

Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 1- januari 2010

Over de drempel: Nederland, de EU en de NAVO

Heroriëntering van Turks buitenlands beleid

Breekt Obama met Palestina-beleid van Bush?



Instituut Clingendael

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, EGMONT, te Brussel.

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
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. Drieskens,
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 € 61,00
Instelling € 72,50
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 87,50
Instelling € 100,00
Student € 69,00
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Inhoud januarinummer 2010

COLUMN

- Bernard R. Bot**
Drie mythen 1

ARTIKELEN

TOEKOMSTBLIK OP DE DREMPEL

- Bob van den Bos**
Cocktailtrio op wereldtoernee: verdeeld
Europa delft onderspit in nieuwe
machtsverhoudingen 3

- Jan Rood**
Nederlands buitenlands beleid in de
spiegel van de toekomst 8

- Hugo Klijn**
NAVO op weg naar een nieuwe strategie:
Rusland, Afghanistan, of toch iets
anders? 12

- Margriet Drent**
Tien jaar Europees Veiligheids- en
Defensiebeleid: problemen en potentie 16

TURKS KOMPAS OP HET OOSTEN

- Ali Yazgılı**
Nieuwe assertiviteit in Turks buitenlands
beleid 21

- Dirk Rochtus**
Turkse 'Ostpolitik' omarmt ook
Armenië 25

- Klaas van der Tempel**
Turken van de Adriatische zee tot aan
de Chinese muur 28

- Sietse Bosgra**
Zal Obama breken met het Palestina-
beleid van zijn voorganger? 33

- Steven Smet & Tom Sauer**
Gevolgen van nucleaire ontwapening
voor gedrag van proliferatoren 37

- René Grotenhuis**
Ontwikkelingssamenwerking:
de doods klok of de feestklok? 42

FILMRECENSIE

- Sytze Veenstra & Nicolaas A. Kraft van Ermel**
*De schaduw van Katyń: het lot van
Polen* 47

BOEKBESPREKINGEN

- Roel Meijer over**
Palestijnen in en uit beeld 49

- Rudolf Rijgersberg over**
Zelfhulp in onzekere tijden 50

- Predrag Vitkovic over**
*Blijvende controversen over
post-Joegoslavië* 52

- Anne Annink over**
*De agenda als startpunt van Europees
beleid* 54

- Jan Kleinpenning over**
*Leren van lang vervlogen ontwikkelings-
beleid?* 55

- Hugo de Vries over**
*Dubieus onderscheid in ontwikkelings-
samenwerking* 56

- Klaas van der Tempel over**
Kazachstan tussen Europa en Azië 58

- SIGNALEMENTEN 60

- SUMMARIES 62

Drie mythen

Op de drempel naar 2010 en bij het ingaan van het laatste jaar van het eerste decennium van de 21ste eeuw presenteer ik gaarne mijn opvattingen over drie mythen. Mythen die voortspruiten uit de drastische omwentelingen in ons wereldbestel en in de bestaande machtsstructuren sinds 1989. De eerste betreft de erosie van de Amerikaanse macht; de tweede het wegwijnend Europa; en de derde het verval van Nederland.

Neergang van de Verenigde Staten. De eerste mythe betreft de macht van de Verenigde Staten. Die zou pijlsnel eroderen omdat opkomende grote mogendheden, de bekende BRIC's (Brazilië, Rusland, India en China), op het punt staan die macht over te nemen of minstens een gelijkwaardige plaats op te eisen op het internationale toneel. Daarbij wordt China als de meest waarschijnlijke troonopvolger aangemerkt. Deze mythe wordt vooral door Aziatische politieke analisten gepropageerd, maar inmiddels ook gretig door West-Europese commentatoren overgenomen.

De Verenigde Staten zijn echter nog steeds de hegemonale macht bij uitstek. Misschien ook wel omdat er tijdig maatregelen worden genomen om te voorkomen dat een vroegtijdig gesignaleerde achterstand in een uiteindelijke onherstelbare neergang zal resulteren. Natuurlijk is de vraag gerechtvaardigd of de Amerikaanse ster aan het verbleken is, of de eeuw van Azië is aangebroken. Vaak worden Wereldbank, IMF, G20 en VN-Veiligheidsraad genoemd als bewijzen voor de achtergestelde positie van die opkomende mogendheden. Nu hebben deze landen zeker een punt als ze zeggen ook eens in de 'driver's seat' te willen zitten. En ook staat vast dat het Westen op velerlei terrein terdege met hen rekening zal moeten houden. Het gaat de BRIC's, economisch gezien, nu eenmaal voor de wind, met groeipercentages van 8% en meer. Maar hoezeer hun invloed ook zal toenemen, de Verenigde Staten blijven voorlopig de dominante speler op het internationale toneel, de nummer één in de wereldeconomie, met veruit het grootste BNP – 14,3 biljoen (triljoen) dollar, ofwel driemaal de omvang van nummer twee: Japan – en een inkomen per hoofd van de bevolking van 47.000 dollar. Militair stelt het Amerikaanse defensiebudget het land in staat

overal ter wereld in te grijpen en aanwezig te zijn. Met 700 miljard dollar geven de Verenigde Staten negen keer zo veel uit als het Verenigd Koninkrijk. Frankrijk volgt met 66 miljard, China met 58 miljard en Rusland met 36 miljard. Ook diplomatiek vervullen de Verenigde Staten nog steeds de onbetwiste hoofdrol. Washington houdt de druk op Iran gaande, zorgt dat de situatie in het Midden-Oosten niet te zeer uit de hand loopt, heeft veruit de grootste legermacht in Afghanistan en probeert alsnog enige orde en regelmaat te scheppen in het doolhof Irak.

Daarom geloof ik dat we ons niet te veel moeten laten beïnvloeden door de vraag wie eventueel de grootste grote mogendheid zal worden. Om de vele uitdagingen van de komende decennia effectief te lijf te gaan, zal eerder sprake moeten zijn van een gecoördineerd samenspel tussen de grote spelers, kortom, tussen de Verenigde Staten, Europa en de BRIC's.

Wegwijnend Europa? De tweede mythe is ook al pessimistisch getoonzet. Europa zou ernstig op zijn retour zijn. Die neergang zou nog worden versterkt door de afnemende belangstelling van de Verenigde Staten voor Europa. De Europese Unie bezit echter nog steeds voldoende aanzien en macht om een rol van belang te spelen. We zouden de EU een normatieve macht kunnen noemen, die vooral invloed uitoefent via diplomatieke, economische en handelspolitieke kanalen, en niet of in mindere mate *manu militari*. Kortom, *soft power* in de meest positieve zin van het woord.

De vraag is daarbij of het Verdrag van Lissabon wettelijke veranderingen zal kunnen aanbrengen in de huidige status van de Unie. Wat voor mij de doorslag geeft, is dat hiermee de kans wordt geboden een *technische* samenwerkingsorganisatie om te vormen tot een *politieke* organisatie. Daarmee wil ik maar zeggen dat het niet louter de zoveelste aanpassing is van het oorspronkelijke Verdrag van Rome, maar een verdrag dat ons, in de woorden van Luuk van Middelaar, dwingt 'tegen heug en meug verantwoordelijkheid te nemen voor het continent'.

Voor de nabije toekomst liggen er genoeg andere uitdagingen op tafel. Nu het benoemingencircus achter de rug is, zullen we moeten afwachten hoe de lid-

staten willen omgaan met de nieuwe bevoegdheden van het Europees Parlement, de nieuwe besluitvormingsmechanismen – een mix van supranationaal en intergouvernementeel – en, als spannende uitdaging, de formulering van een buitenlands en veiligheidsbeleid.

Voorts zal de kwestie van verdere uitbreiding weer aan de orde komen. De vele kandidaten zullen graag willen doorpakken. Maar ik vrees dat ze nog lang zullen moeten wachten. Wel moet de EU open blijven staan voor nieuwe samenwerkingsverbanden.

Kortom, Europa heeft genoeg kaarten in handen om een geloofwaardige politieke speler op wereldniveau te blijven. Grote delen van de wereld kijken met bewondering en enige afgunst naar die combinatie van innovatieve juridische ordening, economische samenwerking en politieke terughoudendheid.

Verval van Nederland. De derde mythe betreft ons eigen vaderland. De positie van Nederland in de wereld kalfst aan alle kanten af, zo wil men ons doen geloven. In het Europese bestel zou ons land tot een randspeler zijn gereduceerd. Tot overmaat van ramp verkwanselen we ook nog eens ons erfgoed en tafelzilver, onze grote bedrijven, door deze te verkopen aan het buitenland.

Hoe we in deze situatie zijn beland, is een interessante vraag. Als ik naar een verklaring zoek, kom ik uit op twee gedachten. De *eerste* is dat wij de huidige malaise niet los kunnen zien van een bredere internationale onrust. Door de globalisering vervagen de grenzen en delen wij in de sentimenten van onzekerheid die alom voelbaar zijn. Nationale antwoorden op de grote internationale problemen zijn gedoemd te mislukken. Dus zullen we wel verder moeten in bredere internationale samenwerkingsverbanden. Dat geldt niet alleen voor de grote landen, maar ook voor een ‘middelgrote mogendheid in zakformaat’, zoals Joris Voorhoeve Nederland ooit in dit blad heeft genoemd.

De *tweede* gedachte is dat Nederland nog altijd moeite heeft zich met de nieuwe realiteit te verzoenen. Daarom is het van wezenlijk belang dat de Nederlandse democratie en de overheid laten zien vitaal en weerbaar te zijn.

Verder kan gewezen worden op een aantal *harde feiten* die de stelling onderbouwen dat Nederland een land is dat nog steeds meetelt in de wereld:

- * Nederland behoort tot de 16 grootste economieën ter wereld;
- * We nemen een zesde plaats in wanneer het gaat om internationale vredesmissies. Denk maar aan Irak, Afghanistan, maar ook aan Darfur, Cyprus, Kosovo, enz.;
- * We behoren tot de 15 landen met het grootste diplomatieke netwerk – een noodzaak voor een natie

die voor meer dan 60% afhankelijk is van buitenlandse handel;

- * We zijn een van de grootste donoren inzake ontwikkelingssamenwerking, zowel in absolute termen als per hoofd van de bevolking, en ook dat opent vele deuren. Bovendien behoren we in veel landen tot de grootste investeerders;
- * Kijk verder eens naar onze invloed op het gebied van energie. We mogen dan al onze productiebedrijven van de hand doen – hetgeen moet worden betreurd – maar daar staat tegenover dat we wel de ‘hand aan de knop’ houden van een deel van de electriciteits- en gasvoorziening in Europa door de uitbreiding van onze netwerken naar het buitenland (denk aan de recente aankopen van Gasunie en Tennet in Duitsland).

Aanpassing aan complexiteit. De nieuwe internationale orde wordt gekenmerkt door een toename aan nieuwe deelnemers, die proberen op velerlei terrein een zo groot mogelijke taartpunt te bemachtigen. Dat zal op wereldschaal kunnen leiden tot wisselende coalities en losse samenwerkingsverbanden. Maar het sluit een voortgezet samenwerkingsverband tussen Europa en Amerika allerminst uit.

Wél zal de samenwerking complexer worden door de toename aan internationale actoren. Naast staten en internationale organisaties zullen we in toenemende mate de invloed ondervinden van NGO's, multinationale ondernemingen en de media onder het motto ‘*think global, act local*’ bij het vormgeven van de internationale orde.

Ongetwijfeld zullen de Verenigde Staten iets minder dominant aanwezig zijn en zullen de BRIC's meer macht opeisen, hetgeen weer zal leiden tot herziening van de structuur van een aantal internationale organisaties. Maar aanpassen is iets anders dan de totale ‘make-over’ die de pessimisten ons voorhouden. De Verenigde Staten en Europa zullen nog lange tijd gezichtsbepalend blijven op het internationale toneel. Nederland zal zich sterk moeten maken om in die constellatie een gewaardeerde partner te blijven.

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

Cocktailtrio op wereldtournee

Verdeeld Europa delft onderspit in nieuwe machtsverhoudingen

Heel Nederland leefde mee met de Brusselse prijs-uitreiking: onze eigen Balkenende was genomineerd! Helaas bleek dat de niet gevoerde lobby voor de niet bestaande kandidatuur ook niet tot een resultaat had geleid. De *Presidential Award* werd ons door de neus geboord. Gelukkig kon nog net op tijd Neelie Kroes naar voren worden geschoven in de categorie beste buitenlandse bijrol: commissaris voor ICT. De vaderlandse eer en 'de digitale toekomst van Europa' waren gered.

In tegenstelling tot wat veel media glashard beweren, krijgt Europa géén president. Wél heeft de Europese Raad een eigen vaste voorzitter benoemd in de persoon van de Belg Van Rompuy. Hij moet de regeringen op één lijn brengen en de EU naar buiten toe vertegenwoordigen. Daarnaast is de Britse Lady Ashton aangewezen als Nieuwe Hoge Vertegenwoordiger, tevens vice-voorzitter van de Europese Commissie. Barroso was al eerder herbenoemd als voorzitter van dit orgaan. De selectie voldeed aan de verlangde cocktail van geografische, politieke en geslachtelijke criteria. Het Verdrag van Lissabon is inmiddels in werking getreden. De grote vraag is nu of de nieuwe opzet tot een slagvaardiger buitenlands beleid van de EU zal leiden. Gaat het cocktailtrio ook eenstemmig optreden op het wereldtoneel?

Meer eenheid naar buiten

Vooral sinds het Verdrag van Maastricht (1992) is het uitdrukkelijk de bedoeling dat de EU-lidstaten zoveel mogelijk gezamenlijk optreden in de wereld. De Verdragen van Amsterdam en Nice hadden het gemeenschappelijk extern beleid nader vorm gegeven. Om de buitenlands-politieke eenheid te bevorderen was in 1999 een Hoge Vertegenwoordiger aangesteld: Javier Solana. De Europese coördinatie op politiek, ambtelijk en diplomatiek niveau is sinds de jaren negentig inderdaad intensiever geworden, maar laat nog steeds te wensen over. Solana heeft, incidentele successen ten spijt, géén groot verschil kunnen maken. Het *Verdrag van Lissabon* voorziet in hervormingen

die het buitenlands beleid eenvormiger, consistentere en effectiever moeten maken.

Er zal van de nieuwe overeenkomst waarschijnlijk wel een zekere middelpuntzoekende werking uitgaan. Het is de bedoeling meer dan voorheen vanuit een conceptuele benadering te werken. De Europese Raad gaat daartoe de strategische belangen definiëren, doelstellingen bepalen en algemene richtsnoeren opstellen. Europa wordt bovendien voor minimaal twee en een half jaar door dezelfde Europese Raad-voorzitter vertegenwoordigd. Hierdoor zou Europa een 'zichzelf versterkend' mondiaal profiel kunnen ontwikkelen. Verder worden de voorbereiding en uitvoering van beleid gestroomlijnd. Ter bevordering van de beleidscoherentie heeft Lady Ashton brede coördinerende bevoegdheden.

Er komt voorts één Europese Dienst voor Extern Optreden onder de Hoge Vertegenwoordiger/vice-voorzitter van de Commissie. Het gaat hier overigens grotendeels om een herschikking van bestaande functionarissen, aangevuld met nationale ambtenaren. De EU-ambassadeurs¹ zijn sinds kort permanent voorzitter van het Europees diplomatiek overleg in alle plaatsen van accreditatie. Zij moeten bovenal de Europese eenheid bevorderen en bewaken in den vreemde.

Bedreigingen van de eenheid

Het middelpuntvliedende karakter blijft echter ook in de nieuwe opzet duidelijk herkenbaar. De essentie van de interstatelijke besluitvorming wordt niet aangetast. De regeringen blijven de baas en beslissen over de hoofdzaken onverkort in unanimitieit. De nieuwe constructie draagt bovendien aanzienlijke risico's in zich van persoonlijke en institutionele conflicten. Wie van het trio de solo's krijgt en wie de tweede of derde stem mag vertolken, staat niet vermeld in de Lissabon-partituur. Van Rompuy heeft als vaste voorzitter geen eigen politiek of electoraal mandaat en hij zal alleen boodschappen kunnen uitdragen waar de regeringen het over eens zijn. Barroso heeft (met zijn Commissie) een mandaat van het Europees Parlement en is daar ook verantwoording aan verschuldigd. Dat geldt ook

voor Lady Ashton als Commissaris, maar niet als Hoge Vertegenwoordiger, want in deze hoedanigheid heeft ze de regering als baas. Wie de rivaliteitslag wint, zal in de praktijk vooral bepaald worden door persoonlijkheid, prestaties en populariteit.

De Europese Raad is een gewichtige taak toebedeeld bij het formuleren van het gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid. Deze taakstelling is geschied op de leest van Frankrijk, waar de president het primaat over de buitenlandse politiek heeft. De dagelijkse praktijk is echter in handen van de Raad en dus van de vakministers. Zo is in Nederland de bewindsman van buitenlandse zaken en niet de minister-president de eerst verantwoordelijke voor dit terrein. Verhagen heeft bovendien een heel departement tot zijn beschikking, terwijl Balkenende het voor dit onderwerp met slechts enkele medewerkers moet doen. Het verleden geeft weinig reden tot optimisme over een harmonieuze samenwerking tussen BZ en Algemene Zaken. Veel andere lidstaten kampen met hetzelfde probleem, vooral ook als de premier (president) en de verantwoordelijke minister van verschillende politieke kleur zijn.

Lady Ashton krijgt direct te maken met zowel de regeringsleiders als hun (al dan niet gehoorzame) ministers van buitenlandse zaken. Zij mag de ministers voorzitten en vertegenwoordigen, maar zij is en blijft tegelijkertijd als mandataris ondergeschikt aan de regering. Ministers van buitenlandse zaken zijn bovendien doorgaans partijpolitici die zichtbaar willen, ja móeten, blijven voor hun eigen parlement en kiezers. Zij zullen zich niet graag door *functionaris* (geen minister!) Lady Ashton in hun geldingsdrang (politieke overleving) laten beteugelen.

De 'persoonlijke unie' van voorzitter van de Raad voor BZ en vice-voorzitter van de Commissie vraagt eveneens om moeilijkheden. Raad en Commissie zijn natuurlijke tegenspelers en komen vaak met elkaar in conflict. Lady Ashton is zowel gebonden aan de *collectieve* besluitvorming van de Commissie als aan de beslissingen van de Raad die zij zelf voorzit. Wellicht komt haar pacifistische verleden haar nog van pas bij haar taak als vredestitcher.

De nieuwe Europese topdiplomate is bovendien met veel te veel taken opgepadeld. Zij is voorzitter van de Raad van BZ-ministers, baas van de diplomatieke dienst, vice-voorzitter van de Commissie, aanspreekpunt voor het Europees Parlement, woordvoerder in de media en internationale fora, alsmede extern diplomatiek vertegenwoordiger, bemiddelaar

en onderhandelaar. Zij moet bovendien 'coördineren', dat wil zeggen conflicten beslechten, compromissen aandragen en uitonderhandelen *binnen* de Raad en de Commissie, alsook *tussen* de Raad, Europese Raad, Commissie en Europees Parlement. Daarnaast moet zij ook nog afstemmen met de wisselende voorzitterschappen (trojka's) van de vakraden. Hier komt natuurlijk niets van terecht. Het is dan ook een ernstige constructiefout: de hoge diplomatieke vertegenwoordiger moet extern zo goed mogelijk uit de voeten kunnen en dus ver weg blijven van de voetangels en klemmen van interne coördinatie. In de praktijk zal Lady Ashton voortdurend vervangen worden door 'speciale vertegenwoordigers', die ze dan ook weer goed moet coördineren.

Inhoudelijke overeenstemming moeilijk

Buitenlandse politiek is door haar aard de moeilijkst te integreren sector. Bovenop de gebruikelijke Brusselse botsingen van (economische) nationale belangen kent de buitenlandse politiek ook nog andere 'splitsende factoren', zoals geografische ligging, strategische overwegingen, historische bindingen, binnenlandspolitieke gevoeligheden en 'emotionele dimensies', in het bijzonder de aantasting van nationale, religieuze of etnische identiteit, de inzet van militairen en het opkomen voor mensenrechten. De lidstaten zijn hierdoor zeer gehecht aan eigen zeggenschap en voelen nog steeds niets voor de communautaire besluitvormingsmethode, die in andere sectoren met zoveel succes wordt toegepast. Daar komt dan de getalsfactor nog bij: hoe uitgebreider de Unie, hoe moeizamer consensus kan worden bereikt. De toekomstige toetreding van nationalistische Balkanstaten zal harmonisering niet gemakkelijker maken.

Tijdens de Koude Oorlog werden de verschillen grotendeels opzijgeschoven. Toch was er geen sprake van een autonoom gemeenschappelijk Europees beleid. De lidstaten schikten zich doorgaans naar de Verenigde Staten, ook al ging dat niet altijd van een leien dakje. De val van de Muur heeft de Europese verbroekeling echter bevorderd. Alle lidstaten kregen veel meer bewegingsruimte dan tijdens de bevroren verhoudingen in de Koude Oorlog. Door de spanningen tussen de supermogendheden had de Europese buitenlandse politiek zich hoofdzakelijk beperkt tot het uitgeven van verklaringen. Europees militair optreden was niet aan de orde. Toen het risico van een Oost-Westconfrontatie was weggefallen, ging het ineens om wel of niet interveniëren in Bosnië, Kosovo, Afghanistan, Irak, of

Rwanda, Congo en Sierra Leone. Crisismanagement is niet eenvoudig met een bonte verzameling lidstaten rond de tafel. Ingrijpende daden leiden eerder tot meningsverschillen dan vrijblijvende woorden. In de praktijk is dan ook weinig lijn te ontdekken in de Europese militaire en politiemissies.

Het einde van de Europese deling was verder het begin van nieuwe verdeeldheid tussen oude en nieuwe lidstaten. De voormalige Sovjet-satellietlanden zijn nog immer geobsedeerd door hun machtige Russische buurland. Toenadering tot Moskou wordt met wantrouwen tegemoet getreden. De Midden-Europese lidstaten hechten grote waarde aan de bijzondere relatie met de Verenigde Staten en houden vast aan het primaat van de NAVO als collectieve *verdedigings*organisatie. Europees optreden in de rest van de wereld in het kader van collectieve *veiligheid* heeft voor deze staten geen hoge prioriteit.

Mondialisering, emotionalisering, confrontatie

Een nog belangrijker bron van onenigheid ligt verborgen in de mondialisering.² Een 'kleinere wereld' betekent een grotere internationale agenda. Er doen zich steeds meer 'wereldomvattende' vraagstukken voor, met zware politieke implicaties, zoals armoede, mensenrechtenschendingen, de financieel-economische crisis, klimaat, energie, voedsel, terrorisme, politieke islam, massavernietigingswapens – noem maar op. De EU-lidstaten moeten het dus over dit soort onderwerpen eens zien te worden om mondiaal gewicht in de schaal te leggen en niet tegen elkaar uitgespeeld te worden.

Ook treden er substantiële veranderingen op in de *aard* van de internationale politiek. Culturen, godsdiensten, politieke systemen en individuen komen op een voorheen ongekende schaal met elkaar in aanraking. Dit heeft positieve en negatieve gevolgen. Iedereen vliegt bij wijze van spreken overal naartoe. Informatie over anderen is op internet vrijwel onbeperkt beschikbaar. 'Vreemden' kunnen van elkaar leren, met wederzijdse waardering, verdraagzaamheid of wederzijds respect als gevolg. Rampen in de tropen laten ook ons niet koud. Over de hele wereld ontstaan culturele vermengingen in muziek, dans, mode, eetgewoonten, enz. Het multiculturele en multinationale Europa kan aan deze verrijking bijdragen en er ook zelf door worden verrijkt.

Tegelijkertijd veroorzaakt het samenkomen van vreemde elementen kortsluiting, in de vorm van har-

de en emotioneel geladen confrontaties. Fysieke nabijheid vergroot de mentale afstand. Op grote schaal wordt nu de eigen nationale, religieuze of etnische identiteit benadrukt, omdat deze bedreigd lijkt te worden. Diplomatie is niet (alleen) meer discreet over concrete belangen onderhandelen, maar openlijk rekening houden met de sentimenten van de massa's. Het belang van de gevoelsmatige kant van de internationale politiek lijkt de laatste jaren sterk toegenomen. Zo wijst de vermaarde Franse politoloog Dominique Moïsi erop dat culturen van angst, vernedering en hoop de wereld veranderen. Amerika en Europa worden beheerst door de angst voor 'de Ander'. In de Arabisch-islamitische wereld heerst een cultuur van frustratie, vernedering en haat, die elders tot onbegrip en vrees leidt. Tegelijkertijd signaleert Moïsi een cultuur van hoop in (delen van) Azië.³

Het aanhoudende geweld in Irak, Afghanistan, Pakistan en Israël-Palestina is nauwelijks rationeel te verklaren. De *emotionalisering* van de internationale politiek vergt een geheel andere vorm van diplomatie dan we gewend waren. Het is vaak geen kwestie van geven en nemen, van belangenuitruil. Voor het multiculturele en multinationale Europa wordt het buitengewoon lastig op deze irrationele en ongrijpbare ontwikkelingen een gemeenschappelijk antwoord te formuleren.

Ook binnen de EU is de betekenis van de factor nationale identiteit de laatste jaren onmiskenbaar toegenomen. Achtergrond hiervan vormt de substantiële immigratie uit andere culturen en de problemen met integratie van nieuwkomers. Van de weeromstuit vindt er een herwaardering van de eigen geschiedenis, cultuur en staat of regio plaats. Zo wordt stilzwijgend het verschil tussen wij en zij gecultiveerd. Er is duidelijk sprake van een opleving van nationalisme. Veel politici stimuleren deze ontwikkeling of spelen erop in.

De verdergaande europeanisering draagt paradoxaal genoeg eveneens bij aan de neiging het vaderlandse profiel op te poetsen. In het gecompliceerde en zich alsmaar uitbreidende Europese wetgevingsproces worden alle afzonderlijke lidstaten politiek steeds minder zichtbaar. Buitenlandse politiek leent zich evenwel bij uitstek voor nationale herkenbaarheid. Vooral de grote Europese tenoren als Sarkozy, Merkel en Brown hebben weinig zin om op te gaan in het 'anonieme' koor van een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid.⁴ Een zichtbare mondiale rol versterkt immers het prestige van hun land in de wereld

en van henzelf in eigen land. Parijs en Londen houden niet voor niets vast aan hun eigen kernmacht en hun bevoorrechte positie in de VN-Veiligheidsraad.

Veranderende wereldverhoudingen

De mondiale verhoudingen worden de komende decennia drastisch 'gedemocratiseerd': er ontstaat een grotere spreiding van macht, kennis en inkomen. De Verenigde Staten zullen hun machtspositie als supermogendheid moeten gaan delen met nieuwe economisch-militair sterke machtsblokken als China, India, Rusland, mogelijk Japan en Brazilië en wellicht nog andere staten. Grotere belangen, ondersteund door meer macht, stimuleren de ambitie om de ontwikkelingen zelf (mede) te bepalen. De opkomst van nieuwe grote machtscentra zal welhaast onvermijde-

trots: de reus is opgestaan en laat niet meer met zich sollen. Ter behartiging van zijn nationale belangen, zoals een gegarandeerde grondstoffen- en energietoevoer, voert Beijing een a-morele, opportunistische buitenlandse politiek. De grote vraag is natuurlijk wel hoe lang China zijn economische ontwikkeling en internationale oriëntatie kan blijven combineren met een gesloten autocratisch politiek stelsel. Ook de sociale scheefgroei – toenemende tegenstellingen tussen rijk en arm, tussen stad en platteland – maakt het immense land kwetsbaar.

India is een trotse kernwapenstaat, met ruim 1.100 miljoen inwoners. Ook in dit enorme land wakkert de sterke economische groei de geopolitieke ambities aan. Ondanks de nog bestaande grootschalige armoede laat de regering de defensiebegroting veel sterker

De nieuwe Hoge Vertegenwoordiger is met veel te veel taken opgezadeld

lijk tot rivaliteit en spanningen in het internationale systeem leiden. De toekomstige tegenstellingen zullen van geopolitieke, militaire, economische, religieuze en ideologische (autocratie *versus* democratie) aard zijn. Europa zal zijn positie in deze gewijzigde constellatie moeten bepalen.

De *Verenigde Staten* zullen niet (meer) eenzijdig hun wil kunnen opleggen, maar tegelijkertijd blijft voor de oplossing van de wereldproblemen de medewerking van Washington noodzakelijk. De Verenigde Staten waren na de ineenstorting van de Sovjetunie de enig overgebleven supermogendheid. De overambitieuze, nationalistisch en religieus geïnspireerde Bush jr. tastte de grenzen van de Amerikaanse macht af en de hele wereld weet nu waar deze liggen. De lessen lijken geleerd, Obama stelt zich bescheidener op en is doordrongen van de noodzaak niet eenzijdig het eigen waardenstelsel met militaire middelen op te leggen. Wél lijkt de factor Europa in de Amerikaanse perceptie aan betekenis te verliezen in vergelijking met Azië.

China is meer dan duizend jaar een dominante mogendheid in Azië geweest en is hard op weg de oude glorie in ere te herstellen. Er wonen ruim 1.300 miljoen mensen (vgl. Europa: 490 miljoen; de Verenigde Staten: 300 miljoen). Een indrukwekkende economische groei van zo'n tien procent, een substantiële modernisering en uitbreiding van zijn militaire apparaat, in combinatie met een sterk gecultiveerde nationale

groei dan die van onderwijs en gezondheidszorg. China wordt door Delhi niet alleen als een strategische rivaal, maar ook als een bedreiging beschouwd. Het wantrouwen is vooral aangewakkerd door het Chinese bondgenootschap met India's aartsvijand Pakistan. De sociale, religieuze (hindoes-moslims) en regionale tegenstellingen nemen echter eveneens sterk toe, maar lijken (nog) geen echte bedreiging van de eenheidsstaat.

Rusland is het economisch verval en de politieke vernederingen van de jaren negentig te boven gekomen en ontpopt zich nu als een zelfbewuste grote (nucleaire) mogendheid, met geopolitieke belangen en ambities. Het is er duidelijk op uit in de Centraal-Aziatische regio een dominante positie te behouden en het duldt daar geen Westerse allianties. Rusland kan en wil als volwaardige grote mogendheid meespelen op het wereldtoneel. Moskou liet de uitgaven voor defensie recentelijk sterk groeien. Europa is voor zijn energie inmiddels meer van Rusland afhankelijk dan van het Midden-Oosten. Moskou speelt de verdeelde EU-lidstaten zonder scrupules tegen elkaar uit. De Russische economie is echter zeer eenzijdig gebaseerd op olie en gas en is daardoor uiterst kwetsbaar. Ook blijft het de vraag in hoeverre het autocratisch regime stand kan houden bij een toegenomen welvaart en een onontbeerlijke internationalisering.

Onverenigd Europa tegenover sterke staten

Het Verdrag van Lissabon zal ontoereikend blijken om Europa de plaats in de wereld te geven die het zichzelf toekent. Het instrumentarium schiet tekort om de vele bedreigingen van de eenheid het hoofd te bieden. De externe vertegenwoordigers moeten opkomen voor een curieuze Europese mix van belangen en gevoelens. De uitgebreide Unie wordt bovendien geconfronteerd met een uitdijende internationale agenda. Ook de drastisch veranderende aard van de internationale betrekkingen maakt het lastiger tot een harmonieuze samenzang te komen. Bovendien staat er een ingrijpende wijziging van de mondiale machtsverhoudingen voor de deur. In tegenstelling tot de EU zijn de grote machtsblokken van de nabije toekomst: de Verenigde Staten, China, India en Rusland alle vier *nationalistische federale* staten, met een centraal vastgestelde buitenlandse politiek.

De fundamentele vraag is derhalve of een verdeeld Europa zich naast deze machtige eenheidsstaten kan handhaven. Anders gezegd, kan een niet geïntegreerd Europa een geïntegreerd buitenlands beleid voeren dat is opgewassen tegen de rivaliserende mogendheden?

Dit lijkt alleen mogelijk als Europa de hierboven gesignaleerde institutionele, politieke en gevoelsmatige obstakels weet te overwinnen. Uit het Verdrag van Lissabon blijkt dat de urgentie hiervan nog niet in brede Europese kring wordt gevoeld. Zelfs als dat op den duur zou lukken, zal Europa alleen in economisch en politiek opzicht een machtsblok vormen en blijft het in militair opzicht ver achter. Europa als voornamelijk normatieve of civiele macht kan wel een bepaalde invloed uitoefenen. De EU is de grootste donor van ontwikkelings- en humanitaire hulp en zij wordt mede daardoor in grote delen van de wereld beslist positiever bejegend dan de Verenigde Staten. Het schiet echter als het er werkelijk op aankomt – oorlog of vrede – politiek en militair te kort. Zolang Europa niet bereid is substantieel militair te integreren, zal het afhankelijk blijven van de Verenigde Staten. Het lijkt dan ook verstandig veel te investeren in een goede samenwerking met president Obama. Als het gaat om vrede, vrijheid, democratie en de rechtsstaat, heeft Europa nu eenmaal meer gemeen met de Amerikanen dan met de Russen of de Oost-Aziaten.

Veel belangrijker dan de recente benoemingen zijn de fundamentele politieke keuzen die de EU moet gaan maken. Het cocktailtrio moet niet alleen inzetten op eenstemmigheid, maar bovenal gaan werken aan een vernieuwd Europees repertoire.

Noten

- 1 Met EU-ambassadeurs worden bedoeld: de ambassadeurs namens de 'gehele EU' (voorheen Vertegenwoordigers van de Commissie).
- 2 Dominique Moïsi, *The Geopolitics of Emotion*, New York: The Doubleday Publishing Group/Random House, Inc., 2009; Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remake of World Order*, New York: Simon & Schuster, 1996; Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York: Alfred A. Knopf, 2008; Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Londen: Atlantic, 2003; François Heisbourg, *De Verdichting van de Wereld*, Roeselare (België): Roularta Books, vertaling Prescilla van Zoest (oorspronkelijke titel: *L'Épaisseur du monde*, Parijs: Éditions Stock); Stephan Keukeleire & Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- 3 Moïsi, a.w. noot 2.
- 4 Voor enkele Europese leiders als Merkel, Sarkozy en Berlusconi, zie: *Internationale Spectator*, december 2009, blz. 607-631.

Dr Bob van den Bos is politicoloog en voormalig lid van de Tweede Kamer en het Europees Parlement voor D66.

Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst

Ruim drie jaar geleden verscheen in dit blad bij gelegenheid van het 60-jarig bestaan ervan een aantal artikelen waarin het Nederland buitenlands beleid kritisch onder de loep werd genomen. De toon was niet mals. Zo brak Bernard Bot de staf over de Nederlandse neiging multilateralisme als doel op zich zelf na te streven. In antwoord op het moeizaam functioneren van VN, NAVO en EU en de neiging van de grote landen tot directoriumvorming bepleitte hij een 'accentverlegging' van 'puur' multilateralisme naar 'realistisch' multilateralisme, 'met meer nadruk op specifiek nationale belangen in engere zin'.¹ Het ruwere machts spel der groten laat een land als Nederland geen andere keuze 'dan het benadrukken van de nationale soevereiniteit en het mobiliseren van de eigen machtsmiddelen', zo stelde hij.²

In hetzelfde nummer hekelde E.P. Wellenstein de omslag in het Nederlands Europa-beleid onder de noemer 'van founding father tot verloren zoon'. Waar Nederland in het verleden met tal van initiatieven in de voorhoede van het integratieproces had gestaan, wordt de EU – met als markeringslijn het nee tegen de Europese grondwet – nu beschouwd als 'een vreemde, oncontroleerbare macht die het op onze eigenheid gemunt heeft'.³ Van Staden hield ondanks zijn zorg over de Amerikaanse opstelling onder Bush een dapper pleidooi voor behoud van de band met de Verenigde Staten; een band die toch een primaire uitdrukking krijgt in het Atlantisch bondgenootschap.⁴ Maar Bart Tromp moest daar weinig van hebben. In een kritische analyse van de Atlantische en Europese samenwerking concludeerde hij dat 'de twee pijlers waarop Nederland zijn positie in Europa en de wereld heeft gefundeerd door betonrot en tektonische krachten zijn aangetast'.⁵ De NAVO heeft met het einde van de Koude Oorlog haar bestaansrecht verloren, terwijl de Europese Unie voorspelbaar is vastgelopen in de onwil van de lidstaten zichzelf op te heffen. In antwoord hierop bepleitte hij een 'derde weg'; een internationalistische opstelling waarbij Nederland zich los van het knellend keurslijf van NAVO en EU krachtig op het mondiaal niveau manifesteert, met versterking van het multilaterale bestel en de internationale rechtsorde als ultieme doel. Een beleid dat hij in ander verband wel 'een nieuwe zelfstandigheidspolitiek' heeft genoemd.⁶

Het minste dat op grond van deze korte bloemlezing kan worden geconcludeerd, is dat bij gezag-

hebbende auteurs de nodige twijfel bestond over de soliditeit van de klassieke bakens en ankers van het Nederlands buitenlands beleid. Die ankers waren en zijn een op regels en afspraken gebaseerd multilateraal bestel in het kader van de VN en aanverwante organisaties; het transatlantisch verband als ultieme verzekering van veiligheid en stabiliteit; en Europese integratie op communautaire grondslag als waarborg voor welvaart. De vastigheid van deze drie ankers stond drie jaar geleden ter discussie. De vraag wat te doen in antwoord op het schuiven van de panelen, werd echter tamelijk uiteenlopend beantwoord. Zo schemerde het nodige licht tussen het 'realisme' gericht op behartiging van het engere nationale belang van Bernard Bot en het 'internationalisme' met de wereldorde als referentiepunt van Bart Tromp. De vraag in deze bijdrage is of drie jaar later een vooruitblik in de spiegel meer houvast biedt voor het toekomstig Nederlands buitenlands beleid.

Nederland als middelgrote mogendheid

Die vraag betreft dan een land dat op zijn minst gezegd een tamelijk ambitieus buitenlands beleid nastreeft. De gebruikelijke verwijzing naar de grondwettelijk vastgelegde plicht de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen, zou hier kunnen volstaan. Los van het feit dat Nederland een van de weinige landen is die zich een dergelijk gebod opleggen, omdat bevordering van die mondiale rechtsorde, indien serieus genomen, een steeds groter geheel aan mondiaal sterk(er) omstreden onderwerpen (democratie, mensenrechten, enz.). Dat die plicht zwaar weegt, moge blijken uit de troonrede van 2006, waarin Koningin Beatrix de ambitie als volgt onder woorden bracht: 'Samen met andere landen zijn wij drager van de internationale rechtsorde [...] Het lot van de wereld is óns lot.'⁷ Als dat niet wereldomvattend is! Gelukkig is er ook het besef dat Nederland dit niet in zijn eentje kan fiksen. Vandaar die tweede 'constante': de noodzaak van een effectief multilateraal bestel als middel om de ontwikkeling van die rechtsorde te verzekeren.

Die ambitie blijkt ook uit het instrumentarium dat Nederland in de uitoefening van zijn buitenlands beleid ten dienste staat. Met een groot multilateraal en bilateraal postennetwerk, een omvangrijk budget voor ontwikkelingssamenwerking en een krijgsmacht die in staat is in het hogere geweldsspectrum te opereren,

investeert Nederland relatief – d.w.z. in vergelijking met andere min of meer vergelijkbare landen – veel in zijn buitenlands beleid. Die investering weerspiegelt de ambities. Wie zo hoog inzet, zal ook actief zichtbaar moeten zijn. Dat geldt temeer waar Nederland zichzelf ziet en projecteert als een ‘middelgrote mogendheid’ die de wereld iets te bieden heeft als eerlijk makelaar, bruggenbouwer en wat al niet meer. Ook dan moet je iets in de aanbieding hebben, al was het maar om toegang te krijgen tot het spel van de grote jongens.

