

Internationale Spectator

Jaargang 61 - nr 1 - januari 2007

Duitsland steekt energie in Europese Unie en G8

Verrassende zetel Panama in Veiligheidsraad

Uncle Sam: hoe lang nog in Irak?



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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
Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie
Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie
C.J.M. Arts, E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, 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

Abonnementsprijzen
Nederland en België:
Particulier € 57,15
Instelling € 68,25
Student € 45,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,00 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 82,30
Instelling € 94,50
Student € 67,25
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

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

Foto omslag
Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud Januari 2007

COLUMN

Doeko Bosscher
The Times They Are
A-Changin? 1

ARTIKELEN

DUITSLAND VOORZITTER EU & G8

Ton Nijhuis
De juiste vrouw op de juiste plek?:
De overvolle agenda van het
Duitse EU-voorzitterschap 3

Dries Lesage
De weg naar Heiligendamm:
Het Duitse voorzitterschap van
de G8 in 2007 8

Said Rezaiejan
Duitse Ruslandpolitiek onder
Merkel: Een al te zakelijk
verstandshuwelijk? 13

Dirk Rocthus
Houdt de spoorweg
Berlijn-Bagdad op in Beiroet? 17

Jacco Pekelder
Terrorisbestrijding in Duitsland
sinds 11 september:
Stempel van het verleden 21

Kees van Paridon
Is het glas halfvol of halfleeg?:
De Duitse economie na één jaar
grote coalitie 26

Christoph Tönjes
Duits energiebeleid in 2007 30

**Edith Drieskens, Myriam Martins
Gistelinc & Bart Kerremans**
Panama als wit konijn uit de hoed:
De betwiste Latijns-Amerikaanse
zetel in de VN-Veiligheidsraad 34

Jan Marinus Wiersma & Kati Piri
'The system': democratische
controle op de transatlantische
strijd tegen het internationaal
terrorisme 38

OPINIE

S.W. Couwenberg
Israël en het apartheidsbewind
in Zuid-Afrika: een vergelijking 42

BESPREKINGSARTIKEL
Christophe Andrades
Amerikanen in Irak: hoe lang
nog, *Uncle Sam*? 44

BOEKBESPREKINGEN

Heleen Bakker over
Sisyfusarbeid: zestig jaar
Verenigde Naties 47

Manuel Duran over
Sommige kernwapenstaten
meer gelijk dan andere 48

Cedric Reyngaert over
De spanning tussen vrede en
gerechtigheid 49

Sven Biscop over
China toch geen
supermogendheid 51

Peter Groenewold over
Rol van Adenauer bij
totstandkoming Verdragen
van Rome 52

Inka Tetzlaff over
Zelfbeelden van Duitsers in
Nederland 53

Susan Kamerling over
Vader en zoon Haushofer over
het begrip geopolitiek 54

SIGNALEMENTEN 56

SUMMARIES 59

The Times They Are A-Changin'?

Een stem als een rasp, een simpele melodie en een tekst die een revolutie aankondigde. Meer had Bob Dylan in het vroege voorjaar van 1964 niet nodig om een icoon van de Amerikaanse 'Sixties' te worden: 'You better start swimmin' or you'll sink like a stone, for the times they are a-changin.' Miljoenen zongen dit 'strijdlid' van een generatie' na. Waartegen keerden de jongeren zich eigenlijk? Zonder de oorlog in Vietnam, die in de zomer van dat zelfde jaar een belangrijke impuls kreeg door de Tonkin-resolutie, zou het een strijd voor 'meer verbeelding' zijn gebleven. Vietnam gaf 'the Movement' vleugels en deed de controversale doordringen tot in de haarvaten van de Amerikaanse samenleving.

Op dit moment is er wel een oorlog gaande, maar een lied dat critici uit volle borst meezingen, is er (nog) niet. Dat er alleen beroepsmilitairen en geen dienstplichtigen naar Irak worden gestuurd, voorkomt dat de gemoederen zo hoog oplopen als in de jaren zestig. Een maatschappelijke crisis rond de kern van 'onze' cultuur valt bovendien nergens te bekennen. Integendeel. Overal in de westerse – als dat geografische begrip nog enige zeggingskracht heeft – cultuurkring en zeker in Amerika zetten jong en oud zich juist schrap om te redden en te behouden wat er tegenover de toenemende concurrentie in de wereld te behouden valt.

Toch zit er in de Verenigde Staten verandering in de lucht. De signalen wijzen op méér dan die ene zwaluw, die alleen geen zomer kan maken. Irak fungeert als slijtzwam bij uitstek, maar ook andere kwesties zaaien verontrusting. De uitslag van de verkiezingen van 7 november 2006 verried een brede onderstroom van onbehagen, misschien niet zozeer over de normen en waarden die door president Bush en zijn entourage zijn verkondigd, als wel over het schrijnende contrast tussen de hooggestemde theorie en de laag-bij-de-grondse praktijk. Schandalen hadden de kiezer argwanend gemaakt. De seksaffaire rond de geachte afgevaardigde uit Florida Mark Foley had bewezen dat je luidruchtige moraalridders niet te gauw moet geloven. Dat de Republikeinse Partij zich had ingelaten met een corrupte lobbyist als Jack Abramoff zat veel burgers niet minder hoog.

En in alle gevallen dat een Democraat een zetel veroverde op een Republikein – en dat waren er nog meer dan verwacht – was er een harde woordenstrijd

aan voorafgegaan over het royale uitgavenbeleid van een regering die een hekel zegt te hebben aan 'big government', over de kwetsbaarheid van de dollar op de valutamarkt en over de toegenomen verschillen tussen arm en rijk onder een president die 'welvaart voor iedereen' heeft beloofd.

Het lijkt erop dat er in de Amerikaanse samenleving een meerderheid te mobiliseren is voor een ommekeer, hoe betrekkelijk ook. Amerika moet het niet alleen anders gaan aanpakken in het Midden-Oosten, maar het mag ook wel wat socialer en milieuvriendelijker worden. Zo kwam het dat de biologische boer John Tester, een Democraat, ineens Senator voor Montana mocht worden, na de zittende Republikeinse Senator Conrad Burns te hebben verslagen.

Een van de andere verrassingen was het negatieve resultaat voor kandidaten – niet noodzakelijkerwijs Republikeinen – die fel campagne hadden gevoerd voor een strenger immigratiebeleid. De grootste monden kwamen het pijnlijks op de koffie. Zij hadden vergeten dat veel succesvol ingeburgerde 'Hispanics' nooit voor iemand kunnen stemmen wiens ondertoon racistisch is, al zijn zij zelf niet minder gekant tegen ongebreidelde immigratie. Zodra een *would be*-volksvertegenwoordiger fulmineert tegen het oprukkende Spaans en hamert op het Engels als officiële omgangstaal, wat neerkomt op het intrappen van een open deur en dus een onnodige belediging aan hun adres, haken zij af. In het hele zuiden van de Verenigde Staten pendelt de houding tegenover nieuwkomers tussen haat en liefde. Men wil hen niet kwijt, want zij zijn onmisbaar voor de economie. Een stevig integratiebeleid en een harde aanpak van randverschijnselen zijn het parool, niet een ongenueanceerd 'Weg met de immigrant'.

Natuurlijk, de grootste verliezers bij deze verkiezingen waren degenen die het Irak-beleid van de regering hadden verdedigd. Eén voor één legden zij het loodje. En Joe Lieberman dan? Zijn overwinning, die hem een vierde Senaatstermijn bezorgde, toonde voornamelijk aan dat de Democratische Partij in Connecticut een principiële fout maakte toen zij Ned Lamont kandidaat stelde. Een voormalige 'running mate' in de race voor het presidentschap, met ook nog zo'n enorme staat van dienst als Senator, kun je niet afvoeren via de zijdeur. Overigens

had Lieberman zijn winst mede aan tal van Republikeinse stemmen te danken.

Hoe nu verder, en wat gaat het worden in 2008? De vrouwen zijn in opmars, dat staat vast. Zoals zelfs een universiteit van de *Ivy League* als Princeton tegenwoordig een hogelijk gewaardeerde vrouwelijke 'President' heeft (Shirley Tilghman van Princeton, sinds 2001), zo wemelt het zeker na de laatste verkiezingen van vrouwen in de hoogste politieke ambten. Barbara Boxer wordt voorzitter van het *Senate Environment Committee* en kondigde al aan de hoogste prioriteit te zullen geven aan radicaal klimaatbeleid. Nancy Pelosi is als voorzitter van het Huis van Afgevaardigden 'third in line' voor het presidentschap, 'slechts twee hartslagen' (een hartslag van Bush en een van Cheney) verwijderd van het Witte Huis. En het is niet eens pure theorie, zoals Gerald Ford (het ene moment nog nietsvermoedend lid van het Huis, het volgende zetelend in het *Oval Office*) heeft laten zien. Daarmee is het glazen plafond tussen... wel...eh...Hillary Rodham Clinton (HRC) en het allerhoogste ambt feitelijk al geslecht. Als zelfs een typische stoere-mannenstaat als Alaska een vrouwelijke gouverneur kan hebben (Sarah Palin), waarom zouden de Verenigde Staten dan langzamerhand niet rijp zijn voor een terugkeer van Hillary, in een nieuwe rol, naar Pennsylvania Avenue?

Nu wordt het ijs pas echt glad. Er valt geen peil te trekken op HRC's grote overwinning in New York in november, want Amerika is New York niet (!). Verder kan het eventueel nog een strijd worden tussen *twee* New Yorkers, want ook de populaire oud-burgemeester Rudy Giuliani van New York City loopt zich warm, bij de Republikeinen. Wat er dan gaat gebeuren, laat zich al helemaal niet voorspellen. Mogelijk is Amerika rijp voor een vrouwelijke president, maar is het ook toe aan een vrouw die een ex-president als 'first husband' meebrengt? Hoe geloofwaardig zal zij zijn, als zij belooft haar man buiten de staatszaken te zullen houden? Bill Clinton moge in bepaalde kringen ongekend populair zijn, hij is bij velen gehaat en bij anderen omstreden. De affaire-Lewinsky zal hem altijd blijven achtervolgen, naast een paar kleinere akkefietjes. De cartoonisten zijn hun pennen aan het scherpen bij de gedachte aan Hillary en Bill samen in het allerhoogste ambt. Het is al met al niet onmogelijk dat de Verenigde Staten in november 2008 voor de Clintons opteren,

maar de kiezers zullen dan wel eerst al hun moed bij elkaar moeten rapen.

Prof. dr D.F.J. Bosscher is hoogleraar eigentijdse geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De juiste vrouw op de juiste plek?

De overvolle agenda van het Duitse EU-voorzitterschap

Het eerste jaar van de regering-Merkel is gekenmerkt door tegenstrijdigheden. Angela Merkel maakte een vliegende start op het terrein van de buitenlandse politiek. Haar eerste optredens werden alom als een verademing gezien. Zonder haar voorganger te desavoueren, maakte ze snel duidelijk dat onder haar leiding de koers op essentiële punten zou veranderen. Ze slaagde erin de betrekkingen met de Verenigde Staten te verbeteren zonder punten van onenigheid te maskeren en nam een kritischer houding tegenover Rusland aan. De onder Schröder wel zeer innige verhouding met Frankrijk werd weer tot normale proporties teruggebracht. De kleine landen verheugden zich over de aankondiging van Merkel dat zij hen niet langer zou verwaarlozen en over het nieuwe motto: 'zelfbewuste bescheidenheid'. Daarmee karakteriseerde ze de terugkeer van Duitsland naar de traditionele bemiddelende rol in de Europese politiek. De Bondsrepubliek kon altijd meer invloed uitoefenen door de makelaar te spelen dan door een retoriek te bezigen die Duitse macht moest uitstralen, of het gebrek eraan moest maskeren. 'Groot geworden door klein te blijven' – een reclamespreuk die uitstekend past bij Merkels beeld van de rol van Duitsland in de buitenlandse en Europese politiek.

In de binnenlandse politiek werd het eerste jaar gekenmerkt door heel wat minder slagvaardigheid. Over vrijwel alle dossiers verliepen de onderhandelingen tussen CDU/CSU en SPD buitengemeen stroef en als er al compromissen werden gevonden, werden deze onmiddellijk weer door alle betrokken partijen in twijfel getrokken, zowel qua inhoud als wat uitvoerbaarheid betreft. Het bleek mede daardoor onmogelijk het publiek uit te leggen waarom het vinden van overeenstemming over hervormingsvoorstellen zo'n hachelijke zaak is, met als gevolg een afnemend vertrouwen in het politieke bedrijf als geheel.

Buitenlandse politiek als bron van gezag

Zelfs de economische rugwind en de dalende werkloosheidscijfers hebben Merkel niet kunnen helpen.

Ze worden niet geïnterpreteerd als het succes van het nieuwe regeringsbeleid. De bondskanselier reageert op het dramatisch dalende vertrouwen van de kiezers door zich meer op de buitenlandse politiek te richten. Optredens in de internationale arena zijn over het algemeen goed voor populariteitscijfers. De buitenlandse politiek vormt een belangrijke bron van gezag voor Duitse regeringsleiders. Dit politiek kapitaal kan vervolgens weer voor binnenlands-politieke doelen worden ingezet.

Het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie komt daarom voor Merkel als geroepen. Het zou, indien succesvol, kunnen bijdragen aan een stemmingsomslag. Bovendien maakt het voorzitterschap nu deel uit van een 18 maanden durend werkprogramma, onder voorzitterschap van de trojka Duitsland, Portugal en Slovenië, waardoor Merkel zich nog wat langer kan profileren als Europese staatsvrouw. Duitsland zal immers vanwege het feit dat het over verreweg de meeste personele en materiële middelen beschikt om alle taken van het voorzitterschap (*management*, leiding geven, coördineren en representatieve verplichtingen) te kunnen vervullen, de komende 18 maanden een sterk stempel op het voorzitterschap drukken.

En alsof het toeval ermee speelt, wordt Duitsland tegelijkertijd voor een jaar voorzitter van de G8. Betere kansen voor een politica om zichzelf internationaal politiek te profileren en reputatie op te bouwen zijn nauwelijks denkbaar. Daar komt nog bij dat de ogen toch al op Merkel gericht zijn. De leiders van de andere grote Europese landen zijn al op weg naar de uitgang en ook voor de Amerikaanse president geldt dat velen zich al voorbereiden op het post-Bush-tijdvak. Merkel is daarmee de enige leider die de toekomst nog voor zich heeft, afgezien dan van Poetin, die zeer effectief gebruik maakt van de zwakke positie van de Europese en Amerikaanse leiders om zijn eigen machtspositie in de internationale arena te vergroten. Ook als tegenwicht voor Poetin is de hoop vooral op Merkel gericht.

Flexibele verwachtingen

Bij zoveel verwachtingen moet de *eerste regel van het Europese voorzitterschap* goed in acht worden genomen: een succesvol voorzitterschap staat of valt bij het hanteren van verwachtingen. Vaak schroeven landen de verwachtingen hoog op, om het eigen prestige te vergroten. Daarvan heeft de Bondsrepubliek traditioneel minder last. In het verleden was er geen sprake van een al te grote spagaat tussen gecreëerde verwachtingen en geboekte resultaten. Dat heeft zeker ook te maken met de stijl van de Duitse Europese politiek, die gefragmenteerd is door de hoge mate van autonomie van de ministeries en de federale structuur van het land, waardoor de deelstaten ook op Europees niveau het nodige in de melk te brokken hebben. Deze fragmentatie leidt tot een sterk op overleg en op onderhandelen gerichte politiek, en minder op het doordrukken van een goed gecoördineerd programma, zoals in een meer centralistisch bestuur. Een Europese politiek die nog niet echt vast ligt, heeft niet alleen nadelen, maar ook een voordeel: zij verschaft meer flexibiliteit en dat is belangrijk voor de *tweede regel* van een succesvol voorzitterschap: wees voorbereid op het onverwachte. Er gebeurt altijd wel iets dat het zorgvuldig geformuleerde programma in de war stuurt en de aandacht afleidt, zoals we kunnen leren uit de oude *wisecrack* 'Wat vrezen diplomaten het meest? Gebeurtenissen.'

Hoewel niemand echt gelooft dat de grote obstakels waar de EU voor staat, snel uit de weg geruimd kunnen worden, wordt Duitsland toch gezien als het land dat de meeste *pushing power* heeft om ten minste enige progressie te boeken. In die zin zijn de verwachtingen in het buitenland toch tamelijk hoog.

Een groot deel van de Europese agenda bestaat natuurlijk uit het werken aan langlopende dossiers. Ook vóórdat de agenda voor het Duitse voorzitterschap bekend was gemaakt, konden we van een aantal prioriteiten die Merkel zichzelf heeft gesteld, al wel een redelijk vermoeden hebben. Allereerst zei ze te willen snijden in 'red tape', overbodige regels en bureaucratie. De Duitse term 'bessere Regulierung' doet overigens niet vermoeden dat daarachter een programma schuil gaat dat gericht is op *minder* regels. Maar toch, een nobel streven, dat echter doorgaans al snel ergens verzandt. Iedereen staat namelijk wel positief tegenover het initiatief als zodanig, maar tegelijkertijd zijn er voor de meeste regels altijd wel weer belangengroeperingen die duidelijk kunnen

maken dat juist deze niet geschrapt dienen te worden. Aangezien Merkel ook geen streefcijfers heeft genoemd, kan moeilijk het succes of falen van het Duitse voorzitterschap in dezen bepaald worden.

Overigens is het uitdrukkelijk noemen van bureaucratievermindering daarmee niet geheel vrijblijvend. Uit vele toespraken van Merkel blijkt dat zij, met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel, af wil van een Europese Commissie die het als haar taak ziet steeds nieuwe regels te produceren. Een gevaar dat er door de uitbreiding van het aantal commissarissen, die ook moeten bewijzen dat zij niet niets zitten te doen, alleen maar groter op is geworden. De felle kritiek van de Duitse commissaris Günter Verheugen op de Brusselse ambtenaren past in deze lijn en is wellicht met de regering afgestemd.

Economie voorop

Vanzelfsprekend overheersen economische thema's de agenda. Dat het ministerie van Economie en Technologie de coördinerende functie heeft gekregen, samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken, duidt op het grote belang dat in Berlijn aan economische thema's wordt gehecht. Het werkprogramma sluit natuurlijk nauw aan bij de algemene doelstellingen van de EU, onder andere in Lissabon geformuleerd, zoals het versterken van de concurrentiepositie en het ontwikkelen van een kenniseconomie.

Daarnaast neemt het *energievraagstuk* een bijzondere plaats in. Het gaat daarbij om het streven naar een gewaarborgde energievoorziening die concurrerend is en het milieu zo min mogelijk belast. Voor Duitsland is dit een kwestie van eminent belang. Het land beschikt zelf niet over natuurlijke energiebronnen en heeft veel in duurzame energie geïnvesteerd. Het hoopt nu dat de geaccumuleerde kennis en technieken op dit terrein te gelde kunnen worden gemaakt door de export van bijvoorbeeld windmolens. Het land blijft desondanks sterk afhankelijk van invoer van olie en gas en heeft derhalve groot belang bij een Europees energiebeleid ten aanzien van Rusland. De Bondsrepubliek geeft de voorkeur aan een Europees beleid, omdat zij wil voorkomen dat de overige lidstaten een zeker wantrouwen ontwikkelen ten aanzien van een mogelijke Duitse *Ostpolitische Sonderweg*. Daarnaast zou Moskou de Europese landen dan niet langer uit elkaar spelen en zich daarom misschien inschikkelijker opstellen. Dus ook hier geldt het aloude Duitse adagium dat het Duitse en Europese belang samenvalt.

De weg naar een Europees energiebeleid zal echter nog lang en hobbelig zijn. Poetin weet zich thans in een sterke positie, mede door de zwakte van andere leiders, de prijs van de olie en de afhankelijkheid van Europa van Russische aanvoer. Of een europeanisering leidt tot een meegaander houding van Rusland, valt derhalve te betwijfelen. Bovendien zal het niet eenvoudig zijn alle landen van Europa op één lijn te krijgen. De kans dat Polen op sleutelmomenten gaat tegenhangen, is niet te verwaarlozen.

Een ander toekomstvisioen dat nog ver weg ligt, maar waarvan Merkel vastbesloten is werk te maken, vormt het scheppen van een Atlantische economische ruimte. Zij zal het bilaterale treffen in de Verenigde Staten in juni 2007 zeker aangrijpen om met een omvattend initiatief te komen, met als doel de Atlantische integratie te verdiepen en institutioneel te funderen. De *timing* om met een initiatief te komen lijkt goed, omdat de economische en politieke randvoorwaarden de laatste tijd ten gunste van Europa zijn opgeschoven en ook in de Verenigde Staten de belangstelling voor samenwerking is toegenomen. Betere samenwerking zou leiden tot een sterkere positie van de EU en de Verenigde Staten in de Wereldhandelsorganisatie WTO en een krachtiger beleid om het negeren van patenten en intellectueel eigendom tegen te gaan, een punt dat voor Duitsland, zoals voor alle landen met een hoog ontwikkelde industrie, van het grootste belang is. Het kunnen beheersen van de transatlantische rivaliteit schept aan beide zijden van de oceaan een betere uitgangspositie om de wereldeconomische uitdagingen aan te kunnen. We kunnen natuurlijk ten aanzien van een zo complex vraagstuk niet binnen een half jaar grote progressie verwachten, maar dat Merkel het zo prominent op de agenda heeft gezet, zegt al genoeg. De poging de Amerikaanse en Europese economie te harmoniseren, is in potentie natuurlijk het grootste en meest ambitieuze project dat door Merkel aangepakt wordt. Het zal ongetwijfeld vele sceptische reacties oproepen, maar Merkels doorzettingsvermogen moet in dezen niet onderschat worden.

Het project Europa

Ook het grondwettelijk verdrag zal een centraal thema van het Duitse voorzitterschap zijn. Nergens is het Franse *non* en Nederlandse *nee* zo hard aangekomen als in Duitsland. De intuïtieve reactie van Duitse politici was daarom ook vast te houden aan het proces van Europese ratificatie. Nu duidelijk

is dat het grondwettelijk verdrag in deze vorm niet haalbaar is, worden er aan Duitse zijde verwoede pogingen ondernomen een alternatief te vinden in de vorm van een afgeslankt document. Tijdens het Duitse voorzitterschap zou in ieder geval overeenstemming bereikt moeten worden over de vorm, de procedure en het tijdpad. De lidstaten is gevraagd onmiddellijk aan het begin van het voorzitterschap met voorstellen te komen. Daarbij gaat de aandacht vanzelfsprekend in het bijzonder naar Nederland uit. Duitse politici laten openlijk weten van mening te zijn dat Nederland een 'brengschuld' heeft. Minister Bot zegt dat hij de voorstellen al klaar in de la heeft liggen en ze in januari onmiddellijk aan Duitsland zal doen toekomen. Of de grote verkiezingsoverwinning van de anti-Europa partijen (SP en Wilders) gevolgen zal hebben voor de Nederlandse houding, moet nog worden afgewacht.

De toevallige samenloop van het Duitse voorzitterschap en de vijftigjarige viering van de Akkoorden van Rome (25 maart a.s.), hoopt de Duitse regering te kunnen aangrijpen om het project Europa weer wat meer elan te geven en een toekomstideaal

Duitsland lijkt het land dat de meeste stootkracht heeft om voortgang te boeken met de EU-agenda

te formuleren dat het enthousiasme voor de Europese integratie kan vergroten. Merkel heeft tijdens vele toespraken laten weten dat het haar daarbij vooral ook te doen is om Europa als waardengemeenschap. Of het publiceren van een feestelijke verklaring op 25 maart echt een bijdrage zal leveren aan een nieuw Euro-enthousiasme, is de vraag.

Het thema 'waarden' zal ook terugkeren in de vraag hoe Europa en de lidstaten met het probleem van de integratie van minderheden dienen om te gaan. De redelijk succesvol verlopen, door minister Wolfgang Schäuble geëntameerde Duitse Islam Conferentie in september 2006 in Berlijn wordt gezien als een model voor bevordering van de interculturele dialoog, dat ook op Europees niveau zijn waarde zou kunnen bewijzen.

Externe betrekkingen van de EU

Buitenlands-politieke vraagstukken zullen, zoals meestal, veel aandacht opeisen van de voorzitter.

Hoewel de internationale politiek altijd verrast door gebeurtenissen die niet zo gemakkelijk te voorspellen zijn en we dus ook niet voorspellen kunnen welke kwesties het meest op de voorgrond zullen staan, kunnen we wel een paar vraagstukken formuleren die in ieder geval aan de orde zullen komen. Het Midden-Oosten en het internationale terrorisme laat ik hier buiten beschouwing. Toch zullen gebeurtenissen in onder meer Afghanistan, Irak, Iran en Jordanië van grote invloed zijn op het verloop van het voorzitterschap. Dat geldt natuurlijk ook voor Turkije.

De Balkan zal veel van Duitslands diplomatie vergen. Kosovo zal in de eerste helft van 2007 de eerste stappen moeten zetten van een UNMIK-protectoraat naar een goeddeels zelfstandige staat. In het eerste kwartaal van 2007 zal óf een oplossing voor de status van Kosovo gevonden moeten worden (onwaarschijnlijk), óf een traject in de richting van een oplossing moeten worden vastgesteld. Duitsland is hierbij niet alleen als voorzitter, maar ook als lid van de Contactgroep betrokken. Duidelijk is dat de verhouding tot Servië weer brisanter zal worden en het gevaar van ongeregelde toestanden zal toenemen.

Verder zal het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa moeten worden omgezet in een regionale samenwerkingsraad. De eerste stappen hiertoe zullen in de eerste helft van 2007 gezet worden. Duitsland is een uitermate geschikt land om dit proces te begeleiden, omdat het een relatief groot vertrouwen geniet en het Stabiliteitspact eigenlijk een Duitse uitvinding was.

Met de toetreding van Roemenië wordt Moldavië een buurland van de EU. De Unie krijgt dan dus onmiddellijk te maken met het conflict om Transnistrië tussen Moldavië en de naar zelfstandigheid strevende Dnjestr-republiek. Om de dreiging van escalatie zoveel mogelijk in te dammen, zal Duitsland zich ook hier sterk maken voor een stabiliteitspact, analoog aan dat in de Balkan, waarmee goede ervaringen zijn opgedaan. De hele kwestie maakt het nader formuleren van een EU-buurlandenpolitiek extra urgent. Dit punt zal dan ook hoog op de agenda figureren.

Naast deze crisisregio's zal Duitsland als voorzitter ook meer werk moeten maken van de betrekkingen van de EU met de grote mogendheden: niet alleen met Rusland en de Verenigde Staten, maar ook met China, Japan en India. Daarbij kan de Bondsrepubliek gebruik maken van het politiek kapitaal en vertrouwen dat zij heeft vergaard als een land dat zich in de internationale politiek als 'eerlijke makelaar'

opstelt. Duitsland is wat we wel zouden kunnen noemen een 'sleutelmacht'. Het is niet zo dat Duitsland zelf zozeer actief macht probeert uit te oefenen in de buitenlandse politiek, maar eerder dat de andere landen Duitslands steun zoeken in internationale vraagstukken, juist omdat het een zeer gerespecteerd lid is van vrijwel alle internationale multilaterale organisaties en zo weinig uitdrukkelijk eigen belangen najaagt.

Met betrekking tot het GBVB en het EVDB zal Duitsland streven naar het flexibiliseren van de Europese buitenlandse politiek en naar het financieel consolideren van vooral de vele missies, waarschijnlijk door middel van het instellen van een fonds waaruit de inzet gefinancierd kan worden. Het zal uiteraard een politiek van kleine stappen zijn, waarbij toch vooral gekeken wordt naar de oude lidstaten. Dat zal ook gevolgen hebben voor de gewichtsverdeling van grote en kleine lidstaten. De Europese *battle groups* dienen volgens afspraak in januari 2007 volledig inzetbereid te zijn. Tijdens het Duitse voorzitterschap moet daarom een operationele tussenbalans opgemaakt worden, waarbij nagegaan dient te worden in hoeverre de lidstaten hun verplichtingen zijn nagekomen. De Bondsrepubliek zou de eerste helft van 2007 samen met Finland en Nederland één van beide *battle groups* ter beschikking stellen. Dit lijkt een aardige lakmoesproef. Gegeven de vele crisishaarden zal Duitsland als voorzitter zich ook sterk moeten maken voor aanscherping van de criteria die gehanteerd worden bij het inzetten van de *battle groups*, evenals de ondersteuning ervan op langere termijn.

Duitsland eerlijk makelaar

Het zal duidelijk zijn dat Duitsland tijdens het voorzitterschap en het 18 maanden durende triumviraat niet om projecten verlegen zal zitten. Alleen al op buitenlands-politiek terrein is er sprake van een overvolle agenda, die ongetwijfeld nog aangevuld wordt met tal van incidenten die zich in de internationale arena gaan voordoen en die de andere programmapunten gaan doorkruisen. De Bondsrepubliek is van alle Europese lidstaten het beste uitgerust om het voorzitterschap op zich te nemen. Het land heeft de infrastructuur, capaciteiten en middelen die de kleinere landen ontberen en het heeft de binnenlands-politieke stabiliteit en consensus die bij de andere grotere landen ontbreken. Bovendien heeft de klassieke stijl van leiding geven die

Merkel voorstaat, namelijk Duitsland als de eerlijke makelaar, de moderator die vertrouwd kan worden, nog het meeste kans enig succes te genereren in een samenwerkingsverband dat gekenmerkt wordt door strategisch handelen op grond van nationale belangen en de mogelijkheid van een veto.

Toch mogen we niet te optimistisch zijn. De meeste vraagstukken zijn moeilijk en hardnekkig en kunnen dus niet in een halfjaar of 18 maanden worden opgelost, terwijl lidstaten die zich in Brussel weinig compromisbereid opstellen, voorsnog eerder beloofd aan bestraft worden. Zolang het in Europa ontbreekt aan effectieve instrumenten om traineren en dwarsliggen te bestrijden, bijvoorbeeld door instelling van kogroepen of hantering van verschillende snelheden, zal het vooral doormodderen blijven. En gegeven het feit dat de politiek eerder incident-gestuurd is dan gericht op het afwerken van een agenda, is het beeld van Europa er toch een van een dobberend schip dat op open zee volledig gerenoveerd dient te worden. Een vaste koers varen is dan niet aan de orde, zeewaardig blijven is al ingewikkeld genoeg.

Angela Merkel wil zich weer sterker richten op de Europese en buitenlands-politieke agenda, om daarmee haar imago als daadkrachtige staatsvrouw weer op te poetsen. Ministers van buitenlandse zaken behoren in Duitsland eigenlijk altijd tot de meest populaire politici. Dat komt vooral omdat ze veel en

met mooie plaatjes in de media komen zonder dat de kiezer daar last van heeft en soms ook omdat ze kritiek kunnen leveren op het handelen der grote mogendheden. Deze kritische houding is in zekere zin vrijblijvend, maar zij streelt wél het eigen morele geweten. Schröder en Fischer maakten hier effectief gebruik van. Voor Merkel ligt de zaak echter gecompliceerder. Het leiden van een anti-Amerikaans kamp is nu niet aan de orde, terwijl de kwesties waarvoor ze in de Europese en buitenlandse politiek komt te staan, zich niet lenen voor snelle successen en mooie plaatjes. Kortom, waar haar voorganger zijn populariteit vooral aan zijn retorische politiek en *performance* te danken had, moet Merkel het hebben van resultaten.

In de binnenlandse politiek overheerst de teleurstelling en heeft Merkel na een jaar het imago van een weinig daadkrachtige politica, die niet met de vuist op tafel durft te slaan. Het risico dat dit ook het beeld wordt dat, gegeven de stroperigheid van de Europese politiek, blijft kleven aan het Duitse voorzitterschap, is niet te verwaarlozen. Het zal daarom waarschijnlijk van 'gebeurtenissen' en de manier waarop Merkel daarmee weet om te gaan, afhangen hoe zij uit dit voorzitterschap te voorschijn komt.

Prof. dr A.J.J. Nijhuis is hoogleraar Duitslandstudies aan de Universiteit van Amsterdam en wetenschappelijk directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam.

EVENEMENTENAGENDA OP WEBSITE

Tot een paar jaar geleden, omvatte de gedrukte *Internationale Spectator* maandelijks een rubriek Agenda, waarin beknopte gegevens waren opgenomen over lezingen, debatten, conferenties, congressen en andere min of meer openbare, niet-commerciële evenementen die inhoudelijk van belang zouden kunnen zijn voor lezers van ons blad. Om praktische redenen is aan deze rubriek een eind gekomen. De redactie heeft in samenwerking met de uitgever en de webmaster van de website van het Instituut Clingendael en de website van de *Internationale Spectator* besloten deze rubriek nieuw leven in te blazen, door de website van de *Internationale Spectator* www.internationalespectator.nl gastvrijheid te laten bieden voor mededelingen over evenementen op het terrein van de internationale betrekkingen. Dit biedt boven de gedrukte vorm het voordeel van snelle actualisering en vlotte aanlevering. Belangstellenden kunnen een korte aanduiding van het desbetreffende evenement aanmelden op het adres van de webmaster van het Instituut Clingendael, bij voorkeur uiterlijk tien dagen voor de datum waarop het evenement gepland is. Aan plaatsing zijn geen kosten verbonden. Plaatsing van de kopij gebeurt ter beoordeling van de webmaster. Mededelingen kunnen worden ingezonden aan: Webmaster@clingendael.nl

De weg naar Heiligendamm

Het Duitse voorzitterschap van de G8

in 2007

In 2007 is Duitsland voorzitter van de G7/G8.¹ Het hoogtepunt van dit voorzitterschap, de top van staats- en regeringsleiders, vindt van 6 tot 8 juni a.s. in Heiligendamm aan de Oostzee plaats. Welke nieuwe accenten wenst de Duitse regering te leggen?

In 1975 kwamen op initiatief van de Franse president Giscard d'Estaing en de Duitse bondskanselier Helmut Schmidt de leiders van Frankrijk, Duitsland, de Verenigde Staten, Groot-Britannië, Italië en Japan samen in het Franse Rambouillet voor een informeel gesprek over de grote mondiale economische en monetaire problemen. In 1976 kwam Canada erbij; in 1977 de Europese Gemeenschap als waarnemer; en pas in 1998 Rusland. De redenen voor het ontstaan van deze geïnstitutionaliseerde topontmoetingen kenmerken in grote lijnen nog steeds het belang van de G8. De jaren 1970 werden gekenmerkt door grote turbulentie in de wereldpolitiek. Het einde van het Bretton Woods-stelsel van betrekkelijk vaste wisselkoersen in 1973 veroorzaakte een schokgolf op de internationale financiële markten. De oliecrisis van 1973 luidde de wereldeconomische crisis in. Tegelijkertijd beleefden de Verenigde Staten hun Vietnam-debacle. Deze ontwikkelingen waren illustratief voor het groeiend probleem van leiderschap in de wereld. De relatieve achteruitgang van de machtspositie van de Verenigde Staten weerspiegelde een ontwikkeling naar grotere multipolariteit (Verenigde Staten, Japan, de EG, de USSR, China en een meer assertieve Derde Wereld).

