 'old' EU member states. The author underlines that the actual threats were negligible and, to the extent that they were not, the measures taken will be counterproductive. The openly acknowledged problems of enlargement are indispensably linked to the organisation of the Union and are not exclusively stemming from Polish reform failures. However unfortunate Poland's current attempts at restructuring the economy may be, by rephrasing the first line of the Polish national anthem it is concluded that 'the EU is alive, as long as we live'.

Paul Aarts, Gep Eisenloeffel & Paul van Hooft

examine the role played by culture in the Iraqi fiasco. They argue that it was specifically the universalistic attitude towards their own cultural values which led the United States into a series of critical errors of judgment in Iraq. This attitude may be retraced to the specific history of the United States. The US government approached the 'war on terror' in general, and specifically the occupation of Iraq, as if it was running a corporation – which was sometimes referred to literally in the Administration's statements. A vastly subtle and complicated subject was reduced to a series of practical problems to be solved one at the time. It is argued that the United States made errors on all levels of the intervention which went far beyond simply not having enough ground troops. The American errors ranged from not taking account of local political constellations, and maintaining the Western formalised approach to agreements as opposed to the more personalised approach of the Arabs, to not understanding Arab concepts of space in public and private spheres, and many more examples in between. The authors also draw from approaches centered on theories of management – such as multicultural teams – when they present ideas of how to avoid making an intervention more problematic than it has to be.