En tot slot is daar de welbekende overweging dat het Nederlands *eigen belang* gediend is met een stabiele internationale rechtsorde en een functionerend multilateraal bestel. Als middelgroot land dat zozeer voor welvaart en veiligheid afhankelijk is van internationale ontwikkelingen, heeft Nederland bij uitstek belang bij een internationale orde die willekeur en machtspolitiek beteugelt. Een uitgangspunt waarin zowel de dominee als de koopman zich kan vinden, zeker indien rechtsorde en multilateralisme de commercie bevorderen. Wil Nederland enige invloed op dat internationale bestel kunnen uitoefenen, dan rest

Behartiging van Nederlands eigen belang is afhankelijk van vermogen coalities te smeden

geen andere optie dan, inderdaad, een actief en adequaat toegerust buitenlands beleid.

In dit opzicht waren de eerste naoorlogse decennia voor Nederland gouden jaren. Via de ‘dubbelstrategie’ van Atlantische verankering en Europese integratie werden de voorwaarden verwezenlijkt waaronder de Nederlandse belangen *in optima forma* konden gediend worden. Het Atlantisch kader hield de Russen op afstand, bood toegang tot de Verenigde Staten en beschermde Nederland bovendien tegen al te eigen-gereid optreden van Duitsers en Fransen. Europese samenwerking op communautaire grondslag verschaftte het door Nederland gewenste ‘level playing field’, niet alleen economisch maar ook in de relaties tussen groot en klein binnen de EG. Kortom, de naoorlogse Westerse wereld bood Nederland het beste van alle werelden in termen van veiligheid, stabiliteit en welvaart. Met Bart Tromp kan dan ook de vraag gesteld worden of in die periode als gevolg van deze gunstige omstandigheden de positie van Nederland niet ‘meer dan proportioneel was in verhouding tot zijn reële machtspositie’.⁸ Disproportioneel zeker, als bedacht wordt dat in die periode, terwijl men meelift op de naoorlogse *Pax Americana*, het fundament werd gelegd voor een sterke positie binnen de multilaterale instellingen (IMF, Wereldbank, enz.). Het zelfbeeld van ‘middelgrote mogendheid’ wordt zo bezien alleszins verklaarbaar, maar ook dat van een land ‘punching above its weight’.

De veranderende wereld

Die wereld bestaat niet meer. Dat was de strekking van een aantal bijdragen in het genoemde jubileumnummer. Het Atlantisch bondgenootschap had zijn natuurlijke missie als collectief verdedigingsarrangement verloren, de relatie met de Verenigde Staten was minder vanzelfsprekend en in een zich uitbreidende EU verloor Nederland aan positie tegenover grote lidstaten die met het einde van de Koude Oorlog hernieuwde handelingsvrijheid hadden verworven. Drie jaar later is er géén reden dit beeld in positieve zin bij te stellen. Integendeel, de Nederlandse positie binnen het internationale bestel is verder onder druk komen te staan.

Allereerst is drie jaar later zoveel duidelijker dat het wereldsysteem in de overgangsfase verkeert van het ‘unipolaire moment’ van Amerikaanse hegemonie naar een meer diffuse machtsspreiding rondom oude (Verenigde Staten en Japan) en opkomende mogendheden (China, India, enz.). Een vraag is of de EU binnen deze diffusere structuur een eigenstandige rol zal kunnen spelen. Ten gevolge op deze machtsverschikking verschuift het internationale overleg naar meer

informele arrangementen gegroepeerd rondom G-7/8 en G-20, *summits*, *ad hoc*-coalities en strategische partnerschappen die gedomineerd worden door de grote landen, waaronder die van de EU.⁹ Als ‘middelgrote mogendheid’ is Nederland extra kwetsbaar voor deze ontwikkeling. Te klein voor tafellaken en te groot voor servet dreigt het tussen wal en schip te belanden.

Dat gevaar is zoveel dreigender, nu de lopende machtsverschikking laat zien hoezeer de naoorlogse mondiale orde uitdrukking was van de toen heersende Westerse dominantie. Dat bestel heeft geen andere keuze dan zich aan te passen aan nieuwe machtsverhoudingen. Oftewel, Europa en de Verenigde Staten zullen moeten inschikken. Ook hier staat Nederland, gezien de Europese oververtegenwoordiging in IMF, Wereldbank, enz., onder druk. Maar de uitdaging aan het multilaterale bestel gaat verder. Het *waardenpatroon* waarvan dit bestel de uitdrukking vormt (vrijhandel, mensenrechten, democratie), wordt in zijn universele pretentie niet geaccepteerd door opkomende mogendheden. Wie daarnaast moet constateren dat het multilaterale bestel niet is ingericht op de vraagstukken van vandaag (o.a. klimaat en duurzaamheid, schaarste en energie), kan niet anders concluderen dan dat het multilaterale wereldbeeld waarin het Nederlands belang gedijt, verder in het gedrang is gekomen. Bij minder vanzelfsprekende beïnvloedingsmogelijkheden zal Nederland, kortom, moeten opereren in een grimmiger en complexere wereld.

Wat te doen?

Welke opties heeft het Nederlands buitenlands beleid om hierop te reageren? Het antwoord op die vraag wordt nog extra gecompliceerd door binnenlands-politieke overwegingen. Want wie tot de conclusie komt dat Nederland reagerend op de beschreven ontwikkelingen slechts de optie heeft een nóg actiever buitenlands beleid te voeren, moet dan wel beseffen dat het publieke draagvlak voor dat beleid onder druk staat door een binnenlandse permanente stemming van eigen beurs eerst. Dat geldt voor de participatie in de EU, het OS-beleid en de Nederlandse bereidheid in NAVO- of VN-kader de eigen krijgsmacht bij expeditionair optreden in te zetten. Daarmee wankelt het fundament onder een actief buitenlands beleid. Een actief beleid vereist bovendien inzet van middelen, en die zullen de komende jaren als gevolg van de financieel-economische crisis schaarser worden.

Als we dit alles overzien, lijkt op het eerste gezicht een beleid waarbij Nederland *afstand* doet van de 'grote politiek', d.w.z. van pogingen mondiaal op eigen houtje een partijtje mee te blazen, een aanlokkelijke optie. Een dergelijk afzien – en daarmee in een veranderde context terugkeer naar het beleid van afzijdigheid van vóór de Tweede Wereldoorlog – zou tegemoet komen aan de meer naar binnen gekeerde stemming onder delen van politiek en samenleving. Het buitenlands beleid zou daarnaast meer in overeenstemming zijn met de Nederlandse maat, gemeten naar positie en middelen. Bovendien, in een meer verlichte variant van zo'n beleid zou Nederland zich nog steeds kunnen manifesteren op het *morele vlak* van de internationale orde (mensenrechten, duurzaamheid, enz.); dit overeenkomstig de door Tromp bepleite 'internationalistische opstelling' van Nederland onder de noemer van een 'nieuwe zelfstandigheidspolitiek'.¹⁰ Voor zo'n beleid is géén volledig toegeruste krijgsmacht nodig. Afstand houden tot NAVO en EU is dan zelfs wellicht een *pre*, wil Nederland mondiaal verschil willen maken. En laten we wel wezen: zijn landen als Zwitserland, Denemarken of België – landen met minder ambities en middelen – nu zo ongelukkig?

Wie deze uitweg afwijst, zal allicht blijven wedden op *voortgaande verankering* van Nederland in EU, NAVO en VN, op basis van een actieve en brede inzet van middelen. Een beleid waarbij aan deze drie kaders wordt vastgehouden, omdat zij 'richting geven aan het Nederlands buitenlands beleid'.¹¹ Maar de vraag is natuurlijk of gegeven het kantelend wereldbeeld deze traditionele hoekstenen niet zodanig zijn losgeraakt, dat zij geen richting meer kunnen bieden. Die vraag geldt wel in het bijzonder voor het mondiale multilaterale bestel, dat welhaast in een permanente crisis verkeert en steeds meer de effectiviteit en legitimiteit ontbeert die noodzakelijk zijn om mondiaal als

reactie op de vraagstukken van vandaag een rol van betekenis te kunnen spelen. De komst van een meer op samenwerking gerichte president in de Verenigde Staten kan ook de crisis in de NAVO niet verhullen. De organisatie worstelt met haar missie, heeft aan cohesie ingeboet en tegenstellingen rond zeggenschap, lastenverdeling en dreigingpercepties zijn een blijvende splijtzwam binnen het bondgenootschap.

Met een eigen positie die onder druk staat en anders die minder houvast bieden, wordt vervolgens een pleidooi het *eigen belang in engere zin* meer centraal te stellen in het buitenlands beleid, begrijpelijk. Dat belang omvat niet in de laatste plaats het Nederlands vermogen hoe dan ook invloed te kunnen uitoefenen. Zonder een krachtige eigen positie is het streven naar invloed een illusie. Sterker, de machtspolitiek van de grote landen laat ons geen andere keuze. Dit is de kern van het pleidooi van Bot drie jaar geleden voor het inruilen van het nastreven van puur multilateralisme voor een meer realistische benadering.¹² Behoud en versterking van de eigen machtspositie, multilateralisme niet als doel maar als instrument ter behartiging van het Nederlands eigen belang, en coalitievorming ook buiten de gebaande paden van NAVO, EU, enz. – dat zijn de uitgangspunten van zo'n beleid gebaseerd op eigen belang en eigen kracht.

Voor zo'n benadering is veel te zeggen in een wereld waarin landen toch vooral voor zichzelf moeten opkomen. Maar realisme gebiedt ook te waken voor zelfoverschatting. Het aantal directe eigen belangen dat Nederland op eigen kracht kan of moet behartigen, is beperkt. Internationale spelregels blijven vanuit Nederlands perspectief van doorslaggevend belang, of dit nu om een 'level playing field' op economisch terrein gaat of om de aanpak van klimaatverandering. Die spelregels bewerkstelligen c.q. handhaven, dat kan alleen in samenwerking met anderen. Anders gezegd, behartiging van het Nederlands eigen belang is vooral afhankelijk van het vermogen *coalities* te smeden, om zo de Europese en internationale agenda in een vroegtijdig stadium vorm te geven. Dan rijst de vraag wat in dat kader het meest *natuurlijke* verband voor samenwerking is.

Het Europese platform

Met alle mitsen en maren die met betrekking tot de Europese integratie gesteld kunnen worden, lijkt een sterkere oriëntatie op de EU, in het bijzonder als *schaakel* naar het mondiale niveau, dan het meest voor de hand liggend. De Europese optie weegt ook zoveel zwaarder in het licht van de veranderende mondiale machtsverhoudingen. In een sterker meerpolig en ruwer wereldbestel zullen de lidstaten van de EU alleen door meer met één stem te spreken hun belangen kunnen waarborgen en invloed kunnen uitoefenen op de

inrichting van de internationale architectuur.¹³ Waar dit voor de grote EU-lidstaten geldt, is dit per definitie het geval voor een kleinere lidstaat als Nederland. De Europese marktomvang en regelgeving, de ervaring met complexe multilaterale onderhandelingen, de reputatie als 'soft' of 'normative power' en het brede repertoire aan beleidsinstrumenten waarover de Unie beschikt, bieden de EU potentieel daarbij de mogelijkheid als 'rule setter' en door middel van 'leadership by example' mondiaal het initiatief naar zich toe te trekken. Op die terreinen waar de lidstaten tot eenheid in staat waren, is ook gebleken dat de EU zo'n rol kan spelen. Daarbij is, zoals in het geval van Nederland, het belang van de EU erin gelegen dat het mondiale bestel 'rule-based' is en op multilaterale grondslag functioneert. Met andere woorden, een gemeenschappelijke EU-inzet zal vaak de Nederlandse belangen en visie weerspiegelen, waarmee de Unie het meest natuurlijke coalitieverband is om in samenwerking met anderen als *schakel* richting het mondiale niveau te fungeren.¹⁴

Zo'n keuze voor 'meer Europa' in het buitenlands beleid roept evident een aantal dilemma's op. Zo veronderstelt het bevorderen van het gemeenschappelijk optreden van de EU-lidstaten de bereidheid waar nodig water in de wijn te doen. Gegeven de rol van de grote lidstaten op vooral het externe terrein, zal de inzet vooral gericht moeten zijn op het bewerkstelligen van hun *onderlinge overeenstemming* (dit omdat hun instemming hoe dan ook een voorwaarde is voor effectiviteit en Nederland zich veelal zal kunnen vinden in hun onderling vergelijk). Tot slot, om te waarborgen dat de EU gecoördineerd optreedt, zal Nederland moeten inzetten op een krachtige rol en optimaal gebruik van de Europese figuren en structuren die in het kader van het Verdrag van Lissabon worden opgezet. Het gaat dan om de Hoge Vertegenwoordiger 'nieuwe stijl', de figuur van de vaste voorzitter van de Europese Raad en de op te richten Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Natuurlijk, twijfel over toereikendheid en het functioneren van deze 'vernieuwingen' is op zijn plaats. Maar de Unie zal het ermee moeten doen en er het beste van moeten zien te maken.¹⁵

Conclusie: een 'nieuwe dubbelstrategie'

De Europese Unie als perron gericht op de wereld; hoe zeer ook tegen de tijdgeest ingaand, lijkt dit nog steeds de meest natuurlijke optie voor Nederland. Betekent dit ook dat Nederland zijn mondiale positie zou moeten opgeven omwille van een Europese stem? Nee, integendeel en zeker niet in deze fase. Hier tekent zich immers de mogelijkheid af de Nederlandse positie in IMF, Wereldbank, G-20, enz. aan te wenden om grotere afstemming binnen EU-verband te bewerkstelligen. Die mondiale positie biedt bij uitstek

de gelegenheid het overleg binnen de EU te beïnvloeden. De paradox derhalve is dat Nederland zoveel sterker op het Europese perron zal staan bij een steviger mondiale positie.¹⁶ Kortom, idealiter een *dubbelstrategie*, waarbij Nederland sterker in de wereld staat bij grotere Europese eenheid en zijn mondiale positie hanteert om die eenheid te bewerkstelligen.

Noten

- 1 Zie Bernard Bot, 'Met overtuiging en berekening; van zuiver naar realistisch multilateralisme', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 547.
- 2 *Ibid.*, blz. 550.
- 3 E.P. Wellenstein, 'Nederlands rol in de Europese integratie; van founding father tot verloren zoon', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 561-567.
- 4 A. van Staden, 'Nederland en de transatlantische samenwerking; apologie zonder nostalgie', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 568-572.
- 5 Bart Tromp, 'Van afscheid van de neutraliteit tot postmoderne identiteitscrisis?', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 590-594.
- 6 B.A.G.M. Tromp, 'Een nieuwe zelfstandigheidspolitiek', in: A. van Staden, e.a., *De herontdekking van de wereld; Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2004 (*Clingendael notitie* 22), blz. 57-70.
- 7 Geciteerd in: Nico Schrijver, 'Nederland in de wijde wereld; multilateralisme als verheven ideaal in eigen belang', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 552.
- 8 Tromp, *a.w. noot* 5, blz. 591.
- 9 Zie ook Thijs Van de Graaf e.a., 'Van G8 naar G20: wordt de stem van kleine EU-landen gehoord?', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2009, blz. 369-372.
- 10 Tromp, *a.w. noot* 6.
- 11 Minister Verhagen in zijn rede bij gelegenheid van de opening van het academisch jaar van de Universiteit Leiden (Leiden, 1 september 2008). Gepubliceerd als 'Veranderende wereld, vaste waarden: Nederlands buitenlands beleid in de 21ste eeuw', in: *Internationale Spectator*, oktober 2008, blz. 507-512.
- 12 Zie Bot, *a.w. noot* 1.
- 13 Zie hierover o.a.: Alfred van Staden, *Europa en het verschuivend krachtenveld in de wereld*, Gent: Academia Press, 2009.
- 14 Zie ook de toespraak van minister Verhagen bij het CDV-symposium (3 september 2009). Daar merkte hij op dat '[d]e Europese Unie toch het natuurlijke verlengstuk van de Nederlandse belangen in de wereld [is]'.
- 15 Zie Bob van den Bos, 'Het cocktailtrio op wereldtoneel: verdeeld Europa delft onderspit in nieuwe machtsverhoudingen', in dit nummer, blz. 3-7. Zie in dit verband ook de kamerbrief inzake de implementatie van het Verdrag van Lissabon (5 oktober 2009), waaruit van Nederlandse kant een tamelijk terughoudende opstelling ten aanzien van de EDEO spreekt.
- 16 Gesteld zou kunnen worden dat hier sprake is van een tegenstrijdigheid tussen het nastreven van/vasthouden aan een eigen positie en het streven naar een eenduidiger Europese presentie. Het argument daartegen is dat er voor Nederland geen reden is de eigen positie op te geven, zolang de andere lidstaten, in het bijzonder de grote, niet bereid zijn dit voorbeeld te volgen. Waar dit niet het geval is, is afstemming tussen de lidstaten het maximaal haalbare. Juist dan kan Nederland de eigen positie aanwenden om dit te bewerkstelligen.

Jan Rood is als hoofd strategisch onderzoek verbonden aan Instituut Clingendael.

NAVO op weg naar een nieuwe strategie:

Het maartnummer 2009 van de Internationale Spectator was goeddeels gewijd aan de 60ste verjaardag van de NAVO. Diverse auteurs, ook scheidend secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer, blikten vooruit naar de Top-bijeenkomst van april 2009, die zou besluiten tot het formuleren van een nieuw Strategisch Concept. Waar zou de strategische discussie binnen het bondgenootschap eigenlijk over moeten gaan?

Tijdens de verjaardagstop in Straatsburg/Kehl op 4 april 2009 lanceerden de staatshoofden en regeringsleiders van de inmiddels 28 NAVO-landen het proces dat moet leiden tot een nieuw Strategisch Concept, ter vervanging van de huidige strategie, die in 1999 op de Top van Washington werd afgezegd.¹ Naast het Verdrag van Washington uit 1949 geldt het Strategisch Concept als het belangrijkste document van de Alliantie, waarin het doel en de taken van de NAVO uiteen worden gezet. Tijdens deze topbijeenkomst kreeg de kersverse secretaris-generaal Anders Fogh Rasmussen de opdracht een brede groep van experts bijeen te roepen die het voorwerk zal verrichten op basis waarvan hij medio 2010 een conceptstrategie zal opstellen, die vervolgens met lidstaten zal worden besproken. Deze groep staat onder voorzitterschap van Madeleine Albright; zij wordt bijgestaan door vice-voorzitter en oud-Shell-topman Jeroen van der Veer. Bij een volgende top, voorzien voor eind 2010 in Lissabon, moet het nieuwe Strategisch Concept het licht zien.

Vanwege de complexe geopolitieke dynamiek in de wereld en met 28 landen aan de tekentafel zal het niet eenvoudig zijn een origineel document te produceren dat uitlegt waar het bondgenootschap voor staat, hoe het tegen de wereld aankijkt en tot welke actie het bereid en in staat is over te gaan. Toch is dat precies de opdracht waarvoor de NAVO zich gesteld ziet, enerzijds om intern draagvlak te creëren en de kritische eigen publieke opinies ervan te overtuigen dat het loont in de NAVO te blijven investeren, anderzijds om de, eveneens kritische, buitenwacht te informeren over het NAVO-gedachtengoed. En dit alles om op het wereldtoneel een relevante veiligheidsspeler te blijven.

Verdeeldheid

De grootste beer op de weg naar een nieuwe strategie is de onderlinge verdeeldheid tussen de NAVO-lidstaten ten aanzien van een aantal fundamentele veiligheidsvraagstukken, waarbij in de geest van deze

beeldspraak een hoofdrol is weggelegd voor Rusland. De paradox in dit verband is dat het wegvallen, alweer 20 jaar geleden, van de ééndimensionale dreiging uit het Oosten de uitbreiding van het bondgenootschap mogelijk heeft gemaakt. Maar met het geleidelijk inkapselen van Midden- en Oost-Europese landen, die opnieuw, of nog steeds, deze dreiging voelen, heeft de NAVO in zekere zin de oude rivaliteit weer in huis gehaald, juist nu zij zegt Rusland harder dan ooit nodig te hebben om gemeenschappelijke uitdagingen, zoals terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens, Afghanistan en maritieme onveiligheid, het hoofd te kunnen bieden.²

Om de extremen binnen de NAVO te identificeren, zou het Rusland-debat kunnen worden afgezet tegen het Afghanistan-debat, waar 'Rusland' dan staat voor een primair op zelfverdediging gericht bondgenootschap (artikel 5) en 'Afghanistan' voor de moderne gedaante van de NAVO als expeditionaire stabilisatie-organisatie (non-artikel 5: in weerwil van wat vaak wordt gezegd, vloeit de aanwezigheid van de NAVO in Afghanistan niet direct voort uit het invoeren van artikel 5 naar aanleiding van 9/11, dat eerder als een politieke solidariteitsverklaring beschouwd dient te worden). Ook het Afghanistan-debat binnen de NAVO verloopt moeizaam. Toen de NAVO in 2003 de leiding op zich nam van de door de VN-Veiligheidsraad gemandateerde *International Security Assistance Force* (die zich destijds beperkte tot Kaboel en directe omgeving), konden weinig lidstaten bevroeden dat ISAF zou uitgroeien tot een gevechtsoperatie die volgens sommige waarnemers het voortbestaan van de Alliantie zal bepalen.

Rusland

Tot de voorstanders van de Rusland-discussie worden doorgaans 'de nieuwe lidstaten' gerekend, kortom, de voormalige Warschaupact-landen en sovjetrepublieken binnen de NAVO. Deze categorisering, die de charme van de eenvoud heeft, is echter te grof. Het is duidelijk dat Polen en de drie Baltische staten er uitgesproken meningen over Rusland op nahouden, maar landen als Hongarije en Bulgarije kiezen juist voor een uiterst pragmatische koers. Daarentegen speelt voor oudere lidstaten als Noorwegen en Turkije, gezien hun geografische ligging, de Rusland-factor ook een specifieke, zij het anders gemotiveerde rol. Al zijn de bilaterale betrekkingen van het Verenigd

Rusland, Afghanistan, of toch iets anders?

Koninkrijk met Rusland al jaren zeer slecht, toch laten de Britten, die aan de wieg stonden van de in 2002 gecreëerde NAVO-Rusland Raad, dit gegeven hun NAVO-beleid jegens Rusland zo min mogelijk beïnvloeden. Landen als Duitsland en Frankrijk gelden weer als Rusland-vriendelijker, een coalitie waar ook Nederland zich vaak bij aansluit. En dan zijn er natuurlijk nog de Verenigde Staten, die onder Obama in het kader van een *reset strategy* bezig zijn de scherpe kantjes van het beleid van Bush ten aanzien van Rusland af te slijpen: te denken valt aan de aanpassing van de Europese tak van een Amerikaans raketafweersysteem en aan de afgenomen ijver om Georgië en Oekraïne snel de NAVO binnen te loodsen.

Moet Rusland als bedreiging centraal staan in de strategische discussie binnen de NAVO? Het antwoord op deze vraag luidt: neen. Uiteraard moet een op solidariteit en *indivisibility of security* gebaseerd bondgenootschap gevoelens en zorgen van afzonderlijke lidstaten serieus nemen, maar het zou een gemiste kans zijn als de NAVO zich weer met nadruk tot Rusland zou bepalen. Europa wordt namelijk niet bedreigd door Rusland. Rusland heeft geen belang bij conflic-

lige gebiedsdelen. En ja, de Russische veiligheidselite is nog altijd geobsedeerd door de Verenigde Staten, en daarmee ook door de NAVO, maar de Alliantie moet zich niet onder aanvoering van een pressiegroep van lidstaten laten verleiden tot een openlijk defensief beleid. De NAVO moet Rusland duidelijk maken dat artikel 5 geen dode letter is en moet bovendien blijven aandringen op het nakomen door Rusland van zijn internationale verplichtingen, ook op het gebied van democratisering en mensenrechten. Tegelijkertijd moet het aanzienlijke potentieel voor samenwerking beter worden benut. Dit kan alleen als de NAVO oprecht aanstuurt op een strategisch partnerschap en dus afziet van *ondoordachte projecten*, zoals een spoedig lidmaatschap van instabiele landen als Oekraïne en Georgië. Hoe eenstemmiger de NAVO Rusland tegemoet treedt, hoe minder de 'nieuwe' lidstaten van de voormalige overheerser te vrezen hebben.

Afghanistan

Als Rusland niet het speerpunt vormt van de nieuwe strategie van de NAVO, moet Afghanistan dan vooropstaan? De Alliantie heeft ISAF uitgeroepen

Rusland als bedreiging hoeft niet centraal te staan in de strategische discussie in de NAVO

ten met Europese NAVO-lidstaten, en daarmee met de Verenigde Staten, en het kan zich deze ook niet veroorloven. Deze overwegend EU-landen zijn de op afstand grootste handelspartners van en investeerders in Rusland, terwijl Europees kapitaal en Europese technologie hard nodig zullen zijn voor de modernisering en diversificatie van de Russische economie, die vanwege de eenzijdige afhankelijkheid van grondstoffen extra hard geraakt wordt door de huidige crisis.³

Natuurlijk doet Rusland er alles aan zijn positie als grote energieleverancier uit te buiten, maar degenen die dit zien als voortzetting van de Koude Oorlog met andere middelen, hebben weinig benul van de dynamiek in Rusland van de afgelopen decennia, los van de vraag of de NAVO de aangewezen organisatie is om energievoorzieningszekerheid te bewerkstelligen. En natuurlijk heeft Rusland belangen te verdedigen in de omringende landen, maar de strafexpeditie tegen Georgië vanwege Zuid-Ossetië en Abchazië in 2008 had een zeer bijzonder karakter en vormt niet de ouverture van een serie neo-imperialistische conflicten in de voorma-

tot haar hoogste prioriteit en waar het voortdurend *failure is not an option* heet, of in Amerikaans jargon *a war of necessity*, dan weet je dat het menens is. Maar ook hier moet het antwoord 'neen' zijn. Ten eerste niet, omdat het nieuwe Strategisch Concept zo'n tien jaar mee zal moeten, en je mag hopen dat de NAVO zich vóór 2020 uit Afghanistan heeft teruggetrokken. Ten tweede niet, omdat het samenspel van factoren dat de NAVO zo diep in Afghanistan heeft gebracht, zeer specifiek is, en omdat de kans dat ver van huis een dergelijke ambitieuze missie zal worden ondernomen, voorlopig niet bijster groot is. De NAVO is met een beperkte agenda Afghanistan binnengetrokken, nl. voorkomen dat het land nogmaals fungeert als springplank voor internationaal terrorisme; die agenda is echter van lieverlee uitgebreid met onrealistische doelstellingen, zoals het introduceren van democratie en efficiënt centraal gezag. Met deze wetenschap zal ISAF hoogstwaarschijnlijk een *a-typische NAVO-operatie* blijken te zijn, waarvan het nu zaak is er met zo opgeheven mogelijk hoofd vandaan te komen.



Het is dus niet raadzaam een nieuwe strategie door deze operatie te laten overschaduwen. Dat wil overigens niet zeggen dat er in een nieuwe strategie geen aandacht besteed dient te worden aan in Afghanistan aan het licht gekomen zaken als *deployability* van strijdkrachten, investeringen in logistieke capaciteiten, verbeterde interoperabiliteit tussen de bondgenoten en een evenwichtiger manier van financiering van operaties, die immers een breder doel dienen. De belangrijkste betekenis van ISAF is nu misschien wel gelegen in de vraag of de NAVO de solidariteitstest kan doorstaan en de door president Obama op 1 december 2009 gevraagde extra inspanning ten behoeve van Afghanistan ook geleverd zal worden. Eerder een politieke dan militair-strategische kwestie. De vraag zou ook breder geformuleerd kunnen worden: hoe lang zijn Europa en Amerika op veiligheidsgebied nog relevant voor elkaar?

Transatlantische gemeenschap

Deze laatste vraag zal bij het schrijven aan een nieuw Strategisch Concept door geen bondgenoot hardop worden gesteld, maar zij speelt bij alle vraagstukken die ter tafel zullen komen, op de achtergrond mee. Het feit dat de NAVO actiever is dan ooit en op meer locaties opereert dan ooit, laat onverlet dat de transatlantische belangengemeenschap minder vanzelfsprekend aan het worden is. Na beëindiging van de Koude Oorlog leek er aanvankelijk geen vuiltje aan de lucht, toen men, zelfs in breder verband, eensgezind ten strijde trok tegen Saddam Hoessein na zijn inval in Koeweit. Op de Balkan mocht Europa het eerst alleen proberen, maar toen dat op niets uitliep, waren

het uiteindelijk de Verenigde Staten en de NAVO die beslissend intervenieerden. Ten aanzien van het eindspel rondom voormalig Joegoslavië doen zich echter al verschillen van inzicht voor. De door de Amerikanen geforceerde onafhankelijkheid van Kosovo wordt door een aantal Europese NAVO-lidstaten nog altijd niet erkend en ook het vasthouden door de Verenigde Staten aan de bepalingen van het Dayton-vredesakkoord voor Bosnië-Herzegovina wordt in Europa steeds controversiëler. De Amerikaanse invasie van Irak in 2003 zorgde uiteraard voor de grootste vertrouwensbreuk binnen de Alliantie, hoewel de scheidslijnen in dit verband ook dwars door Europa liepen.

Het beleid van de Obama-administratie wijst tot dusver op 're-multilateralisering' en dat zou dus kunnen duiden op het wederom toegenomen belang van de NAVO. Maar niet vergeten moet worden dat ook de tweede termijn van Bush alweer een stuk multilateraler was dan zijn eerste termijn: na zijn herverkiezing in november 2004 meldde hij zich al in januari 2005 in Brussel voor een mini NAVO-top en een bezoek aan de EU, inclusief de Commissie. Een door omstandigheden ingegeven, of zelfs uit nood geboren, re-multilateralisering hoeft een tendens van geleidelijke verwijdering tussen Amerika en Europa echter nog niet in de weg te staan.

Het wederzijds belang op veiligheidsgebied heeft enerzijds te maken met de vraag in hoeverre Europa de mondiale agenda van de Verenigde Staten wenst te volgen, anderzijds met de vraag wat er terecht komt van de eigen veiligheidsrol van de EU. Wat betreft de eerste vraag is het een feit dat, op een enkeling na, Europese landen steeds minder aan defensie uitgeven. Voor de meeste landen is Afghanistan al een brug te ver, laat staan dat zij bereid zullen zijn bijvoorbeeld geopolitieke verschuivingen richting Oost-Azië in operationele zin te verdisconteren in een nieuwe strategie: het binnenlands draagvlak zal hiervoor uiterst gering zijn, en niet alleen in die landen die meer aandacht willen voor artikel 5.⁴ De moeizame discussie over *Global Partnerships* binnen de NAVO in de aanloop naar de Riga-top van eind 2006 spreekt in dit verband boekdelen. Er zal binnen het transatlantisch partnerschap vaker sprake zijn van *conflicting interests and competing distractions*, terwijl het maar zeer de vraag is of een beroep op gemeenschappelijke waarden en culturele affiniteit uiteindelijk afdoende is om samen te blijven optrekken.

Tezelfdertijd is eind 2009 het Verdrag van Lissabon in werking getreden en vierde de EU tien jaar Europees Veiligheids en Defensie Beleid, dat voortaan *Common Security and Defence Policy* zal heten. Ook al wordt er dikwijls geschamperd over de ambities op buitenlands-politiek en veiligheidsterrein,⁵ er lijkt ondanks alle budgettaire beperkingen toch eerder een trend

richting méér dan minder Europese externe ‘smoel-vorming’ en daadkracht te zijn ingezet, wat uiteindelijk ten koste van de transatlantische gemeenschap zal gaan. De EU zal pas serieus worden genomen op het wereldtoneel naarmate zij minder afhankelijk wordt van Amerikaanse veiligheidsgaranties.

Nucleair debat

Dit soort overwegingen gaat het kader van het nieuwe Strategisch Concept, dat zich in de praktijk toch goeddeels op het hier en nu zal concentreren, te boven. Oneerbiedig gezegd zal de nieuwe strategie een hoog meer-van-hetzelfde-gehalte hebben, om de eenvoudige reden dat het een consensusproduct is van landen die het over veel zaken oneens zijn. De toegevoegde waarde van dit proces heeft dan ook voor een niet onbelangrijk gedeelte een interne dimensie: 28 landen, waarvan er 12 niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van de huidige strategie, denken nog eens diepgaand na over doel en middelen van de NAVO, om uiteindelijk via onderhandelingen tot een tekst te komen waar iedereen mee uit de voeten kan. Dat wil overigens niet zeggen dat het document geen belangrijke signalen of accentverschuivingen zal bevatten.

Met het oog op de lange-termijnontwikkeling van de NAVO wordt de discussie over het nucleaire beleid zonder meer interessant. De toespraak van president Obama in Praag (april 2009) over het terugdringen van de rol van kernwapens, met als uiteindelijk doel een kernwapenvrije wereld, heeft het debat over de in een aantal Europese landen gestationeerde Amerikaanse tactische nucleaire wapens nieuw leven ingeblazen. De nieuwe Duitse regering-Merkel/Westerwelle heeft in oktober 2009 in haar regeerakkoord de inspanningsverplichting opgenomen tot verwijdering van deze wapens uit Duitsland,⁶ terwijl in Nederland *elder statesmen* zich opwerpen als pleitbezorgers voor beëindiging van deze nucleaire taken voor de NAVO.⁷

In deze discussie zal het niet zozeer gaan om het militaire belang van deze wapens, voor de inzet waarvan immers geen realistisch scenario denkbaar is, alswel de symbolische betekenis van deze vorm van *extended deterrence* (uitgebreide afschrikking) als schakel in de Amerikaanse veiligheidsgaranties ten behoeve van Europa. Juist omdat dit debat zo wezenlijk is voor de transatlantische verhoudingen en vanwege de vraag of het nu moet gaan om territoriale verdediging of juist *out of area*-operaties, is het niet te verwachten dat het Strategisch Concept drastische wijzigingen ten opzichte van het staande beleid zal bevatten. Wel is het te hopen dat de desbetreffende tekstpassages voldoende uitzicht bieden op voortzetting van een open gedachtenwisseling over dit wezenlijke thema.

NAVO: nog lang niet afgeschreven, moet wel vitaal blijven

Tijdens een lezing in september 2009 in Den Haag over de Indische Oceaan als toekomstig mondiaal zenuwcentrum meende de Amerikaanse strategisch journalist Robert Kaplan dat *decline is an overrated concept*. Dat geldt ook voor de NAVO, die al vaker is afgeschreven, maar onder leiding van de Verenigde Staten nog altijd in politiek, militair en economisch opzicht veel gewicht in de schaal legt. De Noord-Atlantische regio mag dan minder exclusief worden, er zal nog veel water door de wereldzeeën stromen, voordat alternatieve geopolitieke *gravity centres* en veiligheidsorganisaties tot volle wasdom komen. Daar doet het feit dat de NAVO naarstig op zoek is naar een nieuwe bestaansreden, of dat succes in Afghanistan niet gegarandeerd is, niets aan af. Met betrekking tot een nieuw Strategisch Concept zal het hoogst haalbare een solide, leesbaar document zijn, dat overwegend bekende dreigingen van nieuwe formuleringen zal voorzien en dat een uitdrukking zal zijn van bondgenootschappelijke solidariteit. Maar om vitaal te blijven moet de NAVO zich bewust zijn van haar veranderende omgeving en daarmee van de veranderende onderlinge verhoudingen. Daarom zal het Strategisch Concept voldoende doorkijkjes moeten bieden in de richting van de werkelijke onderliggende strategische vraagstukken.

Noten

- 1 Strasbourg/Kehl Summit Declaration, 4 april 2009. (www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?selectedLocale=en).
- 2 ‘NATO and Russia: A New Beginning’, Speech van NAVO-secretaris-generaal Anders Fogh Rasmussen, 18 september 2009 (www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_57640.htm).
- 3 Zie voor een beschrijving van Ruslands zwakke economische basis o.a.: Pekka Sutela, ‘How Strong is Russia’s Economic Foundation?’, *Policy Brief*, Centre for European Reform, oktober 2009 (www.cer.org.uk/pdf/pb_sutela_russia_29oct09.pdf).
- 4 Sommige waarnemers menen juist wel dat de NAVO de *global nature of US commitments* in de nieuwe strategie moet erkennen; zie Stephan Frühling & Benjamin Schreier, ‘NATO’s new Strategic Concept and US Commitments in the Asia-Pacific’, in: *RUSI Journal*, vol. 154, no 5, oktober 2009, blz. 98-103.
- 5 Zo ruimt de Amerikaanse *National Intelligence Council* een zeer bescheiden plaatsje in voor de EU op het wereldtoneel: ‘Global Trends 2025: A transformed World’, november 2008 (www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf).
- 6 Zie in dit verband de door het Duitse ministerie van buitenlandse zaken opgedragen studie van het *James Martin Center for Nonproliferation Studies*, ‘Four Emerging Issues in Arms Control, Disarmament, and Nonproliferation: Opportunities for German Leadership’, juli 2009 (http://cns.miis.edu/opapers/090717_german_leadership/german_leadership_full.pdf).
- 7 Zie het artikel ‘Op naar een kernwapenvrije wereld’ door oud-premier Ruud Lubbers en oud-ministers Max van der Stoep, Hans van Mierlo en Frits Korthals Altes, in: *NRC Handelsblad*, 23 november 2009 (www.nrc.nl/ opinie/article2420826.ece/Op_naar_ een_kernwapenvrije_wereld).

Hugo Klijn is historicus en als Senior Researcher verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Tien jaar Europees Veiligheids- en Defensiebeleid: problemen en potentie

Het wil nog steeds maar niet wennen, de twaalf gele Europese sterren op een militair uniform. En toch beschikt de Europese Unie sinds 1999 over de mogelijkheid onder haar vlag militairen naar crisissituaties waar ook ter wereld te sturen. Eind 1998 leidde een bilaterale ontmoeting tussen de Britse premier Tony Blair en de Franse president Jacques Chirac in de Franse badplaats St. Malo tot een verklaring van anderhalf kantje. Anderhalf kantje tekst, waar tot diep in de nacht over onderhandeld werd, want het betekende een doorbraak. De Europese Unie werd na 42 jaar van succesvolle economische integratie voorzien van 'the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises'.¹ Onder Duits en Fins voorzitterschap werden vervolgens in 1999 de fundamentele van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) gelegd: het kreeg een Hoge Vertegenwoordiger (zwaargewicht Javier Solana) en een institutioneel kader, terwijl het doel was een snelle-reactiemacht van 60.000 man te formeren.²

Sindsdien ligt de defensiearm van de EU – als er in de media of in de wetenschap al aandacht aan wordt gegeven – voornamelijk onder vuur. Het lijkt alsof op het terrein van het EVDB er 'gelovers' en 'sceptici' zijn, en die laatste categorie is vanaf het begin in de meerderheid geweest. In 2009 was het een decennium geleden dat het EVDB ontstond. In hoeverre is de EU erin geslaagd een autonoom EVDB op te bouwen?