De G7 was bedoeld als instrument om het leiderschap in de niet-communistische wereld te herstellen. Wat de Verenigde Staten verloren aan macht, werd ruimschoots gecompenseerd door de macht die de andere, min of meer gelijkgezinde Westerse mogendheden, met Amerikaanse goedkeuring, in de schaal van het wereldleiderschap legden. Voortaan zou dat leiderschap niet langer uitgeoefend worden door één staat, maar door een groep van staten met gelijklopende belangen en waarden, zoals democratie, een vrije-markteconomie en het streven naar een open en stabiele wereldeconomie.²

Waaruit bestaat dit leiderschap? Door zijn samenstelling en specifieke eigenschappen, zoals de beperkte omvang, het *high-level*- en informele karakter van de vergaderingen, de beschikking over omvangrijke politieke en economische machtsmiddelen en het bestaan van een zekere groepsidentiteit, is de G8 in staat voor mondiaal beheer waardevolle diensten te leveren, zoals macro-economische coördinatie van de eigen economieën, crisisbeheer en het aansturen van andere, formele internationale organisaties, zoals de VN, het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Macht vormt hier het sleutelement. Als groep van machten kan de G7 of G8 meer dan afzonderlijke staten bepaalde zaken binnen mondiaal beheer verwezenlijken. Denk aan de coördinatie van de monetaire hulp bij de Oost-Aziëcrisis van 1997-'98, de impulsen aan de nieuwe internationale financiële architectuur – na de toppen van Halifax (1995) en Keulen (1999) – of de vitale G8-steun aan de lancering van het *Global Fund to fight AIDS, Malaria and Tuberculosis*, na de toppen van Okinawa (2000) en Genua (2001). Mondiaal beleid staat of valt meestal met de politieke en financiële ruggensteun van de in de G8 vertegenwoordigde mogendheden.

Daarnaast hebben de machtigste staten de neiging politieke knelpunten die hen aangaan, onder elkaar te bespreken en zo mogelijk open te breken, in plaats van deze taak uitsluitend aan een universeel multilateraal forum over te laten. Denk aan het uit het moeras trekken van de Uruguay-ronde op de G7-top in Tokio in 1993. De VN, die vanuit democratisch oogpunt voor de centrale, sturende rol in *global governance* wellicht meer in aanmerking komen, hebben als handicaps grote omvang en heterogeniteit, en vooral het feit dat de grote mogendheden nooit hebben toegelaten dat de VN een soort 'wereldparlement en -regering' werden. De G8-mogendheden blijven voorlopig gehecht aan hun beperkte 'directorium', waarbinnen ze tot een vergelijk proberen te komen en van waaruit zij het mondiale beheer verder proberen vorm te geven.³

De G8 en de internationale omgeving hebben de

afgelopen jaren enkele veranderingen ondergaan. Allereerst is de agenda aanmerkelijk verbreed. In het begin behandelde de G7 traditionele internationale economische kwesties (financiële stabiliteit, macro-economie, energie en wereldhandel). Dit zijn nog steeds de klassieke G7-thema's. Vervolgens kwamen daar onderwerpen bij, zoals het Midden-Oosten, internationaal terrorisme en de transitie van het ex-Sovjetblok, om uiteindelijk uit te monden bij alle mogelijke wereldproblemen, zoals gezondheid, klimaatbeleid en Afrika.

Deze *verbreding van de agenda* is niet onlogisch in een context van verhoogde 'complexe interdependentie' (ofwel mondialisering), waarbij de meest uiteenlopende mondiale thema's de nationale belangen en veiligheid van de grote mogendheden direct raken, en waarin ook de internationale ethiek, mede dank zij de massamedia en een florerende NGO-beweging, unieke impulsen krijgt. Een forse toename van tussentijdse G8-vergaderingen van vakministers illustreert de inhoudelijke verbreding. Intussen ontstaan wél spanningen tussen het informele karakter dat men wenst te behouden (de G8 heeft nog steeds geen secretariaat, zelfs geen vaste *website*) en de zwaarte van de agenda. De G8 probeert zich onomwonden de allures van een wereldregering aan te meten. Een tweede tendens is de *multipolariteit*, die verder is geëvolueerd. Door de opkomst van landen als China, India, Brazilië en Zuid-Afrika heeft de G8 aan legitimiteit en effectiviteit ingeboet.

Gleneagles en Sint-Petersburg

De top in het Schotse Gleneagles in juli 2005, onder voorzitterschap van Tony Blair, kan als een mijlpaal voor de G8 worden beschouwd. Blair schoof twee niet-klassieke G7-thema's naar voren: Afrika en klimaatbeleid. Voor het overige wenste hij de agenda niet te overladen. Afrika was vroeger ook al ruimschoots op G8-toppen aan bod gekomen, maar nu zou het meer gaan over schuldkwijtschelding, hulp en markttoegang dan over vrede en goed bestuur. Over het klimaat had de G8 al sinds 1997 niet meer serieus van gedachten gewisseld. Blair heeft er, mede door oprichting van een prestigieuze 'Commission for Africa', zelf voor gezorgd dat de verwachtingen hooggespannen waren. De merkwaardige *entente* tussen Blair en een deel van de NGO-beweging (de 'Make Poverty History'-campagne en *Live 8* van Bob Geldof en Bono) heeft in dit proces een belangrijke rol gespeeld. Nooit eerder was er zo'n wereld-

omvattende mobilisatie van de publieke opinie voor een G8-top.

De inhoudelijke krachttoer van Gleneagles is ongetwijfeld mede ingegeven door Blairs streven niet de geschiedenisboeken in te gaan als het 'schoothondje' van George W. Bush, dat zich in het omstreken Irak-avontuur liet meeslepen. Blair wilde zijn bijzondere relatie met Bush benutten om bij Washington op een efficiënte manier thema's aan te kaarten waarover de Amerikanen er doorgaans andere opvattingen dan de Europeanen op nahouden. Gleneagles toont aan dat een G8-voorzitter, veel meer dan een EU-voorzitter, zijn stempel op het G8-proces kan drukken. Het belang van Gleneagles ligt weliswaar meer op het niveau van de *agenda setting* dan van concrete resultaten, die, hoewel naar G8-normen gemeten niet onbevredigend, vergeleken met de ernst van de problematiek al bij al bescheiden zijn.

Wat Afrika en de Millenniumdoelstellingen betreft, besloot de G8 op de vergadering van ministers van financiën in juni 2006 tot volledige kwijtschel-

Merkels agenda weerspiegelt Duitse bezorgdheid over hoe de G8 zich heeft ontwikkeld

ding van de schulden van 18 landen (waaronder 14 in Afrika) bij het IMF, de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank. In Gleneagles kondigde de G8 aan dat met een extra 25 miljard dollar in 2010 de officiële hulp aan Afrika zou worden verdubbeld ten opzichte van 2004. De G8 maakte zich er ook sterk voor dat in 2010 het hele Zuiden op 50 miljard extra steun zou mogen rekenen (een aankondiging die uiteraard ook afhangt van de goede wil van niet-G8-donoren). Wat betreft het klimaat beloofden de G8 hun samenwerking inzake de ontwikkeling van nieuwe technologie op te voeren. Er werd een nieuw overleg in het leven geroepen tussen de G8 en ontwikkelingslanden, zonder dat deze zich in Gleneagles tot ook maar iets hebben verplicht. Sindsdien hebben ministers uit het Zuiden al wel een paar keer met G8-collega's vergaderd over klimaat en energie. Belangrijk is dat in Gleneagles alle G8-leden, inclusief president Bush, erkenden dat klimaatwijziging deels door de mens wordt veroorzaakt en dat de uitstoot van gevaarlijke stoffen dringend moet worden teruggedrongen.⁴

De *top van Sint-Petersburg* in juli 2006 ging in de

eerste plaats over energiebeleid. Voorzitter Rusland had zich begin 2006 impopulair gemaakt door na een conflict over de juiste prijs de gaskraan naar Oekraïne dicht te draaien, waardoor ook enkele Europese landen in de problemen kwamen. Dit incident was alvast een 'wake-up call', die aantoonde dat van een duidelijk en harmonieus mondiaal energiebeleid nog geen sprake is. Dit is bij uitstek een thema dat de G8 als 'groepshegemoon' naar zich toe wil trekken.

Hoewel er in Sint-Petersburg niet zoveel concreets werd bereikt, is het van belang dat de grote mogelijkheden, nu met energiereus Rusland erbij, een serieus overleg zijn begonnen over de toekomst van het energieregime. Zij hebben zich vastgelegd oplossingen uit te werken aangaande zekerheid voor importeurs én exporteurs, onbetaalbaarheid van energie voor ontwikkelingslanden en ecologische duurzaamheid (de verplichting samenwerking bij de ontwikkeling van alternatieve bronnen op te voeren). Omdat Duitsland zich hiertegen verzette, heeft de G8 geen pro-kernenergie-standpunt ingenomen. Rusland lijkt ietwat opgeschoven in de richting van multilateralisme en marktwerking wat energie betreft. Mocht deze trend zich doorzetten, dan blijkt hieruit de socialiserende rol die het G8-overleg speelt tussen de grote mogendheden, een functie die niet onbelangrijk is voor de stabiliteit in de wereld. Dit geldt des te meer voor het qua traditie niet-Westerse en niet-liberale Rusland, dat wat energie betreft met argwaan bekeken wordt vanwege zijn unilaterale, monopolistische (Gazprom) en door geopolitiek aangedreven reflexen. Inzake energie sloot Sint-Petersburg mooi aan bij Gleneagles (klimaat). Afrika was geen prominent thema meer, omdat men de uitvoering van de beslissingen van Gleneagles wilde afwachten.⁵

Angela Merkels agenda voor Heiligendamm

In oktober 2006 maakte de Duitse regering haar voorzittersagenda bekend. Die is veel zwaarder dan Gleneagles.⁶ Merkel wil het dit keer over 'groei en verantwoordelijkheid' hebben, zowel wat betreft de wereldeconomie als Afrika. Merkels agenda weerspiegelt Duitse bezorgdheid over hoe de G8 zich heeft ontwikkeld, in het bijzonder onder impuls van Blair. Enkele maanden vóór de bekendmaking van de agenda signaleerden kranten dat de G8 volgens de regering-Merkel de mondiale financieel-economische stabiliteit onvoldoende behartigt.⁷ 'Voor het eerst sinds lang' wil zij hiervan een hoofdthema van het Duits voorzitterschap maken. De G7 is ooit met

dat doel opgericht, en dat is intussen niet minder actueel. Daarom staan de 'mondiale onevenwichtigheden' (betalingsbalans van de Verenigde Staten, zwakke economische dynamiek in Europa en Japan, opstapeling van monetaire reserves in Azië) nu prominent op de agenda. Andere thema's in dit economische hoofdstuk zijn: stabiliteit van financiële markten, stimulering van buitenlandse directe investeringen, innovatie, intellectuele-eigendomsrechten, de sociale dimensie van de mondialisering (met de opkomende mogendheden, zoals China en India), energie-efficiëntie en klimaatbeleid.

Het tweede hoofdstuk van de agenda behandelt opnieuw Afrika. Dat is enigszins verrassend, omdat de G8 overeengekomen was de verplichtingen ten aanzien van Afrika pas in 2008, onder Japans voorzitterschap, te evalueren. Maar nu worden duidelijk andere accenten gelegd dan in Gleneagles. Duitsland, dat met forse begrotingsproblemen kampt, heeft immers moeite met 'te vrijblijvende' grootscheepse inkomensoverdrachten aan het Zuiden, terwijl Blair in 2005 de G8 juist van zijn meest geneuze kant wilde tonen.⁸ Merkel zet Afrika opnieuw op de agenda, maar nu in het perspectief van 'verantwoordelijkheid'. Volgens de Duitse CDU-SPD-regering moet de G8 zijn relatie met Afrika zien als een partnerschap met het oog op goed bestuur. Hieraan gekoppeld wil Duitsland dat in Afrika een gunstig investeringsklimaat wordt gecreëerd. Hoe is nog onduidelijk, maar Duitsland wil dat in het kader van een G8-Afrika-partnerschap vooral landen met goed bestuur beloond zullen worden. De Duitse G8-'sherpa' Bernd Pfaffenbach kondigt deze samenwerkingsvorm aan als een substantiële innovatie in het kader van de G8. Ook zullen enkele leiders van dergelijke voorbeeldige landen voor Heiligendamm worden uitgenodigd. De eigen verantwoordelijkheid van Afrikaanse staten moet dus meer uit de verf komen. Met deze accenten wordt aangeknoopt bij het op de G8-top van Kananaskis (2002) goedgekeurde 'G8 Africa Action Plan', dat nogal vrijblijvende afspraken inzake officiële ontwikkelingshulp bevatte en op zijn beurt nauw aansluit bij het door de G8 gesteunde Afrikaanse 'New Partnership for Africa's Development' (NEPAD). Daarnaast zal de top ook de AIDS-problematiek onder de loep nemen. Een interessant punt is de aandacht die de G8-voorzitter zal vragen voor de soevereiniteit van de Afrikaanse staten over hun grondstoffen.

Vergeleken met de historische top in Gleneagles

en de idealistische bevoegenheid van Blair, lijkt het Duitse voorzitterschap iets 'conservatiever' te zijn: meer aandacht voor klassieke macro-economische kwesties, grotere verantwoordelijkheid van de Afrikaanse staten en geen enkel initiatief tot formele uitbreiding van de G8.

De toekomst van de G8

Steeds vaker hoort men geluiden als zou de G8 door zijn beperkte samenstelling aan belang inboeten. Hoe kan men over economische stabiliteit en klimaat beslissen als opkomende economieën als China en India niet op gelijke voet mee aan tafel zitten? Sinds enkele jaren heeft de G8 de gewoonte ook andere nationale leiders, naast hoofden van bepaalde multilaterale instellingen, uit te nodigen. Hun deelname is evenwel beperkt en levert politiek vooralsnog niet zoveel op. Wél begint een vaste groep van vijf 'externen' vorm te krijgen. In Heiligendamm zullen de presidenten van China, India, Brazilië, Zuid-Afrika en Mexico – de O5 of 'Outreach Five' – voor de derde keer aanwezig zijn. In het Franse Evian (2003) waren ze er ook, weliswaar samen met een aantal andere leiders uit het Zuiden. Zo kan men stil aan gaan spreken van de 'G8+5'. Maar een formele uitbreiding van de G8 staat vooralsnog niet op de agenda. De Canadese premier Paul Martin brak een lans voor een 'Leaders' 20';⁹ onlangs sprak Tony Blair zijn hoop uit op een 'G13'.¹⁰ Deze hoop werd prompt door Angela Merkel getemperd.

Wat formele uitbreiding betreft, zal in 2007 wellicht geen stap vooruit worden gezet. Indien de G8 China zou opnemen, zo zegt Berlijn, dan zouden ook de andere vier landen aanspraken kunnen maken, en dan hebben we inderdaad met een G13 te maken. Maar een G13 is volgens Merkel te groot om te functioneren. Bovendien blijft zij de G8 als een 'waardengemeenschap' (democratie, markteconomie, verantwoord wereldleiderschap) zien.¹¹ Impliciet wil zij daarmee zeggen dat het ondemocratische China niet in de G8 thuishoort. Dat geldt misschien ook voor het economisch nog niet zo open en liberale India. Zoals in de aanloop naar Sint-Petersburg door uitspraken van de Amerikaanse vice-president Cheney is gebleken, hebben de G7-landen grote moeite met Rusland. Maar na de Koude Oorlog wilden de Westerse leiders, waaronder de meer multilateraal gezinde presidenten Bush sr en Clinton, alsook Duitsland, vanwege de belangrijke economische en energierelaties met Rusland deze mogelijkheid er

graag bij hebben. Onder het huidige politieke gesternte is China opnemen, of een G12 zonder China creëren, politiek moeilijk haalbaar. Wél kondigde Merkel aan de samenwerking tussen de G8 en de O5 te versterken, in het bijzonder door onder de dertien over enkele thema's – bijvoorbeeld intellectuele-eigendomsrechten – substantieel overleg te voeren; dat zou nieuw zijn.¹²

Niettemin zal de G8 blijven kampen met een gebrek aan effectiviteit en legitimiteit. De G8 staat voor een tweesprong. Misschien houden Merkel en anderen te sterk vast aan de gedachte van een *waardengemeenschap* en onderschatten ze de socialiserende rol van hun landenclub in het belang van de wereldgemeenschap in het algemeen. Duitsland is het trouwens over een aantal fundamentele zaken, zoals Irak en Kyoto, oneens met de Verenigde Staten en anderen. Zelfs binnen de G7 staat de waarden-gemeenschap dus onder druk. De verhoudingen tussen het Westen en Rusland zijn vrij moeizaam.

Maar is dat zo rampzalig voor de G8? Licht in het creëren van een vertrouwensbasis tussen de grote mogendheden, zowel Westerse als andere, niet meer dan ooit de betekenis van deze organisatie? John Kirton van het *G8 Information Centre* in Toronto wijst op de toenaderingen die tussen Rusland en het Westen hebben plaatsgevonden dank zij de veelvuldige diplomatieke contacten in G8-kader.¹³ Zo'n proces is ook denkbaar met China en de andere O5-landen. Een geïnstitutionaliseerd overleg tussen de mogendheden die er echt toe doen, is geen overbodige luxe in een wereld die gekenmerkt wordt door multipolariteit en een reeks met de mondialisering samenhangende problemen en veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld inzake het beheer van natuurlijke rijkdommen.

Noten

- 1 De G7 vergadert nog steeds zonder Rusland over financiële en macro-economische kwesties.
- 2 Alison Bailin, *From Traditional to Group Hegemony. The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap*, Aldershot: Ashgate, 2005.
- 3 Empirisch materiaal en achtergronden over de G8 zijn te vinden bij het onafhankelijke en academische G8 Information Centre van Toronto: URL: <http://www.g8.utoronto.ca>
- 4 Voor een grondige analyse: Nicholas Bayne, *Overcoming evil with good: impressions of the Gleneagles Summit, 6-8 July 2005*, 2005. Paper op URL: <http://www.g8.utoronto.ca>
- 5 John Kirton, *Shocked into success: prospects for the St. Petersburg Summit, 2006; A summit of significant success: the G8*

- at St. Petersburg 2006, 2006. Papers op URL: <http://www.g8.utoronto.ca>
- 6 *Schwerpunkte der deutschen G8-Präsidentschaft*, 18 oktober 2006; URL: <http://www.bundesregierung.de>; *Briefing zum G8-Gipfel*, 18 oktober 2006.; URL: <http://cvd.bundesregierung.de>
- 7 *Financial Times*, 28 juli 2006.
- 8 Bayne, *a.w. noot 4*, blz. 7.
- 9 Paul Martin, 'A Global Answer to Global Problems. The Case for a New Leaders' Forum', in: *Foreign Affairs*, vol. 84, no. 3 (2005), blz. 2-6.
- 10 *The Guardian*, 13 juli 2006.
- 11 *Briefing zum G8-Gipfel*, *a.w. noot 6*.
- 12 *Ibid.*
- 13 Kirton, *A summit of significant success: the G8 at St. Petersburg 2006*, *a.w. noot 5*.

Dries Lesage is als postdoctoraal onderzoeker (FWO-Vlaanderen) verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

NIEUWE CLINGENDAEL EUROPEAN STUDIES PROGRAMME PUBLICATIE

Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid

door P. van Grinsven, M. van Keulen en J. Rood, 34 p., Prijs: € 7,50

Op 1 juni 2005 stemde een grote meerderheid van de Nederlandse kiezers tegen de Europese grondwet. In reactie daarop ging politiek Den Haag in bezinning. In bezinning op de vraag wat de verwerping van dit verdrag betekende voor het Nederlands Europa-beleid. Was een aanpassing daarvan noodzakelijk? Diende Nederland zich anders op te stellen in de Unie, wellicht minder pro-Europees? Dwong het nee tot een andere manier van omgang door de nationale politiek met Europa? Één conclusie die getrokken is, is dat een sterkere politisering van de nationale besluitvorming over Europa gewenst en noodzakelijk is. Burgers moeten beter geïnformeerd worden en met heldere keuzen worden geconfronteerd. Dat veronderstelt een actievere bemoeienis vanuit de politiek. Ten tweede, Europese integratie is nog steeds in het Nederlands belang, maar met mate en op onderdelen minder snel. Ziehier, kort samengevat, de stand van zaken aan de vooravond van de verkiezingen van 22 november.

Die verkiezingen zijn een goed ijkmoment om vast te stellen in hoeverre Europa een gepolitiseerd thema is. Worden burgers met heldere keuzen geconfronteerd? Wat zeggen de campagnes over de werkelijke mogelijkheden tot politisering van dit thema? Is politisering hoe dan ook mogelijk? En wat betekent de afgelopen periode voor het Nederlands Europa-beleid; een beleid dat na de verkiezingen door een nieuw kabinet zal moeten worden uitgedragen? Welke zijn de marges en mogelijkheden voor dit kabinet, zowel Europees als nationaal? Deze vragen worden in deze CESP-publicatie besproken.

De auteurs zijn verbonden aan het Clingendael European Studies Programme.

Informatie en/of bestellingen via het secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, e-mail: cesp@clingendael.nl

Duitse Ruslandpolitiek onder Merkel

Een al te zakelijk verstandshuwelijk?

Uitblijvende kritiek

Mörder: du bist hier nicht mehr willkommen, stond op een spandoek van een demonstrant tijdens het laatste bezoek van Vladimir Poetin aan Duitsland in oktober 2006. Voor het congrescentrum van Dresden hadden enkele demonstranten zich verzameld om de moord op de in het westen bekendste Russische journaliste, Anna Politkovskaja, te veroordelen. Het is dan de dertiende keer dat een kritische journalist uit de weg is geruimd sinds het aantreden van Poetin in 2000. Hoewel Poetin in Dresden beloofde dat de daders, wanneer ze opgepakt zijn, veroordeeld zouden worden, zijn de vorige twaalf zaken nog steeds niet opgelost.

Het ironische was dat Poetin onder andere naar de Saksische hoofdstad was gekomen om deel te nemen aan de zogenaamde 'Petersburgse dialoog': een initiatief om Duitse en Russische *civil societies* met elkaar in contact te brengen en te steunen. Hoewel al vanaf begin 2000 duidelijk is dat de Russische en Duitse regering totaal uiteenlopende opvattingen hebben over wat *civil society* inhoudt, hechten beide partijen aan voortzetting van deze in wezen weinig doeltreffende bijeenkomsten.

Hoe benadert Angela Merkel dit verschil in inzicht met Rusland over mensenrechten en democratie? In Gerhard Schröders nihilistische woordenschat was Poetin een 'loepzuivere democraat'. Merkel maakte echter vóór de verkiezingen van 2005 duidelijk dat ze een veel kritischer beleid ten aanzien van Poetins Rusland zou voeren. Haar jeugdijaren in het communistische oosten hadden er naar eigen zeggen voor gezorgd dat zij waarden als vrijheid had leren waarderen.¹ Na ruim een jaar Ruslandpolitiek van de 'grote coalitie' zijn echter geen wezenlijke veranderingen zichtbaar. Ook Merkel gebruikt graag het woord 'strategisch partnerschap' wanneer zij de essentie van de Duitse Ruslandpolitiek wil samenvatten. Onder haar kanselierschap zijn de goede betrekkingen met Rusland vooralsnog *niet* onder druk komen te staan. Typerend hiervoor is de veranderde toon die de CDU ten aanzien van Rusland is gaan aanslaan. Vóór zijn bezoek van vorig jaar aan Rusland verzekerde de buitenlandexpert van de CDU en minister van binnenlandse zaken Wolfgang Schäuble

dat hij met Poetin enkele gevoelige onderwerpen als persvrijheid en Tsjetsjenië openlijk wilde bespreken. Na zijn bezoek betoogde hij echter dat hij geen gesprekken met Russen had gevoerd over de mensenrechtensituatie en de oorlog in Tsjetsjenië, omdat zulke zaken 'heel gecompliceerd' zijn. Waarom is Merkel op haar voornemen Rusland de oren te wasen, teruggekomen?

Het buitenlands beleid van Duitsland

De *grand strategy* van het Duits buitenlands beleid kent sinds 1945 twee pijlers. Aan de ene kant onderhoudt de Bondsrepubliek een goede relatie met Frankrijk en vormt de Frans-Duitse as de motor van de Europese integratie, aan de andere kant heeft zij goede betrekkingen met de Verenigde Staten en is zij een trouwe bondgenoot binnen de NAVO, wat vooral tot uiting komt in royale financiële bijdragen. Naast deze twee belangrijke kenmerken wordt het Duits buitenlands beleid sterk geïdentificeerd met handel; Duitse macht is vooral economische macht. Er zijn nog twee andere, meer culturele kenmerken van de Duitse buitenlandse politiek.² Ten eerste overheerst bij Duitse politici snel het idee dat er geen alternatief is voor een gegeven situatie. Ten tweede valt het sterk moraliserende karakter van de politiek op. Gebruik van juridische en economische middelen (*soft power*) krijgt de voorkeur boven dat van militaire middelen (*hard power*). Dit heeft voor een belangrijk deel met het collectieve geheugen van het land te maken.

Maar hier houdt het moraliserende karakter van de politiek niet op. Er is ook sprake van een *Gestaltungswille*. In kosmopolitische termen hebben we het hier over een *duty beyond borders*. Duitsers hebben hiervoor zelf een mooie naam bedacht: Duitsland als *Zivilmacht*.³ De civiele mogendheid Duitsland heeft binnen dit concept de taak een beschavingsproces op wereldniveau te bevorderen. Democratische processen die in het binnenland nieuwe vormen van *governance* mogelijk hebben gemaakt, moeten ook hun intrede doen in het buitenlands beleid en zo in de internationale betrekkingen.

Veranderingen

Naast deze continuïteiten in het Duits buitenlands beleid hebben er in de periode van de rood-groene coalitie, en vooral vanaf 2002, veel veranderingen plaatsgevonden. Schröder en Fischer hadden grote plannen met Duitsland. Schröder sprak weer over 'Duitse nationale belangen' en Fischer wilde een grote rol spelen in de oplossing van het conflict in het Midden-Oosten. Ook stak 'rood-groen' (tevergeefs) veel energie in opbouw van een coalitie die Duitsland aan een permanente zetel in de VN-Veilighedsraad zou moeten helpen. Terwijl Schröder (vanwege zijn binnenlandse verkiezingscampagne) zijn steun onthield aan het op illusies berustende project van Bush in Irak, beëindigde hij wel de succesvolle *sowohl-als-auch Politik* en sloot hij een hecht bondgenootschap met Poetin. Naast de 'sentimentele alliantie' tussen de twee, was zo'n bondgenootschap pragmatisch gezien ook noodzakelijk.

Van Merkel werd verwacht dat ze de relatie met Rusland zou herzien

Nadat hij Bush de rug had toegekeerd, kon Schröder immers alleen op internationaal prestige rekenen wanneer hij ten minste in Rusland welkom was.

Berlijns beleid jegens Rusland

Het Duitse Ruslandbeleid heeft twee uitgangspunten: een materieel en niet-materieel. Bij materiële doelstellingen gaat het vooral om energieveiligheid. Rusland voorziet Duitsland voor 31% in zijn oliebehoefte en levert 38% van de Duitse gasimport.⁴ Op zijn beurt is Duitsland de grootste buitenlandse investeerder in Rusland. Geen wonder dat de meeste politici voorstander zijn van handhaving van de *status-quo* in het Ruslandbeleid.

Aan de andere kant hebben we met de normatieve kanten van het concept van *Zivilmacht* te maken. Schröder werd terecht een *Schmusekurs* richting Rusland verweten. Van Merkel werd en wordt nog steeds verwacht dat ze de relatie met Rusland zal herzien. Tot nu toe is dat niet gebeurd. Moreel proberen Duitse diplomaten dit lakse beleid te verkopen met het argument dat de prestaties van Poetin Rusland en de Russische economie van totale chaos hebben afgehouden. Bovendien zullen democratie en een *ci-*

vil society naar westers model, mede doordat Rusland andere tradities kent en een andere *time frame* meemaakt, niet van de ene op de andere dag goed functioneren.⁵ Waar het in het buitenlands beleid om gaat, is de vraag hoe effectief het beleid is. Om deze vraag beter te beantwoorden, dient men naar het Russische perspectief te kijken.

Ontwikkelingen in Rusland

De olie- en gasprijzen zijn de laatste jaren sterk gestegen. De beurs van Moskou maakt mooie dagen mee. De roebel is op internationale markten weer convertibel, en het land is klaar om toe te treden tot de Wereldhandelsorganisatie WTO. De huidige economische groeiperiode en de relatieve politieke stabiliteit staan in schril contrast met de chaotische jaren van Boris Jeltsin; veel Russen (vooral de inwoners van grote steden) zijn Poetin hiervoor dankbaar. Uit de *Pew Global Attitudes Project survey* van januari 2006 blijkt dat 66% van de Russen liever een sterke leider aan de macht ziet dan een democratische regering (slechts 28% procent geeft daar de voorkeur aan).

Dat de Russische economie groeit, zegt op zich zelf niet zoveel. Om een beter beeld te krijgen, moeten we ons afvragen *voor wie* de economie groeit. Hoewel de nieuwe rijken en een deel van de inwoners van grote steden er materieel op vooruitgaan, zijn in kleinere steden en op het platteland de levensomstandigheden van de Russen nog steeds zeer primitief.⁶ Bovendien is economische groei gepaard gegaan met achteruitgang op andere terreinen. Stabiliteit en economische groei zijn voor een deel verwezenlijkt ten koste van democratische vrijheden. Niet-gouvernementele organisaties die zich met onderwerpen als mensenrechten bezighouden, kunnen niet vrij en zonder problemen functioneren. Kritische kranten worden gesloten en schrijvers met een scherpe pen vermoord. Het Russische leger doet in Tsjetsjenië waar het zin in heeft. Terwijl in Europa een tendens heerst naar liberalisering van energiemarkten, groeit de staatsinvloed weer in de Russische energiesector. Groei van extreemrechts, mede als gevolg van werkloosheid onder jongeren, heeft ertoe geleid dat er buitenlandse studenten door *skinheads* zijn vermoord. En na de affaire-Jukos, de moordpartij in Beslan en de 'fluwelen revoluties' in buurlanden heeft de ex-KGB'er Poetin de touwtjes alleen maar sterker in handen genomen. Hoewel de (binnenlandse) ontwikkelingen in Rusland los moeten worden gezien van de betrekkingen tussen Berlijn en Moskou, hebben ze wel direct invloed op de effecti-

viteit van het Duitse Ruslandbeleid. Wat opvalt is dat Duitsland, wat zijn materiële doelen betreft, op korte termijn een effectief beleid voert, terwijl de niet-materiële doelen niet worden verwezenlijkt.

De economische groei in Rusland is meer conjunctureel dan structureel van aard. Enerzijds is het land afhankelijk van de ontwikkelingen van de grondstoffenprijzen, anderzijds neemt de staatsinvloed in de economische sector elk jaar toe. Bovendien ziet Poetin olie en gas niet alleen als een middel om economische groei te bewerkstelligen, maar, zoals uit zijn verhandeling (uit 1997) blijkt, als een machtsinstrument voor zijn buitenlands beleid.⁷ Het huidige beleid van Duitsland, een 'silence for gas-beleid', zal op lange termijn niet erg effectief zijn. De relatie wordt op den duur steeds asymmetrischer: monopolisering van de aanbodzijde in Rusland; opening en decentralisatie van energiemarkten in Duitsland en Europa. Wat de niet-materiële belangen betreft, is het Duitse beleid bevredigend noch doeltreffend. Het blijft vooral steken in retorische uitspraken. Praktische problemen, zoals het feit dat buitenlands beleid op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau gevoerd wordt, waarbij onderling tegenstrijdige belangen met elkaar botsen, leiden tot verlies van effectiviteit.

De factor Merkel

In zo'n situatie kan *de wil* van de individuele leider doorslaggevend zijn. De aandacht moet daarom uitgaan naar Angela Merkel. Volgens Wolfgang Nowak, voormalig adviseur van Schröder, is zij meer een bemiddelaar dan een leider, terwijl Paul Nolte, hoogleraar geschiedenis aan de Universiteit van Berlijn, vindt dat de bondskanselier thans weinig manoeuvreerruimte heeft vanwege de 'grote coalitie'.⁸ Dit is juist gezien. Wat de Duitse Ruslandpolitiek betreft, zit Merkel immers *niet* op één lijn met haar minister van buitenlandse zaken Frank Walter Steinmeier (SPD). Steinmeier, vóór zijn benoeming vertrouweling en adviseur van Schröder, wil graag diens lijn voortzetten. Nu is het nog te vroeg om te stellen dat Merkel en Steinmeier het niet zullen volhouden, maar wat de Duitse Ruslandpolitiek betreft maakt de *Schmusekurs* van Steinmeier richting Moskou ook Merkel ongeloofwaardig.

Thans kan Merkel alleen een flexibel beleid voeren. Via kleine stappen moet ze ervoor zorgen dat het onzekere buitenlands beleid van Duitsland geloofwaardiger wordt. Ze heeft geprobeerd de relatie met Washington te herstellen en dat is voor een groot

deel ook gelukt. Wat Rusland betreft, moet ze ervoor zorgen dat het concept van *Zivilmacht* niet louter een retorisch karakter krijgt. Ondanks veel continuïteiten in het buitenlands beleid van Duitsland heeft het concept van *Zivilmacht* veel van zijn charme en kracht verloren. Het huidige schijnheilige beleid ten aanzien van Rusland ondermijnt de Duitse positie op andere plekken in de wereld, zoals in het Midden-Oosten, waar men er niet genoeg van krijgt te beweren dat Duitsland met twee maten meet. Duitsland moet ervoor zorgen dat normatieve kenmerken weer een centrale plaats krijgen in het Duitse Ruslandbeleid. Ook vanuit een realistisch perspectief is een kritischer Ruslandbeleid noodzakelijk. Midden- en Oost-Europese landen, in het bijzonder Polen (dat de afgelopen eeuwen al vaker schade ondervond van een al té hechte relatie tussen Duitsland en Rusland), staan niet te juichen bij een laks Duits optreden tegen een steeds ondemocratischer wordend Rusland.

Balans

In zijn pas verschenen autobiografie houdt Gerhard Schröder zijn landgenoten voor: 'Wer sich vor der strategischen Partnerschaft Berlin/Moskau fürchtet, missverstehet das immense Eigeninteresse, dass Deutschland als wichtiger Teil des integrierten Europa an einer Modernisierung Russlands haben muss, sowohl aus wirtschaftlichen als auch gesellschaftlichen Gründen.'⁹ Hoewel dit 'Duitse belang' voor Schröder vanzelfsprekend is, ontstaat bij velen in Europa al snel het idee van een Duitse *Alleingang*.

