

Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 1 - januari 2008

Clingendael en Spectator belichten kwart eeuw in vijven

Capaciteit voor vredesmissies stuit op grenzen

Groter Europa, opstandiger Nederland



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.

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, E. Driessens, P. van Ham,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop, W. Hout,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,
J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier € 59,00
Instelling € 70,00
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 85,00
Instelling € 97,00
Student € 69,00

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

Derrick van der Geest, Jurriaans Lindenbaum
Grafimedia, Amsterdam

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.

Een kwart eeuw Instituut Clingendael

Tot 25 jaar geleden werd de *Internationale Spectator* uitgegeven door het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ). De *Internationale Spectator* werd met de fusie van vijf Haagse instituten op het terrein van de internationale betrekkingen, die leidde tot het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, een uitgave van het Instituut Clingendael. Vandaar dat het maandblad met ingang van de 37ste jaargang in januari 1983 onder de hoede kwam van het nieuwe instituut – dat was ook de maand dat de medewerkers van de gefuseerde instellingen het net gerestaureerde pand betrokken. Ook de redactie werd in het *Huys Clingendael* gevestigd. De directeuren van Clingendael zouden voortaan ook hoofdredacteur van de *Internationale Spectator* zijn.

Het zilveren jubileum van het Instituut zal het gehele jaar 2008 worden gevierd. In deze eerste aflevering van de 62ste jaargang geeft het maandblad een startschot, na het *Ten Geleide* van de bestuursvoorzitter B.R. Bot, met vijf artikelen van de hand van drie oud-hoofdredacteuren (J.L. Heldring, J.J.C. Voorhoeve en A. van Staden), een oud-adjunct-hoofdredacteur (S. Rozemond) en de huidige hoofdredacteur (J.W. de Zwaan). Zij nemen elk relevante thema's uit een periode van vijf jaar voor hun rekening, een tijdvak dat geheel of gedeeltelijk samenviel met de periode waarin zij zelf bij de redactie betrokken waren.

COLUMN

Bernard Bot

Clingendael: denken, doen en
durven 1

ARTIKELN

BIJ EEN KWART EEUW

CLINGENDAEL: BLIK OP VIJF MAAL VIJF JAAR

J.L. Heldring

1983-1987 Barometer van het
wereldtoneel: nadagen van de
Koude Oorlog 3

Sam Rozemond

1988-1992 Over de perplexe
wetenschap: tussen de Muur, de
Golf en Maastricht 5

J.J.C. Voorhoeve

1993-1997 Beveiligde Humanitaire
Gebieden? 11

A. van Staden

1998-2002 Op de boulevard van
een gebroken droom: het uitblijven
van een nieuwe wereldorde 14

Jaap W. de Zwaan

2003-2007 De Europese Unie:
uitgebreid en hervormd, ook
voorbereid op de toekomst? 19

Jair van der Lijn

Grenzen aan de Nederlandse
capaciteit voor deelname aan
vredesoperaties 26

Emmy Hermans

Verbindings- en
Waarnemingsteams in Bosnië 32

Jos de Beus

Groter Europa, opstandiger Neder-
land: opheffing van eurosceptis in
een conservatieve tijd 37

OPINIE

Michiel Kramer

Saakasjvili en Georgië: doornen
van de Rozenrevolutie 42

BOEKBESPREKINGEN

Peter Volten over

Onder professoren 44

Barbara Oomen over

*Vredesopbouw is meer dan
waarborgen veiligheid* 45

Menno Kamminga over

*Rechtvaardigheid van de
hedendaagse oorlog* 47

Tom Casier over

*Centraal-Azië: nieuw toernooi
der schaduwen?* 48

Henk de Haan over

*Amerika's topbankier blikt
terug* 50

Annemarieke Vermeer-Künzli over

*Handboek internationaal recht
als verzameling in delen* 52

Frederik Verleden over

*Vlaamse, Waalse en Belgische
identiteit* 54

Ben de Jong over

*Onze eigen geheime dienst in
Koude-Oorlogstijd* 56

SIGNALEMENTEN

SUMMARIES

58
60

Clingendael: denken, doen en durven

Bij de 25ste verjaardag van Instituut Clingendael past allereerst een gelukwens. Met enige trots mogen we vaststellen dat deze denktank inmiddels is uitgegroeid tot een merknaam. Op grond van kwaliteit en omvang van activiteiten op velerlei terrein heeft Clingendael bijgedragen aan de vorming van Nederlands buitenlands beleid. Dat past ook in de doelstelling die het zich voor de komende jaren heeft gesteld, namelijk te fungeren 'als een denktank die in een doorlopend veranderende mondiale omgeving politiek-maatschappelijke ontwikkelingen vroegtijdig onderkent en analyseert'. Tezelfdertijd zou dit Instituut nog iets meer internationaal profiel kunnen krijgen. Deze ambitie was ook destijds al aanwezig. Er werd toen gezinspeeld op de mogelijkheid een 'waardige pendant te scheppen voor toonaangevende instellingen buiten de grenzen'. Zou hier niet een schone taak voor de toekomst liggen?

Daarop aansluitend dringt zich onwillekeurig de vraag op, hoe nu verder? Kan een instelling als Clingendael nog een nuttige bijdrage leveren aan het onderzoeken van en het denken en communiceren over buitenlands beleid? Die vraag is pertinent in een wereld waar de traditionele beperkingen van geografische grenzen en tijd door globalisering, de 24-uurs-economie en internet bezig zijn te verdwijnen. Zal het Instituut op de wat langere duur toch het onderspit moeten delven, zoals zovele andere adviesorganen en instellingen? Zeker nu iedere burger of beleidsmaker met een druk op de computer toegang heeft tot alle beschikbare informatie over willekeurig welk internationaal onderwerp ook? En sterker nog, nu iedereen een pasklaar antwoord schijnt te hebben voor ieder probleem dat zich aandient? Soms lijkt het wel alsof het aantal 'dominees' met uitgesproken meningen nog steeds toeneemt, terwijl de pragmatische 'kooplieden' te zamen met onze economische kroonjuwelen naar het buitenland verdwijnen.

Maarten Brands formuleerde de vraag naar het nut van een instelling als Clingendael vanuit een andere invalshoek. Hij merkte in dit blad al in augustus 1982 op dat 'Nederlandse politici weinig geïnteresseerd zijn in de diensten van een goed geëquipeerd instituut voor internationale studiën'. De afgelopen periode heeft bewezen dat deze zienswijze maar ten dele waar is. Inderdaad, politici hebben in de praktijk weinig tijd voor lijvige studies. Maar beleidsambtenaren die de

koers voorbereiden, nemen wel degelijk kennis van het werk van Clingendael. En generaties jonge ambtenaren en diplomaten, veelal ook uit andere landen, hebben terdege geprofiteerd van dit kenniscentrum. Op het terrein van energie en veiligheidsbeleid verschijnen bijvoorbeeld regelmatig verhelderende studies die ook gretig aftrek vinden bij het bedrijfsleven.

Ik denk daarom dat een wetenschappelijk instituut als Clingendael ook in de toekomst zijn waarde zal blijven ontleen aan objectief onderzoek en het vermogen de steeds aanzwellende informatiestroom als het ware tot dossierklare brokken te verwerken. Bijdragen waarvan beleidsmakers kunnen profiteren doordat deze onderzoeken en beleidsdocumenten objectieve analyses, aanbevelingen en scenario's bevatten. Clingendael zal daarbij de ogen niet kunnen sluiten voor de praktische aspecten van onderzoek: het leveren van doelgerichte bijdragen voor rationele besluitvorming. Want een corrigerende stroom van informatie zal altijd van belang blijven. Dit als een tegenpool voor 'the wisdom of the crowd'. Die wordt in deze tijd van toenemend populisme immers maar al te snel als opperste wijsheid beschouwd en als leidraad genomen voor het korte-termijndenken. Goed beredeneerde informatieverschaffing is en blijft dus een taak voor het Instituut. Daaraan kunnen de huidige programma's – Europese Studies, Veiligheid, Diplomatie en Energie – beleidsrelevante bijdragen leveren.

Bij de bestudering van internationale ontwikkelingen zou de rol van Europa 'core business' voor Clingendael moeten blijven. De afgelopen maanden heeft een koor van bezorgden een klaagzang aangeheven over de defensieve houding van Nederland. Of misschien moeten we liever spreken van de Nederlanders? Ik denk dat er eerder sprake is van verwarring bij de gemiddelde Nederlandse burger dan van passiviteit of verwerping. Want één ding staat wel vast, die zelfde burger voelt zich volgens de peilingen in grote meerderheid nog steeds heel goed thuis in de EU. Misschien mogen we wél stellen dat het idealisme van de beginjaren is omgeslagen in een voorzichtiger, en soms wat afwachtend, realisme. En dat vooral de identiteit en het belang van Nederland in dat steeds maar uitdijende bestel meer op de voorgrond zijn getreden. Bij al die verwarrende ontwikkelingen rond uitbreiding, nieuwe verdragen en financiële lasten rijst

dan wel de vraag *welk* Europa we eigenlijk willen. En met welke middelen en structuren we onze ambities willen verwezenlijken. Want de vraag naar het politieke en dus democratische Europa blijft zich aan ons opdringen. En laten we ons inmiddels niet al te druk maken over de eindbestemming van de EU. De eenwording heeft zich altijd langs wegen van geleidelijkheid voltrokken. Helaas is van een echt debat over deze zaken thans maar weinig sprake; daarin hebben de bezorgde commentatoren gelijk. Alleen als er iets te verwerpen valt, als het een spannende wedstrijd belooft te worden, met de regering als mogelijke verliezer, flakkeret de belangstelling weer op, zoals tijdens het referendum. Die belangstelling gaande te houden, vraagt dus om een nieuwe invalshoek. Want het is kennelijk niet langer voldoende ons te verschansen achter de *success story* van het welvarende Europa. We zullen het politieke proces begrijpelijker en aanvaardbaarder moeten maken. Me dunkt dat er genoeg stof tot nadenken en discussie op tafel ligt voor een proactief Clingendael-beleid in de komende jaren.

Dat geldt zeker ook voor het Veiligheidsprogramma van het Instituut. De transatlantische band, zoals belichaamd in de NAVO, is en blijft ons natuurlijk dierbaar, maar de vraag dringt zich schoorvoetend op of een Europese defensiemacht niet onontbeerlijk is, wil Europa zich op het internationale strijdtoneel staande houden. Past daarin eerder een PvdA-filosofie van minder nadruk op de klassieke taken van de strijdmacht en meer aandacht voor kleinere en flexibele eenheden, vooral gericht op *peacekeeping* en *peacemaking*? Of moeten we toch vasthouden aan handhaving van zwaar materieel, zoals de NAVO dat van ons verwacht? Zijn onze eigen Europese grenzen echt zo veilig, dat we ons geen zorgen hoeven te maken over een externe vijand? Een langere-termijnstudie over deze onderwerpen die de burger zeker bezighouden, zou verhelderend kunnen werken.

Energie zal in toenemende mate onze aandacht vergen. Een nieuwe strijd tussen gebruikerslanden en leveranciers over toegang en exploratie van energiebronnen kondigt zich aan. Daarom zal het woord 'voorzieningszekerheid' met grotere letters in ons buitenlands beleid moeten worden opgenomen. Ik denk dat Nederland meer aandacht moet schenken aan het ontwikkelen van een bilaterale energiediplomatie, hoezeer het ook hecht aan effectief multilateralisme. Maar de EU is tot op heden niet bij machte gebleken een effectief energiebeleid te ontwikkelen, laat staan uit te voeren. Daarbij zal Nederland vooral

moeten inzetten op 'soft power'-instrumenten, omdat we nu eenmaal als kleine speler op het energieslagveld over te weinig 'hard power' beschikken. Hoe die 'soft power' het meest efficiënt aan te wenden, zou ook onderwerp van studie kunnen zijn.

Ook inzake Diplomatie zijn nieuwe ontwikkelingen waar te nemen. In het huidige tijdsgewricht valt te wijzen op nieuwe verantwoordelijkheden voor diplomaten en consuls. De expertise waarover Clingendael op dit gebied beschikt, maakt het instituut bekend tot ver over onze landsgrenzen, vanwege de opleidingen die aan vele buitenlandse diplomaten worden aangeboden. Dat levert *goodwill* op, niet alleen voor het instituut maar ook voor ons land. In verband met de diplomatieke praktijk komt tevens aandacht toe aan de rol van de Verenigde Naties en de verhouding met andere internationale organisaties, bijvoorbeeld op het gebied van vredesmissies. Gaandeweg hebben alle continenten hiermee te maken, ook Europa (denk aan Kosovo). Inspanningen in multilaterale context tegen de verspreiding van massavernietigingswapens dienen evenzeer voorwerp van onderzoek te blijven.

Den Haag heeft zichzelf uitgeroepen tot juridische hoofdstad van de wereld. Daarom tot slot enkele woorden over de internationale uitstraling van Clingendael. Zoals al in de aanvang opgemerkt, zullen we ook daaraan moeten werken. Dat zou alleen mogelijk zijn, denk ik, als Clingendael zich meer als een *niche*-speler zou opstellen en zich zou onderscheiden van al die andere denktanks door een bepaalde specialiteit. Dat verdient nader overleg. Het zou tevens inhouden dat het roer enigszins om moet wat betreft de taal. Alleen als het merendeel van het onderzoek en de studies in het Engels verschijnt, zal het mogelijk zijn internationaal de aandacht op Clingendael te vestigen. De *Internationale Spectator* bevat vele interessante artikelen, maar heeft helaas slechts een bescheiden schare van trouwe lezers. Al met al is wel duidelijk dat er genoeg uitdagingen zijn voor de komende vijfentwintig jaar. Clingendael zal over heel wat brede en modderige sloten moeten springen om alle doelen te verwezenlijken, maar de polsstok die het heeft in de vorm van een toegewijde en ervaren staf, is lang genoeg om dat mogelijk te maken.

Dr Bernard Bot is voorzitter van het Algemeen Bestuur van Instituut Clingendael en oud-minister van Buitenlandse Zaken.

1983-1987 Barometer van het wereldtoneel

Nadagen van de Koude Oorlog

Toen het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', ontstaan uit een fusie van (voornamelijk) het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) en het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken (NIVV), in januari 1983 van start ging, was de directeur van het Genootschap kort te voren met pensioen gegaan. Dit vergemakkelijkte de fusie, in zoverre dat er geen problemen ontstonden over de leiding van het nieuwe instituut.

Wél werd hem gevraagd de komende drie jaar nog leiding te geven aan de *Internationale Spectator*, waarvan hij sinds 1 augustus 1972 – ogenblik van zijn aantreden als directeur van het Genootschap – hoofdredacteur was geweest en die, met de Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB), de belangrijkste inbreng van het Genootschap in de fusie van beiden instituten zou zijn. In totaal heeft hij dus veertien jaar lang leiding gegeven aan dit maandblad.

Wanneer hem gevraagd wordt ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van 'Clingendael' een terugblik te werpen op de *Internationale Spectator* in de eerste vijf jaar van dat bestaan, met eventueel een accent op de jaren van het eigen hoofdredacteurschap, dan komen de tien voorgaande jaren van zijn hoofdredacteurschap voor zo'n terugblik niet in aanmerking. Het gaat alleen om de jaren 1983 tot en met 1987.

Wat waren in die jaren de brandende kwesties op het wereldtoneel? Heeft de *Internationale Spectator* daar voldoende aandacht aan besteed? En heeft dit maandblad voorzien welke zaken de gemoederen in de jaren daarna zouden bezighouden? De jaren '80 zouden immers – maar dat was niet te voorzien – het laatste decennium van de Koude Oorlog blijken te zijn, een geopolitieke situatie die sinds 1945 het wereldbeeld, vanuit Nederland gezien, grotendeels had bepaald, zoals ook blijkt uit de inhoud van voorgaande jaargangen van het maandblad. Had niet een van de eerdere hoofdredacteurs, dr B.H.M. Vlekke, in 1953 een gedegen boek over de Koude Oorlog, *Tweespalt der wereldrijken*, het licht doen zien?

Wanneer wij nu de jaargangen 1983 tot en met 1987 doorbladeren, dan stuiten we natuurlijk op artikelen over onderwerpen die thans alle actualiteit hebben verloren. Zo bijvoorbeeld een uitvoerig

artikel in mei 1985 van de tijdelijk aan het Instituut Clingendael verbonden brigade-generaal G.C. Berkhof, toen de (ook door zijn optreden voor de televisie) bekendste strategische deskundige, over president Reagans *Strategic Defense Initiative*, het schild tegen vijandelijke raketten.¹ Het doet niets aan de waarde van dit artikel of aan de deskundigheid van de schrijver af te constateren dat dit project in deze vorm een nu afgesloten hoofdstuk is, al wordt er wel eens een valse parallel getrokken met het zogenaamde Amerikaanse Rakettschild in Midden-Europa. En zo zijn er meer voorbeelden te noemen van wat nu echt geschiedenis geworden is.

Interessanter is de vraag of de *Internationale Spectator* de lezer heeft voorbereid op de dingen die komen zouden. Al in oktober 1983 wordt in een artikel gesteld dat er sprake is van 'economische stagnatie' in Oost-Europa, in de DDR zelfs van 'verstarring'.² En wat de Sovjetunie zelf betreft, wordt in het februari-nummer van dat jaar de theorie te berde gebracht, dat zij, als een 'kat in 't nauw' gebracht door haar economische moeilijkheden, weleens rare sprongen zou kunnen gaan maken.³ Later in het decennium – in de nummers van mei en augustus 1987 – wordt betoogd dat het sovjetimperium nu 'zijn hoogtepunt voorbij' is; '[h]et dreigt in elkaar te storten', terwijl een andere auteur schrijft: 'Politieke uitbarstingen zouden wel eens kunnen ontstaan door uitblijven van hervormingen of juist door een door hervormingen gewekte stemming'.⁴ Is het toeval dat de ene auteur een Tsjech van herkomst was, de andere een Pool? Opvallend in dit verband is een artikel in het oktobernummer van 1983, dat de titel draagt: 'Balkanisering van Joegoslavië?' – acht jaar *avant la date*.⁵

Minder vooruitziend was de *Internationale Spectator* wat Afghanistan betreft, hoewel elke jaargang een of meer artikelen over de toestand in dit land bevat, in het bijzonder over de Russische bezetting, het verzet en de geopolitieke consequenties.⁶

Was China al aan de westerkim verschenen? Een artikel in april 1985 gaat over 'de economische revolutie van China 1978-1984' en een ander, in augustus 1986, over hetzelfde onderwerp: 'Modernisering van de Chinese economie onder Deng Xiaoping'.⁷ Er is kennelijk al iets aan de hand dat gesignaleerd dient

te worden, maar de fenomenale groei van een Wild-West-kapitalisme onder communistische regie kan toen toch wel niemand bevroed hebben.

Over Europa is in die jaren ook veel geschreven, veelal nogal technische artikelen. Eén springt eruit. In november 1985 constateert Marja Kwast-van Duursen dat 'de steevast terugkerende roep uit Den Haag om een supranationaal Europa is verstomd. Supranationalisme of federalisme zijn termen die de bewindslieden niet langer bezigen'. Intussen: 'Een helder concept voor het toekomstig Europa is afwezig'.⁸ Is het 25 jaar later heel anders?

Ook de afzonderlijke Europese landen – vooral de grote – komen geregeld aan de beurt. Alleen over het buurland, België, zwijgt de *Internationale Spectator* in alle talen.⁹ Komt dit doordat het maandblad ook een uitgave was van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel, welks directeur tevens redacteur was (maar nooit op de vergaderingen kwam)? Hij was in de jaren '70 en '80 zeer gevoelig voor alles wat over België ging of van de hand van Belgische auteurs was. Dat is met de komst van andere vertegenwoordigers van dit instituut in de algemene redactie gelukkig veranderd, is mijn indruk.

Ontwikkelingssamenwerking nam in die jaren veel ruimte in beslag. De toenmalige hoofdredacteur moet bekennen dat dit onderwerp niet zijn speciale belangstelling had. Hij liet het dan ook over aan een speciale redactiecommissie voor de Ontwikkelingsserie.

Deze terugblik is noodzakelijkerwijs oppervlakkig, kan niet meer dan een indruk geven. Een student zou een grondiger onderzoek moeten verrichten naar de vraag in hoeverre de pretenties en ambities van de toenmalige hoofdredacteur zijn verwezenlijkt. Eén pretentie moet eerlijkheidshalve vermeld worden: in het nummer van 8 januari 1973 – de *Internationale Spectator* was toen nog een tweewekelijks tijdschrift – schreef hij een programmatische inleiding. Het was zijn streven dat 'zoveel mogelijk aandacht wordt geschonken aan zaken die direct relevant zijn voor Nederland en de Nederlanders. Daar valt dan in de eerste plaats de buitenlandse politiek van Nederland onder', maar die 'is niet los te zien van (de) binnenlandse situatie. De interactie tussen beide gegevens is de laatste tijd steeds inniger geworden'.

De schrijver van die regels is dezelfde die tien tot dertien jaar later ook hoofdredacteur was. Wat toen in de *Internationale Spectator* verscheen, mag dus ook gemeten worden naar de doeleinden die hij zich in 1973 stelde. Alleen is hijzelf daarvoor niet de meest

aangewezen persoon. Hij zou dan immers rechter in eigen zaak zijn.

Noten

- 1 G.C. Berkhof, 'Het Amerikaanse "Strategic Defense Initiative" (SDI) en de stabiliteit. Wapens tegen raketten in de waagschaal', in: *Internationale Spectator*, mei 1985, blz. 303-310.
- 2 Pieter Boot, 'Economische stagnatie in Oost-Europa', in: *Internationale Spectator*, oktober 1983, blz. 616-621.
- 3 S. Glastra, 'Sovjeteconomie en Westerse desoriëntatie', in: *Internationale Spectator*, februari 1983, blz. 104-113.
- 4 Vojtech Mastny, 'Het sovjetimperium in Oost-Europa na veertig jaar: paradoxen en perspectieven', in: *Internationale Spectator*, mei 1987, blz. 217-224; en Jan Zielonka, 'Gorbatsjovs nieuwe koers; dilemma's voor het Westen', in: *Internationale Spectator*, augustus 1987, blz. 402-408.
- 5 Hendrik de Jong, 'Balkanisering van Joegoslavië?', in: *Internationale Spectator*, oktober 1984, blz. 572-579.
- 6 Bijv. H.W. van Santen, 'India na Afghanistan: een heroriëntatie van de buitenlandse politiek', in: *Internationale Spectator*, februari 1984, blz. 74-78; Jan van Heugten, 'Afghanistan: hoe de Russen er kwamen', in: *Internationale Spectator*, april 1984, blz. 206-215; Huib Hendrikse, 'Moskou en Afghanistan: de mythe van de oorlog die geen oorlog is', in: *Internationale Spectator*, juli 1984, blz. 377-384; Jan van Heugten & Olivier Immig, 'De kwestie-Afghanistan en de bedreiging van Pakistan', in: *Internationale Spectator*, februari 1985, blz. 73-83; dez., 'De oorlog in Afghanistan 1980-1986', in: *Internationale Spectator*, augustus 1986, blz. 495-502; en dez., 'Onderhandelen over Afghanistan', in: *Internationale Spectator*, juli 1987, blz. 386-391.
- 7 E.B. Vermeer, 'De economische revolutie van China, 1978-1984', in: *Internationale Spectator*, april 1985, blz. 237-247; en André Mommen, 'Modernisering van de Chinese economie onder Deng Xiaoping', in: *Internationale Spectator*, augustus 1986, blz. 503-511.
- 8 Marja Kwast-van Duursen, 'Het Nederlandse EG-beleid: afscheid van de supranationaliteit', in: *Internationale Spectator*, november 1985, blz. 704-712.
- 9 Alleen in 1987 prijkt een artikel in het septembernummer van Cees Wiebes en Bert Zeeman, 'Nederland, België en de Sovjetdreiging (1942-1948)', maar deze bijdrage uit Nederlandse koker betrof een zuiver historische verhandeling.

Mr J.L. Heldring was van augustus 1972 t/m december 1985 hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

1988-1992 Over de perplexe wetenschap Tussen de Muur, de Golf en Maastricht

Januari 1988 schreef Martin van den Heuvel, Ruslandkenner en voormalig dagbladcorrespondent te Moskou, in de *Internationale Spectator* dat ook de Sovjetunie kon veranderen, zij het alleen langzaam. 'Ik hoop het zelfs nog mee te maken.'¹ Hij heeft het kort daarop al mogen beleven. Binnen twee jaar viel de Muur en weldra kwam het hele Oostblok goedschiks tot ontbinding. Dit tot verwondering van eenieder, en niet in de laatste plaats van degenen die de leer der internationale betrekkingen tot hun vak hadden gemaakt.

Eveneens in dit blad wierp Philip Everts toen de vraag op wat voor pretenties de academische studie van internationale politiek nog kon voeren nu wetenschapslieden van naam – ook in Nederland, nog tot in september 1989 en *ex cathedra* – elk Russisch berusten in een op drift rakende DDR voor onmogelijk hadden verklaard.² Ik haast me toe te voegen dat ik even verbluft was als ieder ander, ook al had ik me toen al dertig jaar lang professioneel met het Oost-Westconflict beziggehouden. Net zoals ik me een decennium eerder zeer had verbaasd toen Khomeiny opeens een nieuwe politieke draai gaf aan aloude shi'itische leerstellingen en massale weerklank wist te oogsten. Dit terwijl ik toch tevoren jarenlang stapels boeken over de islam had doorgewerkt. Wie eind 1989 bovendien nog had voorspeld dat Saddam Hoessein een jaar nadien Koeweit zou durven inlijven (maar vervolgens met de vrijlating van buitenlandse gijzelaars de laatste drempel naar internationaal ingrijpen zou wegnemen) en dat nóg weer een jaar later de Europese Gemeenschap zonder maatschappelijk protest een muntunie zou beklinken, was bij mij zeker op scepsis gestuit.

De Muur en de prognoses

Maar eerst de Muur. Walter Carlsnaes noemt het, schrijvend over de overrompelende ontwikkelingen eind jaren '80, een 'embarrassing fact that not only were many of these changes unanticipated, but also that the events in question were difficult to explain even *ex post facto* in terms of existing theories, models or analytic approaches.'³ Nog steeds ontbreekt een eensgezinde verklaring voor de lankmoedigheid van Gorbatsjov. Vaak is aangevoerd dat hij besepte te

armlastig te zijn om het, met een verdere wapenwedloop in de ruimte, tegen Amerika op te nemen.⁴ In deze zienswijze is Ronald Reagan met zijn *Star Wars* de grote held. Maar in vergelijkbare omstandigheden hadden Gorbatsjovs voorgangers hun kracht gezocht in bluf en verdubbelde dreigementen aan het adres van een voor twijfel aan de Amerikaanse atoomparaplus vatbaar West-Europa. Eind jaren '80 zou een poging de Westelijke bondgenoten aan weerskanten van de oceaan strategisch uit elkaar te drijven niet bij voorbaat kansloos zijn geweest.

Voor Ronald Havenaar betekende de bereidheid van bondskanselier Kohl tot plaatsing van nieuwe wapensystemen 'dat Moskou's kansen om een wig te drijven tussen de Verenigde Staten en hun belangrijkste West-Europese partner voorlopig waren verkeken'.⁵ Maar de aparte eurostrategische balans die zo zou ontstaan, kon ook worden gezien als bewust ontkoppeld van het intercontinentale evenwicht tussen de supermogendheden. De Amerikaanse politiek van Kissinger⁶ via Carter tot Reagan verried immers een streven zoveel mogelijk nucleaire risico's op West-Europa af te wentelen, wat in het bijzonder bondgenoten zonder eigen kernmacht kwetsbaar kon maken voor intimidatie uit het Oosten. De grote verdienste van Gorbatsjov, aldus Havenaar, was dat hij zijn verlies wist te nemen; en aldus 'verloor de sluipende desintegratie van de NAVO, die tot uiting kwam in de verwijdering tussen de Bondsrepubliek en de Verenigde Staten, plotseling haar gevaar'.⁷

Was Gorbatsjov nu snuggerder of zachtaardiger dan zijn voorgangers of had hij zich op het verdere verloop verkeken? Want er is ook de getuigenis van Sjevardnadze, volgens Condoleezza Rice en Philip Zelikow 'by far the most important man in Gorbachev's entourage',⁸ dat al op 'het eerste en moeilijkste besluit', namelijk terugtrekking van sovjettroepen uit Afghanistan begin 1988, de rest vanzelf wel moest volgen.⁹ Wie in Moskou besepte dat echter?

Ook is de mogelijkheid geopperd dat de Sovjetunie eigenlijk al tientallen jaren dermate vermolmd was, dat zij veel eerder uiteen zou zijn gevallen, ware het niet dat de vijandigheid van de Verenigde Staten haar voorzag van een legitimatie bij de Russische bevolking.¹⁰ Andere auteurs maken van de nood een

deugd door aan de hand van dit voorbeeld hun algemene opvatting te staven dat de leer der internationale betrekkingen zich niet zozeer moet bekommeren om vragen van causaliteit.¹¹ Dat is te begrijpen, alleen al gezien het onontwarbaar door elkaar lopen van persoonlijke, politieke én economische factoren. Dat deze episode spoedig heeft kunnen leiden tot Duitse eenheid binnen de Westelijke alliantie, heeft immers ook alles te maken met de zeldzame persoonlijkheid van Kohl, die razendsnel het ijzer wist te smeden toen het heet was. Dit om te beginnen door in augustus 1989 de Hongaarse premier, tijdens geheim overleg, te bewegen de grenzen voor Oost-Duitse vluchtelingen te openen en hem, buiten kabinet en parlement in Bonn om, hiervoor financiële tegemoetkoming in het vooruitzicht te stellen.

Doorslaggevend voor de staatkundige eenwording was uiteraard mede de hunkering van de bevolking van de DDR naar de West-Duitse 'vleespotten', zoals J.L. Heldring al heel vroeg, en ook maanden eerder dan menig Duitser, had doorzien, naar zijn eigen zeggen op basis van een restje geloof 'in het marxistische primaat van de economie'.¹² Dus, naast persoonlijkheden als die van Gorbatsjov en Kohl, was er aan Duitse kant toch een economisch element in de verklaring van het totale proces. Al betekent die laatste factor wel dat, indien juist op dát moment onder Mecklenburg een gasbel was ontdekt, het hele feest van de eenheid bij gebrek aan Oost-Duitse belangstelling geen doorgang had gevonden.

Wat de rol van Nederland betreft: die was gering, behalve dan dat premier Lubbers de ergernis van Kohl wekte door hem, op de Europese top in Straatsburg, een langdurig verhoor af te nemen over de buitengrenzen van een toekomstig Duitsland. Daarbij zag hij helaas over het hoofd dat bij grondwettelijke uitbreiding van de Bondsrepubliek met de Oost-Duitse deelstaten dit probleem juridisch niet meer zou kunnen rijzen, omdat de Bondsrepubliek zich al voor de duur van haar bestaan aan de Oder-Neisse-grens had gebonden. Dat Lubbers zich bij die gelegenheid aldus blootgaf, gevoegd bij latere strubbelingen tussen de ministers van Buitenlandse Zaken Genscher en Van den Broek over Joegoslavië, zou zich naderhand nog wreken, te weten in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht.

Dat de wetenschap der internationale betrekkingen het tempo van opheffing van de Duitse deling niet kon voorspellen, is geen reden tot schaamte. Van dit soort gebeurtenissen zijn er veel te weinig

om te extrapoleren. Hoewel puttend uit veel méér materiaal, zitten ook kenners van de internationale economie er met hun prognoses dikwijls naast. En het causaal duiden moeten we overlaten aan (latere) historici.

Echt verklaren betekent een vermogen tot voorspellen van herhaling van een fenomeen onder gelijke omstandigheden. Daarentegen mag men met de wet van de grote getallen wel een prognose wagen zonder een verschijnsel te doorgronden. Het adagium 'morgenrood, regen in de sloot' hoeft niet te stoelen op natuurkundige kennis. Kenneth N. Waltz, die ooit een vergelijking had getrokken met de leer van de zwaartekracht, waarmee evenmin is te voorspellen *hoe* een boomblad naar beneden komt dwarrelen, hield na de val van de Muur vol: 'The Cold War ended exactly as realists had predicted [...]: by the failure of the Communist System.'¹³ Maar een muur is toch wat anders dan een boomblad in de wind en het prijsgeven van grondgebied en een strategische verdedigingsbuffer is bovendien in strijd met de eerste uitgangspunten van de Realistische School.

Het aantal vruchtbare hypothesen voor wetmatigheid in de internationale betrekkingen blijft vooralsnog gering. De wederzijdse nucleaire afschrikking steunt nog niet op voldoende statistisch materiaal. Het meest aangehaalde voorbeeld is de stelling dat democratieën geen oorlog tegen elkaar voeren. Die regel geldt nog als onweerlegd.¹⁴ Toch wordt zelfs hier twijfel gezaaid met de tegenwerping dat het wilhelminische Duitsland geen tegenbeeld vormde van democratie en merkt Waltz op: 'A liberal democracy at war with another country is unlikely to call it a liberal democracy.'¹⁵

Zelf werd mij, toen ik in 1960 op Buitenlandse Zaken kwam te werken, door mijn toenmalige chef voorgehouden dat als grote landen het onderling eens worden, dit altijd ten koste gaat van een kleiner land. Dat sloeg toen *in concreto* op De Gaulle en Adenauer, maar waar die algemene veronderstelling nu precies op berustte, heb ik nooit achterhaald. Een sociale wetenschap kan het zich al tot haar mooie taak rekenen om, bij gebleken onvermogen waterdichte wetten te formuleren, conventionele wijsheden omtrent regelmaat en analogie met tegenvoorbeelden te weerleggen, en toch tevens aan de hand van parallellen beleidsopties uit te tekenen.

Nu voorspellen zo moeilijk bleek (Amerikaanse handboeken van vóór 9/11 doen veelal verouderd

aan, omdat internationaal terrorisme er niet of nauwelijks aan de orde komt), zag menigeen in het vak het als een vervangende opdracht de internationale politiek normatief te begeleiden. Dit neemt dan veelal de vorm aan van moralisme of legalisme, twee neigingen die dikwijls als in elkaars verlengde worden voorgesteld, al zijn ze niet zelden onderling tegengesteld. Zo worden degenen die hechten aan rechtszekerheid, door moralisten al gauw weggezet als regelneven en letterknechten, maar door zogeheten pragmatici juist als moralisten. Dit laatste overkwam (van de kant van D66 en het NIOD) P.H. Kooijmans, die als minister van Buitenlandse Zaken de hand had willen houden aan in september 1992 te Londen met betrekking tot Bosnië getroffen internationale afspraken.

De Golf en de principes

Voor legalisten én moralisten golden tot voor kort, op grond van de jaren '30, drie handelwijzen als schoolvoorbeeld van verachtelijk *appeasement*: 1 onder het mom van neutraliteit aan een *rechtmatig* gezag wapens onthouden (Spaanse burgeroorlog); 2 de handen aftrekken van een mede-lidstaat van de volkerenorganisatie wanneer die van buitenaf wordt belaagd (Abessinië); en 3 actief diplomatiek meewerken aan de ontmanteling van een andere staat, onder druk van etnisch gemotiveerde dreigementen van de kant van een buurstaat (Tsjecho-Slowakije). Bij het uiteenvallen van Joegoslavië bood zich weldra een stroming aan waarvan de toenmalige directeur-generaal politieke zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag zich tot tolk heeft gemaakt, die voor Bosnië de voorkeur gaf aan een Europees beleid gericht op opsplitsing langs 'etnische' lijnen.¹⁶ Dit was misschien een nuchter standpunt, al wordt het toch al vage begrip 'etnisch' verder opgerekt wanneer men, los van elk taalverschil en bij frequent gemengd huwen, van buitenaf een godsdienstig homogene staat wil opleggen. Hoe dan ook zou, als men met zijn bemoeienis die kant op wil, de toch al tot veel hypocrisie aanleiding gevende opdracht tot bevordering van de internationale rechtsorde uit de grondwet dienen te worden geschrapt.

Op zich zelf biedt die hypocrisie daar genoeg reden toe. Nederlandse principes betreffen doorgaans alleen het 'recht' in de zin van een bevoegdheid iets te doen of vooral iets te laten en niet van een plicht overeenkomstige gevallen zoveel mogelijk gelijk te behandelen. Selectieve verontwaardiging en meten met twee maten zijn schering en inslag. Dat kan op

zich zelf duiden op realisme conform het nationaal eigenbelang, maar de vraag is of het omkleden van zulk gedrag met hoogdravende juridische frasen ook van wijsheid getuigt. Vaak wordt hypocrisie gerekend tot het instrumentarium van het realisme, maar klopt dit wel? Op wie richt zij zich dan? Op de eigen achterban, die in de zuivere theorie van het realisme irrelevant zou moeten zijn voor de opvatting van het nationale belang? Of op de buitenwereld? Zo schrijft de Brit Chris Brown: 'Bismarck was not irritated by Disraeli but by Gladstone,'¹⁷ dat wil zeggen niet door de nationalist, maar door de pseudo-moralist.