Uniformen in de Raad

Het tempo waarin het EVDB zich in die tien jaren heeft ontwikkeld, is wel degelijk indrukwekkend en – naar de maatstaf van het trage verloop van het Europese integratieproces – zelfs verbazingwekkend. Met on-EU-achtige snelheid kreeg het EVDB een operationele planningscapaciteit en een centraal orgaan, het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), bestaande uit de ambassadeurs van de 27 lidstaten. Voor het eerst waren er ook militaire uniformen te zien in het Raadsgebouw *Justus Lipsius* in Brussel. Een EU Militaire Staf en een Militair Comité werden opgericht om Solana van militair advies te voorzien en om de planning van militaire missies te verzorgen. In mei

2010 zal de Nederlandse luitenant-generaal Ton van Osch als directeur-generaal van deze Militaire Staf aantreden. Nederland is overigens sowieso goed vertegenwoordigd in de EVDB-structuren. De diplomaat Kees Klompenhouwer werd in 2008 benoemd tot hoofd van het Civiel Plannings- en Uitvoeringsorgaan (het civiele equivalent van de Militaire Staf) en daarmee ook tot commandant van de civiele missies van de EU. De gevoelde urgentie om de EU te completeren met een militaire dimensie, heeft ertoe geleid dat het EVDB op het gebied van instituties snel autonoom was. Maar, zoals Lord Robertson al zei: 'you cannot send a wiring diagram to solve a conflict.'³

Een operationeel EVDB

Sinds 2003 is het EVDB ook operationeel, met dertien crisisbeheersingsoperaties, die op drie continenten werden en worden uitgevoerd; zeventien daarvan zijn civiel of gemengd civiel-militair van aard. [Zie overzicht op blz. 17] De toegevoegde waarde van de EU als veiligheidsactor ligt in de combinatie van de Europese *soft power* met het nieuw verworven militair instrumentarium voor crisisbeheersing. Het is sinds het eind van de Koude Oorlog steeds meer tot de internationale gemeenschap doorgedrongen dat elementen van de gehele conflictcyclus van preventie tot de opbouw van een goed functionerende staat voorwaarden zijn voor duurzame vrede. Dit maakt dat de EU in potentie een belangrijke bijdrage kan leveren.

Zonder uitzondering werden tot op heden EU-missies afgesloten met het predikaat 'succesvol'. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de EU voor missies en operaties koos die óf kleinschalig, óf van korte duur waren, óf een laag ambitieniveau hadden, óf zich afspeelden in een minder gevaarlijke fase van een conflict. Zo nam de EU in 2004 een grote militaire operatie over, de NAVO-operatie SFOR in Bosnië-Herzegovina. EUFOR/Althea had een initiële troepensterkte van 7.000, maar inmiddels was de situatie redelijk stabiel. En in turbulente en moeilijke omstandigheden, zoals in de Democratische Republiek Congo in 2003 en 2006, waren het operatiegebied en de tijdsperiode beperkt. De afweging om deze missies door het EVDB te laten uitvoeren, werd sterk bepaald door de wens van vooral Frankrijk de

Overzicht van EVDB missies (stand november 2009)					
Missie	Type	Duur mandaat	Land	EU personeel	
				civiel	militair
lopende					
1. EUFOR-Althea	Militair, waarborgen veiligheid	Sinds 2-12-2004	Bosnië en Herzegovina		2014
2. EUPM	Politietaken	Sinds 1-3-2003	Bosnië en Herzegovina	363	
3. EU BAM	Grenscontrole	Sinds 2-6-2005	Moldovië/Oekraïne	60	
4. EUSEC	Security Sector Reform	Sinds 8-6-2005	RD Congo	44	
5. Eujust Lex	Justitie opbouw	Sinds 1-7-2005	Irak	45	
6. EU BAM Rafah	Grenscontrole	Sinds 30-11-2005	Palestijnse gebieden	31	
7. EUPOL COPPS	Justitie opbouw	Sinds 1-1-2006	Palestijnse gebieden	60	
8. EUPOL Afghanistan	Justitie opbouw	Sinds 15-6-2007	Afghanistan	426	
9. EUPOL RD Congo	Justitie opbouw	Sinds 30-6-2007	RD Congo	74	
10. EULEX Kosovo	Politietaken en justitie opbouw	Sinds 16-2-2008	Kosovo	2600	
11. EU SSR Guinee-Bissau	Security Sector Reform	Sinds juni 2008	Guinee-Bissau	35	
12. EUMM	Monitoren 'zes puntenplan'	Sinds 1-10-2008	Georgië	366	
13. ATALANTA	Militair, bestrijden van piraterij	Sinds 2008	Somalië		1800
afgeronde					
14. EUFOR Tsjaad/Centraal Afrikaanse Republiek	Militair, overbruggingsmissie voor MINURCAT, beveiligen vluchtelingen en humanitair personeel	15-3-2008 tot 15-3-2009	Tsjaad/CAR		3700
15. Artemis	Militair, stabilisatie omgeving Bunia	12-6-2003 tot 1-9-2003	RD Congo		1800
16. EUPAT	Justitie opbouw	14-12-2005 tot 15-6-2006	Macedonië	30	
17. Concordia	Militair, veiligheid waarborgen rond implementatie Ohrid vredesakkoord	31-3-2003 tot 15-12-2003	Macedonië		850
18. EUPOL Proxima	Politietaken	15-12-2003 tot 14-12-2005	Macedonië	200	
19. Eujust Themis	Justitie opbouw	16-7-2004 tot 14-7-2005	Georgië		
20. Atjeh Monitoring Mission	Monitoren	15-9-2005 tot 11-12-2006	Atjeh, Indonesië	80	
21. EU support to AMIS	Civiel-militair, training en materieel	2-6-2005 tot 31-12-2007	Darfur, Soedan	50	100
22. EUPOL-Kinshasha	Justitie opbouw	Februari 2005 tot juni 2007	RD Congo	30	
23. EUFOR RD Congo	Militair, veiligheid waarborgen rond verkiezingen	1-6-2006 30 tot november 2006	RD Congo/Gabon		800

Bron: <http://www.consilium.europa.eu>

autonomie van het EVDB te onderstrepen. Operatie Althea liet zien dat de EU haar eigen verantwoordelijkheid nam in de Europese achtertuin en de militaire operatie in Congo (Artemis) in 2003 vond plaats zonder dat met de NAVO was overlegd, noch dat van haar militaire capaciteiten gebruik moest worden gemaakt. Hiermee werd de onafhankelijkheid van het EVDB ten opzichte van de NAVO benadrukt. Maar een overweging was ook dat er in de eerste jaren van het EVDB geen risico's mochten worden genomen; het EVDB mocht niet in de knop gebroken worden en zij moest vooral succesvolle missies uitvoeren.

De EU-operatie in de Centraal Afrikaanse Republiek en Tsjaad, die na één jaar in maart 2009 eindigde, liet daarentegen een steviger ambitieniveau zien. De robuuste EU-troepenmacht van 3.700 man werd ingezet om een overgangssituatie te overbruggen, zodat de VN de tijd kregen een grotere VN-operatie, MINURCAT, voor te bereiden. Het mandaat van de EU-missie om vluchtelingen en personeel van internationale hulporganisaties ter plekke te beschermen, bleek grotendeels haalbaar; en de EU vervulde een zeer nuttige rol, die niet door andere internationale organisaties had kunnen worden vervuld. Dit laatste geldt ook voor de eerste maritieme EVDB-operatie, die in 2008 begon: de piraterij-bestrijdingsoperatie ATALANTA voor de kust van Somalië. De brede blik en mogelijkheden van de EU blijken bij het anticiperen op de juridische consequenties van het arresteren van piraten door afspraken over berechting te maken in de regio zelf.

Problemen

Problemen voor het EVDB liggen er bij het beschikking hebben over de juiste en voldoende capaciteiten om deze civiele en militaire missies uit te kunnen voeren. Bij de operatie in Tsjaad bleek bijvoorbeeld dat de afstand tot Europa, het grote operatiegebied, het moeilijke terrein en de gebrekkige infrastructuur de operatie voor grote capaciteitsproblemen plaatsden. Gebrek aan eigen strategisch transport stuwde de kosten voor het *leasen* hiervan hoog op en ook in het gebied zelf bleken lidstaten maar mondjesmaat bereid hun heliportcapaciteit in te zetten, grotendeels omdat deze heliporters al in Afghanistan in gebruik waren. Aangezien het de EU-lidstaten zelf zijn die de militaire middelen moeten leveren, zijn de capaciteitsproblemen waar andere veiligheidsorganisaties, zoals de NAVO en de VN, mee kampen, óók te vinden bij het EVDB. Al snel bleek dat het opzetten van de snelle-reactiemacht van de EU via de *Helsinki Headline Goal* te hoog gegrepen was. Er bleven vele gaten over, die niet of onvoldoende door de EU ge-

vuld konden worden. En hoewel het verwezenlijken van een snelle reactiemacht een streven van de EU blijft, werd met het *Battlegroups*-concept in 2004 het ambitieniveau verschoven naar kleine, mobiele, snel uitzendbare eenheden van maximaal 2.000 man.

Ook het mobiliseren van civiele missies kent problemen. Het rekruteren van civiel personeel met de juiste expertise en ervaring blijkt een *bottleneck*. Het gaat hierbij om rechters, officieren van justitie, penitentiair personeel, verkiezingswaarnemers, politie en deskundigen op het gebied van goed bestuur. Het zijn deels experts die ook in de lidstaten zelf schaars zijn en het ontbreekt nog aan goede arbeidsvoorwaarden en carrièreperspectieven. In veel landen wordt bovendien niet systematisch gerekruteerd, noch een goed voorbereidings- en trainingsprogramma geboden. Om dit te verbeteren, wordt van alle lidstaten verwacht dat ze op korte termijn een nationale strategie voor civiel crisisbeheer opstellen, waarin ze aangeven welke capaciteit ze ter beschikking zullen stellen en hoe dit personeel zal worden voorbereid. Dit laatste hoeft uiteraard ook niet in alle 27 EU-lidstaten, maar kan ook heel goed in samenwerkingsverband worden aangeboden. Zo werd in 2005 het *European Security and Defence College* (ESDC) opgericht. Het ESDC is een virtueel college dat bestaat uit een netwerk van nationale trainingsinstituten van EU-lidstaten, zoals het Instituut Defensie Leergangen (IDL). Het ESDC richt zich op bevordering van kennis en bekendheid met EVDB-concepten en -procedures, maar het mandaat zou uitgebreid kunnen worden naar training van praktische vaardigheden ter voorbereiding op uitzending voor EVDB-missies.

Met het EVDB heeft de EU de beschikking gekregen over een militaire dimensie die haar buitenlands beleid kracht moet bijzetten. Het blijft echter een klein onderdeel van het gehele scala aan machtsmiddelen die de EU zou kunnen gebruiken. Het uitbreidingsbeleid en het Europees Nabuurschapsbeleid, humanitaire hulp, handelsbeleid, sanctiemiddelen en ontwikkelingsbeleid op mondiale schaal zijn instrumenten die de Commissie ter beschikking staan. Het EVDB is een beleidsveld van de EU, waarop de gezamenlijke lidstaten het voor het zeggen hebben. De echte uitdaging ligt in het effectief en in samenhang toepassen van deze instrumenten om buitenlands-politieke doelstellingen van de EU te bereiken.

Werk in uitvoering

Het EVDB kan worden gezien als 'werk in uitvoering'. De organisatie van het EVDB is de afgelopen tien jaar sterk in beweging geweest. De verkokerde opzet van in eerste instantie militaire structuren waarna de

civiele equivalenten volgden, bleek de coherentie van de Europese crisisaanpak niet ten goede te komen. Al vroeg werd duidelijk dat de EU zich wilde toeleggen op een samenhangende civiel-militaire benadering ten opzichte van crises. Het creëren van een operationeel hoofdkwartier voor civiele EU-missies in 2008 is een voorbeeld van het streven naar gelijkschakeling van civiele en militaire organen. In 2009 stond alweer een herstructurering op stapel. Met een nieuw Crisis Management Planningsdirectoraat (CMPD) zullen alle civiele strategische planningscapaciteiten binnen de Raad gebundeld worden. Zowel civiel als militair personeel zal in dienst staan van de CMPD, dat daarom een brug kan slaan tussen de civiele en militaire structuren binnen het EVDB. Dit CMPD zal echter alleen civiele en hybride operaties (zoals SSR en DDR)⁴ onder zijn hoede nemen, want de Militaire Staf blijft de strategische planning voor militaire operaties verzorgen. Bij het streven van de EU naar een geïntegreerde aanpak van crises zal blijken dat ook deze herstructurering een tussenstap is op weg naar een gecombineerde civiel-militaire structuur die zo-

sterkt wordt zodra het als operationeel hoofdkwartier gaat functioneren. Ten slotte heeft de EU de mogelijkheid via de Berlijn Plus-afspraken een beroep te doen op het NAVO-hoofdkwartier in het Belgische Mons. Geen van deze drie opties is optimaal, maar ze vertegenwoordigen het politiek hoogst haalbare.

Lissabon-remedies

De bepalingen rond het Buitenlands en Veiligheidsbeleid in het Verdrag van Lissabon kunnen van grote betekenis zijn voor een effectiever buitenlands beleid en de rol van het EVDB hierin. Het EVDB dat de EU 'van een operationele capaciteit moet voorzien, gebruik makend van zowel militaire als civiele middelen',⁶ krijgt veel aandacht in het verdrag. Het EVDB, zo blijkt, is de laatste jaren één van de meest dynamische onderdelen van de EU. De clausules over permanent gestructureerde samenwerking, solidariteit ten aanzien van bedreigingen en gemeenschappelijke defensie zijn in potentie verrijkend. Verwezenlijking van die potentie volgt echter pas als een kritische massa van lidstaten de politieke wil op-

Met het EVDB beschikt de EU over een militaire dimensie die haar buitenlands beleid kracht bijzet

wel de planning doet als de bevelvoering heeft over civiele, hybride én militaire operaties.

De mate van autonomie van de EU op het gebied van het zelf aansturen van militaire operaties bleek een heet hangijzer te zijn. Hier lag immers de kern van de onenigheid over richting en reikwijdte van de rol van de EU als veiligheidsactor, voornamelijk *vis-à-vis* de NAVO. Op dit punt liggen de kampen rond Frankrijk en die rond het Verenigd Koninkrijk het verst uiteen. Kort gezegd streeft Frankrijk naar een mondiaal en assertief opererende Unie, die, als dit gewenst is, onafhankelijk van de Verenigde Staten kan opereren, terwijl het Verenigd Koninkrijk vooral de capaciteiten die beschikbaar komen door een EVDB wil inzetten in samenwerking met de Verenigde Staten en ter versterking van de NAVO. De uitkomst van bijna een decennium lang getouwtrek over de wenselijkheid van een volledig autonoom operationeel hoofdkwartier resulteert in een situatie waarin het EVDB uit drie opties voor een militair operationeel hoofdkwartier kan kiezen. Ten eerste zijn vijf nationale hoofdkwartieren in lidstaten aangewezen die 'gemultinationaliseerd' kunnen worden zodra er door de EU een beroep op wordt gedaan.⁵ Ten tweede is er een *EU Operations Centre*, dat na veel controverse in 2007 operationeel werd. Dit is een soort slapend hoofdkwartier, dat ver-

brengt deze clausules ook inhoud te geven. Zo kan een permanent gestructureerde samenwerking ertoe leiden dat een kopgroep van landen nauw samen gaat werken bij de ontwikkeling van capaciteiten en het combineren van militaire eenheden. Ook zonder het Verdrag van Lissabon gebeurt dit echter al binnen de door het Europees Defensie Agentschap (EDA) gestuurde projecten en door middel van de vijftien *EU Battlegroups*. Waar het om gaat, is dat de schaal van gecombineerde eenheden, de operationele inzetbaarheid van deze eenheden en de omvang en steun van de capaciteitsprojecten een impuls krijgen.⁷ Uiteindelijk zullen door middel van sturing van bovenaf door een groep lidstaten richting en samenhang moeten ontstaan, die het complexe probleem van de ontbrekende en verkeerde militaire middelen oplossen. Een permanent gestructureerde samenwerkingsclausule zal dan een nuttig juridisch middel zijn, maar het is aan de lidstaten zelf daaraan inhoud te geven.

Wat een gemeenschappelijke strategie en coherente uitvoering wel sterk kan verbeteren, is dat het buitenlands en veiligheidsbeleid meer in één hand van de nieuwe post van Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlands en Veiligheidsbeleid (HV) zal komen.⁸ Deze nieuwe post, waarop de Britse Catherine Ashton is benoemd, bevindt zich met één

been in de Commissie en één been in de Raad, en verenigt de portefeuilles van Solana en Commissaris Benita Ferrero Waldner in zich. Bovendien zal met het in werking treden van het Verdrag van Lissabon de Hoge Vertegenwoordiger een soort diplomatieke dienst onder zich krijgen, de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO).⁹ Deze dienst wordt gevormd door staf uit zowel de Raad als de Commissie, alsmede door diplomaten van lidstaten. De precieze opdracht en doelstelling van de EDEO zijn nog onduidelijk, maar in handen van een krachtige en capabele Hoge Vertegenwoordiger heeft de dienst de potentie veel beter gebruik te maken van alle middelen die de EU kan mobiliseren.

De balans

Een balans opmaken van tien jaar EVDB en zes jaar EVDB-missies is sterk afhankelijk van welk perspectief wordt gehanteerd. Voor sceptici met weinig verwachtingen van de EU met een veiligheidsdimensie zal de snelle ontwikkeling van het EVDB verbazingwekkend zijn geweest. Voor 'gelovers' zullen juist de verwachtingen, die door de stevige retoriek van de EU zelf overigens ook sterk opgeklopt worden, niet zijn waargemaakt. Feit blijft dat 27 lidstaten met hun verscheidenheid aan strategische culturen, belangen en buitenlands-politieke oriëntaties in staat zijn geweest opmerkelijk vaak tot consensus te komen. Juist bij de grote trekkers van het EVDB-project, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, manifesteren zich deze grote verschillen in sterke mate, waardoor het EVDB een compromis blijft. Het ontwikkelen van een robuuste strategische cultuur, waar de *Europese Veiligheidsstrategie* van 2003 toe oproept, is niet tot stand gekomen. Wel is er een duidelijk naar elkaar toe groeien van opvattingen over hoe internationale crises en conflicten aan te pakken en vindt de geïntegreerde benadering van veiligheid in zowel de EU als in steeds meer lidstaten weerklank. Dat 'neutrale' staten als Zweden, Ierland en Finland zeer actief zijn bij EVDB-operaties, ook in het hogere geweldsspectrum, en dat bijvoorbeeld Frankrijk actief de civiele kant van het EVDB mee helpt ontwikkelen, getuigt van deze convergentie.

Bij het opmaken van de balans moet ook rekening worden gehouden met het specifieke karakter van de Europese Unie. De EU is geen collectieve veiligheidsorganisatie. Dat de 'aard van het beestje' volledig anders is dan de NAVO – waar zich een duidelijke leider manifesteert, *in casu* de Verenigde Staten – maakt een zinvolle vergelijking tussen die twee organisaties problematisch. Een gebrek aan Europese militaire capaciteiten ten opzichte van de buitenlands-politieke am-

bitie is echter de achilleshiel van beide organisaties; daarom zullen rol en doel van beide organisaties de komende jaren op elkaar afgestemd moeten worden.

Een blik op de toekomst van het EVDB, met de afgelopen tien jaren in gedachten, levert een gemengd beeld op. De Unie bouwt sinds 2003 consistent aan het operationaliseren van het EVDB. De keuze welke EVDB-missies wel en niet worden uitgevoerd was minder afhankelijk van een strategische prioriteitenstelling tegenover bedreigingen, maar meer een resultante van een strategisch positioneren van het EVDB ten opzichte van de NAVO en ten opzichte van de uiteenlopende tendensen binnen de EU zelf. In deze kwetsbare eerste jaren mochten de missies niet mislukken, waardoor voorzichtigheid troef was. De legitimiteit van de EU als veiligheidsactor staat de komende jaren op het spel als deze benadering niet plaatsmaakt voor een duidelijkere strategische afweging van Europese belangen, waarbij het vinden van de balans tussen de EU als normen- en waardengemeenschap en als speler in de internationale politiek de grootste uitdaging zal zijn.

Noten

- 1 Joint Declaration, British-French summit St-Malo, 3-4 december 1998, in: Maartje Rutten, *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, Parijs: Institute for Security Studies, Western European Union, mei 2001, blz. 8.
- 2 Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10-11 december 1999.
- 3 Eigenlijk zei Lord Robertson: 'Orders of battle and headquarters wiring diagrams read impressively. [...] But the reality is that we are hard pressed to maintain those 50,000 European troops in the Balkans.' : NATO Secretary-General Lord Robertson, *Speech at the 38th Munich Conference on Security Policy*, München, 2 maart 2002.
- 4 *Security Sector Reform en Disarmament, Demobilisation and Reintegration*.
- 5 Dit zijn de operationele hoofdkwartieren in Parijs (F), Northwood (GB), Potsdam (D), Rome (I) en Larissa (Gr).
- 6 Verdrag van Lissabon, Art. 28a, lid 1, *Official Journal of the European Union*, C306/34, 17 december 2007.
- 7 Zo stelde het Europees Parlement in 2008 voor om de mogelijkheid te onderzoeken bestaande multinationale troepenverbanden onder te brengen onder een permanent gestructureerde samenwerking. Genoemd werden o.a.: Eurocorps, Eurofor, Euromarfor, European Gendarmerie Force, de European Air Group, alsmede de European Air Coordination Cel in Eindhoven. Zie: Helmut Kuhne, *Report on the implementation of the European Security Strategy and ESDP*, European Parliament, Committee on Foreign Affairs, 15 mei 2008, blz. 5.
- 8 Verdrag van Lissabon, Artt. 9e, 13a, 14 en 19, *Official Journal of the European Union*, C306/20, 17 december 2007.
- 9 In het Engels, de *European External Action Service*. Art. 13a, artikel 2 van het Verdrag van Lissabon, *ibid*.

Margriet Drent is Research Fellow bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Nieuwe assertiviteit in het Turks buitenlands beleid

De oostwaartse draai van Turkije heeft vraagtekens opgeroepen in Europese hoofdsteden en in Washington. De verslechterde relatie met Israël; de weigering gehoor te geven aan het internationale arrestatiebevel tegen de Soedanese leider Al Bashir; de tweeslachtige Turkse houding inzake Iranese nucleaire ambities; en het aanhalen van banden met Syrië hebben de vraag doen rijzen of Turkije terugkeert naar zijn 'islamitische' wortels. De analyses over deze *Ostorientierung* lopen uiteen van Turkije als stabiliserende verantwoordelijke regionale mogendheid (Seale) tot aan scenario's waarin wordt gesproken over het aanstaande vertrek van Turkije uit Westerse allianties (Cagaptay).

De reacties van Europese beleidsmakers en analisten lopen uiteen. Enerzijds zou de recente Turkse koers de betrekkingen met de EU onder druk zetten, anderzijds zou Turkije door zijn toegenomen reikwijdte voor de EU juist aan belang winnen. De 'oostwaartse draai' van Turkije zou 'niet eng' zijn, 'maar juist slim'. 'Een zelfbewust Turkije dat goede relaties heeft met al zijn burens' zou immers meer kans maken 'geaccepteerd te worden door de EU', zo meent de voormalig Europarlementariër voor GroenLinks Joost Lagendijk. In Turkije circuleert daarnaast nog een strategisch argument: de Turkse verkenning van reële alternatieven zou bedoeld zijn om Berlijn en Parijs onder druk te zetten zich coöperatiever op te stellen inzake het onderhandelingsproces over toetreding tot de EU. De recente Turkse assertiviteit is in Europa in ieder geval niet onopgemerkt gebleven en zij zet de al gespannen relatie verder onder druk. Dit artikel poogt de vraag te beantwoorden of en in hoeverre het recente multidimensionale Turkse buitenlandse beleid valt te rijmen met het streven naar EU-lidmaatschap.

Europees-Turkse interactie

De in mei aangetreden minister van buitenlandse zaken Ahmet Davutoglu geldt als architect van de verschuiving van het Turks buitenlands beleid. Hoewel hij de westerse oriëntatie van Turkije niet ter discussie zegt te stellen, pleit hij voor integratie van Turkije in de regio. In de praktijk komt dit in zijn visie neer op een multidimensionaal buitenlands beleid, waarbij het land enerzijds aansluiting zoekt bij de EU en an-

derzijds de banden met de regio aanhaalt. Deze *strategische diepte* in het buitenlands beleid zou Turkije beter in staat stellen een brugfunctie te bekleden in de betrekkingen tussen het 'Westen' en landen in het Midden-Oosten, de Balkan en Centraal-Azië – regio's waar Turkije historische, culturele, religieuze en economische banden mee deelt.

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog zijn veiligheidsoverwegingen de drijvende kracht geweest in de Europees-Turkse betrekkingen. Gelegen aan de strategische zuidoostflank van Europa werd Turkije tijdens de Koude Oorlog via de NAVO in het Westerse kamp opgenomen. In de erna volgende decennia wendde Ankara onder invloed van de Koude Oorlog en de opkomst van pan-Arabisch nationalisme en later de politieke islam zijn blik van de regio af. De oriëntatie op het Westen werd weerspiegeld in het Turks buitenlands beleid. Turkije knoopte strategische banden aan met Israël, terwijl de relaties met Iran (na de Islamitische Revolutie) en Syrië lange tijd op zijn zachtst gezegd gespannen waren. Ankara bracht zijn regionale beleid op één lijn met Washington en Europa. Hoewel de Europees-Turkse betrekkingen lange tijd moeizaam verliepen, is het belang van Turkije lang onomstreden gebleven. Turkije zou de EU in staat moeten stellen zich te ontwikkelen tot *global player* en om een stabiliserende rol te spelen in het Midden-Oosten en Centraal-Azië. De Europese veiligheid en strategische slagkracht gelden als de belangrijkste argumenten voor Turks EU-lidmaatschap.

Na toekenning van de kandidaat-status aan Turkije tijdens de Helsinki-top in december 1999 ontstond er nieuw elan in de Europees-Turkse interactie. Het perspectief op EU-lidmaatschap functioneerde als katalysator voor een snelle transformatie van het Turkse binnenlands en buitenlands beleid. Zo maakte internationale erkenning van de *status quo* op Cyprus, lange tijd een pijler van het Turks buitenlands beleid, aanvankelijk plaats voor een plooiyaarder Turkse opstelling inzake het langsepende conflict. Ankara steunde het plan-Annan, dat onder auspiciën van de Verenigde Naties een einde moest maken aan de tweedeling van het eiland. Ook de gespannen relatie met buurland Griekenland verbeterde en binnenslands zette Turkije door zicht op EU-lidmaatschap forse stappen in het democratiseringsproces.

In het tijdsbestek tussen de Helsinki-top in 1999 en de start van de formele onderhandelingen in 2005 was er dan ook sprake van een zekere *europeanisering* van het Turks buitenlands beleid. *Europeanisering* verwijst naar de effecten van EU-conditionaliteit op het beleid van kandidaat-lidstaten. Zicht op EU-lidmaatschap laat zich in de vorm van *soft power* gelden als invloed op beleidsvorming in kandidaat-lidstaten. De stagnatie in het binnenlandse hervormingsproces en vooral de verschuiving van de prioriteiten in het Turks buitenlands beleid sinds 2005 duiden echter niet alleen op afnemende Europese invloed in Ankara, maar raken ook aan de kern van de Europees-Turkse interactie. Turkse heroriëntatie op Rusland en zogenaamde schurkenstaten, zoals Iran, Soedan en Syrië, heeft bij veel analisten de vraag doen rijzen in hoeverre Turkije nog een betrouwbare partner is voor de Europese veiligheid.

In een periode van toenemende Turkije-sceptis bij zowel belangrijke Europese bewindslieden als grote delen van het Europese publiek is behoud van het imago van Turkije als betrouwbare partner essentieel om zicht te houden op eventueel EU-lidmaatschap. Desalniettemin lijkt Turkije doof voor Europese gevoeligheden op tal van dossiers, waaronder de Europese zorgen over de opkomst van de politieke islam; Iranese nucleaire ambities; en de kwestie-Soedan. Premier Recep Tayyip Erdogan, die bekend staat om zijn weinig diplomatieke stijl, laat bovendien niet na met zijn uitspraken herhaaldelijk olie op het vuur te gooien. Betekent dit dat Turkije alternatieven voor Europese integratie achter de hand heeft?

Alternatieven voor de EU?

Het EU-onderhandelingsproces verloopt uitermate moeizaam en Turkije lijkt zich ogenschijnlijk te oriënteren op regionale alternatieven. Turkije is er ondermeer veel aan gelegen de banden met Rusland te intensiveren. Zo verleende Turkije NAVO-schepen slechts schoorvoetend doorgang door de strategisch belangrijke Bosporus tijdens de Russisch-Georgische oorlog van 2008. Ook de ondertekening van een raamwerkakkoord waarin Rusland toestemming kreeg in Turkse wateren de haalbaarheid van de Russische gaspijpleiding Southstream te onderzoeken, bood reden tot Europese zorg. Turkije had zich kort daarvoor immers geëngaat aan de bouw van het concurrerende Europese Nabucco-gasproject. Ten slotte is ook de Turkse weigering in duidelijke bewoordingen de Iranese nucleaire ambities te veroordelen, illustratief voor de goede betrekkingen die Turkije met zijn buurlanden in stand wil houden.

Toch is er géén sprake van een volwaardig alternatief voor Europa. De intensivering van de bilaterale betrekkingen met deze landen is ingegeven door

pragmatische overwegingen. In de Turkse belangenafweging zijn zorgen over het imago in Europa ondergeschikt aan harde regionale belangen. Het *zero-problems*-beleid met de buurlanden heeft deuren geopend voor Turkse ondernemers. Bovendien speelt energieafhankelijkheid (bijna 75%) een belangrijke rol in de intensivering van de bilaterale betrekkingen met Rusland en Iran. Energie-*deals* vormen een belangrijke component van de samenwerkingsovereenkomsten die zijn gesloten.

De EU heeft door de ambivalente houding van belangrijke Europese staten ten aanzien van Turks lidmaatschap aan invloed verloren in Turkije. Verklaringen waarbij de heroriëntering louter wordt teruggevoerd op desillusie in Europa of de islamitische achtergrond van de regerende AKP zijn echter te simplistisch. In de Turkse publieke opinie bestaat steun voor de regionale oriëntatie. De stagnatie in het Europese project, waar de AKP zich lang aan heeft geëngaat, en negatieve signalen uit de belangrijkste Europese hoofdsteden Berlijn en Parijs hebben ertoe geleid dat in de Turkse publieke opinie een sfeer van algehele teleurstelling is ontstaan. De aldus gekrenkte nationale trots vertaalt zich in afnemende steun onder de Turkse bevolking voor EU-lidmaatschap. Tegelijkertijd deelt Turkije nu eenmaal belangrijke historische, religieuze, economische en culturele wortels met landen op de Balkan, in Centraal-Azië en het Midden-Oosten. Juist in het Midden-Oosten wordt met bewondering naar Turkije gekeken. In de ogen van de Arabische bevolking is Turkije als stabiel, democratisch moslimland met gunstige economische vooruitzichten een voorbeeldland. De interesse in Turkije en de belangrijke rol die het land door zijn buurlanden wordt toegedicht, geven Turkije iets van zijn grandeur terug.

Hoewel gedeelde religie een belangrijke component is van het gestegen aanzien van Turkije in de regio, is een louter religieuze verklaring voor de Turkse koerswijziging niet afdoende. Turkije is, hoewel met gebreken, een democratisch moslimland, maar géén moslimdemocratie. Belangrijke politici binnen de regerende AKP hebben islamitische wortels en premier Erdogan maakt handig gebruik van zijn imago om de publieke opinie in het Midden-Oosten naar zijn hand te zetten. Desondanks is religie niet het *Leitmotiv* in het Turks buitenlands beleid. Hoe valt anders de grote voortvarendheid te verklaren waarmee de AKP na zijn verkiezing in 2002 het EU-project ter hand nam?

Ook biedt een religieuze analyse geen verklaring voor de toenadering tot christelijk buurland Armenië ten koste van de betrekkingen met Azerbeidzjan, waarmee Turkije niet alleen religieuze maar ook culturele, taalkundige en etnische banden deelt. Ten slotte lijkt ook de toenadering tot christelijk Servië,

waarmee Turkije steeds inniger banden aanknoopt, deze waarneming tegen te spreken. Redenen van de heroriëntatie liggen besloten in het complexe samenspel van politieke factoren van binnenlandse oorsprong; teleurstelling over de in Turkse ogen halfslachtige Europese houding ten aanzien van Turkse toetreding; toenemend Turks bewustzijn door snelle economische ontwikkeling; regionale handelsbelangen; energieafhankelijkheid; en het in de regio ontstane machtsvacuüm door het mislukte Amerikaanse avontuur in Irak. Turkije past zich louter aan veranderende parameters in zijn eigen regio aan.

Past strategische diepte in streven naar EU-lidmaatschap?

Het is nog te vroeg om te beoordelen of de Turkse koerswijziging tot toenadering tot of verwijdering van Europa leidt. Er kunnen in ieder geval forse vraagtekens worden geplaatst bij de verenigbaarheid van een langdurige Turkse multidimensionale koers met zijn Europese aspiraties. De strategische diepte in het Turks buitenlands beleid die Davutoglu bepleit, valt immers moeilijk te rijmen met volwaardig EU-lidmaatschap. Met de ratificatie van het Verdrag van

ling van een toekomstig Europees GBVB de genadeklap toedienen.

Turks lidmaatschap ligt echter nog ver weg en is ondermeer afhankelijk van de richting waarin zowel Turkije als de EU zich ontwikkelt. Turkije noch Europa is een statische eenheid. Europa past zich aan, aan Lissabon, aan de recente uitbreidingen en aan een toenemend negatieve houding ten aanzien van de EU in veel lidstaten. Intussen ondergaat ook Turkije zelf een maatschappelijke, politieke en economische transformatie. Hoewel de uitkomst van deze processen nog lange tijd op zich zal laten wachten, is het zaak spoedig een duidelijker en eensgezinder beleid ten aanzien van Turkije te bepalen. Op korte termijn hoeven we ons geen zorgen te maken over het recente assertievere Turks buitenlands beleid. De regionale integratie van Turkije is géén volwaardig alternatief voor EU-lidmaatschap en biedt ook de EU kansen. Turkije en Europa hebben gedeelde belangen bij vrede, stabiliteit en economische ontwikkeling in de regio. Als EU-kandidaat en democratisch moslimland functioneert Turkije als voorbeeld voor veel omringende landen. De Turkse afzijdigheid van de regio en fixatie op het Westen vormden een onnatuurlijke

Leidt Turkse koerswijziging tot toenadering tot of verwijdering van Europa?

Lissabon en de aanstelling van een Europese president zijn significante stappen gezet naar een Europees Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB). Door zijn ligging in een explosieve regio ziet Turkije zich in zijn buitenlands beleid voor compleet andere voorwaarden gesteld dan andere Europese landen. Irak, Iran, Georgië, Syrië en Armenië zijn nu eenmaal geen België, Luxemburg of Duitsland. De geografische realiteit vergt dan ook een hoge mate van flexibiliteit in het Turks veiligheidsbeleid. Het werpt de vraag op of Turkije bereid en in staat is zijn buitenlands beleid op één lijn te brengen met dat van zeker 27 andere lidstaten.

In zijn recente neo-Ottomaanse strategie ziet Turkije voor zichzelf een centrale rol weggelegd. Een vereiste van deze brugfunctie is dat het relatief onafhankelijk kan opereren. Dit valt in beginsel moeilijk op één lijn te brengen met een Europees gemeenschappelijk buitenlands beleid. De huidige Turkse strategie valt alleen maar te integreren in een Europa van concentrische cirkels, waarin integratieniveaus verschillen en er afhankelijk van de situatie per onderdeel en in wisselende samenstellingen wordt samengewerkt. Dit sluit aan bij de Britse visie op de EU en verklaart ook in belangrijke mate de steun uit Londen voor de Turkse EU-ambities. Volwaardig Turks lidmaatschap zou onder de huidige omstandigheden de ontwikke-

en daarmee onhoudbare positie. Bovendien heeft het land het afgelopen decennium aan economisch en politiek belang gewonnen.

Desondanks is Turkije niet in staat afzonderlijk de rol van regionale hegemoon op zich te nemen. Zonder perspectief op EU-lidmaatschap is Turkije niet de felbegeerde partner voor Teheran en Damascus die het wil zijn. Voor Europa is het zaak ervoor te zorgen dat Turkije zich rekenschap blijft geven van zijn internationale verantwoordelijkheid en zich als multilaterale speler blijft opstellen. De eerder succesvol toegepaste EU-conditionaliteit kan dit bewerkstelligen. Door het toegenomen Turkse zelfbewustzijn zullen er dan wel andere geluiden uit Parijs en Brussel moeten komen om Ankara te overtuigen.

Andere toon in debat

Een andere toon in het debat kan ook bijdragen aan een klimaat waarin bespreekbaar wordt wat er moet gebeuren als de toetredingsonderhandelingen onverhoopt zouden mislukken. Van wat voor Europa wil Turkije eigenlijk lid worden? Dit inhoudelijke debat wil maar niet losbarsten. In de EU onttaarden discussies over Turks lidmaatschap al snel in een populistische exercitie over de islam. De suggestie van een geprivilegieerd partnerschap wordt bij voorbaat afgedaan als een grove belediging. Terwijl in de Turkse

visie het land uiteindelijk volwaardig lid moet worden van de EU, wordt in Europa niet zelden gesproken over 'verankering' van Turkije in Europa. Wat dit precies betekent, is niet altijd even duidelijk en ook binnen de EU bestaat hierover geen eensgezindheid. In de Franse optiek volstaat een geprivilegieerd partnerschap. Er is echter geen of nauwelijks discussie over de inhoud en reikwijdte van een dergelijk partnerschap. Dat Sarkozy's motivatie voor zijn opstelling inhoudelijk niet deugt, laat onverlet dat we de suggestie wel degelijk serieus moeten bespreken. Als Europa zich metterdaad ontwikkelt tot federale superstaat, kan mogelijk immers juist deze samenwerkingsvorm soelaas bieden voor de flexibele multidimensionale koers die het huidige Turkije zegt te willen varen. Iedereen is het erover eens dat een stabiel en democratisch Turkije in het Europees belang is. Verschil bestaat er alleen over de wijze hoe dit doel valt te bewerkstelligen: met Turkije als geprivilegieerd partner of als EU-lidstaat.

Door het onderwerp uit de taboesfeer te halen ontstaat de mogelijkheid concrete invulling te geven aan de mogelijkheden en beperkingen van een dergelijk partnerschap. Gaat het om een louter strategische samenwerking op grensoverschrijdende terreinen of strekt het doel zich bijvoorbeeld ook uit tot de consolidatie van de Turkse democratie? Niet alleen Europa, maar ook Turkije wordt in dit scenario gedwongen na te denken over de toekomstige koers en over vóórgaande gevolgen van niet-toetreding. Als de populistische ondertoon over en weer wordt afgezwakt, ontdoen we de discussie van haar emotionele lading en kunnen we eindelijk de alternatieven bespreken ingeval de onderhandelingen onverhoopt op een mislukking uitlopen.

Hoe ongemakkelijk de relatie ook is, thans zijn Turkije en Europa tot elkaar veroordeeld. Beide partijen is er veel aan gelegen de illusie over het einddoel in stand te houden. De wittebroodsweken zijn al sinds 2005 voorbij. De Turkse flirt met de regio hoeft echter niet te leiden tot een scheiding. Integendeel, het is juist nu in ieders belang de illusie van het schijnhuwelijk in stand te houden. Rusland, Centraal-Azië en het Midden-Oosten zijn géén reële alternatieven voor Turkije. Betere betrekkingen met zijn buurlanden zal de Turkse positie niet schaden. Ook de EU kan profiteren van de regionale Turkse integratie. Om invloed uit te oefenen zal Brussel echter aan geloofwaardigheid moeten winnen in Ankara en dat vereist een andere toon in het debat. Of het onderhandelingsproces uiteindelijk wordt bezegeld met EU-lidmaatschap of strategisch partnerschap is van later zorg.