In 2007 neemt Duitsland het EU-voorzitterschap over van Finland. Ook loopt in 2007 het 'partnerschap-en-coördinatie-verdrag' tussen de Europese Unie en Rusland af en neemt Duitsland het voorzitterschap van de G8 van Rusland over. De regering-Merkel heeft al aangekondigd dat tijdens het Duitse EU-voorzitterschap het onderwerp 'energieveiligheid' centraal zal staan in de relatie met de Russische Federatie.

In 1997, toen het partnerschap-en-coördinatieverdrag getekend werd, verkeerde Rusland in een andere situatie en bestond de EU uit veel minder landen dan nu. De EU en Rusland staan wat betreft het formuleren van een nieuw verdrag voor een moeilijke uitdaging. Het verdrag uit 1997 bevatte bijvoorbeeld ook afspraken over het verlenen van ontwikkelingshulp aan Rusland. Deze hulp is de laatste jaren sterk verminderd, mede door de economische groei van het land, in het bijzonder de toename van

de Russische deviezen (180 miljard dollar in 2005).¹⁰ Moskou werkt de laatste jaren ook de Europese assistentie binnen de 'Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States' (TACIS) tegen.

Onderhandelingen over een nieuw verdrag tussen de EU en Rusland zullen in 2007 beginnen en tot maart 2008 duren. Er is daarom intensieve coördinatie tussen EU-lidstaten, in het bijzonder tussen Duitsland, Portugal en Slovenië (voorzitters van de EU tot maart 2008) wenselijk. De Europese Unie is wel degelijk in staat een kritischer beleid ten aanzien van Rusland te voeren. Het aandeel van Rusland in de gezamenlijke buitenlandse handel van de EU is 5%, terwijl Rusland voor 50% van zijn buitenlandse handel van EU-staten afhankelijk is. Er is dus sprake van een asymmetrische economische verhouding in het voordeel van de EU. Men moet in Duitsland en Europa inzien dat, hoewel Europa afhankelijk is van Russische olie en gas, Rusland op zijn beurt afhankelijk is van Europese petrodollars en buitenlandse directe investeringen.

Het huidige verdrag tussen de EU en Rusland bevat samenwerkingsovereenkomsten op de volgende terreinen: 1 economie; 2 veiligheid en justitie; 3 buitenlandse veiligheid; en 4 onderzoek, ontwikkeling en cultuur. Nu Rusland geen ontwikkelingshulp meer van de EU ontvangt, kan de EU bevorderen dat in het nieuwe verdrag onderwerpen als mensenrechten en democratie een plaats krijgen. Dit is in het voordeel van alle Europese landen. Het is bovendien een onderwerp waarover alle lidstaten het eens kunnen worden.

Noten

- 1 Said Rezaiejan, 'Geen verjaardagsfeestjes meer: De Duitse Rusland politiek onder Angela Merkel', www.duitslandweb.nl (november 2005).
- 2 Ton Nijhuis, 'De Duitse weg gewogen: rijzende ambities en dalende invloed van het buitenlandbeleid onder Schröder en Fischer', in: *Atlantisch Perspectief*, jrg. 29, nr 5, 2005.
- 3 Zie o.a. Hanns Maull, 'Germany and Japan: The new Civilian Powers', in: *Foreign Affairs*, vol. 69, nr 5, 1990; Hanns Maull & Sebastian Harnisch, *Germany as a Civilian Power? The Future Policy of the Berlin Republic*, Manchester University Press, 2001.
- 4 Roland Götz, 'Silence for gas, Germany's dependence on Russian Energy', (www.swp-berlin.org).
- 5 Alexander Rahr, *Policy options for German future government*, 2006, blz. 2.
- 6 Heinrich Vogel, 'Charisma und Zweifel, Präsident Putin vor Großen Herausforderungen', in: *Internationale Politik*, jrg. 56, nr 10, 2001. Vergelijk *The Economist*, 15 juli 2006, blz. 22-24.
- 7 Zie hierover: Frank Umbach, 'Europe's next Cold War', in: *Internationale Politik* (engelse editie), zomer 2006.
- 8 *New York Times*, 3 september 2006 (www.nytimes.com).
- 9 Gerhard Schröder, *Entscheidungen: Mein Leben in der Politik*, Hamburg: Hoffman und Campe Verlag, 2006, blz. 467.
- 10 *Der Spiegel*, 10 juli 2006, blz. 87.

Said Rezaiejan (Teheran, 1981) studeerde politicologie en Perzische en Arabische taal en cultuur aan de universiteiten van Amsterdam en Leiden. Aan het Duitsland Instituut Amsterdam bereidt hij een promotieonderzoek voor over de Duitse Iranpolitiek.

Houdt de spoorweg Berlijn-Bagdad op in Beiroet ?

Toen Angela Merkel november 2005 werd ingezworen als de eerste vrouwelijke kanselier van de Bondsrepubliek Duitsland, was dat een primeur, maar aan het wezen van de Duitse staat, veranderde er niets. Er zijn weinig regeringsleiders die zo verknocht zijn aan de basisdoctrines van hun staat, als Merkel. De Europese integratie, de transatlantische vriendschap, het bestaansrecht van Israël: de christen-democratische politica ligt in haar denken op dezelfde lijn als de *founding fathers* van de eerste voldragen democratie op Duitse bodem.

Dat de Duitsers het ernstig menen met Europa en het bondgenootschap met de Verenigde Staten, hebben ze al vaak kunnen aantonen. Wat Israël betreft, bleef het tot nu toe vooral bij mooie solidariteitsverklaringen, vooral van de kant van de Duitse christen-democraten (CDU/CSU). Voor de sociaal-democraten (SPD) kwam het vaak neer op een koorddansen tussen enerzijds de historische verantwoordelijkheid die ze, net zoals de CDU/CSU, voelden vanwege de *holocaust*, en anderzijds een meer kritische houding tegenover de Israëlische politiek. De SPD koppelde de steun aan Israël in het verleden ook aan een oproep voor meer rechten voor de Palestijnen. Zo had Helmut Schmidt, de voormalige sociaal-democratische kanselier, al in 1974 het begrip 'Palestijns zelfbeschikkingsrecht' in de mond genomen.

Duitsland weer actief in Midden-Oosten

Echt actief aanwezig was Duitsland niet in de regio. Daar lijkt nu, sinds het einde van de vijandelijkheden tussen Israël en de Hezbollah, de sji'itische macht in Libanon, verandering in te komen. Op 11 augustus 2006 nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 1701 aan, die bepaalt dat de internationale gemeenschap Libanon zou helpen weer orde op zaken te stellen. Daden zijn gevraagd van de Duitse politiek. De Bondsdag, het Duitse federale parlement, stemde op 20 september 2006 in met de inzet van de *Bundeswehr* in het Midden-Oosten in het kader van de Unifil-operatie.¹ De aanvraag van de Bondsregering om de Duitse marine voor de kust van Libanon te laten patrouilleren, viel bij 442 van de 599 parlementsleden in goede aarde; 152 stemden tegen en vijf onthielden zich.

In haar redevoering voor de Bondsdag wees kanselier Merkel op het eenmalige karakter van de inzet van de *Bundeswehr*.² Israël had bij monde van minister-president Olmert de wens uitgesproken dat Duitsland zou deelnemen aan de vredesmissie. 'Ein Zeichen des Vertrauens,' aldus Merkel. Wanneer Israël zo sprak - dat zelfde Israël waarvoor Duitsland zo'n loodzware verantwoordelijkheid voelde - dan kon de Duitse regering niet afzijdig blijven. Om het met de woorden van Merkel te zeggen: 'Wir sind nicht neutral. Wir wollen auch gar nicht neutral sein.' Het unieke zat hem niet zozeer in de inzet van de *Bundeswehr*, alswel in het karakter van de regio: 'An kaum einem anderen Ort der Welt wird die einzigartige Verantwortung Deutschlands, die einzigartige Verantwortung jeder Bundesregierung und des Deutschen Bundestages für die Lehren aus der deutschen Vergangenheit, so deutlich wie hier.'

Volker Kauder, voorzitter van de christen-democratische fractie in de Bondsdag, gaf in een opiniebijdrage, die zowel in *Die Welt* als in de Israëlische krant *Yediot Ahronot* verscheen, een ruimere argumentatie voor de Duitse bijdrage.³ Volgens Kauder speelt niet alleen de geschiedenis een grote rol, maar ook het heden: Israël en Duitsland zijn met elkaar verbonden door 'een gemeenschappelijke joods-christelijke traditie en een basis van gemeenschappelijke waarden'. Wie zich tegen Israël richt, wil ook het vrije Westen vernietigen, concludeert Kauder. Het is geen toeval dat de Duitse marine als taak heeft wapenleveringen van Iran aan Hezbollah over zee te verhinderen. Die wapensmokkel tussen Iran en Libanon voegt volgens Merkel een nieuwe kwaliteit toe aan de bedreiging van Israël. In het Duitse parlement werd er dus een overgrote meerderheid gevonden voor de bijdrage aan het vredesproces in het Midden-Oosten, die Merkel rechtvaardigt met de woorden: 'Das Existenzrecht Israels gehört zur deutschen Staatsräson.'⁴ Humanitaire hulp of deelname aan politieke gesprekken zou niet meer volstaan.

De Bondsregering koos voor de inzet van de marine. De landstrijdkrachten hadden al genoeg omhanden: in Kongo en in Afghanistan zijn Duitse soldaten actief. De marine bezat echter nog genoeg capaciteiten. Tot dan toe was ze alleen aanwezig in

de Hoorn van Afrika. De inzet van landtroepen aan de grens van Libanon met Israël werd afgewezen, omdat het risico niet uit te sluiten viel dat Duitse soldaten, ook al was het ongewild, in een vuurgevecht met Israëlische troepen verwickeld zouden raken.

Om historische redenen is het opereren van Duitse troepen in het buitenland altijd voorwerp van discussie geweest. Een voorbeeld is de vraag welke houding Duitsland in de jaren '90 van de vorige eeuw moest innemen jegens het bloedige conflict in Joegoslavië. Het officiële standpunt luidde: 'Keine Bundeswehr dort, wo die Wehrmacht gewütet hat'; vrij vertaald: de Bondsrepubliek stuurt geen troepen naar dié landen waar de nazi's hebben gemoord. Maar Duitsland begon in die zelfde periode ook te beseffen dat het zijn macht moest aanwenden voor

onthoudingen. De enige fractie die met haar vijftig leden volledig in overeenstemming met de partijlijn stemde, was die van de *Linkspartei*. Ook deze houding kan bogen op een zekere traditie. Toenmalig Bondspresident Roman Herzog sprak zich in een redevoering op 12 maart 1995 uit voor 'globalisering' van de buitenlandse politiek van de Bondsrepubliek (concreet: voor een betrokkenheid die in overeenstemming was met het gewicht van Duitsland in de wereld). De linkse *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS) reageerde daarop met de bittere opmerking: 'Vijftig jaar – en nog altijd niets geleerd.'⁷ De extreemlinkse krachten in de Bondsrepubliek, de PDS en nu de *Linkspartei*, waarschuwen maar wat graag voor de 'Militarisierung der deutschen Außenpolitik'.

Duitsland is terug van weggeweest in het

Midden-Oosten

'doelen die levens redden en de vrede bewaren'.⁵ Een baanbrekend arrest van het *Bundesverfassungsgericht*, het Constitutionele Hof, van 12 juli 1994 liet een optreden van de *Bundeswehr* ook buiten het NAVO-gebied toe, in dit geval in het kader van de VN.

Het debat in de Bondsdag op 20 september 2006 was géén kwestie van een zwart-witdenken in de zin van oppositie *versus* regering. Zelfs binnen de fracties van de regeringspartijen waren er afwijkende stemmen. Twaalf christen-democraten en 32 sociaal-democraten hielden zich niet aan de fractiediscipline. Bij de liberale oppositie (FDP) stemden zelfs acht van de 62 parlementsleden vóór de inzet, terwijl er twee zich onthielden. Volgens Wolfgang Gerhardt, deskundige binnen de FDP voor buitenlandse politiek, moest de regering meer doen dan soldaten sturen. Er zou een 'kwalitatieve bijdrage' moeten komen, met andere woorden, een bijdrage tot een politieke oplossing van de crisis in het Midden-Oosten. Door deel te nemen aan een louter militaire operatie zou Duitsland zijn reputatie als 'anerkanter Verhandlungspartner' op het spel zetten.⁶

Ook bij de Groenen heerste verdeeldheid. De top van de partij pleitte voor inzet van de *Bundeswehr*, op voorwaarde dat er stappen zouden worden gezet in de richting van een politieke oplossing. Toch waren er ook bij de Groenen zes neen-stemmen en twee

Inlossen van de schuld van de holocaust

Jacques Schuster, commentator van het dagblad *Die Welt*, heeft zo zijn bedenkingen bij het appél van de Duitse politici op de verantwoordelijkheid die sinds de *holocaust* op de schouders van de Duitsers rust.⁸ 'Lering trekken uit het verleden,' had Merkel de Bondsdag toegeroepen, die daarmee continuïteit in het Duitse denken over het wezen van de buitenlandse politiek onderstreepte. Had niet ook Joschka Fischer, van 1998 tot 2005 de Duitse minister van buitenlandse zaken, ten tijde van de Kosovo-crisis het spookbeeld van Auschwitz bezworen om de Duitse bijdrage aan de NAVO-operatie tegen Servië te rechtvaardigen? Veel pathos en moraal, vindt Schuster, maar hoe ziet de werkelijkheid eruit? Was de joodse staat ooit zo bedreigd in zijn strijd met de Hezbollah, dat het 'bestaansrecht van Israël' moest worden ingeroepen om de inzet van de *Bundeswehr* te legitimeren?

Toch ziet Schuster over het hoofd dat de Hezbollah in Libanon een bruggenhoofd vormt voor Iran, dat wel degelijk de vernietiging van Israël in het vaandel heeft geschreven. In dat opzicht heeft Duitsland het recht de inzet van zijn troepen als inlossing van een historische schuld tegenover Israël te verdedigen. Daar wringt hem echter ook de schoen. Want de Libanese bevolking denkt er wel even anders over. Voor haar en ook voor de moslimwereld zijn de Unifil-troepen slechts aanvaardbaar voor zover ze Libanon tegen Israël beschermen door hun aanwezigheid in het grensgebied. Doen de Duitsers dat ook? Het doorzoeken van schepen op de smokkel van wapens lijkt er eerder op gericht Israël te

beschermen en in de kaart te spelen in plaats van een bijdrage te leveren aan het vredesproces.

Ayatollah Hussein Fadlallah, geestelijk leider van de Libanese sji'ieten, had al vraagtekens geplaatst bij de aanwezigheid van de Unifil-troepen, die niet kunnen verhinderen dat Israël de territoriale integriteit van Libanon zou schenden. De eenzijdige gerichtheid van de opdracht van de Duitse marine tegen de Hezbollah (d.w.z. het stoppen van wapenleveringen aan de sji'ietenpartij) stoot dus op verzet in moslimkringen. Weliswaar is het niet erg waarschijnlijk dat moslimterroristen in staat zouden zijn aanslagen te plegen tegen de Duitse fregatten die voor de kust van Libanon patrouilleren, maar daarmee is de terreurdreiging in Duitsland zelf niet afgewend. Dat weerlegt dan weer de oorspronkelijke redenen waarom de Bondsrepubliek zich algemeen voor deelname aan vredesmissies engageert. 'Deutschlands Sicherheit wird auch am Hindukusch verteidigt,' had Peter Struck (SPD), minister van defensie in de regering-Schröder, onder verwijzing naar Afghanistan ooit gezegd. Als er gevaren dreigen – en sinds de 'globalisering' nemen die ook voor het eigen land toe – dan moeten de troepen op de brandhaard zelf afgaan, zo is de achterliggende gedachte. Maar nu dreigt de inzet in Libanon als een boemerang terug te slaan op de *Heimat* zelf en te bewerkstelligen wat hij had willen vermijden.

Uiteraard gaat het niet alleen om het 'bestaansrecht van Israël', maar ook om het brengen van rust en vrede in een regio, een opdracht waarbij Duitsland, net zoals de andere deelnemende staten, belang heeft. Belang in de klassieke zin van de *raison d'état*. Duitsland is een normale staat geworden, ook op buitenlands-politiek terrein, die het recht heeft zijn belangen na te streven. Alleen voelen de Duitsers altijd weer de behoefte dit met een moralistische saus te overgieten. Een politicoloog als Herfried Münkler verwijt de regering dat ze zich van de ene missie in de andere – of misschien wel van het ene avontuur in het andere – stort, zonder uit te gaan van een duidelijke analyse en afweging van de kansen en gevaren.⁹ Dat zou wel eens in het gezicht van de kanselier kunnen ontploffen, mochten er zich 'moeilijkheden' voordoen, zoals terreuraanslagen. Op middellange termijn zou dat weer kunnen leiden tot een 'Epoche des Isolationismus', aldus Münkler.

Ook in Duitsland zelf groeit weer de scepsis over de Duitse deelname aan de Unifil-missie. Aanleiding is de vraag of de *Bundeswehr* wel over een ernstig te nemen mandaat beschikt om haar opdracht uit te

voeren. De Bondsdag had met de inzet ingestemd op voorwaarde dat de marine ongehinderd in de twaalf-mijls-zone voor de kust kon opereren. Nu blijkt dat ze in een strook van zes mijl, vanaf de kustlijn, bij controle van een verdacht schip toestemming van Libanon nodig heeft. De indruk ontstaat dat de VN andere regels voor de inzet hebben opgesteld dan de bepalingen op basis waarvan de Bondsdag aan de *Bundeswehr* een mandaat had gegeven. Maar echt verwonderen hoeft dat niet. Het is Libanon dat als soeverein land uitmaakt hoever de VN-missie kan gaan. De Hezbollah zat zelfs korte tijd aan de regeringstafel in Beiroet en kon dus mede de voorwaarden bepalen waaronder de Duitse marine haar taak uitvoert.

Tot slot

Duitsland is terug van weggeweest in het Midden-Oosten. Kort voor de Eerste Wereldoorlog had het Keizerrijk een bevoorrechte relatie met het Ottomaanse Rijk, de voorloper van de huidige Turkse republiek. De Duitsers bouwden mee aan de spoorweg die Berlijn met Bagdad moest verbinden, en ze leidden de officieren van de Ottomaanse krijgsmacht op. Hun belangen waren vooral economisch van aard. Ze beseften echter ook dat de Ottomaanse heersers op hen rekenden, bedreigd als ze waren door de gemeenschappelijke vijand, Rusland. Vandaag de dag onderhoudt de Duitse politieke klasse een delicate relatie met Israël, die ingegeven is door historische schuldgevoelens, maar ook door de idee dat die staat als democratisch anker in het Midden-Oosten moet worden verdedigd. Ook hier weer loert de gemeenschappelijke vijand, het moslimfundamentalisme, om de hoek. Er staan veel waarden, en niet alleen economische belangen, op het spel: zoveel waarden – die van de Westerse wereld, van Europa als nabuurregio van het Midden-Oosten – dat Berlijn ook kijkt naar wat er achter de kustlijn van Libanon ligt. De 'morele Bagdadbahn' die Duitsland construeert, stopt niet in Beiroet. De onderhandelingen met Iran in het kader van de EU-trojka vormen daarvan een bewijs. Duitsland is in zoveel internationale verbanden ingeweven, dat het zich niet onttrekt aan de verbintenissen die daaruit voortvloeien.¹⁰

Noten

- 1 Unifil: United Nations Interim Force in Lebanon.
- 2 Geciteerd in *Internationale Politik*, november 2006, blz. 137.



- 3 'Ohne Freiheit wird es keine Sicherheit geben', in: *Die Welt*, 29 oktober 2006.
- 4 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2006-08-20-wir-koennen-uns-nicht-heraushalten>
- 5 Gregor Schöllgen, 'Deutschlands neue Lage. Die nationale Dimension', in: *Trend*, 1. Quartal '94, blz. 18.
- 6 *Die Welt*, 14 september 2006.
- 7 Andrea Lederer, in *R(h)einblick, PDS im Bundestag – Nachrichten aus Bonn*, april 1995, blz. 1.
- 8 *Die Welt*, 21 september 2006.
- 9 *Die Welt*, 25 oktober 2006.
- 10 Dirk Rohtus, 'Van de machinekamer naar de brug'? Duitslands nieuwe rol in de internationale politiek', in: *De Gids op maatschappelijk gebied*, 8-9/1995, blz. 685-690.

Dirk Rohtus doceert internationale politiek aan de Lessius Hogeschool in Antwerpen en aan de Universiteit Antwerpen.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

Maurits Berger, *Religion and Development Aid; The Special Case of Islam*
 Clingendael Diplomacy Papers No. 8, October 2006, 28 p. ISBN-10: 90-5031-108-3,
 ISBN-13: 978-90-5031-108-3
 Price € 8,00

Western donors should engage with Islamic organizations, but in doing so should abstain from instrumentalizing religion. In popular language this translates as: talk to them, but don't talk their talk. Especially in the case of Islam, such instrumentalization may very well be counter-productive.

This paper starts with a brief overview of the role of religion in Western development aid, and of the role of Western development aid in the Muslim world, followed by reasons why Western donors should engage with Islamic organizations. The core argument of the paper – that is, that in order to pursue their development policies, Western donors should refrain from instrumentalizing Islam – is discussed on the basis of three problems: 1) Islam has recently become a source of such diverse interpretations that the definite reading of Islam is hard to give; 2) both Islamic and

Western terminology ('Islamic state', 'shariah', 'democracy') are subject to misunderstandings on both sides; and 3) because of the present political situation, the Muslim world has developed a deeply felt suspicion towards Western policies, including development aid.

The author argues that using religion in development aid policies may add to the already existing tendency of 'religionizing' – a term used here to indicate the predisposition to identify people or institutions, or their actions, ideas and values, on the basis of religion.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

Terrorismebestrijding in Duitsland sinds 11 september

Stempel van het verleden

Kofferbommen

Hartje zomer 2006, kort na het WK-voetbal, was dan toch nog bijna gebeurd waar heel Duitsland bevreesd voor was geweest: een terroristische aanslag op het algemene publiek. Op 31 juli werden in regionale treinen in Koblenz en Dortmund kofferbommen aangetroffen die, als ze waren ontploft, dood en verderf hadden gezaaid. De ontstekingsmechanismen waren zelfs afgegaan, maar door een productiefout was de explosieve lading werkeloos gebleven. Hoewel de beide Libanese (vermoedelijke) daders, Youssef Mohammed El Hajdib en Jihad Hammad, binnen drie weken waren opgespoord en aangehouden, zat de schrik er bij de oosterburen goed in. De roep om nieuwe antiterrorisme maatregelen weerklonk vrijwel meteen en vanuit bijna alle politieke richtingen. Volgens velen in pers en politiek moesten politie- en veiligheidsdiensten nog veel meer armslag krijgen bij de preventie van aanslagen. Dat de identiteit van de daders met behulp van bewakingscamera's in de desbetreffende stations was achterhaald, kon het pleidooi voor verscherping van preventieve controlemaatregelen natuurlijk alleen maar versterken. Het Duitse terrorismebestrijdingsbeleid kreeg in de weken na de aanslag dan ook een nieuwe impuls. Over controversiële onderwerpen als het aanleggen van een nationale terreurdatabank en de manier waarop diverse diensten daaruit gegevens zouden mogen putten, bleek opeens overeenstemming mogelijk.

Dit artikel biedt een overzicht van de ontwikkeling van het contraterrorismebeleid van de Bondsrepubliek Duitsland in de ruim vijf jaar die sinds de Elfde September zijn verstreken. Het gaat vooral om de door de kabinetten-Schröder en -Merkel getroffen bestuurlijke maatregelen tegen terreurgroepen en radicalisering in eigen land (en daarbuiten). Hoe interpreterden die regeringen de terroristische dreiging, welke stappen zetten zij op het vlak van wetgeving en wat veranderde er aan de bestuurlijke structuur (politie en veiligheidsdiensten e.d.)? De bijdrage van de Bondsrepubliek aan internationale

inspanningen tegen terrorisme, onlangs in diskrediet gebracht door Duitse commando's die zich hadden laten fotograferen in Hamlet-pose en erger, zal hier niet behandeld worden. Het gaat erom een indruk te geven van de taaie aanpassing van het Duitse contraterrorismebeleid aan de nieuwe uitdagingen. Een belangrijke vraag is natuurlijk welke politieke en andere hindernissen de Bondsregeringen daarbij op hun weg vonden. Naar zal blijken komen de moeilijkheden deels voort uit bijzondere constitutionele bepalingen. Daarnaast drukt de omgang met het nazi-verleden en met recentere historische ervaringen rond terrorisme een stempel op het beleid.

Eerste antiterrorismepakket

De gecombineerde aanslagen in New York en Washington van 11 september 2001 brachten ook in Duitsland een grote schok te weeg. Bondskanselier Gerhard Schröder verzekerde de Verenigde Staten van de 'onbeperkte solidariteit van Duitsland' en stelde Duitse hulp bij opsporing van de daders en bestrijding van het internationale terrorisme in het vooruitzicht. Duitsland raakte al snel in een lastig pakket, toen een 'Duitse connectie' aan het licht kwam. De aanslagen in de Verenigde Staten bleken voor een belangrijk deel te zijn gepland en uitgevoerd door in Duitsland levende jonge islamitische mannen. Zij waren afkomstig uit verscheidene Arabische landen en op een studievizum naar Duitsland gekomen. In het eerste pakket van maatregelen om de terrorismebestrijding op hoger peil te brengen (het *Anti-Terror-Paket*) ging de aandacht dan ook in sterke mate uit naar (tijdelijke) immigranten, vooral uit Arabische of islamitische landen.

Er kwam onder meer een aanvulling op de bepaling in het Wetboek van Strafrecht tegen terroristische verenigingen. Deze paragraaf, §129a, was zelf in 1976 in het leven geroepen als uitbreiding van een ouder verbod van criminele organisaties met de strafbaarstelling van voorbereidende handelingen voor *terroristische* daden. Dat was destijds een verre-gaande en daardoor controversiële uitbreiding van

het strafrecht, die niet alleen oprichting en lidmaatschap van terroristische organisaties betrof, maar ook ondersteuning van en werving voor die organisaties bestraft. Het maakte onderdeel uit van een pakket maatregelen tegen de *Rote Armee Fraktion* (RAF) en aanverwante organisaties en het radicaal-linkse milieu daaromheen. Begin 2002 kwam daar een §129b bij, dat een verbod inhield van criminele (terroristische) organisaties die uitsluitend in het buitenland opereren. Overigens werd §129a in 2005 nog gewijzigd, zodat het beter zou aansluiten bij het *Kaderbesluit* van de EU over terrorisme uit 2002. Daardoor omvat deze paragraaf nu ook moord, doodslag, genocide, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid en bepaalde vormen van afpersing en gijzeling.

Een andere maatregel om de vorming van jihadistische groepen tegen te gaan, betrof afschaffing van het 'religieuze privilege' in de Duitse Verenigingwet. Sinds najaar 2001 kunnen extremistische groepen verboden worden, óók als ze oppervlakkig beschouwd de kenmerken van religieuze organisaties vertonen. Daarnaast werden maatregelen genomen om de financiële bronnen van terroristische organisaties droog te leggen. Zo waren banken voortaan verplicht de autoriteiten in te lichten over de bankrekeningen van verdachte organisaties. Voorts mocht voor een aantal organisaties geen geld meer worden ingezameld. Doeltreffend waren deze maatregelen tot dusverre nauwelijks, onder meer wegens de bescherming van gegevens door de banken. Ook bleek het moeilijk te bewijzen dat geld dat voor humanitaire doelen was ingezameld, bij terroristische organisaties terecht was gekomen of zou komen.

In reactie op de ontdekking van de 'Duitse connectie' brachten de politieorganisaties van alle Duitse deelstaten ook een zogeheten *Rasterfahndung* op gang. Daarbij werd op basis van bepaalde persoonlijke kenmerken van potentiële terroristen een groot aantal databestanden, waaronder universitaire inschrijffijsten, systematisch doorgenomen en onderling gecombineerd. Men trachtte op die manier zogenaamde jihadistische *sleeper cells* op te sporen. Deze opsporingstechniek was in de jaren zeventig voor het eerst toegepast bij opsporing van de leden van de RAF. Destijds was het resultaat zeer mager en ook in 2001-2002 leverde deze grote inspanning (meer dan vijf miljoen namen passeerden de computers) niets op. Ten slotte werden in dit eerste pakket nog maatregelen genomen om vreemdelingen beter

te kunnen volgen, zoals het verzamelen van vingerafdrukken van visumaanvragers, het controleren van de banden van potentiële immigranten met in Duitsland gevestigde vreemdelingen die als radicaal te boek staan, alsmede het ontwikkelen van een centraal register van in Duitsland gevestigde immigranten.

Tweede pakket

Op dit eerste pakket maatregelen volgde snel een tweede: de zogeheten *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus* (of *Terrorismusbekämpfungsgesetz*, TBG). Die snelheid had te maken met het onverwachte verkiezingssucces van de rechtspopulistische *Partei Rechtsstaatlicher Offensive* van de oud-rechter Ronald Schill bij de deelstaatverkiezingen in Hamburg eind september 2001. Het TBG omvatte een reeks wetswijzigingen die vooral voor verruiming van bevoegdheden en intensivering van de samenwerking van politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten moest zorgen. Het TBG werd al in november 2001 door de Bondsdag aanvaard en trad in 2002 in werking. De wetswijzigingen maakten het onder meer mogelijk dat de *Bundesverfassungsschutz* (BVS, de Duitse binnenlandse-veiligheidsdienst) sindsdien ook het vizier richt op hen die de geest van wederzijds cultureel begrip dreigen aan te tasten, ook als zij nog allerminst te boek staan als tot geweld bereid zijnde radicalen. Ook zijn de bevoegdheden van de BVS om informatie op te vragen bij banken, postkantoren, telefoonmaatschappijen, luchtvaartmaatschappijen, enz. drastisch uitgebreid. Bovendien mag ook het *Bundeskriminalamt* (BKA, de federale recherche) veel meer overheidsdiensten direct om gegevens vragen, zonder tussenkomst van de politie in de deelstaten. Dat is een verdere uitholling van het constitutionele principe dat politie een deelstaattaak is; terrorismebestrijders zien dat beginnel veelal als een grote hindernis voor effectief beleid.

Opvallend is dat in de *Terrorismusbekämpfungsgesetz* werd bepaald dat sommige maatregelen na vijf jaar hun geldigheid zouden verliezen. Het betrof dan vooral de verruiming van inlichtingenactiviteiten, bijvoorbeeld het verzamelen van gegevens door analyse van het gebruik van mobiele telefoons, waarbij ook gegevens van niet-verdachten tijdelijk worden bewaard. Deze inperking van de geldigheidsduur lijkt verstandig, want ze benadrukt het uitzonderlijk karakter van de maatregelen tegen terrorisme en de potentiële strijdigheid ervan met de principes van de liberale rechtsstaat. De Canadese politicus en publi-

cist Michael Ignatieff maakt duidelijk waarom dat zo belangrijk is in zijn boek over de strijd tegen het terrorisme, *Het minste kwaad*. De Duitse inperking van de geldigheid van het TBG is relatief zeldzaam, zij het niet uniek – ook in de Verenigde Staten hebben speciale wetten op het gebied van terrorismebestrijding een beperkte geldigheidsduur. Toch is het eens te meer een bewijs voor het breed gedragen democratisch bewustzijn in de Bondsrepubliek. In Nederland ontbreekt die clause in de Wet terroristische misdrijven uit 2004 en navolgende wetten. Een verklaring voor de Duitse prudentie is wellicht dat het land geleerd heeft van de ervaringen met de bijzondere maatregelen en wetten tegen extremisten en terroristen uit de jaren zeventig en tachtig. Maatregelen als het *Radikalenerlaß* (beter bekend onder het pejoratieve, aan de nazi-tijd ontleende begrip *Berufsverbote*) en de al genoemde §129a hadden vaak een averechts effect, omdat ze de radicalisering van vooral jonge linkse Duitsers niet hinderden, maar juist bevorderden.

Inzet van het leger

In het verlengde van het tweede pakket maatregelen lag ook de oprichting eind 2004 van een *Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum* (GTAZ) in Berlijn, een relatief klein coördinatieorgaan voor alle bij terrorismebestrijding betrokken overheidsdiensten: Bundeskriminalamt (BKA), BVS, *Bundesnachrichtendienst* (BND, de op het buitenland gerichte federale geheime dienst), de zestien deelstaatsrecherches en -veiligheidsdiensten, bondspolitie, douane, de *Militärische Abschirmdienst* (MAD, militaire inlichtingendienst), het *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* en de bondsofficier van Justitie. Het valt op dat in dit rijtje het Duitse leger ontbreekt, terwijl bijvoorbeeld bij het Haagse equivalent van het GTAZ, de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding, wel degelijk onderdelen van de strijdkrachten en van het ministerie van Defensie vertegenwoordigd zijn. De reden hiervoor is het door de geschiedenis ingegeven grondwettelijk verbod op het inzetten van de *Bundeswehr* voor reguliere taken in het binnenland. Volgens de grondwet mag zij hoogstens assistentie verlenen aan de deelstaten in het geval van rampen (*schwere Unglücksfälle*), wanneer de getroffen *Länder* het met hun normale middelen niet meer kunnen bolwerken.

De Bondsregering probeert al een tijdlang deze beperking te omzeilen c.q. de grenzen van het toe-

gestane op te rekken. Volgens het eind oktober 2006 gepresenteerde *Weißbuch* over de toekomst van de *Bundeswehr* kunnen ook terroristische aanslagen wel als de in de wet voorziene 'rampen' worden geïnterpreteerd. Het zou zelfs toelaatbaar zijn het leger assistentie te laten verlenen bij het voorkomen van aanslagen. Volgens de Bondsregering is de enige voorwaarde dat daarbij geen militaire middelen worden ingezet, maar hoogstens dezelfde instrumenten als de politie hanteert. Om toch ook de inzet van militaire middelen mogelijk te maken, overweegt minister van defensie Franz Josef Jung (CDU) nu een grondwetswijziging.

Hetzelfde verbod op binnenlandse inzet van het leger speelde ook al een belangrijke rol bij de discussie over bepalingen in de *Luftsicherungsgesetz* uit begin 2005. Deze Wet op de veiligheid van de luchtvaart bevatte onder meer een paragraaf over het neerschieten van vliegtuigen die naar het model van de aanslagen van 9/11 als wapen tegen het leven van mensen ingezet (dreigen te) worden. In Neder-

Duitsland loopt met terrorismebestrijding

behoorlijk in de pas met andere EU-lidstaten

land heeft de minister van justitie een soortgelijke *Abschussermächtigung*. Enkele liberale juristen, onder wie de vroegere minister van binnenlandse zaken Gerhart Baum (FDP), in de jaren zeventig bestrijder van de RAF en thans voorvechter van de rechtsstaat, hebben tegen die wet bezwaar aangetekend bij het *Bundesverfassungsgericht* in Karlsruhe. Zij meenden dat de staat als beschermer van het leven van zijn burgers niet bevoegd is een keuze te maken tussen het leven van de inzittenden van een door terroristen gekaapt vliegtuig en dat van de potentiële slachtoffers op de grond. Op hun instigatie vernietigde het federale constitutionele gerechtshof in februari 2006 de 'bevoegdheid tot neerschieten'. Daarbij volgde het gerechtshof niet alleen de redenering van de klagers, maar verklaarde het daarenboven dat het neerschieten van zo'n vliegtuig op een militaire actie in het binnenland neer zou komen, hetgeen door de grondwet nu juist wordt verboden. Ook deze nietigverklaring inspireerde minister Jung tot het streven naar wijziging van de Duitse grondwet op dit punt.