Nederlandse legalisten waren in 1990 volop in beweging gekomen toen het ging om de vraag of Koeweit, veroverd door Saddam Hoessein, gewapenderhand mocht worden bevrijd. Juridische argumenten die hiertegen werden aangevoerd, luiden: 1 dat niet alle permanente leden van de VN-Veiligheidsraad hun vereiste steun aan de onderhavige resolutie hadden gegeven, nu China zich van stemming had onthouden; 2 dat de Veiligheidsraad niet onomwonden had vastgesteld dat andere middelen definitief hadden gefaald; 3 dat niet was voorzien in een VN-commando voor de operatie; en 4 dat, aangezien het om oorlog ging, het Nederlandse parlement alleen in verenigde vergadering van beide kamers kon besluiten. Dit alles naast de these dat Saddam wel redenen had voor verovering van Koeweit, zoals daar zijn: historische aanspraken, havenbelangen, onduidelijke bewoordingen vooraf van de Amerikaanse ambasadrice, alsmede het olieprijspeil (olie werd aldus voor Irak een valabele beweegreden geacht door dezelfde die verwijzing naar een Westelijk belang bij veilige olietoevoer uit die regio als schandelijk terzijde schoven). Voorts werd verwezen naar eerdere Westelijke wapenleveranties aan Irak, naar veronderstelde bekommernis van Saddam om het lot van de Palestijnen enz., tot de vraag aan toe of Koeweit, het door *Amnesty* minst bekritiseerde land van het Midden-Oosten, wel democratisch genoeg was om internationale bijstand te genieten. Deze argumenten kwamen, in samenhang bezien, natuurlijk neer op ouderwets pacifisme. Wie, zoals Pax Christi Nederland, alle wapengebruik afwees, vanaf de actie tegen de treinkaping bij de Punt in 1977 tot en met de bevrijding van Koeweit in 1991, riep vanzelf de vraag op: wanneer mag het dan wel?

Uiteindelijk overwoog toch, ook voor het congres van de Partij van de Arbeid, de machtiging door de VN-Veiligheidsraad, in dit eerste geval sinds Abes-



sinië 1935, waar de ene lidstaat van de volkerenorganisatie de andere overmeestert. Respect voor de Veiligheidsraad gaf ook de doorslag toen deze, na de bevrijding van Koeweit, opriep tot herstel van vrede en veiligheid in de regio en ingrijpen ten behoeve van de Koerden in Noord-Irak rechtvaardigde. Dit laatste met de toch wel dubieuze cirkelredenering dat in dit geval de bedreiging voor vrede en veiligheid was gelegen in het feit dat de handen van omliggende landen jeukten om in te grijpen.

Eenzelfde soort debat zou zich begin 2003 ontspinnen. Opvallend was toen dat legalisten die vonden dat – na verstrijken van het ultimatum van november daaraan voorafgaand op straffe van zwaardere maatregelen tegen Irak dan economische sancties – pas had mogen worden opgetreden na een nieuwe uitspraak van de Raad, zich nimmer uitlieten over de vraag hoe de internationale rechtsorde erbij had gelegen indien nog, in elk geval tot na de zomer van dat jaar, was doorgegaan met het kat-en-

Valt hypocrisie onder het instrumentarium van het realisme?

muisspel. Waren dan niet, nu Saddam graag zijn buurlanden in de waan liet dat hij wapens achter de hand hield en dus nauwelijks sluitend bewijs voor de *afwezigheid* van alle soorten middelen voor massavernietiging was te verkrijgen, de volgens velen mensenverslindende economische sancties voortijdig opgeheven?

Een in de eerste Golfoorlog nieuwe factor had onderhand de naam gekregen van CNN-effect, waarbij het tv-publiek *live*, en dus simultaan met de groten der aarde, het wereldgebeuren kan volgen. Weliswaar wekte ooit de Amerikaanse president Johnson zijn medewerkers op om een eind te maken aan een voor de kijkers thuis moeilijk te verdragen hongersnood in Biafra met de woorden: 'Get those nigger babies off my screen,' maar dat nu in hoofdkwartieren en huiskamers gelijktijdig dezelfde beelden van krijgsvruchtelingen binnenkwamen, was niet eerder vertoond. Nieuw was ook dat, terwijl bij Vietnam de Amerikaanse publieke steun voor het regeringsbeleid langzaam afkalfde, regeringen nu te maken kregen met *dagelijkse fluctuaties* van hun draagvlak, onder invloed van onvermijdelijk selectief beeldmateriaal.

Voor die selectie, bepaald door verwachte kijkcijfers, zijn zenders niemand verantwoording schuldig.

Een internationale rechtsorde, in de zin van een naar vermogen gelijke behandeling van overeenkomstige gevallen, wordt zodoende niet alleen doorkruist door op nationaal eigenbelang gespitste realisten, maar ook nog eens door *emotioneel opportunisme*, waarbij het massapubliek kiest voor het ene of andere werelddeel of wereldleed. En op het moment dat een heilloze ontwikkeling nog van buitenaf kan worden gekeerd, is meestal geen aansprekend beeldmateriaal voorhanden. De vraag in hoeverre het Nederlands beleid inzake Bosnië in de zomer van 1992 aldus werd beïnvloed, heeft het NIOD in zijn Srebrenica-rapport uitvoerig behandeld. Centraal daarbij staan (naar later bleek *misleidende*) beelden aan het hek van een Servisch 'concentratiekamp', begin augustus van dat jaar door alle media verspreid.

Nederland had, wellicht met enig heimwee naar zijn vroegere neutralisme, gehoopt dat aan de krijgsmacht na de Koude Oorlog hooguit nog een taak zou toevallen tussen of boven partijen in conflict. Die gedachte zou haar neerslag vinden in de *Prioriteitennota* van Defensie van januari 1993, waarin ijverig werd gepoogd het begrip 'oorlog' uit het spraakgebruik te weren. Het ging voortaan slechts om beheersen van crises en hoogstens opleggen van vrede, al waarschuwde oud-bewindsman De Geus tevergeefs dat daarbij wel gerekend moest worden met 'pittige gevechten'.¹⁸ Voorlopig bleef om het optreden van de Nederlandse strijdkrachten in vredesacties een waas hangen van een neutrale rol, wat ten slotte uitliep op beelden van een bataljonscommandant in Srebrenica die het glas hief met zijn Servische belager – en dit zelfs tot in de details zoals hem was aangeleerd tijdens zijn Haagse opleiding voor Bosnië.¹⁹

Pas in de loop der jaren '90 zou het besef groeien dat zelfs een oorlog winnen altijd nog gemakkelijker is dan een vrede winnen, waarbij dit laatste, in geval van het bedwingen van een burgeroorlog, niet alleen neerkomt op het beletten van een bijtjesdag, maar van een hele bijtjeseeuw. De ingreep in Irak in 2003 liep stuk op exact alle punten die vice-president Dick Cheney eerder overtuigend had aangevoerd *tegen* een opmars naar Bagdad in 1991.²⁰

Maastricht en het primaat

Dat de Europese Monetaire Unie eind 1991 wel op gang kon worden gebracht, maar een minder am-

bitieuze, *politieke* pendant in hoofdzaak strandde, behoeft ten minste een poging tot duiding. Die is alleen overbodig voor wie redeneert dat een muntunie, zijnde economisch van aard, behoort tot de *low politics*, terwijl andere verdragsbepalingen die raken aan buitenlandse politiek, tot de *high politics* moeten worden gerekend.

Afgezien van alle bezwaren tegen zo'n tweedeling werpt die in dit geval geen licht, omdat de regeringsleiders veertien jaar later wél een veel verder gaande 'grondwet' beklonken, terwijl ook het daarvan overgebleven Verdrag van Lissabon altijd nog neerkomt op inleveren van méér soevereiniteit dan wat Nederland, als voorzitter, destijds aan de partners had voorgelegd. En dan nog: wanneer het gaat om federatieve kenmerken, spant een muntunificatie dan niet welhaast de kroon? Men mag zich in gemoede afvragen of de plannen voor een zogeheten Europese Politieke Unie door deze en gene destijds niet werden gebruikt als rookgordijn of bliksemafleider om zonder veel ophef de route naar de euro vast te leggen. Gillingham noemt die EPU in elk geval achteraf een 'sideshow'.²¹

Met dat woordgebruik van *high* en *low* – hoe ook omschreven, maar veelal in de zin van veiligheidsbeleid tegenover economie, milieu of soms ook mensenrechten – heb ik trouwens nooit veel opgehad. Dat die kreet was opgekomen in de Verenigde Staten van de jaren '60, toen die in vergelijking nog nauwelijks internationale handel dreven en zelf geen olietekorten hadden te vrezen, mag niemand verwonderen. Intussen heeft het denken in termen van interdependentie in Amerika deze terminologie goeddeels doen verstommen. Maar dat uitgerekend in Nederland, met een historie die eeuwenlang bol stond van oorlogvoering voor *economische belangen*, die woordkeus brede bijval in wetenschappelijke kring vond, is een teken naast vele andere dat bij de gedachtevorming over internationale politiek men zich hier nogal eens dreigt los te zingen van de eigen gezichtshoek ten gunste van deze of gene 'gezaghebbende' stem uit den vreemde. Na het olie-embargo van 1973 was het onderscheid in 'high' en 'low' extra onbegrijpelijk.

Pijpers beschrijft hoe de *spill-over* van Europese integratie wel 'werkt in de meeste economische, en enkele aanpalende maatschappelijke sectoren, maar niet of minder inzake uitgesproken politieke beleids-terreinen'.²² Dit heeft echter niet direct te maken met een primaat, maar wellicht met het feit dat buitenlandse politiek in menig land wordt beschouwd als

'un des derniers refuges [...] de l'expression identitaire',²³ verbaal gericht op de media thuis.

Een en ander wil niet zeggen dat de politieke dimensie in Nederland nooit zou worden veronachtzaamd. Hiervoor hoeft men niet terug te gaan tot de 19de eeuw, toen een minister oordeelde dat het land voor zijn externe beleid kon volstaan met Kamers van Koophandel. De titel van een hoofdartikel in *NRC Handelsblad* van eind 1989, 'Dreiging uit het Oosten', bleek niet te slaan op eventuele Duitse hereniging, maar op de rentestand. En in augustus 1990 verkozen, na de inval van Saddam in Koeweit, alle meest betrokken Nederlandse ministers *niet* van hun vakantie terug te keren en werd het commentaar van de regering verzorgd door de dienstdoende bewindsman (van Economische Zaken) vanaf de Veluwe.

Een apolitieke benadering sprak ook uit de kritiek op het Nederlandse voorzitterschap in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht. Ongeacht de merites van het Nederlandse streven naar een unitaire verdragsstructuur, zonder aparte pijlers, klonk in de media het verwijt dat Den Haag zich niet had opgesteld als een onpartijdig makelaar. Ook deze hang naar zo'n objectieve rol voor Nederland lag in het verlengde van een neutralisme uit vroeger tijden. Huidig staatsraad R.J. Hoekstra schreef in 1989 trefend: 'De minister van Buitenlandse Zaken vervulde in de periode van neutraliteitspolitiek geen politieke maar een diplomatieke rol'.²⁴

Moraal van het verhaal

Rond de val van de Muur hadden zowel Gorbatsjov als premier Németh van Hongarije alsook de Oost-Duitsers meer dan wat ook behoefte aan geld. Zonder oliebelangen was er waarschijnlijk nooit in Koeweit ingegrepen. Maastricht draaide om de euro. Wie bepaalt dan wat 'hoog' is of 'laag', namens Nederland of Europa? Een Britse diplomaat vatte het buitenlands beleid van de Europese Unie aardig samen als: 'Speak softly, but carry a big carrot'.²⁵

Deze bijdrage begon met een vooruitblik, uit januari 1988 in dit blad, op het einde van de Koude Oorlog. Schrijvend over islam en mensenrechten wees ik zelf in 1992 terloops op het gebruik in de middeleeuwen van de term 'koude oorlog' voor de verhouding tussen moslims en andersdenkenden.²⁶ Wie durft nog apodictisch uit te sluiten dat de werkelijkheid de spot drijft met de wetenschap en dat eerlang ook dit spanningsveld weer uit de leerboeken kan verdwijnen?

Noten

- 1 Martin van den Heuvel, 'Ruslands "nieuwe denken"', in: *Internationale Spectator*, januari 1988, blz. 13.
- 2 Philip Everts, 'Omslag in Europa: crisis in de leer der internationale betrekkingen', in: *Internationale Spectator*, augustus 1990, blz. 442.
- 3 Walter Carlsnaes, 'Foreign Policy', in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth A. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, Londen: Sage, 2002, blz. 343.
- 4 Zo o.a. André Fontaine, *La guerre froide*, Parijs: Éditions de la Martinière, 2004, blz. 480.
- 5 Ronald Havenaar, *Van Koude Oorlog naar nieuwe chaos*, Amsterdam: Van Oorschot, 1993, blz. 369.
- 6 Henry A. Kissinger, 'Missiles and the Western Alliance', in: *Foreign Affairs*, april 1958, blz. 389: West-Europa mag blij zijn wanneer Washington niet wordt gedwongen te kiezen tussen 'all-out war and inaction in the defense of Europe'.
- 7 Havenaar, *a.w. noot 5*, blz. 370.
- 8 *Germany Unified and Europe Transformed*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995, blz. 13.
- 9 Fontaine, *a.w. noot 4*, blz. 482.
- 10 Joshua S. Goldstein, *International relations*, New York/San Francisco: Longman/Pearson, 2001, blz. 45.
- 11 Alexander Wendt, *Social Theory of International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, blz. 76, 129, 375; Dario Battistella, 'L'intérêt national', in: Frédéric Charillon (red.), *Politique étrangère - Nouveaux regards*, Parijs: Presses de Science Po, 2002, blz. 151.
- 12 *NRC Handelsblad*, 13 november en 1 december 1989.
- 13 Kenneth N. Waltz, *Theory of international politics*, Reading, Mass./Londen: Addison-Wesley, 1979, blz. 121; en *ibid.*, *Neorealism: confusion and criticism*, 2004 (Guest Essay Columbia University [www.columbia.edu/cu/helvidius]).
- 14 Chris Brown, *Understanding International Relations*, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2005, blz. 76, 189.
- 15 Waltz, *a.w. noot 13 (Neorealism)*.
- 16 Peter van Walsum, *Verder met Nederland - De terugblik van een topdiplomaat*, Amsterdam: Balans, 2001, blz. 72 e.v.
- 17 Brown, *a.w. noot 14*, blz. 14.
- 18 *NRC Handelsblad*, 9 februari 1993.
- 19 Zie voor bijval van bij die opleiding betrokken officieren: *de Volkskrant*, 15 juli 1995, blz. 5.
- 20 Vraaggesprek op het American Enterprise Institute, 14 april 1994 (in beeld en tekst *passim* op internet, o.a. YouTube).
- 21 John Gillingham, *European Integration 1950-2003*, Cambridge, enz.: Cambridge University Press, 2003, blz. 279.
- 22 Alfred Pijpers, *Europese politiek in Nederlands vaarwater*, Assen: Van Gorcum, 2005, blz. 157.
- 23 Charillon, *a.w. noot 11*, blz. 23.

24 Mr. R.J. Hoekstra, 'De minister-president en de vorming van het regeringsbeleid', in: *Economisch-Statistische Berichten*, 24 mei 1989.

25 Brown, *a.w. noot 14*, blz. 244.

26 In *Socialisme en Democratie*, februari 1982.

Dr S. Rozemond was in de behandelde periode wetenschappelijk adjunct-directeur van Instituut Clingendael en redacteur van de *Internationale Spectator*.

1993-1997 Beveiligde Humanitaire Gebieden?

De hoofdtaak van internationale organisaties als de Verenigde Naties met hun lidstaten is vooral gericht op handhaving en herstel van de vrede. Vaak is het niet mogelijk interstatelijke oorlogen of burgeroorlogen te beëindigen, omdat er hevige meningsverschillen tussen lidstaten bestaan en de bereidheid ontbreekt doeltreffende maatregelen te nemen, zoals het bijdragen van toereikende militaire middelen voor vredeshandhaving. Intussen vallen (honderd)duizenden slachtoffers, vaak burgers die geen combattanten zijn.

Dit leidde sinds 1991 tot de gedachte van gedeeltelijke interventie in oorlogsgebieden, om althans het aantal burgerslachtoffers daar te beperken. Zo kondigde de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in 1993 af dat zes gebieden in het voormalige Joegoslavië 'veilige gebieden' zouden zijn.¹ Al eerder was in 1991 door de oplegging van een 'no-fly zone' boven Noord-Irak een soort veilig gebied voor de Koerden geschapen. In dit artikel wordt overdacht of een beleid van 'veilige gebieden', onder voorwaarden, in de toekomst toch zinvol kan zijn, want de mislukking ervan in het voormalige Joegoslavië noopt tot grote terughoudendheid.

Het idee van een zone waar mensen humanitaire bescherming kunnen genieten, was natuurlijk niet geheel nieuw. Een ambassadegebied en een Rode Kruis-kamp kunnen worden gezien als gerespecteerde (humanitaire) ruimtes, waar geen geweld mag plaatsvinden. Maar het afschermen van een groot gebied in een land in oorlog, waarin mensen worden beschermd door militairen van buiten dat land, is een gedachte die haaks staat op de soevereiniteit van de staat in kwestie.

De relatieve veiligheid van de bevolking van Noord-Irak werd afgedwongen door Amerikaanse en Britse gevechtsvliegtuigen, die de strijdkrachten van Saddam Hoessein weghielden en ook luchtfweer vernietigden. Maar iedereen weet hoe onveilig de zes VN-'safe area's' in Bosnië waren: Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac en Srebrenica. Srebrenica en Zepa werden in de eerste helft van juli 1995 veroverd door Servische soldaten, die er grote bloedbaden aanrichtten. De andere vier werden pas veilig

door het vredesakkoord van Dayton van eind 1995 en dank zij de daaropvolgende vredeshandhaving, die door de NAVO werd geleid.

De na de val van Srebrenica gepleegde oorlogsmisdaden hebben de notie van VN-'safe area's' ernstig in diskrediet gebracht. Zepa werd eveneens uitgemeerd. De voortdurende beschieting van burgers in Sarajevo en Tuzla toonde evenzeer hoe machteloos de VN in die situatie waren. De enclave Bihac werd al in 1994 door Franse blauwhelmen verlaten. De leden van de Veiligheidsraad keken toe hoe hun resoluties keer op keer straffeloos werden geschonden. Door de slechte ervaringen in deze en andere oorlogen en genocidale moordcampagnes, zoals in Rwanda in 1994, is de gedachte gerezen dat de 'internationale gemeenschap' (die alleen bestaat uit staten en organisaties die iets samen willen doen) een 'responsibility to protect' heeft.² Dit is ethisch natuurlijk zeer gerechtvaardigd, maar de werkelijke bereidheid van de leden van de VN deze verantwoordelijkheid na te leven, blijkt keer op keer gering, zoals de onmacht het geweld in Darfur en Oost-Congo te stoppen aantoonde.

In dit licht is het zinvol de ervaringen met het 'safe area'-beleid van de VN te analyseren. De veel te zwakke uitvoering van de VN-resoluties bewijst nog niet dat de gedachte van beveiliging van grote groepen mensen op zich zelf fout is. De VN-lidstaten, vooral de veto-houdende grote mogendheden, schoten ernstig te kort in het waarmaken van hun resoluties. Er zijn echter twee voorbeelden waar de veilige gebieden overeind bleven en waar dus veel mensenlevens zijn gespaard: het noorden van Irak sinds 1991 en de enclave Gorazde in Oost-Bosnië.

Gorazde stond in 1995 op de lijst van enclaves die de Servische troepen wilden veroveren. Na de val van Srebrenica en Zepa en de moordpartijen aldaar kwamen regeringen van landen die troepen leverden aan de VN-vredesmacht, op 21 juli 1995 in Londen bijeen. De Serviërs hadden het net rondom Gorazde al dichtgetrokken. De enclave was onverdedigbaar en Britse blauwhelmen reden met gedoofde lichten 's nachts plotseling weg om te voorkomen dat hen hetzelfde lot zou treffen als de Nederlandse blauwhelmen.

Toch werd de enclave gered en wel door pure afschrikking. De Londense conferentie waarschuwde Belgrado en Pale namelijk dat als ook Gorazde zou worden ingenomen, de NAVO belangrijke doelen van de Serviërs vanuit de lucht zou aanvallen. Dit zou geen 'close air support' zijn, zoals bij Srebrenica niet had gewerkt, maar bombardementen op gevoelige plaatsen van de Serviërs elders. 'Close air support' betrof zeer beperkte luchtsteun aan VN-troepen indien deze zelf aangevallen werden door vijandelijke eenheden. Dit was bovendien aan een dubbele sleutel gebonden: zowel de VN als de NAVO moesten handhaving van dit middel goedkeuren. De zeer beperkende voorwaarden konden een grondoffensief niet stoppen. In Srebrenica kwam de 'close air support' in veel te beperkte vorm en pas toen de enclave in feite al was gevallen.³

Afschrikking is wezenlijk anders: een overtuigend dreigement om terug te slaan door totaal andere doelen aan te vallen, waardoor de agressor voor hem onaanvaardbare schade oploopt. Behalve de afschrikingsboodschap van de NAVO op 21 juli 1995 aan Belgrado en Pale, brak wellicht ook het inzicht door bij leidende personen in deze steden dat de moordpartijen in de twee reeds veroverde enclaves de Servische zaak grote politieke schade hadden toegebracht. Op het laatste moment hielden de Servische aanvallers bij Gorazde de pas in. De stad bleef gespaard.

Deze afschrikingsstrategie om een niet-verdedigbare enclave diep in vijandelijk gebied overeind te houden, doet denken aan de wijze waarop de Verenigde Staten vanaf 1948 West-Berlijn beschermden tegen een dreiging van de Sovjetunie West-Berlijn in haar greep te krijgen. De Verenigde Staten dreigden zelfs met oorlog tegen de Sovjetunie, inclusief kernwapens.

Wanneer we dit alles overzien, kan worden geconcludeerd dat het voor de bescherming van humanitaire gebieden nodig is een aantal voorwaarden te vervullen:

- 1 Er dient een duidelijke verplichting door één of meer militair grote mogendheden te worden aangegaan om het gebied met eigen middelen werkelijk te verdedigen en van humanitaire en andere noodzakelijke steun te voorzien. Die verplichting moet blijken door het stationeren van eigen troepen, al dan niet aangevuld met militairen van coalitiegenoten. Het politieke prestige van de grote mogendheid dient op het spel te staan.

Indien het gebied door natuurlijke begrenzing en goede aanvoerroutes goed verdedigbaar is met conventionele middelen, dienen deze zichtbaar adequaat aanwezig te zijn. Rondom het gebied mogen geen zware wapens van tegenstanders worden getolereerd en boven het gebied en een zone eromheen hoort een 'no-fly zone' voor de tegenstander te worden afgedwongen. Indien het gebied niet door 'area defence' is te beveiligen, dient er politiek-militaire afschrikking te zijn door met lange-afstandswapens vitale doelen van de tegenstander te bedreigen. Er dient een snelle luchtmobiele reactiemacht met aanvalshelikopters aanwezig te zijn, die de tegenstander op afstand kan aanpakken. De aanvoerroutes dienen militair beveiligd te zijn om de mogelijkheid te bieden de troepen te rouleren en allen in het gebied van het nodige te voorzien.

- 2 Het humanitaire gebied dient van binnen en eromheen gedemilitariseerd te worden, zodat het duidelijk aan de oorlog wordt onttrokken. Vluchtelingen en strijders die het gebied ingaan, dienen hun wapens in te leveren bij de vredesmacht en krijgen die ook niet meer terug, teneinde uitvallen naar buiten en terrorisering van de burgerbevolking te voorkomen. Ontwapening van ieder behalve de vredesmacht dient ook om terroristische aanslagen te beperken.
- 3 Het gebied moet onder tijdelijk internationaal bestuur komen te staan, dat voor rechtsorde en eerste levensbehoeften zorgt.
- 4 De Veiligheidsraad dient een aanval op het humanitaire gebied te bestempelen als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, opdat de verdediging ervan volkenrechtelijk is gelegitimeerd.
- 5 Vooraf dienen de regeringen die het beveiligde humanitaire gebied instellen, onder ogen te zien wat de toekomstmogelijkheden voor de inwoners zijn en behoren ze te beseffen dat instelling ervan een lange-termijnverplichting schept die hoort te worden volgehouden, totdat er een blijvende oplossing is: hetzij terugkeer van het gebied en de vluchtelingen in de moederstaat na een vredesregeling, hetzij autonomie binnen een (con)federatieve staat, hetzij onafhankelijkheid.

Men moet zich dus bij het begin afvragen wat de mogelijkheden van een oplossing zijn en welke *exit*-strategie de troepen leverende landen kunnen verwe-

zenlijken. Op toekomstvragen is nooit met zekerheid te antwoorden; het gaat om beoordeling van reële kansen.

Wellicht zijn er nog meer voorwaarden waaraan moet worden voldaan. De vorige vijf condities dienen steeds opnieuw te worden getoetst, omdat elke situatie weer anders is. Lijken de vragen met 'ja' te kunnen worden beantwoord, dan kan een beveiligd humanitair gebied vele mensenlevens sparen en de gevolgen van een oorlog beperken.

Noten

- 1 In Resolutie 824 van 6 mei 1993.
- 2 *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Center, 2001.
- 3 Men zie hiervoor het NIOD-rapport en het verslag van de Parlementaire Enquête.

Bijdragen in de Internationale Spectator 1993-1997 over (ex-) Joegoslavië in het algemeen en Bosnië in het bijzonder: een selectie in volgorde van publicatie (samenst. eindred.)

- R.C.R. Siekmann, 'VN-beleid inzake Bosnië is inconsistent' (column), mei 1993, blz. 241
- Theo van den Doel, Dick Leurlijk & Joris Voorhoeve, 'Is er een duurzame oplossing voor de oorlog in Bosnië?', juni 1993, blz. 306-313
- Mient Jan Faber, 'De noodzaak van een UNTA-instrumentarium voor Europa: lessen uit de verwickelingen in Bosnië-Hercegovina', juni 1993, blz. 314-320
- Niels Blokker, Sam Muller & David Raic, 'VN-vredesmachten na de Koude Oorlog: Operation Enforcing the Peace?', juli/augustus 1993, blz. 386-393
- G. Dijkink, 'Het Rijk van de Wraak: de kracht van het verleden in de Balkan', september 1993, blz. 488-492
- Rudolf Bohr, 'Een Europees experiment: heeft de "European Community Monitor Mission" nog een taak?', september 1993, blz. 493-496
- Dick Leurlijk, 'Options for a Civil Authority of the UN: Protectorate, Transitional Authority or Trusteeship, or else?', november 1993, blz. 664-672
- Jo Coelmont, 'Evaluatie van crisisbeheersing rondom voormalig Joegoslavië: lessen voor de Europese Unie', april 1994, blz. 184-189
- D.A. Leurlijk & J.J.C. Voorhoeve, 'Noodhulp en internationale conflicten' (bespreking van nota *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling* van minister Pronk), april 213-215
- David Owen, 'De grenzen van VN-vredesafdwinging', juli/

augustus 1995, blz. 372-378

Bob de Ruiter, 'Hoe bruikbaar is het sanctiewapen', juli/augustus 1995, blz. 386-393

Dick A. Leurlijk, 'De "Rapid Reaction Force": verlengstuk van UNPROFOR's "peacekeeping"-missie en model voor de toekomst', oktober 1995, blz. 546-550

Koen Koch, 'Akkoorden van Dayton: breekpunt in of voortzetting van Joegoslavië-beleid van de internationale gemeenschap?', januari 1996, blz. 30-35

René Grémaux & Abe de Vries, 'Van constitutionele crisis tot veiligheidsprobleem', januari 1996, blz. 36-42

J. Sizoo, 'Impressies van een waarnemer in voormalig Joegoslavië', maart 1996, blz. 153-155

Ruud Lubbers, "'Drie keer" voordat de haan kraait' (column), juli/augustus 1996, blz. 369-370

Jaap de Hoop Scheffer & Bert van Laar, 'Bosnië: NAVO blijft onmisbaar', juli/augustus 1996, blz. 371-372

Martin van den Heuvel, 'Mythen en dwaalwegen in het Joegoslavische doolhof', juli/augustus 1996, blz. 373-377

Bob de Ruiter, 'De Atlantische crisis en het "Europese falen" in Bosnië', juli/augustus 1996, blz. 378-384

Sipke de Hoop, 'VN onder vuur en Defensie buiten schot?: een terugblik op drie jaar (inter)nationale betrokkenheid bij Srebrenica', juli/augustus 1996, blz. 385-392

Raymond Detrez, 'Taal, religie en nationale identiteit in Joegoslavië', juli/augustus 1996, blz. 393-400

Jan Ballast, 'Het Belgrado-akkoord in perspectief: regionale oplossing voor een internationaal dilemma', december 1996, blz. 584-589

Bart Tromp, 'Hedendaags geweld op de Balkan: historische en antropologische verklaringen getoetst', december 1996, blz. 590-595

A. van Staden, 'Politieke wetenschap en politiek commentaar', februari 1997, blz. 100-103

Mient Jan Faber, 'Peace-making in Bosnië en Afrika: enkele lessen', april 1997, blz. 209-213

J.J.C. Voorhoeve was hoofdredacteur van de *Internationale Spectator* van 1991 tot 1994. Hij is thans lid van de Raad van State in buitengewone dienst en hoogleraar internationale organisaties en veiligheid bij het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Zijn meest recente publicatie is *From War to the Rule of Law: Peace building after Violent Conflict* (WRR/Amsterdam University Press, 2007).

1998-2002 Op de boulevard van een gebroken droom

Het uitblijven van een nieuwe wereldorde

De jaren 1998-2002, het tijdsbestek van dit artikel, waren voor alles jaren van ontzuivering en opkomst van de angst voor een nieuwe vijand, het transnationale terrorisme. Het was een periode waarin het multilateraal stelsel (in het bijzonder het VN-systeem van collectieve veiligheid) zodanig onder druk kwam te staan, dat de droom van een nieuwe wereldorde veranderde in een nachtmerrie van mondiale wanorde. Fukuyama had aan het begin van het vorige decennium bepaald niet alleen gestaan met zijn opvatting dat de overwinning van de liberale democratie op de laatste der totalitaire machten tot de vestiging van een posthistorisch paradijs van eeuwige vrede en voorspoed zou leiden. De wereld zou bij afwezigheid van grote en dramatische conflicten, in hoofdzaak een strijd tussen leidende ideeën, een tikkeltje saai worden. Al snel na de ineenstorting van de Sovjetunie bleek dat dit geen waarheid was voor de slachtoffers van etnische zuiveringen en genocide in de Balkan en Rwanda. Maar de consensus die in de Veiligheidsraad ten tijde van de eerste Golfcrisis (1990-1991) was bereikt, leek enige tijd grond te verschaffen aan de verwachting dat de Verenigde Naties eindelijk de hun toegedachte rol van mondiale vredebewaarder zouden kunnen waarmaken. De vraag die hier wordt gesteld, is waardoor deze verwachting niet is uitgekomen.

Verstoring van een illusie

Een aantal gebeurtenissen in de desbetreffende periode heeft de illusie van internationale harmonie en samenwerking wreed verstoord. Het begon al in 1998, toen de Verenigde Staten raketaanvallen uitvoerden tegen opleidingskampen van *al-Qaeda* in Afghanistan en een farmaceutische fabriek in Soedan. Washington had hiertoe eenzijdig besloten als vergelding voor de bommen die op 7 augustus van dat jaar waren ontploft in de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar Es Salam. Het beroep van de Verenigde Staten in dit geval op het recht van zelfverdediging riep verdeelde reacties op in de Veiligheidsraad. De verhoudingen tussen de permanente leden van dit orgaan kwamen ruim een half jaar later eerst goed op scherp te staan

tijdens de zg. Kosovo-crisis. Rusland en ook China keerden zich tegen het voornemen van de NAVO-landen door middel van militaire actie een einde te maken aan de gewelddadige uitdrijving van de moslimbevolking in Kosovo, waarvoor de Servische leider Milošević verantwoordelijk werd gesteld. Nadat duidelijk was geworden dat beide landen goedkeuring door de VN zouden blokkeren, besloten de betrokken westerse regeringen onder aanvoering van de Verenigde Staten niettemin luchtbombardementen tegen Servië uit te voeren. Ze rechtvaardigden hun besluit door te verwijzen naar de humanitaire noodsituatie die in de Servische provincie was ontstaan. Misschien kon de interventie van de NAVO strikt genomen niet door de volkenrechtelijke beugel, ze viel naar hun oordeel zeker als legitiem aan te merken. Voor Peter Volten was deze episode aanleiding in dit blad op te merken: 'Het aanvankelijk negeren van Rusland en de latere ondergeschoven rol die Rusland kreeg toebedeeld in de oorlog in Kosovo, hebben als een katalysator gewerkt in de verslechtering van de betrekkingen met de Verenigde Staten.'¹ Eerder had hij al gesproken over Kosovo als 'splitszwam' in de moeizame relatie tussen Washington en Moskou.²

De gebeurtenis met verreweg de meest verstrekkende gevolgen betrof uiteraard de terroristische aanvallen op doelen in New York en Washington op 11 september 2001. De grote schok die deze aanvallen teweegbrachten, plaatste de internationale betrekkingen in een nieuw perspectief, de uitdaging van de radicale politieke islam. Velen gingen deze – overigens moeilijk af te bakenen – beweging als de nieuwe vijand zien. Dit had ook een negatieve invloed op de toch al moeizame acceptatie en integratie van moslimminderheden in de Europese immigratielanden. Huntington leek, ondanks een storm van kritiek op zijn these over 'de botsing van beschavingen',³ toch gelijk te krijgen. Het tijdperk van de post-Koude Oorlog was definitief voorbij. Het beeld van de vallende Berlijnse muur had in het collectieve bewustzijn plaatsgemaakt voor dat van de vallende *Twin Towers*. Voor de Amerikaanse bevolking hield het drama

van '9/11' de boodschap in dat in een tijd van asymmetrische oorlogvoering onoverwinnelijkheid géén onkwetsbaarheid betekent. Weliswaar was de wereld verenigd in de veroordeling van de gruweldaden van *al-Qaeda* ('nous sommes tous américains'), maar de wijze waarop het nieuwe terroristische gevaar moest worden bestreden, zou een grote bron van onenigheid vormen, ook tussen de Atlantische bondgenoten.

Vlak na 11 september wierp ik de vraag op of de dreiging van het terrorisme in de NAVO eenzelfde samenbindende werking zou kunnen hebben als de vroegere dreiging van de Sovjetunie. Letterlijk schreef ik: 'Zal de angst voor deze nieuwe dreiging het cement blijken te zijn dat de scheuren in het Atlantische gebouw zal dichtmaken en dit misschien van een nieuw fundament voorzien? Of zullen zich nieuwe spanningen voordoen als gevolg van meningsverschillen tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten over de wijze waarop het terrorisme moet worden bestreden?'⁴ Voorzichtig antwoordde ik dat de laatste mogelijkheid zeker niet minder waarschijnlijk is dan de eerste. Een half jaar later kon met zekerheid worden vastgesteld dat de nieuwe dreiging 'de bestaande tegenstellingen en meningsverschillen tussen de Verenigde Staten en Europa eerder zichtbaar [heeft] gemaakt dan op de achtergrond gedrongen'.⁵ De meeste Europese regeringen hadden grote moeite Washington te volgen in de opvatting dat de strijd tegen *al-Qaeda* en andere terroristische organisaties op één lijn gesteld diende te worden, moreel en materieel, met de heroïsche strijd van weleer tegen nationaal-socialisme en sovjetcommunisme. Ze waren terughoudend over het gebruik van militaire macht tegen een tegenstander die zich zoveel mogelijk onder de bevolking verborgen hield. Ze waren bevreesd dat de Amerikaanse aanpak terroristen groter zou maken dan ze in feite waren, namelijk misdadigers met politieke motieven. Vanuit Europa werd aangedrongen op een meer politieke benaderingswijze, met vooral aandacht voor de maatschappelijke en culturele voedingsbodem waaruit het verschijnsel voortkwam. De Amerikaanse regering reageerde hierop veelal met onbegrip; zij zag in de Europese stemming een miskennis van de existentiële bedreiging waaraan de Amerikaanse samenleving blootstond en een gebrek aan wilskracht zich te verweren.