Bibliografie

- M. Aydın & S.A. Acikmese, 'Europeanization Through EU Conditionality: Understanding the New Era in Turkish Foreign Policy', in: *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 9, nr 3, 2007, blz. 263.
- S. Cagaptay, 'Is Turkey Leaving the West' (26 oktober 2009; *Foreign Affairs*: <http://www.foreignaffairs.com/articles/65634/soner-cagaptay/is-turkey-leaving-the-west>).
- CESS, *Perceptions and Misperceptions in the EU and Turkey: Stumbling Blocks on the Road to Accession* (onder redactie van P.M.E. Volten), Groningen: Harmonie Papers, 2009.
- A. Davutoglu, *Strategic Depth*, Istanbul: Küre Yayinlari, 2001 (2009 ed.).
- P. Gordon & O. Taspinar, *Winning Turkey: How America, Europe and Turkey Can Revive a Fading Partnership*, Washington: Brookings Institution Press, 2008.
- Y. Kanli, 'Cultural Cold War!' (20 november 2009, *Hurriyet Daily News*: <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=cultural-cold-war-2009-11-20>).
- S. Kinzer, *Crescent and Star: Turkey Between Two Worlds*, New York: Farrar, Straus & Giroux, 2001.
- H. Kramer, *Turkey's accession process to the EU: the Agenda behind the Agenda*, Stiftung Wissenschaft und Politik, EU external relations division, Berlijn: SWP, 2009.
- J. Lagendijk, 'Oostwaartse draai Turkije is niet eng maar juist slim', in: *NRC Handelsblad, Opinie & Debat*, 15 november 2009, blz. 5.
- B. Lewis, *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- J.P. Olsen, 'Europeanization', in: M. Cini, *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2003, blz. 333-348.
- L. Philips, 'Van Rompuy: Turkey will never be part of Europe'. (18 november 2009, *EU Observer*: <http://euobserver.com/843/29016>).
- P. Seale, 'The Rise and Rise of Turkey' (4 november 2009, *New York Times*: <http://www.nytimes.com/2009/11/05/opinion/05iht-edseale.html>).
- N. Tocci, *Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy*, Rome: Italian Institute for International Affairs, 2008.
- 'Turkish Foreign Policy: Dreams from their Fathers', in: *The Economist*, 23 juli 2009.

Ali Yazgılı is Programme Manager bij het Turkije Instituut en analist. Dit artikel publiceert hij op persoonlijke titel.

Turkse 'Ostpolitik' omarmt ook Armenië

Onder het bewind van de Partij voor Gerechtigheid en Ontwikkeling (AKP) voert Turkije een actieve buitenlandpolitiek in het Midden-Oosten en de Zuidelijke Kaukasus, waarin veiligheid, stabiliteit en economische interdependentie in de regio de belangrijkste Turkse doelstellingen zijn. De architect van deze nieuwe politiek is de hoogleraar internationale betrekkingen Ahmet Davutoglu, die in 2009 minister van buitenlandse zaken werd. Het concept 'Strategiek Derinlik' ('Strategic Depth') dat hij als academicus lanceerde en nu in de praktijk wil omzetten, houdt in dat Turkije op een gelijkwaardige wijze zou moeten omgaan met de westerse en de moslimwereld en anderzijds 'zijn traditionele, uit de Ottomaanse periode stammende invloedssfeer zou moeten consolideren: het Midden-Oosten, de Kaukasus, Centraal-Europa en *Wider Europe*'.¹

Turkije verschijnt met zijn politiek van 'zero problems with neighbours' als een lichtbaken in een door chaos en terreur geplaagd werelddeel. Ankara sloot protocollen met Armenië, opende consulaten in Irak en haalde de banden aan met Syrië, een staat waarmee het elf jaar geleden nog in een 'Krieg-in-Sicht'-crisis verkeerde – om een gevleugeld woord uit het tijdperk van Otto von Bismarck te gebruiken. De Turkse premier Erdogan haalde in de Iraanse hoofdstad Teheran zelfs een gascontract binnen en bracht begrip op voor de 'vredezame' nucleaire ambities van president Ahmadinejad. Tegelijkertijd echter schrapte Turkije gemeenschappelijke manoeuvres met de Israëlische luchtmacht, naar verluidt uit onvrede van het Turkse volk met de Israëlische operatie in Gaza.

Met de AKP-politici staan de zaken er anders voor dan toen de oude kemalistische kringen, in de geest van Mustafa Kemal Atatürk, de rest van de moslimwereld van zich vervreemdden door hun secularistische opstelling. Ze richtten de blik op Europa, het motto van Atatürk indachtig: 'Liever dienaar in de hemel van het Westen dan heerser over de hel van het Midden-Oosten.' De AKP-politici voelen zich, vanuit hun meer geprononceerd religieuze achtergrond, beter thuis in het Midden-Oosten. Hun sociale en culturele voelhorens binnen de islamitische wereld vergemakkelijken het voeren van een buitenlands beleid dat Turkije tot een pijler van regionale stabiliteit dient te maken. Ze wenden de steven naar het Oosten, zonder, naar eigen zeggen, het Westen prijs te geven.² De Turkse 'Ostpolitik' voelt zich in de

rug gedekt door het Westen. Een betere verstandhouding met de landen ten oosten en zuidoosten van zijn eigen grens doet de eigen aandelen op de Westerse markt stijgen. De 'Vijfdaagse Oorlog' tussen Georgië en Rusland in augustus 2008 sterkte de Turkse beleidsmakers in hun vastberadenheid 'een actievere rol in de Kaukasus op zich te nemen'.³

De *toenadering tot Armenië* past zelfs in het kader van verbetering van de Turks-Amerikaanse verhoudingen. Amberin Zaman somt drie redenen op waarom Amerika gediend is met normalisering van de betrekkingen tussen Turkije en Armenië. Vrede of vriendschap tussen Ankara en Jerevan zou 'Washington wapenen tegen pogingen van de Armeense-Amerikaanse diaspora een wetsontwerp door het Congres te drukken dat de massaslachting van 1915 van de Armeniërs in het Ottomaanse Rijk zou bestempelen als genocide [...], de ingesloten voormalige Sovjetrepubliek [= Armenië] uit Ruslands baan trekken' en Turkije in staat stellen Armenië 'een regeling met Azerbeidzjan over de omstrede enclave Nagorno-Karabach aan te praten'.⁴

Voetbaldiplomatie

Op woensdag 14 oktober 2009 woonde de Armeense president Serzh Sarkisyan de voetbalmatch Turkije-Armenië in het Turkse Bursa bij. Een jaar eerder had de Turkse president Abdullah Gül de voorzet gegeven door de Turkse ploeg te komen aanmoedigen in Jerevan. Het toenaderingsproces tussen beide landen staat sindsdien geboekstaafd als 'voetbaldiplomatie'. Op 22 april 2009 kregen Ankara en Jerevan een 'road map' voor elkaar – net op tijd, twee dagen voor de jaarlijkse herdenking van de Armeense genocide in Washington. De Turken hoefden niet meer te vrezen dat de Amerikaanse president in zijn herdenkingstoespraak van 24 april het gevreesde G-woord in de mond zou nemen. Anders zou het een rode kaart geweest zijn die Obama de Turken had getoond in de 'voetbal-diplomatie'. Dan hadden de Turks-Amerikaanse relaties een flinke knauw gekregen en was ook de Turks-Armeense politieke match afgebroken.

Op die zelfde 14de oktober 2009 maakte de Europese Commissie haar jaarlijks Vooruitgangsrapport over kandidaat-lidstaat Turkije bekend. Ankara kreeg, behalve voor zijn getoonde bereidheid verder te sleutelen aan een oplossing voor de Koerdische kwestie, in het bijzonder schouderklopjes voor de Turks-Armeense

toenadering, die enkele dagen daarvoor, op zaterdag 10 oktober, formeel bezegeld was in Zürich. Toch had het geen haar gescheeld of de Turkse minister van buitenlandse zaken Davutoglu en zijn Armeense ambtscollega Eduard Nalbandian hadden de toenaderingsprotocollen toch niet ondertekend. De oude twistpunten tussen beide staten hadden even weer de kop opgestoken: de Armeense genocide en Nagorno-Karabach, een Armeense enclave in het Turkstalige Azerbeidzjan. De kwestie-Nagorno-Karabach kostte tienduizenden mensen het leven en vormt al 16 jaar het voorwerp van internationaal pokeren.⁵

Even recapituleren: de etnische Armeniërs riepen in 1992 de onafhankelijkheid van Nagorno-Karabach uit. Een oorlog met Azerbeidzjan volgde. Volkenrechtelijk behoort deze enclave nog altijd tot Azerbeidzjan. Geen enkele staat in de wereld erkent haar als onafhankelijke republiek. Maar de Karabach-Armeniërs beroepen zich op het zelfbeschikkingsrecht. Terugkeren in de schoot van Azerbeidzjan willen ze niet, want voor hen zijn de Turkstalige Azeri's Turken zonder meer, dus 'gevaarlijk'. Bovenop de strijd om grondgebied komt de herinnering aan de Ottomaanse Turken, die in 1915 anderhalf miljoen Armeniërs in oostelijk Turkije over de kling joegen. Er is één groot verschil: '1915' staat voor de pijn die de Armeniërs leden in het beulswerk van de genocide, '1994' voor hun overwinning op de 'Turken'. De Armeense genocide en de kwestie-Nagorno-Karabach zijn dus symbolisch aan elkaar geklonken. Deze psychologische voldoening maakt het voor de Karabach-Armeniërs ondenkbaar hun moeizaam bevochten onafhankelijkheid te laten varen.

Genocide 'begraven' in commissie

Heikele punten dus. Toch ontbreken beide begrippen – genocide en Nagorno-Karabach – in de protocollen waar de buitenlandministers van Turkije en Armenië op 10 oktober 2009 hun handtekening onder hebben gezet. Tot grote woede van die Armeniërs en Turken die daarom vinden dat hun respectieve regering teveel concessies doet. De problemen die de Turks-Armeense relaties verzuurden, zijn nog niet van de baan. De uitvoerende macht in zowel Ankara als Jerevan zet door, ondanks alle strubbelingen. Hebben de regeringsleiders soms hun zin gekregen? De voorwaarden waaraan Turkije de opening van de grens altijd placht te koppelen, zijn toch niet vervuld? En die hebben juist te maken met de genocide en Nagorno-Karabach. De Armeniërs kunnen en zullen hun eis niet laten vallen dat Ankara de massaslachting op de Armeense onderdanen van het Ottomaanse Rijk in 1915 als genocide erkent. Maar de Turken krijgen wel hun voorstel erdoor om een commissie van historici op te richten die de genocide moet onderzoeken. Zo

wordt de kwestie onttrokken aan de politiek. Zolang de commissie werkt, zullen parlementen waar ook ter wereld geen aanstalten maken om de 'tragische gebeurtenissen van 1915' als genocide te erkennen. Het zit Turkije immers dwars dat de assemblee van een land als Frankrijk dat wel deed en de ontkenning van de Armeense genocide strafbaar stelt. Ook al komt de oprichting van een dergelijke commissie op vele Armeniërs over als een belediging van de nagedachtenis aan hun vermoorde familieleden, het valt te betwijfelen of Turkije zijn slag thuis haalt. In een rapport stelt het *European Stability Initiative* (ESI): 'Toch is de genocide-diplomatied van Turkije over bijna de hele lijn zonder succes. Het tij van de internationale opinie is duidelijk en onomkeerbaar verschoven in de richting van erkenning van de Armeense genocide.'⁶

Terugtrekking uit Nagorno-Karabach?

Turkse nationalistische zijn woest, omdat de protocollen er het zwijgen toe doen over Nagorno-Karabach en Turkije niettemin bereid zou zijn de grens met Armenië te openen. Deze grens, die het in 1993 uit solidariteit met de Azeri's sloot als straf voor Jerevan, dat de Karabach-Armeniërs tijdens de oorlog steunde. De hechte banden tussen Turkije en Azerbeidzjan stoelen op meer dan louter geostrategische belangen. De Azeri's zijn een broedervolk van de Turken. Minister Davutoglu wilde eerst in een verklaring na de ondertekening van de toenaderingsprotocollen nog de wens uitdrukken dat de vrede enkel lukt als 'de volken in de Kaukasus samen vooruitgaan'. Voor de Armeniërs was dat indirect aanklaarten van de kwestie-Nagorno-Karabach onaanvaardbaar. Hadden ze niet zelf al een concessie gedaan door in te stemmen met de oprichting van genoemde commissie?

Wat zijn minister van buitenlandse zaken op de valreep niet lukte, probeerde de Turkse premier Erdogan amper een dag later alsnog: Azerbeidzjan sussen door van de Armeniërs alsnog terugtrekking te eisen uit Nagorno-Karabach vóór de ratificatie van de protocollen in het parlement. De Turkse oppositie schreeuwt nu al moord en brand. Maar als er al een oplossing voor Nagorno-Karabach komt, dan zal zij eerder te danken zijn aan de normalisering van de diplomatieke betrekkingen tussen Turkije en Armenië dan aan stoere verklaringen van Turkse en Armeense scherpshijpers. Zoals de Turkse politicoloog Ihsan Dagı schrijft: 'Armenië komt eindelijk vanachter zijn IJzeren Gordijn tevoorschijn.'⁷ Inderdaad, door via de normalisering met Turkije meer aansluiting te krijgen met het Westen, wordt Jerevan minder afhankelijk van Rusland, zijn bondgenoot in de Kaukasus. Behalve Frankrijk begeleiden Rusland en de Verenigde Staten als co-voorzitters van de Minsk-Groep het onderhandelingsproces over Nagorno-Karabach. Door de

gerichtheid van Jerevan op Moskou kon er te weinig druk volgen op Armenië en Azerbeidzjan.

Ankara rekent nu op een gebaar van goede wil van de Armeniërs, namelijk dat ze zich terugtrekken uit wat je 'bezette gebieden' zou kunnen noemen: bepaalde districten van Azerbeidzjan die een landbrug slaan tussen Armenië en Nagorno-Karabach of de Armeniërs strategisch als een verdedigingslijn dienen tegen een mogelijke aanval van het Azeri-leger. Maar de regeling van het geschil hangt niet af van de terugtrekking van Armeense troepen uit de enclave en de omliggende bezette gebieden van Azerbeidzjan, maar van het wegnemen van de vrees van de Armeniërs voor de 'Turken'. Etyen Mahçupyan, columnist van het Turkse dagblad *Zaman*, schrijft: '(...) indien de wereldgemeenschap de normalisering van de bilaterale betrekkingen tussen Armenië en Turkije wenst, dan moet ze de aandacht vestigen op de democratisering van Azerbeidzjan. Consolidering van de democratie in dat land zal de Armeense bezetting haar functie doen verliezen zo lang als een dergelijk democratiseringsproces de universele rechten en vrijheden van de Armeniërs daar erkent.⁷⁸

Toch verzoening?

Als de parlementen van beide staten de protocollen ratificeren, opent Turkije zijn grens met Armenië. De opening van de grens is, formeel beschouwd, geen criterium waarvan de toetreding van Turkije tot de EU afhangt. Maar het kan niet dat na toetreding van Turkije als lidstaat een van de buitengrenzen van de EU gesloten zou zijn. Dat staat haaks op de democratische transparantie die de EU ook internationaal voorstaat. Ankara heeft er dus alle belang bij zijn twist met Jerevan bij te leggen. Niet alleen omwille van stabiliteit in de regio of handelsbetrekkingen, maar ook en vooral omwille van zijn reputatie als potentiële EU-lidstaat.

Turkije en Armenië moeten vroeg of laat tot een akkoord komen, ook al is het niet optimaal. Armenië kampt met economische druk als 'landlocked state' die eigenlijk alleen naar Iran toe een open grens heeft. Zijn grens met Georgië is wel open, maar dat land stuit op zijn beurt op de onverzettelijke grensposten van Rusland. Turkije zelf worstelt met een morele druk vanwege de wereldpublieke opinie, omdat het '1915' niet als genocide bestempeld wil zien. In ruil voor de economische voordelen die voor de Armeniërs (en uiteraard ook voor de inwoners van Oost-Turkije) uit de opening van de grens voortvloeien, bevrijdt Ankara zich van een dubbel odium. Door de oprichting van een onderzoekscommissie wekt Turkije de indruk open te kunnen omgaan met het verleden (al lijkt de kans klein dat er in de archieven nog schriftelijke bevelen voor de genocide terug te vinden zijn,

als ze al op papier stonden). Door de opening van de grens – die het zelf in 1993 had gesloten – verschijnt het land als genereus tegenover het behoeftige kleine Armenië. Tegenstanders in Europa van Turks EU-lidmaatschap verliezen munitie. Turkije stelt zich op het eerste gezicht immers grootmoedig op en draagt met normalisering van de relaties met Armenië bij tot een stabiel klimaat in de Zuidelijke Kaukasus. De energiebevoorrading van Europa is er ook mee gediend: olie en gas zullen vanuit Azerbeidzjan via de Bakoe-Ceyhan-pijpleiding en het Nabucco-project via Anatolië ongestoord hun weg vinden naar het Europese continent. Als beloning zou de buitengrens van de EU op termijn wel eens tot aan Armenië kunnen opschuiven.

De Turkse regering verdient al bij al *zeker* een pluim. Premier Erdogan is weer uit de startblokken geschoten. Met de lancering van TRT 6, een televisiezender in het Koerdisch, met de behandeling van de 'Koerdische kwestie' in het parlement op 10 november – nota bene de sterfdag van Atatürk – met de strijd tegen antidemocratische krachten binnen staat, leger en maatschappij, met de toenadering tot Armenië en andere landen in de regio weet de Turkse regeringsleider de Europese Commissie alvast te charmeren. Maar het huiswerk is nog niet af. Het werken aan democratie en internationale openheid in Turkije kan een duwtje krijgen door de symboliek van de plaats waar de Turks-Armeense protocollen werden ondertekend: Zürich is de plaats waar Winston Churchill in 1946 een lans brak voor verzoening tussen Frankrijk en Duitsland en voor de oprichting van een organisatie die de vrede en veiligheid in Europa dient.

Noten

- 1 Amanda Akcakoca, 'Turkish foreign policy – between East and West', European Policy Centre, Brussels, *Policy Brief*, oktober 2009, blz. 4.
- 2 'President Gül says EU goal is state policy, questions East-West debate', in: *Zaman*, 31 oktober 2009.
- 3 Mitat Çelikpala, '360 Degrees Diplomacy', Analysis June 19, 2009, in: *On Turkey*, German Marshall Fund of the United States, blz. 1.
- 4 Amberin Zaman, 'Turkey and Armenia: Soccer Diplomacy Shifting Rules are Creating a Zero-Sum Game', Analysis August 31, 2009, in: *On Turkey*, German Marshall Fund of the United States, blz. 1.
- 5 Zie Dirk Roctus, 'Kruitvat Kaukasus: Wordt Nagorno-Karabach het volgende strijdtoneel?', in: *Internationale Spectator*, februari 2009, blz. 91-94.
- 6 European Stability Initiative, 'Noah's Dove Returns. Armenia, Turkey and the Debate on Genocide', Berlin-Istanbul-Yerevan, 21 april 2009, blz. 15.
- 7 İhsan Dagi, 'Against the radical nationalists in Turkey and Armenia', in: *Zaman*, 12 oktober 2009.
- 8 Etyen Mahçupyan, 'The shadow of Nagorno-Karabakh', in: *Zaman*, 16 oktober 2009.

Dr Dirk Roctus is docent internationale politiek aan de Lessius Hogeschool in Antwerpen.

Turken van de Adriatische zee tot aan de Chinese muur

In juli 2009 haalde de Turkse premier Erdogan fors uit naar aanleiding van de rellen in de provincie Xinjiang in de Chinese Volksrepubliek. Hij sprak van een soort genocide en 'het lijden van de Oeigoeren is het onze'. Nu geeft premier Erdogan wel eens vaker een veeg uit de pan, maar waarom doet een Turkse politieke leider zulke heftige uitspraken over een minderheid in China?

Die uitspraken zijn alleen te verklaren in het licht van de historische betekenis van het oude gebied van Toerkestan (Turkistan)¹ voor Turkije. Turkistan is het land der Turken, het oergebied van de Europese Turken die circa tien eeuwen geleden te paard *Asia Minor* (Klein Azië), het huidige Turkije, binnenvielen. Het Altai-gebergte – in het grensgebied van Kazachstan, China, Mongolië en Rusland – wordt door de Turken als het magische land van hun stamvaders beschouwd. De Bosatlas van 1929 gebruikt nog de term West-Toerkestan op de kaart van het gebied dat nu bestreken wordt door de Centraal-Aziatische republieken Turkmenistan, Oezbekistan, Kirgizstan en (Zuid-)Kazachstan. West-Turkestan ligt tussen de Kaspische Zee en China. Oost-Turkestan, gelegen tussen Kazachstan en Mongolië in het noordwesten van China, is het historische gebied van de Oeigoeren.

Kunnen uit het Turkse beleid ten aanzien van het oude West-Turkestan parallellen worden getrokken naar de opstelling van de Turkse regering ten aanzien van Xinjiang (Oost-Turkestan)? Past Erdogans uitbarsting bij het nieuwe beleid van Turkije om zijn gezicht weer meer richting het Oosten te tonen, ten koste van het beleid ten opzichte van de Europese Unie?

Xinjiang/Oost- of Chinees Turkestan

Welke gebeurtenissen in Xinjiang wekten de woede op van de Turkse premier? De troebelen in China leidden tot felle demonstraties door Oeigoeren en hun sympathisanten, niet alleen in Turkije, maar ook bij de Chinese ambassade in Den Haag en in andere steden in de wereld. In de hoofdstad Urumchi van de Xinjiang-Oeigoerse Autonome Regio waren op 5 juli 2009 ernstige rellen uitgebroken tussen Oeigoeren en Han Chinezen, waarbij 192 doden vielen, 1.680 mensen gewond raakten en veel materiële schade werd

aangericht. Naar verluidt waren het jonge Oeigoerse mannen die hun woede koelden op Han Chinezen. Deze woede is waarschijnlijk te herleiden tot een incident in een speelgoedfabriek in Zuid-China, waarbij Oeigoerse arbeiders werden aangevallen door hun Han Chinese collega's. Inmiddels zijn acht Oeigoeren (en één Han Chinees) ter dood veroordeeld voor moord tijdens de rellen in Urumchi.

Deze escalatie is een afgeleide van een ernstig probleem tussen de Han Chinese autoriteiten en burgers enerzijds, en de Oeigoerse minderheid anderzijds. China heeft officieel 55 erkende etnische minderheden, die allemaal gelijk worden behandeld. Beijing legt in zijn beleid de nadruk op economische ontwikkeling van de regio. Dat heeft zichtbaar resultaat gehad in termen van wegenaanleg en de ontwikkeling van steden. Ook worden minderheden als de Oeigoeren voorgetrokken ten opzichte van de Han Chinezen: het één-kindbeleid is op de Oeigoeren niet van toepassing en zij worden positief gediscrimineerd bij de toelating tot universiteiten.

Op bijzonder gevoelige punten voor de etnisch Oeigoerse en moslimidentiteit is het beeld anders en is de autonomie van de regio een schijnvertoning. Zowel voor de eigen taal als de religie – islam – is er weinig Chinese consideratie. Hoewel taalonderwijs in eigen taal thans is toegestaan, lijkt het erop dat het Mandarijn Chinees de overhand krijgt. Alleen door de (Han Chinese) overheid opgerichte religieuze instellingen zijn toegestaan. Voorts zijn de Oeigoeren in hun eigen autonome regio van absolute meerderheid tot bijna minderheid geworden (45% Oeigoer, 40% Han Chinees), als gevolg van massale immigratie van Han Chinezen. In de hoofdstad Urumchi bestaat nu 90% van de bevolking uit Han Chinezen.²

De combinatie van dit door economisch eigenbelang gevoed en koloniaal aandoend paternalisme van de kant van Beijing en de door de Oeigoeren gevoelde dreiging minderheid te worden in eigen woongebied, heeft tot een licht ontvlambare situatie in Xinjiang geleid. De Oeigoeren hadden al van zich laten horen voorafgaand aan de Olympische Spelen in Beijing, toen de *East Turkestan Islamic Movement* terroristische aanslagen had gepland en uitgevoerd. Het feit dat Al Qaida na de rellen in Urumchi China gevoegd heeft bij de vijanden van de islam, maakt de situatie

nog explosiever. Hebben de Chinezen nu hun 'three evils': (religieus) extremisme, separatisme en terrorisme, in huis gekregen?³

De ernstig verstoorde relatie tussen de centrale regering, Han Chinezen en Oeigoeren heeft het begrip Oost-Turkestan weer prominent op de kaart gezet. Historisch en linguïstisch is niet zonder meer waar te maken dat Oost-Turkestan integraal deel is van China. De Oeigoeren zijn, net als de Kazachen, Turkssprekend, moslim en nomaden van origine. Oost-Turkestan (Xinjiang, letterlijk: nieuwe grens) lag in de periferie van China; het werd vaak aan zijn lot overgelaten of het werd als een bedreiging voor China beschouwd voor zover het invallen van nomadische volkeren betrof. Pas onder de Mantsjoes werd Xinjiang in 1884 bij de Chinese staat gevoegd; Xinjiang scheidde zich echter af in 1933 en 1944, en was tussen 1934 en 1941 *de facto* een sovjetsatelliet.

Evenals de communistische kameraden Lenin en Stalin dertig jaar tevoren in West- of Russisch Turkestan, was het Mao Zedong die, ondanks beloften van autonomie voor etnische groepen, de Oeigoerse aspiraties naast zich neerlegde zodra hij de macht had. Volgend op de stichting van de Volksrepubliek China in 1949, werd het gebied in 1955 gereorganiseerd tot de Xinjiang-Oeigoer Autonome Regio. Het bezit grondstoffen, zoals olie, en het is nu voor China een potentieel doorvoergebied voor pijpleidingen voor olie en gas uit Centraal-Azië. Dit verklaart de grote belangstelling van Beijing.

Centraal-Azië/West- of Russisch Turkestan en bewegingen voor autonomie

In de 18de eeuw was het Centraal-Aziatisch gebied het domein van Kazachen, Kirgiezen, Oezbeken en Turkmenen, die onderling verwante *Turkse talen* spreken.⁴ De in huidig Oezbekistan gelegen steden Samarkand, Boekhara en Khiva waren politieke centra die in de 11de eeuw dankzij de invloed van een tolerante islam en Perzië tot grote culturele en wetenschappelijke bloei kwamen. De gloriejijd van de zijderoute (door Turkestan naar China) en beroemde wetenschapslieden als Avicenna (Ibn Sina) zijn daarvan de meest bekende exponenten. De bewoners van dit immense gebied beschouwden zich eenvoudig als moslims, Kirgiezen en Oezbeken. Clans en stammen

waren de belangrijkste verbanden. Voor de komst van de Russen bestond er dus geen echte nationale identiteit.⁵ Voor een deel waren de inwoners nomaden, zoals de Kazachen en Kirgiezen, voor een deel waren ze sedentair, zoals de huidige Oezbeken.

Dit gebied is in de 19de eeuw deel geworden van het Russische tsarenrijk. Het Kazachse verhaal spreekt voor zich zelf. De Kazachen leden in de 18de eeuw zó onder invallen van Dzoengaren, dat zij de hulp inriepen van de Russen. De Russen maakten van dit verzoek op typisch koloniale wijze gebruik om grondgebied te winnen, waarmee hun expansie in Turkestan aanving. In de chaotische periode tussen de zwanezang van tsaristisch Rusland, begin twintigste eeuw, en de komst van het bolsjewisme, zijn er pogingen geweest zich aan de Russische dominantie te onttrekken. Dan komen ook Turken in beeld, zij het slechts marginaal.

In Kazachstan was rond 1905 een beweging voor autonomie ontstaan. Na de Oktoberrevolutie in Rusland in 1917 vormde deze beweging een eigen regering. De overwinning van de bolsjewieken maakte rond 1920 echter een einde aan deze autonomie. De latere *The Soviet Encyclopedia* noemt pan-islamisme en pan-turkisme als ideologische drijfveren van deze Kazachse poging tot autonomie.⁶

In het huidige Oezbekistan werd in 1917 de Voorlopige Regering van Autonom Turkestan opgericht, met als doel Turkestan te verenigen.⁷ De ondergang van deze regering in 1918 als gevolg van bolsjewistische militaire actie leidde tot een guerrilla van lokale moslims tegen de bolsjewieken. De geleerden van deze rebellen werden in 1920 versterkt door de komst van een aanhanger van de Jong-Turkse beweging, Enver Pasja, in de Eerste Wereldoorlog militair bevelhebber in Turkije.

De acties van Enver Pasja in Centraal-Azië vielen samen met de woelige jaren van de overgang van het Ottomaanse rijk naar een seculiere republiek, die op 29 oktober 1923 werd gesticht. Het Turks nationalisme van de leider, Moestafa Kemal Pasja, was niet gebouwd op pan-islamisme en/of pan-turkisme, maar op een gemeenschappelijk burgerschap binnen de grenzen van de Turkse staat. Kemal Pasja had dan ook weinig op met Enver Pasja's ideologisch gedreven avonturisme in Turkestan.⁸ Hierna nam een andere

ideologie de zaken over in het 70 jaar durende tijdperk van sovjetbestuur in Centraal-Azië. De sovjet-communisten pasten daarbij 'ouderwetse' imperialistische principes toe. Het sovjetregime oordeelde dat het Centraal-Aziatisch gebied beter te besturen was door een verdeel-en-heerspolitiek, die resulteerde in vijf Centraal-Aziatische socialistische Sovjetrepublieken. Beloften van Stalin en Lenin tot erkenning van etnische autonomie werden al snel van tafel geveegd.

Leiders van de beweging voor autonomie handhaafden als ballingen politieke activiteiten in Istanboel, Berlijn en Parijs. De houding van de Turkse regeringen tegenover de aanhangers van Turkestan werd echter bepaald door het kemalistische beleid, waardoor pan-turkisme en pan-islamisme marginaal bleven. Daarnaast speelde de relatie met de Sovjetunie een belangrijke rol. Na de Tweede Wereldoorlog verbeterde de situatie geleidelijk weer, culminerend in het eerste internationale Turkestan Congres in Istanboel in december 1990 en de eerste breed-Turkse top in oktober 1992. Het was geen toeval dat deze gebeurtenissen samenvielen met het begin van het einde van het Sovjetrijk.

Turkse reactie op de nieuwe republieken

Waar de republiek Turkije sinds haar oprichting in 1923 de enige onafhankelijke Turkse staat in de wereld was geweest, werd het land na de Wende en de ontbinding van de Sovjetunie plotseling gecon-

'gigantische Turkse wereld', die zich uitstrekte van de Adriatische Zee tot aan de Grote Muur in China.¹⁰

Al snel bleek echter dat Kazachstan en de andere republieken er niets voor voelden de oude heerser Rusland te laten vervangen door een nieuwe dominante macht in een pan-Turks jasje. Het standpunt van president Nazarbajev (daarin gesteund door zijn Oezbeekse collega) tijdens de eerste pan-Turkse top in 1992 was duidelijk. Zijn buitenlands beleid was, en is nog steeds, goede relaties te onderhouden met alle voor Kazachstan belangrijke partners, met als doel een machtsevenwicht te bewaren, waardoor nooit meer een dominante macht zoals Rusland de touwtjes in handen kan nemen. Anderzijds had Kazachstan in het bijzonder ook belang bij goede relaties met Rusland vanwege de eigen grote Russische minderheid. Rusland was verder een nuttige partner bij het tegengaan van radicaal islamisme. Nazarbajev betoogde dan ook dat hij tegen landenconcepten was die waren gebaseerd op religieuze of etnische criteria.¹¹

De Turkse euforie was hoofdzakelijk gebaseerd op de gemeenschappelijke etnische achtergrond, taal en cultuur van Turkije en de Centraal-Aziatische republieken. Deze elementen zijn echter niet voldoende voor de vorming van één nationale identiteit (evenmin voor de vorming van een unie). Doorslaggevend is meestal het bestaan van een gemeenschappelijke geschiedenis. Maar daarvan is geen sprake, zelfs niet ten tijde van het Ottomaanse rijk. Eind jaren '90 was

Turkije vat crisis in Xinjiang ook op als een gelegenheid zijn scherper internationaal profiel te demonstreren

fronteerd met vier gloednieuwe Turkse republieken in Centraal-Azië. Na enige aarzeling leidde dit tot een euforie van Turkse solidariteit in Turkije vanaf 1991-1992.⁹ Deze euforie resulteerde in een reeks onderlinge bezoeken tussen Turkije en de nieuwe republieken, te beginnen met president Özals bezoek aan de Kazachstaanse hoofdstad Alma Ata in 1991 en president Nazarbajevs tegenbezoek aan Ankara in dat zelfde jaar. Turkijes houding hierbij was tweeledig: enerzijds was er een sterk gevoel van culturele, linguïstische en historische verbondenheid met de nieuwe onafhankelijke Turkssprekende volkeren, anderzijds was er sprake van arrogantie, omdat de Turken ervan uitgingen dat de Centraal-Aziatische landen onderontwikkeld waren. Die houding stimuleerde het idee dat Turkije wellicht een leidende rol in de regio zou kunnen spelen, en zelfs als model kon dienen. Het buitenland – vooral de Verenigde Staten, maar ook de EU – moedigde die houding aan. De euforie bereikte zijn hoogtepunt met premier Demirels beruchte toespraak in 1992, waarin hij sprak van een

de aanvankelijke euforie over Turkse solidariteit van de Kaukasus tot Centraal-Azië dan ook voor een belangrijk deel vervangen door een pragmatischer Kaspische strategie, waarin energiebelangen en energie-infrastructuur een grote rol spelen.

Het Turkse buitenlandse beleid: via West-Turkestan naar Oost-Turkestan?

Tijdens de sovjetperiode hielden ballingen en bepaalde groeperingen in Turkije zich actief bezig met de Turkestaanse zaak. Dit gold ook voor de positie van Oeigoerse ballingen en groepen. Net zoals hun West-Turkestaanse broeders zagen zij Turkije als een bron van nationalistische inspiratie en als basis voor hun activiteiten. Hun positie in kemalistisch Turkije was echter meestal marginaal.

Zijn er meer parallellen te trekken tussen Turkijes relatie met het oude West-Turkestan en de Turkse houding jegens de Oeigoeren en Oost-Turkestan? Turkijes relatie met West-Turkestan in de sovjetperiode werd gedicteerd door overwegingen van zowel buitenland-

se als binnenlandse aard. Die overwegingen leidden bij elkaar opgeteld tot grote voorzichtigheid van de Turkse republiek ten aanzien van West-Turkestan en de Sovjetunie. Die zelfde voorzichtigheid is lange tijd ook merkbaar geweest in de opstelling van de Turkse republiek ten aanzien van Oost-Turkestan en China. Zowel in het Turkse buitenlandse als binnenlandse beleid zijn er echter belangrijke veranderingen waarneembaar.

Primair bestaat er nu in Turkije, door de nieuwe banden met de Centraal-Aziatische landen, een groter bewustzijn van het bestaan van 'bloedbroeders' in het trans-Kaspische oosten. Ook de Oeigoeren is het niet ontgaan dat hun burens in het oude West-Turkestan onafhankelijkheid hebben verworven.

In buitenlands-politieke zin moet Turkije rekening houden met de Volksrepubliek China, zoals het dat vroeger moest doen met de Sovjetunie. Maar er zijn ook verschillen. China is in diverse opzichten toegankelijker dan de Sovjetunie destijds. Voordat Erdogan zijn uitspraken had gedaan, had president Abdullah Gül in juni 2009 China en zelfs Urumchi bezocht. De Chinese handel met Turkije is aanzienlijk toegenomen; Turkije importeert veel meer producten uit China dan het exporteert naar dat land. Gül, die tijdens zijn bezoek werd vergezeld door 120 Turkse zakenlieden, zou – om de balans in evenwicht te krijgen – met 1,5 miljard dollar aan contracten zijn teruggekeerd.¹² Erdogans eerste bezoek aan China in 2003, nog voordat hij premier werd, was vooral gemotiveerd door de wens te profiteren van China's nieuwe rol als internationaal economisch groeicentrum.¹³

Desondanks heeft Erdogan in juli 2009 zijn woede op ondiplomatieke wijze geventileerd. De conclusie zou kunnen zijn dat dit een eenmalige zaak was – Erdogan is wel vaker emotioneel uitgebarsten, zoals tegen de Israëliische president Peres tijdens het wereldeconomisch forum in Davos, begin 2009. Hoewel er in beide gevallen sussende geluiden uit Turkije kwamen, lijkt het in de Israëliisch-Turkse relatie echt te wringen. De sussende geluiden ten aanzien van China formuleerde minister van buitenlandse zaken Davutoglu als volgt: Turkije respecteert de territoriale integriteit van China en had niet de bedoeling zich te mengen in interne Chinese aangelegenheden.

Tot zover de buitenlands-politieke aspecten van de vergelijking. Maar zoals in elk land, maar wellicht meer nog in Turkije, zijn de binnenlands-politieke aspecten van groot belang. De seculiere en kemalistische staat Turkije maakt een veranderingsproces door. Politieke islam maar ook etniciteit zijn factoren geworden in de Turkse politiek dankzij de AKP van Erdogan. Mede in het kader van de Turkse ambities betreffende toetreding tot de Europese Unie begint Turkije zijn relatie met de eigen grootste minder-

heid, de Koerdische, langzamerhand te herzien. Dit zou erkenning van de etniciteit binnen Turkije kunnen betekenen – een mooie uitgangspositie voor panislamisme en voor Turkse etniciteit. Erdogan heeft zijn emotionele uitspraken dus niet in het luchtledige gedaan. Het Turkse klimaat en in het bijzonder de Turkse publieke opinie waren er rijp voor.

Inzetten op de mensenrechtenkaart

Er lopen parallellen tussen het Turkse beleid ten aanzien van West-Turkestan en Oost-Turkestan. In beide gevallen wil Turkije zich enerzijds opstellen als een soort beschermer van bloedbroeders en geloofsgenoten, maar anderzijds moet het zich inhouden, omdat die bloedbroeders zich bevinden in het gebied van een grote mogendheid waar Turkije ook andere belangen heeft.

Een opvallend verschil is echter dat Turkije pas echt actief is geworden in de relaties met het gebied van het oude West-Turkestan, toen de heersende grote mogendheid, de Sovjetunie, uiteen was gevallen. Over de Oeigoeren heeft Erdogan zich nu al zeer luid en duidelijk uitgesproken. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de grote interne veranderingen in de republiek sinds het aantreden van een AKP-regering, waardoor politieke islam en etniciteit niet meer ingeperkt worden door de van oudsher strikt geïnterpreteerde kemalistische traditie. Het zal wel niet zo zijn dat Erdogan een spoedig uiteenvallen van de Volksrepubliek China verwacht, en zich daarom zo luid kon uitspreken.

Zou Turkije de crisis in Xinjiang ook opvatten als een gelegenheid om zijn scherper internationaal profiel te demonstreren?¹⁴ Misschien, maar als bruuske grote mogendheid opereren is niet zonder risico. Sporen Erdogans uitlatingen met de recente Turkse stappen vriendschappelijke relaties aan te gaan met zijn burens in het oosten? Bij eerdere Turkse bezoeken aan China werd van Turkse zijde juist benadrukt dat het bestaan van een grote Turkssprekende minderheid een brug zou kunnen vormen in de Turks-Chinese betrekkingen. Je moet echter wel een heel grote draai geven aan Erdogans ondiplomatieke uitlatingen om daarin een positieve boodschap te lezen.¹⁵ De primaire aanleiding is zonder twijfel de door Turken gevoelde en door AKP-beleid mogelijk gemaakte verbondenheid met zowel geloofs- als volksgenoten elders. De Turkse attitude betreffende de Oeigoeren in China komt voort uit dezelfde ontwikkelingen in Turkije, die het nieuwe Turkse buitenlandse beleid jegens zijn nabije oosterburens in West-Turkestan kunnen verklaren, maar het spoort er niet geheel mee.