Derde pakket

Na een vertraging door de vervroegde verkiezingen in 2005 legde het kabinet-Merkel in juli 2006 het derde pakket maatregelen, de *Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz* (TBEG, een ideaal galgwoord), aan de Bondsdag voor. Dit pakket vloeit voort uit een evaluatie van de eerdere wetswijzigingen en behelst onder meer verlenging met opnieuw vijf jaar van de tijdelijke maatregelen van het *Terrorismusbekämpfungsgesetz* uit 2002, alsmede aanpassing ervan aan de praktijkervaringen van de voorbije jaren. Dat betekent een nieuwe verruiming van de bevoegdheden van de diverse instanties, waarbij vooral opvalt dat nu ook de BND, die toch eigenlijk op het buitenland gericht is, toegang tot verscheidene binnenlandse databestanden krijgt. De veiligheidsdiensten krijgen bovendien tot taak ook personen in de gaten te houden die niet zelf op aanslagen broeden, maar door bijvoorbeeld islamistische haatprediking of rechts-extremistische propaganda anderen tot geweld aanzetten.

In het verlengde van deze voorstellen heeft het bondskabinet ook een Wet op de inrichting van gemeenschappelijke databestanden van politie en veiligheidsdiensten van Bond en deelstaten opgesteld. Over deze *Anti-Terror-Datei* werd in september 2006, na de schrik van de kofferbommen, binnen de Grote Coalitie en tussen Bondsregering en deelstaatregeringen een compromis bereikt. Tegelijk sloten de deelstaten en de Bond overigens ook een akkoord over intensivering van videobewaking in de openbare ruimte. De bedoeling van de *Anti-Terror-Datei* is nu dat er bij het BKA twee gekoppelde databestanden komen: een voor alle diensten toegankelijk register met de namen van terreurverdachten en een afgeschermd *database*, waarin naast namen ook religie, buitenlandse reizen en wapenbezit worden vermeld. Dat tweede bestand mag, behalve in noodgevallen, alleen ingezien worden na akkoord van de dienst die de bewuste gegevens aanleverde. Niet alleen moet zo een minimale bescherming van de *privacy* van de verdachte gegarandeerd worden, maar ook kan worden voorkomen dat aanwijzingen over informanten of bevriende diensten in verkeerde handen vallen.

Het valt nog te bezien hoe politie, justitie en rechterlijke macht met de nieuwe bestanden en daarmee verkregen bewijs zullen omgaan. Nog steeds geldt immers het grondwettelijk gebod op scheiding tussen politie en geheime diensten, ook weer zo'n les uit de nazi-tijd. Dat houdt onder meer in dat de

politie alleen gebruik mag maken van inlichtingen van geheime diensten als er een concrete verdenking bestaat. Een algemene *Anti-Terror-Datei* kan tot verdere afbrokkeling van die scheiding leiden, want zij maakt de greep naar aanvullende informatie wellicht wat al te gemakkelijk.

Toekomst en verleden

Duitsland loopt behoorlijk in de pas met de andere EU-landen en lijkt de terrorismebestrijding tamelijk sterk geïntensiveerd te hebben. In sommige opzichten behoorde het de afgelopen jaren zelfs tot de voorlopers in Europa. Het Kaderbesluit van de EU over terrorisme uit juni 2002, dat de lidstaten onder meer verplichtte in het Strafrecht het 'terroristisch oogmerk' als verzwarend criterium op te nemen, kon door de Bondsrepubliek bijvoorbeeld meteen afgevinkt worden. Anders dan een land als Nederland, kent Duitsland dergelijke bepalingen al sinds de jaren zeventig.

Op een aantal terreinen doen zich echter ook problemen voor. Het nietig verklaren van de wettelijke mogelijkheid gekaapte vliegtuigen neer te schieten, werd al gememoreerd. Daarvóór, in juli 2005, vernietigde het *Bundesverfassungsgericht* ook al de Wet op het *Europese arrestatiebevel* en de onderlinge uitlevering van verdachten tussen leden van de Unie. Hoewel het ten principale grondwettelijk mogelijk is Duitse staatsburgers uit te leveren aan andere EU-staten, waren er in de wet volgens het hoogste Duitse rechtscollege onvoldoende rechtsgaranties ingebouwd. Daarmee is het Europese arrestatiebevel, waarmee al meer dan honderd Duitsers waren uitgeleverd, in de Bondsrepubliek voorlopig weer van tafel, al zal de regering hoogstwaarschijnlijk met een betere wet trachten het opnieuw in te voeren.

Te verwachten valt dat preventieve maatregelen jegens terrorisme en vermoedelijke daders steeds opnieuw onderwerp van gesprek zullen zijn. Daarmee hangt samen dat, net als in zoveel andere landen, velen in Duitsland zich afvragen of het gewone strafrecht wel geschikt is om doeltreffend met terrorisme af te rekenen. Net als in het Verenigd Koninkrijk woedde er de afgelopen twee jaar in Duitsland een debat over de wenselijkheid en mogelijkheid van preventieve hechtenis van terreurverdachten. De vorige minister van binnenlandse zaken Otto Schily (SPD), een prominente oud-RAF-advocaat die zichzelf heruitvond als verdediger van de staat, dacht hardop na over een speciale vorm van politiedetentie.

Hij suggereerde een regeling waarbij bepaalde personen gedetineerd konden blijven zolang justitie ze als gevaar voor de samenleving beschouwde. Deze en andere vérgaande gedachten kwamen voort uit de frustrerende ervaring rond de berechting van de Marokkaan Mounir al-Motassadeq voor de hulp die hij zou hebben verleend aan de kapers van 11 september. Hoewel hij in eerste instantie werd veroordeeld als medeplichtig aan de moord op de slachtoffers van de aanslagen in Amerika, vernietigde het *Bundesverfassungsgericht* die uitspraak in 2004. Daardoor werd een nieuw proces nodig, dat inmiddels ook is afgerond en tot een nieuwe veroordeling tot vijftien jaar cel heeft geleid, zij het slechts wegens lidmaatschap van een terroristische organisatie. Omdat zowel justitie als de verdachte om herziening van het vonnis heeft gevraagd, kan deze straf echter nog niet ten uitvoer worden gelegd.

Schily's opvolger, Wolfgang Schäuble (CDU), heeft de beraadslagingen over dit soort preventieve detentie stopgezet, maar hij overweegt wel andere instrumenten om potentiële terroristen preventief uit te schakelen. Hij stelde bijvoorbeeld voor het bezoeken van terroristische trainingskampen strafbaar te stellen. Dat is op zich zelf begrijpelijk, want het is natuurlijk ergerlijk dat een Motassadeq nog vrijelijk kon toegeven zo'n kamp te hebben bezocht. Ook denkt Schäuble aan het vervolgen van mensen louter omwille van het feit dat zij deel uitmaken van een communicatienetwerk van extremisten of omdat zij bepaalde (extremistische) ideeën of overtuigingen uiten. Opnieuw is het begrijpelijk dat Schäuble zich op dergelijke maatregelen oriënteert, maar er kleven ook grote bezwaren aan. Ze roepen toch weer de sfeer op van de nogal ongedifferentieerde aanpak, gericht op het gehele radicaal-linkse milieu, uit de jaren zeventig. Destijds kwam het meer dan eens voor dat verspreiders van publicaties van ex-terroristen die tegen geweld predikten, door de Duitse justitie als ondersteuners van een terroristische organisatie (cf. §129a) vervolgd en door de rechter veroordeeld werden. Voeg daarbij verder het voortschrijden van de techniek en de verschuiving van het blikveld op relaties tussen personen zonder dat de inhoud van hun onderlinge contacten nog wordt gewogen, en het is niet meer denkbeeldig dat onschuldigen in het vizier van opsporings- en, erger nog, vervolgingsinstanties raken. Het traceren van bank-, telefoon- en internetverkeer is natuurlijk nuttig en kan preventief werken, maar kan ook

een te grof middel blijken te zijn. Hopelijk houdt de wetgever in het oog dat het niet ondenkbaar is dat een persoon door veiligheidsdiensten tot een door hen geïdentificeerd terreurnetwerk gerekend wordt, terwijl hij daarin onbewust, en in ieder geval zonder terroristische intentie, participeert. De wens terreurdaden te voorkomen, mag niet uitmonden in het preventief afschaffen van de rechtsstaat.

Literatuur

- * Rudie Neve, Lisette Vervoorn, Frans de Leeuw & Stefan Bogaerts, *Eerste inventarisatie van contraterrorebeleid. Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – 'research in progress'*, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie [WODC], Cahier 2006-3 (Den Haag 2006), en de daarbij behorende werkdocumenten 1: Hans-Jörg Albrecht, *Country report on Germany*, en 6: M. Aksu, Y. Buruma & P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Strafrechtelijke antiterrorismemaatregelen in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Duitsland, Frankrijk en Italië*, te downloaden via <http://www.wodc.nl>.
- * Diverse artikelen op de site van het Bundesministerium des Innern, <http://www.bmi.bund.de>
- * Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Online Ausgabe* (Berlijn, 2006), <http://www.weissbuch.de>
- * Mededelingen aan de pers door het Bundesverfassungsgericht, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/presse.htm>
- * Relevante persartikelen uit 2006 in de *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de *Süddeutsche Zeitung*, *Der Spiegel* en *Die Zeit*.
- * Als achtergrondmateriaal: Peter Waldmann, *Terrorismus. Provokation der Macht* (München, 1998); Michael Ignatieff, *Het minste kwaad. Politiek en moraal in het tijdperk van het terrorisme* (Amsterdam, 2004); Heribert Prantl, 'Mechanismus der Angst. Anti-Terrorpolitik in Deutschland', 2003, http://www.bpb.de/themen/P15A3Q0,Mechanismus_der_Angst.html (geraadpleegd op 16 november 2006); en Jacco Pekelder, 'Korte baan: Rechtsstaat en terrorisme: over het kind met het badwater', in: *Nieuwste tijd, kwartaalschrift voor eigentijdse geschiedenis*, 10 (februari 2004), blz. 69-71.

Dr Jacco Pekelder is historicus, gepromoveerd op de betrekkingen tussen Nederland en de DDR. Hij is onderzoekscoördinator van het Duitsland Instituut Amsterdam. In 2005 publiceerde hij met Frits Boterman de bundel *Politiek geweld in Duitsland. Denkbeelden en debatten* (Mets en Schilt Uitgevers, Amsterdam).

Is het glas halfvol of halfleeg?

De Duitse economie na één jaar grote coalitie

Over *Stimmung* en *Lage*

'Duitsers zijn misantropen,' zo wordt wel gezegd. Zelfs als het uitstekend gaat, kan het nog beter. In die visie is een halfvol glas vooral halfleeg. Maar blijkbaar zijn er ook situaties waarin de economen vooral omvangrijke, nog niet opgeloste structurele problemen zien, terwijl bij de bevolking de stemming om vooralsnog onverklaarbare redenen duidelijk in positieve zin is omgeslagen. Ongeveer bij het aantreden van de grote coalitie brak er voor het eerst sinds vele jaren een schuchter economisch zonnetje door. Vanaf het moment dat Schröder aankondigde dat er vervroegde verkiezingen zouden komen, begon de bekende IFO-index sterk op te lopen. Thans komt die IFO-index op een niveau uit, zoals dat na de Duitse hereniging (1991) niet meer is bereikt. Ook andere stemmingsindicatoren, zoals de ZEW-index, vertonen deze gunstige ontwikkeling. Dit toegenomen vertrouwen liet zich ook goed aflezen aan de zeer goede sfeer tijdens het wereldkampioenschap voetbal.

Met deze omslag werd een lange periode van toenemende onzekerheid afgesloten. Na de euforie ten tijde van de Duitse hereniging, waarin velen (niet in de laatste plaats de toenmalige Bondskanselier) dachten dat in een mum van tijd de *soziale Marktwirtschaft* in heel Duitsland optimale resultaten zou produceren, kwam met de recessie van 1992 de grote ontzuivering. In één klap was het zelfvertrouwen verdwenen, in West en Oost. De groei stagneerde, de begrotingstekorten waren nauwelijks beheersbaar en maar met moeite onder de 3% te krijgen (zoals in 1997 ten tijde van de toelating tot de EMU) en de werkloosheid steeg naar ongekende hoogten. Vanaf 1993 kwam de werkloosheid voor heel Duitsland niet onder de 9%. Natuurlijk was de werkloosheid in Oost-Duitsland veel hoger, boven de 18%, maar ook in West-Duitsland daalde zij al die jaren niet onder de 7%. Heel lang dachten burgers en politici dat het zo'n vaart niet liep, dat het iets minder goed ging, maar dat er geen noodzaak was voor ingrijpende maatregelen. Pas met *Agenda 2010* ging de regering-

Schröder overstag, maar dat kon de bevolking zeker niet overtuigen en daarmee verloor hij de verkiezingen van september 2005.

En toen kwam in november 2005 de grote coalitie en opeens was er weer groei, daalde de werkloosheid en nam het tekort af. Hoe staat het nu met de Duitse economie? Heeft de bevolking gelijk, en is de stemming overeenkomstig de toestand? Of hebben de economen het bij het rechte eind, en is de stemming beter dan de toestand? Over die onzekerheid, over de huidige economische situatie en over de economische politiek van de regering-Merkel gaat deze bijdrage.

Opgaande conjunctuur

Na vele jaren waarin de economische groei nauwelijks boven de 1% uitkwam, trok de economie in het najaar van 2005 aan. In 2006 komt de groei uit op ruim 2,5%, in 2007 op bijna 2% en voor 2008 verwacht de OESO ruim 2%. Daarbij wordt die groei in toenemende mate gedragen door binnenlandse bestedingen, eerst de investeringen en in 2008 ook door de consumptie. Dank zij die groei daalt ook de werkloosheid van ruim 9% in 2005 naar ruim 7% in 2008. Niet alleen daalt de werkloosheid, maar ook de werkgelegenheid begint weer heel voorzichtig te stijgen. De inflatie blijft laag. Weliswaar is deze hoog in 2006 vanwege de gestegen olieprijzen en in 2007 door de aangekondigde BTW-verhoging (met 3 procentpunten) per 1 januari 2007, maar in 2008 komt de inflatie weer uit op 1%. En ook bij de begroting zijn tekenen van herstel zichtbaar: het tekort daalt van ruim 3% in 2005 naar 1,3% in 2008. Kortom, als we afgaan op de gebruikelijke economische indicatoren, gaat het in ieder geval beter met de Duitse economie.

Maar die zelfde uitkomsten maken tegelijk ook duidelijk dat dit nog maar het begin is. Nog altijd is de groei aan de lage kant, niet alleen in vergelijking met China, maar ook met sommige EU-landen. Nog altijd is de werkloosheid aan de hoge kant, nog altijd neemt de arbeidsparticipatie niet echt toe. Nog altijd worstelt de Duitse overheid met een schuldenlast

van 1500 miljard euro, ongeveer 68% van het BNP. Nog altijd ook zijn de loonkosten aan de hoge kant, niet in de laatste plaats door de hoge *Lohnnebenkosten* vanwege de omvangrijke sociale zekerheid.

Tegelijk lijkt de Duitse economie nog altijd niet voldoende geprepareerd op een aantal belangrijke ontwikkelingen, die de spankracht van de Duitse economie eerder ondermijnen dan versterken. Ik noem de onverminderde noodzaak om de *neue Bundesländer* financieel te blijven steunen. Doet men dit niet, dan dreigen de nu al ernstige sociale problemen onbeheersbaar te worden. De sterk stijgende uitgaven voor gezondheidszorg nopen tot interventies, zeker omdat ze tot nu toe vooral de factor arbeid belasten en daardoor de werkgelegenheid nadelig beïnvloeden. Ook Duitsland wordt geconfronteerd met een zeer hoge werkloosheid onder de lager-opgeleiden. Juist deze groep voelt zich het slachtoffer van 'globalisering' en (Oost-)Europese integratie. De omvang van deze groep wordt geschat op ongeveer zes miljoen mensen, en zij vormen een belangrijke kern van de omvangrijke groep langdurig werklozen. Ook in Duitsland schrijft de demografisch eenzijdige, ongunstige ontwikkeling voort. De bevolking wordt niet alleen ouder, maar de leeftijdsgroep tussen 15 en 65 jaar krimpt al. Dat zorgt voor toenemende problemen bij de financiering van pensioenen en gezondheidszorg.

De economie mag dan wel weer aantrekken, de problemen zijn daarmee zeker nog niet opgelost. Is de Duitse politiek, zijn de Duitse burgers in staat die structurele problemen aan te pakken?

Over economische politiek

Wanneer kunnen regeringen *structurele hervormingen* doorvoeren? Vanuit de economische en politologische theorie vallen elementen te benoemen die hierbij van groot belang zijn. In de eerste plaats moet er een duidelijk verschil bestaan tussen wat een economie *feitelijk* produceert, met wat zij zou *kunnen* produceren. Naarmate meer mensen dat verschil observeren, ontstaan er meer mogelijkheden ingrijpende beleidsaanpassingen door te voeren. Daarbij kunnen twee andere elementen behulpzaam zijn, namelijk een gevoel van urgentie en een moeilijke budgettaire situatie. Die urgentie kan ontstaan door bepaalde ingrijpende politieke gebeurtenissen of economische verschijnselen, de snel stijgende olieprijs in de jaren '70, bijvoorbeeld, of de aanslag op het WTC in New York, maar ook een snel oplopende

werkloosheid, zoals Nederland die begin jaren '80 meemaakte. Stijgt de werkloosheid gestaag maar relatief gematigd, dan is dat gevoel van urgentie veel geringer. Bij de begroting is natuurlijk van belang welke normen men zichzelf heeft opgelegd dan wel waaraan men zich gecommitteerd heeft. Vervolgens helpt het als een regering een breed pakket aan maatregelen probeert te verwezenlijken, waardoor kosten en baten beter gespreid worden, terwijl ook de sequentie niet onbelangrijk kan zijn.

Zijn eenmaal bepaalde aanpassingen doorgevoerd en door de bevolking geaccepteerd, dan ontstaat er ruimte voor volgende aanpassingen. Inzicht in de kosten en baten van dergelijke maatregelen helpt te voorkomen dat bepaalde groepen onnodig hard getroffen worden en daardoor neigen tot grotere weerstand. Daarenboven spelen nog twee andere, meer politieke aspecten, een rol, namelijk voldoende moed om dergelijke aanpassingen voor te stellen en door te voeren, alsmede de bereidheid voldoende continuïteit in het regeringsbeleid te handhaven. Dat laatste impliceert dat een nieuwe regering, met een eventueel andere politieke kleur, niet als eerste beleidsdaad alle aanpassingen van haar voorganger moet terugdraaien. Onder die voorwaarden lijkt een *aanpassingsstrategie* mogelijk.

Wordt vanuit dit perspectief naar de Duitse situatie gekeken, dan moet geconstateerd worden dat er lange tijd *nauwelijks een gevoel van urgentie* bestond. Zeker in West-Duitsland trad de verslechtering tamelijk sluipenderwijs op. In Oost-Duitsland was de ineenstorting rond 1992 veel zichtbaarder, maar daar kon dat gevoel van urgentie weer teniet worden gedaan door de oorzaak van de ineenstorting vooral bij de DDR-achtergrond te leggen en daarnaast de burgers in de nieuwe deelstaten ruimhartig te ondersteunen via de sociale zekerheid. Ook de toenemende begrotingsproblemen konden dat beeld niet veranderen. Wél moest minister van financiën Waigel in 1997 een aantal maatregelen nemen om Duitsland aan de EMU te kunnen laten deelnemen. Vooral kanselier Kohl schrok er zeer voor terug de Duitse economie in een negatief daglicht te stellen. Toen vervolgens Schröder in 2002 door de 3% grens heen schoot, de limiet die was afgesproken in het Stabiliteits- en Groeipact, was dat geen aanleiding om de begroting onder controle te brengen en het tekort terug te brengen, maar juist het Pact zelf ter discussie te stellen. Zowel bij Kohl als lange tijd bij Schröder was niet alleen geen gevoel van urgentie

aanwezig, maar mede daardoor ontbrak het hun ook aan een duidelijke en overtuigende strategie om de problemen werkelijk aan te pakken. Het ontbrak hun daarmee ook aan voldoende politieke moed, althans tot 2003.

Toen presenteerde Schröder tamelijk onverwacht, ook voor zijn eigen partij en kiezers, de *Agenda 2010*, waarin een groot aantal maatregelen voorkwam om arbeidsmarkt en sociale zekerheid aan te passen. Op basis van de Hartz-voorstellen werd voor het eerst een brede strategie voorgesteld. Helaas voor Schröder bleken de kiezers niet te overtuigen. De nederlaag in 2005 was direct hierop terug te voeren. En ook bij het punt van beleidscontinuïteit bleef de Duitse politiek lange tijd in gebreke om haar te handhaven. Wie herinnert zich niet de eerste maatregelen van Schröder, waarin hij die paar beleidsaanpassingen die Kohl dan nog wel had durven door te voeren, direct weer teruggedraaide, om ze vervolgens na 2003 weer in te voeren.

Deze observaties maken duidelijk dat beleidsaanpassingen in Duitsland lastig zijn te realiseren. Daar kwam nog een politieke factor bij, namelijk het gegeven dat bij de huidige constellatie er lange perioden waren waarin de politieke meerderheid in de Bondsdag, en daarmee de Bondsregering, een andere kleur had dan in de Bondsraad. In dit laatste gremium hebben de *Länder* het voor het zeggen. Zowel ten tijde van Kohl als tijdens de regering-Schröder leidde dat tot het ontstaan van de zogenaamde *Reformstau*. Nagenoeg ieder voorstel van de regering kon in de Bondsraad afgewezen of vertraagd worden, of in zogenaamde bemiddelingsgremia tussen de parlementaire organen zodanig verminkt worden, dat daarmee effectieve beleidsaanpassingen nauwelijks meer mogelijk waren.

Een kabinet op brede basis zou dit probleem op kunnen lossen, naast natuurlijk de feitelijke verkiezingsuitslag in september 2005, die de beide volkspartijen, CDU/CSU en SPD, noopten datgene te doen wat ze hun kiezers beloofd hadden nooit te zullen doen, namelijk het vormen van een grote coalitie. En de bevolking, wellicht evenzeer verrast door deze ontwikkeling, reageerde onverwacht enthousiast. Er zijn weinig regeringen geweest met zo'n grote steun als deze regering in haar eerste maanden. Belangrijk was zeker ook dat deze regering besloot aan te sluiten bij het beleid van haar voorganger. Eerst besmuikt, later openlijker werd duidelijk gemaakt dat dit beleid voortbouwt op die vermaledijde *Agenda*

2010 van Schröder, en werd ook toegegeven dat hij de eerste was geweest die begonnen was met echte ingrijpende beleidsaanpassingen.

De grote coalitie: stilstand of vooruitgang?

Men had mogen verwachten dat in die omstandigheden, nog versterkt door het economisch herstel, de regering-Merkel het vliegwieleffect gebruikt zou hebben om verdere voortgang te boeken bij de noodzakelijke aanpassingen. Juist van Merkel, die de afgelopen jaren voortdurend geweest had op de noodzaak ingrijpende, desnoods pijnlijke aanpassingen door te voeren, werd veel verwacht. Op een aantal punten klopte dat ook. Zo is het afgelopen jaar bereikt dat geleidelijk de pensioengerechtigde leeftijd verschuift van 65 naar 67 jaar. Al eerder was bereikt dat de pensioenuitkering niet 70%, maar uiteindelijk 63% van het laatst verdiende inkomen zou gaan bedragen. Ook was er een kapitaaldekkingsstelsel ingevoerd. De regering had ook voorstellen gepresenteerd waarbij vrouwen, en in beperkte mate ook mannen, veel langer (maximaal een jaar) vrijgesteld waren van werken als er kinderen kwamen. Ook was de regering erin geslaagd met voorstellen over de eerste fase van een hervorming van het federale stelsel te komen. Weliswaar zijn de echte problemen nog niet aangepakt, maar er is een begin gemaakt. Hiermee voldeed de grote coalitie aan de verwachting.

Dat gold minder voor twee andere thema's, namelijk verlaging van de vennootschapsbelasting en de hervorming van de gezondheidszorg. Hierover hadden beide partijen duidelijk uiteenlopende opvattingen. Bij de *vennootschapsbelasting* was de SPD géén voorstander van een forse verlaging, zeker niet gelet op de precaire budgetsituatie, terwijl de combinatie CDU/CSU juist een duidelijke pleitbezorger was geweest voor verlaging. Het compromis werd gevonden door weliswaar de tarieven te verlagen, maar tegelijk allerlei aftrekposten (zoals die voor afschrijvingen) te schrappen dan wel te verlagen. Het resultaat is dat de regering kan pronken met lagere belastingpercentages, maar dat de belastingopbrengst niet is afgenomen.

Problematischer nog waren de onderhandelingen over een nieuw stelsel voor de *gezondheidszorg*. Terwijl artsen langdurige acties hielden, waren de twee partijen lange tijd niet in staat tot overeenstemming te komen. Dat er iets moest gebeuren, was iedereen duidelijk. De hoge en tegelijk sterk stijgende kosten, de daarmee samenhangende hoge premies die

arbeid duur maakten, de inefficiënte organisatie met ontelbare ziekenfondsen en de toenemende verschillen tussen ziekenfondsen en particuliere verzekering stonden geen verder uitstel meer toe. Maar waar de SPD voorstander was van een inkomensafhankelijke premie met een gelijke verzekering voor alle burgers, daar waren CDU/CSU geporteerd voor een stelsel waarin iedereen een gelijk bedrag betaalde, en waarin de bestaande verschillen tussen ziekenfondsen en particuliere ziektekostenverzekering gehandhaafd werden. Uiteindelijk bereikte de grote coalitie een compromis, waarover eigenlijk niemand meer enthousiast is. Centraal staat daarin een Gezondheidsfonds, dat deels uit premies en deels uit belastingen gefinancierd wordt, en waaruit vervolgens de ziektekosten vergoed werden. Velen, waaronder de *Sachverständigenrat*, hebben aangegeven dat dit slechter is dan de afzonderlijke voorstellen van beide partijen. Omdat dit stelsel pas in 2009 van start gaat, is er hoop dat men alsnog tot inkeer komt.

De grote coalitie kon in een zeer gelukkig gesternte opereren, met een fors herstel van de economische groei, met dalende werkloosheid (in één jaar van 5 naar 4 miljoen) en met bovenal snel stijgende belastingopbrengsten. Tegelijk kon deze regering op een brede meerderheid rekenen in zowel de Bondsdag als de Bondsraad. Allemaal gunstige condities om de hervormingsagenda met kracht verder uit te werken. Er waren nog genoeg problemen op te lossen. In dat licht moet de oogst van dit kabinet tot nu toe als mager beschouwd worden. Deels heeft dat te maken met de zeer grote verschillen tussen de twee regeringspartijen. Op heel veel punten was er sprake van ver uiteenlopende standpunten.

Maar dat is zeker niet de enige reden. Ook binnen de partijen, en dan vooral bij CDU/CSU, is er onenigheid over de koers. Dat kwam duidelijk naar voren bij de discussies over het nieuwe gezondheidszorgstelsel, maar nog sterker onlangs bij de discussie over aanpassing van zogenaamde Hartz-IV-maatregelen. Zo heeft minister-president Rüttgers van Noordrijnland-Westfalen, zo'n beetje het sociale geweten van de CDU, zich uitgesproken voor een genereuzer behandeling van oudere werklozen. De SPD wil juist onverkort vasthouden aan de oude afspraken, die zij met zoveel (politieke) pijn heeft doorgezet, ook tegenover de CDU, die voor nog lagere uitkeringen opteerde.

Kunnen we het glas heffen?

Na bijna 15 jaar van economische misère, van tegenvallende cijfers, met politici die niet voldoende moed of voldoende politieke steun hadden om beleidsaanpassingen door te voeren, is er heel voorzichtig een keer ten goede gekomen. De economische vooruitzichten zijn voor de rest van de regeringsperiode niet ongunstig. In het kabinet lijkt sprake te zijn van een coöperatieve houding, ook tussen ministers van verschillende partijen. Belangrijk in dat verband is ook de goede verhouding tussen Bondskanselier Merkel en Vice-kanselier Müntefering. Dat Merkel tegenwoordig regelmatig in positieve zin spreekt over *Agenda 2010*, lijkt die goede stemming te ondersteunen. Misschien heeft men dit jaar nodig gehad om aan elkaar te wennen, en is deze grote coalitie de komende jaren in staat de structurele onevenwichtigheden met adequate beleidsaanpassingen te lijf te gaan. Als dat gebeurt, dan mag men het glas heffen, zelfs als het halfvol is.

Prof.dr C.W.A.M. van Paridon is hoogleraar economie in de opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Duits energiebeleid in 2007

Duitsland zal in 2007 voorzitter zijn van zowel de Europese Unie als de G8. Internationaal energiebeleid zal bij beide voorzitterschappen een grote rol spelen. Hoe gaat Duitsland eigenlijk om met energie en wat valt er op international vlak te verwachten? Duitsland is een van de weinige landen in de wereld die economische groei wist te combineren met een nagenoeg gelijkblijvend energieverbruik (zie fig. 1). Dit is te danken aan een geringe bevolkingsgroei, structuurveranderingen in de economie, de opmars van efficiënte verbranding van aardgas voor verwarmingsdoeleinden en niet in de laatste plaats aan beleid dat de al stijgende energie-efficiëntie versterkt.

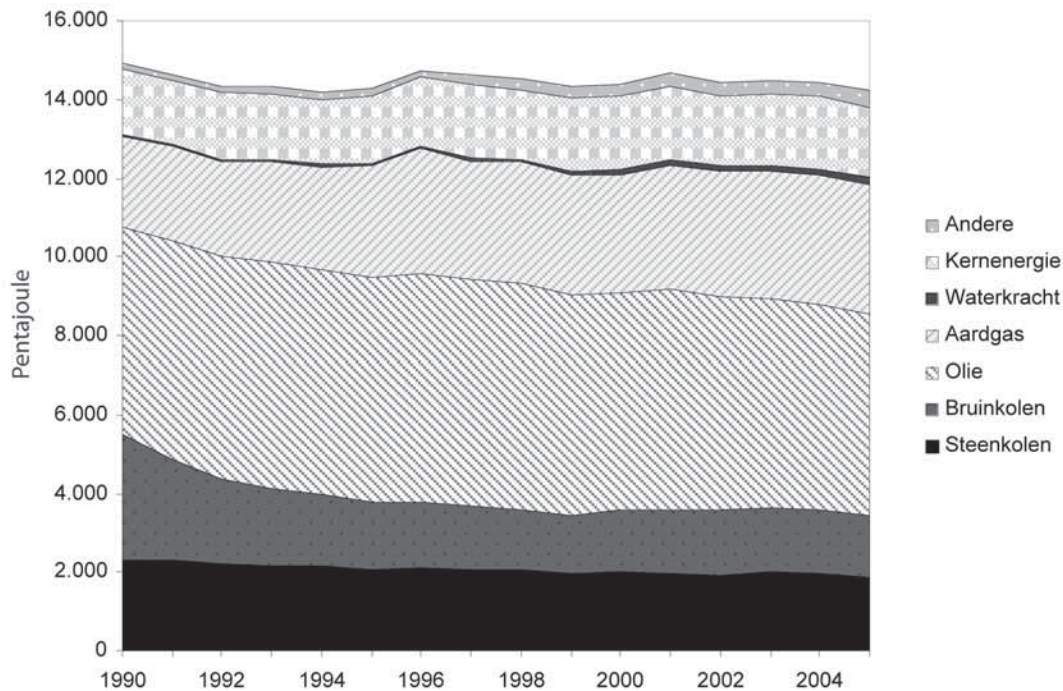
Duitsland heeft aanzienlijke voorraden aan kolen (vooral bruinkolen) en in mindere mate aardgas. De Duitse aardgasvoorraden zijn zeker niet groot genoeg om aan de binnenlandse vraag te voldoen en voor olie is Duitsland nagenoeg volledig afhankelijk van invoer. Voor beide energiedragers speelt Rusland een grote rol als leverancier (zie tabel 1).

Huidig energiebeleid

Het energiebeleid is in Duitsland, net als in veel andere landen, gericht op een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening. Duitsland doet veel zelf, dat wil zeggen de meeste concrete beleidsmaatregelen op energiegebied hebben betrekking op het binnenland. Veel beleid heeft direct invloed op de energiemix:

* *Steun voor hernieuwbare energie.* Duitsland is wereldkampioen op het gebied van wind- en (misschien wel verrassend) ook op dat van zonne-energie. Het land kent een systeem dat producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen steunt door voor een termijn van twintig jaar voorspelbare (en qua niveau aantrekkelijke) prijzen te garanderen. Dit heeft ertoe geleid dat in geen ander land ter wereld meer windmolens en zonnepanelen zijn geïnstalleerd. Bovendien zijn tienduizenden banen in de sector hernieuwbare energie tot stand gekomen. Ook stroom uit biomassa en het gebruik van biobrandstoffen worden financieel gesteund.

Figuur 1: Primair energiegebruik in Duitsland (in pentajoule)



Bron: AG Energiebilanzen.

Tabel 1: Herkomst van olie en gas in Duitsland, 2005

Ruwe Olie		Aardgas	
Rusland	33%	Rusland	35%
Noorwegen	15%	Noorwegen	27%
Verenigd Koninkrijk	13%	Nederland	18%
Libië	11%	Binnenlandse productie	16%
Kazakstan	6%		
Algerije	4%		
Saoudi Arabië	4%		

Bronnen: Mineralölverband, Bundesamt für Ausfuhrkontrolle.