Er loopt een rechtstreekse lijn van de Amerikaanse reactie op de aanvallen in het eigen *heartland* en de ramkoers die Washington ten opzichte van Saddam Hoessein is gaan varen.⁶ Dit is zo, ondanks het ontbreken van een spoor van bewijs dat de Irakese

dictator iets met deze aanvallen te maken had gehad. Terstond na 11 september had vice-president Cheney opgemerkt dat het allemaal nog veel erger had kunnen zijn, indien de terroristen de beschikking hadden gehad over massavernietigingswapens. De mogelijkheid dat Irak of andere 'schurkenstaten' dergelijke wapens in handen zouden spelen van organisaties als *al-Qaeda*, nam hij uiterst serieus. Deze speculatie was koren op de molen van minister van defensie Rumsfeld en zijn onderminister Wolfowitz, die begin 1998 hadden behoord tot het tiental invloedrijke personen dat er bij president Clinton op had aangedrongen een plan te bedenken om Saddam Hoessein uit het zadel te werpen. Waarschijnlijk toonde George W. Bush zich ook gevoelig voor Cheney's zienswijze. Tot zijn verkiezing tot president in november 2000 had Bush zich op de vlakte gehouden over een gewelddadige uitschakeling van Saddam; hij had wel gewaarschuwd voor de gevaren van nucleaire proliferatie. Er bestaan sterke aanwijzingen dat president Bush in het voorjaar van 2002, ruim een half jaar na de bewuste aanvallen, had besloten af te rekenen met het heersende bewind in Irak. Het lijkt niet gewaagd te veronderstellen dat hij zich in zijn beslissing had laten meeslepen door zijn eigen retoriek over de *war on terror*. De interventie in Afghanistan had weliswaar een einde gemaakt aan het Taliban-regime, maar Osama bin Laden kon niet worden uitgeschakeld. Dit laatste woog zwaar. Bush moest zich wel verplicht voelen nieuwe daden te stellen om te voldoen aan de verwachtingen over krachtadig optreden die bij de Amerikaanse burgers waren gewekt. Ondanks het ontbreken van voldoende steun in de Veiligheidsraad zetten de Verenigde Staten, bijgestaan door Groot-Britannië, in maart 2003 hun aanvalsplan door. De oorlog in Irak zou de volkerenorganisatie in een diepe crisis storten.

Een hardnekkige mythe

Er bestaat een sterke neiging de regering-Bush verantwoordelijk te stellen voor de negatieve wending in de internationale verhoudingen sinds het begin van deze eeuw. Representatief is de zienswijze die Maarten van Rossem in dit blad naar voren heeft gebracht. In een kritische reactie op Robert Kagans befaamde *Power and Weakness*-opstel constateert hij dat een jaar na 11 september 2001 van de vanzelfsprekende solidariteit van de bondgenoten met de Verenigde Staten weinig of niets over is. Hij wijt dit aan de handelwijze en retoriek van de regering-Bush: 'Welke kwestie het ook betreft, de Amerikaanse regering heeft door haar arrogante, ongeduldige en minachtende toon

en door haar unilaterale optreden voortdurend steun en sympathie verspeeld. Noodzakelijk was die toon allerminst; zonder enige concessies van de Amerikanen hadden allerlei zaken moeiteloos in der minne geschikt kunnen worden.⁷ Van Rossem spreekt vervolgens over het 'gemakzuchtige *macho*-gedrag' en over het 'luidruchtige unilaterialisme' dat sinds Bush' inauguratie de boventoon had gevoerd. Anders dan Kagan meent, valt dit volgens hem grotendeels terug te voeren 'op de karakteristieke preoccupaties en obsessies van de conservatieve Republikeinen'.⁸ Daar zit natuurlijk veel waars in.

Maar terecht legt Van Rossem een sterke nadruk op de betekenis van retoriek en de toon in het optreden van de regering-Bush. Want ontdaan van stijl en verpakking is moeilijk vol te houden dat het beleid van Bush wat betreft het gebruik van de Amerikaanse macht een fundamentele breuk betekende ten opzichte van dat van vorige regeringen. Men kan in dit verband wijzen op een hardnekkige mythe die de regering-Clinton laat zien als een toonbeeld van multilateralisme en die van Bush als een spookbeeld van unilaterialisme. Lezing van vroegere jaargangen van dit blad kan ook in dit opzicht een nuttige oefening zijn. Zo oordeelt de al eerder geciteerde Volten streng over het beleid dat onder president Clinton is gevoerd. Terwijl diens regering aanvankelijk verzuimd zou hebben leiding te geven binnen de NAVO, zou daarna, 'aangespoord door de gedreven en assertieve Albright', het leidinggeven in overleg zijn ontaard in unilaterialisme en voldongen feiten.⁹ In Voltens beschouwing duikt de term 'neo-wilsonianisme' al op, een aanduiding die later gereserveerd zou worden voor de neo-conservatieven, met hun denkbeelden over het exporteren van de democratie, desnoods op de punt van het geweer.

Was Madeleine Albright's achting voor het internationale recht zoveel groter dan van de bewindspersonen onder president Bush jr.? Dat zou men kunnen betwijfelen, o.a. op grond van haar reactie tijdens de Kosovo-crisis op de juridische bezwaren tegen militair optreden zonder machtiging van de Veiligheidsraad. Voor aanvang van de bombardementen in maart 1999 maakte de Britse minister van buitenlandse zaken, Robin Cook, haar deelgenoot van problemen met zijn rechtsadviseurs, die uiting hadden gegeven aan genoemde bezwaren. Het antwoord dat hij van zijn Amerikaanse ambtgenote kreeg, liet aan duidelijkheid niets te wensen over: 'Get new lawyers'.¹⁰ Ook mag niet worden vergeten dat, zoals Dick Leurdijk heeft opgemerkt,¹¹ van de kant van de regering-Clinton al ernstige bedenkingen zijn ingebracht tegen het Statuut van het Internationale Strafhof, het paradepaard

in het idealistische internationaal-rechtelijke denken.

Jaap de Wilde plaatst het Amerikaanse unilaterialisme nog verder terug in de tijd. Kritiek leverend op Kagans bewering dat Amerika in toenemende mate zou koersen op eigenmachtig handelen, komt hij tot de uitspraak dat 'schijn bedriegt'. Naar zijn mening werkten de Verenigde Staten tijdens de Koude Oorlog 'eveneens in hoge mate unilaterialistisch (van Vietnam tot Chili, om maar te zwijgen van Reagans beleid), maar de bipolariteit van de Koude Oorlog legitimeerde de solo's'.¹² Doordat die legitimiteit is weggefallen, lijken de Verenigde Staten 'opeens unilaterialistischer – zeker in Europese ogen'.¹³ Tegen De Wildes redenering valt overigens in te brengen dat de unipolaire machtsconstellatie, die het wegvallen van de Sovjetunie als een aan de Verenigde Staten gelijkwaardige militaire macht was ontstaan, de marge van eigenmachtig optreden door de Amerikaanse regering aanzienlijk was vergroot. Er was immers geen internationale tegenmacht meer om de Amerikanen in bedwang te houden.

Er is destijds veel ophef gemaakt over het feit dat de regering-Bush jr. in een van de belangrijkste beleidsdocumenten die zij het licht heeft laten zien, te weten *The National Security Strategy* (september 2002),¹⁴ het recht opeiste zo nodig eenzijdig militair in te grijpen. Opnieuw wordt dan vergeten dat dit eigenlijk niets nieuws is. In januari 1993 had père Bush, als scheidend president, in een toespraak in feite dezelfde boodschap gebracht: 'The United States can and should lead, but we will want to act in concert, where possible involving the United Nations or other multinational grouping [...] A desire for international support must not become a prerequisite for acting, though. Sometimes a great power has to act alone'.¹⁵

Een bredere verantwoordelijkheid

Bovenstaande schets ter relativering van de verschillen tussen het beleid van de huidige Amerikaanse president en dat van zijn voorgangers mag niet worden uitgelegd als een doorzichtige poging het aandeel van de regering-Bush jr. te maskeren in de verstoring van de mondiale en Atlantische samenwerking en daarmee de verduistering van de vooruitzichten op een nieuwe wereldorde. Dat aandeel is er stellig, het is niet gering, maar het zou een grove vertekening van de waarheid betekenen de verantwoordelijkheid daarvoor uitsluitend of vrijwel geheel bij de zittende president te leggen. Wat te denken van de andere spelers op het wereldtoneel?

Rusland, bijvoorbeeld, vertoont enkele typische kenmerken van het syndroom van een grote mogend-

heid in verval. Deze kwalificatie is tot op de dag van vandaag van toepassing, ondanks de bonanza van olie- en gasinkomsten gedurende de laatste jaren. De economische structuur van het land is hoogst eenzijdig, de demografische ontwikkeling rampzalig en de Russische militaire macht vermag weinig buiten de eigen grenzen. Net zoals Frankrijk en Groot-Britannië na de Tweede Wereldoorlog heeft het land moeite zich te schikken in zijn lot na degradatie van de eerste naar de tweede divisie. Niettegenstaande zijn declassering verlangt het een behandeling die past bij de status van een mogendheid van de eerste rang. In feite heeft Rusland zich nimmer neergelegd bij het verlies van invloed in het 'naburige buitenland'. Vlak voor de laatste eeuwwisseling constateert André Gerrits dat Rusland lijdt onder een posttotalitaire depressie. Zelfs de mogelijkheid tot internationale obstructie zou voor het land beperkt zijn.¹⁶

Zeker, onder Poetin, in maart 2000 tot president verkozen, hervindt Rusland binnenlandse stabiliteit, herwint het zijn nationaal zelfvertrouwen en, inderdaad geholpen door de stijgende prijzen op de internationale energiemarkt, legt het een groeiende diplomatieke zelfverzekerdheid aan de dag. Maar wordt Rusland daarmee meer dan een hindermacht, kan het als een steunpilaar voor een nieuwe wereldorde worden beschouwd? Ik sluit mij aan bij het vernietigende oordeel van Joffe. Hij zet het land neer als een 'meedogenloos revisionistische macht' die géén verantwoordelijkheid voor de oplossing van wereldproblemen wil aanvaarden, 'maar alleen wraak voor de vernederingen die zij na Gorbatsjov heeft moeten ondergaan'.¹⁷ Toegegeven, na 9/11 zegde Poetin de Amerikanen steun toe in de strijd tegen het terrorisme. Maar voor deze steunbetuiging moesten de westerse landen een forse prijs betalen, te weten het dempen van kritiek op het brute optreden van Rusland in Tsjetsjenië. Marcel de Haas wijst erop dat dit een breuk vormde in de veroordeling door het Westen van schendingen van mensenrechten en het humanitaire oorlogsrecht in het betrokken gebiedsdeel.¹⁸

Over de rol van *China* volstaat in dit verband slechts een enkele opmerking. Aan het eind van het vorige en het begin van het nieuwe decennium houdt het land zich nagenoeg afzijdig van internationale verantwoordelijkheden die voortvloeien uit enig idee van wereldorde. Beijing staat een strikte toepassing van de klassieke non-interventieregel voor en is zeer terughoudend in de collectieve legitimering van het gebruik van militaire dwangmiddelen. Dit heeft bijgedragen aan de machteloosheid van de VN in zaken van proliferatie en volkerenmoord. Afgezien van Taiwan

is de Chinese buitenlandse politiek te kenschetsen als de voortzetting van handelspolitiek met andere middelen.

Over de opstelling van de *Europese landen* is natuurlijk aanzienlijk meer te zeggen. Gaat het te ver te beweren dat het Amerikaanse unilaterialisme mede een gevolg was van de diepe verdeeldheid aan Europese kant met betrekking tot de kwestie-Irak? Zou een eensgezind Europa niet beter in staat zijn geweest de regering-Bush te corrigeren in haar slechtste impulsen? Vanzelfsprekend valt daarover met zekerheid niets te zeggen, maar men is geneigd beide vragen bevestigend te beantwoorden. Niemand zal de Clingendaeler Jan Rood tegenspreken als hij schrijft dat het een illusie lijkt dat Europa op de mening en het handelen van Washington invloed kan uitoefenen vanuit een positie achter de zijlijn.¹⁹ Dit was uitgerekend de plaats van ons werelddeel als gevolg van het ontbreken van eendracht. Het is aannemelijk dat een eensgezind Europa, handelend op basis van voorwaardelijke of geclausuleerde solidariteit, het de Amerikanen minder gemakkelijk had gemaakt in het geval van Irak te kiezen voor eenzijdige militaire actie. Het

Er loopt een rechte lijn van de reactie op 9/11 naar de ramkoers van Washington tegen Saddam

ontbreken van steun uit Europa zou Washington voor een groter legitimitetsprobleem hebben geplaatst dan waarvan nu sprake is geweest. Aanvankelijk konden de Verenigde Staten zich immers nog beroepen op steun van een meerderheid van de Europese landen.

Het is een kwestie van politieke voorkeur aan wie in deze kwestie de grootste verwijten te maken valt: de sociaal-democraat Gerhard Schröder of zijn politieke geestverwant Tony Blair. Als Duitse bondskanselier weigerde Schröder louter om electorale redenen de mogelijkheid van gebruik van geweld open te houden, zelfs wanneer dit gedekt was door een besluit van de Veiligheidsraad. In de scherpe formulering van Dirk Rohtus: de kanselier deed qua retoriek niet onder voor de PDS, de partij van ex-communisten, 'die altijd al banbliksems naar Washington slingerde'.²⁰ Intussen ondermijnde Schröder met zijn opportunisme de internationale onderhandelingspositie tegenover Saddam. De Britse premier Blair kan kwalijk worden genomen dat hij niet tot het uiterste heeft geprobeerd zijn politieke huid in Washington zo duur mogelijk te verkopen. Uiteindelijk heeft hij politiek net zo weinig

bereikt als de Europese leden van het afwijzingsfront tegen Amerika. Geen goedkeuring door de Veiligheidsraad en geen beweging in het Israëliësch-Palestijns conflict. Afgezien van de belerende toon die De Villepin in de Veiligheidsraad aansloeg, had de Franse positie misschien nog een aureool van redelijkheid ('geef de diplomatie nog een kans'). Maar hoe geloofwaardig was Frankrijk eigenlijk, gezien zijn belangrijke aandeel (te zamen met Rusland) in het ontduiken van de VN-sancties tegen Irak? Deze vaststellingen leiden tot het aanwijzen van even zovele *partners in crime*.

Besluit

De regering van Bush jr. heeft met haar kortzichtige spierballenpolitiek er veel toe bijgedragen dat de wereld de Verenigde Staten steeds meer is gaan zien als een arrogante krachtpatser, wiens retoriek over democratie, vrijheid en de heerschappij van het recht steeds holler is gaan klinken. De houding van deze regering tegenover de gerechtvaardigheid van het eenzijdig gebruik van militaire macht ter verdediging van (vermeende) Amerikaanse belangen week echter minder scherp af van haar voorgangers dan vaak wordt aangenomen. Bovendien draagt de ploeg van Bush zeker niet als enige verantwoordelijkheid voor het uitblijven van een internationale orde die stabiliteit paart aan een minimum van rechtvaardigheid.

Deze conclusie houdt tevens een nuttige les in wanneer bij het naderen van de Amerikaanse presidentsverkiezingen, in november dit jaar, hoopvolle verwachtingen worden uitgesproken over de gevolgen van de mogelijke verkiezing van een Democratische kandidaat. Het valt zeker te hopen dat de opvolger van Bush jr. zal beseffen dat de uitoefening van macht zonder internationale legitimiteit een doodlopende weg is en dat verlicht leiderschap, in plaats van botte overheersing, de enige manier is het geschonden aanzien van de Verenigde Staten te herstellen.²¹ Of dit een positief verschil zal maken voor de stabiliteit in de wereld als geheel, hangt echter evenzeer af van de bereidheid van Amerika's critici de Verenigde Staten materieel te steunen, indien hard optreden tegen verspreiders van kernwapens, daders van terrorisme en plegers van volkerenmoord noodzakelijk is geworden.

Noten

- 1 Peter Volten, 'Washington en Moskou na Kosovo. Lichtend voorbeeld van het tasten in het duister naar een "nieuwe orde"', in: *Internationale Spectator*, oktober 1999, blz. 527.
- 2 *Ibid.*, blz. 524.

- 3 Zie bijv. het zomernummer van de *Internationale Spectator* in 1997, dat voor een belangrijk deel was gewijd aan de Huntingtonthese, met bijdragen van Adriaan van der Staay, Yvan Vandenberghe, Karel Vosskuhler, Pim den Boer en J.J.G. Jansen.
- 4 A. van Staden, 'Einde intermezzo in de internationale politiek?', in: *Internationale Spectator*, november 2001, blz. 528-529.
- 5 A. van Staden, 'De atrofie van een alliantie', in: *Internationale Spectator*, juni 2002, blz. 335.
- 6 De hier volgende uiteenzetting is gebaseerd op mijn artikel 'Wat maakt het verschil? Het Amerikaanse beleid in 1956 en 2003', in: *Vrede en Veiligheid*, 35(3), 2006, in het bijzonder blz. 222-231.
- 7 Maarten van Rossem, 'Robert Kagans drogredeneringen', in: *Internationale Spectator*, november 2002, blz. 531.
- 8 *Ibid.*
- 9 Volten, *a.zw. noot 1*, blz. 524.
- 10 Zie het artikel van de man die onder Clinton dichtbij het vuur had gezeten: James P. Rubin, 'Countdown to a very personal war', in: *Financial Times*, 29 september 2000.
- 11 Zie zijn artikel, 'Amerika en zijn weerzin tegen het Internationale Strafhof', in: *Internationale Spectator*, november 2002, blz. 550.
- 12 Jaap de Wilde, 'Robert Kagans moeras van de machtspolitiek', in: *Internationale Spectator*, november 2002, blz. 532.
- 13 *Ibid.*
- 14 In maart 2006 verscheen een geactualiseerde versie.
- 15 *Public papers of the presidents of the United States. George Bush, 1992-93*, Washington, DC: USGPO, 1993, blz. 2230-2231.
- 16 André Gerrits, 'Rusland - Wat moeten we ermee?', in: *Internationale Spectator*, juni 1999, blz. 351-357.
- 17 Josef Joffe, 'Wie neemt Amerika's plaats in?', in: *de Volkskrant*, 10 september 2007.
- 18 Marcel de Haas, 'Russisch buitenlands beleid na 11 september 2001', in: *Internationale Spectator*, juni 2002, blz. 331.
- 19 J.Q.Th. Rood, 'Naar een geloofwaardig Europees buitenlands beleid?', in: *Internationale Spectator*, juni 2002, blz. 317.
- 20 Dirk Rochtus, 'Duits-Amerikaanse betrekkingen: "Heimweh" naar Camp David?', in: *Internationale Spectator*, november 2002, blz. 545.
- 21 Zie hierover nader Alfred van Staden, *Between the Rule of Power and the Power of Rule. In search of an effective world order*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2007, in het bijzonder blz. 214-221.

Prof.dr. A. van Staden is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden. Van 1 januari 1995 tot 1 september 2005 was hij directeur van het Instituut Clingendael en hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

2003-2007 De Europese Unie Uitgebreid en hervormd, ook voorbereid op de toekomst?

De periode 2003-2007 zijn voor de Europese Unie onstuimige jaren geweest. Wat betreft het *interne beleid* is de Unie vooral in beslag genomen door het grondwettelijk debat. We kijken er met gemengde gevoelens op terug. Het kwam uiteindelijk wel tot een verdrag, maar dat is met vallen en opstaan tot stand gekomen. Het Nederlandse 'neen' van 1 juni 2005 heeft daar alles mee te maken. In de reflectieperiode daarna (2005-2007) heeft ons land in de Europese discussie nauwelijks een rol gespeeld. Door voortvarend optreden van het Duitse voorzitterschap in de eerste helft van 2007 konden de Nederlandse problemen met het grondwettelijk verdrag alsnog worden opgelost. Nederland kan nu proberen zijn plaats in de Europese arena te hervinden.

Op het *externe vlak* is de uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten het meest markante feit in de periode 2003-2007. Ook al is die uitbreiding links en rechts met de nodige terughoudendheid begroet (waren de nieuwe lidstaten wel klaar voor het lidmaatschap?), zij is een belangrijke bijdrage aan de doelstelling om op ons continent een – zo groot mogelijke – ruimte van vrede en stabiliteit tot stand te brengen.

Op 25 maart 2007 was het vijftig jaar geleden dat het EEG-Verdrag werd ondertekend. Op dat moment was er echter weinig reden tot feestvieren. Wat er al aan festiviteiten werd georganiseerd, had een bescheiden karakter.¹

Voor Nederland was belangrijk dat ons land in de tweede helft van 2004 het Voorzitterschap over alle geledingen van de Raad heeft gevoerd. Het Voorzitterschap is redelijk succesvol geweest. Hierbij valt bijvoorbeeld te wijzen op de besluitvorming, door de Europese Raad in november 2004, over het zogenoemde Haags programma – het programma op het gebied van de justitie- en binnenlandse zaken-samenwerking voor de periode 2005-2010 – en het besluit, genomen door de Europese Raad in december 2004, om op 3 oktober 2005 toetredingsonderhandelingen met Turkije te beginnen.² In de *Internationale Spectator* is aan deze ontwikkelingen ruimschoots aandacht besteed, ook door Clingendael-auteurs.

Grondwettelijk debat

Het Europese grondwettelijk debat is eigenlijk al in 2000 van start gegaan. Toen namelijk in december 2000 de onderhandelingen over het Verdrag van Nice werden afgesloten, werd reeds een schaduw vooruitgeworpen naar het jaar 2004. In dat jaar zouden thema's aan de orde moeten komen, zoals: de vereenvoudiging van de verdragen, de afbakening van bevoegdheden tussen lidstaten en de EU, de rol van nationale parlementen en de definitieve status van het Handvest van de Grondrechten. Uiteindelijk zijn de ontwikkelingen zelfs sneller verlopen. Nadat de Europese Raad in december 2001 in de Verklaring van Laken de optie van een 'Europese Grondwet' uitdrukkelijk had aangesproken, is in 2002 en 2003 een Europese Conventie actief geweest, met als opdracht een nieuw verdrag voor te bereiden.³ Dat verdrag, het 'Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa', is op 29 oktober 2004 ondertekend.⁴

Maar toen ging het mis. Weliswaar is het ratificatiedebat over het grondwettelijk verdrag in een groot aantal lidstaten met goed gevolg afgesloten, maar het verdrag struikelde medio 2005 in Frankrijk en Nederland over de negatieve uitkomst van een – wat in Nederland heette: consultatief – referendum.⁵ Iedereen, de politiek maar ook de burger, bleef gefrustreerd achter.⁶ In de reflectieperiode die daarna werd afgekondigd om een nieuw begin met de toekomstdiscussie te maken, is het in Nederland oorverdovend stil geweest.⁷ Uiteindelijk is Nederland door anderen uit zijn benarde positie bevrijd. Het komende Duitse voorzitterschap van de Europese Unie is reeds eind 2006 actief geworden, om de problemen in landen die het moeilijk hadden met de ratificatie te identificeren én op te lossen. Ook Nederland is destijds ondervraagd over wat onze problemen nu eigenlijk waren. Het begin 2007 nieuw aangetreden kabinet heeft een belangrijke bijdrage geleverd door gewoon eens op te schrijven wat, naar zijn oordeel, de Nederlandse bezwaren tegen het grondwettelijk verdrag waren.⁸ *Last but not least* heeft ons land profijt

gehad van het aantreden van een nieuwe president in Frankrijk die, net als Nederland, voorstander was van een bescheidener verdrag, een 'mini traité'.

In de Europese Raad van juni 2007 heeft Nederland zijn lijstje met desiderata voor een ander verdrag kunnen verzilveren. Het kon naar huis terugkeren met de boodschap dat het grondwettelijk verdrag definitief van de baan was. Vooral omdat alle constitutionele elementen verdwenen waren, behoeft het nieuwe verdrag (het Hervormingsverdrag) naar het oordeel van het kabinet ook niet meer aan een (tweede) referendum onderworpen te worden. De Raad van State heeft deze stellingname in een advies van 12 september 2007 onderschreven.⁹ Dat was eigenlijk prematuur, omdat op dat moment de tekst van het nieuwe verdrag nog niet eens op tafel lag. Die nieuwe tekst is immers pas op 18 oktober 2007 door Regerings- en Staatshoofden vastgesteld. Het nieuwe verdrag zou op 13 december 2007 in Lissabon worden ondertekend.

Een paar kanttekeningen. De andere manier van voorbereiden van het grondwettelijk verdrag, door een Europese Conventie in plaats van een diplomatieke conferentie, heeft niet het gewenste draagvlak bij de burger teweeggebracht. Hoewel de Conventie niet alleen bestond uit vertegenwoordigers van regeringen, maar ook uit vertegenwoordigers van nationale parlementen, het Europees Parlement en de Europese Commissie, heeft dat verdrag de eindstreep niet gehaald. De twee negatieve uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland waren voldoende om het verdrag te torpederen. De indruk bestaat echter dat de ratificatie óók had kunnen misgaan in andere lidstaten die nog niet hadden geratificeerd. Dit terwijl het grondwettelijk verdrag in essentie beoogde de Unie democratischer en efficiënter te laten functioneren en de Uniestructuren eenvoudiger te maken. Wie kan daar nu bezwaar tegen hebben? Kennelijk echter zijn de politiek verantwoordelijken niet in staat geweest aan de burger uit te leggen wat het grondwettelijk verdrag precies beoogde.

De politiek, althans die in Nederland, heeft intussen van de crisis geleerd, en dat is goed. Zo hebben beide kamers der Staten-Generaal een gecombineerde commissie, de subsidiariteitscommissie, ingesteld. Daarin worden nieuwe voorstellen voor Europese wetgeving beoordeeld op hun opportuniteitsgehalte.¹⁰ Meer in het algemeen zijn politici in Nederland alerter op Europese ontwikkelingen geworden, al was het maar om niet nóg eens door de eigen kiezer

te worden afgestraft. Afgewacht moet nu worden of het hier een tijdelijke impuls betreft of een wezenlijke interesse van lange duur. Dat laatste is gewenst, omdat Europa nu eenmaal een realiteit is. Politici zouden naar hun achterban te kort schieten, als ze hier (opnieuw) steken laten vallen.

Is het Hervormingsverdrag trouwens echt wel zo'n ander verdrag dan het verworpen grondwettelijk verdrag? Het antwoord luidt ontkennend. Inhoudelijk staat het grondwettelijk verdrag in essentie nog overeind. Het is weliswaar ontdaan van de naam 'grondwet' en constitutionele symbolen zoals vlag en hymne, maar de kern van het verdrag is behouden gebleven.¹¹ Dat is overigens winst waar het gaat om de doelstellingen van dat verworpen verdrag om de Unie-structuren eenvoudiger te maken, en de Unie zelf democratischer en efficiënter.

Burger

De betrokkenheid van de burger bij de Europese samenwerking moet geïntensiveerd worden. Zonder draagvlak bij de burger is het niet mogelijk Europa verder te ontwikkelen. Daarbij dienen we te beseffen dat de gevolgen van Europese samenwerking – vrede, stabiliteit en welvaart – kennelijk niet meer voldoende zijn om de burger voor Europa te winnen. Dat is merkwaardig, maar wel een feit. Kennelijk zijn we in ons deel van het continent 'verwend' geraakt, met al meer dan 60 jaar zonder oorlogen. In de nieuwe lidstaten daarentegen zijn de 'oude' argumenten nog wel valabel. Hoe dan ook, voor het publieke debat in West-Europa kunnen *internationalisering* en *globalisering* tot inspiratie dienen, als 'nieuwe' argumenten voor de Europese samenwerking. Deze tendensen maken internationale samenwerking op een steeds breder terrein noodzakelijk. Denk bijvoorbeeld aan zaken als het asiel- en immigratiebeleid, buitenlands beleid en defensie, energie en klimaatverandering. Allemaal zaken overigens waarvoor zelfs de burger in Nederland, in een consultatie via internet na het referendum van 1 juni 2005, om méér Europese samenwerking heeft gevraagd.¹² Zó moeilijk behoeft het dus niet te zijn om de burger van het nut van Europese samenwerking te overtuigen.

De Europese samenwerking zal in de lidstaten ook moeten worden 'gepolitiseerd'. De politiek – parlement en kabinet voorop – zou de Europese dimensie van haar werk zichtbaarder moeten maken. Europa is nu eenmaal een constante in dat werk, dus die mag best worden 'uitgestraald'.¹³

Verdieping

Beoogd wordt het Hervormingsverdrag begin 2009 in werking te laten treden. Alvorens het echter zover is, zal het wel door alle lidstaten moeten worden geratificeerd. Resteert de vraag of de Unie met het verdrag voldoende op haar toekomst is voorbereid. Dat valt te betwijfelen. Juist immers op de terreinen waarvan de burger wil dat Europa er meer bij betrokken wordt – asiel en immigratie, buitenlands beleid en defensie, energie en klimaatverandering – zijn de Europese verantwoordelijkheden nog maar zwakjes ontwikkeld.

Zo verdient het gemeenschappelijk buitenlands beleid (GBVB) meer aandacht.¹⁴ De Unie, economisch gezien een reus maar politiek een dwerg, heeft tot dusver maar weinig invloed kunnen uitoefenen op klemmende internationale problemen als het Midden-Oosten of het terrorismedebat. Het Irak-dossier maakte duidelijk dat de Unie geen gemeenschappelijk standpunt had. Sterker nog, in de praktijk waren de lidstaten ernstig verdeeld.¹⁵ In de discussie over het Iraanse nucleaire programma is wel een poging gedaan. Overigens niet zozeer door de Unie als wel door een gezamenlijk optreden, namens de Unie, van de grote drie lidstaten: Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Zij werden geassisteerd door de Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB, Javier Solana. Dat optreden heeft echter geen blijvende indruk achtergelaten.

Ook problemen dichterbij huis, zoals die van Kosovo en Cyprus, is Europa niet bij machte op te lossen. Dat moet echt veranderen. Europa is een vredesproject en de Unie een solide organisatie. Gegeven haar veelheid van verantwoordelijkheden, zou de Unie in staat dienen te zijn problemen – niet alleen in huis, maar ook in de achtertuin – aan te pakken. Het vinden van oplossingen overlaten aan de Verenigde Naties, als hoedster van vrede en veiligheid op wereldniveau, komt de geloofwaardigheid van de Unie niet ten goede. Gegeven de complicaties bij de VN, denk aan het vetorecht van de permanente leden van de Veiligheidsraad, is ook niet gezegd dat de VN voor dit soort 'regionale' kwesties het aangewezen forum zijn.

Niemand zal verwachten dat Europa, door middel van eenzijdig ingrijpen, gewelddadige conflicten met militaire middelen zal beëindigen. Voor dat soort beslissingen draagt de VN-Veiligheidsraad nu eenmaal wél de primaire verantwoordelijkheid. In een fase waarin het uitbreken van een conflict kan wor-

den voorkomen, zou een effectief Europees diplomatiek geluid echter stevast gehoord moeten worden. Daarbij is aannemelijk dat de meeste lidstaten zo'n gemeenschappelijk optreden ook wensen. Evenzeer is denkbaar dat politieke beleidslijnen, door de 'grote drie' uitgedacht, in de praktijk door de andere lidstaten zullen worden geaccepteerd.¹⁶

Kortom, als een voldoende mate van politieke wil metterdaad aanwezig is, kan een effectief buitenlands beleid nu al worden ontwikkeld. Dat ligt anders voor de meer materiële beleidsterreinen, zoals energie en klimaatverandering. Wil de Unie op die terreinen meer armslag verwerven, dan zijn verdergaande bevoegdheden nodig. Politici die ons willen doen geloven dat de Unie met het Hervormingsverdrag weer jaren vooruit kan, hebben dan ook *ongelijk*. Europese integratie is een geleidelijk proces; nieuwe tijden brengen nieuwe behoeften. Daarbij is het ook nog eens zo dat, omdat de Unie een organisatie is die haar bevoegdheden ontleent aan de lidstaten, Europa geen voortgang kan maken als die nieuwe doelstellingen niet eerst via een verdragswijziging worden vastgelegd.

Verbreding

De periode 2003-2007 heeft een indrukwekkende uitbreiding van het aantal lidstaten van de Europese Unie laten zien. In mei 2004 traden tien nieuwe lidstaten toe; in 2007 volgden Bulgarije en Roemenië. Beide exercities brachten het totaal aantal lidstaten van 15 op 27. Op zich zelf is dit een prestatie van formaat in het licht van de doelstelling om van Europa een zone van vrede en stabiliteit te maken.

Nu is wel gezegd dat sommige nieuwe lidstaten niet klaar waren voor het lidmaatschap. Nog steeds lijkt een aantal nieuwe lidstaten, gezien het daar heersende politieke klimaat, in een transformatiefase te verkeren. Bij dat alles moet wel worden bedacht dat uitbreiding een politiek proces is. Natuurlijk moeten kandidaat-lidstaten aan fundamentele minimum-voorwaarden voldoen, op het gebied van democratie, mensenrechten, rechtsstaat en markteconomie.¹⁷ Is Brussel ter zake van de vervulling van die voorwaarden echter eenmaal tot een positief oordeel gekomen, dan moet de Unie ook geloofwaardig zijn. De Unie dient dan haar verantwoordelijkheid te nemen en de toetreding mogelijk te maken. Zo was, in het geval van Roemenië en Bulgarije, een uitstel van de toetreding tot 2008 géén optie.¹⁸ Zulks neemt niet weg dat beide landen – hetzelfde geldt overi-



gens voor andere nieuwe lidstaten – op hun daden moeten worden beoordeeld. Zo zal de voortgang op het gebied van de rechtsstaat scherp gevolgd moeten worden. Overigens geldt dat nieuwe lidstaten zich binnen de EU sneller zullen ontwikkelen dan wanneer ze daarbuiten worden gehouden.

Verdere uitbreidingen?

Is Europa uitbreidingsmoe geworden? Dat schijnt het geval te zijn.¹⁹ Zo werd een dergelijk signaal in Nederland opgevangen rond het referendum van 1 juni 2005. Toch moet men niet kortzichtig zijn. De EU blijft aantrekkingskracht op derde landen uitoefenen, en dat kunnen we niet negeren. Dat wel doen, en onze verworvenheden alleen voor onszelf willen behouden, getuigt van arrogantie en gebrek aan verantwoordelijkheid. Het moet dan ook anders. Europa en de burger moeten actief meedenken aan mogelijkheden andere landen wel degelijk bij onze samenwerking te betrekken. Dat hoeft niet via een lidmaatschap, maar kan ook via stabilisatie-, partnerschaps- en/of associatieverbanden.

De overgebleven Balkan-staten zullen in ieder geval lid worden van de Unie.²⁰ Een toezegging terzake is aan die landen al gedaan. Met Kroatië worden al toetredingsonderhandelingen gevoerd. Op termijn zal ook Albanië willen toetreden, alleen al vanwege de ingeklemde geografische ligging van dat land. Ook een verzoek van dat land zal uiteindelijk moeten worden gehonoreerd, in het belang van de stabiliteit in de regio. Dat is niet alleen een lokaal, maar ook een Europees en – dus ook – een Nederlands belang.

Een bijzondere uitdaging zal zijn ook met andere landen (Turkije, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland) een passende relatie te ontwikkelen. Er zijn genoeg argumenten om een Turks lidmaatschap van de Unie te bepleiten.²¹ Turkije maakt als oprichterstaat van de NAVO al decennia deel uit van ons veiligheidsnetwerk, en deelt met ons historische en culturele waarden. Miljoenen Turken wonen al generaties lang in West-Europa en zijn daar – als gewone burgers – geïntegreerd in de lokale samenleving. Het land zelf heeft zich in belangrijke mate ontwikkeld tot een markteconomie. Met Turkije heeft de Unie bovendien al een douane-unie ontwikkeld. Turkije lijkt dan ook gemakkelijker in de Unie te integreren dan Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland. Zulks vanwege de gigantische veranderingen die de samenlevingen in die landen nog moeten doormaken, op de weg naar een markteconomie en naar goede de-

mocratische verhoudingen. Aan de andere kant zijn Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland²² onmiskenbaar Europese landen. Mits dan ook aan de prealabele voorwaarden wordt voldaan, zal een aanvraag tot lidmaatschap van die landen niet zomaar kunnen worden afgewezen.

Uiteraard brengen nog méér uitbreidingen complicaties mee. Maar dat is nu juist een uitdaging. De Unie zal zich ook zélf op haar toekomst moeten voorbereiden. De taak, en de kunst, zal moeten zijn ons intern zodanig te hervormen, dat aan tafel plaatsgemaakt kan worden voor nóg meer lidstaten, echter zónder afbreuk te doen aan de slagkracht en de kwaliteit van onze samenwerking.²³

'Flexibiliteit' is wellicht het antwoord op deze uitdagingen. Binnen de huidige Unie hebben we al flexibele verhoudingen gecreëerd: vergelijk de Economische en Monetaire Unie (het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden zijn daar buiten gebleven) en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken doen niet mee aan het Europese vreemdelingenbeleid). Dergelijke constructies zijn niet ideaal, omdat ze afbreuk doen aan de eenheid van het Unie-beleid. Ze kunnen echter best ook op andere terreinen worden toegepast, wanneer dat politiek tenminste wenselijk wordt geoordeeld.

Externe betrekkingen

Andere regio's, zoals de Kaukasus – Georgië, Armenië en Azerbeidzjan – en de zuidflank van Europa – het Mediterrane gebied – vragen ook onze aandacht. Met de Kaukasus-landen moet een goede verstandhouding worden opgebouwd, zeker als een Turkse toetreding dichterbij komt. Evenzeer is in ons belang de betrekkingen met de Mediterrane landen van Noord-Afrika verder aan te halen.²⁴

Beide groepen landen vallen onder het Europese Nabuurschapsbeleid (ENB) en zijn uit dien hoofde voorwerp van gemeenschappelijk beleid.²⁵ De voortgang tot dusver is echter maar beperkt. Zou flexibiliteit ook hier de oplossing kunnen zijn? Ook op dit terrein bestaat al de nodige ervaring. Noorwegen, IJsland en Zwitserland, hoewel geen EU-lidstaten, doen bijvoorbeeld mee aan de *follow-up* van de oude Schengen-samenwerking binnen de Unie. Het aangaan van flexibele relaties met derde landen zou aldus een alternatief voor een volledig lidmaatschap kunnen zijn.