Hoe moet Turkije nu verder? Oprispingen zijn niet uit te sluiten, gezien de veranderingen in Turkije en Erdogans uitbarstingen. Maar als Turkije aantoon-

baar zijn beleid ten opzichte van eigen minderheden, in het bijzonder de Koerden, verandert (zie bijvoorbeeld de paragrafen over het Turkse minderhedenbeleid in het recente jaarlijkse voortgangsrapport van de Europese Commissie), kan het zich ten aanzien van de positie van de Oeigoeren ook nog anders profileren dan op basis van gepercipieerd pan-turkisme of pan-islamisme. Inzet van de pan-islamitische kaart kan zelfs riskant zijn in een tijd waarin Al-Qaida China heeft opgenomen in de groep van vijanden van de islam. Maar de *mensenrechtenkaart* – zoals de EU die zelf inzet – zou voor een kandidaat-lidstaat van de EU een passend instrument zijn. Het is de goede verstaander dan wel duidelijk waarom juist Turkije bezorgd is over de Oeigoeren, maar daar staat geen verbod op. Turkije zou op deze wijze een verband kunnen leggen tussen zijn op de aansluiting bij de EU gerichte beleid, dat positieve interne veranderingen brengt, onder meer inzake de behandeling van eigen etnische minderheden, en zijn externe beleid.

Hoe dan ook, het is aannemelijk dat de problematiek van de Oeigoeren niet zomaar van de agenda van de Turks-Chinese betrekkingen zal verdwijnen. Een extra dimensie in het nieuwe buitenlandse beleid zou kunnen zijn Turkse republieken in Centraal-Azië te betrekken bij het beleid jegens de Oeigoeren. Zowel in Kazachstan als Kirgizstan wonen Oeigoeren, in Kazachstan zelfs 350.000. In Xinjiang woont ook een grote Kazachse minderheid. De huidige Kazachstaanse premier, Massimov, behoort tot de Oeigoerse minderheid in zijn land. Kazachstan heeft in de 20ste eeuw aan den lijve ondervonden hoe het is om minderheid te worden in eigen land. De Kazachstaanse regering ondersteunt echter als lid van de *Shanghai Cooperation Organisation* de strijd tegen de 'three evils'. Het is jammer voor de Oeigoeren dat hun zaak al deze 'kwaden' lijkt te herbergen, jammer omdat hun terechte klachten erdoor worden overschaduwd.

Noten

- 1 In dit artikel zal voor dit gebied de term 'Turkestan' worden gebruikt.
- 2 Zie o.a. Susanne Kamerling, 'China, terrorisme en de Oeigoeren', in: *Geografie*, februari 2009.
- 3 Beijing beschouwt de uit China verbannen Oeigoerse zakenvrouw Rebiya Kadeer, de in Washington gevestigde leider van het World Uyghur Congress (WUC), als rebellenleider en terrorist. Het WUC zou echter een gematigde agenda hebben, waarvan mensenrechten, democratie en zelfbeschikking de voornaamste bestanddelen zijn. Zie: Yitzhak Shichor, 'The Uyghurs and China: lost and found nation', in: *Open democracy news analysis* (<http://www.opendemocracy.net>), 6 juli 2009.
- 4 In het Engels bestaat onderscheid tussen 'Turkish' als het Turkije alleen betreft, en 'Turkic' als het bredere begrip van Turkse taal en etniciteit wordt aangeduid.
- 5 Pinar Akçali, 'Turkestan reconsidered: post-Soviet dilemmas', in: Ertan Efeçil (red.), *Geopolitics of Central Asia in the post-Cold War era*, Haarlem, 2002, blz. 427-428.

- 6 A. Ahat Andican, *Turkestan Struggle Abroad*, Haarlem, 2007 (oorspronkelijk uitgegeven in de Turkse taal, 2003), blz. 53. Over de autonomiebeweging, Alash Orda, zie ook Charles van der Leeuw, *Kazakhstan: a quest for statehood*, Almaty: Caspian Publishing House, 2006.
- 7 Akçali, a.w. noot 5, blz. 412.
- 8 Mustafa Aydin, *Turkish Foreign Policy*, Ankara, 2004, blz. 35; Philip Robins, *Suits and Uniforms, Turkish Foreign Policy since the Cold War*, Seattle, 2003, blz. 272.
- 9 Robins, a.w. noot 8, blz. 271 e.v.
- 10 *Ibid.*, blz. 280.
- 11 *Ibid.*, blz. 286.
- 12 'La Question Ouigoure', in: *Le Temps*, 11 augustus 2009; 'Pourquoi la Turquie soutient les Ouigours', in: *Le Point*, 17 juli 2009.
- 13 Yitzhak Shichor, 'Ethno-Diplomacy: The Uyghur hitch in Sino-Turkish relations', *Policy Studies* 53, *East-West Center*, Honolulu, 2009, blz. 1, 2.
- 14 Chris Zambelis, 'Xinjiang crackdown and changing perceptions of China in the Islamic World?', in: *China Brief*, The Jamestown Foundation, issue 16, 5 augustus 2009, blz. 6; Barçin Yinanç, 'US will use the Uighur card against China, expert says', in: *HürriyetDaily News.com*, 17 juli 2009, blz. 1, 2.
- 15 Zie ook Morton Abramowitz & Henri J. Barkey, 'Turkey's Transformers', in: *Foreign Affairs*, november/december 2009, blz. 126, 127, in het bijzonder over het gebruik van het woord genocide door Erdogan en de merkwaardige draai die sommige Turkse overheidsfunctionarissen kennelijk aan Erdogans uitspraken gaven.

Drs Klaas van der Tempel is senior wetenschappelijk medewerker bij *Clingendael Asia Studies* (CAS) en het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Zal Obama breken met het Palestina-beleid van zijn voorganger?

Zal president Obama de moed hebben Israël te dwingen akkoord te gaan met een gelijkwaardige staat voor de Palestijnen op de bezette gebieden? Dat is de belangrijkste vraag ten aanzien van het Amerikaanse beleid tegenover Israël. In dit artikel, dat ingaat op het Amerikaanse beleid met betrekking tot de Palestijnen, staat de eventuele bereidheid van Obama om de huidige blokkade van Hamas op te heffen centraal. Algemeen wordt erkend dat het door het Westen gesteunde Fatah-berwind uiterst zwak is. Velen menen daarom dat alleen een eenheidsregering van Fatah en Hamas voldoende steun onder de Palestijnse bevolking zal hebben om een vredesakkoord te sluiten en te garanderen dat het ook wordt nageleefd.

Het huidige Amerikaanse Palestina-beleid kreeg vorm na de dood van de Palestijnse leider Arafat. President Bush stond vijandig tegenover Arafat; Washington had meer vertrouwen in de aarzelende tweede man van Fatah, Abbas. Het probeerde tevergeefs de macht van Arafat in te perken door Abbas als minister-president naar voren te schuiven. Na de dood van Arafat in 2004 werd Abbas alsnog tot zijn opvolger gekozen. Toen begon de huidige intensieve en directe Amerikaanse betrokkenheid bij het Palestijnse bestuur.

In maart 2005 werd een 'U.S. Security Coordinator for the Israel-Palestinian Authority' (USSC) aangesteld (en gevestigd in Tel Aviv), in de figuur van generaal Keith Dayton; hij moest ervoor zorgen dat Abbas zich – in tegenstelling tot Arafat – zou inzetten voor de strijd tegen Hamas en voor beëindiging van het gewapend verzet tegen de Israëlische bezetting. Daytons contract is intussen door president Obama met twee jaar verlengd. Dayton sprak onlangs voor het eerst op een publieke bijeenkomst over zijn werk.¹ 'We werken op een dagelijkse basis met zowel de Israëliërs als de Palestijnen. Misschien is het belangrijkste wel dat we in de regio verblijven. *We do not parachute in for a few days and then go home.*'

Daytons plannen werden al kort na zijn aantreden verstoord. De regering-Bush en haar Europese bondgenoten meenden dat de positie van president Abbas zou worden versterkt en gelegitimeerd door in Palestina parlementsverkiezingen te houden. Hamas won die verkiezingen met grote overmacht. De westerse landen besloten daarop de door Hamas voorgestelde eenheidsregering van Hamas en Fatah te boycotten. Ook toen

een jaar later, na bemiddeling door Saoedi-Arabië, deze coalitieregering alsnog aantrad, weigerde Washington in te gaan op het dringende verzoek van president Abbas deze Palestijnse regering te accepteren.

Al deze tijd lag de enorme westerse financiële steun aan de Palestijnse regering stil; anderhalf jaar lang kregen 135.000 Palestijnse ambtenaren, militairen, het medisch en onderwijspersoneel géén salaris. In deze periode werden onder Amerikaanse regie uit Egypte grote hoeveelheden wapens aangevoerd naar Gaza, het hartland van Hamas. Toen het in maart 2007 in Gaza tot een confrontatie kwam, vielen deze wapens in handen van Hamas.² Dayton begreep waarom het Palestijnse leger had geweigerd de strijd met Hamas aan te gaan: 'those guys hadn't been paid for sixteen months.'

Pas toen Abbas na de breuk met Hamas buiten het Palestijnse parlement om een 'noodregering' op de Westelijke Jordaanoever had gevormd die door het Westen als de Palestijnse regering werd erkend, kon Dayton beginnen met zijn belangrijkste taak, namelijk 'om de Palestijnen bij de wederopbouw van hun strijdkrachten te helpen, opdat de Israëlische zorgen over de aard en mogelijkheden van de Palestijnse veiligheidsdiensten worden weggenomen'.

Dayton slaagde er niet in vat te krijgen op de vele veiligheidsdiensten en gewapende milities van Fatah die onder Arafat waren gevormd. Deze diensten hadden 80.000 mensen op de loonlijst; daarvan was naar schatting de helft in actieve dienst. Onder Amerikaanse druk ontsloeg Abbas er 30.000, waarvan 7.000 wegens verdenking van betrokkenheid bij verzetsdaden tegen Israël. Deze gewapende Fatahverbanden bestaan nog steeds en de Fatah-regering heeft nog steeds weinig over hen te vertellen. Een extreem voorbeeld vormen de *Al Aqsa* Brigades in Gaza, een Fatah-eenheid die samen met Hamas de raketten op Israël afvuurde.

Dayton zet thans een eigen Palestijns leger van voorlopig 5.000 man op, dat in nauwe samenwerking met Israël in Jordanië wordt opgeleid. De rekruten bestaan voor 70% uit tweede- of derde-generatie in Jordanië geboren en opgegroeide Palestijnen. 'Elke rekrut wordt door de Amerikaanse inlichtingendienst CIA doorgelicht, dan door Shin Bet, de binnenlandse inlichtingendienst van Israël, en dan door de super-effi-



ciënte inlichtingendienst van Jordanië,' aldus Dayton. Tot de opleiding behoort ook een 'senior leadership training', waar de rekruten onder meer leren 'hoe ze over de hedendaagse problemen moeten denken'.

Dit 'Dayton-leger', bewapend vanuit Egypte en Jordanië, is thans actief in de Palestijnse steden Jenin, Nablus, Bethlehem, Ramallah en in delen van Hebron. Dayton spreekt over 'veiligheidsoperaties op de hele Westbank, waarbij verrassend goed wordt samengewerkt met het Israëlische leger. [...] Daarbij werden gewapende bendes opgerold, illegale militias ontmanteld en illegale Hamas-activiteiten beëindigd.' Aanhangers van Hamas en andere tegenstanders van de Fatah-regering werden opgepakt of soms gedood. Daarnaast worden, dankzij speciale wetgeving, de bankrekeningen, ondernemingen en woningen van verdachte Hamas-aanhangers geconfisqueerd en met Hamas verbonden liefdadige instellingen gesloten. Om de twee weken wordt met Israëlische officieren vergaderd om informatie uit te wisselen en de activiteiten te coördineren. Volgens Dayton kon Israël een groot deel van zijn actieve leger op de Westbank in de Gaza-oorlog inzetten dankzij dit nieuwe Palestijnse leger.³

Het Amerikaanse tijdschrift *Foreign Policy* waarschuwt echter voor grote problemen in de toekomst.⁴ Wat gebeurt er als Hamas de voor 2010 voorziene verkiezingen wint, net als in 2006? Wat gebeurt er als er een eenheidsregering van Hamas en Fatah wordt gevormd, 'iets wat de meeste mensen noodzakelijk achten om tot serieuze onderhandelingen met Israël te komen'? Zal het Dayton-leger dan doorgaan met de vervolging van Hamas om het machtsmonopolie van Fatah op de Westbank te handhaven? Of zal ook Hamas zeggenschap krijgen over Daytons leger?

Formeel is het doel van het Dayton-project om 'de Palestijnen te helpen een toekomstige staat op te bou-

wen', en daartoe wil Dayton ook het Palestijnse bestuur herstructureren. Hij spreekt van 'a state in the making' en zegt over de Palestijnen: 'We're trying to build their capacity to govern themselves.'⁵ Zijn optreden leidt echter tot wrevel bij de Fatah-regering. Zo zou minister-president Fayyad vijf maanden lang (tot oktober jl.) hebben geweigerd met Dayton te spreken. Een Palestijnse minister klaagde tegenover *Foreign Affairs* over het feit dat voor het Dayton-leger bijna evenveel uitgaven zijn begroot als het totale budget van de Palestijnse regering bedraagt.

Publieke opinie

Net als in Irak en Afghanistan proberen de Amerikanen ook in Palestina hun doel vooral met geweld te bereiken en hebben ze minder oog voor het winnen van steun van de bevolking. Alleen al het brodeloos maken van 30.000 gezinnen door inkrimping van de veiligheidsdiensten was een schok voor de Palestijnen, waar uitgebreide families vaak van één inkomen moeten leven. De wapentransporten uit Egypte en Jordanië, begeleid door het Israëlische leger, de grote Amerikaanse invloed op het regeringsbeleid en de voortdurende steunbetuigingen uit Israël en Amerika voor het beleid van Abbas – dat alles wekte bij een groot deel van de bevolking wrevel op. Velen zien met lede ogen hoe het Dayton-leger zijn wapens richt op mede-Palestijnen in plaats van de strijd met de bezetter aan te binden.

Ook veel aanhangers van Fatah zien Abbas als een Amerikaanse stroman en zijn regering als een Amerikaans-Israëliësch project. Fatah bestaat vanouds uit verscheidene fracties, die het onderling oneens zijn over de te volgen koers, en Abbas vertegenwoordigt slechts een van deze fracties. De positie van Abbas is ook zwak doordat zijn regering niet gebaseerd is op een parlementair mandaat en doordat het mandaat

voor zijn presidentschap al een jaar geleden, in januari 2009, is afgelopen. Het was daarom een gewaagd experiment om door het organiseren van een Fatah-congres (augustus 2009) te proberen de positie van Abbas te versterken.

Tijdens dit congres werd geen enkel probleem van Fatah opgelost. Als gevolg van de felle botsingen tussen de fracties moest het congres zelfs van de geplande drie tot acht dagen worden verlengd. Dat de beweging niet desintegreerde, kwam waarschijnlijk mede doordat de groep rond Abbas uiteindelijk zelf de afgevaardigden naar het congres had aangewezen. Maar dat kon niet voorkomen dat er een duidelijke verharding is opgetreden in het standpunt van Fatah, waardoor het dichter aanschoof bij de politiek die Hamas voorstaat. Nieuwe onderhandelingen met Israël worden pas mogelijk indien er een eind is gekomen aan de uitbreiding van de nederzettingen en Israël zich uit alle Palestijnse steden heeft teruggetrokken. Hervatting van de gewapende strijd tegen Israël blijft een optie en de *Al-Aqsa* Brigades, die op de Amerikaanse en Europese lijst van terroristische organisaties staan, worden de officiële gewapende vleugel van Fatah.⁶

Niet alleen Hamas, maar ook Fatah roept in haar Handvest op tot vernietiging van Israël

Sinds het Fatah-congres is de positie van Abbas verder verzwakt, mede doordat hij aanvankelijk onder grote Amerikaanse druk het Goldstone-rapport over de Gaza-oorlog afkeurde. De correspondent van *NRC Handelsblad* concludeerde: 'Het gezag van Abbas is tanende...zijn positie begint onmogelijk te worden. Gesteund door de Verenigde Staten en Israël, gefrustreerd en vernederd door diezelfde partijen.'⁷

Eenzijdig westers beeld

Maar het westen blijft Hamas als partner in een eenheidsregering afwijzen. Internationale denktanks als *The International Crisis Group* en *The Council on Foreign Relations* wijzen echter al jarenlang op een grote verandering in het denken van Hamas. Er zijn ongetwijfeld fundamentalisten met verfoeilijke opvattingen binnen Hamas, maar de pragmatici hebben nu duidelijk de overhand. De deelname aan de verkiezingen in 2005 en 2006 heeft voor Hamas een breuk met haar verleden betekend. Hamas heeft de Oslo-akkoorden met Israël altijd afgewezen; nu ging ze participeren in de door Oslo ingestelde bestuurslichamen. Het Westen heeft deze vérgaande beleidswijziging echter niet willen zien.

In de westerse media wordt voortdurend benadrukt dat Hamas in haar Handvest oproept tot de vernietiging van Israël, maar systematisch wordt verzwegen dat die oproep óók in het Handvest van Fatah voor-

komt. Door het ijveren van Amerikaanse zionistische organisaties werden eind 2007 in het Amerikaanse Congres resoluties ingediend waarin Abbas werd gevraagd 'de tien artikelen in het Fatah Handvest te schrappen waarin wordt opgeroepen tot de vernietiging van Israël'. Toen Israëlische woordvoerders de kwestie 'irrelevant' en de actie 'misplaatst' noemden, verdween de kwestie in de doofpot.⁸ Op het recente congres van Fatah werd echter nogmaals besloten de passages over de vernietiging van Israël *niet* uit het Handvest te verwijderen.⁹

Daarnaast wordt Hamas verweten dat ze weigert Israël te erkennen. Maar ook Fatah weigert, net als de meeste Arabische landen, Israël te erkennen. De vooraanstaande adviseur van Abbas, Dahlan, verklaarde op 16 maart 2009 voor de Palestijnse televisie: 'We vragen Hamas Israël niet te erkennen, want ook Fatah erkent Israël nog steeds niet.' Op 15 juli 2009 verklaarde een ander vooraanstaand lid van Fatah, Rafik Natsheh: 'We vragen andere facties niet om Israël te erkennen, want ook wij in Fatah hebben Israël nooit erkend.' Zelfs Abbas verklaarde op 3 oktober 2006 in een tv-interview: 'Er is geen noodzaak voor Hamas,

of voor Fatah of het Volksfront om Israël te erkennen. [...] Alleen de PLO erkende in 1993 Israël toen Israël de PLO erkende.'¹⁰

Hamas wordt verweten dat het de met Israël gemaakte afspraken over het vredesproces niet accepteert, maar nu blijkt dat ook Fatah deze afspraken tussen de PLO en Israël niet erkent. Ook ten aanzien van het afzweren van geweld tegen Israël lijkt er na het laatste Fatah-congres weinig verschil tussen de standpunten van Hamas en Fatah te zijn.

In de westerse media wordt Hamas gepresenteerd als nauwe bondgenoot van het streng sji'itische Iran. Maar het grootste deel van de financiële steun voor Hamas komt niet uit Iran, maar uit soennitische landen, zoals Saoedi-Arabië en de andere Golfstaten. Ondanks herhaalde Amerikaanse protesten tolereert de regering van Saoedi-Arabië nog steeds dat plaatselijke Hamas-steuncomité's grote bedragen bijeenbrengen. Op 11 september 2007 verklaarde de Amerikaanse *Undersecretary of the Treasury for Terrorism and Financial Intelligence*, Stuart Levey: 'If I could somehow snap my fingers and cut off the funding from one country, it would be Saudi Arabia.' In april 2008 voegde hij eraan toe dat 'uit Saudi-Arabië nog steeds meer geld naar soennitische terreurorganisaties en de Taliban gaat dan uit enig ander land in de wereld'.¹¹

Ook een andere bondgenoot van Washington, Qatar, gaat door met de financiering van Hamas. Het

Washington Institute for Near East Policy meldde: 'De steun van Qatar aan Hamas is officieel regeringsbeleid. Qatar staat toe dat Hamas officiële kantoren in het land opent om fondsen te werven via liefdadige instellingen en via grote televisieacties. De laatste jaren is de steun voor Hamas dramatisch toegenomen.'¹²

Hamas in de westerse media

Hamas wordt in de westerse media voortdurend beschreven als een radicaal-islamitische beweging, in tegenstelling tot het 'seculiere' Fatah. Maar ook de grondwet van de Fatah-staat bepaalt dat de islam de staatsreligie is (art. 5) en de sharia een belangrijke bron van wetgeving (art. 7).

Pas de laatste tijd dringt in de westerse media iets door van de harde opstelling van Hamas tegenover aanhangers van de fundamentalistische islam. In augustus jl. kwam het zelfs tot een gewapend treffen, waarbij tientallen doden vielen. Deze fundamentalistische organisaties terroriseren al jarenlang de kleine christelijke gemeenschap in Gaza, terwijl Hamas zich openlijk uitsprekt voor behoud van de 'historische islamitisch-christelijke verbondenheid' in Palestina. Tot woede van de fundamentalisten besloot Hamas in 2006 een christen op te nemen in haar parlamentsfractie en een christelijke minister in haar regering. Bethlehem, de meest christelijke stad van Palestina, kreeg een christen-Hamas-coalitie als bestuurd toen vooraanstaande christenen besloten met Hamas te gaan samenwerken. Hamas won ook de verkiezingen in de Palestijnse 'hoofdstad' Ramallah; daar benoemde Hamas voor het eerst in een grote plaats in Palestina een vrouw tot burgemeester. Ook zij was een christen.

Ook op het punt van onderhandelingen met Israël is het standpunt van Hamas steeds gematigder geworden. Al jaren geleden heeft Hamas verklaard geen bezwaar te hebben tegen onderhandelingen door president Abbas met Israël, mits het onderhandelingsresultaat in een referendum aan de Palestijnse bevolking wordt voorgelegd. Ook het recente congres van Fatah stelde deze eis. Hamas zegde toe zich bij de uitslag neer te zullen leggen.

Hamas-leider Meshaal herhaalde in een recent interview met de *Wall Street Journal* dat Hamas akkoord gaat met een Palestijnse staat naast Israël conform de internationaal erkende grenzen: 'We along with other Palestinian factions in consensus agreed upon accepting a Palestinian state on the 1967 lines.'¹³ Hamas accepteert daarmee een staat op slechts 22% van het historische Palestina. Daarnaast eist Hamas de terugkeer van de vluchtelingen en Oost-Jeruzalem als hoofdstad. Ook hierbij zit Hamas op één lijn met Fatah en met het vredesplan van de Arabische landen.

Toekomst

De grote vraag is nu dus of president Obama een eind zal maken aan de boycot van Hamas om het vredesproces nieuw leven in te blazen. Opvallend is dat Obama op 4 juni 2009 in Kaïro verzoenende woorden sprak over Hamas. Hij sprak niet meer over 'terroristen', erkende de grote steun van de Palestijnse bevolking voor Hamas en nodigde Hamas uit 'to play a role' in de toekomst van Palestina. Kort daarop riep oud-president Carter tijdens een gezamenlijke persconferentie met Hamas-leider Hanyeh president Obama op Hamas te verwijderen van de terrorisme-lijst. Volgens Hamas overhandigde Carter hun een brief 'that aims to open dialogue between Hamas and the U.S.'¹⁴ Diverse bronnen melden inmiddels 'low level talks' van Amerikaanse politici met Hamas. Na besprekingen van de hoge Amerikaanse diplomaat Pickering met Hamas, meldde de *Wall Street Journal* dat 'the meeting took place in the context of Obama administration efforts to reach out to forces in the Middle East.'¹⁵

Ook bij Amerika's bondgenoten in Europa komt de discussie op gang. In april 2009 vond in het Britse Lagerhuis een video-conferentie plaats met Hamas-leider Meshaal. Daarop riep de *all-party* commissie buitenlandse zaken van het Lagerhuis de Britse regering op met Hamas te gaan praten, omdat bewezen was dat de boycot contra-productief is. Volgens Hamas zijn er de laatste tijd ook besprekingen geweest met vertegenwoordigers van zowel de Franse, Duitse, Zwitserse als de Noorse regering.

Noten

- ¹ Voor de uitspraken van Dayton zie lezing voor het *Washington Institute for Near East Policy*, 7 mei 2009; en de rede van Dayton voor het *House Foreign Affairs Middle East and South Asia Sub-Committee*, 23 mei 2007.
- ² *Vanity Fair*, april 2008; Sietse Bosgra & Paul Aarts, 'Praten met Hamas', in: *Internationale Spectator*, april 2008, blz. 232-236.
- ³ Interview in *The New York Jewish Week*, 20 mei 2009.
- ⁴ *Foreign Policy*, 26 juni 2009.
- ⁵ *Haaretz*, 9 augustus 2008.
- ⁶ www.washingtoninstitute.org/templateCo5.php?CID=3106
- ⁷ *NRC Handelsblad*, 13 november 2009.
- ⁸ House Resolution 578, Senate Resolution 499, zie: www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=hr110-758
- ⁹ www.washingtoninstitute.org (zie noot 6).
- ¹⁰ www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3313380,00.html; videotape van het interview op: http://israelmatzav.blogspot.com/2009_04_01_archive.html
- ¹¹ Congressional Research Service, 'Saudi Arabia: background and U.S. relations', april 2009.
- ¹² 'Qatar Challenges Washington on Hamas', 2 februari 2009.
- ¹³ *Wall Street Journal*, 31 juli 2009.
- ¹⁴ *World Net Daily*, 10 juli 2009.
- ¹⁵ *Wall Street Journal*, 16 juni 2009; zie ook: *Foreign Policy*, 25 juni 2009.

Sietse Bosgra was jarenlang actief betrokken bij de ondersteuning van de anti-apartheidsstrijd in Zuid-Afrika.

Gevolgen van nucleaire ontwapening voor gedrag van proliferatoren

Al verscheidene malen hebben internationale deskundigen de Verenigde Staten opgeroepen een leidende rol te spelen in algehele nucleaire ontwapening. De vraag is of de voorgestelde maatregelen in verband met mondiale nucleaire ontwapening een direct of indirect gevolg zullen hebben voor de houding van aspirant nucleaire proliferatoren. Als we een blik werpen op de geschiedenis van nucleaire proliferatie na het einde van de Koude Oorlog, zien we dat regionale veiligheidsbedreigingen en het afschrikken van een conventionele aanval door een militaire supermogendheid (de Verenigde Staten) grotere oorzaken zijn van verspreiding van kernwapens dan het kernwapenarsenaal van de Verenigde Staten als zodanig.

Een nieuwe 'START' voor nucleaire ontwapening?

Sinds het einde van de Koude Oorlog, en vooral in de nasleep van de terroristische aanvallen op de Verenigde Staten van 11 september 2001, zijn twee bedreigingen meer dan ooit aanwezig in het Amerikaanse veiligheidsdebat: het ontstaan van nieuwe kernwapenmogendheden, die hun nucleair arsenaal aangrijpen om hun vijanden te bedreigen en/of te streven naar regionale hegemonie; en de verwerving en het gebruik van een kernwapen door niet-statelijke actoren. Bovendien zorgt de alom groeiende vraag naar kernenergie ('nucleaire renaissance') voor toenemende verspreiding van de infrastructuur die nodig is voor de aanmaak van nucleaire splijtstoffen – wat het terroristen gemakkelijker maakt nucleaire materialen voor de ontwikkeling van een kernwapen te verwerven.

Deze bedreigingen en het wegvallen van de vroegere rivaliteit tussen Amerika en Rusland hebben niet alleen geleid tot een oproep van internationale experts aan de Verenigde Staten om een leidende rol te spelen in mondiale nucleaire ontwapening, maar ook tot een drastische herziening van de Amerikaanse houding ten opzichte van kernwapens. De meeste invloed hebben ongetwijfeld twee opiniestukken in de *Wall Street Journal* uit 2007 en 2008 gehad.¹ Daarin benadrukten vier voormalige toppolitici (de ministers van buitenlandse zaken George Shultz en Henry Kissinger; minister van defensie William Perry; en senator Sam Nunn) de noodzaak tot een kernwapenvrije wereld te komen.

De visie die dit kwartet vooropstelde, omvat onder meer de volgende stappen: het terugschroeven van de waarschuwniveaus ('hair-trigger-alert') en het verhogen van de waarschuwingstijd; een verregaande vermindering van het kernwapenarsenaal (zowel tactische als strategische kernwapens); versnelde ratificatie van het Kernstopverdrag (*Comprehensive Test Ban Treaty*) door de vereiste lidstaten (waaronder ook de Verenigde Staten en China); stopzetting over de hele wereld van de productie van wapengeslacht splijtbaar materiaal; betere beveiliging van kernwapens en nucleair materiaal dat gebruik kan worden voor de aanmaak van kernwapens; verbeteren van het onderhandelingsklimaat met Rusland; en een strengere controle en beveiliging van de volledige nucleaire brandstofcyclus.²

De visie van het kwartet wordt in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk positief onthaald door huidige en voormalige staatsleiders. Zo riep president Obama al herhaaldelijk op tot een 'wereld waarin geen kernwapens meer bestaan'.³ Deze en de volgende generatie staatsleiders hebben een unieke kans 'totale uitbanning van alle kernwapens' tot mondiaal richtsnoer in de strijd tegen kernwapens te maken.

Oorzaken van nucleaire proliferatie

De vraag is of de voorgestelde maatregelen in verband met nucleaire ontwapening een direct of indirect effect zullen hebben op het gedrag van aspirant-proliferatoren. Zowel voormalig minister van defensie Harold Brown als ex-CIA baas John Deutch gaat ervan uit dat verregaande inkrimping van het kernwapenarsenaal van de Verenigde Staten niet noodzakelijk 'een substantiële vooruitgang mee zal brengen in de strijd tegen nucleaire proliferatie'.⁴ De geschiedenis van proliferatie na het einde van de Koude Oorlog heeft uitgewezen dat *regionale veiligheidsbedreigingen en afschrikking van een conventionele aanval door een militaire supermogendheid* (de Verenigde Staten) grotere oorzaken zijn van nucleaire proliferatie dan de feitelijke omvang van het Amerikaanse kernwapenarsenaal.⁵

De drijfveren om een kernwapen te verwerven variëren uiteraard, afhankelijk van de staat of andere verwerver in kwestie. Zo worden terroristen voornamelijk gedreven door de materiële én psychologi-



sche schade die een kernwapen of een 'dirty bomb' kan aanrichten. Staten daarentegen worden gedreven door een complexe mengeling van factoren, waaronder de perceptie dat het bezit van kernwapens hun internationaal en nationaal *prestige* of hun onderhandelingspositie zal verbeteren. Eén van de bekendste voorbeelden van deze perceptie was het naoorlogse Frankrijk van Charles de Gaulle. Voor De Gaulle was een atoombom het symbool van de Franse onafhankelijkheid en noodzakelijk voor Frankrijk om als een grote mogendheid, een soort 'derde macht' naast de Sovjetunie en de Verenigde Staten, beschouwd te worden. In een brief aan president Eisenhower in 1959 schreef De Gaulle⁶: 'A France without world responsibility would be unworthy of herself, especially in the eyes of Frenchmen. It's for this reason that she disapproves of NATO, which denies her a share in decision-making and which is confined to Europe. It is for this reason too that she intends to provide herself with an atomic armament. Only in this way can our defence and foreign policy be independent, which we prize above everything else.'⁷

De overheersende factor is echter vaak de overtuiging of perceptie dat het bezit van een kernwapen de nationale *veiligheid* zal verbeteren. Deze redenering kan verscheidene vormen aannemen: het afschrikken van een conventionele of nucleaire aanval van een militaire supermogendheid of het bedreigen van regionale vijanden en overheersen van een regio.⁸ Zo was de Pakistaanse

kernwapentest in 1998 in hoofdzaak gebaseerd op de perceptie dat India een bedreiging vormde.⁹

De echte reden achter het Noord-Koreaanse nucleaire wapenprogramma mag dan onduidelijk zijn, het staat zo goed als vast dat het afschrikken van een conventionele aanval door de Verenigde Staten een van de drijfveren is van Pyongyangs streven naar een kernwapen. Bovendien is een kernwapen voor Noord-Korea de ideale pasmunt voor het verkrijgen van meer economische bijstand, het aanknopen van bilaterale gesprekken met de Verenigde Staten en een verhoogde actieradius in Noordoost-Azië. De gepercipieerde noodzaak om de Amerikanen af te schrikken werd nog versterkt nadat de Verenigde Staten, nog vóór de invasie van Irak in 2003, Noord-Korea hadden bestempeld als behorend tot de 'Axis of Evil'.

In Iran, ten slotte, vond het civiele nucleaire programma zijn oorsprong in de jaren '60 en werd het in de jaren '80 – toen Iran in een oorlog verwickeld was met Irak, waarbij ook chemische wapens werden ingezet – geïntensifieerd. Iran wordt gedreven door regionale spanningen, prestigedrang, de aanwezigheid van Israëliëse kernwapens en een massale conventionele militaire aanwezigheid van de Verenigde Staten in de regio, inclusief de vrees dat de Amerikaanse militaire capaciteit ingezet zal worden voor omverwerping van het Iraanse regime. Gegeven deze situatie is dan ook niemand verbaasd dat Iran mogelijk streeft naar verwerving van kernwapens.¹⁰

Amerikaanse bereidheid tot omverwerping vijandige regimes

Vergeleken met het potentieel gebruik van het nucleair arsenaal, staan de Verenigde Staten veel laagdrempeliger tegenover het inzetten van hun conventionele slagkracht in het omverwerpen van vijandelijke regimes. Juist dat is wat potentiële nucleaire proliferatoren, zoals Iran, maar al te goed beseffen.¹¹ De Amerikaanse bereidheid conventionele wapens in te zetten, alsmede de bijna-wetmatigheid dat Washington géén staten aanvalt die kernwapens bezitten (en dus soms wel staten aanvalt die géén kernwapens bezitten), heeft waarschijnlijk bijgedragen tot een aantal gevallen van nucleaire proliferatie in de post-Koude Oorlogperiode.

Als we bijvoorbeeld kijken naar de incongruentie tussen de door de Amerikanen geleide invasie in Irak (2003) en het niet bereid zijn het Noord-Koreaanse regime met geweld omver te werpen, dan kan men daaruit concluderen dat om 's werelds sterkste militaire macht af te schrikken, men als vijand maar beter over kernwapens kan beschikken. Hoewel Noord-Korea tot 2006 nog geen kernwapens had getest, gingen de

zijn op het gevaar en de dieperliggende oorzaken van nucleaire proliferatie.

Toegevoegde waarde vérgaande nucleaire ontwapening

Betekent dit nu dat het idee van een kernwapenvrije wereld in de praktijk geen enkele toegevoegde waarde heeft in de strijd tegen nucleaire proliferatie? Het Nucleair Non-Proliferatie Verdrag, het sluitstuk van het huidige nucleair non-proliferatieregime, is zowel een non-proliferatie- als ontwapeningsverdrag. De koppeling van beide elementen is via dit verdrag dus institutioneel – juridisch – verankerd. Het achterliggend principe is dat proliferatie op termijn alleen tegen te houden is wanneer geen enkel land nog over kernwapens beschikt. Reductie van de opgestelde Amerikaanse kernwapens tot zo'n duizend, bij voorkeur tezamen met vermindering van het aantal Russische kernwapens en een drastische vermindering van de kernwapenarsenalen, zijn te rechtvaardigen middelen om de kans op een ongemachtigde lancering of een lancering per ongeluk te verkleinen. Maar net zoals het van kracht worden van het

Afschrikking van een conventionele aanval door de Verenigde Staten is een drijfveer van Pyongyangs streven naar een kernwapen

Amerikaanse veiligheidsdiensten ervan uit dat Noord-Korea toen al een of twee kernwapens bezat.¹²

Deze voorbeelden tonen aan dat de omvang van het nucleaire arsenaal van de Verenigde Staten slechts een kleine invloed heeft op de post-Koude Oorloggevallen van nucleaire proliferatie, zeker als men dit afweegt tegen de *impact* van regionale veiligheidsbedreigingen en de vrees voor een conventionele aanval door de Verenigde Staten als oorzaken van nucleaire proliferatie. De Amerikaanse kernwapens zijn, met andere woorden, eerder een excuus voor, dan een oorzaak van nucleaire proliferatie. Een vérgaande inkrimping van het eigen kernwapenarsenaal kan dan wel het excuus tot proliferatie wegnemen, het heeft weinig effect op de echte oorzaken ervan.

Men zou hieruit kunnen concluderen dat de maatregelen die men voorstelt in het kader van een kernwapenvrije wereld weinig of geen *impact* zullen hebben op het gedrag van potentiële kernwapenstaten. Het gebruiken van de zwakke relatie tussen nucleaire proliferatie en de Amerikaanse atoomwapens als legitimering om van de Verenigde Staten een grotere inspanning te vragen op het gebied van volledige nucleaire ontwapening, zou dus fout zijn. Er bestaat een groeiende bezorgdheid dat de stappen die de internationale gemeenschap in het kader van nucleaire ontwapening wil ondernemen, géén adequaat antwoord

Kernstopverdrag, zijn dit voornamelijk maatregelen die eerder het excuus tot nucleaire proliferatie kunnen wegnemen dan de ware oorzaken van proliferatie bestrijden – maar daarom niet minder urgent zijn.

Belangrijker is echter dat indien de Amerikanen een leidende rol zouden spelen in nucleaire ontwapening, dit een krachtig signaal zou kunnen zijn om andere staten, inclusief verstrekkers van nucleaire technologie, te overtuigen akkoord te gaan met strengere non-proliferatiemaatregelen.

Een drastische wending in hun eigen nucleaire ontwapeningsbeleid zou bovendien de tanende geloofwaardigheid van de Verenigde Staten in de strijd tegen kernwapens deels kunnen herstellen. Deze geloofwaardigheid is uiterst belangrijk om voortgang te boeken op de non-Proliferatieagenda.¹³ Begin december 2009 verviel het START I-verdrag, terwijl het Kernstopverdrag noch door de Verenigde Staten noch door China is geratificeerd. Het niet onderhandelen over een opvolger voor START I en het uitblijven van ratificatie van het Kernstopverdrag zetten onvermijdelijk de kansen op een geslaagde Herzieningsconferentie van het Non-Proliferatieverdrag in mei 2010 op de helling. Niemand zit te wachten op een fiasco als in 2005, toen de Herzieningsconferentie faliekant mislukte, voornamelijk door de tegenstelling tussen niet-kernwapenstaten en kernwapenstaten.