- * *Steun voor energiebesparing.* In Duitsland worden subsidies verstrekt voor de energetische renovatie van huizen en strikte milieunormen gesteld voor nieuwbouw. Diverse overheidsinstellingen zijn betrokken bij energiebesparing.
- * *'Atomausstieg'.* Een punt van discussie in de huidige regeringscoalitie van CDU en SPD is de 'Atomausstieg', de geplande sluiting van alle binnenlandse kerncentrales op een termijn van 32 jaar.¹ Dit beleid is een erfstuk van de rood-groene coalitie, dat door de SPD verdedigd en door kringen uit de CDU aangevallen wordt. Veel CDU-politici beschouwen de sluiting van centrales vóór het einde van hun levensduur als kapitaalvernietiging en benadrukken het CO₂-vrije karakter van nucleaire stroomopwekking. Vooralsnog houdt de regering vast aan de 'Ausstieg', zoals vastgelegd in het coalitieakkoord.
- * *Steun voor binnenlandse steenkolen.* Binnenlandse steenkolen zijn duur om te produceren en ze kunnen niet met importkolen concurreren.² Het verschil tussen wereldmarktprijs en productiekosten wordt door subsidies gecompenseerd, zodat Duitse steenkolen wel in de sector stroomopwekking kunnen worden gebruikt. Er bestaat echter een jaarlijks dalend plafond voor de subsidies. Hoewel vaak wordt beargumenteerd dat de inzet van binnenlandse steenkolen aan de voorzieningszekerheid bijdraagt, zijn de steenkolensubsidies niet in eerste instantie als energiepolitiek instrument te beschouwen, maar meer als een element van structuurpolitiek, bedoeld om de economische structuurverandering te compenseren en verliezen in werkgelegenheid in te dammen. Er lopen wel onderhandelingen over stopzetting van de subsidies, wat op sluiting van de

Duitse steenkolenmijnbouw neer zou komen. De streefdatum hiervoor lijkt 2016 te worden.³

- * *Liberalisering van de gas- en stroommarkten.* Duitsland was een van de eerste landen in de Europese Unie die voor consumenten volledige keuzevrijheid van leveranciers van gas en stroom introduceerden, direct na inwerkingtreding van de Europese richtlijnen in 1998. Hoewel consumentenprijzen aanvankelijk daalden, ontwikkelden de vrije gas- en stroommarkten en daarmee de echte concurrentie zich slechts langzaam. Veel commentatoren wijten dit aan de keuze voor vérgaande zelfregulering van de sector zonder een formele toezichthouder met voorafgaande bevoegdheden voor de regulering van de netwerken. Er lijkt in het verleden nooit een sterke politieke wil te zijn geweest om echte binnenlandse concurrentie op de gas- en stroommarkt te bevorderen. Op de recente 'energetop' van regering en energiesector heeft bondskanselier Merkel echter het belang van goede concurrentie beklemtoond. De druk op belanghebbenden om concurrentie meer ruimte te bieden, lijkt verhoogd, en niet alleen doordat in navolging van de meest recente energiemarktrichtlijnen een toezichthouder voor de netwerken is geïnstalleerd.

Een opmerkelijke beleidskeuze was goedkeuring van overname van *Rubrgas* door E.ON in 2002. De mededingingsautoriteit had deze transactie afgekeurd, maar hoewel het Duitse ministerie van economische zaken niet blind was voor de negatieve implicaties voor de concurrentie op de Duitse gasmarkt, verleende het onder felle protesten toestemming voor de overname. De redenen die het ministerie gaf waren een combinatie van industrie- en energiepolitieke doelen: ten *eerste* moest er een Duitse 'nationale kampioen' worden geschapen die met andere Europese bedrijven goed kon concurreren; ten *tweede* wilde men een sterke onderneming die voor gasproducerende landen, in het bijzonder Rusland, aantrekkelijk zou zijn als partner voor investeringen in gasproductie en -infrastructuur. Zo moest de toegang voor Duitse ondernemingen tot gasbronnen bevorderd worden.⁴

Een constante factor in het Duitse energiebeleid is dat de regering probeert voor goede verhoudingen met producerende landen, in het bijzonder gasproducerende landen, te zorgen, zodat particuliere bedrijven dan gemakkelijker in deze landen kunnen investeren of uit deze landen energie kunnen

invoeren. Duitse bedrijven worden bij de toegang tot leveranciers ook geholpen doordat het ministerie van buitenlandse zaken probeert als bemiddelaar voor Duitse bedrijven te fungeren. Zo werd minister Steinmeier op zijn recente reizen naar Centraal-Azië en de Maghreb-staten begeleid door delegaties met vertegenwoordigers van de Duitse energie-industrie.

Toekomstige ontwikkeling van het beleid

Door de indruk die het Russisch-Oekraïens conflict over gasleveranties van januari 2006 maakte en de luider wordende discussie over hoe kernenergie in Duitsland moet worden vervangen, zijn energie-onderwerpen, vooral voorzieningszekerheid, recent ook in Duitsland hoger op de agenda komen te staan. In april en oktober 2006 zijn 'energietoppen' tussen de regering en de Duitse energiesector gehouden. Deze zouden uiteindelijk moeten leiden tot de formulering van een geïntegreerd energiebeleid. De bedoeling is dat dit nieuwe beleid ook zijn weerklink vindt in de Duitse voorzitterschappen van de EU en de G8.

Het valt te verwachten dat het internationale energiebeleid waaraan Duitsland in 2007 vorm zal helpen geven, in grote lijnen overeenkomt met de aanbevelingen van de werkgroep 'Internationale Aspecte' voor de energietop van oktober 2006.⁵ Sterke nadruk ligt hierbij op de *coöperatieve* dialoog met de belangrijkste energie producerende, doorvoer- en consumerende landen. Die zal zowel in EU-verband als bilateraal gevoerd worden. Verdere aanbevelingen uit de werkgroep voor het Duitse EU-voorzitterschap luiden:

- * intensivering van de discussie en analyse van energievraag- en -aanbodontwikkelingen op de lange termijn;
- * volledige implementatie van de gas- en elektriciteitsrichtlijnen in alle lidstaten om een 'level playing field' te creëren;
- * de EU moet extra prikkels geven voor energie-efficiëntie, wat ook moet leiden tot innovatie en ontwikkeling van nieuwe technologieën. De instrumenten hiervoor zouden nieuwe standaarden voor energie-efficiëntie moeten zijn. Maar ook ontwikkelings- en transitielanden moeten door de EU bij de invoering van energie-efficiënte technologieën worden ondersteund;
- * het opstellen van een *roadmap* voor hernieuwbare energie en het definiëren van lange-termijndoelstellingen voor hernieuwbare energie in de EU; en

- * werken aan EU-beleid voor een klimaatregime na 2012.

Voor de G8 lijkt de nadruk op klimaatbeleid, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te komen liggen, in navolging van de G8-top van Gleneagles. Niet alleen wil Duitsland de in Gleneagles gecreëerde stuwkracht voor een wereldomvattend klimaatbeleid behouden en versterken, ook ziet het concrete kansen voor de Duitse economie op het gebied van schone (kolen)centrales, energie-efficiënte technologieën en hernieuwbare energie.

Controverse over de Oostzee-pijpleiding

Duitsland wordt vooral door Polen verweten dat, door politieke steun te verlenen aan de 'Nord Stream'-gaspijpleiding, het zich ondergeschikt heeft gemaakt aan een Russische 'verdeel en heers'-benadering jegens de Europese Unie. Deze pijpleiding moet vanaf 2010 meer dan 10% van alle Russische gasexporten naar West-Europa vervoeren, waarbij de pijpleiding onder de Oostzee Rusland direct met Duitsland zal verbinden.⁶ Deze route is wat Rusland betreft geïnspireerd door slechte ervaringen met de doorvoerlanden Wit-Rusland en Oekraïne. In beide landen zijn problemen geweest met betaling van het door Rusland geleverd gas. In het bijzonder in het geval van Wit-Rusland moest Rusland ook ervaren dat doorvoerlanden van houding en qua betrouwbaarheid kunnen veranderen wanneer een pijpleiding eenmaal is aangelegd. Deze nieuwe leiding verschaft Rusland rechtstreeks toegang tot de op één na grootste gasmarkt van Europa, met goede doorvoermogelijkheden naar andere belangrijke gasmarkten, zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De pijpleiding is een *joint venture* van het Russische staatsgasbedrijf Gazprom en de Duitse bedrijven BASF en E.ON. Ook de Nederlandse Gasunie onderhandelt over deelname in het project.⁷ De Duitse ondernemingen hebben ook belangen verworven in Russische gasvelden en de Gasunie heeft een aandeel van de nieuwe pijpleiding naar het Verenigd Koninkrijk aan Gazprom aangeboden. Polen en ook de Baltische staten voelen zich letterlijk en figuurlijk gepasseerd en zijn bezorgd over te innige Russisch-Duitse energiebetrekkingen. Een landpijpleiding via de Baltische staten en Polen zou deze staten immers een sterkere positie tegenover Rusland hebben gegeven en vooral ook extra doorvoerinkomsten hebben gegenereerd.⁸

Vooralsnog is van een succes van een vermeend Russisch 'verdeel- en heers'-beleid op energiegebied weinig te bekennen. Duitsland is onder Angela Merkel eerder sterker gaan optreden bij het verdedigen van Europese belangen, en niet alleen op energiegebied, tegenover energieproducerende landen, in het bijzonder Rusland. Ook het recente werkdocument ter voorbereiding van de Duitse energietop benadrukt weliswaar dat dialogen met producerende landen coöperatief moeten worden gevoerd, maar het maakt ook duidelijk dat Europese en Duitse belangen, zoals bijvoorbeeld de beginselen neergelegd in het wel door Rusland ondertekende, maar nog niet geratificeerde Europees Energiehandvest, verder moeten worden nagestreefd.

Twee speerpunten

Voor de nabije toekomst kunnen dus twee speerpunten voor de internationale energieaanpak van Duitsland verwacht worden. Ten *eerste* zal Duitsland zich binnen de EU en de G8 inzetten voor klimaatbeleid, energiebesparing en hernieuwbare energie. Niet alleen is dit een doel op zich zelf, ook de Duitse industrie heeft hier belang bij. Ten *tweede* zal Duitsland energieonderwerpen, zoals voorzieningszekerheid en betrekkingen met productie- en doorvoerlanden, pragmatisch blijven benaderen. Dit houdt in dat Duitsland ook in de toekomst zeker niet op de formulering van een gezamenlijk Europees energiebeleid zal wachten, voordat het zelf beleidsmaatregelen met internationale gevolgen gaat treffen. Toch valt te verwachten dat Duitsland het EU-voorzitterschap zal gebruiken om de lidstaten op energiegebied dichterbij elkaar te brengen, zodat de dialogen tussen de EU en productie- en doorvoerlanden effectiever gevoerd kunnen worden. Het zal een uitdaging voor het Duits buitenlands beleid zijn andere lidstaten, vooral die ten oosten van Berlijn, ervan te overtuigen dat de Duits-Russische energiebetrekkingen niet nadelig voor hen behoeven te zijn en misschien zelfs voordelen kunnen bieden.

Noten

1 De precieze condities van dit beleid zijn wat flexibeler dan hier gesuggereerd. Zo kunnen looptijden en stroomproductiehoeveelheden van de éne centrale worden overgedragen op de andere. De verwachting is dan ook dat de modernste en efficiëntste centrales langer open zullen blijven dan 32 jaar en dat andere centrales eerder worden gesloten.

- 2 Binnenlandse bruinkolen zijn wél concurrerend en ontvangen geen subsidies.
- 3 'Kohle-Pläne: 2016 ist Schicht im Schacht', in: *Die Welt*, 25 november 2006.
- 4 Heiko Lohmann, *The German path to natural gas liberalisation*, Oxford Institute for Energy Studies (2006), blz. 110-120.
- 5 Bundesministerium für Wirtschaft und Auswärtiges Amt, *Bericht der Arbeitsgruppe 1 'Internationale Aspekte' zum Energiegipfel am 9. Oktober 2006*, 25 september 2006.
- 6 Deze pijpleiding is trouwens al lang door de Europese Commissie als 'priority project of European interest' bestempeld. Zie: Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'European energy infrastructure'*, COM (2001) 775 final, blz 47.
- 7 Gazprom zal 51% van het eigendom houden, de twee Duitse bedrijven staan nog voor elk 24,5% gepland. Gasunie zal 10% eigendom verwerven, wat uit de aandelen van de Duitse ondernemingen moet komen. E.ON en BASF zijn particuliere ondernemingen; daarentegen neemt met de Gasunie een pure staatsonderneming een belang in de pijpleiding aan EU-zijde.
- 8 Er bestaat al een landpijpleiding naar Duitsland via Wit-Rusland en Polen. De nieuwe pijpleiding vermindert ook de onderhandelingsruimte voor de transitatieven via de al bestaande pijpleiding.

Christoph Tönjes is verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

Panama als wit konijn uit de hoed

De betwiste Latijns-Amerikaanse zetel in de VN-Veiligheidsraad

Niet Guatemala of Venezuela, maar Panama volgde Argentinië op 1 januari jl. op als niet-permanent lid in de VN-Veiligheidsraad. Terwijl op 16 oktober 2006 de champagnekurken knalden in Brussel, Rome, Kaapstad en Jakarta, voor de nieuwe tijdelijke leden die de eindstreep wél moeiteloos hadden gehaald, stemde de Algemene Vergadering over de kandidatuur voor de Latijns-Amerikaanse zetel. Geen van beide kandidaten slaagde er echter in de vereiste tweederde meerderheid te behalen, ook niet na tien stemronden.¹ Al snel werd de vergelijking gemaakt met de legendarische verkiezing van 1979, toen Cuba en Colombia deze zetel betwisten en Mexico begin 1980, na 154 stemronden, als compromiskandidaat uit de bus kwam. Ook nu leken Guatemala en Venezuela niet geneigd de handdoek snel in de ring te werpen.

Tot verrassing van velen stelde Venezuela op 24 oktober Bolivia voor als consensuskandidaat. Nadien waren de ogen vooral gericht op de landen die kandidaat zijn om Peru in 2008 op te volgen, in het bijzonder de Dominicaanse Republiek.² Dat de Groep van Latijns-Amerikaanse en Caraïbische Landen (GRULAC) begin november 2006 koos voor Panama, was dan ook nogal onverwacht. Guatemala verdedigde deze keuze met het argument dat het land 'Zuid- en Centraal-Amerika verenigt'.³ Venezuela afficheerde zich als 'een politieke en geografische ontmoetingsplaats'. Uiteindelijk steunden 164 van de 189 landen die op 7 november hun stem uitbrachten in de Algemene Vergadering de kandidatuur van Panama.⁴

David versus Goliath

De verkiezing van de niet-permanente leden van de Veiligheidsraad is *de facto* een aangelegenheid van de regionale groepen in de Algemene Vergadering. Afhankelijk van het aantal te verdelen zetels, schuiven zij één of meer kandidaten naar voren. De bekrachtiging van deze kandidaten door de Algemene Vergadering is doorgaans een formaliteit, zo bleek opnieuw uit de probleemloze verkiezing van België,

Italië en Zuid-Afrika.⁵ De uitgesproken anti-Amerikaanse houding van de Venezolaanse president Hugo Chávez en de actieve rol die de regering-Bush speelde in de campagne van Guatemala, hadden echter tot gevolg dat de verkiezing van de GRULAC-zetel uitgroeide tot een internationale, sterk gepolariseerde prestigieslag, tot een strijd tussen David en Goliath.

Het is inderdaad ongehoord dat één van de permanente leden van de Veiligheidsraad, *in casu* de Verenigde Staten, op zo'n actieve manier campagne voert voor een ander land, zelfs in plaats van. Vooral omdat het beter dan wie ook weet welke de mogelijkheden en beperkingen zijn van de landen die slechts tijdelijk de zetel bekleden. De verkiezing van het Venezuela van Chávez zou echter de spreekwoordelijke doos van Pandora openen. Dat had zijn weinig conventionele optreden in de Algemene Vergadering wel aangetoond. Een staatshoofd dat er niet voor terugdeinst een collega te vergelijken met de duivel, zou alleen maar voor problemen zorgen en de werking van de Veiligheidsraad verstoren. En dat terwijl enkele moeilijke dossiers wachten, zoals Noord-Korea, Iran en Darfur. Ook zonder Venezuela zou het al moeilijk genoeg zijn met landen als Qatar, Zuid-Afrika en Indonesië hierover te onderhandelen.

Toch kan men zich afvragen of Venezuela niet een gematigder houding zou hebben aangenomen wanneer het eenmaal lid was geworden van de Veiligheidsraad. Het verleden leert dat ook landen die een moeilijke verhouding hebben met de Verenigde Staten, zich uit het zicht van de camera's meestal voegen in de politieke cultuur van samenwerking en consensus die eigen is aan dit orgaan. Bovendien zou Venezuela als niet-permanent lid niet beschikken over een vetorecht. Het zou de besluitvorming inderdaad kunnen bemoeilijken, maar blokkeren is een andere zaak. En hoewel Venezuela tijdens de maanden dat het land het Voorzitterschap van de Raad zou bekleden de agenda zou hebben kunnen bepalen en eigen accenten leggen, speelt de politieke actualiteit in *agenda setting* toch een doorslaggevende rol.

Ook het gegeven dat Venezuela voor zijn olie-uitvoer afhankelijk is van de Verenigde Staten, belette het *State Department* niet alles uit de kast te halen. Maandenlang voerde het een intensieve lobbycampagne, waarbij huidige en toekomstige vrijhandelspartners werden herinnerd aan hun goede relatie met Washington en het belang om voor Guatemala te kiezen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Guatemala niet door iedereen als een onafhankelijke kandidaat werd beschouwd. De argumenten dat het land nog nooit eerder een zetel in de Raad had bekleed en dat het een substantiële bijdrage levert aan de *peacekeeping*-activiteiten van de VN, hebben dit beeld blijkbaar niet kunnen veranderen.

Het VN-Handvest bepaalt dat de Algemene Vergadering bij het kiezen van de niet-permanente leden van de Veiligheidsraad rekening moet houden met een evenwichtige geografische verspreiding, alsook met de bijdrage van de kandidaten aan behoud van de internationale vrede en veiligheid en de overige doelstellingen van de VN. Guatemala heeft nog steeds een kwalijke reputatie wat betreft naleving van de mensenrechten. Ook blijven er vragen bij de toepassing van het door de VN bemiddelde vredesakkoord (1996) en sleept het grensconflict met Belize zich nog steeds voort. Met andere woorden: daar waar de media vooral de kandidatuur van Venezuela op de korrel namen, was Guatemala evenmin de ideale kandidaat om Argentinië op te volgen.

Een verdeelde regio

Al vanaf de eerste dag sprak de Venezolaanse regering van een nederlaag voor de Verenigde Staten en een morele overwinning voor Venezuela. Het verloop van de stemming toonde volgens Caracas aan dat er grenzen zijn aan wat de Verenigde Staten opleggen en aan de manier waarop. Hoewel Guatemala de zetel niet in de wacht sleepte, blijft het een feit dat Venezuela in alle stemronden, met uitzondering van één, het nakijken had. Alleen in de zesde ronde kregen beide landen elk 93 stemmen. Ook de keuze voor Panama kan gezien worden als een opsteker voor Washington. Sinds de aanleg van het Panamakanaal, begin vorige eeuw, dient Panama immers trouw de geopolitieke belangen van de Verenigde Staten, vaak onder militaire druk. Ook sluit het Panamees buitenlands beleid naadloos aan bij de Amerikaanse agenda voor de regio, zoals bestrijding van het terrorisme en de illegale drugshandel.⁶ Voorts is Panama één van de weinige landen in Latijns-Ame-

rika die de oorlog in Irak sinds de eerste dag steunen.⁷ Hoewel de *Panama Canal Authority* in 1999 de soevereiniteit verwierf over de Kanaalzone, bemoeilijkt de strategische positie van Panama nog steeds dat het land zich kan losweken uit de Amerikaanse invloedssfeer. Hetzelfde kan gezegd worden over de zwakke democratische instellingen die het land kenmerken. En bovendien stond het min of meer in de startblokken om eind 2006 een vrijhandelsakkoord met de Verenigde Staten te ondertekenen.

Het gegeven dat de huidige president van Panama de zoon is van generaal Omar Torrijos Herrero, kan een figuur als Chávez ongetwijfeld bekoren. Toch is het verloop van de verkiezing vooral een persoonlijke nederlaag voor de Venezolaanse machthebber. Hij is immers degene die vrijwel al zijn politiek én financieel kapitaal had ingezet op deze zetel en overal ter wereld economische en militaire akkoorden sloot en dure beloften deed in ruil voor stemmen. In de eigen regio leek Chávez zich te hebben kunnen verzekeren van de steun van zijn traditionele bondgenoten Bolivia en Cuba, zijn Mercosur-partners (Argentinië, Brazilië, Uruguay en Paraguay) en de veertien landen die deel uitmaken van CARICOM (Caribbean Community and Common Market). Guatemala kon hoogstwaarschijnlijk rekenen op de stemmen van Mexico, Colombia en de meeste Centraal-Amerikaanse landen. Chili, Peru en Ecuador worden als onthouders genoemd.

Het was niet de eerste keer dat Centraal- en Zuid-Amerika naar buiten kwam als een verdeelde regio. Ook bij de verkiezing van een nieuwe secretaris-generaal van de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS), voorjaar 2005, waren de breuklijnen duidelijk zichtbaar. De Mexicaanse kandidaat, Luis Ernesto Derbez, genoot niet alleen de steun van de Centraal-Amerikaanse landen, maar ook van Bolivia, Colombia en Peru. De overige landen in Zuid-Amerika, de meerderheid van de CARICOM-landen en de Dominicaanse Republiek steunden daarentegen de kandidatuur van de Chileense minister van binnenlandse zaken, José Miguel Insula. Enkele maanden later stonden de voor- en tegenstanders van de Pan-Amerikaanse Vrijhandelszone – de *Free Trade Area of the Americas* (FTAA) – tegenover elkaar tijdens de *Top van de Amerika's* in het Argentijnse Mar-del-plata. Ook toen leidde Venezuela samen met de Mercosur-landen het verzet.

Deze verkiezing van een tijdelijk lid van de Veiligheidsraad en de moeilijke zoektocht naar een com-

promis-kandidaat illustreren dan ook opnieuw de verdeeldheid die Latijns-Amerika sinds jaren kenmerkt. Deze wordt weerspiegeld in de manier waarop deze landen hun relatie met de Verenigde Staten vormgeven. Enerzijds is er een groep landen die zich in hun buitenlands beleid zoveel mogelijk op de Verenigde Staten oriënteren, zoals Guatemala, Panama, Colombia en Peru. Anderzijds kiezen Cuba, Bolivia, Venezuela en in de toekomst misschien ook weer Nicaragua resoluut voor een buitenlandse politiek die ingaat tegen de Amerikaanse belangen. Een derde groep landen, Brazilië voorop, stelt zich nogal pragmatisch op en maakt gebruik van de vrijheidsmarges waarover ze beschikken, vooral wat internationale handel betreft.

Voor de Verenigde Staten is de situatie er dan ook niet eenvoudiger op geworden. Washington wordt hier immers geconfronteerd met een sterke opkomst van leiders die zich aan de linkerzijde van het politieke spectrum bevinden. De overtuiging dat tientallen jaren vrije-marktpolitiek en structurele-aanpassingsprogramma's weinig soelaas hebben gebracht, integendeel, alsmede de ergernis over de unilaterale aanpak van Bush speelt hier een belangrijke rol. Daarbij komt dat de aantrekkingskracht van Chávez de druk op de overige Latijns-Amerikaanse politici – ook degenen die de Verenigde Staten wel wensen te volgen of niet anders kunnen – opvoert. Elke poging die de Verenigde Staten ondernemen om via politieke of economische weg het tij te doen keren, lijkt het tegenovergestelde te weeg te brengen, of dat minstens te bevorderen. Zelfs een uitglijer als die van Chávez in de Algemene Vergadering drijft de meeste Latijns-Amerikaanse landen niet terug in de armen van Washington, maar eerder in de richting van een gematigd alternatief. En die zijn er met leiders als Lula da Silva, Bachelet of Kirchner voldoende. Het besef dat haar greep op Latijns-Amerika is afgebrokkeld, verklaart meteen ook de (over)gevoeligheid van de Amerikaanse regering ten overstaan van een populist als Chávez. Het verhaal over de betwiste zetel in de Veiligheidsraad is daar een duidelijke illustratie van.

Diversiteit in de Veiligheidsraad

Venezuela zegde zijn kandidatuur te baseren op het idee dat het een alternatief zou bieden voor de imperialistische, neoliberale en hegemonische aanpak van de Verenigde Staten. Ook zou het de belangen van het Zuiden beter behartigen. Het lidmaat-

schap van een land als Venezuela zou inderdaad een nieuw en onafhankelijk geluid kunnen betekenen in de Veiligheidsraad. Voor meer dan vier op de tien landen is dat blijkbaar welkom. Maar de roekeloze manier waarop Chávez dit alternatief heeft vormgegeven, lijkt een aantal landen op andere gedachten te hebben gebracht over de manier waarop ze vertegenwoordigd willen worden op het hoogste niveau.⁸ De keuze voor Panama zal dan ook waarschijnlijk de efficiënte werking van de Veiligheidsraad ten goede komen. Bovendien heeft het land door de jaren heen een ruime onderhandelingservaring opgebouwd, zowel in het kader van de overdracht van de soevereiniteit over het Panamakanaal, als gastland en lid van de *Grupo de Contadora* tijdens het Centraal-Amerikaanse vredesproces begin jaren 1980 en als lid van de Veiligheidsraad (1958-1959; 1972-1973; 1976-1977; en 1981-1982). Maar de mogelijkheden waarover het beschikt om hier een alternatieve stem te doen weerklinken zijn nogal beperkt, zeker in vergelijking met een land als Venezuela. En misschien is juist dit wel jammer voor de Veiligheidsraad zelf. Omwille van zijn geloofwaardigheid is het immers belangrijk dat dit orgaan de verscheidenheid aan visies in de wereld weerspiegelt, zeker gegeven de impasse waarin het hervormingsproces zich bevindt.

Noten

- 1 Het VN-Handvest bepaalt dat de niet-permanente leden van de Veiligheidsraad door de Algemene Vergadering worden gekozen (art. 23). Daarvoor is de steun van twee derde van de stemmende leden vereist (art. 18(2)). Aanvankelijk was ook Ecuador kandidaat om Argentinië op te volgen, maar het trok zich in oktober 2005 terug.
- 2 De mandaten van Peru, Congo (CG), Ghana, Slowakije en Qatar lopen op 31 december 2007 af.
- 3 'Panama agreement ends UN seat row', *BBC News*, 2 november 2006.
- 4 Met de verkiezing van Panama werd de op twee na langste verkiezing in de geschiedenis van de VN beslecht. De leden van de Algemene Vergadering stemden in totaal 47 keer over de kandidatuur van Guatemala en Venezuela. Panama haalde het in stemronde 48. Ter vergelijking: in 1960 werd na 52 ronden besloten dat Polen en Turkije elk gedurende één jaar zitting zouden nemen. In 1979 werd 154 keer gestemd over de kandidatuur van Cuba en Colombia.

- 5 De Aziatische zetel werd wel betwist. Indonesië versloeg Nepal in de eerste stemronde, met 158 tegen 28 stemmen. Aanvankelijk was ook Zuid-Korea geïnteresseerd in deze zetel. Op 31 augustus trok de Zuid-Koreaanse regering zich terug om zich volledig te concentreren op de verkiezing van Ban Ki-moon tot secretaris-generaal van de VN.
- 6 Deze gedachten werden geformuleerd tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de *Latin American Studies Association* in september 2001, waar Peter Sánchez een panel organiseerde over het buitenlands beleid van Panama.
- 7 P. Hakim, 'Is Washington Losing Latin America?', in: *Foreign Affairs*, Vol. 85(1), 2006, blz. 39-53.
- 8 Het *State Department* becijferde dat Chavez' uithaal in de Algemene Vergadering op 20 september 2006 hem ongeveer 35 stemmen heeft gekost, maar aangezien de stemming geheim is, is hierover geen uitsluitsel mogelijk.

Edith Drieskens, Myriam Martins Gistelincx en Bart Kerremans zijn verbonden aan het Instituut voor Internationaal en Europees beleid van de Katholieke Universiteit Leuven (www.iieb.be). Een eerste versie van dit artikel verscheen op 19 oktober 2006 als opiniestuk in de krant *De Morgen*.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

Simone Eysink, *Human Rights' Dialogue in ASEM; Do NGOs Have a Role to Play*, Clingendael Diplomacy Papers No. 7, September 2006, 27 p.
 ISBN-10: 90-5031-109-1, ISBN-13: 978-90-5031-109-0
 Price € 8,00

On 10 and 11 September 2006, the sixth summit of the Asia-Europe Meeting (ASEM) took place in Helsinki, Finland. This summit provided a moment of reflection because of the tenth anniversary of the multilateral, informal dialogue between both regions. A Declaration was adopted, stating the most important focal points for the future of the ASEM dialogue, from strengthening multilateralism to sustainable development. The issue of human rights was not directly mentioned. In general, this issue has always played a rather peculiar role in the dialogue. It caused controversy between both regions on various occasions, of which the case of Myanmar's participation in the fifth summit was the most recent. The East Asian and European states have different views on the protection of their citizens and mutual respect in this matter is not easy to find. In this regard, there could be a role to play for civil society actors, especially non-governmental organizations (NGOs). However, the question is what role do they play today in the protection of human

rights in South-East Asia, looking at the inclusion of the matter in the ASEM dialogue? And what role do states play in this respect and what is their interaction with these non-governmental organizations? The paper investigates possible answers to these questions by looking into the differences of opinion on human rights' issues between both regions, as well as in the context of the democratic developments in East Asia. Besides, the current role of NGOs in South-East Asia is considered, including differences with the role played by European organizations. Moreover, the case of Myanmar's participation in the ASEM's summits is taken as an example of the difficulty of including human rights in the ASEM process.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

'The system': democratische controle op de transatlantische strijd tegen het internationaal terrorisme

De CIA heeft de belangrijkste Al-Qaeda-gevangenen verborgen gehouden en verhoord in een complex uit het sovjettijdperk in Oost-Europa. Met dit bericht opende de *Washington Post* op 2 november 2005. Andere terrorismeverdachten zijn, buiten alle juridische procedures om, voor verhoor overgebracht naar landen waar ze zijn onderworpen aan wrede behandeling en zelfs foltering ('buitengewone uitlevering').¹

Europese regeringsleiders reageren geschokt en zeggen unaniem niet betrokken te zijn bij deze illegale vorm van detentie en uitlevering van verdachten. Deze categorische ontkenning wordt steeds meer in twijfel getrokken als Amnesty International een maand later met een speciaal rapport komt. Amnesty zegt informatie te hebben over meer dan 800 verdachte vluchten van CIA-vliegtuigen door het Europese luchtruim in de afgelopen vijf jaar.²

De Verenigde Staten wordt om opheldering gevraagd. Hun minister van buitenlandse zaken Condoleezza Rice komt naar Europa en geeft nog voordat zij in het vliegtuig stapt, toe dat buitengewone uitleveringen een essentieel instrument zijn in de strijd tegen het internationale terrorisme. Pijnlijk voor de EU is dat ze laat doorschemeren dat de Europese regeringen op de hoogte waren van de geheime CIA-operaties. De Verenigde Staten zouden de soevereiniteit van andere landen namelijk altijd hebben gerespecteerd. Rice ontkent evenwel direct het martelen van gedetineerden en zwijgt over het bestaan van geheime detentiecentra.³

De zaak lijkt hiermee voor de meeste Europese regeringen formeel te hebben afgedaan. De parlementaire onderzoeken van de Raad van Europa, het Europees Parlement en enkele EU-lidstaten zijn evenwel niet alleen op vage geruchten en transatlantisch wantrouwen gebaseerd. Dat blijkt als president Bush – voornamelijk onder binnenlandse druk – op 6 september 2006 het bestaan van 'the system' onthult.⁴

De Amerikaanse Inlichtingendienst heeft wel degelijk een wereldomspannend netwerk van gevan-

genissen, waar verdachten in het geheim verhoord worden. Hoewel Bush toegeeft dat de CIA een 'alternatieve verhoormethode' toepast om gedetineerden tot bekentenissen te dwingen, blijft de president daarentegen volhouden dat de Verenigde Staten niet martelen. Zijn de Europese regeringen op de hoogte van deze geheime detentiecentra die zich misschien op ons continent bevonden?

Na Abu Ghraib en Guantánamo voegt dit een nieuw element toe aan het eigenzinnige Amerikaanse optreden in de strijd tegen het internationaal terrorisme, hetgeen aanleiding is voor aanzienlijk transatlantisch onbehagen. Na 11 september zoeken de Verenigde Staten hun heil in eenzijdige verlegging van de grenzen van het internationaal rechtstelsysteem. De Amerikaanse regering is van oordeel dat de strijd tegen het terrorisme binnen dat kader niet effectief gevoerd kan worden. 'The system' is van die opvatting een uitvloeisel.

Drie kernvragen

Vanuit het standpunt van het onderzoek dat het Europees Parlement naar mogelijk illegale activiteiten van de CIA in Europa deed, zullen we ingaan op drie van de vragen die dit oproept. *Allereerst*: de vraag óf er illegaal gehandeld is en welke consequenties we daaraan verbinden, is niet toereikend. Het gaat evenzeer om de principes die aan onze anti-terrorisestrategie ten grondslag liggen en de vraag in hoeverre Amerika daarin van Europa afwijkt. Ten *tweede*, na 9/11 heeft op dit terrein ontegenzeggelijk een versterking van de transatlantische samenwerking plaatsgevonden, die echter goeddeels aan het oog onttrokken bleef. Aan de orde komt wat het onderzoek van het EP heeft opgeleverd waar het gaat om de betrokkenheid van EU-lidstaten. En ten *derde* vragen we ons af hoe het zit met het parlementair toezicht op dergelijke activiteiten. Naast bilaterale overeenkomsten tussen individuele EU-landen en de Verenigde Staten speelt ook de EU als geheel een rol. De democratische controle hierop laat te wensen over.

Het Amerikaans exceptionalisme

De tragedie van 11 september 2001 markeert het begin van een nieuw tijdperk in de Amerikaanse buitenlandse politiek. Sindsdien staat die in het teken van de 'war on terror'. Aanvankelijk genieten de Amerikanen brede internationale steun om deze strijd gezamenlijk aan te gaan. De aanslagen in New York en Washington worden immers als een directe aanval op de westerse vrijheden en waarden opgevat. In Amerika heeft Bush een vrijwel onbeperkt mandaat om zowel binnenslands als buitenslands te doen wat zijn regering nodig acht om de nationale veiligheid te garanderen. Maar na de oorlog in Irak ontstaan breuken in het anti-terrorisemefront. De visie dat de Verenigde Staten betrokken zijn bij een wereldomvattend gewapend conflict met Al-Qaeda en dat het hedendaagse terrorisme vooral met militaire middelen moet worden bestreden, stuit op veel kritiek. Steen des aanstoots is Guantánamo Bay, waar verdachten voor onbepaalde tijd in een juridisch vacuüm worden vastgehouden.

In de strijd tegen 'het terrorisme' lijkt het doel voor de Verenigde Staten alle middelen te heiligen. De nadruk op democratisering in de landen die zij zien als kweekvijvers voor terroristen, gaat gepaard met een jacht op terreurverdachten waarin democratische rechten en verworvenheden even vaak aan de kant worden gezet. Deze aanpak heeft niet alleen het imago van de Verenigde Staten en de geloofwaardigheid van de internationale rechtsorde ernstige schade toegebracht. Men kan daarnaast vraagtekens zetten bij de effectiviteit van het Amerikaanse beleid.