Een andere prioriteit is de relatie met Rusland. Met dit land is in 1997 een Partnerschaps- en

Associatieakkoord aangegaan, met vier zogenoemde gemeenschappelijke 'ruimten'.²⁶ In de praktijk echter werkt dat akkoord niet goed. Het is een abstract kader, zonder duidelijke routekaart. Het akkoord wordt waarschijnlijk voor de periode na 2007 stilzwijgend verlengd, maar zonder inhoudelijke vernieuwingen. We moeten echter creatiever zijn, en ook concreter. Hoe dan ook moet met Rusland op economisch en politiek gebied een intensieve en zakelijke relatie worden opgebouwd. Die noodzaak bestaat niet alleen vanwege onze energieafhankelijkheid,²⁷ maar ook omdat we burens zijn.²⁸ Regionale samenwerking is nu eenmaal de beste remedie om conflicten te vermijden en stabiliteit te bevorderen. De Verenigde Naties beogen vrede en veiligheid op wereldniveau te bewerkstelligen, maar zijn niet bij machte die doelstellingen metterdaad te verwezenlijken. Grote regionale spelers, zoals de Europese Unie, moeten dat wel kunnen. Hoe dan ook, het bewerkstelligen van stabiele verhoudingen met Rusland is – opnieuw – in ons eigen belang. Voor het overige zal veel afhangen van het antwoord op de vraag wie de nieuwe leiders – de president voorop – in Rusland zullen zijn.²⁹

Slotopmerkingen

In de periode 2005-2007 heeft de constitutionele crisis het debat over de 'toekomst van Europa' vrijwel tot stilstand gebracht. Europa kan echter tegen een stootje. In het verleden zijn er wel meer crises geweest. Vergelijk bijvoorbeeld de 'lege stoel'-politiek van Frankrijk in de jaren '60 van de vorige eeuw, alsmede de crisis rond de Britse bijdrage van de eerste helft van de jaren '80. In beide perioden lag het beleid van de Unie nagenoeg stil.

Ondanks de recente constitutionele crisis ging daarentegen het Europese integratieproces wél door, zij het met haperingen. De laatste crisis was echter grimmiger van karakter, omdat de band met de burger centraal stond. Dat is fnuikend, want zonder draagvlak bij de burger kan geen goed beleid ontwikkeld worden. De politiek begrijpt dat inmiddels. We moeten echter verder in Europa, en we kunnen ook verder. Daarbij is wel visie nodig. Een visie die de burger kan inspireren en motiveren.

Europese integratie is een geleidelijk proces. Wanneer de noodzaak zich voordoet, moeten op het juiste moment nieuwe stappen worden genomen. Alleen op die wijze kan de Unie als samenwerkingsverband sterker worden en in de toekomst overleven.

Noten

- 1 Het meest zichtbaar was de Verklaring van Berlijn – de Verklaring ter gelegenheid van de 50ste verjaardag van de ondertekening van de Verdragen van Rome – die op 25 maart 2007 is aangenomen door de Staats- en Regeringsleiders van de Europese Unie. De verklaring is ondertekend door de voorzitters van Europese Raad, Commissie en Europees Parlement. Met 'verdragen' (meervoud) wordt verwezen naar het EEG-Verdrag én het Euratom-Verdrag, dat immers ook op 25 maart 1957 werd ondertekend.
- 2 Ook de *Internationale Spectator* besteedde ruim aandacht aan het Nederlandse voorzitterschap: Mendeltje van Keulen & Jan Rood, 'Nederland op de voorzitterstoel van de Europese Unie', juni 2004, blz. 287-292. Van Keulen gaf ook een nabeschouwing: 'Ambitie zonder bezieling: terugblik op het EU-voorzitterschap', maart 2005, blz. 121-122.
- 3 Peter van Grinsven en Jan Rood schreven in dit blad over de ontwerp-grondwet die de Conventie had voorbereid: 'Het institutionele evenwicht na de Europese Conventie', september 2003, blz. 407-414.
- 4 Zie over de grondwet mijn overzichtsartikel in de *Internationale Spectator*: 'Europese Grondwet, verantwoorde stap in het integratieproces', maart 2005, blz. 123-131. Verder: Anton van Schijndel, 'Nederland en de Europese Grondwet: naar heronderhandeling van het Verdrag van Nice', maart 2005, blz. 132-137.
- 5 In de *Internationale Spectator* werd reeds tevoren gewaarschuwd voor de risico's van een referendum: Peter Bursens, 'Liever geen referendum over Europese Grondwet', maart 2005, blz. 138-142; Jan Vis, 'Onwetendheid over Europa en Europese Grondwet leidt tot pseudo-opinies', april 2005, blz. 198-201. De toenmalig staatssecretaris voor Europese Zaken was in april 2005 nog positief gestemd over de uitkomst van de volksraadpleging: Atzo Nicolai, 'De politiek terug in de politiek, Hoe de Europese Grondwet het Nederlandse EU-beleid dichter bij de burger kan brengen', april 2005, blz. 179-184. De toenmalig hoofdredacteur van dit blad zag de bui echter al hangen: Alfred van Staden, 'De paradox van het referendum', juni 2005, blz. 293-294.
- 6 In dit tijdschrift werd het gevoel van onbehagen in Nederland al in 2004 gesignaleerd: Peter van Grinsven & Jan Rood, 'De ontdekking van Europa, Het Europese onbehagen van Nederland', maart 2004, blz. 119-122; Bob van den Bos, 'Duivels dilemma in Brussel' (column), september 2004, blz. 413-414; Eppo Jansen, 'Tanend draagvlak: pleidooi voor Europese politieke ruimte', september 2004, blz. 419-423; Adriaan van der Staay, Frans Bletz & Erik Jurgens, 'Europese onzekerheid en positief leiderschap', december 2004, blz. 600-606.
- 7 In dit blad ging de discussie gelukkig wél door. Zo vroeg Mendeltje van Keulen om een andere vorm van politiek, en

- andere beleidsmakers: 'Andere Europakoers vergt generatiewisseling' (column), september 2005, blz. 441-442; en: 'Nederlands Europabeleid, De moeizame weg van vorm naar inhoud', juni 2006, blz. 297-300. Jan Rood en Peter van Grinsven vroegen zich af hoe het verder moet met de Europese integratie: 'Europe lite of Europe puissance, welk Europa na het neen tegen de grondwet?', september 2005, blz. 465-470. Ook de staatssecretaris voor Europese Zaken zocht naar een nieuwe route: Atzo Nicolai, 'Een nieuwe weg naar Europa', oktober 2005, blz. 499-502. Peter van Grinsven bekritiseerde de afwezigheid van enige aandacht voor Europa in de campagne op weg naar de Tweede-Kamerverkiezingen van november 2006: "Europa" en de verkiezingen: best belangrijk, maar niet voor Den Haag' (column), december 2006, blz. 613-614.
- 8 Zie de Kamerbrieven van 19 maart en 21 mei 2007.
 - 9 Advies van 12 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr 4. In dit blad is wel gepleit voor een (tweede) referendum: Joop Hazenberg, 'Het ongemak over Europa, leve het referendum', oktober 2008, blz. 509-511.
 - 10 De Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS) is op 28 maart 2006 door de Eerste en Tweede Kamer ingesteld voor een jaar. Na evaluatie is in 2007 besloten de TCS-werkzaamheden voorlopig voort te zetten.
 - 11 Zie bijv. het artikel 'Inhoud EU-Grondwet overeind', in: *NRC Handelsblad*, 13 september 2007, blz. 5. Over het Hervormingsverdrag is ook in dit blad gepubliceerd: Bas Limonard & Jan Rood, 'Uitzicht op einde impasse, Van Europese Grondwet naar Hervormingsverdrag', september 2007, blz. 403-408.
 - 12 De website www.NederlandinEuropa.nl die nog steeds actief is als communicatie-instrument, voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, met de burger.
 - 13 Zie ook het WRR-rapport *Europa in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007. In dit rapport stelt de WRR o.a. dat de legitimerende rol van nationale politici en bestuurders richting Europa versterkt moet worden. Voor een actiever 'overheids'-beleid richting de burger heb ik zelf ook herhaaldelijk aandacht gevraagd, ook in dit blad: 'Europese Unie moet beter op de kaart', september 2005, blz. 448-451; 'De Europese Unie en het draagvlak bij de burger' (column), januari 2006, blz. 1-2; 'Nieuw elan voor het Europa-debat' (column), maart 2007, blz. 125-126. Zie ook: Sierp van der Vaart, 'Europa, het verhaal en de onzekere elite' (column), maart 2006, blz. 117-118.
 - 14 De zwakheden van het huidige GBVB zijn ook in de *Internationale Spectator* besproken: Bob van den Bos, 'De Grote Leugen' (column), september 2003, blz. 401-402; Wim van Eekelen, 'Komt er ooit een Europees veiligheidsbeleid?', september 2003, blz. 590-595. Zie ook: Sven Biscop, 'Europese veiligheidsstrategie en wereldrol van de EU: Tussen droom en daad', maart 2007, blz. 136-140.
 - 15 Zie bijv. in dit blad: Rem Korteweg, 'Europa en de preventieve oorlogvoering', mei 2003, blz. 234-240; Daniel Kooij, 'Waar was Europa? Zoektocht naar buitenlands beleid in crisistijd', juni 2003, blz. 282-287.
 - 16 Een vroege voorstander van deze gedachte is Hans van den Broek; zie zijn artikel in dit tijdschrift: 'GBVB: Gemeenschappelijk of geen Buitenlands en Veiligheidsbeleid?', september 2003, blz. 403-406.
 - 17 De beginselen van artikel 6 lid 1 EU-Verdrag en de zogenaamde Kopenhagen-criteria van juni 1993.
 - 18 Zie over Roemenië in dit blad: Rob Boudewijn & Mendeltje van Keulen, 'Roemenië: het te korte decennium tot 2007', maart 2004, blz. 139-142. Van Rob Boudewijn verder: 'De Europese Unie en Roemenië: is uitstel zinvol?', september 2006, blz. 460-463; en: 'Wie vandaag een ei steelt, steelt morgen een os: Roemenië na toetreding tot de Europese Unie', juni 2007, blz. 294-297. Over Bulgarije: Jan Buruma, 'Bulgarije op weg naar Brussel', juni 2004, blz. 312-315; en Antoaneta Dimitrova, 'Bulgarije: duistere plek op Europese kaart of laatbloei?', juni 2007, blz. 298-300.
 - 19 Tot dusver is in de *Internationale Spectator* vooral gewezen op 'grenzen' die aan de uitbreiding van de Unie zouden moeten worden gesteld: Frits Bolkestein, 'Europa: er zijn grenzen', september 2004, blz. 415-418; Mendeltje van Keulen & Rob Boudewijn, 'Waar houdt "Europa" op?', juli/augustus 2005, blz. 355-358; Thomas von der Dunk, 'Europa stuit op grenzen', juni 2006, blz. 301-307.
 - 20 Hans van der Meulen sprak in dit blad over een 'testcase' voor Europa: 'Westelijke Balkan als testcase voor de Europese Unie', juni 2005, blz. 319-324.
 - 21 De *Internationale Spectator* heeft steeds ruim aandacht aan het dossier-Turkije gegeven: Rob Boudewijn & Peter van Grinsven, 'Geloofwaardigheid boven sentimenten, EU-toetredingsonderhandelingen met Turkije', september 2004, blz. 435-439; Pim den Boer, 'Europa: politiek en cultuur', december 2004, blz. 597-599; J.K.T. Postma, 'Turkije en de EU na 16 december 2004', maart 2005, blz. 157-159; Thomas von der Dunk, 'Turkije: geen vol ei maar lege dop' (column), februari 2007, blz. 61-62.
 - 22 Hans van der Meulen, 'Ook Oekraïne en Wit-Rusland verdienen zicht op EU-lidmaatschap', december 2003, blz. 612-613. Zie over Wit-Rusland: Peter van Elsuwege, 'Wit-Rusland: vergeten buurland van een uitgebreide Unie', juni 2003, blz. 294-298.
 - 23 Zie ook mijn bijdrage in dit blad: 'Trapsgewijs toetreden tot de Unie' (column), juni 2006, blz. 289-299. In de *Internationale Spectator* zijn ook andere ideeën besproken, bijvoorbeeld de kopgroep-gedachte: Gijs de Vries, 'Een Europese kopgroep?' (column), maart 2004, blz. 117-118. Arjo Klamer pleitte voor een kleiner Europa 'op menselijke maat': 'Europa is te groot,

- Een pleidooi voor een menselijke maat', december 2004, blz. 592-596. Alfred Pijpers sprak over 'meerdere snelheden, wisselende gezelschappen en verschillende internationale organisaties': 'Een gemeenschappelijke lotsbestemming', juli/augustus 2005, blz. 348-350. Jan Rood, Rob Boudewijn en Tomas Rieu bespraken andere tussenvarianten van het lidmaatschap: 'Van EU-partnerschap tot -lidmaatschap, Veel etiketten voor één envelop', september 2007, blz. 413-418.
- 24 President Sarkozy heeft in juli 2007 de oprichting van een Mediterrane Unie voorgesteld, met een rol voor Parijs. Zie over het belang van een goede relatie tussen Europa en Noord-Afrika het boek van Joost Legendijk en Jan Marinus Wiersma, *Sturen bij de moslimburen*, Amsterdam: Bert Bakker, 2007.
- 25 Zie over het ENB: Suzanne Verhaar, 'Nieuwe grenzen voor Europa, Op weg naar een Europees keizerrijk?', in: *Internationale Spectator*, december 2005, blz. 637-641.
- 26 Respectievelijk economie; de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; externe veiligheid; en onderzoek, onderwijs en cultuur. Een mooi overzichtsartikel in dit blad over de relatie EU-Rusland is van de hand van Marc Jansen: 'Zachte krachten versus grote-mogendhedenambities, Rusland en de Europese Unie', mei 2006, blz. 239-243.
- 27 Over de energieproblematiek is in dit blad uitgebreid gepubliceerd, bijv.: Christoph Tönjes & Wilbur Perlot, 'Wie is afhankelijk van wie?', De betrekkelijke kwetsbaarheid van de EU-gasmarkt', april 2006, blz. 184-188; Coby van der Linde & Geert Greving, 'Turbulentie in de pijpleiding, Gasconflict Rusland-Oekraïne en Russisch-Europese energierelaties', april 2006, blz. 189-192.
- 28 Door de uitbreidingen van 1995 en 2004 heeft de Unie een grote gemeenschappelijke grens met Rusland.
- 29 Zie over de Russische verkiezingen van december 2007 en maart 2008 in dit blad: André Gerrits, 'Parlementsverkiezingen in Rusland: doen politieke partijen ertoe?', oktober 2007, blz. 467-471; Hans van Koningsbrugge, 'Herlevend Rusland in electoraal perspectief', december 2007, blz. 472-475; Natascha Bardina, 'Poetin: de geliefde Tsaar', oktober 2007, blz. 476-480.

Prof. mr Jaap W. de Zwaan is directeur van Instituut Clingendael en hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

NIEUWE CLINGENDAEL EUROPEAN PAPER

CESP Paper 3 **Today's Neighbours, Tomorrow's Partners:** **Managing the Neighbourhood in Post-Enlargement Europe**

by Emel G. Oktay

december 2007, ISBN: 978-90-50311212, Prijs: € 7,50

The European Neighbourhood Policy (ENP) reflects a greater European willingness to be involved in the resolution of conflicts and the spread of stability and prosperity beyond the immediate geographical boundaries of the present European Union. It is also regarded as a useful tool for the EU to project its soft power to a vast area encompassing Eastern Europe, the Southern Caucasus, North Africa and the Middle East. As such, it is an ambitious policy framework aiming to address the EU's strategic objectives, to tackle the challenges it faces and reap the benefits of closer political and economic ties with its neighbours.

Given that the ENP has an evolutionary character and that there is strong consensus among the EU member states to strengthen the policy, the paper aims to offer some ideas. First, it argues that the policy becomes more plausible if a special emphasis is put on the principle of differentiation and European neighbours and non-European partners are decoupled. Inferring from that, granting Most Favoured Nation (MFN) Status to EU's Eastern European neighbours (principally to Ukraine) is proposed. Then, it suggests that being complementary to the ENP's bilateral approach, more emphasis should be given to regional cooperation and multilateral frameworks.

In the meantime, the success of the ENP in providing the EU the necessary means for an effective management of the post-enlargement neighbourhood, Eastern Europe in particular, very much depends on how the EU is going to steer and shape this policy.

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

Grenzen aan de Nederlandse capaciteit voor deelname aan vredesoperaties

Uit een peiling van dagblad *metro* van 10 oktober jl. bleek dat op die dag 70 procent van de ondervraagden bevestigend antwoordde op de vraag of Nederland, indien gevraagd, militairen naar Myanmar zou moeten sturen.¹ Bovendien is de roep om ingrijpen in de Soedanese regio Darfur niet minder. Tegelijkertijd zijn Nederlandse militairen al in Uruzgan ontplooid en laat het ministerie van Defensie weten dat het militair apparaat overbelast raakt.² Wat is nu het probleem? Waarom is het niet zo eenvoudig om bijvoorbeeld een veldhospitaal, laat staan een grotere eenheid, naar Darfur te sturen? En waarom lukt het niet om met c. 62.000 mensen in dienst van Defensie meer dan een kleine 2.000 personeelsleden uit te zenden?³

huidige ambitieniveau te voldoen. Het ambitieniveau van de krijgsmacht is echter voldoende schimmig en politiek opgesteld om alle mogelijkheden open te laten.⁴ Bij de aanduiding van het ambitieniveau van de krijgsmacht worden de drie hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht omschreven:

- 1) de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, zo nodig met alle beschikbare middelen;
- 2) een actieve bijdrage aan het geïntegreerde buitenlandse beleid van ons land; en
- 3) bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van onze samenleving, onder civiel gezag.

Door Nederland ingezette functies in operatiegebieden (stand 10 oktober 2007)

EUFOR (Bosnië Herzegovina)	79
EUPM (Bosnië Herzegovina)	4
NHQ (Sarajevo)	3
KFOR (Kosovo)	4
ISAF (Afghanistan)	1649
CSTC-A (Afghanistan)	2
EUPOL (Afghanistan)	10
NTM-I (Irak)	7
UNTSO (Israël/Syrië/Libanon)	11
EU BAM (Rafah*)	2
UNIFIL (Libanon)	158
Bahrein NLO CTF 150/IFC (Bahrein)	2
UNMIS (Soedan)	34
EUSEC FIN (Congo)	2
EUSEC (Congo)	1
BINUB (Burundi)	1
SSR (Burundi, Mali, Rwanda)	4
Totaal functies in operatiegebieden	1973

* Grens Israël/Egypte (Sinai)

Bron: www.mindef.nl

Vooral over de verdere omschrijving van het tweede punt kan onduidelijkheid ontstaan. Daar staat beschreven dat Nederland continu aan de *NAVO Response Force* (NRF) en periodiek aan de *EU-Battlegroups* wil bijdragen. Ook bijdragen aan de *Stand-by High Readiness Brigade* (Shirbrig) worden genoemd. Verder wordt gesteld dat Nederland tot éénjarige uitzendingen in het hogere deel van het geweldsspectrum in staat moet zijn, met een brigade van landstrijdkrachten of equivalenten daarvan bij de andere krijgsmachtonderdelen. Als volgend streven wordt genoemd de gelijktijdige deelname gedurende langere tijd aan maximaal drie operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum met taakgroepen van bataljonsgrootte of equivalenten hiervan. Tevens beoogt Nederland bij operaties als *lead nation* op brigadeniveau en, samen met andere landen, op legerkorpsniveau, op te kunnen treden. Ten slotte worden ook nog uitzendingen en uitvoeren van speciale operaties, politiemissies, militaire deskundigen en internationale noodhulp genoemd. Bij deze reeks ambities wordt echter niet vermeld of het om een optelsom of een of-of-beredening gaat.

Gevolg van deze vaagheid is dat de huidige minister en staatssecretaris van Defensie van mening kunnen zijn dat Nederland aan zijn ambities voldoet. Sterker, zo stellen zij in hun notitie *Wereldwijd Dienstbaar*, Defensie gaat er eigenlijk overheen.⁵ Zij

Ambitieniveau

Op de achtergrond van deze problematiek speelt de vraag of Nederland nog wel in staat is aan het

beredeneren dat in feite de huidige ontplooiing in Afghanistan gelijkstaat aan drie operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum met taakgroepen van bataljonsgrootte of equivalenten hiervan. Alle andere uitzendingen van Nederlandse militairen, zoals onder meer in Libanon en Bosnië-Herzegovina, zijn extra. Tegelijkertijd zou echter evengoed op basis van het ambitieniveau kunnen worden berekend dat Uruzgan een operatie in het hogere deel van het geweldsspectrum is en dat Nederland zijn ambitie wat betreft operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum verre van waarmaakt. Hoe men echter ook tegen het ambitieniveau aankijkt, op een aantal punten loopt de Nederlandse krijgsmacht bij het huidige uitzendniveau op haar tenen en begint de rek eruit te raken.

Niet alle militairen zijn uitzendbaar

Het klinkt inderdaad haast ongeloofwaardig dat Defensie zoveel moeite heeft een kleine 2.000 militairen op uitzending te krijgen. Een grove berekening laat echter al gauw zien dat dit helemaal niet zo vreemd is.

De helft van het personeel, zowel militairen als burgers, werkt in ondersteunende eenheden, hoofdkwartieren en op het Ministerie van Defensie. Deze mensen verlenen de noodzakelijke operationele ondersteuning voor de eenheden in het veld, en zijn dus méér dan alleen de *overhead*. Zo zijn grote delen van de staf op het Ministerie van Defensie in de weer met Afghanistan. Naast de Directie Operaties en staf op het hoofdkwartier vindt een groot gedeelte van de logistiek, materieelvervanging en *support* buiten het eigenlijke uitzendgebied en via de afzonderlijke krijgsmachtonderdelen plaats. Volgens sommige schattingen houdt wel 80 tot 90 procent van de landmachtstaf in Apeldoorn zich met Afghanistan bezig. Voor iedere persoon in het veld zijn wel zes tot zeven mensen binnen de organisatie werkzaam. Tegelijkertijd moeten nieuwe operaties worden gepland en voorbereid. Hoewel uit deze groep op individuele basis personeel wordt uitgezonden, is de omvang ervan relatief klein.

De andere helft van het personeel heeft naast uitzendingen ook nog andere functies uit te voeren. Zij dienen het land te bewaken en verdedigen, wellicht niet zozeer tegen de Belgen en de Duitsers, maar wel bijvoorbeeld tegen terrorisme, drugs- en mensenhandel, en niet alleen in Nederland, maar ook in en rond de Antillen. Daarnaast dienen zij nationale

taken uit te voeren. Zo moet gedacht worden aan de Explosieven en Opruimingsdienst (EOD), de Civiel-militaire samenwerkingseenheid (CIMIC), maar er zijn ook altijd nog 3.000 zogenaamde 'vrije handjes' voor taken als ondersteuning bij de varkenspest gereserveerd.

Wat betreft uitzendingen heeft Nederland zich bovendien aan *EU-Battlegroups* en de *NATO Response Force* geëngageerd. Deze geëngageerde eenheden worden echter nauwelijks ingezet, terwijl hun optreden elders juist zeer gewenst is. Dit kan zeer frustrerend zijn. Het terugtrekken van een *commitment* is echter een zware politieke stap richting de bondgenoten. Zeker wanneer dit op korte termijn gebeurt, zou dit de bondgenoten voor het blok zetten, omdat vervangende troepen dan niet zijn gepland en getraind. Niettemin is de discussie binnen de NAVO op gang gekomen over de vraag of ontplooiing in Afghanistan niet aan de NRF gelijk moet worden gesteld. Sommige landen beredeneren dat als alle

Het werkelijk aantal voor uitzending benodigde eenheden is veel hoger dan op het eerste gezicht lijkt

ontplooiingen, zoals Irak en Afghanistan, buiten de NRF omgaan, de NRF best wat manschappen minder mag hebben. Anderen stellen dat zij geen of minder troepen hoeven uit te zenden, omdat zij al hun troepen aan de NRF hebben geëngageerd. De NAVO-Raad heeft dan ook onlangs besloten de omvang van de NRF terug te brengen om daarmee doorgaan van overige operaties mogelijk te maken.⁶ Het is vervolgens te eenvoudig te denken dat al deze eenheden continu met de hoofdtaken van de krijgsmacht bezig kunnen zijn. Men zou dan voorbijgaan aan het feit dat voor iedere taak die een eenheid moet uitvoeren, eenzelfde periode moet worden getraind, en dat na uitzending van een eenheid zij ook weer eenzelfde periode nodig heeft om te recupereren. Het gevolg is dat wanneer een eenheid een binnenlandse of landsverdedigingstaak heeft, deze voor tweemaal de duur van de periode vastligt. Bij iedere uitgezonden of geëngageerde eenheid moet ervan worden uitgegaan dat deze eenheden driemaal de uitgezonden periode worden vastgelegd. Wanneer een eenheid een half jaar aan de NRF is geëngageerd, heeft deze daarvoor een jaar trai-

ningstijd nodig. Voor een 'gewone' uitzending van een halfjaar geldt dat een halfjaar training en een halfjaar recupereren moeten worden ingecalculeerd. Bij missies zoals in Afghanistan blijkt bovendien dat een veelvoud, wel 40 weken, hersteltijd nodig is. Om 1.650 manschappen continu in Afghanistan te hebben, zijn dus in totaal 4.950 manschappen nodig. Deze één-op-drie-stelregel geldt uiteraard ook voor het materieel dat door het personeel wordt gebruikt. Hoewel het personeel vaak weinig bezwaar heeft om één keer per anderhalf jaar voor een halfjaar naar het buitenland te gaan, is dit voor veel 'achterbannen' op den duur niet langer acceptabel. Het gevolg is dat bij de huidige uitzendratio de organisatie wordt uitgehouden en iedere nieuwe operatie effecten op toekomstige operaties heeft.

Verder hebben ook verlofregelingen invloed op het aantal uit te zenden manschappen. Wanneer de rotatie van eenheden op basis van vier maanden plaatsheeft, zoals bij een hospitaal, dan heeft het personeel geen recht op verlof tijdens de uitzending. Bij uitzendingen die langer dan vier maanden duren, heeft het personeel wél recht op verlof. Het meest efficiënt voor de personeelsbezetting is derhalve een uitzendtermijn van vier maanden. Verlof wordt bovendien vooral halverwege de termijn opgenomen, omdat slechts weinigen direct na ontplooiing of vlak voor terugkeer verlof wensen. Om deze piek in verlofaanvragen te ondervangen en onderbezetting te voorkomen, moet bij een uitzending van een half jaar worden voorkomen dat minder dan 80 procent van het personeel van een eenheid inzetbaar is.

Het werkelijke aantal eenheden dat voor uitzending benodigd is, is dus veel hoger dan op het eerste gezicht lijkt. Alleen al op basis van de één-op-drie-regel zijn nog maar 10.000 troepen metterdaad beschikbaar voor uitvoering van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht.

Modules in een groter geheel

Ieder conflict waarin de Nederlandse krijgsmacht optreedt, is anders. Iedere opdracht daarbinnen is ook weer anders. Militaire operaties zijn derhalve steeds verschillend en moeten telkens weer uit verschillende bouwstenen *taylor-made* worden opgebouwd. Zoals een legobouwwerk uit steentjes in allerlei kleuren kan bestaan, zo worden in hedendaagse militaire operaties modules uit uiteenlopende krijgsmachtonderdelen samengevoegd. Het gevolg is dat niet hele organieke eenheden worden uitgezon-

den, maar componenten uit verschillende eenheden. Wanneer bijvoorbeeld een veldhospitaal uit een bepaalde eenheid wordt uitgezonden, dan wordt deze vaak aangevuld met modules, zoals *force protection* en logistiek, uit andere eenheden. De inzet van een veldhospitaal of een operatie in Darfur heeft dus andere modules nodig dan de operatie in Uruzgan. De gedachte als zou men de helft van de troepen uit Uruzgan kunnen wegnemen en direct naar Darfur kunnen overplaatsen, is dus onjuist. Het gevolg van het uitzenden van modules is bovendien dat organieke eenheden, door het wegnemen van deze modules, incompleet achterblijven. Niet alleen ontbreken deze modules bij de organieke eenheden, maar reserveonderdelen worden ook meegenomen en materieel moet worden 'uitgeruild'. Niettemin gaat het gereed stellen voor de volgende operatie door de incomplete organieke eenheden gewoon door.

Tegelijkertijd functioneren uitgezonden onderdelen minder efficiënt dan eenheden op vredeslocatie. Uit kostenoverwegingen is de organisatie in vredes-tijd erop gericht zo efficiënt mogelijk te opereren. Ondersteunende diensten zijn op de vredeslocaties geconcentreerd en geoptimaliseerd om doelmatig de diensten aan te kunnen bieden. Uitgezonden eenheden zitten echter vaak op verschillende plaatsen tegelijk, waardoor dit minder goed mogelijk is. Dientengevolge heeft bijvoorbeeld een eenheid die over drie plaatsen in het uitzendgebied is verspreid, ook driemaal zoveel materieelbeheerders nodig als op de kazerne in Nederland.

Niet iedere module is verder even ruim voorhanden. Bovendien is uit kostenbesparingsoverwegingen gekozen om niet alle eenheden direct inzetbaar te maken. Ook specifieke functies kunnen zeer schaars zijn. Hierbij kan gedacht worden aan functies, zoals materieelbeheerders, *forward air controllers* en Apache-monteurs. Daarnaast is het aantal medische-specialistentteams, die nodig zijn voor een veldhospitaal, beperkt. Veel medische specialisten zijn gemilitariseerde burgers die in Nederlandse ziekenhuizen werken, waar zij niet op korte termijn uit de planning kunnen worden gehaald. De contractuele afspraken hierover kunnen uiteraard niet worden geschonden. Ook aan algemeen militair verpleegkundigen is een chronisch tekort. Het opleiden van personeel in dit soort schaarse functies duurt echter vaak jaren, in het geval van een algemeen militair verpleegkundige bijvoorbeeld vier jaar. Het gevolg is dat tekorten niet eenvoudig zijn aan te vullen.

Schaarse modules kunnen wel uit een bestaande operatie worden weggenomen om elders te worden ingezet, maar dan ontstaan doorgaans gaten in de eerste operatie, die vervolgens weer door anderen moeten worden ingevuld. Een Nederlands veldhospitaal uit Afghanistan zou bijvoorbeeld naar Darfur kunnen worden verplaatst, waarna een Sloveense eenheid het gat in Afghanistan zou kunnen vullen. De vraag komt dan echter op of een dergelijke, op politieke overwegingen gebaseerde onderneming zinnig is, en het niet efficiënter is direct de Slovenen in Darfur in te zetten. Het politiek belang van Nederlandse deelname in Darfur kan echter belangrijker worden geacht dan de *efficiency*. Verder zou men om personeelstekorten aan te vullen nog meer met reservisten kunnen werken. Dit zal echter niet bij alle functies mogelijk zijn, waardoor er geroeid moet worden met de riemen die men heeft. Wanneer de politiek dit echter te lang van de krijgsmacht vraagt, wordt Defensie tot woekerbeleid gedwongen.

Ondersteunende taken als probleem

Om een eenheid operationeel te krijgen en te houden, moet een hele reeks ondersteunende taken worden uitgevoerd. Deze lopen uiteen van de basisondersteuning, logistiek, genie, waterverzorging, onderhoudsmonteurs, *force protection* tot extra's. De omvang van deze *enablers* is afhankelijk van de situatie in het veld. Bij alles wat aan de basiseenheid wordt toegevoegd, moet met een exponentiële groei in benodigd personeel voor de operatie rekening worden gehouden. Ieder extra uitgezonden persoon moet uiteindelijk weer eten, vervoer en bescherming krijgen, en iedere *enabler* moet dus zelf ook worden *enabled*. Zo zou de politiek kunnen besluiten een veldhospitaal naar de VN-vredesoperatie UNAMID in Darfur te sturen. In een dergelijk geval heeft de basiseenheid zonder *enablers* een omvang van 60 tot 70 personen. Afhankelijk van de vraag waarmee dit ziekenhuis vervolgens verder moet worden ondersteund, kan echter al snel van 150 uitgezonden manschappen worden uitgegaan, inclusief logistiek en minimale beveiliging. Afhankelijk van de mate van dreiging kan het vervolgens noodzakelijk zijn een grotere component *force protection* toe te voegen, waardoor de omvang van de eenheid drastisch kan toenemen. Wanneer ook nog ondersteuning met helikopters is vereist, kan het aantal in te zetten personeel oplopen tot meerdere malen de oorspronkelijke omvang van de kerneenheid.

Het gevolg van dit alles is dat de omvang van de zogenaamde *enablers* voor een kleine eenheid als een compagnie meestal niet veel kleiner is dan voor een bataljon. Hoewel bij kleine uitzendingen minder *enablers* mee hoeven, kan hun aantal vaak niet onder een vast minimum ofwel een vaste eenheid zakken. Voor iedere positie van een medisch specialist zijn twee personen nodig om continu in staat te zijn te opereren. Ook de behoefte aan een tandarts voor een compagnie is net zo groot als bij een bataljon, omdat halve tandartsen niet bestaan. Op eenzelfde wijze zou, wanneer de Nederlandse militairen voor de helft uit Tarin Kowt weggaan, de behoefte aan een veldhospitaal en het bijbehorende personeel even groot blijven. Dit minimum geldt voor veel meer functies. Afzonderlijke *enablers* hebben bovendien weer afzonderlijke problemen. *Stel* dat Nederland een veldhospitaal naar Darfur zou zenden, dan zouden de volgende *enablers* al gauw aan de orde komen.

Basisondersteuning: Relatief kleine maar zeker niet onbelangrijke basistaken die altijd moeten worden uitgevoerd, zijn onder meer de beveiliging van onderdelen en ammunitie ter plaatse. Daarnaast moeten eten, drinken en ammunitie geconditioneerd worden opgeslagen. Eten moet bovendien worden bereid, waarvoor een keuken nodig is. Tevens is een zogenaamde *Communications Informations Systems*-eenheid nodig, die voor de verbindingen zorgt. Ten slotte heeft iedere uitgezonden eenheid al gauw een basis-stafelement nodig van minimaal 10 personen.

Logistiek: De logistiek moet onder meer eten, drinken en brandstof aanvoeren. Wanneer eten, drinken en brandstof door anderen worden geregeld, kan dit een logistieke module enigszins beperken. Onderdelen voor materieel en ammunitie moeten echter altijd uit Nederland komen. Doorgaans moet in de eerste maanden van een missie alles uit Nederland naar het uitzendgebied worden meegenomen. Pas wanneer men meer bekend is met de regio, is de uitzending in staat ook op de lokale markt bevoorrading aan te schaffen. De logistieke capaciteit in de wereld is echter zeer beperkt. Nederland heeft de beschikking over twee DC-10's, waarvan er één vrijwel continu voor de bevoorrading van Uruzgan wordt ingezet. Voor extra logistieke capaciteit moet veelal op de civiele markt worden ingekocht. Het gevolg is dat transport soms afhankelijk is van onverwachte factoren. Wanneer de Franse wijnoogst net is gebotteld en mondiaal wordt gedistribueerd, is de bestaande capaciteit grotendeels bezet. Transport per

schip is niet overal mogelijk en relatief traag. Om op tijd te kunnen vertrekken, moet een schip minimaal drie weken van te voren worden gereserveerd. Wanneer een dergelijke optie niet wordt verzilverd, omdat de regering bijvoorbeeld anders besluit, dan gaan de honderdduizenden euro's die daarmee zijn gemoeid, verloren. Bij de ontplooiing van grote vredesoperaties, zoals UNAMID, wordt de druk op de mondiale transportcapaciteit extra groot. Alle troepen moeten immers tegelijkertijd naar het uitzendgebied. In NAVO-verband is daarom reeds gezamenlijke logistieke capaciteit aangeschaft. Angst dat deze capaciteit zal wegroesten, is niet nodig, omdat anderen gretig betalen om ervan gebruik te maken.

Genie: Voor de ontplooiing van een eenheid zijn verblijfplaatsen en open aanvoerlijnen een vereiste. De Genie moet hiertoe eventueel een kamp aanleggen en infrastructuur, waaronder vaak bruggen, bouwen. Wanneer een eenheid deel van een lopende missie is, kan deze meestal van bestaande structuren en faciliteiten gebruikmaken. Het aantal ontplooiende mensen vertoont als gevolg van deze logistieke en genie-activiteiten aan het begin van een operatie een piek. Eenzelfde piek is ook zichtbaar bij het eind van een ontplooiing, wanneer de operatie weer wordt teruggetrokken en structuren, bijvoorbeeld een kamp, moeten worden afgebroken.

Waterverzorging: Wanneer water in de regio schaars is, dan is onder meer een boor nodig om naar water te boren. Nederland heeft met één boor slechts een beperkte boorcapaciteit, die bovendien tussen de operaties gedeeld moet worden. Om dus bijvoorbeeld een waterput in Darfur te slaan, zou eerst de boor daarheen moeten worden verplaatst. Dat vereist, naast het personeel dat kan boren, ook personeel voor het vervoer en de opslag. Voor een dergelijke onderneming moet al gauw 10 tot 20 man worden uitgetrokken.