Ten slotte verminderen een betere beveiliging van bestaande kernwapenarsenalen en strengere internationale controles op verrijking van uranium en heropwerking van gebruikte splijtstof, alsook stopzetting van de productie van wapengeslacht splijtbaar materiaal, de kans op 'lekken' van nucleaire materialen van statelijke naar niet-statelijke actoren.¹⁴

Totale nucleaire ontwapening voorwaarde voor non-proliferatie

Er bestaat dus slechts een zwak oorzakelijk verband tussen de post-Koude Oorlog-gevallen van nucleaire proliferatie en het Amerikaanse kernwapenbeleid, terwijl geleidelijke nucleaire ontwapening van de Verenigde Staten weinig directe *impact* zal hebben op het gedrag van nucleaire proliferatoren. Een aangepast anti-proliferatiebeleid dient dan ook met twee zaken rekening te houden:

Ten *eerste* moet zo'n beleid de intentie hebben de *oorzaken* van nucleaire proliferatie vanaf de wortel aan te pakken. De voornaamste drijfveren van nucleaire proliferatie zijn de overtuiging dat bezit van kernwapens de nationale veiligheid zal verbeteren, het internationale prestige zal verhogen en de onderhandelingspositie zal versterken.

Een mogelijke aanpak bestaat erin de aspirant-proliferator als compensatie voor stopzetting of ontmanteling van zijn kernwapenprogramma economische, financiële of materiële *steunmaatregelen* aan te bieden. Zo is de internationale gemeenschap er in december 2003 in geslaagd Libië te overtuigen zijn programma voor het maken van massavernietigingswapens op te geven in ruil voor de (economische) integratie in de internationale gemeenschap.

Als de belangrijkste reden voor een kernwapenprogramma de overtuiging is dat het de nationale veiligheid kan verbeteren, wat vaak het geval is, kan een meer aangepast beleid erin bestaan voorwaardelijke *veiligheidsgaranties* aan te bieden aan die staten die zich bedreigd voelen in hun nationale veiligheid of het voortbestaan van hun soevereiniteit.

Zowel in Iran als in Noord-Korea is de instabiele veiligheidssituatie in belangrijke mate de drijvende kracht achter hun kernwapenprogramma's. Stopzetting van die programma's kan alleen geschieden, als deze landen ervan overtuigd kunnen worden dat hun nationale veiligheid en soevereiniteit worden gewaarborgd. Impliciet wordt hiermee ook bedoeld dat staatsleiders garanties willen dat hun politiek regime voortgezet kan worden.

Of deze staten, zelfs indien ze akkoord zouden gaan met de aangeboden veiligheidsgaranties, deze garanties ook zien als een waardige compensatie voor afzien van een eigen kernwapencapaciteit, is nog maar de vraag. Wat geldt voor de 'nucleaire paraplu'

in West-Europa, geldt nog niet noodzakelijk in het Midden-Oosten. De Amerikaanse veiligheidsgaranties, die sinds de jaren '50 voor West-Europese staten gelden, zijn voornamelijk gebaseerd op wederzijdse allianties (bijvoorbeeld de NAVO). De afwezigheid van dergelijke allianties – laat staan diplomatieke relaties – met het Midden-Oosten (uitgezonderd Israël) verkleint echter de kans dat de aangeboden veiligheidsgaranties geaccepteerd zullen worden.

De enige manier om het terugschroeven van het kernwapenprogramma mogelijk succesvol te laten verlopen, is die van directe en stapsgewijze diplomatieke onderhandelingen, met toevoeging van positieve steunmaatregelen én diplomatieke inspanningen om regionale conflicten te beëindigen.

Van doorslaggevend belang hierbij is de graad van betrokkenheid van de zg. 'aanbodzijde' te verhogen. Wat zijn de belangen vanuit *hun* perspectief? Wat zijn *hun* eisen? Hoe schatten *zij* de situatie in? Welke oplossingen zien *zij* zelf? De huidige situatie, waarbij een selecte kring van grote mogendheden de voorwaarden vastlegt waaronder diplomatieke onderhandelingen kunnen plaatsvinden, is niet erg effectief. Van enig onvoorwaardelijk 'tweerichtingsverkeer' in de diplomatieke onderhandelingen is thans nog maar weinig sprake. Het beste voorbeeld is ongetwijfeld de mislukte aanpak van de EU-3 ten aanzien van Iran, waarbij de EU-3 de eigen overtuigingskracht overschatte en de drijfveren en eisen van Iran onderschatte.¹⁵

Ten *tweede* mag nucleaire ontwapening niet gezien worden als een doel op zich zelf. Gezien de koppeling tussen nucleaire proliferatie en regionale veiligheidsconflicten is het juist van levensbelang dat nucleaire ontwapening én oplossing van politieke veiligheidsconflicten hand in hand gaan.¹⁶ Nucleaire ontwapening neemt zodoende het excuus weg voor nucleaire proliferatie en tegelijkertijd bestrijdt conflictoplossing de dieperliggende oorzaken ervan.

Concrete stappen in nucleaire ontwapening, zoals reducties van de kernwapenarsenalen, de implementatie van het Kernstopverdrag en universele aanvaarding van het Additionele Protocol dragen elk bij tot een betere politieke dynamiek en een sterkere vertrouwensband tussen kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten.¹⁷ Zodoende kunnen de huidige nucleaire ontwapeningsinitiatieven een krachtig signaal zijn van de kant van de kernwapenmogendheden dat de politieke wil aanwezig is om aan een kernwapenvrije wereld te werken en om vooruitgang te boeken in de strijd tegen nucleaire proliferatie.

De eliminering van alle nucleaire wapens mag dus niét gezien worden als dé oplossing voor nucleaire proliferatie, maar moet als een noodzakelijke voorwaarde worden beschouwd om een gunstig politiek klimaat te scheppen voor nucleaire non-proliferatie.

Alleen als zowel kernbewapening als de oorzaken van nucleaire proliferatie stapsgewijs worden bestreden, kan men significante vooruitgang boeken.

Noten

- 1 George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger & Sam Nunn, 'A World Free of Nuclear Weapons', in: *Wall Street Journal*, januari 2007, blz. A15; en George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger & Sam Nunn, 'Toward a Nuclear Free World', in: *Wall Street Journal*, januari 2008, blz. A13.
- 2 *Ibid.*
- 3 Speech van president Obama in Praag op 5 april 2009: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/
- 4 Harold Brown & John Deutch, 'The Nuclear Disarmament Fantasy', in: *Wall Street Journal*, november 2007, blz. A19. Voor een uitgebreidere argumentatie, zie: Harold Brown, 'New Nuclear Realities', in: *The Washington Quarterly*, vol. 31, nr 1, winter 2007-2008, blz. 7-22.
- 5 Bruce M. Sugden, 'Assessing the Strategic Horizon', in: *The Nonproliferation Review*, vol. 15, nr 3, november 2008, blz. 502-503.
- 6 Raju G.C. Thomas (red.), *The Nuclear Non-Proliferation Regime. Prospects for the 21st Century*, Londen: Macmillan Press Ltd, 1999, blz. 78.
- 7 Charles de Gaulle, *Memoirs of Hope: Renewal and Endeavor*, New York: Simon and Schuster, 1971, blz. 209.
- 8 Harold Brown, 'New Nuclear Realities', in: *The Washington Quarterly*, vol. 31, nr 1, winter 2007-2008, blz. 10.
- 9 Samina Ahmed, 'Pakistan's Nuclear Weapons Program: Turning Points and Nuclear Choices', in: *International Security*, vol. 23, lente 1999, blz. 178-204.
- 10 Scott D. Sagan, 'How to Keep the Bomb from Iran', in: *Foreign Affairs*, vol. 85, september/oktober 2006, blz. 55.

- 11 Bruce M. Sugden, 'Assessing the Strategic Horizon', in: *The Nonproliferation Review*, vol. 15, nr 3, november 2008, blz. 503-504.
- 12 Federation of American Scientists, 'Nuclear Weapons Program', Federation of American Scientists website, november 2006 <www.fas.org>.
- 13 Ivo Daalder & Jan Lodal, 'The Logic of Zero: Toward a World Without Nuclear Weapons', in: *Foreign Affairs*, november/december 2008, blz. 86.
- 14 Sidney Drell, 'The Challenge of Nuclear Weapons', in: *Physics Today*, vol. 60, nr 6, juni 2007, blz. 54-59.
- 15 Tom Sauer, 'Struggling on the World Scene: an Over-Ambitious EU versus a Committed Iran', in: *European Security*, vol. 17, nr 2-3, juni-september 2008, blz. 273-293.
- 16 George Perkovich, 'Abolishing Nuclear Weapons: Why the United States Should Lead', in: *Policy Brief of Carnegie Endowment for International Peace*, oktober 2008, blz. 7.
- 17 *Ibid.*

Steven Smet is doctoraatstudent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en verbonden aan het Studiecentrum voor Kernenergie te Mol (SCK-CEN). **Prof. dr Tom Sauer** is als docent Internationale Politiek verbonden aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

CLINGENDAEL EUROPEAN STUDIES PROGRAMME PUBLICATIE

De rol van de EU in de financiële en economische crisis

door Jacques Pelkmans, 34 blz; € 10,00

De crisis test de Unie op kardinale aspecten van de interne markt, de economische unie en de eurozone – de harde kern van de EU. Deze bijdrage tracht een toegankelijk overzicht te verschaffen van wat de EU feitelijk gedaan heeft, zowel op EU-niveau als in coördinatie met maatregelen van de lidstaten.

Het eerste deel van deze bijdrage behandelt de zes hoofdaspecten van het antwoord van de EU op de crisis: de interne markt en staatssteun, de goede werking van de interne markt voor financiële diensten en kapitaal, budgettair beleid op nationaal en EU-niveau, de eurozone (inclusief monetair beleid en liquiditeit) en de EU samen-

werking in de G-20 en het IMF. Wel is in dit beknopt, niet-technisch overzicht hier en daar waardering en kritiek in de tekst verwerkt. Het tweede deel zoekt in op enkele bijzondere vragen die de rol van de EU in de crisis oproept. Eerst worden (kort) vier beleidszorgen besproken (de Mediterrane landen in de eurozone, Centraal-Europa in de Unie, de kwestie van een 'exit'-strategie en deflatie of inflatie in de nabije toekomst), om vervolgens de enigszins speculatieve vraag te beantwoorden of de crisis het handelingsvermogen van de EU heeft veranderd.

Jacques Pelkmans is directeur van de Economische Faculteit van het Europa College te Brugge, waar hij de Jan Tinbergen leerstoel bekleedt, hij is tevens Senior-Fellow bij het Centre for European Policy Studies in Brussel.

Ontwikkelingssamenwerking: de doodsklok of de feestklok?

*Begin 2009 luidde Dambisa Moyo de doodsklok over ontwikkelingssamenwerking. In haar boek *Dead Aid* (Londen: Allen Lane) huldigde ze de stelling dat ontwikkelingssamenwerking de problemen in Afrika had verergerd in plaats van opgelost. Ophouden dus. Weg met al dat om niet gegeven geld. Onderwerp Afrikaanse regeringen aan de tucht van de financiële markt, dan komen de resultaten vanzelf. Eind september 2009 vierde Nederland daarentegen 60 jaar ontwikkelingssamenwerking. Met celebrities uit binnen- en buitenland werd stilgestaan bij al het goede dat was bereikt en bij de talrijke veelbelovende nieuwe initiatieven die zich aandienen, zoals meer betrokkenheid van het bedrijfsleven en jongeren met innovatieve ideeën.*

Het lijkt er steeds meer op dat het debat over ontwikkelingssamenwerking een gesprek is geworden tussen twee doven. Het is voor beide kampen niet moeilijk hun stelling te onderbouwen. Er is op het eerste gezicht genoeg te vieren. Kijk naar de tientallen miljoenen kinderen die naar school gaan of naar de inmiddels drie miljoen aidspatiënten die dankzij de aidsbestrijding niet wegwijnen in hun hutten, maar als het ware uit de dood zijn opgestaan. Hoor de verhalen van de tachtig miljoen mensen, vooral vrouwen, die profiteren van microkrediet. Het aantal particuliere initiatieven van mensen die een eigen project starten, blijft spectaculair groeien. Met zulke indrukwekkende getallen is er reden voor een feestje en reden om gemotiveerd verder te gaan.

Maar ook Dambisa Moyo heeft haar cijfers klaar. Het aantal mensen onder de armoedegrens in Afrika is de afgelopen decennia gestegen, niet afgenomen. De FAO (de voedsel- en landbouworganisatie van de VN) stelde vast dat inmiddels één miljard mensen (meer dan ooit) met honger naar bed gaan. En de economische groei in Afrika is de laatste dertig jaar dramatisch laag geweest. Het tegen elkaar opbieden van beide kampen kan nog wel even doorgaan, zonder dat ze elkaar zullen overtuigen.

Dat gesprek tussen doven helpt om ons af te vragen waar ontwikkelingssamenwerking goed in is en waarin niet. Dan wordt al snel een patroon zichtbaar. Ontwikkelingssamenwerking is goed aan de *zachte kant* van de samenleving: onderwijs, gezondheidszorg (incl. HIV/Aids), vrouwenrechten. Het is dan ook niet zonder reden dat de successen van

ontwikkelingssamenwerking vooral daar worden gevierd. Maar op de *harde kant* van de samenleving (politieke machtsverdeling, militaire macht, economische macht) heeft het beleid nauwelijks invloed. We moeten al twintig jaar toezien hoe Omar Bashir met zijn medestanders in Soedan eerst Zuid-Soedan en vervolgens Darfur terroriseert, terwijl Mugabe in Zimbabwe vrijwel ongehinderd doorgaat met zijn machtswellustige machinaties. De verkiezingen in Afghanistan konden, ondanks de directe aanwezigheid van duizenden diplomaten en ongeveer 100.000 westerse soldaten, in een complete blamage eindigen. En met de economische verhoudingen is het niet veel beter gesteld. De onmetelijke rijkdom van Afrika (olie, delfstoffen, tropisch hout, landbouw) leidt niet tot zichtbare verbetering van de armoede op dit continent. De jaarlijkse belastingontwijking (-ontduiking?) wordt op honderd miljard of meer geschat. Maar ook in India en Midden-Amerika heeft de economische groei vooral geleid tot een aanzienlijke toename van de ongelijkheid. Voor meer dan 300 miljoen Indiërs is India niet 'bright and shining'. En het zijn die patronen van macht die de basis vormen van hardnekkige armoede.

Beperkt instrumentarium

Die onderliggende patronen van macht en invloed hebben overigens altijd op de agenda van ontwikkelingssamenwerking gestaan. Zonder de acties van de ontwikkelingsorganisaties was de Darfur-crisis nauwelijks in beeld gekomen. Die zelfde ontwikkelingsorganisaties hebben talloze lobbyactiviteiten en campagnes over de wereldhandel ingezet en geageerd over investeringen van Shell en andere oliebedrijven in Afrika, de oliepalmlantages op Kalimantan of de soja in Brazilië. En de achtereenvolgende ministers voor ontwikkelingssamenwerking hebben initiatieven genomen om de coherentie van beleid te vergroten: in het landbouwbeleid, in handel en economie, op internationaal financieel gebied. Het ligt dus niet aan goede bedoelingen en goede wil.

Ik ben steeds meer geneigd te constateren dat het instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking simpelweg niet in staat is aan de harde kant effectief te opereren. In de eerste plaats wordt onze minister (en al zijn voorgangers) daar niet op afgerekend.

Afrekenen vindt plaats aan de hand van de vraag hoeveel kinderen naar school zijn gegaan, niet op de vraag of de belastingontwijking effectief is bestreden. Of hoeveel aidspatiënten medicijnen krijgen, hoeveel vrouwen van microkrediet profiteren, niet of de landbouwsubsidies zijn verminderd. De effectieve besteding van geld, uitgedrukt volgens deze maatstaven, bepaalt het succes of falen van ministers voor OS.

En over landbouw gaat mevrouw Verburg, over economie mevrouw Van der Hoeven en het internationale belastingbeleid is het domein van de heren Bos en De Jager. Natuurlijk is er begrip voor de inbreng van de minister voor OS, maar de eigen belangenafweging prevaleert. En als Nederland al een coherent standpunt inneemt over de landbouwsubsidies (zoals begin dit jaar over 1 miljard exportsubsidies), liggen onze EU-partners dwars. Als we een hard standpunt innemen over goed bestuur in Oeganda, fronsen de Britten hun wenkbrauwen, gezien hun economische en geopolitieke belangen in dat land. Het politieke mandaat van een minister voor OS is simpelweg te beperkt om op de harde kant van ontwikkelingssamenwerking echt *impact* te hebben. Niet voor niets dat minister Koenders, toen hij nog kamerlid was, als voorzitter van een PvdA-commissie pleitte voor een minister van Internationale samenwerking met een breed mandaat.

Investerings in zachte sector

Hebben de investeringen in de zachte sector van ontwikkeling dan in het geheel geen invloed op de harde kant? Die invloed is zeer beperkt als het gaat om het veranderen en doorbreken van de machtsverhoudingen die de patronen van armoede in stand houden. HIV/Aids-bestrijding en basisonderwijs raken als zodanig niet aan die machtsverdelingen. Het is uiteraard wel zo dat ook de harde economie profiteert van investeringen in gezondheidszorg en onderwijs. De HIV/Aids-bestrijding heeft ervoor gezorgd dat ervaren arbeidskrachten in de industrie behouden blijven. En de vrouwenemancipatie heeft geleid tot een flinke toename van vrouwelijke ondernemers, waar de economie van profiteert. Voor onderwijs is de 'terugverdientijd' lang. Voordat de generatie waarvoor sinds eind jaren negentig wordt ingezet op universeel basisonderwijs, bij gaat dragen aan de economie, zijn we nog wel een tiental jaren verder, nog afgezien van het feit dat heel veel goed opgeleide mensen door gebrek aan werk niet in staat zijn de in hen geïnvesteerde opleidingskosten te laten renderen. Ook de investeringen in microkrediet leveren beslist een bijdrage aan de economie, maar hun invloed op de macro-economie is heel beperkt.

Potentieel is denkbaar dat de investeringen in de zachte sectoren van de samenleving leiden tot een meer bewuste bevolking, waardoor vanzelf veran-

deringen tot stand komen in het gedrag van en de machtsverhoudingen binnen de economie, politiek en veiligheidssector. Er zijn noch theoretische modellen, noch praktische resultaten bekend die de logica van investeringen in de zachte sector en rendementen in de zin van andere machtsverhoudingen in de harde sector onderbouwen. Het is niet aannemelijk dat die investeringen als zodanig voldoende zijn om die veranderingen te bewerkstelligen. Het is onwaarschijnlijk dat de rendementen te behalen zijn zonder noodzakelijke aanvullende investeringen in opbouw van *civil society*, burgereducatie en goed bestuur. Bovendien gaat het dan om effecten op de heel lange termijn, waardoor het uiteindelijk moeilijk zal zijn het causale verband met de aanvankelijke investeringen aan te tonen.

Er zijn geen arme landen

Mevrouw Moyo heeft gelijk als ze constateert dat ontwikkelingssamenwerking de basispatronen van armoede niet heeft aangepakt. Haar boek leest ook als een lange aanklacht tegen slecht bestuur in Afrika. Tijdens de onlangs gehouden Afrikaanse bisschoppensynode sprak de bisschop van Kenia over corruptie en slecht bestuur als de kanker van Afrika. Collega's betoogden dat Afrika zichzelf onder handen moet nemen, dat de tijd van klagen over het koloniale verleden voorbij moet zijn. Als directeur van Cordaid bespeur ik de afgelopen twee jaar in mijn gesprekken met Afrikanen een groeiende scepsis over ontwikkelingssamenwerking. Niet alleen mevrouw Moyo, als hoogopgeleide en internationaal opererende econoom, maar ook 'gewone' Afrikanen die in de NGO-sector werkzaam zijn, voelen zich steeds ongemakkelijker in het bestaande model. Zij zijn zich goed bewust van hun rijkdom, hun grondstoffen, hun landbouwpotentieel, hun menselijk kapitaal met een jonge bevolking en ze vragen zich af hoe het komt dat de eigen bevolking daar zo weinig van profiteert. Enkele voorbeelden:

- * De directeur van *Justice and Peace* in Nigeria vindt al het gepraat over ontwikkelingssamenwerking in Afrika onzin. Hij wil het hebben over hoe Afrika zijn eigen rijkdom kan beheren en hoe mijnbouwbedrijven gedwongen kunnen worden schoon te produceren en belasting te betalen.
- * Een vrouw die betrokken is bij de opzet van bewonersorganisaties in de sloppenwijken van Kisumu (Kenia) constateert dat ontwikkelingssamenwerking in haar stad vooral bestaande macht versterkt.
- * Een medewerkster van *Caritas Malawi* stelt vast dat het lastig is boeren in beweging te krijgen, omdat ze toch weten dat bij droogte of overstromingen de voedselhulp wel komt.

Dat zijn geen criticasters van ontwikkelingssamenwerking, maar mensen die in de praktijk van alledag zien dat niet gebeurt wat zou moeten gebeuren. Zij zien allemaal dat de wereld met begerige ogen kijkt naar Afrika's natuurlijke rijkdommen. De opmars van China en India op het continent is ook voor Afrikanen niet onopgemerkt gebleven: *er is iets te halen*. We zouden op moeten houden te spreken over arme landen. *Ook in Afrika zijn geen arme landen*. Er zijn veel rijke landen in Afrika met grote aantallen armen. Die contradictie wordt steeds schrijnender.

Voor Afrika heeft de combinatie van globalisering en slecht bestuur dramatische gevolgen. Elk Afrikaans land heeft inmiddels zijn eigen elite (economisch, politiek, militair), die onderdeel is geworden van de globalisering. De belangen van die elite liggen bij de banken en beurzen en grondstoffenmarkten buiten Afrika. Ze zijn deel geworden van de wereld waarin miljarden in tienden van seconden over de wereld vliegen. De interesse van die elite in hun eigen land is niet zo groot meer. Opbrengsten van grondstoffen *deals* worden op wereldschaal belegd, op zoek naar het hoogste rendement. In combinatie met

van ontwikkelingssamenwerking geformuleerd in termen van zelfredzaamheid: 'Geef de visser geen vis maar een hengel om te vissen' of 'help mensen zichzelf te helpen' waren gevleugelde woorden. Daarin stond echter het *hulpprincipe* centraal, gebaseerd op het klassieke onderscheid tussen rijke en arme landen en de vanzelfsprekendheid van overdracht van geld en kennis om dat verschil op te lossen. De voorgestelde formulering breekt met het uitgangspunt van rijke en arme landen en dus ook met inkomensoverdrachten als kern van de oplossing. Daarmee is niet gezegd dat geld onbelangrijk is of overdracht van kennis en technologie overbodig, maar ze zijn niet meer onderdeel van een schema-Noord-Zuid/rijk-arm.

Het verschuiven van de centrale as naar de binnenlandse verhoudingen betekent uiteraard niet dat deze los gezien kunnen worden van de internationale verhoudingen die een rol spelen bij eigendom en vruchtgebruik. De globalisering heeft die verhoudingen als nooit tevoren geïnternationaliseerd. En dus dient ontwikkelingssamenwerking (als die term als zodanig nog adequaat is in dit paradigma) een rol te spelen in het creëren van de voorwaarden die nodig zijn om

Voor Afrika heeft de combinatie van globalisering en slecht bestuur dramatische gevolgen

slecht bestuur en corruptie leidt dit tot het constant weglekken van de rijkdom van het continent. Dat geldt overigens niet alleen voor Afrika; in grote delen van Latijns-Amerika en in delen van Azië is hetzelfde patroon zichtbaar.

Een nieuw paradigma

Tegen de hierboven geschetste achtergrond is een nieuw paradigma voor ontwikkelingssamenwerking denkbaar: 'het doel van ontwikkelingssamenwerking is ervoor te zorgen dat de bevolking van de partnerlanden werkelijk eigenaar is van en ten volle de vruchten plukt van de natuurlijke, sociale en humanitaire rijkdommen van hun land.'

Deze formulering neemt met nadruk afstand van hulp als *focus* van de interactie tussen Noord en Zuid. Ze ziet de relatie tussen Noord en Zuid niet als de centrale as van ontwikkelingssamenwerking, maar plaatst de centrale vraagstelling in eerste instantie als een interne vraagstelling binnen partnerlanden. En het plaatst de vragen van *good governance* en (economisch) eigendom in het hart van het ontwikkelingsvraagstuk. Het maakt bovendien de Afrikanen zelf tot de belangrijkste actoren: van hen hangt het af of er de komende decennia een uitweg in de impasse van ontwikkelingsstilstand wordt gevonden.

De voorgestelde formulering is niet geheel nieuw. Van meet af aan en in allerlei toonaarden is het doel

het nationaal eigendom en 'vruchtgebruik' te waarborgen. De coherentie-agenda van de afgelopen jaren en de inzichten uit de globaliseringsdiscussies (o.a. rond de Doha-ronde van de wereldhandelsorganisatie WTO) bieden daarvoor meer dan voldoende aanknopingspunten:

- * Het al decennia slepende landbouwdossier kent weinig geheimen als het gaat om het creëren van voorwaarden voor lokaal eigenaarschap en vruchtgebruik: de versturende werking van landbouwsubsidies zijn genoegzaam bekend;
- * De belastingontwijking vanuit ontwikkelingslanden naar rijke landen via brievenbusfirma's in de bekende belastingparadijzen (maar niet alleen daar, ook bijv. in Nederland) is duidelijk in kaart gebracht door Wereldbank en NGO's;
- * De ongelijke kansen van ontwikkelingslanden in de ontwikkeling van hun economie via de WTO, door Hoo Yung Chang beeldend beschreven als 'kicking away the ladder', belemmert eigendom en het profijt daarvan; en
- * De externalisering van sociale en ecologische kosten inzake ontwikkelingslanden leidt ertoe dat noodzakelijke investeringen in technologie en kennis uitblijven en kosten op deze landen worden afgewenteld.

Het is dus niet moeilijk een agenda samen te stellen die substantieel bijdraagt aan eigenaarschap en het profijt van eigen rijkdommen door de bevolking van ontwikkelingslanden.

Dat betekent niet het einde van onze inzet voor gezondheidszorg, onderwijs, HIV/Aids en vrouwenrechten. Het door mij geformuleerde doel is niet van vandaag op morgen verwezenlijkt. Over de termijn waarop dat realistisch is, zijn moeilijk voorspellingen te doen. In die tussentijd blijven investeringen in gezondheid, onderwijs, microkrediet en HIV/Aids noodzakelijk en onmisbaar. Maar ze zijn dat in een eindig perspectief, d.w.z. totdat eigendom en profijt van eigen rijkdommen ontwikkelingslanden in staat stellen daar zelf voor te zorgen.

Ontwikkelingssamenwerking doet wat het kan en dat doet het goed. Het heeft géén zin de resultaten op terreinen als onderwijs, gezondheidszorg en microkrediet af te serveren zoals Moyo doet. Wat dat betreft heeft ze ongelijk. Maar *ontwikkelingssamenwerking kan niet wat het moet*. Het heeft geen zin te ontkennen dat we er de afgelopen decennia onvoldoende in zijn geslaagd de grondpatronen te veranderen die armoede in stand houden. Daarin heeft Moyo gelijk. Maar misschien willen we dat niet, omdat het niet strookt met onze politieke en economische belangen, snijdt het te diep in eigen vlees, is het niet goed voor onze geopolitieke positie, ons bondgenootschap in EU en NAVO. Maar laten we dan ophouden het beeld op te hangen dat ontwikkelingssamenwerking haar werk niet goed doet. Binnen het mandaat en de middelen die ter beschikking staan, doet OS goed werk. De miljoenen kinderen op school, de aidspatiënten en de vrouwen met hun microkrediet zijn er de levende bewijzen van.

Wil, woede, belang

Ik ga er voorlopig van uit dat er nog steeds politieke wil is om de grondpatronen van armoede te veranderen. Ook van de tijden van slavernij en kolonialisme en van de armoede in de arbeiderswijken van de negentiende eeuw zijn we afgekomen door een combinatie van politieke wil, morele verontwaardiging en voldoende eigenbelang. Een toekomstige agenda voor internationale samenwerking zou als uitgangspunt moeten hebben dat het huidige model over twintig jaar aan zijn einde komt. Concreet betekent het dat over twintig jaar ontwikkelingslanden in staat moeten zijn zonder ontwikkelingshulp een menswaardig bestaan te bieden aan hun burgers. Die tijdsspanne is arbitrair, maar tien jaar is te kort en langer dan twintig jaar betekent alles op de lange baan schuiven van uitstel en afstel. Ik ben overigens optimistisch over zo'n termijn, omdat er sprake zal zijn van een 'tipping point'-effect. Als dat proces van zelffinanciering doorzet, kan het snel gaan,

lokken verbeteringen elkaar uit, zodat een zichzelf versterkend en versnellend proces ontstaat. Het is geen ir-reëel scenario. We weten dat het mogelijk is, gezien de beschikbare rijkdommen van het overgrote deel van de ontwikkelingslanden en omdat we weten welke processen ten grondslag liggen aan het onttrekken van die rijkdom aan de landen zelf.

Er is dus geen behoefte aan nieuwe afspraken over millennium-(ontwikkelings)doelstellingen (MDG) na 2015. Niet omdat er geen belang is bij het verder terugdringen van armoede of moedersterfte, maar omdat dat moet gebeuren door *nationale overbieden* op basis van *eigen inkomsten* in plaats van door donorgelden. Nieuwe MDG-afspraken na 2015 zetten ons voor de komende vijftien jaar vast in het bestaande donormodel dat aan het eind van zijn levenscyclus is. Het besef van de feitelijke rijkdom van ontwikkelingslanden, de groeiende weerzin aldaar tegen dat model en de opkomst van nieuwe landen als China en India, die niet in het huidige model stappen, zijn de belangrijkste signalen dat het model aan zijn eind komt. Deze systeemtransformatie vergt grote zorgvuldigheid. Met meer dan 1 miljard mensen onder de armoedegrens is er alle reden hen niet het slachtoffer te laten worden van – noodzakelijke – beleidswijzigingen. Ter vergelijking: voor de AOW-verhoging in ons eigen land nemen we 15 jaar om te voorkomen dat er te grote sociale schokken ontstaan.

Een nieuwe agenda

Het abrupt overboord gooien van de bestaande agenda is onverantwoord. Dat betekent voor de komende jaren het volgende:

* Een agenda die ervoor zorgt dat de huidige voorzieningen in de zachte sector doorgaan. Dat lijkt enigszins tegenstrijdig met het voorafgaande, maar de resultaten van onderwijs, gezondheidszorg, vrouwenemancipatie en aidsbestrijding mogen niet te grabbel worden gegooid. Zowel in ontwikkelingslanden als in donorlanden zou dat niet worden begrepen. Het zou tot een onverantwoord 'verelendings'-scenario leiden, dat mensen reduceert tot pionnen in een schaakspel van machtsveranderingen. Ontwikkeling bestaat niet zonder compassie. Voor deze investeringen in de zachte sector zal een scenario van communicerende vaten moeten worden ontwikkeld: met de opbouw van eigen nationale financiering zal externe financiering geleidelijk verminderd worden.

* Een agenda die gericht is op werk en inkomen. Met een bevolking die voor de helft uit mensen onder de 25 jaar bestaat, is werk van doorslaggevend belang voor armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Daarbij zal het lokale MKB de sleutelfactor zijn. Het is een illusie te denken dat het westerse bedrijfsleven honderden miljoenen banen zal scheppen. Ook de kapi-

taal- en technologie-gedreven *multinationals* hebben slechts een beperkte absorptiecapaciteit voor arbeidskrachten. Werk en inkomen en een sterk midden- en kleinbedrijf betekenen meer *checks and balances* en dus andere machtsverhoudingen in de economie en ze zijn doorslaggevend om de eigen financieringscapaciteit (belastingen) van overheden te vergroten. Dat heeft aanzienlijke positieve effecten op goed bestuur ('No taxation without representation').

- * Internationale regulering met betrekking tot handelsrelaties, maatschappelijk verantwoord ondernemen, belastingontwijking en financiële transacties die ontwikkelingslanden in staat stelt eigendom en vruchtgebruik te genieten van hun rijke natuurlijke, sociale en menselijke hulpbronnen.
- * Als doorsnijdend thema speelt op elk van deze drie terreinen het vraagstuk van goed bestuur. Goed functionerende nationale instituties (rechtspraak, kadaster, belastingdienst) en nieuwe of verbeterde regionale samenwerkingsverbanden (SADCC, ECOWAS) zijn onmisbaar voor een functionerend bedrijfsleven, voor fatsoenlijke belastingwetgeving en –handhaving, maar evenzeer voor goede

gezondheidszorg en onderwijs, voor een sterkere positie van vrouwen.

Het debat over de toekomst van ontwikkelings-samenwerking blijft voorlopig doorgaan; zeker in het licht van de komende bezuinigingsoperatie van de Nederlandse overheid. Maar dat debat is niet alleen een debat over wel of geen resultaten. Dan blijft het een gesprek tussen doven. Het gaat vooral over het politieke mandaat en het daarbij behorende instrumentarium. Het huidige model van ontwikkelings-samenwerking is aan het eind van zijn levenscyclus. Veel langer dan twintig jaar geef ik het niet. Niet omdat het niets oplevert, maar omdat *de kloof tussen wat het kan en wat het eigenlijk zou moeten te groot is*. Maar vooral omdat mevrouw Moyo, de Afrikaanse bisschoppen en zoveel anderen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika die de rijkdom van hun eigen land kennen, zien dat het anders moet en kan.

René Grotenhuis is algemeen directeur van Cordaid.

Realisering van een agenda gericht op financiering door ontwikkelingslanden zelf vergt ten minste vier onmisbare instrumenten:

- * Versterking van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden die zich richten op goed bestuur en op emancipatie van de armsten. Zonder sterke vakbonden en boerenorganisaties die opkomen voor hun recht op erkenning als economische factor en daarbij een eerlijk en menswaardig bestaan vragen, zonder actieve vrouwen- en jongerenorganisaties die hun positie in de samenleving opeisen, zonder kerken die leiders aan morele standaarden houden, zal het niet kunnen. Zonder versterking van deze maatschappelijke actoren gaat het niet.
- * Investeren in versterking van instituties in ontwikkelingslanden die eigendom en zeggenschap garanderen. Het ontbreken van basale instituties, zoals een kadaster dat grondeigendom regelt, maken investeringen voor boeren en ondernemers in het midden- en kleinbedrijf onzeker. Investeren in de kwaliteit (zowel technisch-procedureel als sociaal-maatschappelijk) van belastingdiensten zijn eveneens onmisbaar om zelffinanciering door de eigen overheid te realiseren.
- * Er moet gewerkt worden aan internationale standaarden op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Tegenover de vrijwel ongeclausuleerde vrijhandel van de laatste 15 jaar is behoefte aan ecologische en sociale standaarden. Deze standaarden zijn nodig om ervoor te zorgen dat ontwikkelingslanden profiteren van hun natuurlijke hulpbronnen en hun sociaal kapitaal. Internationale normering moet de grootschalige vervuiling als gevolg van oliewinning en mijnbouw stoppen en moet ervoor zorgen dat een basale ziektekostenverzekering tot het standaardpakket van arbeidsvoorwaarden gaat behoren.
- * In Nederland (en andere donorlanden) zullen ontwikkelingsdoelstellingen integraal onderdeel van de vakministeries moeten zijn. Het is goed dat Koenders zich bezighoudt met hervorming van de landbouw en belastingontduiking, maar op beide punten zal er pas echt iets gebeuren als ook de ministeries van Landbouw en Financien deze zaken tot harde doelstellingen van hun beleid gaan rekenen.

Een dergelijke agenda richt zich zowel op datgene wat in ontwikkelingslanden moet gebeuren als in donorlanden. Met een dergelijk instrumentarium kan ontwikkelingssamenwerking zich omvormen van een sector die zich vooral richt op het verzachten van de gevolgen van armoede tot een sector die zich richt op de grondoorzaken die de patronen van armoede en uitsluiting in stand houden.

Filmrecensie Sytze Veenstra & Nicolaas A. Kraft van Ermel

De schaduw van Katyń: het lot van Polen

Film: *Katyń*

Regie: Andrzej Wajda

Productie: Akson Studio

Jaar: 2007

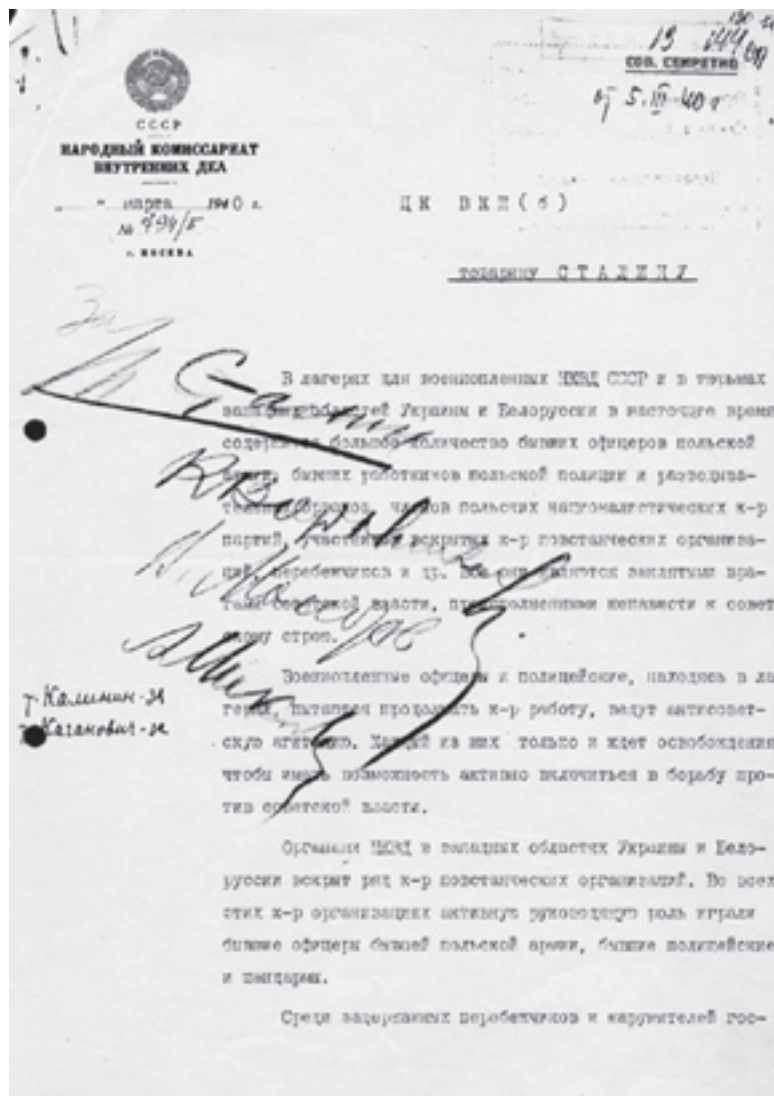
Info: Kleur, 115 minuten

Via binnenlandse en buitenlandse webwinkels op DVD verkrijgbaar

Op 17 september 1939 loopt een menigte voor het Duitse leger op de vlucht geslagen Polen over een brug. Vanaf de overkant komt een andere op de vlucht geslagen massa aangelopen. Een man uit de eerste groep vluchtelingen stapt naar voren en roept: 'Waar gaan jullie heen? Achter ons zijn de Duitsers!'; de andere menigte reageert: 'De Sovjets zijn binnengevallen!' De twee groepen begrijpen elkaar niet.

Deze beklemmende scène is de opening van de film *Katyń* van de Poolse regisseur Andrzej Wajda. Wajda veroordeelt in zijn film zowel het Duitse als het Sovjetaandeel in de bezetting van Polen, bij de uitvoering van het Molotov-Ribbentroppact. In dit niet-aanvalsverdrag van 27 augustus 1939 verdeelden de Sovjetunie en nazi-Duitsland in een geheim protocol Midden-Europa, waaronder het grondgebied van Polen, onder elkaar. Het hoofdthema van de film is evenwel de massamoord op meer dan 22.000 Poolse officieren in de bossen bij Katyń (gelegen in het uiterste westen van het huidige Rusland, tussen de Wit-Russische grens en de stad Smolensk).