Naast de internationale verontwaardiging lijkt nu langzaam ook in Amerika het besef te groeien dat de Amerikaanse behandeling van 'enemy combatants' contraproductief is, omdat zij de haat tegen het Westen alleen maar aanwakkert en daarmee de terreurdreiging vergroot. Zo heeft het Amerikaanse Congres bij de behandeling van de 'Detainee Treatment Act' het zogenoemde amendement-McCain aangenomen, dat 'wrede, onmenselijke en vernerende behandeling' verbiedt van alle gedetineerden in Amerikaanse handen, waar ook ter wereld. Daarnaast oordeelde het Hoogerechtshof dat de president geen bevoegdheid heeft militaire commissies te Guantánamo in te stellen om op die manier berechting voor een gewone rechtbank te omzeilen. Volgens de uitspraak moeten krijgsgevangenen in Amerikaanse handen in overeenstemming met de Geneefse Conventies behandeld worden.

In Europa wordt over het algemeen een breder perspectief op de strijd tegen het internationaal terrorisme gehanteerd. Behalve door het tegengaan van directe dreigingen wil de EU terrorisme vooral bestrijden door de *voedingsbodem* voor radicalisering weg te nemen. Dat contrasteert met de Amerikaanse aanpak, die, ondanks de ideologische invalshoek van democratisering, toch voornamelijk steunt op een positie als militaire supermogenheid. Men begint ook in de Verenigde Staten te beseffen dat deze aanpak de Westerse waarden wellicht eerder schade toebrengt dan verder helpt.

De onderzoekscommissie

In de aanhoudende geruchtenstroom neemt het Europees Parlement het besluit de kwestie zelf nader onder de loep te nemen. In januari 2006 wordt besloten een tijdelijke parlementaire commissie in te stellen, die moet onderzoeken in hoeverre Europese landen hebben meegewerkt aan de vermeende illegale activiteiten van de CIA. Hoewel de Raad van Europa ook onderzoek doet, meent het EP dat het een eigen verantwoordelijkheid heeft om na te gaan of lidstaten de basiswaarden van de EU volledig respecteren.

De openbare hoorzittingen van de onderzoekscommissie zorgen voor een transparante werkwijze en grote mediabelangstelling. In een jaar tijd hebben 153 mensen getuigenissen afgelegd voor de commissie, waaronder alle twintig tot nu toe bekende slachtoffers van buitengewone uitleveringen. Hoewel de definitieve versie van het onderzoeksverslag pas in februari a.s. wordt vastgesteld, kunnen we op basis van het werk van de commissie al wel enkele conclusies trekken.

De berichten van de *Washington Post* en *Human Rights Watch* dat er in Polen en Roemenië geheime detentiecentra zouden zijn, vormden indertijd de belangrijkste aanleiding voor het starten van het onderzoek. De onderzoekscommissie heeft het bestaan van deze centra in Europa noch kunnen bewijzen, noch kunnen ontkrachten. Intussen weten we van president Bush echter wel dat zulke detentiecentra bestaan. De verdachte locaties in Polen en Roemenië zijn Amerikaanse legerbases waar geen toezicht plaatsvond op grond van bilaterale afspraken met de Verenigde Staten. De desbetreffende autoriteiten zijn niet bereid geweest hiernaar nader onderzoek te doen of inzicht te geven in de afspraken die zij hadden met de Amerikanen. Wat op deze plekken is gebeurd, blijft daardoor onduidelijk.

Op basis van vluchtgegevens van Eurocontrol heeft de onderzoekscommissie kunnen vaststellen dat de CIA sinds 9/11 zeker 1245 vluchten via Europese vliegvelden heeft uitgevoerd. Uit getuigenverklaringen weten we dat het hier in een aantal gevallen buitengewone uitlevering betrof. Officieel bestaat over deze praktijk geen afspraak tussen de EU en de Verenigde Staten. De CIA heeft gebruik kunnen maken van de gangbare praktijk dat privé-*vluchten* op Europese vliegvelden niet gecontroleerd worden. Het is echter, onder meer door de uitlatingen van Rice, *niet* aannemelijk dat EU-landen hiervan *niet* op de hoogte waren. In hoeverre zij hierbij actief betrokken waren, blijft de vraag.

De onderzoekscommissie baseert zich ten slotte ook op de resultaten van een aantal nationale gerechtelijke onderzoeken en parlementaire enquêtes. Deze hebben onomstotelijk aangetoond dat een aantal Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten betrokken was bij de praktijk van illegale ontvoering, vervoer en verhoor van verdachten.

Nu is het de vraag of de betrokkenheid van Europese landen incidenteel of structureel van aard was. Dat laatste is door alle EU-lidstaten steeds ontkend en ook door Javier Solana, buitenland-coördinator van de EU, en zijn anti-terrorisme-coördinator Gijs de Vries. Het EP heeft echter de hand weten te leggen op vertrouwelijke notulen⁵ van een vergadering met Condoleezza Rice en de Europese ministers van buitenlandse zaken in december 2005, waaruit blijkt dat EU-lidstaten wel degelijk op de hoogte waren van de buitengewone uitleveringen. Uit andere vertrouwelijke documenten die de onderzoekscommissie heeft kunnen inzien, blijkt bovendien dat hierna nog op hoog niveau is overlegd om de transatlantische samenwerking rond buitengewone uitlevering te formaliseren.⁶ De nog steeds volgehouden ontkenning van enige betrokkenheid is daardoor op zijn minst ongeloofwaardig.

Democratische controle

Gezien de beperkte bevoegdheden die de EP-onderzoekscommissie had, mag dit een opmerkelijk resultaat worden genoemd. Momenteel beperkt het enquête-recht zich tot schendingen van het *gemeenschapsrecht*. Dit is de eerste pijler van de Europese Unie, waaronder bijvoorbeeld de interne markt en milieu vallen. Terrorisbestrijding is echter onderwerp van de tweede en derde pijler van de Europese Unie (Buitenlandse Zaken en Justitie), waar de samenwerking in hoofdzaak *intergouvernementeel* is. De optie een offici-

ele enquêtecommissie in te stellen, was daarom weinig zinvol. Bovendien had deze eenvoudig gedwarsboemd kunnen worden door een simpel protest van een lidstaat bij het Europese Hof in Luxemburg.

Waar het om draaide was de vraag of EU-lidstaten zich mogelijk schuldig hadden gemaakt aan schending van art. 6 van het EU-verdrag. Dat stelt dat de Unie 'gegrondvest (is) op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben'.

Het Europees Parlement heeft daarom gekozen voor een *tijdelijke onderzoekscommissie*, waarvan de reikwijdte niet is ingeperkt, maar die geen juridische bevoegdheden heeft. De instrumenten van een dergelijke commissie zijn beperkt. Omdat *dwangmiddelen ontbraken*, was de commissie aangewezen op eigen onderzoek, getuigenverklaringen, rapporten van derde partijen en de vrijblijvende bereidheid van lidstaten te reageren op de belastende zaken die tijdens het onderzoek naar voren zouden komen. Voor de inzage van vertrouwelijke documenten was de Commissie afhankelijk van de instemming van de Raad. Op een enkele uitzondering na zijn Europese regeringen niet erg bereid geweest aan het EP-onderzoek mee te werken. In een parlementaire democratie zou het niet zo mogen zijn dat het Parlement de Raad niet tot openheid kan dwingen. Alle EU-lidstaten hebben zich er immers toe verbonden de uitoefening van hun soevereiniteit te onderwerpen aan de controle van de beginselen van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat.

Het Europees Parlement zal in zijn rapport forse kritiek uiten op een aantal lidstaten. Op grond van zijn bevoegdheden kan het daar zelf echter geen gevolg aan geven, zoals het opleggen van sancties aan afzonderlijke lidstaten. De paradoxale situatie doet zich nu voor dat die zelfde lidstaten in de Raad dienen te beslissen over de vraag of artikel 6 geschonden is en welke politieke consequenties daaraan verbonden moeten worden.

Behalve de operationele bevoegdheden van de onderzoekscommissie zijn ook de institutionele verhoudingen zodanig, dat het EP zijn controlerende taak niet adequaat kan uitvoeren. Justitiële samenwerking op EU-niveau is een terrein dat zich thans sterk ontwikkelt, niet in de laatste plaats vanwege de strijd tegen het terrorisme. De democratische controlemechanismen blijven daarbij vooralsnog sterk achter. Het enquête-recht van het EP zou daarom moeten worden uitgebreid naar schendingen van het EU-

verdrag, met alle onderzoeks- en sanctiemiddelen die daarbij horen.

Conclusies en aanbevelingen

Als terrorismebestrijding de waarden die we willen verdedigen juist ondermijnt, zijn we op de verkeerde weg. In de Verenigde Staten ziet men de strijd tegen het internationaal terrorisme in de eerste plaats door de bril van de bedreigde natie. De Amerikaanse regering is bereid gebleken burgerlijke vrijheden en liberale rechtsprincipes – zowel die van haar eigen burgers als die van derde landen – aan die strijd ondergeschikt te maken. Het lijkt in toenemende mate de vraag of die aanpak effectief is, zeker op langere termijn.

Maar de discussie over de balans tussen verhoogd toezicht en versterking van de rechtsstaat in de strijd tegen het terrorisme speelt in Europa net zo goed als in de Verenigde Staten. De onderzoeken van het Europees Parlement en de Raad van Europa tonen duidelijk aan dat Europese landen zichzelf niet zomaar kunnen vrijpleiten van beschuldigingen die meestal alleen aan het adres van Washington worden geuit. Meer nog dan in Washington zullen Brussel en de Europese hoofdsteden consequenties moeten verbinden aan de conclusies van deze onderzoeken.

De onderzoekscommissie van het Europees Parlement heeft niet met zekerheid kunnen vaststellen in welke mate de Europese regeringen betrokken zijn geweest bij illegale CIA-operaties. Het is onwaarschijnlijk dat Europese regeringen niet op de hoogte waren van de illegale CIA-activiteiten op Europees grondgebied. Die conclusie kan ernstige consequenties hebben voor de mondiale geloofwaardigheid van de EU, maar ook voor het vertrouwen van Europese burgers in hun regeringen.

Wij denken daarom dat er, ten eerste, nieuwe regels dienen te worden geformuleerd voor het gebruik van luchthavens en het Europese luchtruim. Lidstaten hebben de plicht te garanderen dat internationale mensenrechtenverdragen worden nageleefd. We mogen niet toelaten dat geheime diensten gebruik kunnen maken van leemtes in de regelgeving die er *de facto* toe leiden dat Europese landen medeplichtig worden aan mensenrechtenschendingen. De CIA heeft gebruik gemaakt van privé-vliegtuigen om zo de regels die voor staatsvluchten gelden, te omzeilen. Autoriteiten moeten daarom het recht krijgen passagierslijsten op te vragen, te informeren naar het doel van de vlucht en hier bij twijfel onderzoek naar te mogen doen.

De tweede aanbeveling gaat over het meest veront-

rustende dat naar voren is gekomen bij het onderzoek van het EP. Inlichtingenwerk is een onontbeerlijk instrument in de strijd tegen het internationaal terrorisme. Uit zijn aard hoort daar een zekere heimelijkheid bij, die parlementair toezicht ingewikkeld maakt. Dat betekent echter niet dat alles is geoorloofd. De Raad van Europa heeft geconcludeerd dat de democratische en juridische controle op activiteiten van geheime diensten in de meeste EU-landen onvoldoende is om adequaat tegen misbruik op te kunnen treden.⁷

Het werk van de CIA-commissie van het EP heeft nu aangetoond dat er ook op Europees niveau gaten zitten in de democratische controle op de afspraken die lidstaten onderling en met andere landen maken op het gebied van terrorismebestrijding. De enige democratisch gekozen Europese instelling mist de juridische bevoegdheid adequaat onderzoek te kunnen doen naar gezamenlijke afspraken die lidstaten maken in het kader van het buitenlands beleid en justitiële samenwerking. Uitbreiding van het enquête-recht van het Europees Parlement is een noodzakelijke stap om dat gat te dichten.

Noten

- 1 Dana Priest, 'CIA holds Terror Suspects in Secret Prisons', in: *Washington Post*, 2 november 2005; zie ook Ben de Jong & Max Bader, 'Extraordinary rendition: een omstrede wapen in terrorismebestrijding', in: *Internationale Spectator*, januari 2006, blz. 14-19.
- 2 www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=16659 (bekeken op 17 november 2006).
- 3 www.state.gov/secretary/rm/2005/57602.htm (bekeken op 17 november 2006).
- 4 www.whitehouse.gov/news/releases/2006/09/20060906-3.html (bekeken op 30 november 2006).
- 5 De Raad stelde een gecensureerde versie van deze notulen op vertrouwelijke basis ter beschikking van de onderzoekscommissie. Later is de volledige versie van deze notulen via een anonieme bron verkregen.
- 6 'EU-voorzitter zoekt regeling "CIA-acties"', in: *NRC Handelsblad*, 29 november 2006.
- 7 Raad van Europa, *Secretary General's report under Article 52 ECHR on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies*, 28 februari 2006.

Jan Marinus Wiersma is lid van het Europees Parlement voor de PvdA en lid van de CIA-onderzoekscommissie. Kati Piri is medewerker van de PvdA-delegatie in het Europees Parlement.

Israël en het apartheidsbewind in Zuid-Afrika: een vergelijking

In het Midden-Oosten blijft het Israëlijsch-Palestijns conflict het politieke klimaat onverminderd verzieken. Het is een conflict dat wel als laatste koloniale oorlog gekarakteriseerd is.¹ Het herinnert namelijk aan het Europese kolonialisme, waarvan ontstaan en ontwikkeling van de staat Israël een laatste restant vormen. De terugkeer van joden uit Europa en andere delen van de wereld naar Israël is in de literatuur ook geïnterpreteerd als een specifieke – *i.c.* interne – vorm van kolonialisme en als zodanig vergelijkbaar met het interne kolonialisme in Zuid-Afrika onder het apartheidsbewind.² De in 1948 gestichte staat Israël vertoont in grondslag en beleid, evenals het Zuid-Afrikaanse apartheidsregime, duidelijk etnisch-nationalistische en koloniale trekken, zoals een exclusief joods karakter, discriminatie van in Israël achtergebleven Arabieren,³ kolonisatie en territoriale expansie via de nederzettingenpolitiek in bezet gebied, opgevat als welkome gebiedsuitbreiding of ‘bevrijding van het bijbelse en historische Israël’ en als zodanig geïnspireerd door de zogenaamde Groot-Israël-ideologie,⁴ onteigening van Palestijnse grond, belemmering van de bewegingsvrijheid van Palestijnen, economische blokkades e.d. Dat de situatie in Israël vergelijkbaar is met die in Zuid-Afrika onder de apartheid is ook door J.A.A. van Doorn opgemerkt.⁵

Die verwantschap met het apartheidsbewind signaleert ook een prominente bestrijder van de apartheid als de Anglicaanse aartsbisschop Desmond Tutu, evenals de Zuid-Afrikaanse hoogleraar internationaal recht, John Dugard, VN-rapporteur voor de mensenrechten in de bezette Palestijnse gebieden. En dat doet eveneens M. Benzakour.⁶ Deze publicist karakteriseert het zionisme zelfs onomwonden als een apartheidsideologie. Als zodanig is het in zijn ogen, evenals indertijd het Zuid-Afrikaanse apartheidsbewind, een gevaar voor de wereldvrede; een standpunt dat blijkens een in 2003 gepubliceerd opinieonderzoek in opdracht van de Europese Commissie gedeeld werd door 59% van de inwoners van de EU en door 74% van de ondervraagde Nederlanders.

Israël was ook een van de weinige bondgenoten van het Zuid-Afrikaanse apartheidsbewind. Ondanks VN-sancties bleef het probleemloos militaire en andere zaken doen met dat bewind, waaronder het

beschikbaar stellen van Israëlijsche nucleaire technologie. Het werd daarvoor nimmer terechtgewezen. Op de Wereldconferentie van de Verenigde Naties tegen Racisme in Durban in 2001 werd Israël voor het eerst officieel beschuldigd van racisme en apartheid. Maar die beschuldiging is door Israël en de meeste westerse landen, inclusief Nederland, onmiddellijk afgestraft als uiting van antisemitisme en dus racisme.⁷ Een fraai staaltje van politieke taalmanipulatie. Als westerse enclave in een niet-westerse regio en late exponent van Europees kolonialisme is Israël, evenals eerder Zuid-Afrika onder het apartheidsbewind, een land geworden dat voor zijn zelfhandhaving zo sterk leunt op militaire macht en wapengeweld, dat we hier net als voor de Verenigde Staten geldt, kunnen spreken van herlevend militarisme. Dat bijna alle leidinggevende politici (o.a. Shamir, Moshe Dayan, Begin, Rabin, Netanyahu, Barak en Sharon) een militaire achtergrond hebben en hun politieke gezag mede ontleen aan hun prestaties in de krijgsmacht, is daarvan een specifieke uiting.

Verklaringen. Vanwaar die verschillende bejegening die Israël van westerse, vooral Amerikaanse zijde ten deel valt en die zelfs zó ver gaat, dat Israël, verre van een ontwikkelingsland te zijn, jaarlijks het hoogste bedrag aan Amerikaans hulpgeld ontvangt, liefst zo'n 3 miljard dollar? Daarvoor dienen zich diverse verklaringen aan, in het bijzonder een strategische, een morele en een politieke verklaring.

Tot de val van de Berlijnse muur fungeerde Israël als het Amerikaanse bruggenhoofd in het Midden-Oosten tegen de expansie van het wereldcommunisme. Door daar na 1967 als cliënt van de Verenigde Staten op te treden, hielp Israël de sovjetexpansie in het Midden-Oosten in te dammen en bracht het pijnlijke nederlagen toe aan sovjet-clieñten als Egypte en Syrië. Vooral sinds 9/11 wordt die Amerikaanse steun gerechtvaardigd als onderdeel van de oorlog tegen het terrorisme. Israël wordt in dat verband gezien als een essentiële bondgenoot.

Een belangrijke verklarende factor is voorts gelegen in de geschiedenis van de vernedering en onderdrukking van joden in het christelijke Westen en de *holocaust* als meest extreme uiting daarvan, waaraan Israël ook de directe aanleiding voor zijn ontstaan ontleent.

Dat verklaart ook de grote moeite die Israël heeft met erkenning van Armeense en andere genociden. Dat zou namelijk de historische uniciteit van de *holocaust* aantasten. Door toedoen van de schande van de holocaust kan Israël zich veel meer veroorloven dan andere staten, zoals het negeren van een reeks VN-resoluties⁸ en het plegen van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid in de strijd tegen de Palestijnen en onlangs in Libanon. Zo kon het met steun van de Verenigde Staten, die Israël dwongen dat stil te houden, ook een eigen kernwapenprogramma en -arsenaal ontwikkelen. En toen de Israëliër Mordechai Vanunu dat bekend dreigde te maken, kon het hem in het geheim ontvoeren en berechten en achttien jaar opsluiten, waarvan twaalf in een isoleercel, zonder dat dat tot enig officieel protest geleid heeft.

Andere landen met nucleaire ambities worden wel hardhandig tot de orde geroepen. Door eeuwenlang diepgeworteld en religieus gelegitimeerd antisemitisme, culminerend in de holocaust, heeft het Westen, in het bijzonder Europa, te veel boter op het hoofd om Israël terecht te wijzen, zoals het dat Zuid-Afrika onder de apartheid kon doen. Geïnspireerd door de anti-apartheidsstrijd stellen kerken en actiegroepen de laatste tijd de economische relaties van westerse bedrijven met de Israëlische bezetting en de handelsbetrekkingen met Israëlische nederzettingen op de Westoever wel ter discussie en aan de kaak.

Ten slotte wordt ter verklaring gewezen op de buitensporige invloed van de Israël-lobby in de Verenigde Staten op het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid. In samenspel met Israël houdt die lobby een open debat over die invloed zoveel mogelijk tegen. Vorig jaar is dat niettemin toch ter discussie gesteld en dat heeft een felle botsing der meningen uitgelokt. De politologen Mearsheimer en Walt hebben dat debat toen opengebroken en zien in de invloed van die lobby zelfs de voornaamste verklaring van de voortgaande Amerikaanse steun aan Israël en in die steun ook de belangrijkste oorzaak van het terreurprobleem waarmee Amerika te kampen heeft. In hun ogen valt er ook nauwelijks aan te twifelen dat Israël en die Israël-lobby een sleutelrol hebben gespeeld in het besluit van de regering-Bush Irak binnen te vallen, omdat dit ook Israëlische belangen zou dienen.⁹

Het zijn in feite de Palestijnen die het kind geworden zijn van een Europese rekening,¹⁰ die eindelijk met de stichting van de staat Israël vereffend moest worden tegenover het eeuwenlang zo vernederde joodse volk. Dat heeft op zijn beurt de Palestijnen in een positie gebracht die door hen eveneens als een vernedering wordt ervaren. De Israëlische bezetting, aldus de Amerikaans-Israëlische filosoof Margalit,

is ten diepste vernederend. In zijn visie is Israël dan ook geen fatsoenlijke samenleving.¹¹ Zo sluit zich de cirkelgang van onderdrukt en vernederd worden en daarna zelf onderdrukken en vernederen, die het verloop van de geschiedenis zo vaak te zien geeft. Evenals in Zuid-Afrika ligt de oplossing van het Israëlisch-Palestijns conflict in een dekolonisatie van de heersende machtsverhoudingen aldaar.

Noten

- 1 Zie R. Fisk, *The Great War for Civilisation. The conquest of the Middle-East*, 2005.
- 2 Zie o.a. C.A.O. van Nieuwenhuijze & L.A.V. Metzmaekers, 'Dekolonisatie en intern kolonialisme', in: *Kolonisatie en dekolonisatie: een evaluatie in historisch en mondiaal perspectief, Civis Mundi 2*, 1989.
- 3 Binnen de joodse meerderheid is er een groeiende consensus over segregatie van deze Arabieren. Meer dan tweederde van de joodse Israëliërs, zo blijkt uit een recente opiniepeiling, wenst niet met Arabieren in eenzelfde gebouw te wonen; zie *The Guardian*, 24 maart 2006.
- 4 Zie G. Gorenberg, *The Accidental Empire – Israel and the birth of the Settlements, 1967–1977*, 2006.
- 5 J.A.A. van Doorn, 'Israël en Zuid-Afrika', in: *NRC Handelsblad*, 28 januari 1988.
- 6 Zie D. Tutu, 'Apartheid in the Holy Land', in: *The Guardian*, 29 april 2002; *ibid.*, 'Build moral pressure to end the occupation', in: *International Herald Tribune*, 14 juni 2002; *ibid.*, 'Against Israelian Apartheid', in: *The Nation*, 15 juli 2002; en M. Benzakour, 'De Derde Weg', in: P. van Tongeren & G. Steunebrink (red.), *Vreemde verwanten*, 2003, blz. 180.
- 7 Zie S.W. Couwenberg, 'Israël en de strijd tegen racisme: kanttekeningen bij antiracisme-conferentie in Durban', in: *Internationale Spectator*, februari 2002, blz. 95–99.
- 8 Te beginnen met resolutie 242, zoals door de Veiligheidsraad is vastgesteld op 22 november 1967: 'Israël moet zich terugtrekken uit de bezette gebieden met beëindiging van de staat van oorlog, met respect en erkenning van de soevereiniteit, territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van alle staten in de regio.' In VN-resolutie 338 van oktober 1973 wordt Israël opgeroepen de strijd te staken en onmiddellijk te beginnen met de uitvoering van resolutie 242.
- 9 Zie J.J. Mearsheimer & S.M. Walt, 'De wurggreep van de Israël lobby', in: *NRC Handelsblad*, 19 mei 2006.
- 10 Zie A. Pijpers, 'Now we should all acknowledge our holocaust guilt', in: *Europe's World*, 4, 2006. Pijpers wil de *holocaust* tot gedeelde verantwoordelijkheid van Europa maken en een pijler van een meer substantiële Europese identiteit.
- 11 Zie A. Margalit, *The Decent Society*, 1996; *ibid.*, *Views in Review. Politics and Culture in the State of the Jews*, 1998.

Dr S.W. Couwenberg is directeur/hoofdredacteur van *Civis Mundi* en oud-hoogleraar Staats- en Bestuursrecht.

Amerikanen in Irak: hoe lang nog, *Uncle Sam*?

Robert Brigham:

Is Iraq Another Vietnam?

*New York: Public Affairs, 2006; 207 blz.; \$ 24,=;
ISBN: 978-1-58648-413-2*

Peter W. Galbraith:

The End of Iraq. How American Incompetence Created a War Without End.

*New York: Simon & Schuster, 2006; 260 blz.;
\$ 26,=;
ISBN: 978-0-7432-9423-2*

Ruim drie en een half jaar na de val van het regime van Saddam Hoessein verkeert Irak in een diepe crisis. Buiten het feit dat hun land voor het eerst wordt bestuurd door een democratisch verkozen regering, hebben Irakezen weinig reden tot juichen. Economische inflatie tiert welig, werkloosheidscijfers gaan drastisch omhoog, terwijl dagelijks onschuldige burgers het slachtoffer worden van geweld. Topdiplomaat Peter Galbraith en hoogleraar internationale politieke betrekkingen Robert Brigham buigen zich in twee boeken over de vraag hoe het verder moet. Naast het aandeel van de Verenigde Staten in de negatieve ontwikkelingen in Irak, wordt er vooral gekeken naar de toekomst. Beide auteurs geven suggesties voor het toekomstige Amerikaanse beleid in Irak. Opvallend is het minimalisme. Op basis van twee verschillende analyses besluiten beide auteurs dat de Amerikanen er goed aan doen zo snel mogelijk hun biezen te pakken. Beide boeken wijzen dan ook op de tendens van Amerikaanse politieke denkers om een Amerikaanse terugtocht uit Irak voor te bereiden. De vraag is of

deze auteurs overtuigend zijn. Staan ze voldoende stil bij de gevolgen van hun suggestie en wat zijn hun argumenten?

Drie-statenoplossing

Volgens Galbraith en Brigham was het besluit de oorlog te verklaren aan Irak gebaseerd op gebrekkige informatie. *Galbraith* wijst daarbij vooral op de onwetendheid van prominente leden binnen de regering-Bush over de etnische en religieuze samenstelling van Irak. Volgens Galbraith was de Amerikaanse president heel lang nauwelijks op de hoogte van de diepe scheidslijnen tussen Koerden, Sji'ieten en Soennieten. Sinds zijn creatie, onmiddellijk na het einde van de Eerste Wereldoorlog, is de Irakese staat een constructie: een samenstelling van drie bevolkingsgroepen die kunstmatig werd samengehouden. Op geen enkel punt in hun geschiedenis voelden Soennieten, Koerden of Sji'ieten zich verbonden met elkaar. De veronachtzaming van de complexe etnische verhoudingen in Irak leidde tot onrealistische veronderstellingen over het verloop van politieke ontwikkelingen na de val van Saddam. Indien de geschiedenis van de moeizame relaties tussen de etnische groepen binnen het land beter was begrepen, was er volgens Galbraith niet zo snel overgegaan tot oorlog.

Volgens de diplomaat is de constructie van een Irakese eenheidsstaat onmogelijk. Op basis van zijn jarenlange omgang met Koerdische politici is hij ervan overtuigd dat Koerden nooit zullen aansluiten bij een centrale, vanuit Bagdad geleide staat. Daarvoor is het leed dat ze de afge-

lopen decennia hebben geleden te groot. Ook voor Sji'ieten is een dergelijke Irakese staat ondenkbaar. Nadat zij jarenlang waren onderdrukt door de Soennitische regering van Saddam, zijn ze nu uit op wraak. Bovendien zijn de Sji'ieten het doelwit van Soennitische aanslagen, een gegeven dat hun wraakgevoelens alleen maar doet toenemen. De oplossing die Galbraith voorlegt, is een opdeling van Irak in drie verschillende staten. Alleen zó kan escalatie van geweld worden vermeden. Drie autonome staten zijn ook beter dan een eenheidsstaat onder Sji'itisch gezag. Zo'n staat zal immers alleen maar in stand gehouden kunnen worden door gebruik van repressie.

De Verenigde Staten moeten het ontstaan van drie aparte staten stimuleren. Dit kan door bedenken en implementeren van stabiele structuren voor drie autonome staten. De bewijzen van Galbraith zijn echter niet overtuigend. Hij gaat voorbij aan de geschiedenis van het ontstaan van naties in de meeste westerse landen. Het ontstaan van een natie is immers grotendeels het gevolg van een geleid en geleidelijk proces van staatsvorming.¹ Galbraith zet de relatie tussen staat en natie op haar kop. Aangezien er in Irak geen sprake is van een natie, kan er ook geen sprake zijn van een staat. Volgens deze redenering zijn zelfs landen als Italië of Frankrijk niet leefbaar en is de enige mogelijkheid een terugkeer naar middeleeuws feodalisme. Dit argument werd reeds overtuigend verdedigd door de historicus Eric Hobsbawm.² Ontegenzeggelijk heeft Galbraith een grote betrokkenheid bij de bevolking van

Irak. Zijn contacten met lokale Irakese gezaghebbers zijn indrukwekkend en leveren zonder twijfel een schat aan nuttige informatie op. Een omvangrijk buitenlands beleid kan echter niet alleen gebaseerd zijn op uitspraken van lokale politici, hoe belangrijk die ook mogen zijn.

Weinig aandacht is er ook voor de haalbaarheid en gevolgen van een drie-statenoplossing. Een onafhankelijke Koerdische staat in het noorden van Irak zal onvermijdelijk leiden tot irredentisme bij Koerdische minderheden in Turkije en Iran. Een opdeling van Irak in drie afzonderlijke staten zou dus kunnen resulteren in etnische conflicten in heel het Midden-Oosten en de Kaukasus.

Angst voor het Irak-syndroom

Volgens *Brigham* was de beslissing om Saddam uit het zadel te stoten het gevolg van overschatting van de Amerikaanse macht op het internationale politieke toneel. Net zoals aan het begin van de oorlog in Vietnam waren de Verenigde Staten ervan overtuigd dat ze over voldoende militaire middelen beschikten om een hele regio te transformeren. Brigham beziet de oorlog in Irak als een onderdeel van het neoconservatieve project om het Midden-Oosten te hervormen. In zijn boek staat hij uitvoerig stil bij de overeenkomsten en verschillen tussen de oorlogen in Vietnam en Irak. Zijn conclusie is dat er veel verschillen zijn, maar ook overeenkomsten. Verschillend zijn onder andere de omvang van het conflict, dat groter was in Vietnam, en de organisatie van het lokale verzet. In Vietnam betrof het een relatief goed georganiseerde verzetsbeweging van communisten, terwijl er in Irak sprake is van een aantal verzetsgroepen die ongelijksortig zijn. Een overeenkomst tussen Vietnam en Irak is de overschatting door de Verenigde

Staten van hun macht. Beide oorlogen waren voor Amerikaanse beleidsmakers een pijnlijke confrontatie met de beperkte invloed die hun land heeft op het politieke wereldtoneel.

Het boek van Brigham maakt géén uitvoerige vergelijking tussen de oorlogen in Irak en Vietnam. Dat is althans niet het grootste aandachtspunt van de auteur. Hij staat ook niet stil bij de lessen die de Verenigde Staten kunnen trekken uit Vietnam. Zijn voornaamste zorg is het ontstaan van een zogenaamd *Irak-syndroom*, vergelijkbaar met het Vietnam-syndroom. Dit syndroom beheerste volgens hem tot 11 september 2001 de Amerikaanse politiek. Na de terugtrekking uit Vietnam werden buitenlandse interventies aan banden gelegd. Indien er toch ergens werd geïntervenieerd, gebeurde dit altijd zeer minimaal. Zo keken Amerikanen werkeloos toe bij de wreedheden van het terreurregime van Pol Pot in Cambodja. De eerste Golfoorlog tegen Saddam in 1991 bleef beperkt tot terugdrijven van Irakese troepen uit Koeweit. In de Balkan werd er aanvankelijk niet en daarna pas halfslachtig gereageerd op een keten van etnisch geweld. Bijna twintig jaar lang waren Amerikaanse politici in de ban van Vietnam. Beleidsdoelen in het buitenland werden zeer beperkt geformuleerd en nagestreefd. De confrontatie met de grenzen van hun macht in Vietnam was zó pijnlijk geweest, dat de Amerikanen in een soort kramp terecht kwamen. Dit leidde ertoe dat ze de jaren na Vietnam hun verplichtingen ten aanzien van de rest van de wereld niet meer wilden nakomen. Brigham vreest ervoor dat een gelijkaardige kramp weer zijn opwachting zal maken indien de crisis in Irak zich te lang voortsleept.

Wat Washington volgens Brigham nu moet doen, is niet helemaal duidelijk. Hij bepleit meer aandacht voor

sociale en economische behoeften, zoals elektriciteit en rioleringsnetwerken. Deze taken werden door neoconservatieven beschreven als futiele kleinschalige ondernemingen. Alle aandacht ging uit naar de beteugeling van het geweld via repressie. Volgens Brigham kan het aanhoudende geweld in Irak alleen maar bedwongen worden indien er werk wordt gemaakt van basisvoorzieningen, zoals rioleringen. Naast deze aanbevelingen trekt hij echter ook nog een andere kaart. Zo wijst hij op het gevaar dat de Verenigde Staten te lang in Irak vast kan komen te zitten. Dit is problematisch, omdat zo de kans op het ontstaan van een Irak-syndroom aanzienlijk wordt vergroot. De logica van Brigham is niet altijd even helder, maar zij komt ongeveer neer op het volgende: hoe langer de Amerikaanse bevolking zal zien dat het beleid alleen maar meer problemen met zich brengt, hoe groter de kans dat er in de nabije toekomst geen enkele sympathie meer zal zijn voor welke buitenlandse interventie dan ook. De ontevredenheid over het beleid in Irak dreigt, met andere woorden, een kookpunt te bereiken, en als dat gebeurt, is het Irak-syndroom een feit. Bijgevolg zou het opnieuw misschien wel tientallen jaren kunnen duren vooraleer de Verenigde Staten in het buitenland weer hun plichten zullen vervullen wanneer dit nodig is.

Voor Brigham is het van primordiaal belang dat zo'n scenario vermeden wordt. Hij lijkt dus te suggereren dat de Amerikanen moeten beginnen met terugtrekking uit Irak. Wanneer ze dat niet doen, zal het Irak-syndroom immers snel een *fait accompli* zijn. Argumenten die worden aangehaald om het verblijf in Irak aanzienlijk te verlengen, veegt Brigham van tafel. Binnen de entourage van de president overheerst het idee dat de Amerikanen veel van hun geloofwaardigheid

verliezen bij een terugtrekking. Deze angst wordt vervolgens vertaald in een argument tegen terugtrekking. Volgens Brigham is het echter een slecht argument. De meeste bondgenoten van Amerika waren immers altijd al tegenstander van de oorlog. Een Amerikaanse terugtrekking uit Irak zou dus weleens niet zo'n grote invloed kunnen hebben op de relatie tussen de Verenigde Staten en hun belangrijkste bondgenoten. Misschien stijgt de geloofwaardigheid van de Amerikanen juist als zij besluiten zich terug te trekken.

De vraag is echter wat er volgens Brigham moet gebeuren met Irak zelf. Volgens de Amerikaanse rechtsfilosoof Noah Feldman hebben Amerikanen een morele verplichting om in Irak te blijven tot er daar een stabiele staat aanwezig is.³ Brigham lijkt zich hiervan weinig aan te trekken. Zijn belangrijkste bezorgdheid is de bereid-

willigheid van de Verenigde Staten in de nabije toekomst tussen te komen in mondiale of belangrijke lokale conflicten. Er is in zijn boek ruime aandacht voor de verbetering van het project van natievorming. Maar wie gaat dit beleid uitvoeren wanneer de Amerikanen zijn vertrokken?

Conclusie

Beide auteurs hanteren een minimale strategie wanneer ze suggesties aanreiken voor het Amerikaans beleid in Irak. Ze concluderen beiden dat de Verenigde Staten zich eigenlijk zo snel mogelijk moeten terugtrekken. De komende maanden zal het verzet tegen de oorlog binnen de Amerikaanse samenleving blijven groeien. Dit zal een weerslag hebben op de meningen van de leden van het Amerikaanse Congres. Voor iedere Europese politieke denker aan deze kant van de Atlantische Oceaan is het van

uitermate groot belang deze ontwikkeling grondig te bestuderen. Al was het maar om klaar te zijn wanneer de Amerikanen inderdaad besluiten zich terug te trekken uit Irak. Ook zal de Europese Unie dan geconfronteerd worden met de erfenis van een oorlog die leiders van veel van haar lidstaten nooit hebben gewild.

Noten

- 1 W. Opello & S. Rosow, *The Nation-State and Global Order. A Historical Introduction to Contemporary Politics*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- 2 E. Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- 3 N. Feldman, *What We Owe to Iraq. War and the Ethics of Nation Building*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2004.

Drs Christophe Andrades studeerde cultuurwetenschappen. Hij is als docent verbonden aan de Universiteit van Maastricht.

Internationale Spectator

Maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael

Iedere maand ACHTERGRONDEN EN ANALYSES voor wie meer informatie nodig heeft dan een goede krant of weekblad kan bieden.

Nu met eigen website: www.internationalespectator.nl. Voor abonnees betekent dit gratis toegang tot de digitale (archief)bestanden.

Wie zich nu abonneert ontvangt het eerste abonnementsjaar de speciale kennismakingskorting van € 51,50
Startersabonnement voor studenten € 25,00

Instituut Clingendael

Stuur de bon naar:
Koninklijke Van Gorcum BV,
Antwoordnummer 3, 9400 AA Assen

Bestelbon

Ja, ik wil op de hoogte blijven van de internationale betrekkingen en neem tot wederopzegging een abonnement op *Internationale Spectator*

Naam

Instelling

Adres

Postcode/woonplaats

- particulier € 51,50
 instelling € 61,50
 student € 25,00

Datum

Sisyfusarbeid: zestig jaar Verenigde Naties

Paul Kennedy:

The Parliament of Man – Past, Present and Future of the United Nations.

New York: Random House, 2006; 361 blz.;

\$ 26,95; ISBN: 0-375-50165-7

'No one facing today's challenges would design the UN system as it currently stands.' Deze uitspraak deed de premier van Noorwegen, Jens Stoltenberg, op 9 november jl. in New York. Aanleiding was de presentatie van een rapport ter herstructurering van de ontwikkelingstaken van de Verenigde Naties.¹ Stoltenberg vervolgde: 'To leave [the UN] the way it is would mean giving in to short-term national and institutional interests.' Zijn uitspraak is koren op de molen van de Britse historicus Paul Kennedy, die in *The Parliament of Man* eveneens voor hervorming van de wereldorganisatie pleit. De constatering dat de VN-organisatie een produkt van haar tijd is, waarvan de houdbaarheidsdatum allengs dreigt te verstrijken, loopt als een rode draad door zijn boek.

De auteur van *The Rise and Fall of the Great Powers* (1987) werkte lang aan zijn 'intellectuele geschiedenis' van de VN. Kennedy, die aan Yale University doceert, maakte ten tijde van de vijftigste verjaardag van de VN (1995) al deel uit van een commissie die de toekomst van de organisatie tegen het licht hield.² Tien jaar later presenteert hij, vlak na de zestigste verjaardag van de VN, zijn overzichtswerk.

De titel, *The Parliament of Man*, verwijst naar het geschrift *Locksley Hall* van de dichter Tennyson uit 1837. Tennyson voorspelde dat, wanneer het wapengekletter eenmaal zou zijn verstomd, het gezond verstand de overhand zou nemen. In zijn rooskleu-

rige scenario zou een wereldfederatie de vrede bewaren, gestoeld op universeel recht. Tot op de dag van vandaag weerspiegelen de Verenigde Naties dit ideaal, of in ieder geval een aftreksel daarvan. Maar wat kan de organisatie bereiken, en wat niet, en hoeveel ruimte is er voor verbetering? Met deze vragen in het achterhoofd voert Kennedy ons langs zestig jaar VN.

Het eerste deel van zijn boek behandelt de ontstaansgeschiedenis van de VN. Om de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog aan internationale samenwerking te binden, moest een prijs worden betaald. Die prijs kwam in de vorm van een permanent lidmaatschap van de Veiligheidsraad, dat gepaard ging met een veto. Het veto belette de grote mogelijkheden definitief hun rug naar het wereldtoneel te keren. Zij bleven, zij het soms tandenknarsend, in de 'tent'. De stilzwijgende erkenning dat sommige staten meer gelijk zijn dan andere, is in Kennedy's ogen de olie die de motor van de VN draaiende heeft gehouden. Tegelijkertijd deelt hij de kritiek op de 'bevroren verhoudingen' in de Veiligheidsraad, en bestempelt hij het veto van de Permanente 5 als een *outrageous* anachronisme (blz. 51).

De Verenigde Naties kregen een breed mandaat mee: naast het verzekeren van vrede en veiligheid moest de organisatie zich toelagen op verbetering van levensomstandigheden en bevordering van mensenrechten. In deel twee (leeuwedeel van zijn werk) geeft Kennedy een overzicht van wat de VN in zestig bewogen jaren op deze diverse terreinen hebben bereikt. Hoewel de organisatie vele gezichten heeft, is de boodschap telkens dezelfde: grote dingen komen alleen tot stand als politieke wil aanwezig is. De organisatie is zo sterk of zwak als de

lidstaten haar maken, of het nu gaat om het uitvoeren van een Hoofdstuk VII-vredesoperatie, om het behalen van de Millennium-ontwikkelingsdoelen of om het bewaken van de onder de VN ressorterende mensenrechtenverdragen. Wat lidstaten in New York en Genève overeenkomen, kunnen zij thuis straffeloos aan hun laars lappen.

Tegenover elk succes dat de VN behaalden, kan Kennedy een mislukking stellen, met als tragisch dieptepunt de opeenvolging van noodlottige vredesoperaties in Somalië, Bosnië en Rwanda, in de eerste helft van de jaren negentig. Ondanks dit gemengde beeld is Kennedy's eindbalans positief: 'When all aspects are considered, the UN has brought great benefits to our generation and [...] will bring benefits to our children's and grandchildren's generations as well.' (blz. 290)

Om de missie van de VN te laten welslagen, is echter aanpassing vereist. In het derde en laatste deel van zijn boek, dat zich richt op de toekomst van de VN, bespreekt Kennedy een aantal hervormingsscenario's. Ook hier blijft hij dicht bij de realiteit: radicale voorstellen komen niet uit zijn koker (of het moet zijn dat de VN een eigen inlichtingendienst zouden moeten oprichten). Dat is jammer, want van een wetenschapsman mag een grotere portie gezonde creativiteit worden verwacht dan van de gemiddelde VN-diplomaat. Aan de andere kant is Kennedy realist genoeg om te weten dat haalbaarheid hét criterium is dat telt in VN-kringen. Aanpassing van het vetorecht is dan ook *nicht im Frage*.

Kennedy zet in op een geleidelijk proces van 'intelligent, piecemeal reforms' (blz. 278). Uitbreiding van het aantal zetels van de Veiligheidsraad (zodat deze in ieder geval aan

legitimiteit wint), het verbeteren van de operationele effectiviteit van vredesoperaties, een grondige revisie van de Algemene Vergadering en verbeterde coördinatie tussen de VN en de instituties van Bretton Woods (IMF en Wereldbank) zijn enkele richtingen die hij uitzet.

Met zijn aanbevelingen sluit hij aan bij een rijdende trein. Geen hogesnelheidslijn maar een boemel, het is niet anders. Kennedy zal met *The*

Parliament of Man geen geschiedenis schrijven, maar hij heeft wel een leesbaar overzicht geleverd, dat het functioneren (en het niet-functioneren) van de VN verduidelijkt.

Heleen E. Bakker

Noten

- 1 *Delivering as One, Report of the Secretary-General's High Level Panel*, New York: United Nations, november 2006.

- 2 *The United Nations in Its Second Half-Century: The Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations*, New York: Ford Foundation, 1995.

Heleen E. Bakker is als beleidsmedewerker verbonden aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij werkte van 2002 t/m 2005 op de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties in New York.

Sommige kernwapenstaten meer gelijk dan andere

Karel Koster (red.):

Nucleaire ontwapening: nog steeds een bittere noodzaak. Feiten en meningen over het nucleaire gevaar.

Utrecht: Nederlandse Vereniging voor Medische Polemologie, 2006; 175 blz.; € 15,-; ISBN: 90-7530-703-9

Zestien jaar na de Koude Oorlog lijkt de angst voor de nucleaire vernietiging uit de collectieve overlevering verdwenen. Wanneer er in de media of in politieke kringen al eens over atoomwapens wordt gesproken, dan gaat het steevast over de dreiging die uitgaat van de nucleaire ambities van de zogenaamde schurkenstaten. Het boek *Nucleaire ontwapening: nog steeds een bittere noodzaak* toont echter aan dat we hierdoor het bestaan van het kolossale vernietigingspotentieel van de vijf oorspronkelijke (Verenigde Staten, Groot-Britannië, Frankrijk, Rusland en China) en de drie onofficiële kernwapenstaten (India, Pakistan en Israël) uit het oog verliezen. De nucleaire arsenalen van deze landen zijn na de Koude Oorlog weliswaar gereduceerd, maar zeker niet uit de weg geruimd. De stuwkracht die vrijkwam na de Koude Oorlog, werd niet gebruikt om, in tegenstelling tot

wat met de biologische en chemische wapens geschiedde, een verbod op kernwapens af te kondigen. Integendeel, naast instandhouding van substantiële kernwapenarsenalen is men met het ontwikkelen van nieuwe kernwapensystemen en nieuwe nucleaire wapens doorgegaan.

Voor de betrokken landen blijven de kernwapens een essentieel onderdeel van hun strijdkrachten. Ook lijkt er de laatste jaren een doctrinaire verschuiving te hebben plaatsgevonden, waarbij sommige kernwapenstaten zich het recht van het *first use* toeëigenen. Zowel de Amerikaanse *Nuclear Posture Review* als de Franse *dissuasion du fort au fou* (afschrikking van de gek [= schurkenstaat] door de sterke [= atoomstaat]) maakt gewag van een preventieve actie, eventueel met inzet van kernwapens, wanneer de Verenigde Staten of Frankrijk zich bedreigd voelen door een ander land. Dit gaat in tegen de geest van de *advisory opinion* van het Internationaal Gerechtshof van 8 juli 1996, waarin het Hof stelt dat bedreiging met of gebruik van kernwapens in strijd is met het internationale recht. Toch zien de kernwapenstaten in dit advies geen juridische verplichting tot nucleaire ontwapening.

Bovendien wordt het streven van de internationale gemeenschap via onderhandelingen en samenwerking en door middel van verdragen de dreiging van nucleaire wapens uit te bannen, ernstig ondermijnd. Zo weigerden de Verenigde Staten het Teststopverdrag (CTBT) te ratificeren, en werd het Anti-raketenverdrag tussen de Verenigde Staten en Rusland in 2002 ontbonden.

Erger is dat het tweesporenbeleid waarin gedurende de Koude Oorlog nucleaire ontwapening gepaard ging met contraproliferatie, het laatste decennium verworden is tot een beleid van louter contraproliferatie. 'Ontwapening' en 'wapenbeheersing' verdwenen, in het bijzonder sinds het presidentschap van George W. Bush, steeds vaker uit het officiële discours. Het blikveld verschoof volledig naar het verhinderen van de verspreiding van kernwapentechnologie.

Deze ontwikkeling zet de werking van het Non-Proliferatieverdrag (NPV) op de helling. Koster gaat uitvoerig in op dit verdrag, dat in 1970 in werking is getreden en dat al die jaren de basis vormde voor het nucleaire debat. Artikel VI, waarin de verdragspartijen zich ertoe verbinden de kernwapenwedloop een halt toe te roepen en

op termijn te komen tot volledige nucleaire ontwapening, wordt door de Verenigde Staten én de andere kernwapenstaten naar de achtergrond geschoven.

Het eenzijdig beklemtonen van de artikelen I, II en III, die handelen over verspreiding van kernwapens, bracht de Verenigde Staten, hierin gevolgd door de EU3 (Groot-Britannië, Frankrijk en Duitsland), op ramkoers met Iran. Dit land werden de rechten van artikel IV van het NPV ontzegd, namelijk de onbeperkte toegang tot de voor kernenergie noodzakelijke technologie. Anderzijds sloten de Verenigde Staten een overeenkomst met India die voorziet in de levering van nucleaire technologie. Dit maakt pijnlijk duidelijk dat er twee soorten contraprolikeratie zijn, een harde ten opzichte van de Amerikaanse vijanden en een zachte voor de Amerikaanse bondgenoten.

Koster oordeelt dat de harde aanpak van Iran versus de toegeeflijkheid aan de drie niet-NPV-kernwapenstaten (India, Pakistan en Israël) wel eens de genadeslag voor het NPV kan betekenen. Deze ontwikkeling hoeft echter niet te verbazen, gezien de inherente tegenstrijdigheden van het NPV. Zo is de kwestie-Iran een treffende illustratie van de onmogelijke spagaat van het verdrag dat versprei-

ding van nucleaire energie toelaat, maar tegelijkertijd verspreiding van nucleaire wapens verbiedt. Beide zijn echter niet van elkaar te scheiden. De ontwikkeling van bijvoorbeeld het Franse kernwapen toont aan dat het civiele nucleaire programma de basis legt voor het militaire programma. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de NPV-toetsingsconferentie van 2005 op een mislukking is uitgelopen. De tegenstellingen tussen de kernwapenstaten en de andere landen is intussen zó groot geworden, dat de deelnemers het niet eens werden over een agenda voor de conferentie.

De tweeslachtigheid van het NPV, en bij uitbreiding van het volledige nucleaire discours, komt treffend tot uiting in de officiële Nederlandse politiek. Enerzijds bewijst de Nederlandse regering lippendienst aan de nucleaire ontwapening, maar tegelijk houdt Nederland als lid van de NAVO vast aan het *Strategisch Concept* van het bondgenootschap, waarbij ook nucleaire afschrikking hoort. Ook na de Koude Oorlog bleef de NAVO-kernzaak van Nederland pal overeind staan. Het *neither confirm nor deny*-voorlichtingsbeleid van de NAVO ten spijt, is het een publiek geheim dat de Amerikaanse kernwapens gewoon op de vliegbasis van Volkel blijven. Ook wordt het kernwapenbeleid

na het aantreden van de regering-Balkenende gedomineerd door de problematiek van contraprolikeratie en verliest nucleaire ontwapening terrein in officiële verklaringen.

Dit boek heeft de grote verdienste dat het ons attent maakt op de dreiging die uitgaat van de nog steeds indrukwekkende arsenalen van de kernwapenstaten. Ook de politieke en intellectuele vernauwing van het nucleaire debat moet in het oog gehouden worden door beleidsverantwoordelijken, academici en de brede *civil society*. Koster schrijft vanuit een grote idealistische zorg, zonder doof te zijn voor bijvoorbeeld de argumenten van diplomaat Chris Sanders, die een pragmatischer aanpak van landen als Iran en Noord-Korea bepleit. Ook de getuigenissen van andere deskundigen uit politieke en juridische kringen, alsmede uit de vredesbeweging, maken van dit boek een interessante en vaak verontrustende uitnodiging tot verder onderzoek.

Manuel Duran

Manuel Duran is als wetenschappelijk medewerker betrokken bij het Project Koude Oorlog van het Koninklijk Museum van het Leger en de Krijgsgeschiedenis te Brussel.

De spanning tussen vrede en gerechtigheid

Luc Huyse:

Alles gaat voorbij, behalve het verleden.

Leuven: Van Halewyck, 2006; 205 blz.;

€ 17,50; ISBN: 90-5515-775-9

Vlaamse academici lijken een bijzondere interesse aan de dag te leggen voor de internationale strijd tegen de

straffeloosheid. De Belgische ervaring met de zogenaamde 'Genocidewet', die de Belgische gerechten de bevoegdheid gaf *elke* dader van een ernstige schending van het internationaal humanitair recht te berechten, is daaraan niet vreemd. Afgelopen jaar werd bij *Acco Misdaden tegen de mensheid* (onder redactie van Jan Wouters en Bart Pattyn), een bunde-

ling van multidisciplinaire academische perspectieven op de strijd tegen de straffeloosheid, uitgegeven, terwijl Luc Huyse *Alles gaat voorbij, behalve het verleden* publiceerde bij uitgeverij Van Halewyck.

Luc Huyse is een waar instituut in Vlaanderen. De Leuvense rechts-socioloog staat al tientallen jaren geboekstaafd als een scherpzinnig

commentator van het Belgische politieke bedrijf. Hij deed onder meer onderzoek naar de naoorlogse repressie in België en publiceerde daarover *Onverwerkt verleden. Collaboratie en repressie in België 1942-1952* (Leuven: Kritak, 1991). Na deze publicatie verlegde Huyse zijn aandacht naar de omgang met het verleden in andere landen, in het bijzonder landen die zich hadden ontworsteld aan een dictatuur waarin grove mensenrechtenschendingen hadden plaatsgevonden. Dit onderzoek resulteerde in een aantal academische publicaties, en nu ook in het laagdrempelig Nederlandstalige boek *Alles gaat voorbij, behalve het verleden*.

Als socioloog is Huyse, op een terrein dat voornamelijk bezet is door juristen, bijzonder kritisch jegens de dominante rol die academische en NGO-kringen toemeten aan het strafrecht als verwerkingsmechanisme. Hoewel Huyse toegeeft dat er 'geen bruikbare routepanner' is voor het omgaan met een verleden van ernstige, door de overheid gestuurde misdaden, trekt hij fel van leer tegen het 'juridische fundamentalisme' dat in zijn ogen door bepaalde geleidingen van de straffeloosheidsbeweging gehuldigd wordt. Hij vindt geen bewijzen dat straftribunalen afschrikkend werken en dringt erop aan meer aandacht te hebben voor lokale strategieën. Zo staat hij niet afkerig tegenover de erkenning van lokale amnestieverlening aan daders indien dit de pacificatie en democratisering van een samenleving ten goede komt. Niettemin pleit hij ervoor de strafrechtelijke deur steeds op een kier te laten staan; bewarende maatregelen (opslaan van documenten en afnemen van getuigenissen) kunnen het mogelijk maken na verloop van tijd, wanneer de vrees voor terugkeer van de voormalige *junta* geweken is, een strafrechtelijke procedure te begin-

nen. In die context spreekt Huyse vol lof over de Argentijnse en Chileense ervaring. Argentinië en Chili wachten tot de democratie zich voldoende had genesteld, voordat magistraten overgingen tot de strafrechtelijke vervolging van de voormalige juntaleden. Het toeval wil dat een Chileense rechter tien dagen na de publicatie van Huyses boek oud-dictator Augusto Pinochet (eindelijk) in beschuldiging stelde voor verdwijningen en martelingen van gevangenen in het detentiecentrum Villa Grimaldi tijdens het militaire regime van 1973-1990.

Huyses boek wordt enigszins ontsierd door zijn ongenueerde uitvallen tegen de Verenigde Staten. Zo schrijft hij dat 9/11 'er de klok van de morele vooruitgang inzake mensenrechten [heeft] stilgezet, zelfs wat teruggedraaid', en dat de Verenigde Staten 'spastisch [reageren] op elke ontwikkeling die naar een internationale strafrechtsoorde leidt'. Deze opmerkingen bevreedden enigszins, omdat Huyse *zelf* geen voorstander van strafrechtelijke mechanismen is. Net als Huyse heeft de regering-Bush, voorheen bij monde van John Bolton, tot voor kort de Amerikaanse ambassadeur bij de VN, steeds lokale politieke oplossingen gepropageerd.

Toegegeven, de Amerikanen hebben het Internationaal Strafhof geprobeerd te ondermijnen, omdat ze vreesden dat dat Hof wel eens zijn rechtsmacht zou durven uitoefenen over Amerikaanse militairen. Nochtans hebben de Verenigde Staten steeds de internationale *ad hoc*-tribunalen gesteund, niet het minst financieel, en stonden zij onlangs toe dat de VN-Veiligheidsraad de situatie in Darfur naar het Strafhof verwees. Bovendien heeft in de Verenigde Staten elk slachtoffer van een ernstige mensenrechtenschending de mogelijkheid een civielrechtelijke aansprakelijkheidsclaim in te dienen

bij de federale rechter (op basis van de *Alien Tort Claims Act*), een mogelijkheid waarover Huyse zelf overigens lovend schrijft. Dat de Verenigde Staten de morele vooruitgang van de mensenrechten hebben teruggedraaid, is daarom op zijn minst een dubieus *statement*.

Alles gaat voorbij, behalve het verleden leest, zoals de omslagtekst het zegt, 'als het relaas van een persoonlijke expeditie in onbekend gebied'. De persoonlijke *touch* van het boek – Huyse deed zelf onderzoek in Zuid-Afrika, Ethiopië en uiteraard België – is in ieder geval een toegevoegde waarde ten opzichte van de reeks andere publicaties die over deze thematiek op de markt verschenen zijn. Huyses bekende prozaïsche en synthetische stijl maakt het geheel bovendien vlot leesbaar.

Een paar schoonheidsfoutjes niet te na gesproken (zo bestempelt Huyse het Internationaal Strafhof als een 'eigen gerechtelijk apparaat' van de Verenigde Naties, hoewel het er los van staat, en beschrijft hij een ontmoeting met Koning Boudewijn in 1994, daar waar de koning reeds het jaar voordien was overleden), is *Alles gaat voorbij, behalve het verleden* zeker een lezenswaardig boek voor de niet-ingewijde. Het boek reikt op zich zelf weinig originele inzichten aan, maar dat was wellicht ook Huyses bedoeling niet. Belangrijk is dat er in het Nederlandse taalgebied nu een boek op de markt is waarin de spanning tussen gerechtigheid en vrede op een vlotte en persoonlijke toon, maar toch genuanceerd, beschreven wordt.

Cedric Ryngaert

Cedric Ryngaert is plaatsvervangend docent volkenrecht aan de Katholieke Universiteit Leuven en is in opleiding tot magistraat.

China toch geen supermogendheid

Gustaaf Geeraerts & Jonathan Holslag:
Macht of mythe? Achter de schermen van
het Chinese groeiemirakel.

Brussel: VUBPRESS, 2006; 297 blz.;
24,95 euro; ISBN: 90-5487-400-7

China is in de mode, ook aan de universiteit. Heel wat academici, die dezer dagen ook commercieel (moeten) denken, hebben deze groei-markt ontdekt en trachten, door ook eens iets over China te plegen, een graantje mee te pikken. Ondergetekende pleit op dat vlak overigens niet geheel onschuldig. De auteurs van *Macht of mythe?* spelen in op deze trend, maar tegelijk onderscheiden ze zich ervan, op een positieve manier. Enerzijds zijn het beiden doorge-winterde China-kenners. Gustaaf Geeraerts heeft jarenlange ervaring in China en legt zich sinds lang vóór de huidige modetrend op het land toe. Jonathan Holslag is een bijzonder beloftevolle jonge onderzoeker, die al heel wat vooraanstaande publicaties over China op zijn naam heeft staan. Anderzijds nemen ze niet klakkeloos het heersende discours over China als de nieuwe wereldmogendheid over, maar bieden ze een originele, zeer kritische analyse van de opkomst van China.

Op het eerste gezicht lijkt China inderdaad de supermogendheid van de 21ste eeuw te worden. Maar is die macht wel op stabiele fundamenten gebouwd? In dit doorwrochte boek tonen de auteurs aan dat er heel wat redenen zijn om aan te nemen dat China weliswaar een grote *impact* zal hebben, maar waarschijnlijk *niet* de dominante wereldmogendheid van deze eeuw zal worden.

Een van de belangrijkste redenen waarop de auteurs wijzen, is de

enorme ongelijkheid binnen China. De grote kloof tussen *haves* en *have nots* veroorzaakt zowel politieke als economische problemen. Provincies voeren heuse handelsoorlogen tegen elkaar, terwijl de gewone bevolking steeds vaker protesteert tegen vooral de lokale overheid. Het centrale gezag in Beijing heeft noodgedwongen een prioriteit gemaakt van de ontwikkeling van het binnenland. Dat binnenland blijft in hoge mate een ontwikkelingsland, waar vele boeren min of meer in een overlevingseconomie leven, terwijl de economische groei vrijwel zonder stijging van de werkgelegenheid gepaard gaat. Dat betekent dan weer dat de binnenlandse markt erg beperkt is, waardoor China voor zijn economische ontwikkeling sterk afhankelijk is van het buitenland – een substantiële externe schok kan dan ook fataal zijn. Opmerkelijk is ook dat het Chinese energiegebruik onvoorstelbaar inefficiënt is. Binnenlandse maatregelen voor vergroting van de efficiëntie zouden de externe afhankelijkheid van China en de druk op de wereldenergiemarkt dan ook aanmerkelijk kunnen verminderen.

Natuurlijk heeft het toenemend gewicht van China als speler op het wereldtoneel een grote invloed, maar de auteurs wijzen erop dat die invloed niet mag worden overschat. China's buurlanden leggen hun eieren niet in één mand, maar knopen evengoed betrekkingen aan met staten als Rusland, India en Japan. Bovendien vormen andere buurlanden een gordel van instabiliteit rond China: Noord-Korea, Birma, Nepal. In de ontwikkelingslanden heeft China een groot, maar vaak ook minder interessant deel van de economische koek verworven (oudere industriële sectoren, bijna uitgeputte oliebron-

nen), terwijl het op de energie-markt ondanks alles nog steeds een kleinere speler is dan de westerse multinationale ondernemingen. Interessant is de kanttekening van de auteurs dat China de Derde-Wereld-landen bevestigt in hun traditionele rol van grondstoffenleveranciers. Hoewel China dus voor bepaalde regimes op korte termijn een objectieve bondgenoot is, doordat het weinig oog heeft voor mensenrechten en conditionaliteit, komt het Chinese handelsbeleid op lange termijn de ontwikkeling van de Derde Wereld niet ten goede.

Dat neemt niet weg dat dit Chinese beleid het EU-beleid, dat wél op conditionaliteit gebaseerd is, ondermijnt. Hoewel China en de EU vaak dezelfde termen hanteren, bijv. de behoefte aan multilateralisme, geven ze daar elk een andere invulling aan. Voor Europa betekent dit de creatie van sterke bovenstatelijke instellingen, die een eigen beleid voeren en toezien op en waar nodig ingrijpen in het beleid van staten. Beijing echter ziet multilateralisme meer als een forum voor dialoog om te vermijden dat het beleid van de staten, waar het zwaartepunt blijft liggen, zou botsen. De auteurs lijken echter te veel de 'realistische' toer op te gaan, wanneer ze, verwijzend naar Robert Cooper, operen dat er dan ook grenzen zijn aan de Europese 'postmoderne' strategie van multilateralisme. Ze pleiten voor een 'dubbele moraal', zodat de EU als ze handelt met 'moderne' staten, klassieke machtspolitiek kan voeren. De uitdaging is eerder de partners van de EU, waaronder China, ervan te overtuigen dat 'effectief multilateralisme', zoals begrepen door de EU, op lange termijn ook in hun belang is.

De auteurs geven dat deels zelf aan,

waar ze, wat de economie betreft, terecht de vraag stellen of het in de drang naar verhoging van onze concurrentiekracht wel gepast en *überhaupt* haalbaar is onze welvaartsstaat te ontmantelen, als je weet dat je toch nooit kunt concurreren met Chinese arbeidskrachten, die haast niets verdienen. Nivellering naar beneden leidt ertoe dat uiteindelijk iederéén slechter af is – de lange-termijndoelstelling moet zijn het lot van de Chinese arbeider te verbeteren, waardoor hij zijn werkgever automatisch meer kost

en de concurrentie eerlijker wordt. Op dezelfde manier moet op het meer algemene vlak de doelstelling zijn China te overtuigen van het belang van 'effectief multilateralisme'.

Geeraerts en Holslag zijn erin geslaagd een zeer bevattelijk en vlot leesbaar, doch niettemin zeer volledig en wetenschappelijk onderbouwd overzicht te geven van de positie van China in de wereld van vandaag. Het boek is een aanrader voor iedereen die geïnteresseerd is in de wereldpolitiek en in een kort bestek een

degelijke analyse wenst. Uitstekende literatuurtips wijzen de lezer naar andere interessante bronnen. Maar ook voor de specialist is dit boek, door zijn kritische en nuancerende analyse, die afwijkt van de *mainstream*, bijzonder lezenswaardig.

Sven Biscop

Prof.dr Sven Biscop is verbonden aan het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

Rol van Adenauer bij totstandkoming Verdragen van Rome

Mathieu L.L. Segers:

Tussen verzoening en verval. De nationale standpuntbepaling van de Bondsrepubliek Duitsland gedurende de beraadslagingen en onderhandelingen over de verdragen van Rome.

Nijmegen; Radboud Universiteit Nijmegen, 2006; proefschrift; 385 blz.; ISBN: 90-6464-006-8

Op 6 november 1956 komt een compromis tot stand tussen de West-Duitse bondskanselier Adenauer en de Franse regeringsleider Guy Mollet, dat de weg vrijmaakt voor ondertekening van de Verdragen van Rome op 25 maart 1957. De onderhandelingen die naar de gelijktijdige ondertekening van de verdragen over de EEG en de EURATOM moesten leiden, hadden toen maandenlang in een impasse gezeten. De standpunten binnen de West-Duitse regeringskringen, vooral over de instelling van een Europese Economische Gemeenschap, waren verdeeld. Adenauer had zich sinds de Akkoorden van Parijs in 1954, die de jonge Bondsrepubliek weer terug op het internationale toneel hadden gebracht, opvallend afzijdig gehou-

den. De Nijmeegse historicus Mathieu Segers gaat in zijn proefschrift de kwestie na waarom in deze passieve houding van Adenauer vanaf herfst 1956 verandering komt, die uiteindelijk in verrassende West-Duitse concessies tegenover Frankrijk culmineert en zo de weg vrijmaakt voor de Romeinse verdragen.

De gangbare handboeken over de geschiedenis van de Bondsrepubliek Duitsland maken van deze kwestie niet veel ophef. Eensgezind stellen Manfred Görtemaker en Edgar Wolfrum vast dat de West-Europese eenwording voor de Bondsrepubliek nu eenmaal de enige weg was om tot een zelfstandige buitenlandse politiek te kunnen komen. En ook in deze specifieke kwestie oordeelt Wolfrum dat Adenauer een actieve Europese politieke samenwerking nastreefde, met als kern een nauwe coöperatie tussen Frankrijk en Duitsland, om tot een tegenwicht tegenover de supermogendheden de Verenigde Staten en de Sovjetunie te komen. Wél bleven de protectionistische regelingen van de landbouw lange tijd een hinderpaal, maar ze werden uiteindelijk toch geaccepteerd om de koppeling tussen

de twee verdragen niet in gevaar te brengen. Voor West-Duitse belangen was op dat ogenblik het EURATOM-verdrag het belangrijkste van de twee ontwerp-verdragen. Adenauer achtte West-Duitse herbewapening en de integratie ervan in een West-Europees defensiesysteem essentieel. De passieve Amerikaanse houding in de Suez-crisis had zijn wantrouwen over de waarborgen voor Europese (en Duitse) veiligheid aangewakkerd. De toegang tot de ontwikkeling van kernenergie zag hij als van wezenlijk belang voor de West-Duitse veiligheid.

Ook aan de Franse kant speelden veiligheidspolitieke overwegingen bij de bereidheid tot concessies een grote rol. Adenauers bezoek aan de grote westelijke buurman kwam op het hoogtepunt van de Suez-crisis. Nadat Amerikaanse ondersteuning was uitgebleven, had Frankrijk gezichtsverlies geleden en zat het nu heel actueel met de vraag hoe betrouwbaar de Amerikaanse veiligheidsparaplu voor Europa wel niet was. Dit moest de Franse bereidheid tot sterkere integratie van West-Duitsland in een Europees veiligheidssysteem versterken.

Zo dringt zich een beetje de vraag

op waarom Segers zich met veel acribie aan de vraag wijdt of nu (veiligheids)politieke of economische overwegingen de doorslag hebben gegeven in de plotselinge bereidheid tot concessies aan West-Duitse kant. Dit des te meer, omdat hij aan het eind tot de conclusie komt dat er niets te falsificeren valt aan de standpunten van de handboeken. Segers plaatst zijn onderzoek uitgebreid in het kader van de oude discussie tussen 'traditionalisten' en de economisch georiënteerde 'revisionisten': 'Deze spitst zich toe op de vraag of de beslissingen van de betrokken staten, die hebben geleid tot Europese integratie, nu te verklaren zijn op grond van een veiligheidspolitieke strategie, of op grond van de binnenlandse economische belangen van die staten.' (blz. 1) De indruk ontstaat dat Segers – in ieder geval met betrekking tot zijn specifieke onderwerp – deze ver-

onderstelde kloof in de vakwereld niet alleen maar bovenmatig uitvergroot, maar in zijn schijnbare tegenstrijdigheid überhaupt zelf min of meer geconstrueerd heeft. Hij verleent op deze manier meer gewicht aan zijn onderzoek dan te rechtvaardigen valt.

Wél beschikken we met dit onder begeleiding van de Nijmeegse hoogleraar Bob Lieshout tot stand gekomen proefschrift nu over een zeer zorgvuldige analyse van de standpuntbepaling van de Duitse politiek in deze kwestie. Minutieus en met gebruikmaking van nieuw bronnenmateriaal volgt de auteur de Duits-Franse besluitvorming tussen juni 1954 en maart 1957. En hij komt aan het eind in de beantwoording van zijn onderzoeksvraag toch nog wel met wat nieuws. Na de constatering 'dat de traditionalisten in belangrijke mate in het gelijk gesteld dienen te worden', stelt hij vast dat de Suez-

crisis 'van doorslaggevende betekenis geweest (is) voor de totstandkoming van de Verdragen van Rome, maar wel om een geheel andere reden dan de traditionalisten denken. Onder druk van de Suez-crisis blijkt niet Frankrijk, maar de Bondsrepubliek Duitsland vergaande concessies te doen' (blz. 281). Het waren dus Adenauers zorgen, maar ook Adenauers visie van een sterkere rol van de Bondsrepubliek in Europa, die de EEG op weg geholpen hebben. Adenauer heeft in het Duitse kabinet duidelijk gemaakt dat 'der politische Zweck der Hauptzweck sei', en dit doel tegen de economische vleugel van zijn regering verdedigd. Deze vreesde niet ten onrechte, dat 'der eigentlich Zahlende ... immer Deutschland [sei]' (blz. 267).

Peter Groenewold

Dr Peter Groenewold is verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Zelfbeelden van Duitsers in Nederland

Mira Peeters-Bijlsma:

Duitsers in Nederland. Een onderzoek naar de verandering van de nationale identiteit van Duitse immigranten in Nederland.

Ubbergen: Tandem Felix, 2005; 208 blz.; 20,- euro;

ISBN: 90-5750-090-6

Integratie is tegenwoordig een belangrijke maatschappelijke en politieke kwestie. Niet-westerse maar ook westerse allochtonen hebben hiermee te maken wanneer zij in Nederland komen wonen. De grootste groep westerse allochtonen in Nederland zijn Duitsers (zo'n 100.000). Maar wie is dat eigenlijk, de Duitser?

Mira Peeters-Bijlsma's proefschrift belicht een deelaspect van integratie

van Duitsers, namelijk acculturatie, oftewel hoe Duitsers zich in hun nieuwe thuisland Nederland aanpassen. Een belangrijke rol hierin speelt verandering van de nationale identiteit. De centrale vraag die de onderzoekster in haar proefschrift poogt te beantwoorden, is hoe het komt dat Duitsers, wanneer zij eenmaal naar Nederland geëmigreerd zijn, zichzelf in meer of mindere mate identificeren met hun oude of juist nieuwe thuisland. Waarom zien sommige immigranten zichzelf nog steeds als Duitser, terwijl andere zichzelf het liefst omschrijven als Duitse Nederlander, Nederlandse Duitser of zelfs geheel als Nederlander? De mate en richting van deze identificatie noemt de onderzoekster 'nationale identiteit', oftewel de sociale en culturele identiteit, die bepaald

wordt door de cultuur van een land.

Volgens Peeters-Bijlsma vallen twee uiterste typen immigranten te onderscheiden: degenen die zich na immigratie nog altijd als Duitser beschouwen (c. 24% van de totaal 343 respondenten) en degenen die zich Nederlander zijn gaan noemen (c. 28%). De resterende groep laat zich niet in een van die twee typen plaatsen, maar noemt zichzelf Europeaan. Het verschil tussen de twee uiterste typen heeft volgens de onderzoekster vooral met het verloop van het immigratieproces en met een aantal achtergrondkenmerken van de immigranten te maken. Welke demografische kenmerken spelen een rol en welke factoren beïnvloeden het immigratieproces? De sterkste invloed op het veranderen van de nationale

identiteit heeft de verblijfsduur. Hoe langer een Duitse immigrant in Nederland woont, hoe meer hij of zij zal 'vernederlandsen'. Ook een lagere leeftijd, het hebben van een vrouwelijk geslacht, een lagere sociaal-culturele status en een positief beeld over Nederlanders dragen bij aan veranderen van de nationale identiteit in Nederlandse richting.

Het behouden van de Duitse identiteit wordt beïnvloed door een korte verblijfsduur in Nederland, het niet volledig beheersen van de Nederlandse taal, een grotendeels Duits sociaal netwerk, de verwachting ooit nog terug te keren naar Duitsland en het veelvuldig gebruiken van de Duitse media. Ook mensen zonder kinderen en degenen met een hoge sociaal-economische status behouden vaker de Duitse identiteit. Voor beide typen geldt echter, aldus de onderzoekster, dat hun positie in Nederland vaak dubbel aanvoelt en vol tegenstrijdigheden zit. Een groot deel van de migranten wil uiteindelijk dan toch het liefst zowel Duits alsook Nederlands zijn en kiest als het ware voor 'het beste van twee werelden'.

Een sterk punt van het onderzoek is de aandacht voor de Nederlands-Duitse relaties. Er is rekening gehouden met stereotiepe beeldvorming van Duitsers over Nederlanders en *vice versa*. Zo blijkt onder andere dat veelvuldig contact met andere Duitsers, vooral op het werk, een negatieve invloed kan hebben wat betreft stereo-

typevorming over Nederlanders. Opmerkelijk is ook dat een grote sociale acculturatie volgens de onderzoekster lijkt te leiden tot een negatiever beeld over Nederlanders. Met andere woorden, hoe langer een Duitser in Nederland woont en hoe aangepaster de immigrant is, hoe minder aardig hij of zij Nederlanders gaat vinden. Dat is des te meer bijzonder omdat het oorspronkelijk negatieve beeld van Duitsers over hun oude thuisland (door emotionele afstand?) gerelativeerd lijkt te worden en Duitsers juist positiever tegenover hun vroegere landgenoten gaan staan.

Het onderzoek van Peeters- Bijlsma analyseert dus een aantal interessante en soms voor de hand liggende punten als het gaat om het wel of niet behouden van de nationale identiteit. Er kunnen echter vraagtekens worden gezet bij het gebruik van nationale identiteit als basisconcept voor het hele onderzoek. Hoe ziet de Duitse nationale identiteit er dan eigenlijk precies uit? Is de nationale identiteit van een Beierse bierbrouwer wel te vergelijken met die van een Sleeswijk-Holsteinse visser? Nationale identiteit, zoals in het onderzoek vermeld, wordt vooral bepaald door de cultuur van een land. Wat betekent dat voor de verschillen van sociale en culturele identiteit tussen Oost- en West-Duitsers? Iemand uit de voormalige DDR heeft dan een Oost-Duitse nationale identiteit. In hoeverre komt die overeen met die

van iemand uit de vroegere BRD? Lijkt een Duitser uit Münster qua recente geschiedenis niet veel meer op iemand uit Enschede dan op iemand uit Dresden? Hier is in het onderzoek geen rekening mee gehouden. Het feit dat een grote groep ondervraagden in het onderzoek zichzelf Europeaan noemde en dus koos voor een 'geglobaliseerde' identiteit, bevestigt de aanname dat voor een bepaalde groep Duitse immigranten er niet zoiets als één Duitse nationale identiteit bestaat. Zij zullen zichzelf niet als vanzelfsprekend spiegelen aan de cultuur van één land.

Concluderend kan gezegd worden dat, hoewel het begrip nationale identiteit wellicht te generaliserend is gebruikt en niet ondubbelzinnig aangetoond kan worden dat er zoiets als dé Duitser en dé Duitse nationale identiteit bestaat, het onderzoek van Peeters-Bijlsma toch een genuanceerd en nauwkeurig beeld geeft van de processen die invloed hebben op de vraag waarom sommige Duitse immigranten hun nationale identiteit wél veranderen en anderen niet.

Inka Tetzlaff

Drs Inka Tetzlaff studeerde psychologie aan de Universiteit Leiden en de Universiteit van Amsterdam, specialisatie sociale psychologie. Zij is werkzaam als trainer/coach voor Impulsus Personal Quality & Results. Geboren in Erfurt, Thüringen, woont zij sinds 1996 in Nederland.

Vader en zoon Haushofer over het begrip geopolitiek

P. Pierik:

Karl Haushofer en het nationaal-socialisme.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt bv, 2006; 293 blz.; 26,95 euro; ISBN: 90-5911-376-4

De term 'geopolitiek' levert in Google 130.000 resultaten op, waarvan de eerste 100 grofweg doelen op de huidige politieke agenda's van landen als Rusland (Oekraïne, de Baltische Staten, de Kaukasus en Centraal-Azië), de Verenigde Staten (Irak en Afghanistan) en de Europese Unie

(Turkije). Verder duidt de term op thematiek aangaande energie (olie, gas, mineralen) en water, alsmede de rooftocht van *multinationals*. Enkele *hits* noemen geopolitiek in dezelfde adem als de politieke islam of landen in het Midden-Oosten. Maar opvallend is dat er maar een paar verwijzen

naar de oorsprong van de term 'geopolitiek', dat sinds de aanslagen van 11 september tot een veel gebruikt bijvoeglijk of zelfstandig naamwoord is verworven.

Het boek *Karl Haushofer en het nationaal-socialisme* schetst de bredere maatschappelijke en historische context waarin deze term geboren is. Auteur Pierik herinnert er terecht aan dat de huidige (her)opmars van de term 'geopolitiek' in een ander daglicht komt te staan als men naar de oorsprong van dit beladen concept kijkt, dat is voortgekomen uit de organicistische opvatting van naties. Hierin ging men ervan uit dat landen net als mensen een biologische levensloop hadden en opkomst, groei, bloei en sterven kenden. Deze ideeën vonden hun weerklink in de wetenschap en politiek, mede onder invloed van de filosoof Herder en de evolutionair bioloog Darwin, en in een later stadium de geografen Ratzel, Kjellén en Mackinder. Zoals Pierik over de geopolitiek in Duitsland treffend stelt: 'De beeldspraak was identiteit geworden. Geografie werd politieke geografie en politieke geografie baarde geopolitiek.'

Aan de hierdoor ontstane geopolitiek kleefden gevaren, zoals de geschiedenis ons leert. In de tijd waarin de naweën van de Vrede van Versailles een grote rol speelden en het Duitse volk zich in een delirium bevond waarin de angst voor de bedreiging van de Duitse 'cultuurbodem' groot was, leenden geopolitieke opvattingen zich ter (wetenschappelijke) legitiematie van (nationaal-socialistische) expansionistische plannen en een oorlogszuchtige politieke agenda. In dit spanningsveld ontstond de Duitse 'school' van de geopolitiek. De rol van de omstreden geopoliticoloog *Karl Haushofer* (grondlegger van de Duitse geopolitiek, 1869-1946) hierin was dubbelzinnig, aangezien hij ondanks zijn

geodeterminisme (waarin 'natuurlijke' grenzen belangrijk waren) een sterke leider als uitweg zag voor Duitslands machtspolitieke dilemma. Door sommigen wordt Haushofer niet voor niets als de 'Raspoetin' van Hitler geschetst, die hem ideeën over 'Lebensraum' in-fluisterde. Pierik – die overigens tevens auteur is van het eerder verschenen boek *Hitlers Lebensraum*, waarin Haushofer ook aan de orde komt – vindt dit te eenzijdig en radicaal en voert de tijdgeest en omstandigheden aan als excuus. Haushofer zou eerder een meeloper zijn dan een voorman. Het boek tracht in ieder geval eerdere mystificaties rond zijn persoon te ontzenuwen, zonder duidelijke invloed van Haushofer op Hitler en zijn ideeën te ontkennen.

Maar het boek is meer dan een uitgebreid onderzoek naar één man over wie de historiografie tegenstrijdige beelden bevat. Het geeft in heldere woorden een beeld van de tijdgeest en de nationale en internationale context waarin Duitsland zich bevond en biedt tevens een blik naar de toekomst, waarin de invloed van Haushofers ideeën in het recentere verleden aan de orde komen. Pierik vraagt zich terecht af of het begrip geopolitiek slecht een farce was, een hersenschim, of dat er voor dit concept nog een toekomst bestaat. De vaststelling dat in de Koude Oorlog, maar ook na 1989, ruimte bleef – hoewel in mindere mate in Duitsland zelf – voor geopolitieke denkbeelden, behoeft geen uitleg. Ook het feit dat in wetenschappelijke en journalistieke kringen de laatste jaren de term steeds vaker wordt gebezigd, is inmiddels geen verrassing meer. Maar de vraag in hoeverre dit nog met Haushofers ideeën te maken heeft, wordt wel erg kort door de bocht behandeld, in tegenstelling tot de onderbouwing die Pierik in de rest van het boek presenteert.

Dat neemt echter niet weg dat de schets van de oorsprong en context van de geopolitiek, de tijdgeest van het nationaal-socialisme in Duitsland en omgeving, alsmede de invloed van één man in een belangrijk historisch proces, enige actualiteitswaarde kan hebben. De achtergronden uiteengezet in dit boek zouden vooral aan het debat over de huidige geopolitieke ontwikkelingen een nieuwe (historische) impuls kunnen geven, alsmede de term geopolitiek in een ander daglicht kunnen stellen. Hierbij is de definitie van geopolitiek, zoals geformuleerd door Albrecht Haushofer, interessant: 'In het middelpunt van de geopolitiek staat niet de individuele mens maar de "politieke levensvorm" van de mens en zijn ruimtelijke omgeving. Het is van groot belang met terugwerkende kracht deze wisselwerking in de geschiedenis te bestuderen. De daaruit voortvloeiende nieuwe inzichten dienen te worden gebruikt voor het plannen van de toekomst.'¹ Dit boek draagt daar in ieder geval aan bij.

Susanne Kamerling

Noot

- 1 De zoon van Karl Haushofer – Albrecht – is altijd betrekkelijk kritisch geweest ten opzichte van het nazi-regime. Zodanig, dat hij de laatste jaren van de oorlog doorbracht in kamp Dachau en kort na het einde van de oorlog door een SS-commando is vermoord. Met Karl Haushofer zelf is het ook niet goed afgelopen. Op 10 maart 1946 heeft hij – samen met zijn vrouw – zelfmoord gepleegd.

Drs *Susanne Kamerling* is afgestudeerd in de politieke wetenschappen, specialisatie richting Internationale Betrekkingen. Ze hoopt dit jaar af te studeren in de sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam. Ze is momenteel als stagiaire verbonden aan het *Conflict and Security Programme* van het Instituut Clingendael.

Perry Pierik: Van Leningrad tot Berlijn. Nederlandse vrijwilligers in dienst van de Duitse Waffen-SS 1941-1945. Soesterberg: Uitgeverij Aspekt; 2002, derde geheel herziene druk (1995), 316 blz.; € 22,98
ISBN 90-75323-02-6

Deze studie omvat de geschiedenis van het Nederlandse legioen (later de brigade en ten slotte de divisie 'Nederland') van de Duitse *Waffen-SS*. Ongeveer 20.000 Nederlanders meldden zich aan voor de strijd 'tegen het bolsjewisme', waarvan het merendeel werd ingezet via het Nederlandse legioen. Bij hun intrede tot de *Waffen-SS* zwoeren de Nederlandse 'oostfronters' de volgende eed: *Ik zweer bij God dezen heiligen eed: dat ik in den strijd tegen het bolsjewisme den opperbevelhebber der Duitsche Weermacht, Adolf Hitler, onvoorwaardelijk zal gehoorzamen en als dapper soldaat bereid zal zijn, te allen tijde voor dezen eed mijn leven in te zetten.* De Oostfronters vormden overigens geen eenduidig gezelschap. Er was sprake van diverse stromingen: er hadden zich zowel 'voorstanders van de Dietse en Duitse gedachte, NSB'ers en Grootgermanen, opportunisten en avonturiers' aangemeld (blz. 9). In deze studie op basis van officiële documenten, archiefmateriaal en literatuur analyseert Pierik – in de context van het karakter en de 'ideologie' van de Duitse SS – achtergronden, motieven en militaire verrichtingen van de 'oostfronters' en beschrijft hij hoe het hun, in de zuiveringsperiode van na de oorlog, is vergaan. Zij stonden onder bevel van Duitse officieren; hun legioen kreeg tegen het einde van de oorlog de divisiestatus. Teruggeworpen richting Berlijn, ging deze divisie in 1945 'roemloos ten onder'. (F.v.d.B.)

Wyn C. Bowen: Libya and nuclear proliferation. Stepping back from the brink. Londen: *International Institute for Strategic Studies*, 2006 (*Adelphi Paper 380*); 104 blz.; \$ 26,=
ISBN 0415412382

De Libische dictator Moammar Gadhafi heeft sinds zijn staatsgreep in 1969 een merkwaardige conductestaat opgebouwd: tot begin jaren negentig steunde hij diverse terreurbewegingen in de hele wereld en deed hij onverholen pogingen in het bezit te komen van massavernietigingswapens. De afgelopen jaren toonde Libië echter een radicale ommezwaai. In plaats van steun aan terreurgroeperingen ging het land samenwerken met het Westen in de strijd tegen moslimfundamentalistische terroristen; internationale waarnemers werden verwelkomd om met eigen ogen te aanschouwen dat Libië alle massavernietigingswapens heeft afgezworen. Wyn Bowen, hoogleraar Internationale Veiligheid aan King's College in Londen, richt zich vooral op één soort massavernietigingswapen, nl. de nucleaire variant. Gedetailleerd beschrijft hij de pogingen die Libië de afgelopen decennia ondernam om (benodigdheden voor) nucleaire wapens te verwerven. Ondanks diverse successen op deelgebieden is het Libië nooit gelukt metterdaad te komen tot iets wat het predikaat 'kernwapen' verdiend zou kunnen hebben. Bowen gaat ook in op de ontwikkelingen die leidden tot de verrassende ontmanteling van het Libische kernprogramma. De aanleiding daartoe vindt hij vooral in de zware (economische) sancties die het land door de internationale gemeenschap kreeg opgelegd, toen begin jaren negentig bleek dat de Libische geheime dienst schuldig was aan de bomaanslag op een passagiersvliegtuig boven het Schotse

plaatsje Lockerbie. De ontwikkelingen in het nucleaire beleid dat Gadhafi de afgelopen 35 jaar voerde, worden bondig en duidelijk beschreven, met overtuigende analyses van de Libische drijfveren. Jammer is wel dat hij het internationale beleid jegens Libië nauwelijks spiegelt aan het beleid richting vergelijkbare 'schurkenstaten' – als hij zich daar in de laatste paar pagina's alsnog aan waagt, doet hij dat zo oppervlakkig, dat een wat onbevredigd gevoel achterblijft. (S.v.d.M.)

NCSTE (China) & IOB (Netherlands): Country-led Joint Evaluation of the ORET/MILIEV Programme in China. The development and environment related export transactions programme. Amsterdam: Aksant Academic Publishers; 2006; 200 blz.; 19,90 euro
ISBN-10: 90-5260-143-7, ISBN-13: 978-90-5260-143-4

China is een van de belangrijkste ontvangers van schenkingen in het kader van het ORET/MILIEV-programma: OntwikkelingsRelevante Export-Transacties en Milieu en Economische Verzelfstandiging. Via dit programma verleent de Nederlandse overheid (het ministerie van Buitenlandse Zaken) schenkingen en commerciële leningen op de export naar ontwikkelingslanden met betrekking tot kapitaalgoederen, diensten of infrastructurele werken. Het ondersteunt hiermee bedrijven die actief willen zijn in ontwikkelingslanden en bevordert tegelijkertijd het investeringsklimaat door het faciliteren van investeringen in infrastructuur. Dit boek presenteert de evaluatie van 84 projecten die in de periode 1993-2001 zijn gestart binnen het ORET/MILIEV-programma in China (totale waarde van de schenkingen: ruim 208 miljoen euro, totale transactiewaarde: ruim 473 miljoen

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Sico van der Meer (S.v.d.M.), wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); Maaïke Heijmans (M.H.), japanologe, verbonden aan het Azië-programma van Instituut Clingendael; Milou Verhey (M.V.), studente geschiedenis en internationale organisaties en betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en stagiaire bij de eindredactie van de *Internationale Spectator*; Maarten G. Barends (M.G.B.), jurist en werkzaam voor de Verenigde Naties; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

euro). Benadrukt wordt dat de samenwerking van donor en ontvanger van de gelden deze evaluatie uniek maakt. Deze samenwerking is een poging te breken met de zelfbevrediging van de meeste evaluaties van ontwikkelingshulp: het bevestigen van de eisen van de donor. Geconcludeerd wordt dat de algehele uitvoering van het programma bevredigend is. Het levert een waardevolle bijdrage aan China's ontwikkeling en biedt kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in China. Het programma blijkt echter niet echt gericht op specifieke ontwikkelingsvraagstukken – vooral ondersteuning van China's ontwikkelingsstrategie voor het westen van het land – en tekort te schieten in effectiviteit. Aan de hand van de bevindingen worden aandachtspunten voor de toekomst geformuleerd. (M.H.)

Derek Johnson & Mark Valencia (red.): Piracy in Southeast Asia. Status, Issues, and Responses.

Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2005; xx + 174 blz.; \$ 26,90.

ISBN 981-230-276-X (326-X) (e-mail: publish@iseas.edu.sg)

In deze bundel wordt de toenemende piraterij in de internationale en territoriale wateren en in de havens in het Zuidoost-Aziatische zeegebied, alsmede het gevaar van maritiem terrorisme ('a threat with potentially horrific consequences') aan de orde gesteld. Wetenschapslieden uit Australië, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten (Hawaii), Indonesië, Nederland (Erasmus Universiteit) en Singapore werkten aan de bundel mee. Na een inleidend artikel, waarin kwesties als definitie van piraterij, de wortels, de hedendaagse omvang, vormen en

bestrijding ervan aan de orde komen, worden deze aspecten in acht essays uitgewerkt. Zo worden onderwerpen als de koppeling van piraterij aan terrorisme, het beleid tegen piraterij, de internationale (zeer tekort schietende) samenwerking en de rol van Japan behandeld. De bundel besluit met een agenda voor verder onderzoek. Nader inzicht in wat piraterij is en hoe zij kan worden bestreden, is nodig. En: '[w]hy is it so difficult to forge co-operation in suppressing piracy': bestrijding is alleen maar mogelijk via regionale samenwerking. Een ander punt van onderzoek is die naar de mogelijke versmelting van piraterij en terrorisme. En welke positieve of negatieve invloed kan daarvan uitgaan op regionale samenwerking? Wordt die bevorderd 'in terms of stimulating political co-operation, and in terms of legal and physical responses?' Tevens dient men te werken aan een 'criminologie van piraterij' en zich te richten op de economische aspecten (blz. 163-164). (F.v.d.B.)

Bob Woodward: State of Denial.

New York e.a.: Simon and Schuster, 2006; xiv + 560 blz.; \$ 30,= ISBN 0-7432-7223-0 (4)

State of Denial is het derde boek van Woodward (verbonden aan de *Washington Post*) over de handel en wandel van de regering-Bush – deze keer geheel gewijd aan de oorlog in Irak. Woodward's analyse is gebaseerd op interviews met de leden van Bush' Nationaal Veiligheidsteam en met vertegenwoordigers van de Amerikaanse overheid die zich bezighielden met de militaire, diplomatieke en 'intelligence'-kant van de oorlog. Tevens raadpleegde hij de officiële documenten. Hoewel, zo schrijft hij,

zijn boek vrijwel geheel berust op eigen reportages en interviews, heeft hij veel gehad aan het werk van de grote groep verslaggevers en auteurs die, onder moeilijke omstandigheden en hun leven riskerend, over de oorlog rapporteerden. Woodward gaat diepgaand in op de wijze waarop de regering-Bush constant de waarheid over Irak verloochende, niet alleen tegenover het publiek en het Congres, maar waarschijnlijk hield men ook zichzelf voor de gek. Woodward gaat na hoe de regeringsbeslissingen, op basis van idealisme, arrogantie, incompetentie, en vaak ver verwijderd van de realiteit, tot stand kwamen. Hoe men opereerde nadat de oorlog was afgelopen; wat de rol was van mensen als Cheney en Rumsfeld (en niet te vergeten Kissinger, die optrad als persoonlijk adviseur van Bush); en ten slotte hoe de machtsverhoudingen binnen de regering-Bush zich in de loop van de tijd ontwikkelden. Het resultaat van de oorlog in Irak dringt door. Geclassificeerde rapporten meldden in juni 2006 dat er in Irak sprake was van een steeds hoger niveau van geweld, dat de 'insurgency was strong and sustainable' en dat de gebezigde strategie kennelijk niet werkte. En dit na twee jaar 'training, equipping and funding 263.000 Iraqi soldiers and police'. Er is sprake van een toeloop van buitenlandse radicale islamisten in Irak en van een Irakees volk dat wenst dat de Amerikaanse soldaten vertrekken. In de aanloop naar de verkiezingen van november 2006 kwam Bush' strategie echter nog steeds neer op 'ontkenning', aldus Woodward. Bush' nationale-veiligheidsadviseur wilde begrijpelijkerwijs de verkiezingen winnen en beantwoording van vragen over Irak was 'conspicuously inconsistent with that goal. The strategy was denial.' 'With

all Bush's upbeat talk and optimism, he had not told the American public the truth about what Iraq had become.' (blz. 491) (F.v.d.B.)

Jos van Beurden: Sudan. (Landenreeks).

*Amsterdam: KIT Publishers, 2006; 126 blz.; € 14,50
ISBN 90-6832-423-3*

De *Landenreeks*, een gezamenlijke uitgave van het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) en Oxfam Novib, verschaft al tientallen jaren betrouwbare en toegankelijke informatie over landen die, door de bank genomen, op maar weinig aandacht van de Nederlandse media kunnen rekenen. Eind vorig jaar verscheen de herziene versie over Sudan, het grootste land van Afrika ('op het kruispunt van Afrikaanse en Arabische culturen'), dat in het Westen voornamelijk het nieuws haalt vanwege alle oorlogen en hongersnoden die het land teisteren. Gelukkig laat auteur Jos van Beurden ook de vele andere, positieve kanten van Sudan zien. Zijn kleurrijke beschrijving van het veelzijdige landschap ('als automotoren zijn uitgezet of het vliegtuigje dat je ergens heeft afgezet weer vertrokken is, dan kan het heel, heel stil worden'), en de verschillende bevolkingsgroepen en hun gemeenschappelijke geschiedenis loopt soepel over in de meer 'vertrouwde' onderdelen over de Sudanese politiek ('ingebakken ongelijkheid'), de al tientallen jaren woedende burgeroorlog tussen Noord en Zuid, die aan meer dan twee miljoen mensen het leven heeft gekost, en het gruwelijke conflict in Darfur, dat in 2005 door de VN als 'the worst humanitarian crisis in the world' werd bestempeld. De positieve aandacht is terecht, want ondanks alle oorlog en ellende is Sudan een

prachtig land met een rijke historie en, wie weet, een zonnige toekomst. De (aantrekkings-)kracht van Sudan zit hem in de diversiteit van de mensen, hun warmte en gastvrijheid, hun aanstekelijke levenslust en enorme veerkracht, en dat is in het boekje van Van Beurden (geïllustreerd met prachtige foto's van Roel Burgler) heel erg voelbaar en herkenbaar. Zijn taalgebruik is levendig en verfrissend ('de gebouwen zijn niet oud, maar geluiden, geuren en gedrang zijn van alle tijden'), en de hoeveelheid informatie is ronduit overweldigend. Enkele rare missers, zoals 'er zijn in Darfur zoveel oorlogsmisdaden gepleegd dat het Internationaal Strafhof in Den Haag een Darfur Tribunaal opzette', zij hem daarom meer dan vergeven. (M.G.B.)

**Nederland en Australië 1606-2006.
De viering van 400 jaar betrekkingen.**
*Canberra: Wilton Hanford Hanover, 2006; 40 blz.;
ISBN: 1-920959-70-X*

Dit tweetalig boekje ter gelegenheid van 400 jaar betrekkingen tussen Nederland en Australië betreft een gezamenlijke publicatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Handel van Australië en het ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland. In 1606 landde de bemanning van het Nederlandse schip *Duyfken* op het schiereiland Cape York. De expeditie van Duyfken was het begin van vier eeuwen contact van Nederlanders met Australië, eerst met de inheemse bevolking en later met de kolonisten en hun afstammelingen. Vier aspecten van het historische contact komen in deze publicatie in het bijzonder naar voren: de rol van de Nederlandse zeevaarders bij het in kaart brengen van Australië; de wederzijdse hulp tijdens de Tweede Wereldoorlog; de Nederlandse migratiegolf naar Australië

in de jaren na de oorlog; en, tot slot, de actuele bilaterale betrekkingen. De huidige relatie tussen beide landen is veelzijdig. Naast politieke en economische contacten bestaan er ook nauwe maatschappelijke banden: bijna 300.000 Australiërs hebben Nederlandse voorouders. De tekst wordt aangevuld door een grote hoeveelheid afbeeldingen, waaronder 17de-eeuwse kaarten van Australië en foto's van recente politieke ontmoetingen tussen vertegenwoordigers van beide landen. (M.V.)

Ton Nijhuis

evaluates the first year of the new German government, a coalition of the Christian and Social Democratic parties (CDU and SPD), led by Chancellor Angela Merkel (CDU). Merkel's foreign policy has made a sweeping change from that of her predecessor Schröder and has been quite successful so far. She managed to improve relations with the United States, adopted a more critical attitude towards Russia, while the ardent relationship with France was restored to normal proportions. As far as domestic policy is concerned the Merkel government showed much less decisiveness. The positive trend in the German economy cannot be attributed to Merkel's policy, while the support of the German citizens has dropped dramatically. Merkel's reaction in this respect is to concentrate on the international scene, and with the German Presidencies of both the European Union and the G 8 this might just be the opportunity she needs.

Dries Lesage

looks forward to the role Germany will play as President of the G8 in 2007. In October 2006, the government of Chancellor Merkel presented the Presidency agenda, which appears much more down to earth than that of the 2006 Presidency of Great Britain. It is Merkel's aim to put more emphasis on 'growth and responsibility' regarding the world economy as well as in relation to Africa. Merkel's agenda reflects German fears over the recent overambitious development of the G8, in particular during the British Presidency. Moreover, Blair's wish to expand the G8 to a G13 is not shared by Merkel.

Said Rezaiejan

argues that German foreign policy towards the Russian federation is facing a crisis in relation to its concept of 'civilian power'. This normative aspect of Germany's post-war foreign policy aims to strengthen the rule of law at the international level and to promote social equity and sustainable development. Its final goal is to civilise international relations. Under Gerhard Schroeder's pro-Kremlin policy the concept has lost its credibility. In the author's view Angela Merkel must give priority to strengthening the foundations of the German foreign policy's civilising power. This implies a more critical stance towards Vladimir Putin's Russia.

Dirk Rohtus

looks at German policy towards the Middle East. The Federal Republic participates in the Unifil peacekeeping-mission with the German navy controlling the territorial waters of Lebanon. Angela Merkel argues that Germany is obliged to do so as the right of Israel to exist is an element of German *Staatsräson*. But this German engagement, with its reminiscence to the times when the German Empire was active in the Middle East with the *Bagdadbahn*, does not constrain itself to defending Israel. It is also about defending the values that liberal democracies share in their fight against fundamentalism.

Jacco Pekelder

gives an overview of the policies the federal government in Germany has developed to counter the threat of international terrorism after 9/11. In part, Germany was able to build on past experience and existing laws dating back to the struggle against homebred left-wing terrorist groups in the 1970s. German policymakers might nevertheless repeat some of the mistakes that were made in those days. Apart from this, lessons learned from the Nazi past which are incorporated in German constitutional law have also influenced counter-terrorist policies as Germany's federal constitutional court has outlawed some of the measures after they had already passed parliament and had been put into practice. The government in office in Berlin suggests amendments to the constitution should overcome these difficulties.

Kees van Paridon

surveys Germany's economic situation. After a long period with slow growth, high unemployment and major budget deficits, the German economy last year showed surprisingly strong signs of recovery. This coincided with the start of the new Merkel government, a broad coalition between CDU/CSU en SPD. Is this just coincidence, or has something fundamentally changed? Even though the economic performance of Germany, both East and West, has been below average for the last 15 years, this did not result in major policy changes for a long time. It was only in 2003 that Schröder came up with his *Agenda 2010* including adjustments regarding the labour market and social security. The Merkel government has brought about some relevant policy changes (pension age, planning new federal decision-making structures) as well, but also some proposals (financing of health care, lower

business taxes) which met considerable criticism. Moreover, so far the results have been rather meagre regarding the many structural problems the German economy faces. This government has not been able to use the current upswing for more urgent policy changes. Hopefully the Merkel government will use the next three years to fill this gap, but the ongoing fights between CDU/CSU and SPD (more outside than inside the cabinet) and the struggles within some parties indicate that this process will not be easy.

Christoph Tönjes

surveys Germany's energy policy in 2007. Germany is probably one of the most interesting European countries when it comes to energy policy. The author briefly sums up the various current policies relating to German energy supplies and gives an outlook on what to expect from Germany in this respect against the backdrop of the German EU and G8 Presidencies in 2007. Germany implements many measures at home, such as supporting domestic renewable energy production, promoting energy efficiency and restricting the use of nuclear power. Energy policy is often closely linked to industrial policy. However, relations with energy exporting countries, in particular Russia, will remain a very important point of attention for the German government. Germany faces the challenge of concurrently pushing forward a common EU energy policy while avoiding to displease EU partners by strong bilateral German ties with important energy producing countries, especially Russia.

Edith Driekens, Myriam Martins Gistelink & Bart Kerremans

deal with the election of Panama as non-permanent member of the United Nations Security Council from 2007 onwards. This was a big surprise since Venezuela and Guatemala were the initial favourites for this position. The anti-American stance of Venezuelan president Hugo Chávez and the active role the Bush administration played in the pro-Guatemala campaign resulted in circumventing both states and in the choice by the Group of Latin American and Caribbean Countries for Panama as its representative.

Jan Marinus Wiersma and Kati Piri

discuss the EU-US cooperation in the fight against international terrorism and the lack of democratic oversight in this field. While the US detention policy in Guantánamo is heavily criticized by the EU, the media reported that European countries have cooperated with the CIA in the secret detention and

'extraordinary rendition' of terrorist suspects. These allegations led to the European Parliament setting up an investigation. Although EU governments showed a lack of cooperation, judicial and parliamentary inquiries in member states have come up with evidence of collaboration in individual cases. Based on confidential information provided to the EP, there are indications that the EU may have cooperated in the illegal renditions on a structural basis. To ensure that such breaches cannot take place in the future, control over European airspace and the democratic scrutiny over secret services need to be reinforced. On EU-level there is a lack of effective oversight of the agreements made in the transatlantic dialogue. Strengthening the EP's right of inquiry is therefore essential.

S.W. Couwenberg

states that the Israel-Palestine conflict has been conceived as the last colonial war, a late echo of European colonialism. The return of Jews from Europe and other parts of the world to Israel has been interpreted as a specific expression of internal colonialism and as such comparable with internal colonialism in South-Africa under apartheid. Like that apartheid regime, the state of Israel shows in its basic structure and policy several clear ethno-nationalistic and colonial characteristics, such as its exclusive Jewish character, structural discrimination of the Arabs living in Israel, colonization and territorial expansion via the settlements policy, expropriation of Palestinian land, impediment of the freedom of movement of Palestinians, economic blockades, etc. The connection of all these facts with the practice of the apartheid regime has been observed and criticized by prominent anti-apartheid fighters, such as the South African archbishop Desmond Tutu and the South African professor of international law John Dugard, since 2001 the special reporter of the United Nations for human rights in the occupied Palestine territories. Israel was also one of the last allies of the apartheid regime and was doing business with this regime, despite UN sanctions, and was never criticized on this point. How to explain the different way Israel is treated, compared with other countries? In this article the attention is drawn to a strategic, a moral and a political explanation. A very important factor undoubtedly has to do with the history of humiliation and repression of Jews in the Christian western world and the holocaust as the most extreme expression of that repression. Another explanation may be found in the excessive influence of the Israel lobby in the United States on American Middle-East policy.