Onderhoudsmonteurs: Al het materieel dat wordt uitgezonden, moet ook worden onderhouden. De huidige voertuigen zijn dermate technisch, dat ieder extra ingezet soort voertuig een apart onderhoudsteam vergt. Ook krachtbronnen voor *airconditioning*, elektra, keukens, enz. vereisen verzorging. Des te warmer het uitzendgebied, des te meer onderhoud is vereist. Zo smolten in Irak de elektriciteitskabels soms door de hitte.

Force protection: De omvang van de *force protection* is afhankelijk van de risicoanalyse. Ongeacht de situatie waarin een eenheid wordt ontplooid, zijn beveiliging en bescherming altijd noodzakelijk. Ook

een uitgezonden veldhospitaal kan niet zonder bescherming en beveiliging van onder meer het eigen materieel. Dit is zelfs noodzakelijk bij humanitaire rampen, zoals aardbevingen, omdat altijd de kans op plunderingen bestaat. In Darfur werd op 30 september jl. een basis van AMIS (de vredesmissie van de Afrikaanse Unie) door 1.000 rebellen overvallen.⁷ Wanneer met aanvallen van deze omvang rekening moet worden gehouden, is een compagnie-*force protection* al gauw te weinig. Wanneer de inzet van een deel of delen van het hospitaal op een andere locatie wordt gevraagd, vereisen deze delen ook *force protection*. Dan kan volgens sommigen een extra peloton, uiteraard afhankelijk van de veiligheidssituatie, noodzakelijk zijn. Bij dreiging vanuit de lucht is een *air defence*-eenheid ook geen overbodige luxe. Dit laatste zou echter bij de bescherming van een veldhospitaal volgens de Geneefse Conventies te zware bewapening zijn.

Doorgaans ondersteunt de uitzending van een veldhospitaal in het kader van een vredesoperatie een sector waarin 6.000 tot 10.000 manschappen actief zijn. In ruil daarvoor wordt verwacht dat deze militairen voor de *force protection* zorgdragen. De Nederlandse politiek stelt echter hoge eisen aan de kwaliteit van de *force protection* en niet alle niet-bondgenoten zijn in staat aan deze hoge eisen te voldoen. Bovendien zijn aan het begin van ontplooiingen doorgaans nog onvoldoende manschappen aanwezig en is daardoor vaak voor een dergelijke 'ruil' geen ruimte. Wanneer de *force protection* in eigen handen wordt gehouden, zijn beduidend meer manschappen nodig. Deze moeten bovendien in geval van een veldhospitaal voor de te ontplooiende eenheid worden uitgezonden, omdat de *force protection* ten tijde van de ontplooiing van het veldhospitaal aanwezig moet zijn. Dergelijke taken kunnen niet eenvoudig uit een bestaande missie als Uruzgan worden weggehaald, omdat het personeel aldaar dan onbeschermd wordt achtergelaten.

Extra's: Naast de bovengenoemde groepen *enablers* moet ook gedacht worden aan een reeks andere taken. Wanneer bijvoorbeeld in geval van een veldhospitaal in Darfur gewonden door de lucht moeten kunnen worden vervoerd, dan moeten naast helikopterpiloten ook onderhoudsteams, beveiliging en meteo worden meegenomen. In het geval er vijandige optredens plaatshebben of te verwachten zijn, zijn verkenners nodig voor het verzamelen van inlichtingen om daarmee de potentiële vijanden een stap voor te zijn.

Samenwerken met partners kan de omvang van de *enablers* beperken. Hiertoe moet met andere troepenleverende landen worden afgestemd. Wanneer men in een vroeg stadium weet wie de partners zijn, dan kunnen afspraken worden gemaakt en taken worden afgestemd en verdeeld. In geval bondgenoten afwezig zijn, is de afstemming met organisaties, zoals de Verenigde Naties, zeer belangrijk. Duidelijkheid over wat die organisatie wél en niet kan leveren, is dan vereist. Dit is echter vaak erg moeilijk. Bovendien is ook nationaal deze afstemming niet eenvoudig. Zo kan men de vragen stellen: Willen wij wel donorbloed voor onze militairen, dat afkomstig is uit landen waarvan we niet zeker weten of die voldoende op HIV/AIDS controleren? Willen wij, zoals in het geval van de VN-vredesoperatie UNMEE in Eritrea-Ethiopië, helikopters in Djibouti voor zogenaamde bescherming? De hele keten die in de praktijk rond bijvoorbeeld een hospitaal moet worden opgebouwd, is dus uiteindelijk sterk afhankelijk van de situatie, de geografische en klimatologische omstandigheden, de vraag of de operatie reeds loopt, de veiligheidssituatie, de samenwerking met de partners, enz.

Tot slot

Hoewel er mooie ambities voor de Nederlandse krijgsmacht zijn opgesteld, is het niet eenvoudig deze ook metterdaad waar te maken. Het feitelijke gedeelte van het krijgsmachtspersoneel dat beschikbaar is voor uitzending, bedraagt ongeveer de helft van het totale Defensiepersoneel. Deze groep moet ook nog eens de andere hoofdtaken van de krijgsmacht waarmaken en in staat zijn te trainen en te recupereren. Vervolgens zijn de modules die gevraagd worden, niet altijd even ruim voorradig. Bovendien komt er bij uitzenden van een eenheid in de vorm van de ondersteunende diensten nog heel veel kijken. Dan blijkt het nog veel moeilijker de hele kerstboom van bijvoorbeeld een veldhospitaal op te tuigen. Dan blijkt dat het nog niet zo eenvoudig is aan het ambitieniveau te voldoen en waarom Defensie nu al op haar tenen loopt.

Noten

- 1 Poll, *metro*, 1 oktober 2007, blz. 1.
- 2 Minister E. van Middelkoop en staatssecretaris C. van der Knaap, *Beleidsbrief Wereldwijd Dienstbaar*, 18 september 2007, blz. 13-16.
- 3 Staatssecretaris C. van der Knaap, *Voortgangsrapportage personele en formatieve migratie Defensie*, 18 september 2007, blz. 2.
- 4 Zie *Beleidsbrief, a.w. noot 2*.
- 5 *Ibid.*
- 6 'Groot NAVO-offensief in Uruzgan', in: *Reformatorisch Dagblad*, 26 oktober 2007 (www.refdag.nl/artikel/1320418/Groot+NAVO-offensief+Uruzgan.html).
- 7 'Darfur rebels attack base, kill 10 peacekeepers', *CNN*, 30 september 2007 (www.cnn.com/2007/WORLD/africa/09/30/darfur.peacekeepers/).

Dr Jaïr van der Lijn is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Hij wil LKol. RNLA Dr. Marcel de Haas, Kol. Sjors Callenbach en prof.dr. Ko Colijn van harte bedanken voor hun ondersteuning en hij is het Ministerie van Defensie zeer erkentelijk voor de verleende medewerking.

Verbindings- en Waarnemingsteams in Bosnië

Samenwerking tussen militairen en civiele actoren in conflictgebieden is een gevoelig thema in opkomst. Uit de praktijkvoorbeelden van Bosnië en Kosovo, en meer recentelijk Liberia en Afghanistan, is gebleken dat de paden van een internationale vredesmacht zich onherroepelijk kruisen met die van (internationale) niet-gouvernementele organisaties en lokale overheden.¹ Er moet naar een manier worden gezocht waarop partijen elkaar niet voor de voeten lopen, maar elkaar aanvullen en bijstaan. Om afstemming of samenwerking te bereiken, zijn concepten als *Civil Military Cooperation* (CIMIC), *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) en *Security Sector Reform* (SSR) bedacht.

Een van de eerste projecten waarin vanuit militaire hoek toenadering werd gezocht tot andere actoren in conflictgebieden, vormen de LOT-huizen in Bosnië. De 'Liaison and Observation Teams' (LOT's) werden in eerste instantie ontworpen om de *zichtbaarheid* van de internationale troepenmacht te continueren, terwijl het aantal aanwezige militairen werd gereduceerd. De teams zijn relatief onbekend bij het grotere publiek, omdat zij pas werden ontplooid toen de publieke aandacht alweer werd verlegd naar nieuwe conflicthaarden, zoals Irak en Afghanistan. Inmiddels wordt het concept echter ook in Kosovo toegepast;² de *Provincial Reconstruction Teams* in Afghanistan zijn er een afgeleide van.

De bevindingen met LOT's in Bosnië kunnen van pas komen bij andere missies. Het is dan ook de moeite waard het LOT-concept nader te beschouwen en te kijken welke factoren het begrip tot een succes (kunnen) maken.

De Europese Unie & Bosnië

Het is bekend dat de EU na het gebleken onvermogen een doeltreffende rol te spelen in het voorkomen en beëindigen van de oorlogen op de Balkan, er alles aan gelegen was Bosnië en de omringende landen zo goed mogelijk bij te staan in hun wederopbouw. In 2003 verklaarden de lidstaten dat zij de Westelijke-Balkanlanden zouden ondersteunen bij de hervormingen die noodzakelijk waren om lid te kunnen worden van de EU.³ Dit gebeurde door middel van financiële hulp, politieke betrokkenheid, waarne-

mingsmissies bij verkiezingen en politiebijstand.

Een jaar later kondigde de NAVO aan haar troepenmacht uit Bosnië terug te trekken. De EU besloot daarop in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid de missie in Bosnië met eigen troepen voort te zetten. Hoewel zich nauwelijks meer gewelddadigheden voordeden, achtte de EU het verstandig de internationale militaire aanwezigheid te continueren, om zodoende nieuwe vijandelijkheden te voorkomen en de processen van economisch herstel en staatsopbouw te beschermen.⁴ Bosnië kampt nog altijd met bestuurlijke en economische problemen, omdat de politiek als gevolg van het Dayton-akkoord uit 1995 langs etnische scheidslijnen is georganiseerd. Het pertinent vasthouden aan de gelijke verdeling van posities over Bosnische moslims, Bosnische Kroaten en Bosnische Serven werkt verlamdend voor de politiek. Ook wordt de rivaliteit tussen de diverse bevolkingsgroepen erdoor in stand gehouden. De 7.000 militairen die onder EU-vlag werden uitgezonden, hadden dus nog altijd als primaire functie het voorkomen ofwel afschrikken van nieuw geweld. Hun aanwezigheid droeg bij aan een veilige en stabiele omgeving in Bosnië. De EUFOR Althea-missie, zoals de militaire missie werd gedoopt, vormde vanaf 2004 een nieuwe component van de Europese allesomvattende betrokkenheid bij Bosnië.

Verkleining van de troepenmacht

In de loop der jaren is de rol van de buitenlandse troepen in Bosnië veranderd. Waar de NAVO-troepen zich nog actief inzetten voor het creëren van een veilige leefomgeving voor de bevolking, richten de EU-troepen zich voornamelijk op het aan de zijlijn observeren van de inspanningen van de Bosnische veiligheidsorganen (de politiek, het leger, het gerechtelijk apparaat en de politie). Zodra deze onder democratische controle staan en in staat zijn zelfstandig duurzame stabiliteit te waarborgen, zal het einddoel van de Europese militaire missie in Bosnië zijn bereikt.

In 2006 heeft de EU tot de gefaseerde terugtrekking van haar troepen uit Bosnië besloten. Om met een kleinere troepenmacht toch het gehele gebied te kun-

nen blijven bestrijken, is het door de NAVO bedachte concept van 'Liaison and Observation Teams' overgenomen. Deze teams – gevormd door militairen – opereren vanuit een normaal woonhuis in het centrum van een dorp of stad. Door dagelijks te patrouilleren en standaard 'buiten de deur' te eten, laten zij hun aanwezigheid zoveel mogelijk zien aan de plaatselijke bevolking. Op die manier blijven de zichtbaarheid en preventieve functie van EUFOR gewaarborgd, terwijl de parate troepenmacht kan worden verkleind.

In Kosovo worden nu, net als in Bosnië, teams ontplooid die de bevolking het gevoel moeten geven dat de internationale gemeenschap Kosovo niet in de steek laat, nu de strijdmacht wordt verkleind.⁵ Het is verstandig dit te doen, omdat een plotseling vertrek van een internationale troepenmacht tot paniek en instabiliteit kan leiden. De militairen die als laatste in een conflictgebied overblijven, kunnen echter méér doen dan alleen hun zichtbaarheid aan de bevolking tonen door middel van patrouilles. Zij kunnen een actieve rol spelen in de verdere ontwikkeling van overheidsorganen die in een eerdere wederopbouwfase zijn gevormd.

Invulling van de LOT-huizen

Het LOT-concept is in de eerste plaats een pragmatische oplossing voor de leemte die zou ontstaan door terugtrekking van het grootste deel van de EU-troepenmacht. In de tweede plaats kregen de teams de opdracht verbindings- en observatietaken uit te voeren. De precieze invulling van de missie en de omschrijving van doelstellingen en taken waren in de beginjaren evenwel onduidelijk. Hierdoor ontstond er variatie in de omvang van de teams, hun voornaamste werkzaamheden en hun manier van rapporteren.

Inmiddels wordt er gewerkt aan een gestructureerde invulling van de missie, die van bovenaf aan de teams wordt opgelegd. Nederland speelt hierin een belangrijke rol. Er zijn nu 45 LOT-huizen, verspreid over geheel Bosnië. Elk huis bestaat uit acht militairen, gewoonlijk van dezelfde nationaliteit. De teamcommandant van een huis zorgt voor de planning en de dagelijkse rapportages aan het EUFOR-hoofdkwartier in Sarajevo. Het Hoofd Inwendige Dienst houdt zich bezig met het huishouden en het welzijn van de bewoners. De overige zes teamleden zijn in duo's verantwoordelijk voor de contacten en waarnemingen in een bepaald gedeelte van het operatiegebied van het huis.

Er zijn in de tot 2.000 man teruggebrachte EUFOR-missie nog ongeveer 90 Nederlanders actief, die voor een periode van zes maanden worden uitgezonden. Het grootste deel van hen werkt in LOT-huizen in Mrkonjic Grad, Livno, Travnik en Drvar. Daarnaast is Nederland verantwoordelijk voor het Regionale Coördinatie Centrum in Banja Luka, dat in totaal 11 huizen van verschillende landen in de regio Noordwest aanstuurt.

De verbindingsfunctie

De liaison-taak van de teams heeft betrekking op de *verbindingsfunctie* van de internationale militairen tussen diverse, overwegend civiele, actoren in Bosnië. Eigenlijk bestaat het liaison-werk uit vier aspecten. In de *eerste* plaats onderhouden de militairen de contacten met lokale autoriteiten, zoals de gemeenteraad, de burgemeester, brandweer en politie. Zij gaan meestal op afspraak langs en bespreken de actuele thema's die in de regio spelen. Ze informeren naar de stappen die worden ondernomen en de problemen die men ondervindt bij de uitvoering van het werk. In de *tweede* plaats vormen de teams de schakel tussen de lokale autoriteiten en de EUFOR-organisatie. Wanneer er ondersteuning of advies nodig is, kunnen de teams dit aangeven bij de diverse EUFOR-onderdelen. Een *derde* belangrijk aspect vormen de gesprekken die de militairen voeren met 'de gewone man' op straat. Het doel van deze gesprekken is een inschatting te maken van de problemen waar de bevolking mee kampt – problemen die negen van de tien keer te maken hebben met een falende overheid. *Ten slotte* werken de teams samen met andere organisaties die in het gebied werkzaam zijn, zoals de OVSE en de EU Politie Missie. Tijdens bijeenkomsten wordt er aandacht besteed aan samenwerking en informatie-uitwisseling.

De waarnemingsfunctie

De tweede component van het LOT-concept bestaat uit het *observeren* van de veiligheidssituatie. Ter verduidelijking wordt dit aspect ook wel 'feeling the pulse'⁶ genoemd, hoewel een dergelijke kreet nog altijd weinig houvast biedt. Het komt erop neer dat de militairen de lokale veiligheidssituatie trachten te beoordelen door zich zo veel mogelijk tussen de bevolking te begeven en contacten te onderhouden met lokale autoriteiten. Van belang is daarbij dat de militairen een *brede definitie van veiligheid* hantieren. Veiligheid heeft niet alleen betrekking op de

afwezigheid van geweld en vijandelijkheden, maar ook op de sociale, politieke en economische veiligheid van de bevolking. Dit betekent bijvoorbeeld dat er behalve naar gewelddadige incidenten ook wordt gekeken naar persoonlijk welzijn, de aanwezigheid van betrouwbare overheidsinstanties en de mate van economische welvaart.

De informatie over de veiligheidssituatie verkrijgen de teams vooral door dagelijks te patrouilleren in het operatiegebied. Zij komen daarbij in alle afgelegen dorpen en gehuchten. Vaak stappen zij even uit de auto om met behulp van een lokale tolk met deze of gene een praatje te maken. Wanneer uit de gesprekken blijkt dat de regionale overheid een bepaald dorp volledig verwaarloost, kan een team dit bij een volgend bezoek aan bijvoorbeeld de burgemeester aankaarten en aandringen op verandering.

De rol van LOT's in de EUFOR-missie

Wanneer men het einddoel van de internationale militaire aanwezigheid in Bosnië in gedachten houdt, zouden de activiteiten van de teams in het teken moeten staan van de opbouw van de lokale autoriteiten. Die moeten namelijk op termijn in staat zijn zelfstandig (en op legitieme wijze) de veiligheid en stabiliteit in het land te waarborgen. In de praktijk dragen de teams hier echter nauwelijks aan bij. In het geval van de *verbindingstaken* komt dit omdat de militairen niet over de kennis beschikken om bijvoorbeeld op juridisch en bestuurlijk niveau de autoriteiten van advies te dienen. De activiteiten van de teams wat betreft het onderhouden van contacten beperken zich in de meeste gevallen dan ook tot het aankaarten van problemen bij de overheden en het *monitoren* van de stappen die al dan niet worden genomen om de problemen op te lossen. Meer dan aandachtig luisteren kunnen ze eigenlijk niet; ze hebben géén machtsmiddelen om pressie uit te oefenen, géén geld om hulp toe te zeggen en géén mankracht om de autoriteiten bij te staan. Het enige wat de militairen kunnen doen, is een rapportage maken van een probleem of een slecht functionerende instelling, deze doorsturen naar Sarajevo en afwachten of van bovenaf op een of andere wijze wordt ingegrepen.

Ook de *observatietaak* staat in theorie in het teken van de bevordering van *zelfredzaamheid* van Bosnische overheidsinstanties. De informatie die de teams tijdens patrouilles verzamelen en doorsturen naar het hoofdkwartier, heeft echter vaak betrekking op heel kleinschalige en onbetekenende gebeurtenissen.

Deze rapporten kunnen wel een signaalfunctie hebben naar boven, maar in de meeste gevallen onderneemt het hoofdkwartier géén actie na bijvoorbeeld het lezen over een schrijnende individuele situatie. De teamleden missen meestal het analytisch vermogen om een inschatting te maken van het belang van de verzamelde gegevens en sturen daarom grote hoeveelheden ongestructureerde informatie door. Op het niveau van het hoofdkwartier ontbreekt vervolgens de capaciteit om de informatie te analyseren en te verwerken.

Voor de observatiecomponent sluit nauw aan bij het primaire doel van de LOT's, namelijk om de aanwezigheid van EUFOR-militairen aan de bevolking te tonen en daarmee in een gevoel van veiligheid voor de bevolking te voorzien. De specifieke observatie- en verbindingstaken zijn echter nog niet zodanig ingevuld, dat zij een structurele bijdrage leveren aan de *exit*-strategie van EUFOR. Er zijn wel lessen te trekken uit de praktijk van de afgelopen jaren.

Optimalisering van het concept

De 'Liaison and Observation Teams' in Bosnië worden uitsluitend ingevuld door militairen. Dit heeft het voordeel dat er een heldere organisatiestructuur bestaat; dat vergemakkelijkt de centrale aansturing van de teams en de verzameling van de dagelijkse rapporten. Ook de technische en logistieke ondersteuning waar Defensie in voorziet, worden door de militairen als een pre beschouwd. Bovendien ervaart de bevolking het nog steeds juist als een geruststelling dat er buitenlanders in uniform door de straten lopen die hun veiligheid garanderen.

De *voordelen* van de militaire invulling komen vooral tot uiting in de observatiecomponent van het concept. In het verbindingswerk komen juist de *tekortkomingen* van de puur militaire invulling van het LOT-concept naar voren, omdat de meeste militairen niet beschikken over de kennis die nodig is om bijvoorbeeld een burgemeester te helpen met het opzetten van een gemeenteraad. Zij kunnen zich tot op zekere hoogte wel inlezen in de problematiek van hun gebied, maar door de diversiteit aan onderwerpen en contacten is het zeer lastig de autoriteiten advies op maat te geven. Daarom is er ook vanuit de LOT's behoefte aan civiele medewerkers die hun juridische, bestuurlijke, technische of andere kennis op projectbasis kunnen inzetten ter ondersteuning van de lokale autoriteiten. Nederland geeft aan deze

vraag gehoor door bij wijze van experiment een aantal reservisten met civiele expertise naar Bosnië te sturen. Op deze manier kunnen militairen en civiele specialisten elkaar aanvullen en kan er ook in de laatste fase van militaire inzet in conflictgebieden invulling worden gegeven aan de stelling 'zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig'.⁷

Een tweede verbetering aan het concept is mogelijk op het gebied van de aansturing van de teams vanuit het EUFOR-hoofdkwartier. Wanneer de teams een bijdrage willen leveren aan de ontwikkeling van de lokale autoriteiten, hebben zij hiervoor concrete richtlijnen en aandachtspunten nodig. Nu worden zij vaak nog in het diepe gegooid, zonder te begrijpen naar welke informatie zij eigenlijk op zoek moeten. Gebleken is dat er op het niveau van het hoofdkwartier wel categorieën zijn vastgesteld die een mogelijke bedreiging vormen voor de veilige en stabiele situatie in Bosnië. Voorbeelden hiervan zijn economische en humanitaire omstandigheden, etnische of religieuze kwesties en gebeurtenissen op het gebied van internationale criminaliteit en terrorisme. De teams kennen deze categorieën wel van hun rapportageformulier, maar zij gebruiken ze niet om het proces van informatieverzameling te sturen.

EUFOR zou van bovenaf een duidelijke definitie van veiligheid moeten geven, met bijbehorende indicatoren die de regionale veiligheidssituatie kunnen meten. Het hanteren van een nauwe definitie van veiligheid zou betekenen dat de teams slechts de dreiging van geweld meten. Een ruimere definitie van veiligheid omvat ook de dreigingen die veroorzaakt worden door honger, ziekte, milieuvervuiling, ongelijkheid en een falende overheid.⁸ Pas wanneer er duidelijkheid is over het soort veiligheid dat EUFOR nastreeft, kan adequaat worden gemeten in hoeverre de lokale autoriteiten deze kunnen garanderen. Met behulp van trendanalyses kan vervolgens worden vastgesteld of er vooruitgang dan wel of achteruitgang op een bepaald gebied wordt geboekt.

Het hoofdkwartier zou dan ook, op basis van een analyse van de rapportages van de teams, per regio informatieprioriteiten moeten stellen. Waar schort het de autoriteiten nog aan? Aan welke veiligheidsaspecten moet worden gewerkt? En welke specifieke kennis is binnen de teams nodig om de autoriteiten te ondersteunen bij het verbeteren van deze aspecten? Door vervolgens civiele medewerkers op tijdelijke basis aan een team toe te voegen, kunnen de LOT's de optimale bijdrage leveren aan het bijstaan van de

lokale overheidsinstanties ten behoeve van verbetering van de *post-conflict*-veiligheidssituatie.

Ten slotte is het natuurlijk van belang dat de huizen bewoond worden door capabele mensen, die aan een aantal eigenschappen en kwaliteiten voldoen. Zij dienen de Engelse taal machtig te zijn,⁹ inlevingsvermogen te hebben en oog voor culturele diversiteit; zij moeten beschikken over goede communicatieve en schriftelijke vaardigheden, interviewtechnieken beheersen en het analytisch vermogen bezitten hoofden bijzaken van elkaar te scheiden. Tot op heden worden de militairen die worden uitgezonden naar Bosnië niet op deze competenties getoetst. Er bestaat dan ook veel verschil tussen de teams qua doeltreffendheid, motivatie en taakinvulling.

Ten slotte

Het *Liaison and Observation*-concept is een uitvinding die, wanneer gestroomlijnd en geoptimaliseerd, van groot nut kan zijn in huidige en toekomstige conflictgebieden. Het is een concept dat uitstekend past in de *exit*-strategie van een internationale militaire missie. Maar de teams zouden niet alleen kunnen worden ingezet wanneer een internationale troepenmacht zich geleidelijk gaat terugtrekken uit een voormalig conflictgebied, zij zouden ook een rol kunnen spelen in waarnemingsmissies die ontplooid worden ter voorkoming van escalatie van een conflict-situatie.

Uit de 3D-benadering (*Defence, Development and Diplomacy*) van het Nederlandse veiligheids- en ontwikkelingsbeleid blijkt dat een militaire interventie niet meer los valt te zien van ontwikkelingshulp en politieke instrumenten. Een geïntegreerde aanpak van veiligheid en ontwikkeling is noodzakelijk om duurzame vrede te bewerkstelligen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zet zich nu al in voor het uitzenden van juristen en politiemensen naar Afghanistan om de 3D-benadering vorm te geven. De civiel-militaire samenwerking neemt hier de vorm aan van *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's). De doelen en taken van deze teams komen in grote lijnen overeen met die van de LOT's in Bosnië, hoewel de PRT's de beschikking hebben over ontwikkelingsgeld en zelf actief meehelpt aan wederopbouwprojecten.¹⁰

Ook de PRT's maken deel uit van een allesomvattende aanpak van de internationale gemeenschap om duurzame vrede en stabiliteit te creëren in Afghanistan. Het is aannemelijk dat zij op de lange termijn

dezelfde functie zullen krijgen als de LOT's in Bosnië, namelijk het continueren van de internationale presentie in het land wanneer de militaire eenheden zich terugtrekken. Het is dan ook van belang de lessen die in Bosnië geleerd zijn ten aanzien van de LOT's nu te inventariseren en te implementeren. Zo kan er effectief en zinvol invulling worden gegeven aan de teams die straks als laatste zullen overblijven in Afghanistan om daar de vrede en stabiliteit te consolideren die dan hopelijk zullen zijn ontstaan.

Noten

- 1 G. Frerks, B. Klem, S. van Laar & M. Van Klingeren, *Principles and Pragmatism. Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia*, Utrecht: Universiteit Utrecht, 2005, blz. 100.
- 2 In Kosovo worden de teams *Liaison and Monitoring Teams* (LMT's) genoemd. België en Frankrijk leveren hier een belangrijke bijdrage aan.
- 3 Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, *The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans*, Thessaloniki, 2003.
- 4 Ministerie van Defensie, 'Periodieke Evaluatie SFOR/EUFOR 2004', blz. 5.
- 5 'Weg uit Kosovo, Belgisch leger bereidt terugtrekking voor', *Nieuwsblad.be*, 29 mei 2006.
- 6 In het Nederlands spreekt men over 'de polsslag nemen'.
- 7 Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, 2003, blz. 5.
- 8 Kamerbrief Beleidskader Civiel-Militaire Samenwerking, 19 mei 2003.
- 9 Alleen wanneer de teamleden vloeiend Engels spreken, kunnen zij vlot verlopende gesprekken voeren via de lokale tolken. Het zou ook in het voordeel van de teams werken wanneer zij de lokale taal leren of in elk geval de basis voor de inleiding en afsluiting van een gesprek beheersen. Mogelijk kunnen de tolken hierin een rol spelen.
- 10 International Security Assistance Force, *Provincial Reconstruction Teams (PRT's)*, 2007 (www.nato.int/isaf/topics/recon_dev/prts.html).

Emmy Hermans deed voor haar afstudeerscriptie van de Master *Conflict Studies and Human Rights* (Universiteit Utrecht) onderzoek naar de Nederlandse 'Liaison and Observation Teams' in Bosnië. Zij is thans als stagiaire werkzaam bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

New Publication in Series Clingendael Diplomacy Papers:

Japan's Economic Diplomacy towards China: The Lure of Business and the Burden of History

by Maaïke Okano-Heijmans

Economic diplomacy is intrinsically a product of internal pressures. It is positioned at the intersection of politics and economics, of the international and the domestic, and of government and other actors. Collective memory profoundly shapes Japanese identity, thereby interfering directly and indirectly with Japan's economic diplomacy. What are, then, the truths and myths behind the popular catchphrase 'cold politics, hot economics', which for many years was used to characterize Japanese-Chinese relations?

Collective memory has intervened in Japan's economic diplomacy throughout the last decade, especially at times of growing anxiety in periods of transition. China's rise at the time of a domestic downturn in Japan and China's accession to the WTO were such periods. Maaïke Okano-Heijmans analyses this process at three levels in this paper. First, changes at the multilateral level have the potential to inflate historical problems and undermine generally positive economic relations. This is illustrated by the China factor in Japan's regional diplomacy. Second, the intervention of collective memory in economic diplomacy occurs at the bilateral level, particularly in generally predetermined as well as ongoing negotiations. The stalling of summit meetings and slowdown in economic negotiations during Japanese Prime Minister Koizumi's tenure are a case in point. Third, in the domestic sphere, occurrences in the political field have the potential to enhance disputes and developments over historical issues. Here, politicians' personal choices and the influence of the public and of a relatively small but influential group of politically powerful lobby groups are of the utmost importance.

Okano-Heijmans argues that actors engaged in Japan's economic diplomacy seem not to be sufficiently aware of, or able to shape, these processes.

Clingendael Diplomacy Paper 14, 56 pp.
The Hague, Clingendael Institute, November 2007
 ISBN: 978-90-5031-119-9

Groter Europa, opstandiger Nederland

Opheffing van euroscepsis in een conservatieve tijd

De Raad van State heeft het kabinet het verkeerde argument gegeven om een referendum over het Europese hervormingsverdrag tegen te houden. De Raad schrijft dat dit verdrag de bedoeling heeft een afdrijven in de richting van een Europese eenheidsstaat tegen te gaan. Dit zou blijken uit het schrappen van het handvest voor grondrechten en van alle symbolen die doen denken aan een quasi-Amerikaanse Grondwet.¹

Maar het Hervormingsverdrag van Lissabon schept wel degelijk *nieuwe macht* over en tussen zevenentwintig lidstaten. Het is een grote wijziging ten opzichte van het vigerende verdrag (van Nice), met gevolgen voor de balans binnen Europese en Nederlandse organen waaraan iedereen zal moeten wennen. De vaste president van de Europese Raad van regeringsleiders wordt een sterke speler tegenover de voorzitter van de Europese Commissie. Nederlands formele invloed neemt af door verdwijning van de vaste commissaris en invoering van de meerderheidsregel in de Europese ministerraad in november 2014 (een meerderheid van 55% van de lidstaten namens 65% van de Europese bevolking). Deze regel bestrijkt ook nieuwe gebieden, zoals politie en justitie, en raakt straks de kern van onze rechtsorde.

Het Hervormingsverdrag, dat in 2009 dient in te gaan na een soepele ronde van landelijke ratificaties in 2008, is dus een *daad van hoge politiek*, net zoals de Europese Akte (1986) en de verdragen van Maastricht (1991), Amsterdam (1997) en Nice (2000) tot Rome (2004). Deze verdragen binden overheden en burgers aan deels supranationale afspraken, organen en maatregelen. In een redelijk democratisch ideaal behoren ze voorwerp te zijn van een openlijke verkiezingscampagne tussen partijen, een grondig beraad in het parlement, een tweederde meerderheid van volksvertegenwoordigers en – eventueel als noodrem – een door het volk gevraagd referendum. Een ideaal *Europees referendum* kent een hoge opkomstdrempel, leidt enkel tot verwerping bij een tweederde meerderheid van nee-stemmers, en wordt

op een en dezelfde zondag gehouden in alle Europese landen.² Dit laatste voorkomt strategisch gedrag van afzonderlijke regeringen.

Maar elke idealist met een beetje realisme ziet dat de feitelijke ratificatie van Europese verdragen per land verschilt en in landen als Nederland danig afwijkt van het ideaal. Tijdens de campagne voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in november 2006 debatteerden de lijsttrekkers zelden over Europa. Geen woord over de onbedoelde gevolgen van de historische opheffing van de Europese tweedeling, zoals neerwaartse druk van de lage lonen in Slowakije op de hoge lonen in Nederland. Deze stille contrasteerde met de luidruchtige strijd over de Europese grondwet tussen de kandidaten voor het Franse presidentschap in het voorjaar van 2007. Sarkozy vroeg een mandaat om te heronderhandelen zonder referendum. Hij won het van Royal, die juist steun had gezocht voor een tweede referendum.

Nederland zat in hetzelfde parket als Frankrijk. Samen met Frankrijk en Groot-Brittannië dwong het de federalistische landen tot belangrijke concessies, zoals de extra bescherming van nationale diensten van algemeen belang. Het vierde kabinet-Balkenende streeft nu naar *ratificatie door een gewone meerderheid* van het parlement. Het neemt tijdelijke impopulariteit voor lief en gokt op groeiende steun voor het nieuwe verdrag tegen de tijd van nieuwe verkiezingen, in 2010 dus.

Het is verklaarbaar dat de betrokken bewindslieden besloten de slepende verdragskwestie interstatelijk te beslechten en binnenslands te depolitiseren. Het Hervormingsverdrag is *nog onleesbaarder* dan de oorspronkelijke Grondwet van Giscard d'Estaing. Deskundigen twisten nog steeds over de betekenis van een geschrapte passage over vrije en onvervalste mededinging. Wanneer dit soort weerbarstige en grensoverschrijdende kwesties speelt, geven behoudzame kiezers in het Nederlandse politieke systeem hun voorwaardelijke vertrouwen aan het beoordelingsvermogen van gekozenen.

Maar er is meer. Het meningenklimaat wordt ge-

kenmerkt door een omzetting van behoedzaamheid in onthechting en behoudzucht, overigens ook bij strijdpunten die niets met Europa van doen hebben.³ Nergens is de *publieke steun voor Europees lidmaatschap* tussen 1991 en 2004 zo sterk gedaald als in Nederland. Nergens is de Europese gezindheid zo gering als onder de Nederlanders, afgemeten aan internationale gegevens over Europese trots in 2006. Nergens in ondernemerskringen, afgezien dan van Zweden, is de afwijzing van verdere uitbreiding van de Europese Unie zo breed gedeeld als onder Nederlandse exporteurs. Ook het gangbare geloof van Nederlandse werknemers en consumenten in het economisch nut van Europees lidmaatschap is gebroken.

Samen met Polen vormt Nederland, om Thorbecke aan te halen, het 'onhandelbaarste staatswezen' dat een onvaste rol vervult 'in de bestelling van Europa'.⁴ In Ierland stemde 53% van de referendumkiezers in juni 2001 tegen het Verdrag van Nice. Na een strak geregisseerde en geldverslindende campagne door de bovenlaag van Dublin veranderde dit in oktober 2002 in een meerderheid van 63% ten gunste van het verdrag. Het kabinet schat in – met goedvinden van de fracties van CDA, PvdA, ChristenUnie en ook VVD – dat Nederland een heilloos isolement zou opwekken door het Ierse eindspel na te bootsen.

Het Hervormingsverdrag is nog onleesbaarder dan de oorspronkelijke Grondwet van Giscard

Die inschatting is feitelijk juist, op grond van alle beschikbare gegevens over *opstandigheid* van onze publieke en electorale opinie. Zij houdt bovendien terecht rekening met de onmacht van kleinere lidstaten die zich een langdurige ongehoorzaamheid willen veroorloven, zoals Denemarken na Maastricht, Griekenland tegen Europees overleg met Turkije, Oostenrijk tijdens de boycot van Haider en Portugal in de naleving van het Stabiliteits- en Groeipact. De grote lidstaten, onder aanvoering van het Duitse voorzitterschap, hebben Nederland geholpen uit de klem van het referendum van 2005 te raken, maar dat doen ze niet een tweede keer.

Dilemma van schaalvergroting

Het paternalisme dat de Nederlandse politiek over zichzelf afroept, mag dan onvermijdelijk zijn

geworden, het maakt ook een algemeen dilemma klemmender. Dat is de spanning tussen enerzijds de verwachte doeltreffendheid van internationaal beleid volgens het gezichtspunt van een smalle klasse van gezagsdragers in grensoverschrijdende netwerken en anderzijds de gegeven geloofwaardigheid van nationaal beleid volgens het gezichtspunt van een brede klasse van gewone mensen met kiesrecht en andere eigentijdse verworvenheden.

Een voorbeeld van het dilemma van Europese schaalvergroting is de snelle internationalisering van aandelen, bestuurlijke posities, vestigingen, personeelsbestanden, octrooien en omzetten van grote bedrijven. Volgens de Europese bestuurlijke klasse dient het doeltreffend toezicht op machtsmisbruik door dit soort expanderende bedrijven geregeld te worden in Brussel, Luxemburg en Straatsburg. De *Europese commissarissen* voor handelsbeleid, mededingingsbeleid en innovatiebeleid dienen vérgaande bevoegdheden te krijgen. Maar de gewone burgers in de natiestaten zien dit anders. Ze vertrouwen slechts op de vaardigheid en onafhankelijkheid van *ationale* politici, ambtenaren en toezichthoudende instanties in een *ationale* zichtbaarheid, nabijheid en beheersbaarheid.

Het Europese dilemma is te typeren als een tegenstelling binnen democratische samenlevingen die meedoen aan de mondialisering. Het lijkt doeltreffend grensoverschrijdende problemen en conflicten aan te pakken door middel van Europese samenwerking. Vandaar de roep om Europees handlingsvermogen ten aanzien van milieuverbetering, misdaadbesteding en beheersing van migratiestromen. Vandaar ook de laag van Europese bestuurders, ambtenaren, volksvertegenwoordigers, rechters, deskundigen en woordvoerders van deelbelangen (lobbyisten). Maar deze laag is ongeloofwaardig voor nationale achterbannen. De doorsnee burger is een *plaatselijke patriot*, die Europese eenwording en inmenging ervaart als een heerschappij door vreemden.

Er heerst thans eurosceptis in alle lagen van de bevolking en aan beide zijden van de west-oostlijn. De toenemende Europese integratie heeft geleid tot europeanisering van wetgeving, rechtspraak en openbaar bestuur in de lidstaten. Dit leidt vervolgens tot een oprukkend besef van onbespreekbaarheid van eisen en klachten van burgers, ondoorzichtigheid van het gelaagde proces van Europese beleidsvorming, gebrekkige verantwoording en tekortschietende balans tussen verschillende machten. Dit democra-

tisch tekort leidt van lieverlee tot politisering in een Europese openbare sfeer van verenigingen en media.

De politisering voltrekt zich echter vooral in de betrekkingen tussen grote en kleine landen, alsmede tussen een kartel van middenpartijen en een marge van radicale partijen van linkse of rechtse signatuur binnen alle landen.⁵ Zij gaat gepaard met een *nieuw nationalisme*, dat de betrokken overheden aanzet tot verheving van beleidsconcurrentie en protectionistische maatregelen. Tekenend is het gevecht om heerschappij tussen nationale energiebedrijven en om de voortgaande tariefdaling in de vennootschapsbelasting. Wanneer dergelijke destructieve politisering doorzet, wordt de malaise in de cyclus van verdrags teksten sinds Maastricht een opmaat tot algehele stagnatie. Zelfs instorting van het *acquis communautaire*, herstel van de traditionele *Realpolitik* tussen grote mogendheden en terugkeer naar afzijdigheid door kleine staten die steeds wisselen van bondgenoot – waaronder Nederland – zijn dan niet langer denkbeeldig.

Behoedzame behoudzucht

Dit *scenario van verval en krimp* van de EU, met in Nederland een neutraliteitsreflex, is aannemelijk maar ook schadelijk, gezien vanuit het algemeen belang.⁶ De Nederlander is bezig de prudente progressiviteit uit het laatste kwart van de twintigste eeuw in de huidige moeizame start van de nieuwe eeuw in te ruilen voor een *behoedzame behoudzucht*. Een prudente conservatief hecht aan behoud van de ongeëvenaarde vrijheid en rijkdom die Nederland de afgelopen zestig jaar heeft verworven in zijn verzorgingsstaat, bij de gratie van Europese eenheid en Amerikaanse betrokkenheid. Deze conservatief moet verder kijken dan de volgende Nederlandse verkiezingen. Ook in het bijzondere geval dat de referendumstop straks geen enkele rol speelt in de concurrentie tussen middenpartijen (CDA, PvdA, VVD) en hun radicale, deels ook populistische uitdagers, blijft het *Europese dilemma* bestaan. Het werkt als *bron van instabiliteit* binnen Nederland en ook tussen Nederland en zijn bondgenoten, om nog maar te zwijgen over de toch al moeizame herijking van de samenwerking tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten.

Er zijn maar twee methoden om het Europese dilemma op te lossen. Op de korte termijn dient, ten eerste, het *onbehagen* van eurosceptische kiezers te worden opgeheven. Bij ons gaat het dan om minstens

eenderde van het electoraat.⁷ Op de lange termijn van de komende vijftig jaar dient, ten tweede, een *scheiding van beleid* te worden aangebracht tussen de taak van de nationale overheden en de taak van de Europese staat alias bestuurslaag.

De huidige eurosceptis heeft veel te maken met een recente gedaanteverwisseling van de oude manier van integratie. In het oude regime keerden Zuid-Europese gastarbeiders terug zodra hun landen van herkomst zich economisch ontwikkelden door het lidmaatschap en de subsidiepot van de Europese Unie. Maar de nieuwe Europese ruimte wordt in ons land gevuld door werknemers en ondernemers uit nieuwe lidstaten als Polen, Bulgarije en Roemenië. De sceptische Nederlander vindt het prima dat landgenoten het internationale vrachtvervoer overheersen, dat ze investeren in ex-communistische economieën, dat ze een tweede huis hebben in de Ardèche en Toscane, en dat ze buitenlandse ziekenhuizen bezoeken of gepensioneerd overwinteren in Spanje. Maar dat andere Europeanen voor korte of langere tijd in onze overvolle delta resideren, wordt als klaploperij beschouwd, ja als een regelrechte bezetting. De spreekwoordelijk geworden Poolse loodgieter drukt uit dat contracten die op de tekenafel van de Europese architecten een voertuig zijn van gemeenschapsvorming, in de praktijk rivaliteit en vijandigheid opwekken, zoals verdringing op de arbeidsmarkt.

Een *volgende* oorzaak van eurosceptis ligt bij het volksgevoel dat eurocraten dringende regionale anarchie niet reguleren (zoals lawaaierig vliegverkeer), terwijl ze onbenullig ongemak te sterk reguleren (zoals een teveel aan chocolade in voedsel). In het oude regime beperkte het gedetailleerde dirigisme vanuit Brussel zich tot de garantiëprijs van de boeren, een afnemend deel van de Nederlandse bevolking. In de nieuwe Europese Unie begint iedereen de gevolgen van strikte Europese richtlijnen te ondervinden, zoals bij luchtkwaliteit, water en ruimtelijke ordening (officieel overigens een gebied zonder Europese ambitie). Het verwijt van de sceptische Nederlander aan het adres van nationale en Europese parlementariërs is dat ze de ambtenaren geen strobreed in de weg leggen, terwijl die in de Brusselse doolhof consensus bereiken over fijnmazige ingrepen in nationale stelsels en culturen van recht. Denk aan de supranationale greep op passief roken, iets dat Den Haag zonder commentaar liet passeren.

Sterker nog, de desinteresse van de Tweede Kamer



en het activisme van het Europees Parlement vormen samen een vliegwielt van overmatige regulering en groeiend wantrouwen in de zelfregulering door lidstaten. De sceptische Nederlander ziet niet wat alle voorgestelde wijzigingen van verdragsteksten nu precies bijdragen tot tegenmacht en inperking van *grands coups d'autorité* door Europese regeringsleiders en commissarissen (de term is van Montesquieu) en *petits coups d'autorité* door Europese sectorministers en rapporteurs in het Europees Parlement.

Een derde oorzaak van vaderlandse eurosceptis betreft het *verlies van Nederlandse invloed*. In de Europese Economische Gemeenschap had Nederland een bevoorrechte plaats en deelde het land macht met twee andere kleine landen – in de coalitie van de Benelux – en met drie grote landen. In de toekomstige unie moet Nederland de macht delen met dertig of meer lidstaten in onvoorspelbare coalities. De scepticus vreest terecht dat specifieke Nederlandse gezichtspunten en instellingen (de *coffeeshop*, de woningbouwvereniging, de publieke omroep) straks in de minderheid zijn. Het punt is niet dat deze gezichtspunten en instellingen boven zinnige kritiek verheven zouden zijn, maar dat ze de Europese machts- en besluitvorming straks niet overleven. Het maakt daarbij niet meer uit of er binnenlandse consensus zal worden bereikt over hervorming van nationale constanten en verworvenheden of dat Nederlandse volksdelen onderling verdeeld blijven over bijvoorbeeld het drugsbeleid. De scepticus vreest dat een hechte Europese coalitie onder aanvoering van een *celebrity leader* uit een van de grote lidstaten straks uitmaakt wat op ons grondgebied de wet zal zijn, hetzij door onze consensus helemaal te verwaarlozen en belachelijk te maken, hetzij door onze innerlijke verdeeldheid uit te buiten (Sarkozy?).

De eurosceptis kan veranderen in normale kritiek zonder dat Nederland terugvalt in de naoorlogse lijdelijkheid van de massa in Europese zaken. Daarvoor is nodig dat de Nederlandse euro-elite ophoudt met haar uitsluiting van de stokebranden van het hedendaagse anti-europeanisme, onder wie Marijnissen (Socialistische Partij), Wilders (Partij voor de Vrijheid) en deels ook Rouvoet (ChristenUnie) en Verdonk (Trots op Nederland). Men moet de eurosceptische achterban van *alle* partijen rechtstreeks aanspreken. *Enerzijds* moet deze achterban worden beschermd tegen verkeerde vormen van grensoverschrijdende mobiliteit, supranationaal gezag en allianties zonder Nederlandse deelname. *Anderzijds*

moet die zelfde achterban worden voorgehouden dat Nederland alleen een vitale open samenleving kan blijven door zich aan te passen aan de nieuwe werkelijkheid van *Europees regionalisme*. Een europeaniserend Nederland richt zich op tegenover grote mogendheden (China, Rusland, India) ingeval van tegengestelde belangen. Het durft soms zelfs een wedloop aan met de Verenigde Staten en andere wereldregio's (zoals Azië, maar ook Afrika en Zuid-Amerika). Sommige denkers beschouwen dit regionalisme als voortzetting van de Europese traditie van imperialisme. Maar deze voorspelling lijkt een miskenning van de rol van diversiteit en compromis in de uitgebreide Europese Unie. Die rol zal de komende decennia niet kleiner worden in verhouding tot de achter ons liggende decennia, mede door de groei van het aantal kleine lidstaten en van grote tegenstellingen tussen oude en nieuwe lidstaten.

Politisering van de lange termijn

Dit brengt de lange termijn in het gezichtsveld. De Nederlandse politiek leerde ooit van Thorbecke het eigen beginsel van beweging van de wereld waarin men leeft, te onderzoeken. Wie dat beginsel kent, kan zinvolle politiek bedrijven en zelfs staatsman worden. Wie het zelfs niet wil kennen, is gedoemd politiek verliezer te worden en nodeloze chaos te veroorzaken.

Welnu, het is redelijk te voorzien dat de buitengrenzen van de Europese Unie bijna hun vaste vorm hebben bereikt, maar dat er toch nog vele lidstaten zullen bijkomen. De toetreding van resterende democratiserende landen op de Balkan is zeker. Toetreding van IJsland, Noorwegen, Oekraïne en Turkije valt niet uit te sluiten, evenmin als samenwerkingsoverdragen van de EU met aangrenzende staten in Noord-Afrika.

Het is wenselijk, mogelijk en haalbaar dat Nederlandse politici het volk voorbereiden op een laatste ronde uitbreidingen en dat ze ditmaal wél voldoende steun verwerven. Wellicht ten overvloede: de oostelijke uitbreiding van 2004 is nog steeds niet verwerkt door de bevolking en evenmin door de politieke bovenlaag, buiten de specialisten in buitenlands beleid om. Maar voor een doeltreffende en geloofwaardige voltooiing van het domein van Europa is wel vereist dat deze bovenlaag duidelijkheid schept over de reikwijdte van Europa. Wat is de beste verdeling tussen Europese en nationale bevoegdheden/competenties?

Hier kan, paradoxaal genoeg, de wisselvallige pu-

blieke opinie van vandaag de weg wijzen. Het blijkt al enkele jaren uit internationaal vergelijkend onderzoek naar de opvattingen van Nederlandse burgers dat men *meer* Europese integratie wil op terreinen als terreurbestrijding, steun aan achtergebleven economische gebieden, milieubescherming, wetenschappelijk en technologisch onderzoek, toezicht op concurrentie, misdadbestrijding, energievoorziening, landbouw en visserij, en zelfs defensie en buitenlandse zaken plus beheersing van immigratie. Daarnaast wenst men *minder* Europese integratie als het gaat om pensioenen, onderwijs, gezondheid en sociale zekerheid, belastingen, bestrijding van werkloosheid en bescherming van consumenten.

Het is niet raadzaam dat de politiek deze gegeven voorkeuren slaafs volgt, al is het maar omdat het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn langste tijd heeft gehad.⁸ Maar er ontstaat wel een fundamenteel patroon voor beleidsmakers. Wanneer de Europese Unie zich beperkt tot wetgeving ter bescherming van natiestaten (en ontmoediging van concurrentie en strijd tussen deze staten) en daarbij het beheer van de nationale verzorgingsstaat overlaat aan gekozen politici ter plaatse, dan kan een dergelijke scheiding tussen de Europese beschermende overheid (*protective state*) en de nationale dienstverlenende overheden (*productive states*) bijdragen tot herstel van legitimiteit van Europese en nationale democratie, te beginnen in Nederland.⁹

Het befaamde gezegde van Keynes 'In the long run we are all dead' mag worden omgekeerd als het om behoud van Europese vooruitgang van gisteren in de conservatieve tijdgeest van vandaag gaat. Op de lange termijn zijn alle aanhangers van de Europese Unie levend – mits ze op de korte termijn de kwestie van Europees beleid als intelligente hervorming van oude natiestaten durven te stellen in het hart van hun burgerlijke samenlevingen.¹⁰

Noten

- 1 Raad van State, *Adviesaanvraag inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*, Den Haag, 12 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31091, nr. 4; zie ook Philip van Praag, 'De dubbele agenda van de Raad van State', in: *Nederlands Juristenblad*, jrg. 82, nr 40, 9 november 2007, blz. 2547-2550.
- 2 Jürgen Habermas, 'Europa: Vision und Votum', in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, jrg. 50, nr 5, 2007, blz. 518-520.

- 3 Corry van Renselaar & Ger Blom, *Quo Vadis Europa?*, Amsterdam: de Nederlandsche Bank, november 2006; Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau, *Market Place Europe*, Den Haag, juli 2007, blz. 51; Catherine E. de Vries & Kees van Kersbergen, 'Interests, Identity and Political Allegiance in the European Union', in: Liesbet Hooghe & Gary Marks (red.), *Special Issue: 'Understanding Euroscepticism', Acta Politica*, jrg. 42, nr 2/3, juli 2007, blz. 309; Arent Hals Grant Thornton, *International Business Report 2007 – European Business*, Alphen aan den Rijn, augustus 2007, blz. 18.
- 4 Mr.J.R. Thorbecke, *Historische schetsen* (1860), herdrukt in C.H.E. de Wit, *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie*, Nijmegen: SUN, 1980, *Sunscrift* 153, blz. 184.
- 5 Peter van Grinsven, Mendeltje van Keulen & Jan Rood, *Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europabeleid*, Den Haag: Clingendael, november 2006; Peter Mair, 'Political Opposition and the European Union', in: *Government and Opposition*, jrg. 42, nr 1, 2007, blz. 1-17.
- 6 Vergelijk de minister van Buitenlandse Zaken Verhagen en de staatssecretaris voor Europese Zaken Timmermans in *Staat van de Europese Unie 2007-2008*, Tweede Kamer, 2007-2008, 31202, nrs. 1-2; alsmede Frans Timmermans, 'Val van de Muur wierp Nederland terug', in: *NRC Handelsblad*, 9 november 2007.
- 7 Kees Aarts, Henk van der Kolk & Martin Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat*, Utrecht: Het Spectrum, 2007, blz. 249, 281.
- 8 Vgl. Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europe: A Priority!*, Den Haag: advies no. 52, november 2006.
- 9 Dit onderscheid tussen beschermende en dienstverlenende overheidstaken is ingevoerd door de conservatieve econoom en Nobelprijswinnaar James M. Buchanan, *The Limits of Liberty*, Chicago: University Press, 1975, blz. 68-70, 97-98.
- 10 Keynes deelde met Edmund Burke een combinatie van hervorming en traditionalisme, maar hij verweet Burke dat diens conservatisme de oude regel boven het nieuwe beleid plaatste en zo de huidige generaties opscheepte met zinloos welvaartsverlies zonder dat toekomstige generaties hiervan profiteren. Zie Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes, The Economist as Saviour 1920-1937*, Londen: Macmillan, 1992, blz. 62.

Jos de Beus is hoogleraar Politieke theorie in de Afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam en lid van de Commissie Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Samen met Jeannette Mak voltooit hij in 2008 een studie naar Europeanisering van de openbare sfeer: *Nederland Europeaniseert, maar niet van harte*. Dit artikel is een uitwerking van een lezing voor de Stichting Thorbecke in Zwolle op 30 oktober 2007. De auteur dankt Jan Drentje, Otto Holman, Jan Rood en Bart Jan Spruyt voor hun commentaar en hulp.

Saakasjvili en Georgië

Doornen van de Rozenrevolutie

Op het moment dat dit artikel wordt geschreven (eind november) is de aanloop naar de Georgische verkiezingen in volle gang. Saakasjvili ligt nationaal en internationaal onder vuur, de noodtoestand is afgekondigd en er zijn vervroegde verkiezingen uitgeschreven, die voor 5 januari staan gepland.

Michail Saakasjvili, de huidige president van Georgië, kwam in 2003 aan de macht na de Rozenrevolutie. Bij de verkiezingen die erop volgden, werd hij met een overweldigende meerderheid van 96% gekozen. De leider van de onevenwichtige democratie die hieruit is voortgekomen, weet zich geen raad met de oppositie. Door gebrek aan democratische ervaring en door de rol die Saakasjvili's eigen oppositie gespeeld heeft tijdens de Rozenrevolutie, wordt de huidige oppositie in Georgië eerder gezien als een bedreiging, of zelfs een component van een volgende staatsgreep, dan als een essentieel onderdeel van het democratisch systeem.

Aan de vooravond van de Rozenrevolutie werd een gedeelte van de oppositie waarmee Saakasjvili tegen de toenmalige machthebbers demonstreerde, opgeleid in revolutionaire technieken en technieken van geweldloos verzet in Belgrado, in het Centrum voor *Non-Violent Resistance* – een centrum dat overigens indirect wordt gefinancierd door de Verenigde Staten. In de herfst van 2007 is de situatie in Georgië, net als vier jaar geleden, wederom grimmig. Opnieuw zijn er grote protesten tegen de zittende regering. Druk vanuit binnen- en buitenland neemt toe. De oppositie probeert zich te organiseren en eist vervroegde verkiezingen. De regering dreigt ten val te komen. Dit weet ook de revolutionaire overwinnaar van 2003, de huidige president Saakasjvili. Tijdens de Rozenrevolutie heeft hij ervaren hoe enorm succesvol revolutionaire technieken kunnen zijn. Wat Saakasjvili als revolutionair geleerd heeft, gebruikt hij nu voor de tweede keer, dat wil zeggen, nu hij machthebber is anticipeert hij op middelen en methoden die hij zelf vier jaar geleden heeft toegepast. Een aantal van deze door Saakasjvili genomen anticiperende maatregelen verdient het nader bekeken te worden.

De eerste slimme zet van Saakasjvili was het afkondigen van de noodtoestand. Een van de redenen

van zijn succes als revolutionair waren de massale, langdurige protesten van zijn eigen oppositie. Dergelijke protesten trekken binnenlandse en buitenlandse aandacht. In het binnenland creëren ze eenheid binnen de oppositie. Daarnaast hebben ze een sneeuwbaaleffect: hoe meer mensen demonstreren, hoe meer mensen zich bij de protesten aansluiten. Een ander gevolg van de massale protesten is toenemende aandacht van de buitenlandse media. Dit leidt ertoe dat buitenlandse politici druk voelen vanuit de media en de eigen bevolking, om politieke pressie uit te oefenen op de onder vuur liggende regering, ongeacht of de protesten een meerderheid van de bevolking vertegenwoordigen. Met het afkondigen van de noodtoestand heeft Saakasjvili nu het recht verkregen de protesten en demonstraties te verbieden en te beëindigen, al dan niet met de hulp van het leger. Hiermee berooft hij de oppositie van een belangrijk wapen waarmee zij de bevolking kan mobiliseren.

Een tweede slimme maatregel is het sluiten van het belangrijkste oppositiemedium, televisiestation *Imedi*. Slechts staatstelevisie is op dit moment toegestaan. In 2003 was het vooral het onafhankelijk televisiestation *Rustavi2* waarmee Saakasjvili meer dan 80% van de bevolking wist te bereiken. Met behulp van dit medium wist hij de bevolking grootschalig te informeren en te mobiliseren. Met het sluiten van televisiestation *Imedi* maakt hij het de oppositie veel moeilijker dezelfde bevolking grootschalig te bereiken.

De bovengenoemde maatregelen zijn slim en erg effectief, maar Saakasjvili's 'meesterzet' is, ten derde, het toegeven aan de wens van de oppositie en het Westen om vervroegde verkiezingen te houden. Met deze beslissing heeft hij de oppositie de wind uit de zeilen genomen. Want waarom nog protesteren als al is toegegeven aan de belangrijkste eis? De oppositie krijgt de zo vurig verlangde, vervroegde verkiezingen, maar wel op een zodanig korte termijn, dat ze zich niet goed meer kan organiseren en campagne kan voeren. Daarnaast is er voor de OVSE niet genoeg tijd meer om een waarnemingsmissie te organiseren en geheel volgens de regels en draaiboek uit te voeren. Saakasjvili geeft de oppositie en het Westen wat ze willen en wekt daarmee de schijn

een compromis te sluiten met de oppositie en zich te onderwerpen aan het democratisch systeem.

Als de noodtoestand was aangehouden, had dat Saakasjvili uiteindelijk hoe dan ook de kop gekost. De steun van Rusland heeft hij nooit gehad en op deze manier verloor hij ook nog eens de steun van het Westen. Met zijn instemming met vervroegde verkiezingen neemt hij een gok, maar wel een gecalculerde gok. Het alternatief, de noodtoestand aanhouden en door middel van repressie aan de macht blijven, is op langere termijn geen oplossing, dat weet Misja Saakasjvili ook. Vandaar de vervroegde verkiezingen. Wint hij deze, dan zit hij steviger in het zadel dan ooit. Want dan heeft hij geluisterd naar het volk, naar de oppositie en naar het Westen. Ze hebben allemaal hun zin gekregen: Misja heeft zijn lot bij het volk gelegd. En zoals na elk conflict heeft ook hier de winnaar recht op het gelijk. Saakasjvili heeft al langer (ten onrechte) gezegd dat de oppositie wordt georganiseerd en aangestuurd door Rusland, staatsvijand nummer één van Georgië. Na een verkiezingsoverwinning is het dan ook gemakkelijk afrekenen met de oppositie.

Het wrange is dat het voor het Westen niet uitmaakt wie de verkiezingen wint en op welke manier, zolang de energielijn Bakoe-Tbilisi-Ceyhan maar niet in gevaar komt. Georgië ligt strategisch tussen de Zwarte Zee en het olierijke Azerbeidzjan. Wanneer Europa en de Verenigde Staten energie naar het westen willen (laten) transporteren zonder gebruik te maken van Russisch grondgebied of dat van Iran, zullen Georgië en Azerbeidzjan als doorvoerlanden moeten optreden. Het Westen beseft dat stabiliteit in de regio essentieel is voor het miljoenenproject van een pijpleiding vanaf Bakoe (Azerbeidzjan) via Tbilisi naar de Turkse haven Ceyhan. Stabiliteit in de regio, op welke wijze dan ook, is welkom, zolang het maar pro-Westerse stabiliteit is. In Saakasjvili vindt het Westen een strategische partner. Zo verklaarde hij: 'The oil pipeline from Baku in Azerbaidjan via Tbilisi to the Turkish port of Ceyhan is nothing less than a revival of the old Silk Road.' Maar ook de Georgische oppositieleiders zijn westers georiënteerd.

Politieke steun vanuit het Westen lijkt dan ook geen probleem voor het zittende of volgende regime. Wat betreft NAVO-lidmaatschap is dat een ander verhaal. Georgië hoopt op dit lidmaatschap om tegenwicht te kunnen bieden aan de Russische intimidaties. Hoewel er zelfs al sprake was van

een *Intensified Dialogue*, mogelijk gevolgd door een *Membership Action Plan*, lijkt Saakasjvili met zijn recente acties het prolongeren van zijn eigen macht boven NAVO-lidmaatschap te verkiezen. De NAVO heeft weinig behoefte aan een nieuw lid met autoritaire trekken en binnenlandse conflicten. Bovendien zou een Georgisch lidmaatschap de betrekkingen tussen de NAVO en Rusland ernstig verslechteren.

Beelden in de media van massale protesten vragen om een politieke respons. Maar het zal voor het Westen niet uitmaken wie de verkiezingen wint, zolang de overwinnaar maar stevig in het zadel zit. Weet Saakasjvili de verkiezingen inderdaad te winnen (een meerderheid van de stemmen is genoeg, ongeacht de opkomst), dan hoeft de oppositie niet meer op politieke steun van het Westen te rekenen. De enige vijand die dan overblijft, is Rusland. Een charme-offensief van Saakasjvili richting NAVO valt daarom te verwachten. Uiteraard zal dit door Rusland beantwoord worden met intimidaties en represailles. Hopelijk weet de NAVO handig gebruik te maken van de spreekwoordelijke wortel en de stok, zodat de democratische weg die Georgië in 2003 insloeg, niet doodlopend blijkt te zijn.

Michiel Kramer is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Hij schreef zijn afstudeerscriptie aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda over de Kleurenrevoluties.

Onder professoren

Alfred van Staden:

Between the rule of power and the power of rule: In search of an Effective World Order.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007; xii + 252 blz.; 99,= euro; ISBN: 978-90-04-15703-3

Dit is het eerste deel dat verschijnt in de *International Relations Studies Series* van de uitgever. Het boek is een welkome bijdrage van Nederlandse bodem. Hoewel ik niet weet of Martinus Nijhoff Publishers specifiek Nederlandse bijdragen aan de *Leer der Internationale Betrekkingen (LIB)* voor ogen staan, zou deze studie niettemin een eerste stap in die richting kunnen zijn. De emeritus hoogleraar LIB Van Staden past het de aftrap te geven en doet dit aan de hand van een buitengewoon belangrijk onderwerp: een zoektocht naar een effectieve wereldorde, die op macht dan wel op recht zou zijn gefundeerd.

De geïnteresseerde vakgenoot krijgt helaas al snel te maken met een domper op zijn enthousiasme. Reeds in het Voorwoord distantiëert collega Van Staden zich van belangrijke ontwikkelingen binnen de LIB, die zich in het bijzonder sedert het einde van de Koude Oorlog hebben voorgedaan. In het algemeen ziet hij het debat over 'theorie' al sinds zijn studententijd als niet erg productief en noemt hij de alternatieve paradigma's – het moet gezegd – van het verkozen Realisme, 'short-lived', zelfs 'fads' (modegrillen of stokpaardjes). Daarmee onderschat hij de waarde van het academisch debat, ontkent hij de ontologische en epistemologische uitdagingen binnen de sociale wetenschappen, en veronachtzaamt hij de meer recente bijdragen in de jaren negentig van

'Reflectionisme', zoals door Constructivistische en Kritische Theorieën aangedragen.

Deze omissie van de ontwikkelingen in de LIB gaat zover, dat hij het debat tussen de Realisten van de jaren vijftig en de aanhangers van de 'harde', natuurwetenschappelijke benadering ('behaviouralists') van de jaren zestig durft te vergelijken met de 'epistemological arguments' (blz. vii) tussen Realisten en 'Reflectionisten', die zich echter vooral onderscheiden door hun *ontologische* kritiek op de Realistische en positivistische aannames. Zo wordt door de laatste de rol van de staat als (enige) actor in de internationale politiek ter discussie gesteld en de betekenis van ideeën lijnrecht geplaatst tegenover de macht van de materiële wereld in de ordening van het internationale systeem. Dat laatste is van wezenlijk belang voor de 'power of rule', internationaal recht, hetgeen in eerste aanleg betrekking heeft op vragen over morele oordelen en ideeën. Het sociaal-constructivisme is historisch-filosofische verrijking van de traditionele, Amerikaanse LIB en vertegenwoordigt in het algemeen het 'mainstream'-denken in Europa tegenover het 'mainstream' realistische denken in de Verenigde Staten. De Europeaan Van Staden schaaft zich evenwel hoofdzakelijk achter de laatste stroming. 'The reader will find no references [sic] to "social constructivists" in this work', zo stelt hij.

Van Staden benadert zijn onderwerp als beoefenaar LIB en noemt zichzelf een 'moderate realist'. En hij heeft het in zijn boek wel degelijk over beginselen, waarden en normen: ideeën dus. Dat doet al gauw denken aan de zogenaamde Engelse School, waar het *Realism* weliswaar de

leidraad is, maar waarin wel degelijk plaats bestaat voor een 'society of states' in navolging van Hugo de Groot's essentiële uitgangspunt dat het maatschappelijke – 'de regte rede' – in de mens het ordenend beginsel is. Vertegenwoordigers van die School, zoals Martin Wight en Hedley Bull – en eigenlijk ook al Edward Carr in de jaren dertig – onderschrijven de 'maatschappelijkheid' van mensen en gemeenschappen, alsmede, met de nodige reserves, van staten. John Vincent, de opvolger van Bull op diens leerstoel, gaat de uitdaging met het Realisme verder aan, namelijk door macht en machtsevenwicht als materiële factoren te confronteren met de rechten van het individu en het idee van humanitaire rechtvaardigheid. Hij worstelt intens met die afweging voor de internationale – rechtvaardige – orde. Dat is nog in de jaren tachtig van de Koude Oorlog en Vincent zou zich vandaag de dag waarschijnlijk minder terughoudend hebben opgesteld ten aanzien van de eerbiediging van mensenrechten. John Vincent komt echter niet voor in de studie van Van Staden, noch is er een handreiking naar de Engelse School als zodanig.

Met inachtneming van deze grondige beperking is de studie van Van Staden desalniettemin zeer leerzaam. De probleemstelling is 'whether unipolarity, as epitomized by American predominance, must be taken as an obstacle or, rather, an opportunity towards the development of world order'. De rode draad door het verhaal is de vraag naar Amerikaans leiderschap *vis-à-vis* de rol van internationale organisaties, bovenal de Verenigde Naties, die Van Staden ziet als een onmisbaar maar onvolkomen orgaan in het scheppen van internationale orde.

Hij moet al helemaal niets hebben van de 'Kantian dream' over de 'Eeuwige Vrede', iets wat overigens Kants aanhangers ervan hebben gemaakt; Kant droomde niet, maar leverde een zuivere theorie, gebaseerd op het *a priori* van het idee van rationele mensen. Naast de VN als wereldorganisatie worden regionale organisaties als de NAVO en de EU uitgebreid behandeld en hun sterke en zwakke kanten, al dan niet in samenwerking met de VN, onder de loep genomen. Van Staden bespreekt de talloze verhoudingen van de Verenigde Staten met deze internationale organisaties buitengewoon gedetailleerd en verhelderend. De Realist Van Staden honoreert Morgenthau's beginsel van prudentie in het buitenlands beleid, in het bijzonder van de supermogendheid die voor hem voorlopig blijft bestaan en in wezen onmisbaar is voor een effectieve wereldorde.

Van Staden is niet alleen een Realist in de Amerikaanse traditie en daarmee nogal behoudend; hij verdedigt

de Verenigde Staten in die traditie ook. Dat is zijn goed recht. Het geeft niettemin een gekleurd geheel en uit zijn pleidooi voor een evenwichtiger beleid dan dat van de ook door hem bekritiseerde president Bush klinkt eerder hoop dan kritische analyse. Zo is zijn terechte pleidooi voor een 'effective multilateralism' uiteindelijk gegrondvest op (Amerikaans) krachtig, zij het minder unilateraal, leiderschap én *materieel* vermogen. 'Any practical application of the concept of world order [in het bijzonder gebaseerd op 'power of rule'; PV] to *real-life* international relations will be affected by the prevailing power structure and, to some degree, reflect it.' (blz. 214, Conclusions) Met inachtneming van de genoemde constructivistische/ontologische bijdragen aan de LIB kan men dit echter evenzeer omdraaien. En, zoals gezegd, Van Staden heeft wel aandacht voor ideeën, beginselen en waarden, maar geeft ze een ondergeschikte positie en laat de wisselwerking tussen de twee

concurrerende visies achterwege. Het is alsof het 'idee van Europa' van Jean Monnet of de 'New Christian Right Ideology' in de Verenigde Staten geen wezenlijke invloed hebben gehad op de voortgang van de Europese – materiële – integratie respectievelijk op de – ideële – gedrevenheid van de Realistische beleidsmakers van buitenlands beleid in de 'City on the Hill'.

Van Staden heeft een boeiend en essentieel probleem aan de haak. Politiek is het ordenen van de toekomst, en dat is in internationaal verband een kolossale uitdaging. Zijn passie als wereldburger is terecht; zijn luciditeit als waarnemer bewonderenswaardig. Als reflectie van en op de Leer der Internationale Betrekkingen verdient het probleem nog meer passie en luciditeit.

Peter Volten

Prof.dr P.M.E. Volten is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Vredesopbouw is meer dan waarborgen veiligheid

Joris Voorhoeve:

From War to the Rule of Law: peace building after violent conflicts.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007; 203 blz.; WRR Verkenningen 16; 34,50 euro; ISBN: 978-90-5356-867-5

In de 'legal capital of the world' staat versterking van de rechtsstaat hoog op de ontwikkelingsagenda. Tijdens de presentatie van *From War to the Rule of Law* in Den Haag wezen beide aanwezige ministers, Hirsch Ballin (Justitie) en Koenders (Ontwikkelings-samenwerking), op de Nederlandse

traditie van Grotius en Van Vollenhoven, alsmede de jarenlange ervaring met juridische ontwikkelingssamenwerking. Nu er steeds meer beleidsmatige en financiële aandacht is voor de rechtsstaat, en de Verenigde Naties er onlangs zelfs een apart bureau voor instelden, zou Nederland een voortrekkersrol kunnen vervullen in het bundelen van expertise op dit gebied.

De publicatie in de reeks *Verkenningen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van Joris Voorhoeve biedt een mooi voorbeeld van deze expertise. Het boek gaat vooral over het 'gouden uur' van de vredesopbouw, de relatief korte

periode na een staakt-het-vuren, en bespreekt hoe de internationale gemeenschap in dit tijdsbestek de fundamenten van een rechtsstaat kan helpen leggen. Daarbij trekt Voorhoeve lering uit ruim dertig vredesmissies met een rechtstatelijke component sinds 1960, van de Congo tot Irak en Afghanistan, alsmede zijn eigen uitgebreide ervaring op dit gebied. Ondanks de veelvuldig herhaalde bescheiden en explorerende ambities biedt het boek een scala aan typologieën, theorieën, praktische richtlijnen en kostenplaatjes om tot een doeltreffender inzet te komen.

Het gaat daarbij dus om vredes-

opbouw, na ernstige conflicten, met vaak een verwoestend effect op mensenlevens, instituties en de economie. De staten in kwestie, of zij nu al dan niet rood oplichten in de *Global Peace of the Failed States Index*, kampen met een gebrek aan veiligheid, legitimiteit, effectiviteit, staatsmacht en geld. Aanknopen bij de recente toename van de spanning tussen 'krijgsman en ontwikkelingswerker' wijst Voorhoeve erop dat vredesopbouw zich niet alleen richt op het waarborgen van veiligheid, maar ook op het opbouwen van staatsinstellingen, het versterken van de rechtsstaat, het (voorzichtig) aanzetten tot democratie en sociaal-economische rehabilitatie en ontwikkeling. De slagingskansen hierbij hangen af van het type vrede, de aard van het conflict en de regering in kwestie.

Op basis van empirisch materiaal bespreekt Voorhoeve een hele serie eigentijdse dilemma's bij de 'eerste hulp na conflicten': het garanderen van veiligheid en de inschakeling van particuliere krachten daarbij; de rol van buitenlandse troepen en het gevaar van 'mission creep'; noodhulp en het belang van psychologische steun; de vredesonderhandelingen en het gevaar van overhaaste verkiezingen; internationaal bestuur en vraagstukken van legitimiteit; donorcoördinatie en de rol die de VN-Commissie voor Vredesopbouw hier zou kunnen spelen; *transitional justice* en de noodzaak in ieder geval de grootste misdadigers te berechten; en, ten slotte, de specifieke problematiek van vrouwen en vluchtelingen. In alle gevallen is het van belang aan te haken bij lokale behoeften, onder andere door middel van een sociaal-antropologische analyse van het conflict, en met aandacht voor lokale 'agents of change'.

Na de eerste hulp kan dan de echte (weder)opbouw van de rechtsstaat

beginnen. Naast een theoretisch overzicht van de belangrijkste elementen van een rechtsstaat en de prioriteiten biedt het boek een serie praktische aanbevelingen aan het groeiende corpus experts op dit gebied. Zo is het verstandig te beginnen met constitutionele hervormingen, en dienen politie- en gevangeniswezen niet vergeten te worden. Of internationale hulp bij de opbouw van de rechtsstaat effect sorteert, hangt daarnaast af van de mate van regeringssteun, de betrokkenheid van centrale actoren, de duurzaamheid van de steun en de vraag of die steun overeenkomstig de wensen van de lokale bevolking is.

Geheel pragmatisch rekent Voorhoeve ook de kosten van een gemiddelde missie voor. Zo gaat het bij een vredesmissie om minimaal tien internationale soldaten en één internationale politieagent op 100 inwoners, en een totaalbedrag van \$ 125 per inwoner voor vredesopbouw in de eerste jaren. Een lichte missie kost jaarlijks 1,8 miljard euro per 10 miljoen inwoners, een zware missie bijna tien keer zoveel. Voorhoeve rekent dan ook fijntjes voor hoe één zware en negen lichte missies per jaar de internationale gemeenschap *nog geen 3%* van het jaarlijkse defensie- en ontwikkelingsbudget kosten.

Vele van de aanbevelingen gelden de Europese Unie. Hoewel het boek niet ingaat op de gevolgen van het hervormingsverdrag voor een gemeenschappelijk beleid, laat het wel zien dat het Europese potentieel op dit gebied nog grotendeels onbenut is. Juist waar het gaat om het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat, heeft Europa niet alleen een enorm budget, maar ook veel kennis in huis. Dan moet de EU wel sneller reageren dan nu vaak het geval is, en vooral menskracht (waaronder juridische expertise) *stand-by* hebben.

Flexibiliteit, tijd en aandacht voor eigenheid – zo kunnen Voorhoeves conclusies worden samengevat. Operaties uit het verleden waren vaak 'too little, too late, too short, too fragmented and too foreign' (blz. 167). In het kijken naar de lessen hiervan is het boek naast veelomvattend vooral ook praktisch. Het gaat niet diep in op de vraag *waarom* toch de helft van de conflicten binnen vijf jaar weer oplaait, maar richt de aandacht op wat de internationale gemeenschap wél kan doen. Met hypothesen voor verder onderzoek, *checklists* voor analytici, aandachtspunten voor juridische experts, aanbevelingen voor politici en boodschappenlijstjes voor beleidsmakers. Zo zouden deze laatste snel moeten komen met een notitie over vredesopbouw, waarbij ook de ministeries van OCenW en Justitie betrokken zijn.

Al met al vormt het boek een heldere inleiding in het snelgroeiende aandachtsgebied van de vredesopbouw, waarin het militaire, de mensenrechten en het ontwikkelingsdenken elkaar treffen in een soms ondoorzichtig kluwen van termen en instituties (*Responsibility to Protect*, JSSR, ECHO, POW, IMDP). De mooi uitgevoerde kaders met een korte beschrijving van de belangrijkste *cases* op dit gebied bieden tegenwicht tegen het soms wat lineaire en schematische denken, net als de nadruk op het lokale perspectief. Alleen al om deze reden zou dit boek verplichte kost moeten zijn op de door de auteur bepleitte 'Hague Peace Academy'.

Barbara Oomen

Barbara Oomen is hoofddocente rechten aan de Roosevelt Academy, het *honours college* van de Universiteit Utrecht in Middelburg.

Rechtvaardigheid van de hedendaagse oorlog

Thijs Jansen, Janne Nijman & Jan Willem Sap (red.):

Burgers en Barbaren. Over oorlog tussen recht en macht; speciale (zomer)editie van Christen Democratische Verkenningen.

Amsterdam: Boom, 2007; 379 blz.; 24,90 euro;

ISBN: 90-8506-481-7

Deze bundel onder redactie van Jansen, Nijman en Sap stelt drie interessante en belangrijke vragen centraal: 1 Zijn oorlog en beschaving onvermijdbaar?; 2 Kunnen we barbaarse praktijken bestrijden zonder zelf barbaar te worden?; en 3 In hoeverre zijn denktradities van oorlog en vrede nog relevant in een tijd waarin niet klassieke conflicten tussen staten, maar burgeroorlogen met grove mensenrechtenschendingen, genocide en gewelddadig terrorisme overheersen? In vijf delen levert een groot aantal geïnterviewden en auteurs bijdragen aan de reflectie op deze vragen. Deze aanpak, waarin verhaal en analyse en kortere en langere artikelen elkaar afwisselen, bevordert een rijk en breed inzicht en werkt uitstekend om de lezer te boeien.

Het *eerste* deel beoogt de nieuwe wereldorde in kaart te brengen en te beoordelen. Pierre Hassner stelt in een interview vast dat om de barbaar (terrorist) te weerstaan, we zelf barbaar worden, al bestaat er ook een trend tot voortgaande civilisatie van de oorlog. Rob de Wijk laat zich in een interview pessimistisch uit: er bestaat grote kans op mondiale destabilisering door terrorisme, brandstoffschaarste en klimaatverandering. Andrew Mack echter constateert in zijn artikel dat recent empirisch onderzoek op een lange-termijntrend van verminderd mondiaal geweld wijst; hij ziet daarom de toekomst zonniger

in. In postmoderne stijl betogen René ten Bos en Ruud Kaulingfreks dat we in de strijd tegen terrorisme en ander hedendaags geweld zullen ervaren dat het kwaad onszelf besmet: we zullen gaan lijken op wie we bestrijden, meer dan ons lief is.

Deel *twee* analyseert veranderingen in de internationale rechtsorde. Danilo Zolo geeft in een artikel en een gesprek met Norberto Bobbio een beschouwing van het denken van de Duitse rechtsfilosoof Hans Kelsen en diens grote invloed op de ontwikkeling van het internationale recht en de internationale rechtsorde. Heikelien Verrijn Stuart constateert in een interview dat het internationale strafrecht tegenwoordig tot een tegenmacht uitgroeit. Nico Schrijver laat in zijn artikel zien hoezeer de Verenigde Naties nationale soevereiniteit steeds meer zijn gaan verbinden met waarden en normen van vrede en veiligheid, humaniteit en duurzaamheid; mede hierom bieden de VN een goed, zo niet het enige forum voor een aanvaardbare en effectieve strategie voor terrorismebestrijding. Ruud Lubbers betoogt hoezeer ook een effectief tegengaan van kernwapenproliferatie een supranationale, VN-gestuurde aanpak vereist.

In het *derde* deel wordt naar aanleiding van de Nederlandse opstelling bij de Irak-oorlog ingegaan op de positie van Nederland in de internationale rechtsorde. Peter Kooijmans analyseert de passage in het regeerakkoord over de noodzaak van 'een adequaat volkenrechtelijk mandaat'; deze toevoeging lijkt de onuitgesproken les die deze Nederlandse regering heeft getrokken uit het debat over de legitimiteit van de Irak-oorlog, maar zij werkt eerder versluisend dan verhelderend. André Nollkaemper be-

toogt dat Nederland meehelpt aan de ondermijning van een internationale rechtsorde waarvan het lange tijd zelf voorvechter is geweest; ondanks de internationaalrechtelijke retoriek wijkt in het Nederlands buitenlands beleid recht steeds vaker voor macht. Jan Willem Sap echter stelt in zijn artikel dat de Verenigde Staten en Groot-Britannië goede politieke en morele redenen hadden voor de Irak-oorlog – redenen die juist kansen bieden het internationale recht te verbeteren. Minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen onderstreept in een interview de noodzaak van relativering van staatssoevereiniteit ten gunste van mensenrechtenbescherming: humanitaire interventies zonder VN-mandaat acht hij verdedigbaar in extreme gevallen.

Deel *vier* behandelt actuele vragen over de rechtvaardige oorlog. Wim Smit verdedigt de actualiteit van de criteria van de rechtvaardige oorlog, hoewel deze traditie louter gericht is op interstatelijke conflicten. Michael Walzer legt aan de hand van één van die criteria – discriminatie – uit waarom terrorisme moreel zo verwerpelijk is: terrorisme schendt het traditionele beginsel dat men gewone burgers en de gemeenschap waartoe zij behoren, zo veel mogelijk buiten de strijd moet houden. James Skillen beargumenteert waarom de Irak-oorlog geenszins aan de rechtvaardige-oorlogcriteria voldoet, zelfs indien het uiteindelijk resultaat in Irak positief zal uitpakken.

Deel *vijf* stelt religieuze visies centraal die het bestaansrecht van een rechtvaardige oorlog verdedigen. Henk Vroom leidt de discussie over de klassieke-oorlogvisies binnen het jodendom, het christendom, het hindoeïsme en de islam in. Vervolgens

worden die visies geanalyseerd in de artikelen van Tzvi Marx (jodendom), Fred van Iersel (westers christendom), Anand Bierdja (hindoeïsme) en Marzouk Aulad Abdellah (islam). Er blijkt een kloof te bestaan tussen de gedeelde, klassieke nadruk op terughoudendheid bij geweldgebruik enerzijds en een praktijk van religieus geweld anderzijds. Harrie Teunissen beklemtoont in zijn artikel dat de *Koran* niet gezien mag worden als een heilig boek van haat en geweld; in hun gedeelde, fundamentalistische visie op de *Koran* vormen zowel critici

van dé islam als radicale moslims een gevaar voor de democratie.

Vastgesteld kan worden dat de bundel erin is geslaagd zijn eigen doelstelling te verwezenlijken: het bieden van een geactualiseerde bestandsopname van het hedendaagse denken over oorlog en vrede, om zo bij te dragen aan een Nederlands internationaal-politiek debat waarin niet alleen plaats is voor recht, maar ook voor macht en moraal. Jammer is wel dat de redacteuren – die overigens een heldere inleiding op de thematiek verschaffen – geen poging

doen in een conclusie hun eigen vragen te beantwoorden of een aanzet hiertoe te geven. Niettemin biedt het door hen verzamelde, veelal hoogwaardige materiaal bruikbare aanzetten voor toekomstige initiatieven.

Menno R. Kamminga

Dr ir Menno R. Kamminga is universitair docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.

Centraal-Azië: nieuw toernooi der schaduwen?

Centraal-Azië: nieuw toernooi der schaduwen?

Bruno De Cordier: Blinde regen. Centraal-Azië in de frontlijn.

Gent: Academia Press, 2007 (herziene en geactualiseerde uitgave); 213 blz.; 20,- euro; ISBN: 978-90-382-1086-5

Tot aan het uiteenvallen van de Sovjetunie hadden weinigen gehoord van een land als Turkmenistan of Kazachstan. Ook al klinken de namen vandaag iets minder onbekend, de kennis erover is nog steeds bedroevend gering. Nochtans is de regio niet meer weg te denken wanneer het gaat over thema's die de krantenkoppen van vandaag beheersen: olie en gas, internationaal terrorisme, etnische spanningen, islamisme. En vooral de dans der rivaliserende grote mogendheden: Rusland, China en de Verenigde Staten. Volgens de meest volhardende pessimisten is de regio, Centraal-Azië, de kweekvijver voor een nieuw wereldwijd conflict. Bevindt Centraal-Azië zich inderdaad 'in de frontlijn'? Is het een tijdbom die tikkend een grootschalig conflict aankondigt?

In de tweede, geactualiseerde uitgave van *Blinde Regen. Centraal-Azië in de Frontlijn* geeft Bruno De Cordier, onderzoeker bij de *Conflict Research Group* aan de Universiteit Gent, een genuanceerd beeld van de enorme complexiteit die de regio kenmerkt. Het uitgangspunt van zijn verhaal is dat het weinig zinvol is de Centraal-Aziatische republieken van de voormalige Sovjetunie apart te bestuderen. De regio kan alleen begrepen worden als groter geheel, dat in de twintigste eeuw door 'toevallige' landsgrenzen verdeeld raakte. Naast de voormalige Centraal-Aziatische Sovjetrepublieken (Kazachstan, Oezbekistan, Kirgizië, Tadzjikistan, Turkmenistan) omvat het de 'Perzische knoop' rond Afghanistan en de grensgebieden van Pakistan en Iran. Verder is er de Chinese provincie Xinjiang (Oost-Turkestan), die van origine vooral door Moslim Oeigoeren bevolkt wordt. De Cordier kiest ervoor ook de ex-Sovjetrepublieken van de Kaukasus (Azerbeidzjan, Georgië en Armenië) in zijn beeld van 'Groter Centraal-Azië' op te nemen. Deze keuze is betwistbaar, gezien de betrekkelijk sterke Eu-

ropese oriëntatie van deze landen. Zo werden deze drie landen opgenomen in het Europese Nabuurschapsbeleid. Door de culturele affiniteiten, het belang van de olie- en gasreserves in het Kaspische Bekken en de vergelijkbare transitieproblemen, is deze keuze evenwel verdedigbaar.

Sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie in 1991 zijn de kaarten in de regio grondig herschud. Bevolkingsgroepen die tientallen jaren door de Sovjetgrenzen van elkaar afgesneden waren, konden weer met elkaar in contact treden. De (grotendeels nieuwe onafhankelijke) landen bevonden zich in een ongekende geopolitieke situatie. Nieuwe kansen dienden zich aan, op handelsvlak bijvoorbeeld, maar ook nieuwe problemen en dreigingen. De ex-Sovjetrepublieken waren verlost van de directe Russische dominantie, maar evengoed afgesneden van de subsidies uit Moskou. Dit werkte een proces van verarming in de hand. Bovendien plaatsten de aanslagen van 11 september 2001 de regio in het middelpunt van de Amerikaanse oorlog tegen het terrorisme.

Donkere wolken boven Centraal-

Azië dus, maar voor De Cordier schijnt er ook zon dwars door de striemende regen (blinde regen). Hij brengt een genuanceerd verhaal, waarin hij de loodzware problemen en dreigingen niet uit de weg gaat, maar zich ook niet laat vangen in de gemakkelijke val van het doemdenken.

In het inleidende hoofdstuk bakent de auteur de regio geografisch en historisch af en belicht hij kritisch het belang van olie en aardgas in de regio. Daarna volgt het boek eigenlijk twee grote lijnen. Het tweede hoofdstuk gaat vooral over de rol en de belangen van de grote drie in de regio: Rusland, China en de Verenigde Staten. Het derde en meest uitgebreide hoofdstuk geeft een overzicht van de fundamentele (soms vermeende) breuklijnen en uitdagingen: territoriale geschillen, drugshandel, clan- en stammenpolitiek, het islamisme, etnisch separatisme. Wanneer hij die thema's behandelt, maakt De Cordier ook een reis door verscheidene delen van Groter Centraal-Azië. Zo komen Afghanistan, Oezbekistan, Tsjetsjenië, Xinjiang en Zuid-Ossetië uitgebreid aan bod. Dit is op zich zelf een wat gewaagde formule, maar geslaagd: het houdt het boek erg levendig en afwisselend.

De Cordier vat de uiterst complexe evolutie in een bijzonder ingewikkelde regio samen in een leesbaar verhaal. Het boek is geen puur academisch werk. Ook al is het gebaseerd op solide gegevens en een grondige kennis van de regio, toch is het doorspekt met zijn persoonlijke, vaak anekdotische, ervaringen, gedestilleerd uit zijn reizen en zijn verblijf in de regio. Het is niet de visie van een afstandelijke buitenstaander, maar van iemand die zijn oor te luisteren heeft gelegd bij de bevolking uit de diverse etnische groepen, de diverse sociale lagen. Voor wie niet *per se* een boek wil lezen dat aan rigide acade-

mische criteria beantwoordt, zal dit als een pluspunt ervaren worden. Er wordt over deze regio immers te vaak geschreven in het kader van grootse internationale bespiegelingen, een nieuw 'groot spel' rond energie en strategische belangen, en te weinig aandacht besteed aan de *interne complexiteit* en de sociale verschuivingen binnen de samenlevingen van de afzonderlijke landen.

De Cordier doet dat wel en ziet hierbij niet zozeer de verpaupering als de grootste bedreiging, maar volgt wel met belangstelling de generatietechnische verschuivingen en onvrede bij bepaalde sociale groepen: zij die het communisme bewust maakten; de nieuwe generatie, die aan uiteenlopende invloeden bloot staat, de arbeidsmigranten in Rusland; jongeren uit de hogere sociale klassen. Het belang van de radicale islam minimaliseert De Cordier. Hij beschrijft op overtuigende wijze dat het gevaar van het islamisme vooral als alibi wordt gebruikt om bepaalde machthebbers in het zadel te houden. Een opleving van de islam is er ongetwijfeld, maar hij schat de steun voor de radicale islam als beperkt in.

Dit boek heeft de verdienste op een genuanceerde, gefundeerde en toch leesbare manier de talrijke dimensies van een complexe regio te belichten. In het Nederlandse taalgebied is dit een unieke prestatie. *Blinde regen* geeft een goed beeld van wat zich in Groter Centraal-Azië afspeelt. Dat de auteur zijn eigen veldervaring in zijn analyse inbrengt, is verrijkend. Het boek is geïllustreerd met interessant, ten dele uniek historisch, fotomateriaal. Zelf had ik graag een uitgebreidere literatuurlijst in het boek gezien. Ook een index zou erg handig zijn geweest.

Maar om terug te keren naar de openingsvraag: worden we in Centraal-Azië tegenwoordig gecon-

fronteerd met een nieuwe versie van het 'grote spel' van de tweede helft van de negentiende eeuw? Toen rivaliseerden Rusland, Groot-Britannië en China niet aflatend met elkaar over macht en geopolitieke invloed in Centraal-Azië. Deze confrontatie was mede het gevolg van de Britse en Russische koloniale expansie, die in het hart van Azië tot een strijd leidde voor de controle van het niemandsland tussenin. De creatie van Afghanistan als bufferstaat is er nog een tastbaar gevolg van.

Thans wordt Centraal-Azië opnieuw geconfronteerd met 'het tornooi der schaduwen', zoals de Russen het 'grote spel' noemen (blz. 58). De inzet is niet dezelfde: het gaat thans niet over koloniale expansie, maar vooral over controle over energievoorraden en pijpleidingen. Bruno De Cordier beseft dat Centraal-Azië maar één van de frontlijnen is tussen de grote mogelijkheden van vandaag, maar wel één die 'een vergaand effect zal hebben op het globale conflictlandschap van de toekomst omdat het één van de weinige zones is waar zowel Rusland, de VS als China met economische én militaire expansie bezig zijn' (blz. 62). Deze vaststelling verantwoordt het belang van boeken als deze en nodigt ons uit de regio met verhoogde belangstelling te volgen.

Tom Casier

Tom Casier is universitair docent aan de Faculteit der Cultuurwetenschappen van de Universiteit Maastricht.

Amerika's topbankier blikt terug

Amerika's topbankier blikt terug

Alan Greenspan: Een turbulente tijd, een leven in dienst van de economie.

Amsterdam: Balans, 2007; 608 blz.; 29,50 euro;
ISBN: 978-90-501-8867-8

Greenspan was als voorzitter van de *Federal Reserve* van 1987 tot 2006 de invloedrijkste economische bewindspersoon in de wereld. Wanneer hij in de openbaarheid trad, deed hij dat altijd op een sfnachtige, zo niet saaie manier, in een jargon dat geheel paste bij zijn status van 's werelds belangrijkste centrale bankier: ieder woord werd gewogen, want een misleun zou de financiële markt onmiddellijk op tilt brengen. Dat is geen prettig vooruitzicht als men een boek moet lezen van zo'n 600 bladzijden. Toch is *Een turbulente tijd* een boeiend boek geworden. De eerste twaalf hoofdstukken zijn memoires, de volgende dertien zijn opstellen over vraagstukken die in de naaste toekomst een oplossing vergen, zoals de vergrijzing.

De *memoires* beginnen met een inkijkje in de persoonlijke ontwikkeling van Greenspan: van klein joch tot aankomend bedrijfseconoom, met een grote voorliefde voor cijfers en statistieken. Als jongeman wilde hij helemaal niets te maken hebben met economische vraagstukken; zijn voorkeur ging uit naar de saxofoon. Hij speelde met Stan Getz, maar toen hij inzag dat hij zelfs met veel oefenen nimmer het niveau van deze beroemde saxofonist kon bereiken, is hij maar bedrijfseconomie gaan studeren, zodat hij belastingformulieren van de orkestleden kon invullen. Later studeerde hij economie aan *Columbia University*, waar Arthur Burns zijn inspirator was. Dat was in de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog, toen

Keynes' *General Theory* buitengewoon populair was, omdat daarin werd uiteengezet dat economisch beleid ertoe doet. Nooit meer een grote depressie! Greenspan was niet geïmponeerd door het door Keynes voorgestane beleid. Zijn voorkeur ging uit naar de wiskunde van Keynes, een vrij onbegrijpelijke opmerking, aangezien er niet veel wiskunde in de *General Theory* staat.

Na zijn opleiding gaat hij werken bij een bank als statistisch analist. Vervolgens begint hij met een compagnon een adviesbureau dat opdrachten voor grote bedrijven verwierf. Hier werd de basis gelegd voor de verwevenheid van Greenspan met het bedrijfsleven, waarin hij menige bestuursfunctie vervulde. Een derde element, dat naast zijn muzikaliteit en opleiding tot econoom in zijn ontwikkeling een belangrijke rol heeft gespeeld, is zijn deelname aan een discours onder leiding van de schrijfster-filosofe Ayn Rand. Zij verkondigde het objectivisme, waarin de nadruk ligt op de rede, individualisme en verlicht eigenbelang. Objectivisten waren pleitbezorger van het kapitalisme met zo min mogelijk staatsbemoeienis.

Deze filosofische achtergrond speelt in zijn memoires en opstellen een sleutelrol. Het hele boek is doordrenkt van een voorkeur voor het vrije-marktmechanisme. Eigenlijk zijn er maar twee economen die Greenspan adoreert: Adam Smith, de grote bevorderaar van dat vrije-marktmechanisme; en Joseph Schumpeter, die het begrip 'Creative Destruction' ingang deed vinden. De belangrijkste bron van groei en welvaartsvermeerdering zijn innovaties, maar dan moeten verouderde industrieën wel plaatsmaken voor nieuwe en daar-

tegen moet de overheid vooral niets doen. Greenspan spreekt herhaaldelijk over de 'stress' die inherent is aan het kapitalisme, een stelsel dat hij superieur acht ten opzichte van ieder ander stelsel, inclusief die vormen van verlicht kapitalisme zoals gebaseerd op het gedachtengoed van de *Fabian Society*. Men kan het daarmee eens of oneens zijn, maar Greenspans boek is geen saai epistel van een centrale bankier die alleen maar denkt in termen van inflatie, rente, groeivoeten en wisselkoersen. Greenspan toont een zeer brede belangstelling, ook voor vraagstukken die buiten het strikte gebied van het toezicht van een centrale bankier liggen.

De andere hoofdstukken met herinneringen bevatten een overzicht van zijn deelname aan het besluitvormingsproces in Washington. Die begint bij het lidmaatschap van de campagne staf van Nixon en het voorzitterschap (1974-1977) van de Raad van economische adviseurs onder Nixon en Ford. Greenspan is opvallend kritisch over Nixon en des te lovender over Ford. Het beleid van Ford werd gekenmerkt door een terughoudende begrotingspolitiek en forse deregulering. Ford voorzag menig wetsvoorstel van *Capitol Hill* dat neerkwam op een ongedekte cheque, van een veto. Dat maakte deze man, die slechts beperkte oratorische kwaliteiten had, tot één van de beste Amerikaanse presidenten, althans in de ogen van Greenspan.

Opvallend is dat Greenspan uiterst kritisch is over het beleid van de twee latere Republikeinse presidenten die hij als voorzitter van de centrale bank heeft meegemaakt: vader en zoon Bush. Tijdens de regering-Carter stond de Republikein Greenspan uiteraard aan de zijlijn in Washington, maar

niet in New York. Hij hervatte zijn advieswerk en beklede talloze commissariaten bij grote en belangrijke bedrijven. Die betrokkenheid bij het bedrijfsleven staat beschreven in het hoofdstuk 'Ambteloos burger'. Duidelijk is dat Greenspan hoog scoorde op de lijst van invloedrijke personen. Des te meer valt op dat hij zich toch laat overhalen terug te gaan naar Washington, maar nu als opvolger van Paul Volcker, op verzoek van president Reagan en zijn companen Baker en Howard.

Onmiskenbaar is dat het met de Amerikaanse economie goed is gegaan in de periode dat Greenspan voorzitter was van de Fed. De inflatie was laag, terwijl de economische groei zeer bevredigend was – zeker in vergelijking met Europa. Toch deden zich onder het bewind van Greenspan crises op de aandelenbeurs voor. Een aantal malen spatte de luchtballon op *Wall Street* uiteen. Onder het economenvolk wordt wel gesteld dat Greenspan de rentevoet te laag heeft gehouden, waardoor er op de beurs een hype ontstond die zijn weerga niet kende. Greenspan gaat op die kritiek niet of nauwelijks in. Hij stelt dat als de beleggers op de aandelenbeurs of de huizenmarkt eenmaal de kolder in de kop hebben, daaraan niets meer is te doen. Hierin kan hij gelijk hebben. Ook mensen vertonen soms een kuddegedrag; waar het op aankomt, is dat je moet vermijden dat een dergelijk gedrag ontstaat. Juist op die vraag gaat Greenspan niet in en dat is een tekortkoming in het boek. Zelfkritiek is voor iedereen lastig, dus ook voor Greenspan.

Greenspan is dus opvallend kritisch over het beleid van vader en zoon Bush. Vooral de huidige president krijgt er fors van langs op het gebied van het belasting- en uitgavenbeleid van de federale overheid. Het komt mij voor dat Greenspan hier niet erg

evenwichtig is. Onder Reagan nam het begrotingstekort ook geweldig toe, vooral door de invloed van de zg. aanbodeconomen. Daarover vindt men in het boek ten onrechte geen kritisch woord. Waarschijnlijk komt dat doordat Reagan hem heeft gevraagd voor de zeer eervolle positie van voorzitter van de Fed en evenzeer doordat hij een stevige persoonlijke band had met Reagan. Dat was niet het geval met vader en zoon Bush.

Buitengewoon interessant is wat er onder het bewind van Clinton gebeurde. Op volstrekt onverwachte wijze verkeerde het begrotingstekort in een aanzienlijk overschot. Dat verbaasde iedereen, ook mij. Greenspan merkt op dat dit onverwachte overschot achteraf te verklaren is door de geweldige stijging van de belastingontvangsten, die voortvloeide uit de dot.com-hype omstreeks de eeuwwisseling. Toen stegen de inkomens en vermogens van een deel van de Amerikaanse bevolking, en dus de belastinginkomsten, razendsnel. Greenspan maakte zich zorgen over wat met die overschotten moet worden gedaan en welke de gevolgen zijn voor het monetair beleid van de Fed als er geen staatschuld meer is. Wat doe je met je rentebeleid en je open-marktpolitiek (aan- en verkoop van staatsobligaties om er de geldhoeveelheid mee te beïnvloeden) als er geen staatsobligaties meer zijn?

Onder Bush jr veranderde dat echter snel. Hij had in zijn verkiezingscampagne allerlei geldverslindende beloften gedaan, die hij tijdens zijn presidentschap gestand deed. Greenspan merkt op dat hij zich als libertijnse republikein schaamt voor de veranderde opvattingen binnen de Republikeinse partij. Populisme voert te veel de boventoon.

Het tweede deel bevat opstellen over zeer uiteenlopende onderwerpen, die niet voor iedereen even

interessant zullen zijn. Zij gaan bijv. over universele wetten van de economische groei, waarin Greenspan voorkeur voor de kapitalistische markteconomie nog eens uitvoerig uit de doeken wordt gedaan. Dat zou verplichte literatuur moeten zijn voor linkse politici. Maar de opstellen gaan ook over de gang van zaken in Rusland, China, de soorten van kapitalisme, *corporate governance*, de energiecrisis op lange termijn, het vergrijzingsvraagstuk in Amerika en de rol van onderwijs in bestrijding van de door globalisering toegenomen inkomensongelijkheid. Die hoofdstukken zijn het lezen meer dan waard, maar het voortdurend pleidooi voor een vrije-markteconomie gaat wel snel vervelen. Hier zou een wat grondiger redactie van de tekst geen kwaad hebben gekund. Niettemin raakt men onder de indruk van de breedte en diepgang van de kennis en ervaring van Greenspan.

Tot slot enige kritische opmerkingen over de Nederlandse versie van Greenspan's boek. In de Nederlandse versie ontbreekt het zakenregister en staan de voetnoten niet onderaan de bladzijde, maar aan het einde van het boek. De Nederlandse versie bevat een uitermate lovende inleiding over de Europese Centrale Bank. Die is volgens Greenspan uitsluitend te danken aan de huidige president Jean-Claude Trichet. Duisenberg wordt niet eens genoemd. Die inleiding is kennelijk bedoeld om de verkoopcijfers in Europa te stimuleren, maar zij is een onevenwichtige en overbodige toevoeging.

Nog ernstiger is de kwaliteit van de vertaling. Dat de Nederlandse uitgever zich bij de vertaling enige vrijheden veroorlooft, kan nog wel worden gerespecteerd, maar er zijn in het vertaalwerk notoire fouten gemaakt. Ik zal u niet vermoeien met een opsomming van deze fouten,

maar mij ergerden ze zodanig, dat ik toch maar de Amerikaanse versie heb gekocht. Die kan ik zeer aanbevelen, voor economen, maar ook voor historici, politicologen en studenten

amerikanistiek. Dan hoeft men zich niet te storen aan kromme en zelfs foute vertalingen.

Henk de Haan

Prof.dr Henk de Haan is emeritus hoogleraar internationale economische betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en voormalig lid van de Tweede Kamer voor het CDA.

Handboek internationaal recht als verzameling in delen

Nathalie Horbach, René Lefeber & Olivier Ribbelink (red.):

Handboek Internationaal Recht.

Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2007; 900 blz.; 115,- euro; ISBN: 978-90-6704-247-5

We hebben er lang op moeten wachten, maar nu is het er: het Nederlandstalige *Handboek Internationaal Recht* (het *Handboek*). Dit boek is een bijzondere prestatie en verenigt de *crème de la crème* van de Nederlandse beoefenaren van het internationale recht. Alleen al hierom heeft het boek grote waarde: bij ieder onderwerp is de expert op dat specifieke terrein aan het woord, wat garant staat voor de inhoudelijke kwaliteit van de afzonderlijke hoofdstukken. Om een aantal voorbeelden te geven: het hoofdstuk over vreedzame geschillenbeslechting is geschreven door Pieter Kooijmans, voormalig rechter bij het Internationaal Gerechtshof, en Arthur Eyyfinger, in het verleden ook verbonden aan dit Hof; het hoofdstuk over het recht van de zee is geschreven door twee leden van het Netherlands Institute for the Law of the Sea, Alfred Soons en Alex Oude Elferink; en Jhr. de Villeneuve, de co-auteur van het hoofdstuk over het recht van internationale waterlopen, is verbonden aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat en persoonlijk betrokken geweest bij de totstandkoming van een aantal verdragen over dit onderwerp. Andere auteurs bezetten

een leerstoel over het onderwerp van 'hun' hoofdstuk of zijn de auteur van gezaghebbende publicaties betreffende dit onderwerp.

De onderwerpen van het boek zijn divers en beslaan het grootste gedeelte van het internationale publiekrecht. Het begint met algemene leerstukken van het volkenrecht, zoals bronnen, rechtssubjecten en jurisdictie, om via onderwerpen als staatsaansprakelijkheid en geschillenbeslechting te eindigen met inhoudelijke hoofdstukken van het volkenrecht, waaronder mensenrechten, zeerecht; en opvallend genoeg komt ook het ruimterecht aan bod. Het is welhaast onmogelijk een gedetailleerde inhoudelijke bespreking van dit boek te geven; doordat ieder hoofdstuk geschreven is door iemand anders, biedt het boek géén uniforme visie op het internationale recht als geheel. Deze recensie is dan ook beperkt tot een bespreking van de ambities van het boek, zijn structuur en de keuze van onderwerpen.

In het voorwoord blijkt dat het een aantal doelstellingen heeft. Om te beginnen beoogt het boek een gat te vullen in de Nederlandse markt dat zou bestaan tussen de handboeken voor studenten (zoals de boeken van Kooijmans, Nollkaemper, en Werner en Wessel), die te weinig gedetailleerd zijn, en uitgaven zoals *International Law in the Netherlands* en series als het *Netherlands Yearbook of International Law*, die te gedetailleerd zijn en

geen algemeen overzicht bieden. Ten tweede is het nadrukkelijk de bedoeling dat de positie van Nederland telkens benadrukt wordt en dat hiertoe in ieder hoofdstuk voorbeelden uit de Nederlandse rechtspraak besproken worden, aldus het voorwoord (blz. VII).

Het is zonder meer waar dat een algemeen maar niet eenvoudig handboek in het Nederlands ontbrak. In dit opzicht verschilde de Nederlandse markt van de Engelstalige en Franse.¹ In zekere zin verenigt het *Handboek* een aantal kwaliteiten van de Engelstalige boeken. Net als Evans' *International Law* is het *Handboek* niet door één auteur geschreven, en net als Shaws *International Law* is er veel aandacht voor de nationale praktijk. Het nadeel van dit laatste is meestal dat het weinig waarde heeft voor een lezer die niet bekend is met het stelsel dat ten grondslag ligt aan deze nationale praktijk of die er niet bijzonder in geïnteresseerd is. Dit nadeel speelt duidelijk bij Engelstalige en tot op zekere hoogte bij Franstalige boeken, die veelal ook buiten het land van herkomst gebruikt worden, maar niet – of in veel mindere mate – bij het *Handboek*.

De doelgroep van het *Handboek* is in ieder geval Nederlandstalig, met als gevolg dat zowel de interesse in de Nederlandse praktijk als enige voorkennis van het Nederlandse stelsel aangenomen mag worden. Het *Handboek* vormt in dit opzicht een duidelijke verrijking van de bestaande

literatuur. De toevoeging van de voorbeelden uit de Nederlandse praktijk in de vorm van een aparte paragraaf in een groot aantal hoofdstukken over doorwerking in Nederland, maar ook door veelvuldige verwijzing naar Nederlandse jurisprudentie, Kamerstukken en stukken van Nederlandse adviesorganen, werkt daarnaast verhelderend. Om een aantal voorbeelden te geven: in de hoofdstukken over internationaal recht en nationaal recht, jurisdictie en humanitair recht wordt telkens een aparte paragraaf gewijd aan Nederlandse wetgeving en jurisprudentie, besteedt het hoofdstuk over immuniteiten uitgebreid aandacht aan de Nederlandse staatspraktijk en wordt in de hoofdstukken over internationaal strafrecht en zeerecht veelvuldig verwezen naar Nederlandse Kamerstukken en wetgeving.

Structuur

Het *Handboek* heeft een traditionele structuur, met een logische volgorde van onderwerpen. De verdeling van de onderwerpen over de hoofdstukken en de keuze van bepaalde onderwerpen ten koste van andere roepen wel wat vragen op. Hier volgt een aantal opmerkingen over de gekozen structuur. Een deel van de minder sterke kanten van het *Handboek* in dit opzicht vloeit waarschijnlijk voort uit het feit dat ieder hoofdstuk geschreven is door iemand anders. De coördinatie van het geheel ligt dan in handen van de eindredactie, maar haar mogelijkheden tot redactie ten gunste van coherentie zijn niet onbeperkt. Mijn opmerkingen over de structuur richten zich op twee elementen: de verhouding en het samenspel tussen afzonderlijke hoofdstukken en de balans die gevonden is in de keuze voor de onderwerpen.

Een goed voorbeeld van een minder overtuigend samenspel betreft de

hoofdstukken 10, 11 en 12.² Waar de meeste handboeken de handhaving van internationaal recht onderverdelen in maatregelen zonder geweld, maatregelen met geweld en juridische geschillenbeslechting, heeft het *Handboek* een andere indeling: vreedzame geschillenbeslechting (inclusief de juridisch bindende mechanismen) en internationale rechtshandhaving (inclusief vrede en veiligheid en gebruik van geweld). Deze verdeling is verdedigbaar, maar leidt enigszins tot verwarring. Het voordeel is dat er een helder overzicht geboden wordt van de mechanismen voor geschillenbeslechting, variërend van onderhandeling tot de gang naar het Internationaal Gerechtshof. Ook krijgt het onderwerp (economische) sancties een duidelijke plaats bij de rechtshandhaving.

De verwarring ontstaat doordat de scheiding tussen geschillenbeslechting en rechtshandhaving niet zo helder is als het lijkt. Ten eerste geschiedt rechtshandhaving ook door middel van geschillenbeslechting. Een staat die zich in zijn rechten geschonden ziet, bijvoorbeeld doordat deze het onderwerp is van een gewapende aanval, heeft een heel scala aan mogelijkheden om het recht te laten gelden: zelfverdediging, maar ook de gang naar de VN-Veiligheidsraad of het Internationaal Gerechtshof. Een belangrijker bezwaar tegen deze indeling is, ten tweede, de (afwezigheid van de) relatie met staatsaansprakelijkheid. Het hoofdstuk over staatsaansprakelijkheid behandelt vanzelfsprekend het onderwerp tegenmaatregelen (*countermeasures*). Dit onderwerp hoort echter ook thuis bij de rechtshandhaving, maar wordt daarin niet genoemd. Het hoofdstuk over *rechtshandhaving* gaat namelijk eigenlijk over vrede en veiligheid, met nadruk op de rol van de VN hierin: het behandelt (kort) het gebruik van ge-

weld en zelfverdediging, maar vooral *peacekeeping* en sancties uitgevaardigd door de VN-Veiligheidsraad. Dit is een veel nauwer onderwerp dan de titel doet vermoeden, terwijl het hoofdstuk een van de langste is in het *Handboek*.

Het hoofdstuk over geschillenbeslechting is dan weer breder dan verwacht: het behandelt ook (zij het in wel erg kort bestek) de diplomatieke bescherming, wat dan weer beter op zijn plaats zou zijn in een hoofdstuk over staatsaansprakelijkheid. Het gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat een lezer op zoek naar de regels over vrede en veiligheid in eerste instantie niet weet waar hij zoeken moet en dat een lezer die geïnteresseerd is in sancties de indruk krijgt dat deze altijd plaatsvinden in het kader van de VN, terwijl deze ook door afzonderlijke staten als tegenmaatregel genomen kunnen worden. Hier toont zich duidelijk het nadeel van verscheidene auteurs. Een uniformere visie had dit kunnen voorkomen.

Bij het samenstellen van een handboek over internationaal recht is een van de eerste vragen altijd welke onderwerpen wel en welke onderwerpen niet opgenomen worden. De kunst is een balans te vinden tussen diepgang en volledigheid. Het *Handboek* is hier tot op zekere hoogte in geslaagd. Zonder een onbruikbaar dik boek te zijn geworden, bestrijkt het de belangrijkste onderwerpen en zijn er geen onverdedigbare lacunes. Toch valt er over de balans wel het één en ander op te merken. In het voorwoord vermelden de redacteurs dat, helaas, 'de toekenning van nationaliteit, de behandeling van vreemdelingen, de verkrijging van grondgebied en het internationale privaatrecht' als thema's ontbreken en de suggestie wordt gewekt dat dit te wijten is aan de beoogde auteurs van deze hoofdstukken (zie Voorwoord Redactie, blz. IX). Hoe-

wel een aantal van deze onderwerpen gemakkelijk toegevoegd had kunnen worden aan bestaande hoofdstukken, doet dit geen wezenlijke afbreuk aan het boek als geheel.

Opmerkelijker is de onevenwichtigheid tussen de hoofdstukken, vooral in het licht van de genoemde lacunes. Zo is er een lang hoofdstuk over staatsimmunitet; het wordt gevolgd door een hoofdstuk over diplomatiek en consulaire recht, waarin de diplomatieke immuniteiten aan bod komen; samen zijn deze twee goed voor bijna 80 bladzijden. Ook worden luchtrecht, ruimterecht, het recht van internationale waterlopen en het wapenbeheersingsrecht in aparte hoofdstukken behandeld. Dit soort onderwerpen wordt weliswaar in wel meer handboeken gescheiden, maar het is in het *Handboek* des te opvallender in verhouding tot de lengte van andere onderwerpen. Het hoofdstuk over staatsaansprakelijkheid is daarbij vergeleken erg kort, zeker als men bedenkt dat het dus niet de behandeling van vreemdelingen bevat. Ook het hoofdstuk over het recht der internationale organisaties is kort en behandelt niet apart de structuur van de VN, wat op zich zelf geen bezwaar

is, ware het niet dat dit onderwerp nergens terugkomt. Sommige VN-activiteiten komen weliswaar in vele hoofdstukken aan bod, maar dit wordt niet altijd duidelijk in een institutioneel kader geplaatst. Aan het Internationaal Gerechtshof worden niet meer dan 10 pagina's besteed; aan proliferatie van internationale tribunalen geen enkele. Immigratierecht of vluchtelingenrecht, voor Nederland toch ook niet onbelangrijk, zijn ook onderwerpen die niet behandeld worden.

Zoals gezegd zijn deze keuzen verdedigbaar en ligt de waarde van het boek eerder in wat er *wel* dan in wat er *niet* behandeld wordt. Het resultaat neigt echter toch meer naar een bundel *capita selecta* dan naar een handboek waarin een inhoudelijke volledigheid gepresenteerd wordt. De volledigheid in het *Handboek* is er eerder één *ratione personae*: het verenigt vrijwel alle Nederlandse geleerden op het gebied van het internationale recht. Dit was wellicht niet de bedoeling, maar wel een interessant resultaat: het vertegenwoordigt de bestaande doctrine op het gebied van het internationale recht en combineert dit met de Nederlandse praktijk.

Dit maakt dat het *Handboek*, de bovengenoemde kritiek ten spijt, een prachtig boek is en een waardevolle toevoeging aan de bestaande literatuur.

Noten

- 1 In het Engels: Ian Brownlie (*Principles of Public International Law*, 2003); Malcolm Evans (*International Law*, 2006); en Malcolm Shaw (*International Law*, 2003). In het Frans: Patrick Daillier & Alain Pellet (*Droit International Public*, 2002); Jean Combacau & Serge Sur (*Droit International Public*, 2006); en Pierre Marie Dupuy (*Droit International Public*, 2006).
- 2 Een ander voorbeeld is overigens het onderwerp 'staten', dat zowel in hoofdstuk 2, onder rechtssubjecten, als apart in hoofdstuk 6 behandeld wordt, zonder dat er een duidelijk verband tussen deze twee hoofdstukken is gecreëerd.

Annemarieke Vermeer-Künzli

Annemarieke Vermeer-Künzli is verbonden aan de afdeling Internationaal Publiekrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Vlaamse, Waalse en Belgische identiteit

Jan Franssen:

Herdenking, verbeelding en identiteit. Nationale feestdagen en de mythes van het taalpolitieke conflict in Brussel, 1945-1995.

Brussel: VUB Press, 2007; 285 blz.; 21,- euro;
ISBN: 978-90-5487384-6

'Elke politieke, sociale of andere stroming is myte-scheppend. Ze creëert haar eigen geïdealiseerd beeld, samen met de karikatuur van de tegenstander: dat zijn zelfs haar twee

scherpste wapenen.'¹ Deze woorden van Lode Wils, een toonaangevend historicus van de Vlaamse Beweging, geven perfect de toon aan voor een bespreking van het boek *Herdenking, verbeelding en identiteit* van Jan Franssen. Het boek is het resultaat van Franssens doctoraatsonderzoek bij professor Els Witte, kenner bij uitstek van de Belgische politieke geschiedenis en zelf de drijvende kracht achter de reeks *Brusselse Thema's* van de Vrije Universiteit Brussel. In zijn onderzoek

analyseerde Franssen de thema's en organisatorische achtergronden bij de diverse belevingen van (taalgebonden) collectieve identiteiten in de naoorlogse Belgische hoofdstad. Dit perspectief laat de auteur enerzijds toe op een aanschouwelijke manier de complexiteit en gelaagdheid die eigen is aan collectieve identiteiten te analyseren. Anderzijds verduidelijkt hij de nauwe relatie tussen de politieke achtergrond en de wereld van symbolen en identiteitsbeleving.

De auteur vangt aan met een presentatie van de belangrijkste theoretische scholen betreffende nationalisme en (politieke) collectieve identiteiten. Hij plaatst daarbij twee polen tegenover elkaar, namelijk de auteurs die een 'constructivistische' visie hanteren, versus de aanhangers van het etno-symbolisme. Het *constructivisme* ligt in de lijn van auteurs die nationalisme als een product van de moderniteit beschouwen. Nationalisme is dan een bijproduct van de economische en politieke transformaties sinds 1800 die geleid hebben tot de moderne samenleving. Eric Hobsbawm sprak in dat opzicht van het uitvinden van tradities ('invention of tradition') als een middel om controle te verkrijgen over nationale identiteitsvorming. De *etnosymbolische school* benadrukt echter de continuïteit met premoderne uitingen van identiteitsbelevingen. Er kan voor deze auteurs geen sprake zijn van een loutere 'uitvinding' van tradities. Integendeel, *hernieuwde tradities* berusten volgens hen op een residu van *bestaande identiteiten*. Jan Franssen komt in zijn onderzoek tot de – niet bijster verrassende – conclusie dat de realiteit elementen uit beide stromingen verenigt.

De eigenlijke presentatie van Franssens onderzoeksresultaten is een drieluik. Achtereenvolgens behandelt hij (de chronologie volgend) de beleving van de Belgische, de Vlaamse en de Franstalige vormen van politieke identiteitsverbeelding. Daarmee vertelt het boek in feite het verhaal van de Belgische taalpolitieke strubbelingen, maar dan vanuit een nieuwe invalshoek. Sinds het ontstaan van België fungeren de gebeurtenissen van 1830-1831 (revolutie, begin van de Belgische monarchie) als de hoeksteen van de 'Belgische' identiteitsbeleving in het Brussels. Herdenkingen van de beide wereldoorlogen komen daar in de loop van de twintigste eeuw bij. De

(Franstalige) gemeentelijke politieke elite is telkens nauw betrokken bij de organisatie.

Aan het einde van negentiende eeuw, mede door de democratisering van het stemrecht (1894), krijgt de Vlaamse beweging een voldoende kritische massa om zich rond een eigen 'nationaal' identiteitssymbool te mobiliseren. Het betreft de herdenking van de Guldensporenslag (1302), een confrontatie tussen de Franse koning en het graafschap Vlaanderen. Ironisch genoeg startte de 'herontdekking' van 1302 begin negentiende eeuw met een Belgisch perspectief, als een gepaste illustratie van de eeuwenoude 'Belgische' vrijheidsdrang. Geleidelijk gaf de Vlaamse beweging een nieuwe politieke invulling aan een bestaande mythe: een symbool van verzet tegen verfransing.

Een nieuwe reactie kon niet uitblijven. De eerste successen van de Vlaamse beweging effenden de weg voor een 'Waalse beweging' (Nederlandsonkundige ambtenaren hadden veel te vrezen bij verdere vernederlandsing van het Vlaamse openbare leven). De *Mouvement Wallon* zou op haar beurt een ander 'Belgisch' symbool herdefiniëren. De nationale revolutie van 1830 werd door de Waalse beweging tot een Waalse revolutie omgevormd, een Franstalige revolutie tegen een Nederlandse monarchie als symbool voor de politieke strijd van de Waalse beweging tegen de taaleisen van de flaminganten.

Constructivisme (het herontdekken van 1302 naargelang de politieke achtergrond) en etno-symbolisme (teruggrijpen naar een eeuwenoude gebeurtenis, accentueren van continuïteit en het herinterpreteren van 1830) vloeien inderdaad in elkaar over. De auteur wijst er ook veelvuldig op hoe de politieke macro-evoluties telkens heel concrete gevolgen genereren. De federalisering van België

nootte tot een andere 'multiculturele' invulling van de *Belgische* herdenkingen, terwijl de daarbij in het leven geroepen *Vlaamse* en *Franstalige* politieke structuren hun greep op dergelijke herdenkingen zijn gaan verstevigen. Er kan hier slechts een tip van de sluier worden opgelicht, want de auteur gaat veel dieper in zijn analyse.

De drie collectieve identiteiten worden immers ook weer op diverse manieren geïnterpreteerd en herdacht, naargelang de politieke actualiteit of ideologische achtergrond. Franssen gaat deze complexiteit niet uit de weg, integendeel. Voor een lezer die niet direct vertrouwd is met de finesses van de Belgische politiek, ligt hierin ook de grootste uitdaging, want het is niet altijd een gemakkelijke klus het totaalbeeld te behouden in het kluwen van groepen, organisaties en herdenkingen die in het boek de revue passeren. Maar wie zich verder wil verdiepen in de byzantijnse achtergronden en de gevoelige thema's van de Belgische taalproblemen, zal zeker niet teleurgesteld worden.

Noot

- 1 Lode Wils, *Flamenpolitik en aktivisme. Vlaanderen tegenover België in de Eerste Wereldoorlog*, Leuven: Davidsfonds, 1974, blz. 7.

Frederik Verleden

Frederik Verleden is verbonden aan het Centrum voor Politicologie van de Katholieke Universiteit Leuven.

Onze eigen geheime dienst in Koude-Oorlogstijd

Dick Engelen:

Frontdienst. De BVD in de Koude Oorlog.

Amsterdam: Boom, 2007; 315 blz.; 24,50 euro (hardcover);

ISBN: 978-90-8506-513-5

De vroegere Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) was géén organisatie die gretig elke kans aangreep om zijn bevoegdheden uit te breiden ten koste van de grondwettelijke vrijheden van Nederlandse burgers. Dat is een belangrijke boodschap uit *Frontdienst*. Als voorbeeld van die terughoudende opstelling van de BVD zou men de aarzelingen kunnen noemen die het toenmalige hoofd van de dienst (HBVD), Pieter de Haan, in de eerste helft van de jaren tachtig uitte ten aanzien van de bemoeienis van zijn organisatie met het politiek activisme in Nederland in de gedaante van de antikernenergie- en kraakbeweging. De Haan bracht zijn bezwaren naar voren tegenover de toen net aangetreden minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk, die uit hoofde van zijn functie de eerste politiek verantwoordelijke was voor de BVD. Het hoofd van de dienst meende dat het moeilijk was vol te houden dat de activiteiten van de vele personen en organisaties binnen dit soort bewegingen een gevaar vormden voor de democratische rechtsorde of de staatsveiligheid. Minister Rietkerk meende dat de BVD inderdaad terughoudend diende te zijn met 'extreme' middelen als het rekruteren van agenten en informanten, maar toch ten aanzien van genoemde bewegingen de vinger aan de pols diende te houden. Hij vond namelijk dat rekening moest worden gehouden met de mogelijkheid dat politiek activisme zou kunnen ontaarden in terrorisme; in

dat laatste geval zou bemoeienis van de BVD, met alle middelen waarover de dienst beschikte, wel degelijk een vereiste zijn.

Dick Engelen, een inmiddels gepensioneerde ex-medewerker van de BVD, schreef eerder onder andere *Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst*, waarop hij in 1995 promoveerde. Voor beide werken had Engelen onbeperkt toegang tot de archieven van de BVD, wat voor gewone stervelingen, zoals bekend, niet is weggelegd. *Frontdienst* is een uiterst belangrijk en leerzaam boek, dat de periode van de Koude Oorlog in haar geheel bestrijkt, terwijl Engelens proefschrift omstreeks 1970 ophield. In de praktijk zijn beide boeken grotendeels complementair. *Frontdienst* lijkt rijker aan operationele details dan de eerdere publicatie en dat is een van de punten die het boek zo boeiend maken. Zo valt te lezen dat de BVD bij operaties met dubbelagenten, waarbij een BVD-agent bijvoorbeeld tegelijkertijd voor de KGB werkte, zich een eventuele geldelijke beloning van de sovjetdienst toeëigende, om te vermijden dat de agent in de verleiding zou komen echt voor de tegenstander te gaan werken. (De KGB hoorde uiteraard niet te weten dat de bewuste agent in feite voor de BVD werkte.) De BVD stelde daar overigens doorgaans wel een eigen betaling aan de dubbelagent tegenover. Een ander interessant detail betreft het 'afbouwen' van een relatie met een agent, zoals bijvoorbeeld medio jaren tachtig veelvuldig gebeurde, toen de BVD, deels op aandringen van de politiek, zijn agenten en informanten uit de Communistische Partij Nederland (CPN) terugtrok. Engelen maakt duidelijk dat het afbreken van een relatie met een agent nooit

abrupt gebeurde, maar geleidelijk, als het ware op 'therapeutische' wijze. Een mogelijke reden daarvoor was dat men het wegvallen van een financiële vergoeding voor de agent niet al te abrupt wilde laten gebeuren.

Frontdienst gaat uitvoerig in op operatie-'Mongool', waarmee de BVD in de jaren zestig en zeventig beoogde informatie te verkrijgen over activiteiten van de Volksrepubliek China in Nederland. Onder andere ging het daarbij om mogelijke pogingen van Chinese zijde om als uitvloeisel van het scherpe ideologische conflict met Moskou steun te geven aan maoïstische groepen in Nederland, in het bijzonder binnen de CPN. Gaandeweg kreeg de operatie ook als doel informatie te verzamelen over de politieke ontwikkelingen in China zelf, die met de CIA werd gedeeld. Om de aandacht van de Chinese vertegenwoordiging in Den Haag te trekken, riep de BVD in het geheim een pro-Chinese pseudo-oppositie binnen de CPN in het leven. Daarbij ging het in feite om agenten van de BVD binnen de CPN, die voorwendden teleurgesteld te zijn in de 'weinig radicale' koers van die partij. Deze pseudo-oppositie slaagde erin contact te krijgen met inlichtingenfunctionarissen van de Chinese ambassade. Uiteindelijk leidde de operatie ertoe dat BVD-agenten met steun van de dienst een Marxistisch-Leninistische Partij Nederland (MLPN) oprichtten om de maoïstische versie van het ware geloof uit te dragen. Vertegenwoordigers van de partij werden ook meermalen voor bezoeken aan China uitgenodigd. Uiteindelijk werd Mongool meer en meer een inlichtingenoperatie gericht op China zelf, waardoor de BVD zich strikt genomen op het werkterrein van de Inlichtingendienst Buitenland begaf.

Opvallend is dat Engelen in zijn proefschrift uit 1995 nog in alle talen zweeg over operatie Mongool. Wellicht was een van de redenen er nu wel op in te gaan, gelegen in het feit dat de voormalige BVD-medewerker Frits Hoekstra in zijn herinneringen *In dienst van de BVD* uit 2004 het bestaan van de operatie al had onthuld. Engelen corrigeert Hoekstra's versie van Mongool in enkele opzichten (en ook diens memoires op andere punten), wat op zich zelf niet verwonderlijk is, omdat Hoekstra geen toegang had gekregen tot de archieven van de dienst en moest putten uit zijn geheugen en een paar oude agenda's.

De huidige AIVD (Algemene Inlichtingen- en veiligheidsdienst), voorheen de BVD, heeft een merkwaardig publicitair beleid. In een voorwoord bij *Frontdienst* merkt het scheidende hoofd van de AIVD, Sybrand van Hulst, terecht op dat publicatie van het

boek een manier is voor de dienst om alsnog aan de samenleving verantwoording af te leggen voor zijn activiteiten, die immers vaak op gespannen voet staan met de rechten van individuele burgers. Toen Hoekstra de dienstleiding ruim van tevoren kenbaar maakte dat hij van plan was herinneringen op papier te zetten, werd hem echter door die zelfde AIVD met juridische stappen gedreigd als het zover zou komen. Zulke stappen bleven bij het verschijnen van *In dienst van de BVD* overigens achterwege, wat – jammer voor Hoekstra – de verkoopcijfers waarschijnlijk in negatieve zin heeft beïnvloed.

Het door Van Hulst in *Frontdienst* genoemde punt is natuurlijk evenzeer op memoires van toepassing. In landen als de Verenigde Staten zijn de afgelopen decennia tientallen memoires van medewerkers van CIA en FBI verschenen, zonder dat

het functioneren van die diensten daardoor noemenswaardig in gevaar is gekomen. Schrijvende ex-medewerkers moeten hun publicaties om begrijpelijke redenen aan een *publications review board* van hun dienst voorleggen, dat wel. Zelfs in een land als Rusland, waar de overheid zich weinig gelegen laat liggen aan democratische beginselen en transparantie, zijn sinds 1991 tal van memoires van voormalige KGB'ers verschenen. Waarom een ex-medewerker van de BVD dus niet zijn wederwaardigheden op schrift zou mogen stellen, is een groot raadsel.

Ben de Jong

Dr B.M. de Jong is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam.

Shirin Akiner (red.): The Caspian. Politics, energy and security.

Londen/New York: Routledge/Curzon, Taylor & Francis Group, 2004 (2006 digital printing); xiii + 405 blz.; ISBN 10: 0-415-40574-2

In deze bundel treft men 22 essays aan waarin verleden en heden van de Kaspische Zee, haar grote olie- en aardgasreserves en die van de landen daaromheen, aan de orde worden gesteld. Ook het energie- en veiligheidsbeleid in de regio komt aan bod. De wijze van benadering van de problematiek verschilt onderling. Sommige artikelen gaan vergezeld van een groot notenapparaat, in andere ontbreken verwijzingen totaal. Sommige auteurs, zo waarschuwt de eindredacteur, 'advance a highly subjective interpretation of events. Such views are not necessarily shared by the editor, but they have been left to stand without comment, since they are part of the fabric of the debate' (blz. xv). De opstellen zijn gegroepeerd rond zes thema's: achtergrond; juridische kwesties; geopolitiek en pijpleidingen; sociaal-economische kwesties; regionale opvattingen; en veiligheidsoverwegingen. Het laatste deel, getiteld 'Emerging Caspian Challenges', is een overzicht van wat er in de periode 1992-2002 bereikt werd en van nieuwe zorgen en vooruitzichten. Een en ander onder meer tegen de achtergrond van de oorlog in Irak. Wat de situatie in de drie meest bij de Kaspische Zee betrokken landen betreft, te weten Azerbeidzjan, Kazachstan en Turkmenistan, was er in de eerste twee landen sprake van 'insipient instability', terwijl de situatie in Turkmenistan 'already acutely volatile' was. De onmiddellijke vooruitzichten met betrekking tot een evenwichtiger verdeling van de nationale welvaart in deze drie landen zijn slecht. (F.v.d.B.)

Heli Tiirmaa-Klaar & Tiago Marques (red.): Global and Regional Security Challenges - A Baltic Outlook.

Tallinn: Tallinn University Press, 2006; 274 blz.; euro ISBN 978-9985-58-477-4

Deze handzame bundel van tien artikelen behandelt de veiligheidsproblematiek van de Baltische staten sinds zij lid zijn van de EU en de NAVO. De achtergronden daarvan, de dilemma's die dit oplevert en de noodzaak tot onderlinge samenwerking, komen erin aan bod. De bundel is de eerste publicatie van de Afdeling Internationale Studies in wording van het *Institute of International and Social Studies* (IISS) van de Tallinn Universiteit. De publicatie werd mede gefinancierd door de NAVO. De zoektocht van Estland, Letland en Litouwen naar hun positionering 'in the wider Euro Atlantic security agenda and their foreign and security policy interests' wordt zowel verwoord in algemene artikelen, zoals 'De nieuwe veiligheidsagenda van de regio', als in artikelen die de situatie in de drie landen afzonderlijk analyseren. De Nederlandse historicus Jeroen Bult, verbonden aan het IISS, schreef een artikel over de Baltisch-Russische relaties sinds 1991, waarin de 'geesten van het verleden' aan de orde komen. De conflicten en spanningen die zich sinds 1991 voordeden, de Russische minderheden die in de Baltische staten in de sovjetperiode zijn ontstaan en andere facetten van het nog 'onverteerde gemeenschappelijk Sovjet-Baltisch verleden' blijven, ondanks de veilige haven van EU en NAVO, in de beleveniswereld van de Balten 'rondspoken'. Er wordt in de bundel ook aandacht geschonken aan de stand van zaken met betrekking tot de huidige betrekkingen tussen de Baltische staten en de onafhankelijk geworden ex-sovjetstaten. In andere essays komen de implicaties van het huidige Russische beleid in Moldova,

Oekraïne en Belarus aan bod, alsmede de veiligheidssituatie aan de nieuwe oostelijke grenzen, deze keer gezien vanuit het perspectief van de NAVO en de EU. Rusland blijft – aldus Steven Blank, van het U.S. Army War College – een risicofactor waar het de Europese veiligheid betreft. Dit als gevolg van een 'neo-imperiaal' beleid van Rusland jegens zijn nabuurlanden en de reacties op dit beleid. (F.v.d.B.)

Ben de Pater & Otto Verkoren (red.): Noord-Amerika - Een geografie van de Verenigde Staten en Canada

Assen: Van Gorcum, 2007; 320 blz.; 29,50 euro, ISBN 90-2324-110-X

Noord-Amerika schetst een portret van een fysisch-geografische ruimte die ruwweg 500 keer Nederland beslaat. Daarnaast is ook veel aandacht voor sociaal- en economisch-geografische aspecten. De nadruk ligt, vanwege de dominantie op diverse terreinen, sterk op de Verenigde Staten. Zo wordt in het hoofdstuk over het stedensysteem een vergelijking gemaakt tussen het 'oude' Boston en het relatief nieuwe Atlanta. Verreweg de meeste Noord-Amerikaanse metropolen zijn regionale centra, die – mede dank zij hun *business services* – een belangrijke stuwende en verzorgende rol vervullen voor een uitgestrekt gebied. De schrijvers concluderen aan de hand van onder meer aantallen hoofdkantoren en passagiers op vliegvelden dat New York, Los Angeles en Chicago de drie belangrijkste wereldsteden zijn. De drie meest creatieve steden zijn San Francisco, Austin en Boston. Daarbij gaat het om de 3 'T's van economische ontwikkeling: technologie, talent en tolerantie. Ook Seattle heeft de 3 'T's, maar een stad als Detroit niet. Dat komt omdat Seattle er wél in slaagde een leefmilieu te ontwikkelen dat aantrekkelijk is voor creatieve mensen. In dit goed gestructureerde boek, met hier en daar een persoonlijke

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Willem Post MA (W.P.), deskundige op het gebied van de Amerikaanse binnen- en buitenlandse politiek en geschiedenis, verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP); Frank Kuipers (F.K.), student *American Studies* aan de Universiteit Nijmegen, thans als onderzoeksassistent verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); en door 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

observatie, besteden de schrijvers ook ruim aandacht aan 'de internationale politieke geografie'. De conclusie is dat de Verenigde Staten in een hecht verknoopte wereld van diplomaten en internationale organisaties een belangrijke, maar geen overheersende rol spelen. In militaire zin is dit uiteraard wel het geval. In 1984 verschenen gezaghebbende geografische studies van C.D. Eysberg over de Verenigde Staten en van B.J.S. Hoetjes over Canada. Ook *Noord-Amerika* is een goed gefundeerde introductie voor studenten geografie en planologie, docenten aardrijkskunde en iedereen die meer wil weten over de ongeveer 345 miljoen Amerikanen, Canadezen en illegalen die verstrooid leven in een gebied van bijna twintig miljoen vierkante kilometer. (W.P.)

Esther Brimmer: Seeing Blue: American Visions of the EU (Chaillot Paper No. 105).

*Parijs: Institute for Security Studies, september 2007; 77 blz.; 10,= euro
ISBN: 978-92-9198-118-2*

Met het einde van het tijdperk-Bush in het verschiet lijkt er zich ook een ontspanning voor te doen in de relatie tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie. Na het dieptepunt in de betrekkingen rond het begin van de oorlog in Irak vinden Europa en Amerika elkaar opnieuw op traditionele transatlantische beleidsterreinen. Vanuit Amerikaans perspectief blijven er echter politieke en structurele spanningen tussen de EU en de Verenigde Staten bestaan. In een notendop is dit de inhoud van Esther Brimmers observatie van Amerika's visie op de internationale, juridische, militaire en sociale rol van de EU. Ze baseert zich hierbij allereerst op lopende kwesties. Aan bod komen o.a. het EVDB, de relatie tussen de NAVO en de EU en de uitbreiding van de EU – dit alles bezien vanuit Amerikaans perspectief.

Daarnaast onderscheidt Brimmer de afwijkende visies die Europese en Amerikaanse beleidsmakers hebben op democratie, mensenrechten, ontwikkelingshulp en het klimaat. Ten slotte stipt Brimmer de politieke veranderingen aan die zich sinds 2003 in Amerika hebben voltrokken. Daarbij geeft zij aan hoe afwijkende beleidsaccenten na de herverkiezing van Bush in 2004 en de veranderde samenstelling van het Congres het Amerikaans en Europees beleid beïnvloedden. Als voorbeeld dient Iran, waar Europese diplomatie thans de voorkeur geniet van zowel Amerika als de EU. Dit alles leidt tot de observatie dat politieke verschillen – bijv. de bestrijding van terrorisme of Amerika's rol in het Midden-Oosten – veroorzaakt worden door uiteenlopende belangen. Zulke struikelblokken kunnen door goede diplomatie worden weggemasseerd. Structureel verschil is echter hoe beide 'grootmachten' elkaar beschouwen. Centrale vraag hierbij is of Amerika en Europa elkaars rol kunnen en willen accepteren. Slechts dan zijn namelijk deze internationale spelers in staat van individuele verschillen gezamenlijke doelen te maken. Brimmer analyseert adequaat oorzaken van spanning en samenwerking tussen beide entiteiten. Hierdoor passeren veel zaken de revue. Het *paper* verliest op deze manier echter ook aan duidelijkheid. Desalniettemin is het als actuele analyse van transatlantische betrekkingen en spanningen zeker van waarde. (F.K.)

Amitai Etzioni: Security First. For a Muscular, Moral Foreign Policy.

*New Haven/Londen: Yale University Press, 2007; ix + 308 blz.; \$ 22,=
ISBN: 978-0-300-10857-6*

De in Keulen geboren Israëliisch-Amerikaanse socioloog Etzioni betoogt in deze studie dat de mensen in landen

waar de Verenigde Staten beogen een democratisering teweeg te brengen, meer geïnteresseerd zijn in, en gebaat zijn met, het scheppen van veiligheid. Volgens Etzioni zijn er sterke principiële (morele) en pragmatische redenen voor een ander Amerikaans beleid. In plaats van te pogen Irak en Afghanistan en vele andere landen te democratiseren in de hoop dat ze in 'guardians of peace and reliable friends' zullen veranderen, dient men hun 'basic security' te waarborgen: 'both for its own sake and for the sake of democracy that might gradually grow in these far away places'. Dan pas kan democratie worden ontwikkeld. Met 'basic security' bedoelt Etzioni omstandigheden waaronder het merendeel van de bevolking in een land in staat is te leven, zich op straat durft te vertonen, te werken, te studeren en aan het openbare leven deel te nemen, zonder de acute angst te worden gedood of gewond dan wel te worden geterroriseerd. Mede aan de hand van bestaande voorbeelden en ontwikkelingen adstrueert hij zijn stelling en gaat hij na wat het uitgangspunt van 'security first' voor gevolgen heeft voor het Amerikaans buitenlands beleid. Speciaal waar het kwesties betreft als 'nation building', 'social engineering', humanitaire interventies (er is eerder reden te interveniëren in Darfur en Rwanda dan in Irak en Afghanistan) en nucleaire ontwikkelingen elders. Een van Etzioni's uitspraken in dit (laatste) verband is dat hij banger is voor Rusland en Pakistan dan voor Noord-Korea en Iran, vanwege de inherente instabiliteit in de eerste twee landen en het onvermogen van hun leiders nucleair materiaal te beschermen. Ook vraagt hij zich af welke rol religie kan spelen en wat de basis kan zijn van gemeenschappelijk aanvaarde waarden in een verdeelde wereld. (F.v.d.B.)

On the occasion of the silver jubilee of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, five (former) editors each take a look at five of those 25 years, a five-year period when they were editor.

J.L. Heldring

looks back at the years 1983-1987 when he was editor-in-chief of the *Internationale Spectator*. Did the journal take adequate account in those years of hotbeds, burning issues and structurally emerging developments in international relations? He passes several topics in review such as the question of forecasting the end of the Soviet Empire and communism, the Russian occupation of Afghanistan and the economic rise of China. Contrary to its present-day contents, in the period under review the journal did not give any attention to foreign policy issues of neighbouring country Belgium.

Sam Rozemond

covers the 1988-1992 period. He wonders what pretensions the study of international relations (IR) may still have since no practitioner in the field had correctly predicted the fall of the Berlin Wall nor, for that matter, the strong appeal of ayatollah Khomeiny's political message across the Islamic world? Such facts remain hard to explain even with the benefit of hindsight. Scientists of IR can neither grasp these in terms of historical causality nor anticipate them short of precedents in sufficient numbers. That is why many in the discipline turned to a more normative approach for which international interference in the Gulf region provided them with ample material. They drew comfort from the liberation of Kuwait, only to discover that legalistic standards did not fit events like the disintegration of Bosnia. Another reason for modesty among professionals of IR – beside unpredicted events as both the fall of the Wall and the relative paralysis of the Security Council outliving the end of the Cold War – were the apparent shortcomings of theories of European integration in accounting for the fact that, at Maastricht, the Union shrank back from a unitary institutional build-up, while at the same time heading for a federalist single currency and even, more recently – but for negative referenda in two member states – for a full-fledged European Constitution. The more modest but equally more rewarding task of IR will be to present policy alternatives by questioning conventional wisdom,

disprove false analogies, refute delusive theories and, also, expose hypocrisy about double standards, which perhaps more than anything else breed frustration and foment conflict. Further hope may be drawn from a surmise that the today seemingly insuperable tension between political Islam and its enlightened rivals may vanish as unexpectedly as the other cold war has done before.

J.J.C. Voorhoeve

covers the 1993-1997 period and concentrates on the so-called 'safe areas'. The United Nations Security Council decided in the first half of the 1990s that a number of areas in war-torn regions were safe areas in order to shield the population and refugees there from large-scale political violence. The author briefly reviews seven different situations: six in the former Yugoslavia and one in Northern Iraq. Only two cases worked: Northern Iraq and the Bosniac enclave of Gorazde. The author lists five conditions which have to be met for safe areas to be safe indeed. One condition, which is essential in case the area is militarily indefensible is the political use by at least one major power of deterrence with long-range weapons against possible aggressors to protect the inhabitants.

A. van Staden

surveys international developments at the turn of the millennium. In the early 1990s, expectations had been raised about the advent of a posthistorical paradise of lasting peace and prosperity. At the beginning of the new century, it became abundantly clear that these expectations were not materialised. The author takes issue with the prevailing view in Europe that, above all, the incoming American administration of Bush Jr. has plunged the world into deep crisis. While this administration can be blamed for embracing a short-sighted vision of the national interest, underrating the value of multilateral institutions and overrating the usefulness of military force in dealing with complex problems of nation-building and advancing democratic development, policy differences with previous United States' administrations are less significant than is widely assumed. Moreover, America's counterparts (Russia, China and European states) are also responsible for deteriorating international relations, particularly in connection with the Iraqi crisis.

Jaap W. de Zwaan

analyses the process of European integration in the 2003-2007 period. Attention is given first of all to the constitutional crisis and to enlargement. In the context of the constitutional debate the position of the Netherlands is discussed as well as the Dutch referendum of 1 June 2005 and possibilities to bridge the gap between the Union and the ordinary citizen. As to the new Reform Treaty the question is put whether the EU is now fully prepared to face the future. In that respect it is argued that especially with regard to urgent and topical issues such as asylum and immigration policy, foreign policy and defence, as well as energy and climate change the Union's responsibilities are only weakly developed. With regard to the external dimension of European integration a plea is made for enlargement with more countries, on the condition that candidate countries fulfil the minimum requirements for membership. In direct relationship with the possibility that further enlargements will take place in future, it is argued that the Union must reflect upon additional and far-reaching internal reforms in order to maintain the effectiveness and efficiency of its cooperation.

Jaïr van der Lijn

elaborates the capacity problems of the Dutch military as far as deployment for international peacekeeping missions is concerned. Dutch public-opinion calls for military intervention can be frequently heard, in particular for Dutch involvement in Darfur. The Netherlands has, however, already forces deployed in Uruzgan, and the Ministry of Defence warns that the military apparatus is stretched to its limits. What's the problem? Why is it far from 'easy' to deploy a field hospital in Darfur? And, why does Defence face difficulties in despatching more than 2,000 of its 62,000 personnel on an international mission? It appears that the ambitions that have been set for the Netherlands Armed Forces are not easy to achieve in practice. Only half the total number of Defence personnel is available for operations. This group has to train for and recuperate from these tasks and has furthermore to fulfil the other main tasks of the Armed Forces. Moreover, the units or modules which are requested for missions are often not widely available. On top of that, so-called troop enablers, to support deployment of these modules, are required. As a result it becomes clear why the deployment of the Netherlands Armed Forces is a complex task and fulfilling the levels of ambition is difficult.

Emmy Hermans

describes a relatively new phenomenon in the field of civil-military cooperation in conflict areas: the Liaison and Observation Teams (LOT's). The LOT concept was developed in post-war Bosnia in order to be able to continue the military presence and visibility in the country, while decreasing the total number of international forces. The teams live and work in ordinary houses in the middle of a city and daily patrol their area of operation. The author argues that those teams can play a more constructive role in developing the local authorities in order to contribute to the exit strategy of the European Union Force (EUFOR). Therefore, the military team members should possess certain skills and qualities and must be assisted by civil experts. They also require better definitions and guidelines from EUFOR Head Quarters to direct both their observation and liaison activities. The author is convinced that when the lessons from Bosnia will be implemented, the LOT concept can prove worthwhile in other current and future missions.

Jos de Beus

discusses a scenario of getting rid of Dutch Euroscepticism. In the Netherlands widening and deepening of the European Union seem to go hand in hand with a growing mood of resistance to further European integration at the backdrop of a conservative upsurge and rivalry between mainstream parties and populist movements. First, he discusses a rift between the ideal of representative democracy and the decision of the present Dutch government to block a (second) referendum on the new European treaty - the Reform Treaty of Lisbon. Secondly, he draws attention to a general dilemma of size: a trade-off between the expected effectiveness of new European policies and the given legitimacy of old national policies. Thirdly, he explains the novel phenomenon of Euroscepticism in one of the oldest small member states in terms of popular aversion of 1 immigration of foreign labour and competition of emerging economies; 2 excessive regulation by European authorities in the private domain (such as smoking) at the backdrop of their continued non-regulation of urgent problems (such as climate change); and 3 the loss of influence of the Netherlands in the future European union compared to yesterday's European Economic Community. Leaders and elites can only overcome Euroscepticism by addressing these origins of resistance, while also publicly and politically claiming the inevitability of further enlargement, activism and inner reform of Europe.