Deze massamoord, op instigatie van het Politbureau door de NKVD (de toenmalige geheime dienst van de Sovjetunie) uitgevoerd in het voorjaar van 1940, is waarschijnlijk hét Poolse nationale trauma van de twintigste eeuw. Vanwege de communistische dictatuur was het tientallen jaren onmogelijk openlijk over



Bovenstaande afbeelding is de eerste pagina van een rapport waarin de commissaris van binnenlandse zaken van de Sovjetunie, Lavrantii Beria, enkele leden van het Politbureau opdracht gaf tot de executie van duizenden Poolse officieren en gevangenen bij Katyń. De handtekeningen op het document zijn (van onder naar boven) van: Jozef Stalin, Kliment Vorosjilov, Vjasjeslav Molotov en Anastas Mikojan. In de marge staat een door Stalin gemaakte toevoeging dat Michail Kalinin en Lazar Kaganovitsj ook instemmen met dit voorstel. Dit document is de grondslag geweest voor wat later bekend is geworden als 'het bloedbad van Katyń'.

deze tragedie te spreken. Wajda, die zelf zijn vader verloor in de massamoord bij Katyń, toont overtuigend hoe zwaar dit gedwongen zwijgen voor de Polen was. Zijn film is dan ook vooral een aanklacht tegen de door de Sovjets opgelegde en tot eind jaren '80 officiële versie van de geschiedenis. Wajda stelt hier een uitgesproken Pools-nationalistische visie tegenover, die de historische feiten toch iets waarheidsgetrouwer benadert. Kenmerkend voor Wajda's werk is de steeds terugkerende Poolse nationale en katholieke symboliek, zoals de nadruk die hij legt op typisch katholieke symbolen als het Christusbeeld en de rozenkrans, die in veel scènes terugkomen. Veelzeggend is ook het vertrouwen dat Wajda's personages stellen in de katholieke kerk.

In Rusland wordt echter totaal anders tegen 'Katyń' aangekeken. Veel Russische publicaties zetten nog altijd vraagtekens bij de omstandigheden rondom de massamoord. Alles wordt betwijfeld, van het aantal slachtoffers tot de ernst van de misdaad.¹ Met feitelijkheden heeft deze twijfel of zelfs ontkenning weinig te maken, maar het verschil tussen de Russische en de Poolse visie op Katyń zorgt ook thans nog voor veel onrust tussen beide naties. Niet voor niets is Wajda's film in Rusland slechts spaarzaam vertoond, en dan nog alleen in het Poolse culturele centrum in Moskou.²

De spanningen waren op 1 september 2009 goed te voelen, toen op het schiereiland Westerplatte in Gdańsk werd herdacht dat zeventig jaar geleden de Tweede Wereldoorlog begon. De Poolse president Lech Kaczyński vroeg zich in zijn toespraak openlijk af waarom de Sovjets bij Katyń meer dan twintigduizend Poolse officieren vermoordden. Volgens Kaczyński was het motief wraak voor de uitkomst van de Pools-Russische Oorlog van 1919-1921. Zijn toespraak eindigde met een oproep tot openheid: 'Wij, Polen, hebben het recht de waarheid te weten over de tragische lotgeval-

len van onze natie, we kunnen deze kwestie nooit achter ons laten.'³

Daar waar Kaczyński met een beschuldigende vinger naar de Russen wijst, is de benadering van de Russische premier Vladimir Poetin geheel anders. Poetin wil het verleden achter zich laten en naar de toekomst kijken. In zijn speech erkende Poetin de morele verwerpelijkheid van het Molotov-Ribbentroppact. In een artikel van zijn hand, dat op 31 augustus 2009 in de Poolse *Gazeta Wyborcza* gepubliceerd is, zegt Poetin de gevoelens van de Polen aangaande Katyń te begrijpen.⁴ Poetin weigert hier echter consequenties aan te verbinden in de vorm van formele excuses of boetedoening, en juist dat zit de Polen erg dwars.⁵

De schaduw van het Molotov-Ribbentroppact hangt nog altijd over de Pools-Russische betrekkingen. Deze worden gekenmerkt door wederzijds wantrouwen. Vooral in Warschau worden hedendaagse ontwikkelingen benaderd vanuit het perspectief van 1939. Twee recente gebeurtenissen illustreren het Poolse onbehagen. Allereerst was er 'Zapad 2009', een militaire oefening die Rusland en Wit-Rusland gezamenlijk hielden nabij de Poolse grens. Warschau beschouwde deze operatie als bedreigend en antwoordde prompt met het aanhalen van de militaire banden met Oekraïne.⁶

Kort daarna kwam het telefoontje vanuit Washington waarin de Polen werd meegedeeld dat het Amerikaanse raketschild van de baan was. Deze boodschap versterkte het gevoel van onveiligheid. Bijzonder pijnlijk was dat de Amerikanen de Poolse regering inlichtten in de nacht van 17 september, de datum waarop de Sovjetinvasie in Polen 70 jaar geleden begon.⁷ Deze situaties tonen de grote rol die de geschiedenis nog speelt in de hedendaagse belevingswereld van de Polen. De psy-

chologische wonden uit de Tweede Wereldoorlog zijn verre van geneeld. Andrzej Wajda weet dit sentiment haarfijn te schetsen en dat maakt zijn film *Katyń* tot verplichte kost.

Noten

1 Een voorbeeld is een recensie (in het Russisch) van de film *Katyń* op de website Runivers.ru, waarin alle feiten rondom de massamoord betwist worden. De recensie is beschikbaar op: http://www.runivers.ru/doc/d2.php?CENTER_ELEMENT_ID=458416&PORTAL_ID=7462&SECTION_ID=7157

2 Navraag bij het Poolse cultureel centrum in Moskou leerde dat de rechten voor de film wel verkocht zijn in Rusland, maar dat daar verder niets mee gedaan is. De film heeft niet gedraaid in de Russische bioscopen.

3 De speech van Kaczyński is in Engelse vertaling beschikbaar op: <http://www.president.pl/en/news/news/art,61,two-generations-have-passed-but-the-second-world-war-still-requires-reflection.html>

4 Behalve in de *Gazeta Wyborcza* is het artikel ook in de Russische taal gepubliceerd op de website van premier Poetin: <http://www.premier.gov.ru/events/3514.html>.

5 Hans Renner, 'Wachten op een Russische knieval. De voormalige Oostbloklanden en het Kremlin', in: *Kleio*, 2009, afl.5, blz. 4-7.

6 De Poolse minister van buitenlandse zaken Radosław Sikorski veroordeelde op 2 november jl. in Washington de militaire oefening scherp en deed hetzelfde in een brief aan NAVO-secretaris-generaal Anders Fogh Rasmussen. Wat volgde was een intentieverklaring die op 16 november jl. werd ondertekend door Polen, Litouwen en Oekraïne met het oog op de oprichting van 'LitPolUkrBrig', een gezamenlijk bataljon voor vredeshandhaving. Zie de aankondiging op de website van het Poolse ministerie van Defensie: <http://www.wp.mil.pl/en/artykul/8239>.

7 Zie bijv. het artikel in de *Krakow Post* van 17 september 2009: <http://www.krakowpost.com/article/1577>.

Sytze Veenstra en Nicolaas A. Kraft van Ermel volgen de Research Master *Modern History and International Relations* aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij specialiseren zich in eigentijdse problematiek in Midden- en Oost-Europa.

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling. Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

Boekbesprekingen

Palestijnen in en uit beeld

Drie van Agt

Een Schreeuw om recht: De tragedie van het Palestijnse volk.

Amsterdam: De Bezige Bij, 2009; 368 blz.; 19,90 euro;

ISBN: 978-90-234-5483-0

Van Agts boek over de onderdrukking van de Palestijnen is in meerdere opzichten een verbluffend document. Als linkse scholier uit de jaren zeventig is het vreemd de stijlbloemen waar je toen van gruwde opeens in een heel andere context tegen te komen. Was zijn stijl in die tijd juist hemeltergend diffuus en wist hij daarmee het linkse elan van Den Uyl *cum suis* stuk te laten lopen op een muur van onverzettelijkheid, in zijn boek lijkt hij juist de gedrevenheid van Nieuw Links veertig jaar na dato te willen evenaren, zo niet te overtreffen. Misschien schuilt daarin het geheim van zijn late 'beking' tot de Palestijnse zaak: links stal zijn gevoel van rechtvaardigheid als lid van de Coornhert Liga en op late leeftijd heeft zijn eerdere missie zich meester van hem gemaakt.

Een ander verbazingwekkend punt is natuurlijk dat het geschreven is door een oud-premier. Het is geen wonder dat Jimmy Carter zo'n belangrijk voorbeeld voor Van Agt is. Als slimste maar minst succesvolle president – op Bush na – neemt Van Agt duidelijk deze onvermoeibare strijder voor rechtvaardigheid die wars is van alle modes, politieke druk en schijnheiligheid, als voorbeeld. Dat hij daarmee net zo irritant als Carter overkomt bij zijn tegenstanders, neemt hij op de koop toe.

Deze twee elementen verklaren misschien waarom zijn boek zo gemengd ontvangen is. Er zijn maar weinig mensen die in staat zijn de goede toon te vinden in het

uitleggen van de Palestijnse zaak. De feiten zijn zo overweldigend, vaak zo onvoorstelbaar – juist omdat ze niet door een Saddam Hoessein worden gepleegd, maar door een bevriende staat – en het uitblijven van sancties tegen Israël al even verbijsterend, dat degene die verontwaardigd het onrecht wil tonen, al gauw door de blikvernaauwing wordt bevangen van een vertolker van de Palestijnse zaak. Hoe belangrijk het ook is de aanpak van schending van mensenrechten, van internationale verdragen en conventies van de Israëliërs te analyseren, het resultaat in het boek van Van Agt is een opsomming van gruwelijkheden en dit werkt daardoor averechts. En hoezeer de Palestijnen op alle mogelijke manieren het leven onmogelijk wordt gemaakt en ze dag in dag uit worden getreiterd, vernederd en getraumatiseerd, dan nog is zijn aanpak naar mijn mening niet de juiste.

Het probleem van het boek is niet het onrecht dat Van Agt systematisch en uitvoerig aan de orde stelt, maar het feit dat de Palestijnen eigenlijk helemaal uit beeld zijn verdwenen. Ze zijn uitsluitend het lijdend voorwerp van dit onrecht en komen nauwelijks aan bod als actoren. Want wat leer je nou uit dit boek over Palestijnen, behalve dat ze onderdrukt worden? De hoofdrolspelers zijn Israël, de Verenigde Staten en de EU, met de Westerse geschiedenis van antisemitisme op de achtergrond – de Palestijnen zijn uitsluitend slachtoffers.

De situatie is zowel erger als beter. *Erg*er omdat de Israëliërs etnische zuivering (en haar keerzijde: krachtdadige assimilatie van Joden uit de Arabische wereld) van Palestijnen niets nieuws is en een voortzetting is van het Europese nationalisme dat begonnen is in Frankrijk en een kettingreactie van rampen heeft veroorzaakt in het Osmaanse Rijk en de staten die uit zijn as zijn verzezen. In Europa begon de homogeniserende werking van een proto-nationalisme in Frankrijk met de inlijving van Bretagne en Langue d'Oc, op de Balkan met de vrijheidsoorlogen in de negentiende eeuw en de eindeloze uitwisseling van etnische groepen (waarvan het uiteenvallen van Joegoslavië maar een staartje was), tot de massale uitwisseling van 'Grieken' en 'Turken' nadat Mustafa Kemal Pasha in 1923 de Griekse legers in Anatolië had verslagen.

Door een speling van het lot is juist het zionisme een voortzetting geworden van deze nare Europese praktijken waarmee in het bijzonder het Midden-Oosten worstelt. Zo hebben de soennieten in Irak tientallen jaren geprobeerd het land te homogeniseren en onderdrukten ze de cultuur van de Koerden en de religieuze praktijken van de sjiïeten. Door de kortzichtige verdrijving van Italianen, Grieken, Joden en Syrisch-orthodoxe christenen onder Nasser zijn kosmopolitische steden als Alexandrië tegenwoordig slechts een schaduw van zichzelf. Israël is slechts een extreem voorbeeld van dit exclusieve nationalisme, dat volledige burgerrechten tot Joden beperkt.

Het Westen heeft dus niet alleen schuld aan het ontstaan van Israël vanwege het Europese antisemitisme, maar óók doordat het

nationalisme daar nog een keer een virulente exclusieve vorm heeft aangenomen. In Europa stellen we daar inmiddels paal en perk aan door landen op de Balkan alleen toe te laten treden tot de EU als ze daar beter met minderheden omgaan. Waarom zouden we voor Israël andere maatstaven hanteren als het gaat om handelsverdragen of diplomatieke relaties?

De situatie is *beter* doordat de Palestijnen niet alleen slachtoffers zijn. Ze zijn ook actoren en ze zijn in staat zich te verzetten en dezelfde krachtdadige taal en middelen te gebruiken. Het extremisme van Hamas is als het ware een afspiegeling van het brute optreden van de Israëliërs en is in het licht van een nationalistische strijd beter te begrijpen dan een strijd van een 'terroristische organisatie' tegen het beschaafde Israël. Van Agt geeft

hertoe een aanzet in zijn boek, maar het is jammer voor de kracht van zijn betoog dat hij niet dieper ingaat op de interne Palestijnse dynamiek en niet aangeeft hoezeer ook de Palestijnen fouten maken. Zonder nu te vervallen in wat Edward Said 'blaming the victims' noemt, zou zijn boek aan kracht hebben gewonnen als ook de interne fouten van de Palestijnen duidelijker naar voren waren gekomen.

Dit neemt niet weg dat Van Agt volkomen gelijk heeft dat de speelruimte van de Palestijnen het afgelopen decennium sterk is verkleind en dat de internationale gemeenschap zich harder moet opstellen tegenover Israël. Het is onbegrijpelijk dat Nederland nog steeds Israël steunt en dit land de hand boven het hoofd houdt bij bijvoorbeeld de aanval op Gaza eind 2008, begin 2009. Niet alleen is dit onverklaarbaar, het is

ook dom, want uiteindelijk schaadt deze houding onze belangen in het Midden-Oosten en de rest van de islamitische wereld, waar men er altijd als de kippen bij is te wijzen op de dubbele moraal van het Westen.

We hebben inmiddels genoeg informatie dat dit alles radicaliserend werkt op moslimjongeren in Nederland. Maar het zou me niks verbazen dat we spoedig meer Van Agts tegen zullen komen in de vorm van voormalige diplomaten die een boekje opendoen over de gevolgen van het Nederlands buitenlands beleid in het Midden-Oosten.

Roel Meijer

Roel Meijer is verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Zelfhulp in onzekere tijden

Joshua Cooper Ramo

Het Tijdperk van het Ondenkbare, hoe we moeten omgaan met een onvoorstelbare wereld.

Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact, 2009; 284 blz.; 34,95 euro; ISBN: 978-90-254-2729-0 (oorspronkelijke uitgave: New York: Hachette Book Group, 2009)

Het boek *Het Tijdperk van het Ondenkbare* van Cooper Ramo is een vertaling van zijn eerder in 2009 gepubliceerde *The Age of the Unthinkable*. De ondertitel 'Hoe we moeten omgaan met een onvoorspelbare wereld' is ambitieus en roept associaties op met zelfhulpindustrie. Naast 'hoe word ik gelukkig' en 'nooit meer vlieg angst' weten we na het lezen van dit boek nu ook 'hoe om te gaan met een onvoorspelbare wereld'.

De auteur is *Managing Director* van het strategisch adviesbureau *Kissinger Associates*, opgericht door staatsman Henry Kissinger. Hoewel Cooper Ramo zijn pragmatische en

anti-ideologische wereldvisie niet van een vreemde heeft, weerhoudt het hem er niet van stevige kritiek te leveren op wat hij ziet als 'oude politiek'. De realistische visie dat de wereldorde wordt beheerst door de voorspelbare, ambachtelijk te manipuleren macht van staten en de theorie van de democratische wereldvrede, die stelt dat democratische staten voor een veilige wereldorde zorgen, moeten eraan geloven. Volgens Cooper Ramo is voorspelbaarheid een illusie, is de belangrijke rol van niet-statelijke actoren op het internationale toneel, zoals *hackers*, terroristen en NGO's, niet langer te ontkennen en kunnen

democratische staten juist instabiliteit in de hand werken vanwege hun afhankelijkheid van verkiezingsuitslagen. 'Het Tijdperk van het Ondenkbare' is een verhaal van alle tijden: De wereld is veranderd en dat vereist een radicaal nieuwe aanpak. De boodschap van het boek is even simpel als helder: Om in het huidige complexe onvoorspelbare klimaat te overleven, moeten we veerkrachtiger worden, zowel in ons denken als institutioneel.

Het eerste deel van het boek legt de huidige situatie in de wereld uit aan de hand van een zandhoop die korrel voor korrel wordt opgebouwd. Je weet dat een toegevoegde korrel een lawine kan veroorzaken, maar je weet niet waar en wanneer dit zal gebeuren. Ook is duidelijk dat naarmate de grootte en complexiteit van de hoop toenemen, je meer lawines kunt verwachten. Dit zandhoop-effect laat zien dat kleine gebeurtenis-

sen enorme effecten kunnen hebben en dat ogenschijnlijk stabiele systemen zich onvoorspelbaar kunnen gedragen. De auteur ziet de huidige complexe wereld als een aaneenschakeling van zandhoopeffecten, onvoorspelbaar en onbeheersbaar. Dit is dus wat Cooper Ramo 'het tijdperk van het ondenkbare' noemt.

In het tweede deel ontwikkelt de auteur een strategie van 'fundamentele veiligheid' (*deep security*) om met deze onzekerheden om te kunnen gaan. Hij vergelijkt de strategie met een immuunsysteem, dat gevaren reactief onderkent, zich aanpast om ermee om te gaan en vervolgens de leiding neemt en risico's betuigt. Om dit immuunsysteem te activeren in ons huidige politieke bestel, moeten we eerst de wereld anders leren bekijken. In plaats van de wereld te modelleren op basis van afzonderlijke actoren (bijvoorbeeld staten), moet de wereld als complex geheel worden gezien. En doordat we ons niet meer kunnen beschermen tegen de gevaren in deze complexe wereld, moeten we ons richten op onze veerkracht. Dit betekent, volgens Cooper Ramo, dat macht meer moet worden gedeeld om initiatief en innovatie een betere kans te geven. Ook vergt het een meer indirecte strategie, omdat een directe probleemgerichte aanpak vaak averechts werkt. Zo creëert een directe aanpak van terroristen een grotere groep fanatiekere terroristen en genereren concrete vredesplannen voor het Midden-Oosten nog meer spanningen. In plaats van directe probleemgestuurde oplossingen te vinden, zou een modern internationaal beleid zich meer moeten richten op een *context van invloed*; op verhoging van de levenskwaliteit van mensen, via scholing, werk en gezondheidszorg.

Cooper Ramos boek bevat een schat aan voorbeelden, om vervolgens grote algemene conclusies te trekken. Dit is tegelijkertijd de kracht en de zwakte van het boek. Enerzijds toont dit een grote belezendheid en

gaat het mee met de huidige trend om op basis van vignettes (korte beschrijvende schetsen) en verrassende vergelijkingen enorme theorieën te ontwikkelen, zoals Thomas Friedman (*The earth is flat*) en Malcolm Gladwell (*Outliers*). Anderzijds geven de impressies en vergelijkingen vaak een wat gekunstelde en overdadige indruk. Zo gebruikt Cooper Ramo meer dan 100 pagina's om te vertellen dat de wereld gekenmerkt wordt door complexiteit, onderlinge afhankelijkheid en onvoorspelbaarheid, wat in de context van een globaliserende wereld geen verrassende vaststelling is.

Ondanks de hyperbolische structuur van zijn betoog is Cooper Ramo erin geslaagd een boeiend boek te schrijven. Ten eerste, omdat zijn uiteenzetting erin slaagt de lezer mee te voeren in zijn betoog om tot een attitudeverandering te komen. Ten tweede, omdat hij, aan de hand van talloze voorbeelden, op een heldere manier laat zien dat deze attitudeverandering concreet effect kan hebben. De feitelijke politieke oplossingen die de auteur aanreikt, zijn echter wat mager. Zo stelt hij dat de Amerikaanse overheid meer institutionele experimenten moet uitvoeren door ministeries meer ruimte te geven om radicale ideeën te ontwikkelen. Verder pleit de auteur voor het opzetten van een 'Raad voor Fundamentele Veiligheid', naast de Nationale Veiligheidsraad, om deze laatste te bekritisieren en zo de beste ideeën boven tafel te krijgen. Ook laat hij een ballonnetje op voor een gedecentraliseerd ministerie van Mondiaal Fatsoen, dat voordelen op zou moeten leveren als studiebeurzen, avontuur en de kans op een zinvolle carrière. Dat innovatie belangrijk is, is helder, maar erover spreken in termen van 'nieuwe verflechtingen van macht en expertise', gevolgd door slecht uitgewerkte voorbeelden, lijkt geen oplossing te bieden voor de concrete problemen van de huidige politiek.

De kracht van het boek ligt in de conceptualisering van de wereld in transitie, en dit maakt het aantrekkelijk voor eenieder die geïnteresseerd is in een veranderende wereld. Of we, zoals Cooper Ramo stelt, voor het vinden van oplossingen voor de hedendaagse uitdagingen voor internationaal beleid nu het concept 'veerkracht' moeten leren kennen, net zoals we dat jaren geleden met Kissingers begrip 'afschrikking' (*deterrence*) hebben moeten doen, blijft echter de vraag. Wellicht dat deze stelling meer zegt over de ambities van de auteur in het licht van de status van zijn leermeester, dan over de reikwijdte en het potentieel van zijn ideeën. Gelukkig hoeven we ons nog niet aan een definitief oordeel te wagen, daar, net als bij vele andere grote ideeën, een onzekere en onvoorspelbare toekomst de vruchtbaarheid ervan zal moeten uitwijzen.

Rudolf Rijgersberg

Dr Rudolf W. Rijgersberg is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP), waar hij zich toelegt op globaliseringsvraagstukken.

Blijvende controversen over post-Joegoslavië

Charles Ingrao & Thomas A. Emmert (red.)

Confronting the Yugoslav Controversies: A Scholars' Initiative.

West Lafayette, Indiana: Purdue University Press, 2009; x + 444 blz.; \$ 43,95

ISBN: 978-1-55753-533-7

De successieoorlogen die in de jaren negentig van de vorige eeuw op de Balkan hebben gewoed over de opvolging van de Joegoslavische federale staat, hebben de afgelopen twee decennia een stortvloed aan alerhande 'studies' en 'short histories' opgeleverd, waarvan de academische waarde niet altijd even zuiver is geweest. De politieke elite van de opvolgersstaten herschreef de geschiedenis van de regio, ter legitimering van het eigen handelen. Allerlei mythen ontstonden in de jaren tachtig, waaronder die mythe van het Servische volk dat moreel superieur en hemels zou zijn (*nebeski narod*) en de mythe van het Servische hege-monisme in het voor- en naoorlogse Joegoslavië, die op haar beurt het Sloveense en Kroatische separatisme diende te legitimeren.

Ook westerse academici, journalisten, politici en diplomaten lieten zich meeslepen in de verhitte discussie tussen voor- en tegenstanders van militaire interventie van buitenaf. Zo zijn Norman Cigar, Noel Malcolm, Tim Judah en Sabrina Ramet auteurs die openlijk partij kozen in het conflict en hun politieke sympathieën boven onbevooroordeelde waarheidsvinding lieten prevaleren. In hun studies zijn bovenal Servië en het Servische volk collectief schuldig aan oorlogsmisdaden, hetgeen het primordiale en door serieuze sociologen reeds verworpen beeld oproept dat het plegen van misdaden de Serviërs praktisch in de genen zit.

Vanwege verstoorte relaties tussen Servische en westerse historici, mede veroorzaakt door de westerse eenzijdige interventie, lanceerde de Servische historicus Dušan Bataković in 1997 het idee een dialoog te starten over oorzaken en gevolgen

van het uiteenvallen van Joegoslavië. In 2001 kwam hieruit het project 'A Scholars' Initiative' voort, dat onder leiding stond van de Amerikaanse historicus Charles Ingrao. Samen met Thomas Emmert wist hij een kleine 200 historici, politicologen, sociologen en journalisten uit 26 landen – waarvan een aanzienlijk deel uit voormalig Joegoslavië afkomstig is – actief te betrekken bij het onderzoeksproject, dat in acht jaar tijd elf mythen en controversen waarover tussen Servië en het Westen onenigheid bestaat, aan de kaak wist te stellen.¹

De elf deelstudies die hierover gaan, werden dit jaar onder de titel *Confronting the Yugoslav Controversies: A Scholars' Initiative* in boekvorm gegoten. De volgende thema's passeren daarbij de revue:

1. Het uiteenvallen van Joegoslavië;
2. Kosovo onder autonomie, 1974-1990;
3. Onafhankelijkheid en het lot van minderheden, 1991-1992;
4. Etnische zuiveringen en oorlogsmisdaden, 1991-1995;
5. De internationale gemeenschap en de FRY/Oorlogspartijen, 1989-1997;
6. Veilige gebieden;
7. De oorlog in Kroatië, 1991-1995;
8. Kosovo onder het regime-Milošević;
9. De oorlog in Kosovo, 1998-1999;
10. Het internationale straftribunaal voor het voormalig Joegoslavië;
11. Samenleven of elkaar haten?

Om ervoor te zorgen dat het project niet op voorhand als anti-Servisch zou worden afgedaan, werd voor iedere deelstudie naast een niet-Servische teamleider tevens een Servische teamleider aangewezen. Wie echter denkt dat zich hiermee een open discussie ontvouwt in het ruim 400 pagina's tellende rapport, komt bedrogen uit. De

meeste Servische teamleiders zijn immers, voor zover hun Servische afkomst of hun eventuele etnische identificatie überhaupt een rol zou mogen spelen in het wetenschappelijke discours, niet bepaald bereid geweest harde noten te kraken. Zo raakte Latinka Perović, co-auteur van het hoofdstuk over het uiteenvallen van Joegoslavië, in 1987 niet zozeer verbitterd over het feit dat Slobodan Milošević de machtsstrijd binnen de communistische partij van Servië wist te winnen, maar dat zijzelf in de fractie-Stambolić zat die door Milošević aan de kant werd gezet.² Het gevolg daarvan is een hoofdstuk dat het breekpunt in het desintegratieproces laat beginnen in, hoe kan het ook anders, 1987.

De dieperliggende oorzaken van de successieoorlogen, die zelfs tot het interbellum terug te voeren zijn en die een mengeling vormen van sociaal-economische, (geo)politieke en historische omstandigheden die niet aan Milošević gerelateerd zijn, komen niet aan bod in dit boek. De redacteurs wijten dat aan plaatsgebrek en dit geldt ook voor het ontbreken van een behandeling van de oorlog tussen de Bosnische moslims en de Bosnische Kroaten in de periode 1992-1994. Of van de oorlog die de Bosnische moslims uit de westelijke Cazinska Krajina tegen de regeringstroepen van Alija Izetbegović hebben gevoerd. Dit is jammer, want het had het eenzijdige beeld kunnen bijstellen van een Servische agressieoorlog die ten behoeve van een etnisch zuiver 'Groot-Servië' tegen de rest van Joegoslavië werd gevoerd. Dit laat onverlet dat Milošević als leider van de grootste bevolkingsgroep van voormalig Joegoslavië ook de grootste verantwoordelijkheid draagt.

Ook de rol van het Westen ten aanzien van het uitbreken van de oorlog in Kroatië en Bosnië-Herzegovina blijft nagenoeg buiten

schot, getuige ook de bagatellisering van het feit dat het de Amerikaanse ambassadeur in Belgrado, Warren Zimmerman, is geweest die Izetbegović ertoe heeft aangezet het reeds bereikte Lissabon-akkoord in het voorjaar van 1992 te verwerpen, waarna de oorlog uitbrak. Het feit dat de overhaaste Duitse erkenning van Slovenië en Kroatië niet alleen volkenrechtelijk niet in orde was, maar ook een verdere politieke oplossing onmogelijk maakte (daarmee de weg naar oorlog definitief openend), mag evenmin een controverser heten.

Aan de andere kant wordt de interessante melding gemaakt dat het nog steeds niet met zekerheid is vast te stellen dat de drie bloedigste beschietingen in Sarajevo exclusief de Bosnisch-Servische troepen zijn aan te rekenen. De geluiden als zouden de Bosnische moslims de eigen burgerbevolking hebben beschoten om politiek gewin te halen (economische sancties tegen Servië en NAVO-bombardementen op Bosnisch-Servische stellingen), blijven ook in deze studie overeind. En wordt nogmaals bevestigd dat de Verenigde Staten het Kroatische leger wel degelijk hebben bijgestaan tijdens de etnische schoonmaak van de Krajina in augustus 2005.

Los van de vele onbeantwoorde vragen die na het lezen van *Confronting the Yugoslav Controversies* bij de lezer opkomen, zoals de vraag of de herschikking van de interne grenzen van Joegoslavië de burgeroorlog had kunnen voorkomen (een idee dat ook door de Nederlandse diplomaat Peter van Walsum ten tijde van het Nederlandse voorzitterschap van de EG in 1991 werd voorgesteld), biedt het boek zeker perspectief. Het geeft hoop voor de toekomst, omdat de initiatiefnemers zelf ook niet pretenderen de enige en definitieve waarheid te hebben vastgelegd. Het is een aanzet en een bijdrage, zo zeggen zij, voor verder onderzoek, waarbij onder andere ook

de gebeurtenissen in Kosovo na de NAVO-interventie in 1999 onder de loep dienen te worden genomen.

Tot slot dient te worden gezegd dat het project de ambitie heeft de uitkomsten van het onderzoek in het voormalig Joegoslavië – via de eigen contacten en diverse *media liaisons* – te propageren en acceptabel te maken, teneinde de verzoening van de Zuid-Slavische volkeren te bevorderen. Of dit laatste gaat lukken, zal de tijd leren. Sommige Servische media hebben in ieder geval grote vraagtekens gezet bij de financiering van het project. Het Belgradose dagblad *Politika* schreef reeds in 2007 dat er niet veel te verwachten valt van een project dat voor het voortbestaan afhankelijk is van de Amerikaanse *United States Institute of Peace* en de *National Endowment for Democracy*, waaraan personen als oud-bevelhebber Wesley Clark en diplomaat Richard Holbrooke zijn gelieerd.³

Het lijkt in dit verband vooral te gaan, zo is de kritiek, om het winnen van de 'hearts and minds' van de Servische bevolking, die met de eenzijdige afscheiding van de Servische provincie Kosovo nog steeds geen vrede heeft. De Servische media hebben tot nog toe dan ook veel meer interesse gehad voor de onthulling dat de Amerikanen in 1996 Ratko Mladić minstens twintig keer hadden kunnen aanhouden en de Servische constatering dat er wel degelijk een *deal* bestond tussen Richard Holbrooke en de oud-president van de *Republika Srpska* Radovan Karadžić.

De Bosnische media op hun beurt lijken geen genoegen te nemen met de constatering dat het aantal slachtoffers in Bosnië bijgesteld is van de bekende schattingen die variëren van 150.000-350.000 naar een krappe 100.000, waarbij overigens onduidelijk blijft hoe dit aantal over de drie bevolkingsgroepen is verdeeld.

Predrag Vitković

Noten

¹ Vgl. Aleksa Djilas, 'The academic West and the Balkan test', in: *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 9, nr 3, december 2007, blz. 323-332.

² Zie Zoran Čirjaković, 'Majka druge Srbije', in: *NIN*, 14 april 2006.

³ Miroslav Lazanski, 'Gnjilane u Virdžiniji', in: *Politika*, 17 februari 2007.

Drs Predrag Vitković studeerde in 2006 af aan de Universiteit van Amsterdam met een onderzoek naar de gevolgen van de oorlog in Joegoslavië voor de identiteit van de Servische gemeenschap in Rotterdam (1972-2005). Hij is vertaler en publicist en vertegenwoordigt de Servische gemeenschap in het Landelijk Overleg Minderheden.

De agenda als startpunt van Europees beleid

Sebastiaan Princen

Agenda-setting in the European Union.

Hampshire: Palgrave Macmillan, mei 2009; 203 blz.; 72,95 euro;

ISBN: 978-0-230-22053-9

Nederland voerde op 1 juli 2008 als één van de laatste Europese landen het rookverbod voor de horeca in. Smakelijk kunnen genieten van een diner en geen stinkende kleding meer na het uitgaan, het is voor velen een verademing. Het aanschaffen van terrasverwarmers en dekentjes was voor veel café-eigenaren een belasting, maar om geen klanten te verliezen moesten ze wel. Het rookverbod stuitte op veel protest, maar dit woog niet op tegen de invloed van de Europese Unie: het beleid werd doorgezet. Waarom is het anti-rookbeleid een punt op de *Europese agenda* en hoe komt deze agenda in het algemeen tot stand?

In de jaren '70 kwam het rookbeleid onder de aandacht van de EU, doordat roken een belangrijke veroorzaker van longkanker bleek en een internationaal discussiepunt werd tussen wetenschapslieden en gezondheidsorganisaties. Europese landen hanteerden in die tijd uiteenlopende wetgeving met betrekking tot roken, afhankelijk van het gevaar dat zij daarin zagen en de omvang van hun tabaksindustrie. In de jaren '90 werden bindende afspraken gemaakt: 154 landen tekenden toen *The Framework Convention on Tobacco Control* (blz. 87). Het anti-rookbeleid staat inmiddels prominent op de Europese agenda, maar dat ging niet vanzelf; daar ging een lang proces aan vooraf.

Het boek *Agenda-setting in the European Union* van Sebastiaan Princen geeft inzicht in dit proces. Waarom komen sommige thema's wél op de agenda van de Europese Unie en andere thema's niet? De auteur beantwoordt deze vraag door maar liefst 100.000 beleidsdocumenten van de Europese Commissie, het

Europees Parlement en de agenda van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden en het Congres in de periode 1975-2005 te analyseren.

Deze beleidsdocumenten werden gecodeerd met behulp van coderingsrichtlijnen en subcodes, waardoor de auteur in staat was te tellen hoe vaak een bepaald onderwerp werd genoemd. Een punt van kritiek op deze methode is dat de mate van aandacht wellicht niet de enige indicator is die de agenda-urgentie bepaalt. Hoog op de agenda geplaatste thema's worden vaak als problematisch ervaren en men heeft het gevoel dat er iets aan gedaan moet worden. Aan sommige thema's zal bovendien veel aandacht besteed worden omdat ze nu eenmaal vaak terugkomen en op de lange termijn in de gaten moeten worden gehouden (wat niet betekent dat ze altijd hoog op de agenda geplaatst zijn). Samenvattend wordt de agenda dus beïnvloed door de mate van aandacht, de ernst van de problematiek, de *impact* van een thema, de frequentie waarmee een thema in de tijd zal terugkomen en de *scope*, in tijd gemeten.

Ook bij de keuze voor de Verenigde Staten en niet een ander willekeurig land als vergelijkingspartner voor de Europese Unie wat betreft beleidsdocumenten kunnen kanttekeningen worden geplaatst. De belangrijkste redenen om te kiezen voor deze twee politieke instituties zijn voor Princen de verschillen, zoals populatiecijfers en geografische afmetingen. Deze factoren staan echter los van de inrichting van een politiek apparaat. Uit de vergelijking van Princen blijkt dat er inderdaad verschillen zijn in de agendavorming van de Europese Unie en de

Verenigde Staten, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en milieu. Zo behandelt de EU veel minder onderwerpen dan de Verenigde Staten, terwijl de Amerikanen veel meer aandacht besteden aan onderwerpen in de zorgsector. Het is echter moeilijk te bepalen of deze verschillen te wijten zijn aan hun respectievelijk nationale en transnationale karakter, dan wel aan hun functie als institutie.

Na deze kwantitatieve studie gaat Princen verder de diepte in met vier *case studies* van beleidsvorming van de Europese Unie en de Verenigde Staten: over *roken*, *alcohol*, *liberalisering van de gezondheidszorg* en de *visserij*. De auteur constateert dat het agenderen van een onderwerp door politici, ambtenaren en belangengroepen vooral een zoektocht blijkt te zijn naar een forum dat het meest openstaat voor hun ideeën. Zo bundelden de politici François Mitterrand (Frankrijk) en Bettino Craxi (Italië) in 1987 hun krachten en riepen ze samen op tot het verbieden van roken op openbare plekken en tot het *labelen* van pakjes sigaretten. Meer in het bijzonder is het de kunst van *framing* die hierbij belangrijk is: hoe kan een onderwerp zo gepresenteerd worden, dat het aansluit bij interesses en aantrekkelijk is door anderen te worden opgepakt?

Princen zelf heeft deze kunst goed onder de knie: hij presenteert agendavorming van de Europese Unie in de context van hieraan gerelateerde processen. Zo behandelt hij Europese beleidsvorming, het proces van Europese integratie en de normatieve debatten over de EU. Het onderzoeksterrein wordt verder afgebakend door het definiëren van belangrijke begrippen omtrent de agenda en de factoren die agenda-items bewegen.

De EU wordt daarbij als een relatief geïsoleerd instituut gepresenteerd. Dit komt doordat er beperkte mogelijkheden zijn voor burgers om politieke afgevaardigden te

kiezen, zo redeneert Princen. De EU heeft er om gezondheidsredenen voor gekozen een anti-rookbeleid in Europese landen te stimuleren. De Nederlandse regering besloot dit beleid door te voeren, in navolging van andere Europese landen, ondanks protest van de bevolking. Volgens Princen gebeurt dit vaak met internationale onderwerpen, omdat de Europese agendavorming relatief los staat van specifieke publieke vragen en meningen.

Voorgaand voorbeeld staat haaks op wat de auteur eerder zegt, namelijk dat beleidsvorming binnen de EU alleen te begrijpen is in de context van beleidsvormingsprocessen op binnenlands niveau en in andere internationale organisaties. Als het rookbeleid hoog op de publieke agenda staat, zal het (via de media-agenda) dus waarschijnlijk ook terecht komen op de agenda van de EU. Uit andere theorieën om-

trent agendavorming zijn redenen genoeg te vinden om aan te nemen dat de invloed van de media niet alleen indirect is. De media oefenen bovendien niet alleen invloed uit op agendavorming door de inhoud van hun berichtgeving, maar ook door de hoeveelheid daarvan.¹ Dus: hoe meer media-uitingen, hoe groter de invloed op agendavorming. Aangezien de media een steeds belangrijker rol in ons leven gaan spelen, via internet en andere vormen van communicatie, zou het kunnen zijn dat de invloed op agendavorming ook steeds groter wordt.

Al met al geeft *Agenda-setting in the European Union* een goed beeld van de Europese agendavorming als een apart proces, maar uiteindelijk zal dit proces alleen werkelijk te begrijpen zijn in de context van binnenlandse beleidsvorming, waarbij we bovendien rekening moeten houden met de invloed van andere interna-

tionale organisaties, het publiek en de media. Desondanks is het boek een aanrader voor belangengroepen die iets onder de aandacht van de Europese Unie willen brengen, politici die inzicht willen in het ontstaansproces van (hun eigen) agenda-onderwerpen en voor verstokte rokers, die willen begrijpen waarom ze ondanks al hun protest toch buiten zullen moeten blijven staan.

Anne Annink

Noot

¹ Wayne Wanta & Salma Ghanem, *Mass media theories and processes: Advances through meta-analysis*, 2006.

Anne Annink is masterstudente *Research in Public Management and Organizational Science* aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschappen (USBO).

Leren van lang vervlogen ontwikkelingsbeleid ?

L.J. van Damme & M.G.M. Smits (red.):

Voor de ontwikkeling van de Derde Wereld. Politici en ambtenaren over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1989.

Amsterdam: Boom, 2009; 369 blz.; 29,50 euro; ISBN: 978-90-8506-764-1

Deze publicatie is verschenen naast een aantal boekbanden waarin een groot aantal kerndocumenten is gepubliceerd die inzicht verschaffen in de geschiedenis van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en gepubliceerd werden in opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het boek begint met een inleiding van de hand van de beide redacteuren waarin zij een beknopt, helder en systematisch overzicht geven van de oorsprong, doelstellingen en uitgangspunten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, de bewindspersonen en hun invloed op het ontwikkelingsbeleid, alsook de organisatorische en institutionele in-

bedding van dit beleid. Het grootste gedeelte van het boek bestaat echter uit interviews met zestien voormalige kopstukken van het OS-beleid: de ministers Udink, Pronk en Schoo; de directeuren-generaal Van Gorkom en Van Schaik; ambassade medewerker Erath; de plaatsvervangende DG's Jonkman, Peters, Van Dam en Van Gennip; Bos, als chef van de Directie Particuliere Activiteiten, Onderwijs- en Onderzoeksprogramma's (DPO); de pionier van het ontwikkelingsbeleid Patijn; Posthumus, die onder meer betrokken was bij het herstel van de ontwikkelingsrelatie met Indonesië; en de beleidsambtenaren Van Eldik, Van Maare en Petit.

De zeer persoonlijke en stuk voor

stuk zeer leesbare verhalen van deze geïnterviewden geven een goed beeld van hoe in de periode 1949-1989 door verantwoordelijke politici en beleidsambtenaren werd gedacht over ontwikkelingshulp, de wijze waarop en mate waarin daaraan vorm werd gegeven, alsmede de politiek-economische en maatschappelijke context waarin dat gebeurde. De lezer krijgt daarbij niet alleen een beeld van de formele buitenkant, maar ook van hoe er achter de schermen werd gedacht en gehandeld. De geïnterviewden vertellen niet alleen over de rol die zij indertijd vervulden, maar ook heel openhartig en meer dan eens ook kritisch over hobbels, rivaliteiten, denkbeelden van anderen waarmee ze te maken hadden en over soms goede, soms ook gespannen persoonlijke verhoudingen. Ontwikkelingsbeleid – hoe kan het anders – was het werk van mensen

en werd dus mede bepaald door hun kwaliteiten, zwakheden en eigenaardigheden. Vaak dachten ze primair vanuit *hier*, minder of niet vanuit wat *daar* wenselijk of mogelijk was of werd gedacht. Het boek geeft er tal van illustraties van.

De redacteurs van de bundel refereren in hun inleiding, als het gaat over de bewindspersonen en hun invloed op het ontwikkelingsbeleid, kort aan een aantal van deze interviews, maar ze hebben het niet gewaagd er ter afsluiting een nabeschuiving aan te wijden. Het boek sluit af met ondermeer een uitgebreid notenapparaat, een uitvoerig en nuttig register en biografische gegevens van de geïnterviewden.

Het voorgaande maakt duidelijk dat we te maken hebben met een *Haags* boek: het is een verhaal van en over politici en ambtenaren. Over de rol van universiteiten en medefinancieringsorganisaties wordt heel weinig gezegd. Evenmin wordt er een beeld geschetst van wat er uiteindelijk in het kader van de OS allemaal is gedaan en wat de effecten daarvan zijn geweest. Dit is geen kritiek, maar een constatering; het behoorde eenvoudig niet tot de doelstelling van deze publicatie.

Door degenen die geïnteresseerd zijn in de geschiedenis van

Ontwikkelingssamenwerking vormt het boek een nuttige en uitstekende bron van informatie. Maar is het ook meer? Volgens minister Koenders, die deze bundel van een *Woord vooraf* voorzag wel. Ik citeer hem maar even: 'Ook wie serieus wil nadenken over de ontwikkelingsamenwerking van de toekomst zou de interviews moeten lezen. Want wie zich een mening wil vormen over dat onderwerp moet zich breed oriënteren. Dan kan het nuttig zijn te kijken naar hoe voorgaande generaties dachten over de problemen waarmee zij in hun tijd geconfronteerd werden. Problemen die vaak verrassend herkenbaar zijn. Hun oplossingen kunnen ons vandaag ook nog van dienst zijn, hun meningsverschillen zijn minstens leerzaam. Mij leren ze dat we modernisering van de ontwikkelingssamenwerking niet uit de weg moeten gaan. Meer dan ooit tevoren moeten we de problemen mondiaal aanpakken, economische groei bevorderen, corruptie bestrijden en inzetten op resultaat, kwaliteit en effectiviteit. Die doelstellingen en ambities vallen na het lezen van de interviews in het juiste perspectief.'

Het lijkt mij dat het 'nieuwe' beleid waarvoor de minister pleit,

in het verleden even hard nodig is geweest als anno 2009. De suggestie 'Meer dan ooit' bevreemdt mij daarom. Maar daar gaat het hier niet om; wel om de vraag of deze publicatie met al haar historische verdiensten ook werkelijk *impact* zal hebben op het beleid van de toekomst. Ik betwijfel het. Het boek schetst een geschiedenis van de jaren 1949-1989, een tijd die al twee decennia achter ons ligt en door een heel ander nationaal en mondiaal bestel werd gekenmerkt dan nu. De beleidsmakers van nu zullen zich laten leiden door wat nu mogelijk en wenselijk is, niet wat – met alle respect – een handjevol mannen en een enkele vrouw in het verleden heeft gedacht en beleefd. Laten we ook realistisch zijn. Hoeveel leren nieuwe generaties nu werkelijk van het verleden? Ik denk daarom dat het boek meer zal dienen tot 'vermaeck' (in de goede zin van het woord), dan tot 'leringhe'.

Jan Kleinpenning

Jan M.G. Kleinpenning is emeritus hoogleraar Sociale Geografie van Ontwikkelingsgebieden aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dubieus onderscheid in ontwikkelingsbeleid

Marc Broere:

Berichten over Armoede; een journalistieke kijk op ontwikkelingsamenwerking.

Amsterdam: KIT Publishers, 2009; 224 blz.; 17,50 euro;

ISBN: 978-94-6022-045-6

Journalist Marc Broere heeft een sympathiek boek geschreven over (vooral de Nederlandse) ontwikkelingsamenwerking ('OS'). In zijn beleving wordt de ontwikkelingssector gekenmerkt door een constante strijd tussen 'bottom-uppers' en 'top-downers', tussen 'degenen die de wensen van de lokale bevol-

king serieus nemen, en degenen die vanuit hiér menen te kunnen bepalen hoe de mensen dáár zich moeten ontwikkelen'. In de praktijk vertaalt dit zich ruwweg naar NGO's en lokale *civil society*-organisaties enerzijds, en hun donoren anderzijds. Donoren dwingen de NGO's tot het conformeren aan ontwikke-

lings-hypes die in westerse landen verzonnen worden, en het tonen van 'snelle resultaten' die weinig zeggen over échte ontwikkeling, maar goed te verkopen zijn aan steeds kritischer parlementen. Broere's positieve grondhouding tegenover wat 'goede OS' kan bereiken is prijzenswaardig, en hij noemt enkele overtuigende voorbeelden hiervan uit het veld. Toch is het jammer dat zijn boek draait om een nogal stereotype afbeelding van twee 'partijen' in de ontwikkelingswereld, waardoor hij de nodige nuance uit het oog verliest.

Broere heeft ten eerste een wat eenzijdig beeld van wat hij de 'top-downers' noemt. Zo neemt hij de nogal opgeblazen retoriek van multilaterale instellingen wel heel erg letterlijk. De Millenniumdoelstellingen (*Millennium Development Goals*, MDG's), waarvan de auteur zich afvraagt of deze 'de definitieve overwinning van de top-downers op de bottom-uppers' betekenen, zijn hier een goed voorbeeld van. Enig onderzoek in 'top-down'-kringen had Broere kunnen leren dat er in de praktijk maar weinig diplomaten en VN-veldwerkers te vinden zijn die de MDG's metterdaad haalbaar vinden, hoe dit ook met de mond wordt beleden. De MDG's worden op ministeries en veldkantoren meestal gezien als idealistisch toekomstdoel, en zeker niet als dagelijkse leidraad. Diplomaten en VN-veldwerkers zijn zich maar al te bewust van de 'kunst van het mogelijke', dat werken aan OS feitelijk is.

De vraag is bovendien of de 'bottom-uppers' wel zonder 'top-downers' kunnen. Men kan zich afvragen hoe duurzaam ontwikkelingsprojecten zijn, als er niet tegelijkertijd gewerkt wordt aan een institutioneel raamwerk in het land in kwestie dat de *voorwaarden* schept voor die projecten. OS dient tenslotte een 'katalytisch' effect te hebben: een zo kort mogelijke interventie om mensen te helpen zo snel mogelijk hun eigen ontwikkeling in handen te nemen. Daarvoor zullen dan wel overheids capaciteit en werkende instituties nodig zijn. Zaken als een minimaal werkend rechtssysteem en politieapparaat bijvoorbeeld zijn randvoorwaarden voor ontwikkeling, maar ze kunnen slechts tot stand worden gebracht met behulp van 'top-down'-instituties. Donoren en multilaterale instellingen zijn de enige met het politieke gewicht, de fondsen en de expertise (bijvoorbeeld het sturen van militaire instructeurs om bij te dragen aan de hervorming van de veiligheidssector) om de ontvangende staat te kunnen bijstaan bij

het op de schop nemen van zijn eigen instituties.

In de praktijk lopen het 'top-down'- en het 'bottom-up'-kamp dan ook deels in elkaar over. De meeste donoren financieren multilaterale organisaties, zoals UNDP en Wereldbank, om ontwikkelingsprogramma's te implementeren. Volgens Broere's classificatie zouden deze instellingen tot de 'top-downers' behoren. VN- noch Wereldbank-programma's gaan echter van start zonder regiospecifieke *assessments* naar doelgroepen, lokale markten, enz. Niet alleen worden dergelijke *assessments* voor hen uitgevoerd door NGO's, een groot deel van de *implementatie* van deze programma's wordt ook aan NGO's uitbesteed. Wanneer VN-agentschappen als UNHCR of UNDP het land verlaten, proberen ze hun projecten dan ook over te dragen aan lokale NGO's. Hoe 'top-down' is dat precies? Een aantal van de Multi-Donorfondsen die door multilaterale instellingen zijn opgezet, staat bovendien open voor NGO's, die hier grif gebruik van maken. Hoe 'bottom-up' is dat?

Broere had wellicht dan ook kritischer kunnen zijn op de NGO-sector zelf. Deze klaagt over de drang tot 'scoren' en de steeds veranderende prioriteiten van OS-ministers, maar de oproep dan naar alternatieve vormen van financiering te zoeken, om zo onafhankelijker op te kunnen treden, wordt met evenveel wantrouwen begroet. Het is echter kiezen of delen; ontwikkelingsgelden (belastinggeld tenslotte) staan nu eenmaal onder democratische controle. Dat nieuwe ministers hier hun eigen stempel op willen plakken, is uiteraard lastig, maar ook simpelweg een *fact of life*. Dat financiering ook anders kan, toont een NGO als *War Child*. Deze weet met een slimme PR-campagne de private sector zo ver te krijgen om veel van haar evenementen en programma's te financieren. De antagonistische relatie tussen NGO's en donoren die Broere beschrijft, is dan ook maar een deel van het verhaal. In de praktijk werken

donoren, multilaterale instellingen, NGO's en hun lokale partners steeds meer samen, om gezamenlijk te proberen een ontwikkelingsland vooruit te helpen. Een gezamenlijk platform biedt ook een veel betere basis voor coördinatie. Zoals Broere zelf al aangeeft: waar niet gecoördineerd wordt, werken organisaties langs elkaar heen, elk met hun eigen agenda.

Daar komt bij dat ontvangende ontwikkelingslanden ook zo hun belangen hebben bij de fragmentatie van de hulp: dat geeft des te meer mogelijkheden aan corrupte politici en anderen om de uiteenlopende organisaties tegen elkaar uit te spelen.

Dat brengt ons ten slotte bij een laatste kritiekpunt bij Broere's boek: hij lijkt ervan uit te gaan dat lokale NGO's en *civil society*-organisaties altijd een neutrale, a-politieke agenda hebben en slechts uit zijn op het helpen van hun medeburgers. Dit is in veel gevallen natuurlijk ook zo, maar het zou zeker niet in alle gevallen aangenomen moeten worden. Vooral in de zg. 'Fragiele Staten' in Afrika is eigenlijk niemand neutraal. Zoals Patrick Chabal in *Africa Works* nauwkeurig heeft beschreven, zijn bijna alle burgers wel onderdeel van een patrimoniaal netwerk: sociale structuren waarvan stamgenoten, politieke elites, zakenlieden en anderen onderdeel uitmaken en die van gunsten over-en-weer afhankelijk zijn. Ook lokale medewerkers van NGO's staan doorgaans niet 'los' van hun gemeenschap en dit kan hun referentiekader (sterk) beïnvloeden; de voorbeelden uit het veld zijn legio. Dit hoeft niet *per se* uit te maken voor het opzetten van een goed OS-programma, maar het nuanceert zeker de wat instrumentalistische visie die Broere soms van de NGO-sector lijkt te hebben.

Hugo de Vries

Hugo de Vries MA is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael.

Kazachstan tussen Europa en Azië

Bruno de Cordier:

Kazachstan

Amsterdam: KIT publishers/OXFAM NOVIB, 2009; 14,50 euro;

ISBN: 978-94-6022-060-9

Er bestaan niet veel Nederlandse publicaties over Kazachstan, zodat de Bruno De Cordiers werk in de *Landenreeks* een welkome aanvulling is. Kennis over dit land in Nederland en België gaat meestal niet verder dan Borat of Atje Keulen-Deelstra's Europees kampioenschap in Sovjet Alma Ata in 1974. Het is te merken dat de schrijver een Belg is, want voor Nederlanders bekende begrippen als Shell en tulpen – die beide op geheel eigen wijze een belangrijke presentie in Kazachstan hebben – komen in het boek niet voor. Dat zullen we hem dan maar vergeven, want voor het overige blijkt dat De Cordier weet waarover hij het heeft – hij heeft dan ook een aantal jaren in het land gewoond. *Kazachstan* is een beknopte, maar veelomvattende publicatie over een land dat vooral vanwege zijn status als olieproducent steeds meer in de belangstelling komt.

Een van de meest intrigerende vragen over dit land, namelijk of het een Aziatisch of Europees karakter heeft, komt bij hem ruim aan bod in beschrijvingen over geschiedenis en identiteit. De Kazachse taal en cultuur beleven door bevordering van overheidswege een *comeback*, maar de Russische taal en cultuur hebben een niet weg te denken stempel op Kazachstan gedrukt. Europees betekent in dit geval Oost-Europees, en vooral Russisch. Van Aziatische zijde is wel te horen dat de Kazachen uiterlijk Aziaten zijn, maar voor het overige toch anders overkomen. De opmerking van de schrijver in het tweede hoofdstuk, dat waarschijnlijk de Mongolen de raciale basis legden voor een Kazachstaanse natie, is juist, hoewel Kazachen eveneens

stellen ook Europese stamvaders te hebben – dit vanwege de Indo-Europese Scythen. Die tweeslachtigheid ziet men in de verschijning van de zg. gouden man (Altyn Adam) in de symboliek van het nieuwe Kazachstan. De gouden man is een in gouden harnas getooide Scythische krijger, wiens resten niet ver van Almaty zijn gevonden.

Het Europese aspect krijgt in 2010 extra aandacht wanneer Kazachstan voorzitter is van de OVSE. Voorzitter worden van zo'n club vereist een zeker niveau, of op zijn minst voortgang op het gebied van democratie en mensenrechten. De auteur zet hier vraagtekens bij – de democratie is een façade onder de autocratische leider Nazarbajev. Hij merkt ook terecht op dat de Kazachstanen heel goed begrijpen dat de aantrekkingskracht van olie en andere grondstoffen de ijver van de Europese Unie om Kazachstan op het rechte pad te krijgen, enigszins intoomt.

Islam is statistisch de dominante religie in Kazachstan, en dit heeft veel te maken met het feit dat etniciteit gelijk staat met iemands formele godsdienst. De etnische Kazachen en moslims vormen de meerderheid, de grotendeels Russisch-orthodoxe Slaven een grote minderheid. De auteur schept wat verwarring door in het tweede hoofdstuk de indruk te wekken dat de Kazachen pas in de 13de eeuw in contact kwamen met de islam, terwijl in hoofdstuk 4 de islam zich al in de 8ste eeuw verspreidt. Dat laatste is correct. Overigens heeft Kazachstan oudere banden met het christendom dan de Russisch-orthodoxe religie: al in de 3de eeuw na Chr. waren Nestoriaanse christe-

nen actief in het oude Toerkestan. De auteur scheert de activiteiten van protestantse groeperingen over een kam, door hen alle onder sekten te groeperen. De nieuwe en uiteindelijk ingetrokken ontwerp-godsdienstwet van 2008 was een bron van zorg voor de godsdienstvrijheid van meerdere niet-traditionele godsdiensten, niet alleen van sekten. Wel correct is de overdreven angst van het regime voor een extremistische islam. De eigenlijke drijfveer is dat de regering over niet-geregistreerde manifestaties van religie geen controle heeft – en daar is de regering pas echt bevreesd voor. Die regering heeft hoe dan ook te maken met het feit dat door de snelle sociale en economische veranderingen er ruimte is voor religie in dit land, zoals De Cordier terecht stelt in hoofdstuk 5.

Voor de goede verstaander is duidelijk dat de schrijver niet in Astana heeft gewoond, maar in het landschappelijk en klimatologisch veel comfortabeler zuiden. Het is thans moeilijk voor te stellen dat een opvolger van president Nazarbajev Almaty weer tot hoofdstad zou maken. Toch is er door dit besluit sprake van een zekere tweedeling in het land, waaraan de auteur weinig aandacht besteedt. Astana herbergt alleen de regeringsinstaties en het (éénpartij-)parlement. Oppositiepartijen, maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven (behalve de olieboeren) zijn alle in het rebelse Almaty gebleven. Astana is daardoor politiek en sociaal gezien een kleurloze stad, waar de autocratie het meest voelbaar is. Hoewel het rebelse Amsterdam en het nette Den Haag tot op zekere hoogte in Nederland dezelfde rol spelen, zijn er echt verschillen – en die beginnen al met de fysieke barrière dat de twee Kazachstaanse steden 1.200 km van elkaar liggen, niet slechts 60 km.

Taal is in Kazachstan een gevoelige kwestie en De Cordier besteedt hieraan terecht veel aandacht. Het regeringsbeleid is erop gericht het gebruik van de Kazachse taal te

bevorderen. De schrijver gebruikt consequent Kazachse namen, zelfs voor het patroniem van Nazarbajev – Abishoeli, waar je meestal de Russische versie Abisjewitsj hoort. Toch vind ik het terecht dat hij dit doet – het Kazachs is de taal van de oorspronkelijke bevolking, en deze dient zijn rechtmatige plaats te herwinnen. Het is echter jammer dat de autoriteiten soms bot te werk gaan jegens de oudere Russen, die uiteraard geen Kazachs lezen, en dat de kwaliteit van het Kazachse taalonderwijs nogal te wensen overlaat. Als de regering inderdaad haar plannen doorzet om het Latijnse schrift te (her-)introduceren voor het Kazachs,

zal dit een volgende stap zijn in het loslaten van de sovjetefenis.

De Cordier schrijft wat summier over het toerisme. Kazachstan heeft ongekend mooie landschappen, maar je moet er wel veel voor reizen, tenzij je je beperkt tot één gebied. Voor iemand die het cyrillische schrift, Russisch of Kazachs niet kent, is het vaak gemakkelijker in groepen te reizen dan individueel. Wat woorden Russisch kennen, zoals de schrijver stelt, is onvoldoende, vooral omdat daarop een Russischtalige reactie volgt, die de toerist echt niet kan volgen met zijn 'Russisch op reis'-boekje. Als personeel merkt dat een buitenlander hem dan niet ver-

staat, kan het wel eens ongeduldig worden. Er is nog weinig besef van dienstverlening in de hotels buiten de internationale hotelketens. Echt ziek worden, zeker buiten de grote steden, kan alleen al vanwege taalproblemen met artsen en in ziekenhuizen een onaangename ervaring zijn. Kortom, Kazachstan heeft groot potentieel, maar het moet nog hard werken aan verbetering van talenkennis en dienstbaarheid om dat potentieel te realiseren.

Drs Klaas van der Tempel is voormalig ambassadeur van het Koninkrijk der Nederlanden te Astana.

Signalementen

Nico Popescu & Andrew Wilson:

The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood.

Londen: European Council on Foreign Relations, 2009; 64 blz.; Policy Report no. 14;

ISBN: 978-1-906538-13-2 (te downloaden van: <http://ecfr.3cdn.net>)

Dit *Policy Report* bevat een analyse en vergelijking van de Russisch-Europese kijk op de 'Oostelijke nabuurstaten' van de EU. Het gaat om de landen Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Het zijn landen die in een drievoudige crisis verkeren die door de schrijvers als volgt worden gedefinieerd: een crisis van het staatsbestel; de Russische pogingen in deze staten de Russische invloedssfeer te herstellen en de soevereiniteit van deze landen te ondermijnen; en ten slotte het dreigende risico van een 'failed economy', of zelfs van een 'failed state'. De auteurs betogen dat Rusland de beste papieren heeft de 'hearts and minds' van de bevolking van deze gebieden te veroveren. Ze vormen een kruitvat 'in constant danger of being set alight by a spark from ethnic conflict, political skulduggery [= politieke intriges], economic strains or Russian subversion'. Zowel op het terrein van de 'soft powers' als 'hard powers' die daartoe kunnen worden aangewend, is Rusland de meerdere. Waar de EU ten aanzien van het verlenen van Europese voordelen achterover leunt, een zeer restrictief visabeleid voert en rekt op het 'magnetisme' van

het Europese model, steunt Rusland op de macht van dwangmiddelen en biedt het concrete voordelen aan, zoals een open arbeidsmarkt, goedkope energie en gemakkelijke toegang tot regionale multilaterale organisaties. Daarentegen raken deze buurlanden als ze met de EU onderhandelen de weg kwijt 'in a maze of confusing bureaucratic terms', zoals 'European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, autonomous trade preferences, neighbourhood investment funds', enz. Met andere woorden: Van Rusland krijg je een aanbod dat je niet kunt weigeren, van de EU een aanbod waar je niets van begrijpt. Ook aan de 'hard powers' van Rusland die die van de EU verre overtreffen, wordt aandacht besteed. Hoewel die hun grenzen hebben, die – zoals de oorlog in Georgië aantoonde – van economische, politieke en ideologische aard zijn, heeft de EU op dit terrein duidelijk 'a major hard power credibility to overcome'. De EU heeft een nieuwe benadering nodig, waarin de concurrentie (zij het niet het conflict) met Rusland wordt aangegaan, en aan de oostelijke buurlanden concrete, op de korte termijn werkende voordelen worden aangeboden. Een beleid dat

gericht is op handhaving van hun soevereiniteit en met een duidelijk besef van wat en waar de 'pressure points' zijn 'that leave neighbourhood states open to Russian influence', zodat men daar rekening mee kan houden en op kan reageren. Als de EU door blijft gaan het belang van dit gebied voor het welzijn van Europa te kleineren, 'it can expect to suffer the consequences in the years to come'. (F.v.d.B.)

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg (F.v.d.B.), die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

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

Bob de Graaff, Christiane de Poot & Edward Kleemans:

Radicalisering en radicale groepen.

Den Haag: Boom Juridische Uitgevers; Tijdschrift voor Criminologie 2009, 51(4). blz. 329-437;

ISSN: 0165-182X

In dit themanummer wordt in zes artikelen het verschijnsel terrorisme behandeld. Vanuit 'verschillende onderzoeksdisciplines, en met gebruikmaking van verschillende onderzoeksmethoden en gegevensbronnen' wordt dit verschijnsel in kaart gebracht. Dit geschiedt tegen de achtergrond van toenemende bezorgdheid over het radicaliseringsproces dat heden ten dage aan de gang is. 'Radicalisering kan immers worden beschouwd als het voorstadium van terroristisch geweld' (blz. 331/332). Criminologen, sociologen en sociaal-psychologen van wetenschappelijke instituten uit Nederland, België en Noorwegen werkten aan de artikelen mee. In het eerste artikel 'Radicalisering

en radicale groepen in vogelvlucht' wordt een overzicht gegeven van de kennis waarover men beschikt met betrekking tot radicalisering en radicale groepen, alsmede de processen en factoren die bij radicalisering en deradicalisering een rol spelen. Het tweede artikel biedt een overzicht van de belangrijkste determinanten en achtergronden van radicalisering en behandelt de overgang van radicalisme naar terrorisme. De bijdrage 'Uittreding uit het terrorisme. Hoe kennis van de onderliggende processen contraterrorismebeleid kan verbeteren' systematiseert de kennis die voorhanden is 'over hoe en waarom' individuen en groepen afscheid nemen van het terrorisme. Door meer kennis daarvan kan een

contraterrorisme-beleid worden gevoerd dat minder afhankelijk is van de inzet van alleen maar fysieke kracht en repressie. Het volgende artikel is gewijd aan moslimjongeren en de salafi-beweging, een beweging die tracht jongeren te binden door een sterke morele gemeenschap van 'ware' gelovigen te creëren. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan het overheidsbeleid inzake de deradicalisering van Molukse en islamitische radicalen in Nederland. Tot slot is er een empirische analyse van radicaliserende en terroristische groepen en wordt de waarde van de *Global Terrorism Data Base* voor de bestudering van terroristische groepen gewaardeerd. Alle artikelen zijn voorzien van een literatuurlijst. (F.v.d.B.)

Rajshree Jetly:

Pakistan in Regional and Global Politics.

Londen/New York/New Dehli: Routledge, 2009; xxxv + 365 blz.; \$ 100,=.

ISBN: 978-0-415-48141-0

Aan deze bundel van 12 essays ligt een conferentie ten grondslag die in mei 2007 onder auspiciën van het 'Institute of South Asian Studies' werd gehouden. Het betreft hier een instituut dat verbonden is aan de Nationale Universiteit van Singapore. Genoemde conferentie vond plaats toen Pakistan nog, zij het onder een militair bewind, relatief stabiel was en een belangrijk aandeel had in de oorlog tegen het terrorisme. Desalniettemin waren er toen al signalen van politieke onrust en was er sprake van 'several conflicting tensions' binnen Pakistan. De opstellen concentreren zich op ontwikkelingen en gebeurtenissen in de periode van 11 september 2001 (de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten) tot februari 2008

(de terugkeer van Pakistan naar een democratisch bewind). Het was een periode waarin de internationale gemeenschap zich steeds meer zorgen maakte over de internationale veiligheid. De opstellen zijn van de hand van Azië- en islam-deskundigen afkomstig uit de regio en Amerikaanse, Australische en Zweedse universitaire instituten. Geïllustreerd door tal van statistische gegevens analyseren ze Pakistans politieke, economische en sociale ontwikkeling. Een en ander geschiedt 'in the context of a country that is grappling with democratization, religious fundamentalism, domestic ethnic conflict and international terrorism' (blz. xi). Men treft in de bundel tevens een artikel aan over de 'nuclear issue'. Ook de relaties van Pakistan met resp. de

Verenigde Staten, China, Centraal-Azië en India komen aan bod. In het artikel over de Pakistaans-Indiase relaties signaleert de betrokken auteur een ontwikkeling in positieve zin in de kwestie-Kasjmir. Maar dat biedt zijns inziens geen enkele garantie 'that a positive transformation of the relationship as a whole is in the cards' (blz. 120). Een ander opvallend artikel is gewijd aan de opstandige (naar autonomie strevende) Beweging van Belutsjistan. In 'The Spectre of Islamic Fundamentalism over Pakistan' treft men een overzicht aan van de ontwikkeling van het fundamentalisme in Pakistan in de periode 1947-2007. Ook de 'civiel-militaire verhoudingen' – Pakistan is voor de helft van zijn bestaan onder militair bewind geweest – worden uit de doeken gedaan. (F.v.d.B.)

Summaries

Bob van den Bos

looks at the European Union of today, with its new 'trinity' composed of the permanent president of the European Council, Van Rompuy; the High Representative Lady Ashton and the re-elected President of the European Commission Barroso, while the Lisbon Treaty has finally entered into force. Is this new triad going to act unanimously on the world stage and will the new set-up lead to a more decisive EU foreign policy? – those are the questions the author addresses in his article. He concludes that the Lisbon Treaty will prove unable to give Europe the position on the world stage it ventures to claim. The set of instruments is inadequate to tackle the many challenges to Europe's unity. Furthermore, the enlarged Union is faced with an expanding international agenda and, last but not least, it will soon be confronted with a drastic change in global power relations.

Jan Rood

discusses the effects of the changing relations of power and in particular the emergence of a more multipolar system on the position and foreign policy of the Netherlands. The Netherlands, being a middle-sized power and pursuing a rather ambitious foreign policy agenda, is challenged by the changing international system. As a result of this shift in power the three pillars on which Dutch foreign policy was based, i.e., strong multilateral institutions, transatlantic cooperation within NATO and supranational integration in the EU, are no longer as strong as they were in the past. In response to this, the Netherlands, it is argued, should pursue a two-track strategy. Its main focus should be an effort

to strengthen the EU as a foreign policy actor. Only by speaking with one voice will the EU member states, including the Netherlands, be able to influence global developments. In order to make the EU act as a player on the global scene, the Netherlands on the other hand should use its position in the multilateral system (IMF, World Bank, G-20, etc.) as a lever to stimulate European cooperation.

Hugo Klijn

examines some of the issues that will stir debate when NATO negotiates a new Strategic Concept, following the decision at the Strasbourg/Kehl Summit of 4 April 2009 to replace the Alliance's current 1999 strategy. He points at the divide within NATO between those member states favouring a renewed focus on collective self-defence ex article 5 and those favouring a wider out-of-area security role, epitomised by the ongoing 'Russia' and 'Afghanistan' debates. He claims that neither topic should be leading when producing a new strategy, since Russia is no threat to Europe and the Afghanistan operation won't last for another ten years, i.e., the validity span of the new Strategic Concept. Besides, NATO's lead in ISAF will probably not serve as a model for future engagements. NATO's new strategy will not radically differ from today's strategy, given divergent opinions among the now 28 members and the complex international security dynamics. The real underlying strategic issue, the sustainability of the transatlantic security partnership in a rapidly changing world, will not be on the table in Brussels. Still, it is to be hoped for that some chapters of the strategy, for instance on nuclear policy, will foreshadow

serious debate on this fundamental question.

Margriet Drent

takes stock of the achievements, shortcomings and potential of the European Security and Defence Policy (ESDP) ten years after its official founding. The speed with which ESDP has developed since 1999 is impressive and in a short period of time the EU has been able to deploy military operations and civilian missions to trouble spots on three continents. At the end of 2009, twenty-three missions have been deployed, seventeen of which of a predominantly civilian nature. Although a unified European vision for these missions is lacking, the choice of missions has served another strategic purpose: to solidify ESDP's independent position vis-à-vis NATO and to underline ESDP's operational viability. Overall, within the limitations of mandate, robustness and time-scale, these missions can be considered a success. It is the EU's strength that it is able to contribute both military and civilian tools to crisis management. But this strength needs to be developed further and one of the main problems hampering ESDP's effectiveness is coordination of its considerable civilian potential with the newly developed military instrument of ESDP. Another main problem lies in the lack of military and civilian capacities for crisis management. The goal of establishing a European Rapid Reaction Force of 60,000 troops proved too ambitious and attention shifted to the formation of small and rapidly deployable battle groups. Recruiting experienced civilian personnel for ESDP missions also proved to be one of the bottlenecks. On balance, the perspectives of EU

member states on ESDP seem to be converging towards a – sometimes awkward – consensus on a civilian-military security role for the EU. However, it is paramount that these same member states soon agree on a strategic purpose for ESDP and also deliver on their promise to back it up with credible means.

Ali Yazgili

analyses the implications of the recent reorientation in Turkish foreign policy – as exemplified by improving ties with Syria and Iran – for the European-Turkish relationship. In the author's view Turkey's regional integration is not merely motivated by traditional religious or cultural ties, but is the result of a combination of decreasing European influence in Ankara; the decline of American hegemony in the region; Turkish dependence on energy; as well as rising commercial interests. For the EU to ensure that Turkey continues to act as a responsible international actor and profit from the recent broadening of Turkish regional ties it has to revive the troublesome relationship with Turkey. Nevertheless, it is difficult to imagine how the recent change in Turkish foreign policy can be integrated into an evolving European Common Foreign and Security Policy in the long run.

Dirk Rochtus

elaborates Turkish foreign policy in the Middle East which is characterized by 'zero-problems-with-neighbours'. The new Turkish Ostpolitik includes rapprochement with Armenia. The protocols the foreign ministers of Turkey and Armenia signed on 10 October 2009 do not address the controversial issues: the Armenian genocide and Nagorno-Karabakh, the Armenian enclave in Azerbaijan. The former has been buried in a commission of historians, the latter causes anger among radical Turkish nationalists. But reconciliation has to be realized, and that means opening of the Turkish-Armenian border. For

Ankara it is important to enter the EU with a clean sheet, for Yerevan to make Armenia as a landlocked state survive.

Klaas van der Tempel

addresses the historical concept of Turkestan and Turkish foreign policy, seen in the light of Turkish prime minister Erdogan's emotional outburst following the July 2009 Uyghur riots in China. Erdogan's outburst is better understood in the context of historical Turkish and Islamic solidarity with the Turkic, Muslim peoples in present-day Central Asia and China. In the 20th century, the Turkish government had to balance the activities of proponents of West- (Russian) Turkestan autonomy with potential damage to its foreign relations with the former Soviet Union. It also had to consider Kemalist principles which did not support pan-Turkism and Pan-Islamism. Similarities can be discerned in Turkey's attitude towards China and the Uyghurs in Xinjiang, the historic East-(Chinese) Turkestan, given the important economic relationship with China. However, internal changes in Turkey have made visible Islamist and Turkic solidarity fashionable, which explains Erdogan's outburst. That outburst is less about Turkey's new perceived Ottoman-like foreign policy initiatives towards the East, but rather about even older bonds going back to the ancestral origins of the Turks. Interestingly, it is fitting for Turkey, being an EU candidate member state, to use the EU human rights card.

Sietse Bosgra

asks the question whether President Obama will have the courage to break with the Palestine policy of his predecessor. The present direct and intensive American involvement with the Abbas administration started under president Bush. In close cooperation with Israel and Jordania a new Palestinian security force was

established under the command of an American general, Keith Dayton. As stated by Dayton the new army is to destroy all Hamas' structures on the Westbank and to block any armed resistance against the Israeli occupation of Palestine. But as a consequence of the American influence on the Palestinian government public support for the Abbas administration is further declining. It seems evident that only a unity government of Fatah and Hamas will get the necessary public support to negotiate a future peace agreement with Israel that will also be observed. Over the last ten years Hamas has developed into a much more pragmatic and moderate movement. However, Western media and politicians continue to paint a picture of Hamas as it was ten or twenty years ago.

Steven Smet & Tom Sauer

reflects upon the consequences of nuclear disarmament for the behaviour of nuclear proliferators. International experts have repeatedly called for a stronger role of the United States in leading global nuclear disarmament. The question is whether United States' disarmament will also influence the direction of nuclear weapons programmes and the aspirations of future nuclear proliferators in a positive way. If one takes a look at the evolution of nuclear proliferation after the end of the Cold War, one can see that American conventional military prowess and regional security concerns are more powerful drivers of global nuclear proliferation than American nuclear policy. Thus, the relatively weak relationship between US nuclear policy and the actions of proliferators is not a compelling justification for a greater nuclear disarmament effort toward a nuclear free world. Currently, there is a growing awareness that the steps the international community will take towards a nuclear free world do not adequately respond to the

danger of further nuclear proliferation. Consequently, a more appropriate policy for preventing nuclear proliferation must also include: conditional security assurance to states such as Iran and North Korea that perceive threats to their sovereignty and survival; a process whereby nuclear disarmament and resolution of political-security conflicts go hand in hand. Global disarmament is only one part of the solution to stop global nuclear proliferation.

René Grotenhuis

joins the recent debate on the use of development aid and development cooperation. While some are celebrating 60 years of (Dutch and interna-

tional) development cooperation for all its results and benefits, others (like Dambisa Moyo) are denouncing development cooperation as one of the causes for poverty in Africa. Both sides have good reasons for their position. Development was and is successful in education, health, HIV-AIDS, micro-credit: the soft sectors of development. But development has failed in having impact in the hard sectors of society: economic, military and political power. Based on the reality that most developing countries as such aren't poor at all, the main challenge for development cooperation is to make sure that developing countries have ownership of and benefit from their

wealth (natural resources, agricultural potential, human capital). It is time for a new agenda leading to self-financing of basic social services by developing countries. In twenty years we can realize the phasing out of traditional development cooperation. That requires a careful transition process where investing in basic social services is still, but decreasingly, relevant, where investing in economic development – mainly labour intensive small and medium enterprises – is crucial, where international economic regulations (tariffs, trade, taxes) are essential and where good governance is necessary for creating an enabling environment.

Worden wie zij wil



Of verkocht aan een bordeel?



Geef haar de kans naar school te gaan!
Ga naar plannederland.nl en kijk wat jij kunt doen



Voor de toekomst
van een kind

NIEUW VERSCHENEN...



4 nummers per jaar
los nummer € 19,95
abonnement € 75,75
instelling € 136,75
student € 42,50
ISSN 0040-7518

THEMANUMMER TIJDSCHRIFT VOOR GESCHIEDENIS TWEDE WERELDOORLOG ALS WERELDGESCHIEDENIS

Terwijl de 65-jarige bevrijding van opeenvolgende delen van Nederland wordt herdacht, weerklinkt hier en daar de gedachte dat 'de oorlog' nu met pensioen gaat. Toch lijkt een aanzienlijke vermindering van de nog altijd ruime belangstelling voor de Tweede Wereldoorlog op korte termijn onwaarschijnlijk.

Naarmate de geschiedwetenschap beter zicht krijgt op deze historische ontwikkeling blijkt de toegenomen internationale verwevenheid op uiteenlopende terreinen een langere en minder eenduidige geschiedenis te hebben dan veelal wordt aangenomen. Het daadwerkelijke wereldwijde karakter van het conflict, met een impact die geenszins beperkt bleef tot militaire en politieke ontwikkelingen, maakt een analyse die verder reikt dan de gebruikelijke nationale en regionale kaders dan ook welkom.

INHOUDSOVERZICHT:

Kees Ribbens
Global dimensions van de Tweede Wereldoorlog - Een totale oorlog in nieuwe historische kaders

Karel Davids
De Tweede Wereldoorlog: een breuk in de economische ontwikkeling in de wereld?

Remco Raben
De Tweede Wereldoorlog in Indonesië als een geschiedenis van beweging en begrenzing

Floris Vletter
De Bataafse Burgermacht als bolwerk der vrijheid De politieke en militaire betekenis van een burgerschapsideaal

Wouter Groot en Karel Dibbets
Welke Slag aan de Somme? - Oorlog en neutraliteit in Nederlandse bioscopen, 1914-1918

Maarten Van Ginderachter
Het vaderland vanuit kikkerperspectief
Recent Belgisch en Nederlands onderzoek naar natievorming tijdens de lange negentiende eeuw

Anneleen Arnout
Lieux de mémoire Erfgoed en geschiedenis

**Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 71**

**www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven**

Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl