

INTERNATIONALE

Spectator

De Europese Unie en wegen naar vrede in Midden-Oosten

Na Irak, de *Pax Americana*?

De positie van Nederland in de wereld

Transatlantische handelsconflicten onder de loep

Israël: navelstaren in de sinaasappeldemocratie

De ware aard van recent geweld in West-Afrika

Bij de honderdste geboortedag van Jan Tinbergen



Jaargang 57, nr 7/8, juli/augustus 2003

Instituut Clingendael

COLOFON

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

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

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

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

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

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

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

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

Inhoud juli-augustus 2003

ALFRED PIPERS

De Routekaart en de Europese Unie 329

POST-IRAK PAX AMERICANA?

PETER VAN HAM

Pax Americana als conservatieve revolutie: gevolgtrekkingen voor Europa 331

YVAN VANDEN BERGHE

Buigen en barsten: de toekomst van de Europese Unie en de NAVO 336

BART TROMP

Pax Americana in historisch perspectief 340

JAAP DE WILDE

Mondialisering van de Monroe Doctrine 346

ROB DE WIJK

Nederland en de nieuwe werkelijkheid 353

BOB DE GRAAFF

Nederland in de wereld van de twintigste eeuw: steeds meer te klein voor het tafellaken? 360

JAN ORBIE & DRIES LESAGE

Europees-Amerikaanse handelsconflicten: stand van zaken en evaluatie 367

LEENDERT WOLTERS

Navelstaren in sinaasappeldemocratie of wegen naar vrede: Israël onder Amerikaanse druk overstag? 372

JONATHAN HOLSLAG

De ware aard van recent geweld in West-Afrika 376

J. KOL

Jan Tinbergen en de bewuste planning van internationale economische betrekkingen 382

BESPREKINGSARTIKELEN

DIDIER SEROO

Vrijheid, vrouwen, kennis: wat is er mis met het Midden-Oosten? 388

STELLA BEERNINK

Zoektocht naar vrede 390

LOOP DE JONG

Nieuw licht op Soekarno, grondvester van Indonesië 392

SIGNALEMENTEN

SUMMARIES

395 399

De Routekaart en de Europese Unie

ALFRED PIPERS

DE TOP VAN AQABA VAN 4 JUNI JL., WAARBIJ ARIEL SHARON en Mahmoud Abbas elkaar de hand reikten onder het toezien van president Bush, zag er bemoedigend uit. In de commentaren overheerste echter scepsis over de kansen voor de fameuze 'routekaart'. Die scepsis is alleszins begrijpelijk. De twee-statenoplossing oogt symmetrisch, maar de Palestijnen moeten veel ingrijpender concessies doen dan Israël. Zelfs indien de routebeschrijving helemaal zou worden gevolgd, rest er voor hen op z'n best een schamele rompslaat in de slagschaduw van de joodse regionale supermogenheid. De Palestijnse nationale identiteit is primair opgebouwd rond de strijd tegen Israël. Beëindiging van die strijd zonder dat het hoofddoel is bereikt, tast het geestesmerk aan van de Palestijnse revolutie. Vandaar dat radicale Palestijnse groeperingen (niet alleen de islamitische, maar ook diverse facties van Fatah) met alle geweld het vredesproces trachten te doorkruisen. Dit in de treurige wetenschap dat sinds 1948 na elke geweldsronde de feitelijke speelruimte voor een Palestijnse staat is ingeperkt. Tegelijkertijd voeren in Israël de expansionistische *diehards* de boventoon, en neemt de samenleving steeds meer onverzoenlijke trekken aan. De Arbeidspartij, eens gezichtsbepalend voor het vredesproces, is bij de verkiezingen van januari gemarginaliseerd. Op alle kernpunten van het conflict (recht van terugkeer voor de Palestijnse vluchtelingen; de ontruiming van de Israëlische nederzettingen; de status van Jeruzalem, enz.) is in de verste verte nog geen akkoord in zicht. Het is zelfs de vraag of de 'permanent status agreement', die in de derde fase van de 'routekaart' wordt voorzien, verstandig is. Het Oslo-proces is ten dele mislukt omdat beide partijen met het oog op de 'finale status'-besprekingen in de zomer van 2000 concessies hebben uitgesteld. Israël heeft zelfs het aantal nederzettingen uitgebreid om *bargaining chips* te verwerven voor de slotonderhandelingen in Camp David. Misschien is het daarom beter het vraagstuk van de 'finaliteit' vooruit te schuiven. De Europese Unie kan hiervan meepraten.

Toch zijn er ook redenen voor een voorzichtig optimisme. In de eerste plaats is de internationale

situatie voor een vredesregeling nu waarschijnlijk gunstiger dan ooit. De samenstelling van het 'Kwartet' geeft reeds aan dat praktisch alle relevante internationale actoren de 'routekaart' en het principe van een twee-statenoplossing onderschrijven, de meeste Arabische landen inclusief. Meer dan ooit wijzen alle neuzen nu dezelfde kant op. En de grote ontsnappingskunstenaar Arafat, die via New York (VN), Moskou, de Arabische en Europese hoofdsteden zijn verantwoordelijkheid vaak zo behendig wist te ontlopen, is – naar we zullen hopen definitief – in de boeien geslagen. Vergelijk dat eens met de situatie waarbij de Verenigde Staten nog moesten opboksen tegen een door de Sovjetunie gesponsord Arabisch afwijzingsfront, en met Parijs, Madrid, Rome en Athene als gastvrije wijkplaatsen voor de PLO-élite.

Verder hebben de Verenigde Staten in Irak niet alleen een brandhaard van instabiliteit opgeruimd, maar ook een krachtig signaal afgegeven dat ze nu willen doordrukken in het Midden-Oosten. De aanval op Irak was mede gelegitimeerd met het oog op de Palestijns-Israëlische kwestie. Er valt veel af te dingen op de huidige koers van de Amerikaanse buitenlandse politiek, maar niet dat deze zou lijden onder een gebrek aan doortastendheid. Bush zal, wijs geworden door de ervaringen van zijn ambtsvoorganger, vermoedelijk niet toestaan dat het vredesproces opnieuw door de vingers glipt. Wel kunnen de Amerikaanse presidentsverkiezingen volgend jaar natuurlijk roet in het eten gooien. Het invloedrijke joodse electoraat kan hem essentiële stemmen onthouden. Maar zou een kandidaat uit de partij van Carter en Clinton een Palestijnse staat durven of kunnen afwijzen?

Voor de Europese Unie zijn de druiven een beetje zuur. De twee-statenoplossing waarmee Bush nu goede sier maakt, behoort op de keper beschouwd al zo'n twintig jaar tot het *acquis politique* van de EU. Al jaren voor '9/11' had de Europese Commissie uitgewerkte anti-terrorisprogramma's opgezet, ter ondersteuning van het Palestijnse Gezag. Qua invloed hebben deze Europese inspanningen echter weinig zoden aan de dijk gezet, mede omdat de Israëlische regering de Europese Unie onbetrouwbaar vindt. Maar

de Europese expertise kan opnieuw worden aangewend, vooral wanneer tijdens de tweede fase van de routekaart (juni 2003 – december 2003) getracht wordt het multilaterale overleg over water, economische ontwikkeling en regionale samenwerking weer vlot te trekken. Als alles goed gaat, kunnen Europese landen ook bijdragen aan een eventuele stabilisatiemacht in de regio.

Wat opvalt is dat de grote transatlantische en intern-Europese onenigheid inzake Irak vooralsnog niet doorwerkt in de voorbereidselen rond de routekaart. De EU heeft zich onder Amerikaanse regie keurig gevoegd in het gelid van het 'Kwartet' – met dank aan Solana. Groot en klein, oud en nieuw Europa lij-

ken broederlijk vereend. Parijs, Londen en Berlijn ontplooiën eigen activiteiten in het Midden-Oosten, maar ze zitten toch op dezelfde transatlantische golf-lengte. Alle partijen lijken doordrongen van het besef: nu of nooit. Het is te hopen dat deze transatlantische eenheid gestand houdt, ook indien, welhaast onvermijdelijk, het vredesproces grote tegenslagen ondervindt. ■

Over de auteur

DR A.E. PIPERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

ACTUEEL BOEK

BUNDEL OVER EUROPA & TERRORISME Vergelijkende studie over negen landen

Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies,
edited by Marianne van Leeuwen
Kluwer Law International,
The Hague, London, New York
februari 2003, 236 blz. ISBN 90-411-1960-4

Deze bundel, geredigeerd door het voormalig plaatsvervangend hoofd onderzoek van Clingendael dr Marianne van Leeuwen, is het eindproduct van een Clingendael project over terrorisme en terrorismebestrijding in negen lidstaten van de Europese Unie. Het project is gericht geweest op het in onderlinge samenhang bestuderen van drie elementen: 1 eigen ervaringen met terrorisme, 2 dreigingspercepties en 3 beleid ter voorkoming of bestrijding van terrorisme.

Gerennommerde specialisten uit het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Spanje, Frankrijk, Italië, Duitsland, Griekenland, Nederland en Zweden hebben bijdragen geleverd aan *Confronting Terrorism*. Bovendien bevat de bundel studies van dreigingspercepties en beleid in het kader van de Europese Unie, en van de inbreng van Europese landen in de besluitvorming inzake terrorismebestrijding binnen de Verenigde Naties. In alle hoofdstukken zijn gevolgen van de aanslagen van 11 september 2001 meegewogen.

Mede door de comparatieve opzet biedt de bundel heldere en actuele inzichten voor beleidsmakers, studenten internationale betrekkingen en veiligheidsvraagstukken, en journalisten.

Het Clingendael project is gesubsidieerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Confronting Terrorism is verkrijgbaar bij de boekhandel, of te bestellen bij Kluwer Law International via Turpin Distribution Services. Het boek kost € 50,00.

Voor nadere informatie kunt u zich wenden tot het secretariaat onderzoek van Clingendael, tel. 070-3245384.

Pax Americana als conservatieve revolutie: gevolgtrekkingen voor Europa

PETER VAN HAM

Konservativ ist, Dinge zu schaffen, die zu erhalten sich lohnt.

(Arthur Moeller van den Bruck)

SINDE DE TERREURAANSLAGEN VAN 11 september 2001 zijn de Verenigde Staten in staat van oorlog. Met allerlei kleuren worden alarmfasen bekendgemaakt aan de Amerikaanse bevolking, die vervolgens de nodige maatregelen behoort te nemen. Qua paranoia lijkt dit alles veel op de instructies die de Nederlandse bevolking kreeg tijdens de heetste episoden van de Koude Oorlog: ramen en deuren sluiten en zo snel mogelijk in de kelder schuilen, met nooddrantoenen. Binnen de EU zijn weliswaar de voorbereidingen ter bescherming van de burgerbevolking voor mogelijke aanslagen in volle gang, maar van een soortgelijke angst voor terroristische daden is geen sprake. Europa is daarom wel in staat van paraatheid, maar niet in staat van oorlog. Dit is een wezenlijk verschil, met vérstrekken de gevolgen voor de transatlantische samenwerking, nu en in de nabije toekomst.

De huidige Amerikaanse regering maakt van deze oorlogsstemming gebruik om een revolutie in de wereldorde teweeg te brengen.¹ Dit is geen utopische revolutie die streeft naar realisering van de welbekende communistische of fascistische waandenkenbeelden. De hedendaagse Verenigde Staten zijn een anti-*status-quo*-macht geworden, omdat de ervaring heeft uitgeezen dat deze *status-quo* (in het bijzonder die in het Midden-Oosten) een direct gevaar is voor Amerika's veiligheid. De Verenigde Staten proberen daarom een conservatieve omwenteling te bewerkstelligen en terug te keren naar een klassiek wereldbeeld, geschoeid op moderne *Realpolitik*. Dit is een wereldbeeld waarin alleen op macht beluste staten als legitieme actoren worden aangemerkt, waarin militair geweld het ultieme machtsinstrument is, en morele en

De Verenigde Staten lijken terug te keren naar een klassiek wereldbeeld, geschoeid op moderne Realpolitik. Voor Europa heeft deze ontwikkeling bijzonder negatieve, zelfs gevaarlijke consequenties.

politieke wilskracht de doorslag geven. In dit wereldbeeld is nauwelijks plaats voor internationale instituties; ook internationaal recht wordt gezien als een systeem dat de Verenigde Staten alleen maar in hun ambities hindert.

Voor Europa – en in het bijzonder voor het proces van Europese integratie – heeft deze Amerikaanse visie bijzonder negatieve, zelfs gevaarlijke consequenties. De onderverdeling in 'nieuw' en 'oud' Europa, ogenschijnlijk zo achteloos geponereerd door minister van defensie Donald Rumsfeld, heeft een diepere achtergrond. Waar de Verenigde Staten lange tijd het Europese integratieproces actief hebben ondersteund, heerst er nu grote scepsis in Washington. Een Europa gestuurd door Frankrijk en Duitsland is, zoals de oorlog met Irak heeft uitgewezen, niet in het Amerikaans belang. Een hoge ambtenaar op het *State Department* verklaarde onlangs onomwonden dat Amerika's huidige Europabeleid het best kan worden samengevat als 'disaggregation'.²

Voor een middelgroot land als Nederland zal op zijn hoede moeten zijn en moeten beseffen dat Amerika niet langer garant staat voor internationale stabiliteit. Beleidsmakers in Den Haag zullen hun houding ten aanzien van de Verenigde Staten langzaam moeten herijken. Dit zal des te moeilijker en pijnlijker zijn

omdat de Amerikaanse en Europese belangen zo lang parallel hebben gelopen. In zekere zin functioneert de transatlantische gedachte als een steunpilaar van de Nederlandse identiteit; elk vraagteken achter Nederlands rol als 'trouwe bondgenoot' brengt niet alleen de transatlantische betrekkingen aan het wankelen, maar ook ons zelfbeeld.

Present at the destruction

Washington heeft immers sinds 1945 aan de basis gestaan van een geïnstitutionaliseerde internationale orde, gebaseerd op het systeem van de Verenigde Naties en de zg. Bretton Woods-instituten (IMF, Wereldbank, enz.). Het is deze wereldorde die Nederland (en andere geïndustrialiseerde landen) zoveel welvaart en veiligheid heeft opgeleverd. De Amerikaanse oud-minister van buitenlandse zaken Dean Acheson schreef in zijn memoires *Present at the Creation* hoe de Verenigde Staten deze instituten nodig hadden om de nationale belangen te waarborgen.³ Anno 2003 zijn we echter *present at the destruction*; we zijn getuige van een gestage deïstitutionalisering van de bestaande internationale rechtsorde onder Amerikaans leiderschap. Washington is niet alleen sceptisch ten aanzien van de Verenigde Naties, maar ook wat betreft het Internationale Strafhof, de relevantie van bestaande non-proliferatieregimes en -verdragen, en ga zo maar door. Het huidige Amerikaanse beleid ('the mission must determine the coalition, the coalition must not determine the mission')⁴ is gericht op flexibiliteit, waardoor de toegevoegde waarde van bestaande instituten vaak wordt onderschat. Ook de NAVO wordt door Washington meer en meer gezien als een grabbelton van gelegenhedenallianties. Het is ook zeker niet toevallig dat de Amerikaanse Senaat (tegelijktijd met de ratificatie van de NAVO-uitbreiding) een studie op gang heeft helpen brengen om te bestuderen hoe de consensus-regel in het Atlantisch bondgenootschap kan worden omzeild (lees: een veto van kritische landen als Frankrijk irrelevant wordt gemaakt).

Nu zijn slechts de vage contouren van de naderende *Pax Americana* zichtbaar; de nieuwe spelregels van de wereldpolitiek zijn nog niet geheel duidelijk. We kunnen nu reeds bevroeden in welke richting deze nieuwe spelregels zich zullen ontwikkelen. Voor Europa zal zo'n nieuwe orde vooral onaangename kanten hebben. Europa's grootste uitdaging zal zijn op enigerlei wijze een (waarschijnlijk bescheiden rol) te spelen in de vormgeving van de naderende nieuwe mondiale constitutie.

Irak: het begin van het begin

Europa is lang – veel te lang – blijven hopen dat de militaire druk op Irak slechts was bedoeld om Saddam Hoessein tot inkeer te brengen en de VN-inspecteurs hun eigenlijke werk te laten doen: massavernietigingswapens vinden en vernietigen. De Amerikaanse agenda was echter al vanaf het begin gericht op zg. 'regime change', niet alleen om het kwaadaardige bewind van Saddam Hoessein omver te werpen, maar om een proces van radicale verandering in het Midden-Oosten op gang te brengen. De Amerikanen zouden via de militaire bezetting van Irak meer greep krijgen op deze regio, en eens te meer duidelijk maken dat er met Amerika niet te spotten valt.

Onderminister van defensie Paul Wolfowitz verklaarde onlangs openhartig dat de oorlog tegen Irak niet zozeer noodzakelijk was om een acute bedreiging van massavernietigingswapens te neutraliseren, maar om Amerika's strategische positie in het Midden-Oosten te versterken.⁵ Nu kunnen de Amerikaanse troepen permanent in Irak worden gestationeerd; de Amerikaanse bases in Saoedi-Arabië kunnen worden verlaten, waarna het corrupte regime in Riad eindelijk kan worden aangepakt. Bovendien hebben de Verenigde Staten op grote schaal troepenmacht in Centraal-Azië gestationeerd, waardoor de Amerikaanse invloed in deze strategisch belangrijke regio aanzienlijk is toegenomen. De nieuwe Amerikaanse bases in Oezbekistan en Kirgizië zijn een teken aan de wand voor de machthebbers in Moskou en Beijing: als Washington het wenselijk acht, heeft het de mogelijkheden snel en daadkrachtig militair op te treden, ook in de achtertuin van Rusland en China.

De vestiging van een *Pax Americana* komt dus geenszins onverwachts. Voor vele Amerikanen is het ook geen pejoratief begrip, eerder een mengeling van noodzakelijke zelfverdediging en een missie om de rest van de wereld, in het bijzonder het lethargische Midden-Oosten, in de vaart der volkeren het licht van de globalisering te laten zien. Wie wilde luisteren, kon dit soort geluiden al ruimschoots vóór 9/11 in de wandelgangen van de Amerikaanse politiek horen: het beleid van de regering-Bush is uitgedacht en voorgedrukt door denktanks als het American Enterprise Institute, de Heritage Foundation en aanverwante (neo-)conservatieve instituten. Ook de in september 2002 gepubliceerde *National Security Strategy* windt er geen doekjes om: Amerika 'will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe', en 'our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.'

De Amerikanen zien voor zichzelf dus een duidelijke

lijke missie weggelegd: de militaire superioriteit handhaven en een nieuwe wereldorde tot stand brengen, gebaseerd op een Amerikaanse definitie van democratie, mensenrechten en een open, marktgerichte economie. Dit beleid is niet gespeend van een zekere optimistische roekeloosheid – optimistisch omdat het de bestaande internationale orde wil opschudden in de veronderstelling dat Amerikaans leiderschap en wilskracht voldoende zullen zijn; roekeloos omdat landen als Irak op een bijna neo-koloniale wijze als proeftuin worden gebruikt om Washingtons democratiseringstheorieën uit te testen. Niemand zal ontkennen dat een democratisch Midden-Oosten een grote zegen zal zijn voor de regio en de wereld. De wenselijkheid van zo'n scenario verleent het echter geen legitimiteit, laat staan dat zij de garantie verstrekt dat het democratiseringsproces succesvol zal verlopen en het gewenste domino-effect in de regio teweeg zal brengen.

Het nieuwe debat is al niet meer of de wereld de *Pax Americana* binnentreedt, maar hoe Washington dit nieuwe wereldrijk van plan is vorm te geven.⁶ We zijn er in een relatief korte periode aan gewend geraakt dat de Verenigde Staten de internationale agenda bepalen, aangeven welke strategische dreigingen prioriteit hebben (terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens), en waar en wanneer het gebruik van militair geweld geoorloofd is. Natuurlijk kan Washington terugvallen op een brede basis van sympathie en vertrouwen onder zijn Europese bondgenoten. De Verenigde Staten zijn decennialang de steunpilaar geweest die vooral Europa's stabiliteit en veiligheid heeft gewaarborgd. Het is dus zeker niet vreemd dat de regering-Bush het voordeel van de twijfel wordt gegund, in het bijzonder omdat – ondanks alle Europese scepsis en kritiek – de militaire operaties in Afghanistan en Irak zonder al te veel problemen zijn uitgevoerd.

Het is nu echter de vraag of deze basisveronderstelling na de Irak-oorlog aan herziening toe is. Is het nog steeds zo dat de Verenigde Staten en Europa (en Nederland in het bijzonder) onlosmakelijke strategische bondgenoten zijn? Wanneer we kijken naar de uitgangspunten van de Amerikaanse buitenlandse politiek, dan springen er twee dingen in het oog. Ten eerste zien Amerika en Europa zich geconfronteerd met nagenoeg dezelfde problemen en uitdagingen. Niemand zal ontkennen dat het internationale terrorisme een groot gevaar vormt, evenals de verspreiding van massavernietigingswapens. Ook de zg. 'failed states' (of eigenlijk beter: 'falende regio's') vormen een gevaarlijk vacuüm dat het liefst door het Westen moet worden gevuld. Ten tweede bestaan er tussen beide zijden van de Atlantische Oceaan serieuze verschillen van mening omtrent de wijze waarop deze problemen en uitdagingen moeten worden gedefinieerd en ver-

volgens aangepakt. Waar de Verenigde Staten bezig zijn aan wat wel de Vierde Wereldoorlog wordt genoemd,⁷ ziet Europa de nieuwe dreigingen als beheersbaar en nog steeds bescheiden van omvang.

In de aanloop naar de Irak-oorlog leidde dit tot een serieuze botsing tussen het Amerikaans en het Europees wereldbeeld. Uiteindelijk komt het erop neer dat Washington 'Irak' als een lakmoesproef ziet voor wie er – als het er echt op aankomt – bereid is met de Amerikanen oorlog te voeren, en wie daarvoor terugdeinst. Het is te voorzien dat de toekomst meer van dit soort proeven zal brengen, en elke keer zullen de Europese bondgenoten hun loyaliteit binnen de *Pax Americana* moeten aantonen. Condoleezza Rice, veiligheidsadviseur van president Bush, zou gezegd hebben dat Amerika 'Rusland moet vergeven, Frankrijk moet straffen, en Duitsland moet veronachtzamen'. Het is zeer moeilijk voor te stellen dat deze slogan Amerika's Europeabeleid blijvend zal bepalen. Het geeft echter wel aan dat Washington steeds meer geneigd is een verdeel-en-heerspolitiek te voeren, niet zozeer gericht op directe beïnvloeding van het buitenlands beleid van Europese landen, alswel op handhaving van de discipline. Wie niet 'vóór' de Verenigde Staten wil zijn, zal de nadelen aan den lijve ondervinden (zoals onlangs Frankrijk en Duitsland). Maar wie de Amerikanen door dik en dun steunen (zoals Polen), zijn verzekerd van een economische en/of politieke bonus.

Europa als provocatie

Deze nieuwe Amerikaanse discipline zal ook het Europese eenwordingsproces niet onberoerd laten. Gedurende de regering-Clinton hebben de Verenigde Staten een ja, maar-houding aangenomen jegens het Europese integratieproces. Vooral waar het Europa's ambities betrof op buitenlandse politiek, veiligheids- en defensiegebied met één stem te spreken, heeft Washington dit proces slechts ondersteund onder voorwaarde dat dit niet tegen de wezenlijke Amerikaanse belangen indruist. Zo moest de Europese defensie-identiteit binnen de NAVO worden vormgegeven, en zo min mogelijk autonoom. Dit Amerikaanse beleid loopt nu langzaam maar zeker ten einde. De regering-Bush kijkt met groeiend wantrouwen naar de plannen om het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) ook organisatorisch van de grond te krijgen. Recente ervaringen met Frankrijk en Duitsland hebben Washington de ogen geopend: een daadkrachtiger EU is niet automatisch Amerika's partner, maar kan wellicht zelfs uitgroeien tot Amerika's rivaal.

Wie de huidige verwarring binnen de EU beziet,

mag deze vrees voor een Europese strategische rivaal lichtelijk overdreven vinden. In het bijzonder op militair gebied lijkt het uitgesloten dat de EU ooit met de Verenigde Staten de concurrentie kan aangaan; daarvoor ontbreekt het Europa ten ene male aan financiële middelen, politieke eensgezindheid en daadkracht. Washington beziet daarom de nieuwe ideeën om een autonome Europese defensiemacht op te zetten eerder met irritatie dan met grote vreeze. Op andere gebieden (in het bijzonder de handel) vormt de EU echter wel degelijk een wereldmogendheid. Ook een *hyperpuissance* als de Verenigde Staten zou zo'n Europees economisch zwaargewicht serieus moeten nemen. Voor Washington is het vooruitzicht van een krachtdadige Europese (militaire) partner na de Irak-oorlog minder aantrekkelijk geworden.⁸ Vandaar dat de Verenigde Staten de naderende EU-uitbreiding richting Midden-Europa (en liefst ook zo snel mogelijk Turkije) actief ondersteunen. Het argument is dat het 'nieuwe' Europa nog met beide benen op de grond staat, zelf heeft ondervonden wat 'het Kwaad' (in de vorm van het communisme) vermag, en daarom niet – zoals de decadente 'oude' Europeanen – schroomt militair geweld te billijken en/of te gebruiken.

Dit geeft al aan dat de regering-Bush de EU niet alleen beschouwt als een mogelijke strategische concurrent, maar ook als politiek experiment dat de *Pax Americana* ideologisch ondergraaft. De pijlers van Amerika's conservatieve revolutie (machtsbewuste *Realpolitik*) vormen de antipode van het liberale Europese experiment, dat is geënt op multilateralisme, postnationalisme en een zeker postmodern nihilisme. Dit verklaart waarom 'Europa' thans in zo'n slecht licht staat bij Washingtons politieke elite. 'Europa' wordt sinds het bekende artikel 'Power and Weakness' van de Amerikaanse politiek analist Robert Kagan direct geassocieerd met zwakheid, morele verdorvenheid en zelfs kwaadwilligheid.⁹ Nog even en 'Europa' is net zo'n schuttingwoord als 'liberal' (*the L-word*). Ook hier geldt dat Washington het Europese eenwordingsproces niet langer onvoorwaardelijk en actief ondersteunt. Wanneer het Europese experiment zichtbaar succesvol wordt, zou dit het (huidige) Amerikaanse wereldbeeld de loef kunnen afsteken; het zou aantonen dat de wereld niet leeft bij *Realpolitik* alleen, maar dat het Europese politieke en sociaal-economische model wel degelijk *zukunftsfähig* is.

Meebeslissen of mededingen?

Veelal wordt de Franse oproep een multipolaire wereldorde te formeren gezien als nauwelijks verholen poging de EU als contragewicht tegen Amerika's hegemonie te positioneren. De Britse politiek zou trachten via nauwe betrokkenheid met Washington

invloed te behouden op Amerika's buitenlands beleid. De vraag is gerechtvaardigd welke strategie het meeste perspectief biedt: meebeslissen of mededingen?

Meebeslissen lijkt vooralsnog de voor de hand liggende optie. De vraag is of deze optie nog reëel is. Welke rol spelen de EU en haar lidstaten nog in het Amerikaans politiek debat? De Irak-oorlog heeft een danige knauw gegeven aan het imago van 'Europa', en de toch al matige luistervaardigheid van prominente leden van de regering-Bush is er de laatste maanden zeker niet op vooruitgegaan. De snelle militaire overwinning in Irak heeft een 'we-told-you-so'-effect opgeleverd, waardoor de legitimiteit van de Amerikaanse strategie (althans op korte termijn) lijkt bevestigd, terwijl het de Europese kritiek monddood heeft gemaakt. 'Meebeslissen' betekent dus Amerikaanse strategische premissen ondersteunen ('preventieve oorlog' is gerechtvaardigd; het Midden-Oosten moet worden 'gedemocratiseerd', enz.), om daarbinnen de gewenste nuances en tactische veranderingen aan te brengen. Is dit voldoende? Moet (of kan) Europa *überhaupt* de Amerikaanse premissen accepteren? Betekent dit niet dat zo'n strategie uit de aard der zaak elke verdere Europese politieke eenwording blokkeert?

Het lijkt tevens twijfelachtig dat een grotere Europese militaire capaciteit nog veel invloed in Washington kan opleveren. Enkele jaren geleden kon men nog beweren dat een daadkrachtige EU-defensiemacht de nodige invloed zou kunnen verwerven in Washington. De Irak-oorlog heeft echter duidelijk bewezen dat de Verenigde Staten zo'n militaire operatie wel alleen afkunnen; daarvoor heeft het Europa niet meer nodig. Bovendien zou zo'n EU-macht door de Amerikanen slechts gezien worden als een Franse poging de *Pax Americana* te ondermijnen. Europa lijkt slechts goed om, zoals nu in Afghanistan en Irak, de economische en sociale infrastructuur van die landen onder handen te nemen en hen vervolgens op de been te helpen. Dit is niet alleen een zeer ondankbare, maar bovenal een zeer onzekere, kostbare en ook gevaarlijke taak. De slagingskans om van Afghanistan en Irak redelijk functionerende moderne samenlevingen te maken, is niet groot.¹⁰ Om humanitaire en politieke redenen kan Europa zich aan deze taak niet onttrekken, maar het zal niet lang duren voordat de EU-lidstaten zich zullen afvragen in welk een hopeloos moeras ze door hun Amerikaanse bondgenoot zijn geleid. Ook deze transatlantische taakverdeling – waarbij de Verenigde Staten oorlog voeren en Europa overwonnen 'mislukte staten' mogen oplappen – zal daarom niet tot een nauwere transatlantische band voeren. Het is eerder zo dat dit de bestaande divergentie in het strategisch wereldbeeld tussen de Amerika en Europa zal vergroten en aanleiding zal zijn tot groeiend onbegrip, ergernis en bitterheid. De wereldomspannende rol die

de NAVO zich aanmeet door zowel in Afghanistan als Irak militaire operaties te ondernemen, lijkt daarom eerder een vlucht naar voren dan een weloverwogen strategie.

Is *mededingen* daarom een optie? Recent opinie-onderzoek wijst uit dat een meerderheid van de Europese bevolking voorstander is van een onafhankelijker Europese positie ten aanzien van de Verenigde Staten waar het om diplomatieke en veiligheidsvraagstukken gaat.¹¹ Voor Nederland lijkt zo'n onafhankelijker houding voorspog onwaarschijnlijk. Zoals tijdens de Irak-oorlog weer eens is gebleken, heeft Den Haag zijn transatlantische reflex niet verloren. Maar het moet toch ook duidelijk zijn dat wij zonder onze Europese partners niets in te brengen hebben in Washington. Waar Tony Blair nog mag dromen van een *special relationship* met de Verenigde Staten, is Nederland slechts relevant wanneer het in EU-verband ageert. Traditioneel is Nederland gebaat bij een daadkrachtig, solidair Europa en een functionerende transatlantische verhouding. Gezien de groeiende Amerikaanse scepsis jegens de EU is het de vraag of deze kwadratuur van de cirkel onder de *Pax Americana* nog valt vol te houden. Het is daarom de hoogste tijd de Nederlandse houding tegenover Amerika en de transatlantische betrekkingen te herzien, met als motto dat 'in het verleden behaalde resultaten geen garantie bieden voor de toekomst'. ■

Noten

- 1 Karl Kaiser, 'Zeitenwende. Dominanz und Interdependenz nach dem Irak-Krieg', in: *Internationale Politik*, vol. 58, no. 5 (mei 2003).
- 2 Geciteerd in Timothy Garton Ash, 'Are You With Us? Are We Against You?', in: *The New York Times*, 30 mei 2003.
- 3 Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, New York: W.W. Norton, 1969.
- 4 Paul D. Wolfowitz, lezing voor het 38ste Munich Conference on Security Policy ('Wehrkunde Tagung'), 2 februari 2002.
- 5 'Aanval Irak had andere redenen', in: *NRC Handelsblad*, 30 mei 2003.
- 6 Ivo H. Daalder en James M. Lindsay, 'American Empire, Not "If" But "What Kind"', in: *The New York Times*, 10 mei 2003.
- 7 'Ex-CIA Director: U.S. Faces World War IV', *CNN.com*, 3 april 2003.
- 8 Philip Stephens, 'A Divided Europe Will Be Easy For America To Rule', in: *Financial Times*, 23 mei 2003.
- 9 Robert Kagan, 'Power and Weakness', Internet: <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html> (5 juni 2003). Zie ook de artikelen van Van Staden, Tromp, De Wilde en Van Rossem in het novembernummer 2002 van dit blad.
- 10 Zie Minxin Pei en Sara Kasper, 'Lessons From the Past: The American Record on Nation Building', *Carnegie Endowment Policy Brief*, no. 24 (mei 2003).
- 11 'Views Of a Changing World - June 2003', *The Pew Global Attitudes Project*, Internet: <http://people-press.org/reports/pdf/185.pdf> (4 juni 2003).

Over de auteur

DR. P. VAN HAM is plaatsvervangend hoofd afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Voorts is hij als docent verbonden aan het Europa College te Brugge.

Buigen en barsten: de toekomst van de Europese Unie en de NAVO

YVAN VANDEN BERGHE

MEER DAN OOI WILLEN DE VERENIGDE Staten – als hegemoniale mogendheid – de wereld naar hun inzichten ordenen en inrichten. Ze doen dit met de gedrevenheid van zendelingen die een goddelijke missie te vervullen hebben. Hun 'overwinningen' in Afghanistan en Irak maken hen zegezeeker. In het Midden-Oosten hebben ze nu de touwtjes in handen. Ze houden helemaal geen rekening meer met internationaal recht of de Veiligheidsraad. Hun belangen bepalen wat rechtvaardig of onrechtvaardig is, goed of kwaad. Hun vijanden zijn meteen de vijanden van de mensheid. De tot aartsvijand uitgeroepen Al-Qaeda moet door iedereen bestreden worden.

Een aantal Europese regeringen en zeer veel Europeanen zitten met veel vragen. Is Al-Qaeda wel de voornaamste vijand van de Verenigde Staten en is het islamitisch terrorisme nog wel tot grote spectaculaire aanslagen in de Verenigde Staten in staat? Zijn de Amerikanen niet – onder het voorwendsel van de extremistische islamieten te bestrijden – hun posities aan het innemen vooraleer de werkelijke strijd met de nieuwe supermogendheid China zal beginnen? Hebben de Verenigde Staten wel echt gewonnen in Afghanistan, waar de Taliban en Al-Qaeda weer openlijk opduiken, waar de vrouwen nog steeds hun burka's torsen en waar de clan-oorlogen over wie de touwtjes in handen heeft van de meer dan ooit bloeiende drugshandel, welig tieren? Waarom is Osama Bin Laden nog steeds niet opgepakt? Durven de Amerikanen hem niet gevangen te nemen of willen ze niet omdat ze een aartsvijand nodig hebben? Waarom voerde Bush oorlog in Irak? Zeker toch niet omwille van de vermeende aanwezigheid van massale-vernietigingswapens. En waarom loopt Saddam Hoessein in eigen land nog steeds op vrije voeten?

De aanmatigende toon waarop de Verenigde Staten de NAVO-leden tot goedkeuring van hun oorlog tegen

Heeft de zelfbewuste houding van de Verenigde Staten in de aanloop naar de oorlog in Irak het trio Frankrijk, Duitsland en Rusland zó geschoffeerd, dat verdere toenadering tussen Parijs, Berlijn en Moskou onvermijdelijk is?

Irak wilden verplichten, zette kwaad bloed bij de Franse en Duitse regeringen en hun Belgische en Luxemburgse aanhangers. Ze wilden zich verzetten tegen hun al te duidelijke rol van vazallen. Zelfs de schijn werd niet meer opgehouden. Het feit dat de NAVO geen duidelijke bestaansredenen meer heeft – of het moet zijn het zich ongebreideld uitbreiden – hielp natuurlijk. De immer aanwezige gaullistische ideeën van een sterk en onafhankelijk Europa kwamen tijdens dit conflict sterk naar voren. Sindsdien denken de vier na over een eigen Europese buitenlandse politiek, die steunt op een sterke interventie-macht. Dit alles uiteraard binnen de NAVO als het kan, maar erbuiten als het moet. Europa dus in de rol van supermogendheid. Zou die supermogendheid Bush hebben belet Irak aan te vallen? Zou de Europese militaire macht het verschil hebben uitgemaakt?

Frankrijk en Duitsland waren ook verrast en zwaar teleurgesteld door de openlijk slaafse houding ten opzichte van de Verenigde Staten van de nieuwe Midden- en Oost-Europese NAVO-leden en toekomstige EU-lidstaten. Het werd zonneklaar waarom de Verenigde Staten de NAVO willen behouden en zoveel mogelijk uitbreiden. Ze willen niet alleen het vacuüm invullen dat door de Russische terugtrekking en de implosie van de Sovjetunie is gecreëerd, maar in Europa blijven om het continent te kunnen beheersen en dirigeren. Dit is een absolute voorwaarde voor het behoud van hun hegemoniale macht.

Polen, Tsjechië en Hongarije zijn reeds lid van de

NAVO. In mei 2004 komen daar nog Estland, Letland, Litouwen, Bulgarije, Roemenië, Slowakije en Slovenië bij. De Amerikaanse tactiek is eenvoudig: aan het toekomstig NAVO-lid worden militaire bijstand en dollars aangeboden; maar ook de verzekering van het lidmaatschap van de EU, wat dan weer vele euro's zal opleveren. Zelfs Turkije, dat Washington in de aanloop naar de Irak-oorlog overigens behoorlijk heeft teleurgesteld, stellen de Amerikanen in ruil voor hun NAVO-trouw het lidmaatschap van de EU in het vooruitzicht; ze dringen voortdurend bij hun aarzelende Europese vrienden aan daar werk van te maken. De 'nieuwe' leden zullen er vanaf 2004 wel voor zorgen dat de Amerikanen hun zin krijgen. Aan de nieuwelingen wordt ook verzekerd dat alleen de NAVO en de Verenigde Staten in staat zijn hen tegen een niet te verwachten – maar toch door de Midden- en Oost-Europeanen gevreesde – aanval van de Russen te beschermen. Deze nieuwe en toekomstige NAVO- en EU-lidstaten erkennen Frankrijk en Duitsland niet als de traditionele leiders van Europa. Alleen aan de Amerikanen, die in hun ogen het communisme en de Russen hebben weggejaagd, voelen ze zich schatplichtig. Mede door Hollywood symboliseren de Amerikanen er ook beter de democratie en de vrije markt. Deze 'nieuwe' Europeanen zullen zich onder leiding van de immer strijdlustige Polen verzetten tegen de plannen van de Vier tot oprichting van een solide Europese strijdmacht. Trouwens, de Polen voelen zich nog steeds evenveel bedreigd door Duitsland als door de Russen.

Op termijn kan dit fundamenteel verschil van mening tussen het oude en nieuwe Europa – na talrijke onenigheden en diplomatiek gehakketak – leiden tot een breuk binnen de EU. Frankrijk, Duitsland en een groep gelijkgestemden zullen niet blijven dulden dat de Verenigde Staten – *als virtueel lid van de EU* – een zware druk op deze organisatie zullen blijven uitoefenen. Op talrijke Europese domeinen zullen de Amerikanen via hun cliënten invloed uitoefenen en door de combinatie met het lidmaatschap van de NAVO bepalen wie de nieuwe leden van de EU worden. Ook in de NAVO kan hetzelfde fenomeen zich voordoen. De Europese kernlanden hebben andere belangen dan de Amerikanen en zodoende dus een andere visie op de wereldproblemen. Uiteindelijk willen ze een andere politiek of op zijn minst toch een zeer grote inspraak in de gemeenschappelijke NAVO-politiek. In dat licht lijkt de terugtrekking van Frankrijk, Duitsland en volgelingen op termijn niet uitgesloten. Mocht dit gebeuren, dan lopen ze hoe dan ook de Russen tegen het lijf.

Amerikanen aan Russische grenzen

Poetin ziet met lede ogen de vroegere bondgenoten van de Sovjetunie lid worden van de NAVO en weet dat ze dat in een anti-Russische stemming doen. Ze aanvaarden duidelijk het Amerikaans peetvaderschap en er zullen zeker Amerikaanse troepen gelegerd worden in Polen en vermoedelijk ook in Roemenië en Bulgarije. Volgens het strategische spel van actie en reactie kan dat niet anders dan leiden tot een toenadering tussen Parijs, Berlijn en Moskou. Ondanks de vriendelijke sfeer tussen Bush en Poetin tijdens de viering van het driehonderdjarig bestaan van Sint-Petersburg zit de Russische president met een zeer groot probleem. Bush laat maar al te duidelijk aanvoelen dat de Russische Federatie een tweederangsmogendheid is geworden, die de Verenigde Staten maar beter niet kan tegenwerken. De in de vermeende gezamenlijke strijd tegen het islamitisch terrorisme ontstane solidariteit is niet groot genoeg om fundamentele geschillen naar de achtergrond te dringen. Reeds is besloten dat de vroegere sovjetrepublieken Estland, Letland en Litouwen in mei 2004 lid worden van de NAVO. Dit zal hoe dan ook gepaard gaan met Amerikaans wapenvertoon in die landen en is – hoe men het ook uitlegt – een kaakslag in het gelaat van de Russische nationalist, waartoe Poetin in ieder geval behoort.

En dat is nog maar een begin. De Verenigde Staten proberen zeer actief alle ex-sovjetrepublieken onder controle te krijgen en hun het NAVO-lidmaatschap aan te bieden en het lidmaatschap van de EU in het vooruitzicht te stellen. De invloedrijke onderminister van buitenlandse zaken Mark Grossmann zei onlangs zeer duidelijk dat alle nieuwe democratieën vanaf de Baltische zee tot aan de Zwarte zee toegang zouden moeten hebben tot de NAVO en de Europese instellingen. Medio mei voerde NAVO-secretaris-generaal George Robertson besprekingen in het olie-rijke Azerbaidzjan en het door etnische conflicten getroffen Georgië over een mogelijk lidmaatschap van zowel de NAVO als de EU. Intussen wordt het leger van Georgië al getraind door Amerikaanse militairen en noemt president Sjvardnadze de NAVO een geschikt instrument om de problemen van de Kaukasus op te lossen. Amerikaanse soldaten bewaken in het kader van de strijd tegen het islamitisch terrorisme in Tsjetsjenië de Georgisch-Russische grens. Georgië zou volgens bepaalde uitspraken al in 2004 lid van de NAVO moeten kunnen worden.

De NAVO nam deel aan militaire oefeningen in Armenië, Oezbekistan, Kirgizië en Kazachstan. NAVO en EU willen zich ook inspannen om het conflict in Moldavië op te lossen. Ondanks de 'overwinning' in Afghanistan blijven er Amerikaanse troepen in Turk-

menistan, Oezbekistan en Tadzjikistan. De NAVO zal trouwens met ingang van 1 augustus de taken van de ISAF in Afghanistan overnemen en vanuit Khanabad in Oezbekistan gaan opereren. Op die manier kan de Amerikaans-gezinde regering in Kaboel de Afghaanse hoofdstad – althans tijdens daglicht – onder controle houden.

Poetin, die zelf de landen van het GOS onder controle zou willen krijgen, vreest door de NAVO (lees de Verenigde Staten) en op de duur ook door de EU omsingeld te worden. Dit is des te dramatischer, omdat Poetin door zijn streven om de controle over het GOS als voormalig territorium van de Sovjetunie opnieuw in handen te krijgen de Russische Federatie weer de allures van een grote mogendheid zou willen geven.

GOS plus EU = ?

Zeer tekenend zijn de besprekingen die Poetin op 13 mei in het Kremlin voerde met de Duitse oud-kanselier Helmut Kohl. Het ligt voor de hand dat Kohl niet alleen namens zijn partij de CDU sprak, maar ook de gevoelens vertolkte van een aantal belangrijke Duitse en Franse politici en zakenlieden. Ze hadden het over een 'Groter Europa', waarmee bedoeld wordt het samengaan van de EU en het GOS. Dit kolossale rijk zou de hegemonie van de Verenigde Staten kunnen overnemen en het Amerikaans overwicht neutraliseren. Voorwaarde voor zo'n scenario is evenwel dat Poetin de macht over de verloren sovjetrepublieken moet herwinnen en er in ieder geval de Amerikanen uit moet zien weg te werken. Parijs, Berlijn en Moskou zouden als trio de macht delen en de wetten stellen. Misschien utopisch, maar voor Poetin wel een aantrekkelijker alternatief dan in de pas te moeten lopen van de Verenigde Staten. De ironie wil dat de Verenigde Staten op lange termijn dit 'Groter Europa' ook nastreven, maar dan onder *hun* controle.

De pogingen van Poetin het GOS aan zich te binden, zijn tot heden echter nooit echt gelukt. De Baltische staten hebben allang voor Amerika gekozen en weigeren resoluut iedere medewerking. Van de oprichting van een Euraziatische Economische Gemeenschap kwam niet veel terecht. Meer heil ziet Poetin in de Organisatie van het Collectief Veiligheidsverdrag, waarvan Rusland, Armenië, Wit-Rusland, Kazachstan, Kirgizië en Tadzjikistan lid zijn. De bedoeling is uiterlijk 1 januari 2004 een internationale interventiemacht van 6000 man op de been te hebben. Veelal struikelen die pogingen van Poetin op de onwil van Oekraïne eraan deel te nemen. Oekraïne wil de Russische dominantie ontvluchten en flirt daarom met de gedachte aan zowel het lidmaatschap van de EU als dat van de NAVO. Poetin wilde daarom ook meteen ingaan op het recent en onverwacht voor-

stel van de Oekraïense president een Gemeenschappelijke Euraziatische Ruimte op te richten: een soort van open markt tussen de vier sterkste staten van het GOS: Rusland, Oekraïne, Wit-Rusland en Kazachstan, die september 2003 zou moeten starten. Misschien steunen sommigen in Berlijn en Parijs die oefening.

Al die plannen zijn echter niet goed voorbereid en Rusland en zijn GOS-partners beschikken niet over de nodige middelen en structuren om ze in goede banen te leiden. Rusland kan daarom moeilijk optornen tegen Bush, die het GOS naar zich toe wil trekken. De Amerikaanse president beschikt immers over de onvoorwaardelijke trouw van de nieuwe NAVO- en EU-landen. Hij is het symbool van alle heerlijkheden van het kapitalisme en kan meer beloven dan Poetin. Deze kan wat het Oekraïense voorstel aangaat voorlopig alleen maar steunen op de culturele verwantschap van de orthodoxe Slavische volkeren in Oekraïne, Wit-Rusland, Rusland en een groot deel van de bevolking van Kazachstan. Via een lange omweg kan ook hij misschien het lidmaatschap van de EU in het vooruitzicht stellen, maar Bush kan dat veel directer.

Poetin kan ook nog proberen het over de boeg te gooien van de Sjanghai Cooperation Organisation (CCO). Deze intussen min of meer gevestigde organisatie, die zetelt in Peking, waartoe – naast Rusland – ook China, Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan en Oezbekistan behoren, kwam op 29 mei in Moskou bijeen. Hoewel de organisatie al over een vlag en een embleem beschikt en de Chinezen er een veiligheidsorganisatie van willen maken, is er geen grote samenhang. President Islam Karimov van Oezbekistan wil – als vriend van de Verenigde Staten – zijn vrijheid behouden en zijn land tot onafhankelijke regionale grote mogendheid ontwikkelen.

China als troefkaart of lachende vierde?

Op het schitterend feest in Sint-Petersburg was ook de nieuwe leider van China, Hu Jintao, aanwezig. Het was zijn eerste buitenlandse bezoek en dat betekent dat Rusland de belangrijkste buitenlandse natie voor China is, waarmee overigens in 2001 een uitgebreid vriendschapsverdrag is afgesloten. Poetin moest deze ontmoeting met de Chinese topman wel met beide handen aangrijpen. Hij weet dat China op termijn de uitdager wordt van de Amerikaanse hegemoniale macht. Een intensieve relatie met China maakt de Amerikanen onzeker. Hoewel hij het 'Groter Europa' verkiest, kan hij de troefkaart China niet ongebruikt laten liggen. De Chinezen weten dat maar al te goed en maken daar gebruik van, om goede zaken met de Russen te doen: de voordelige aanschaf van het modernste wapentuig, raketten, vliegtuigen en duikboten. De Russen verkiezen hen ook boven de Japan-

ners om via een speciale pijpleiding de olie van het onlangs ontdekte veld in Angarsk, ten westen van het Siberisch Baikalmeer, in Chinese richting te pompen. De Chinezen krijgen ook Russische hulp voor de civiele ontwikkeling van kernenergie.

Poetin en Hu Jintao pleiten voor een *multipolaire wereld*, een andere manier om te zeggen dat ze de Amerikaanse hegemonie niet dulden. Ze komen ook op voor de Verenigde Naties, wat natuurlijk ook een manier is om de Amerikanen te bekritisieren. Er is in Sint-Petersburg overigens geen gewag gemaakt van de mogelijke as Moskou-Peking-New-Delhi, een kolos van 2,5 miljard mensen, die de Chinezen graag opvoeren om indruk op de Amerikanen te maken. Ook India lieert zich immers met de oude rivaal en zelfs vijand China, om druk uit te oefenen op de Verenigde Staten en hun vrienden in Pakistan. Deze recente vriendschap lijkt nogal tegennatuurlijk; haar zal geen lang leven zijn beschoren.

De openlijke en arrogante demonstratie van de Amerikaanse hegemonie tijdens de kwestie-Irak heeft reacties uitgelokt. De reacties van Frankrijk, Duitsland en aanhangers zullen – ondanks schijnbare verzoeningen – van blijvende aard zijn, omdat ze stoelen op oude verzuchtingen. Dit kan leiden tot een breuk in de EU en NAVO. Onvermijdelijk is dan de Frans-Duitse toenadering tot Rusland. Indien Rusland door de Ver-

enigde Staten nog verder in het nauw gedreven wordt, zal Moskou op zijn beurt de banden met China nog sterker aanhalen. Dit is in feite ook een tegennatuurlijke vriendschap, want Rusland en China hebben veel tegenstrijdige belangen. China heeft er als kandidaat-supermogendheid en misschien later ook hegemoniale mogendheid alle belang bij dat Europa in twee fracties wordt opgesplitst en dat de Russen met de Amerikanen en een groep Europeanen overhoop zullen komen te liggen. Ook de vijandschap tussen de islam en het Westen komt China bijzonder goed uit.

Alle kaarten zullen weer door elkaar geschud worden wanneer China de staat van supermogendheid bereikt. Dan verliezen de Verenigde Staten hun hegemoniale macht als hypermogendheid en worden zij gedegradeerd tot de rang van gewone supermogendheid. Dit zal niet kunnen plaatsvinden zonder intensieve vijandschap en misschien ook oorlog tussen de Verenigde Staten en China. Het is dan met vader Huntington te verwachten dat Europa, als één geheel, net als Rusland en India, zich achter de Verenigde Staten zal scharen. *Vae victis!* ■

Over de auteur

DR YVAN VANDEN BERGHE is hoogleraar diplomatieke geschiedenis aan de Universiteit Antwerpen. Hij publiceerde onlangs *De Koude Oorlog* (Leuven/Leusden, 2002).

Clingendael Energy Publication

Globalisation, Geopolitics and Energy Security in Central Eurasia and the Caspian Region

The Hague, Clingendael Institute, 280 pp, soft cover, with illustrations
ISBN 90-5031-085-0
Published June 2003: CIEP 04/2003
€ 20,- (excluding shipment costs)

By Mehdi Parvizi Amineh

Significant oil and gas reserves have transformed Central Eurasia and the Caspian region into one of the most important geopolitical areas in the post-Cold War era. The region's resources are vital for advanced industrialised countries and figure prominently in Western geostrategic and economic interests. Intense competition, as well as co-operation, among various state and non-state actors for the control of these resources is emerging, also known as the New Great Game. The main actors involved are identified as follows: *inner circle actors* (Russia, Iran, and Turkey), *outer circle actors* (China, India, Pakistan, and Afghanistan), *external actors* (the United States, the European Union and its individual member states), and *non-state actors* (ethno-religious groups, Transnational Corporations, crime groups, etc.).

The question of where to construct pipelines engenders considerable conflicts between the interested players that could create obstacles to building the most economically viable and secure pipelines. Transportation of energy resources to the global market is also subject to conflicts between different forces within the Central Eurasian region, including ethno-religious conflicts. Problems such as lack of infrastructure and technology, and finding a solution for the Caspian legal regime dispute could pose further obstacles to prospective pipeline construction.

This book analyses post-Soviet geopolitical aspects to better understand the complexity of conflicts and co-operation around the energy resources in Central Eurasia and the Caspian Region.

Mehdi Parvizi Amineh is associate fellow of the Clingendael International Energy Programme.

Voor informatie over deze publicatie, Clingendael International Energy Programme, tel.: 070-3746607. Deze publicatie is te bestellen via de website van het CIEP, www.clingendael.nl/ciep.

Pax Americana in historisch perspectief

BART TROMP

HET IS ONMISKENBAAR DAT DE HUIDIGE regering van de Verenigde Staten internationaal een volstrekt andere koers is gaan varen dan al haar voorgangers na het einde van de Tweede Wereldoorlog. De trefwoorden zijn 'unilateralisme' en 'militaire macht'. Als enige supermogendheid zouden de Verenigde Staten nu beschikken over de militaire middelen om zonder veel eigen risico de rest van de wereld te dwingen aan Amerikaanse wensen tegemoet te komen. De huidige regering, deels christelijk-evangelisch geïnspireerd, deels gedreven door een extreme, als 'neoconservatief' aangeduide ideologie, zou de bereidheid hebben op deze basis een *Pax Americana* na te streven. Dit is, kort samengevat, de these waarover voor- en tegenstanders van een dergelijke politiek zich heden ten dage druk maken.

Het begrip *Pax Americana* verwijst echter ook naar de achter ons liggende periode en het ligt voor de hand de continuïteit dan wel discontinuïteit tussen beide concepties van een *Pax Americana* nader te onderzoeken. Ik doe dat hier aan de hand van het theoretisch instrumentarium van de wereldsysteem-analyse.¹ De *Pax Americana* verschijnt in deze context als de periode waarin de Verenigde Staten een hegomoniale positie in het wereldsysteem innemen.

Het moderne wereldsysteem

Volgens de wereldsysteem-analyse ontstond tegen het eind van de vijftiende eeuw een wereldeconomie, die vooreerst geografisch beperkt bleef tot West-Europa en delen van de beide Amerika's. Tezelfdertijd kwamen staatsvormingsprocessen als gevolg van oorlogvoering op gang, die in de kern van deze wereldeconomie (Europa) leidden tot de vorming van territoriale staten als centrale politieke eenheden, centraal in de zin dat zij geen macht boven zich erkenden. De

De regering-Bush lijkt hard op weg een Pax Americana te vestigen. Maar dit begrip verwijst ook naar de periode die achter ons ligt. Een onderzoek naar de paradoxen van de Pax Americana aan de hand van de wereldsysteem-analyse.

vredes van Westfalen (Münster en Osnabrück) formaliseerden deze stand van zaken. Een transnationale economie, gebaseerd op wat Max Weber het moderne, rationele kapitalisme heeft genoemd (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het roof- en oorlogskapitalisme van de wereldeconomie van de antieke wereld) enerzijds, een stelsel van territoriale staten als hoogste, soevereine, politieke eenheden anderzijds, dat zijn twee kanten van dezelfde medaille: *het moderne wereldsysteem*, zoals Immanuel Wallerstein het heeft genoemd.²

In dit wereldsysteem is immer sprake van competitie tussen in het bijzonder de grote mogendheden om de meest voordelige economische en politiek-strategische positie. Deze wedijver heeft in de afgelopen vijfhonderd jaar een cyclisch patroon vertoond. Steeds nam de onderlinge competitie uiteindelijk de vorm aan van een langdurige wereldoorlog, aan het eind waarvan één staat onmiskenbaar als hegemoniaal naar voren treedt, hegemoniaal in de zin dat deze zich de beste positie in het wereldsysteem heeft verworven.

Zo bleek aan het einde van de eerste van deze wereldoorlogen, de Dertigjarige Oorlog (1618-1648), de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën de hegemoniale status te hebben bereikt, die pas in het laatste kwart van de zeventiende eeuw verloren ging. Het einde van de tweede van deze wereldoorlogen, de oorlogsperiode van de Franse Revolutie (1792-1815), bracht aan het licht dat het Verenigd Koninkrijk voortaan in statenstelsel en wereldeconomie de eerste

plaats was gaan innemen. Met het uitbreken van de grote economische crisis rond 1870 begon de geleidelijke neergang van het Britse Rijk als hegemoniale mogendheid, een neergang die met de Eerste Wereldoorlog werd bezegeld. De *derde* wereldoorlog in het moderne wereldsysteem is gevormd door de beide wereldoorlogen van de twintigste eeuw, gescheiden door het interbellum. In 1945 traden onmiskenbaar de Verenigde Staten daaruit te voorschijn als de nieuwe hegemoon.

Hegemonie

Het begrip 'hegemonie' houdt meer in dan de notie dat op een zeker tijdstip één staat de relatief machtigste is in het systeem van staten. In de wereldsysteem-analyse verwijst 'hegemonie' naar de *gelijktijdige* suprematie van een staat op de drie terreinen van productie, handel en transport, en financieel-economische operaties, op grond waarvan deze in de economische, politieke, militaire, diplomatieke en zelfs culturele arena's zijn zin door kan zetten en zijn regels kan laten toepassen.³ Zo vormde het feit dat al in de tweede helft van de zestiende eeuw de Nederlanden onovertroffen waren op het gebied van de agro-industriële productie, de voorwaarde voor de ontwikkeling van een handelsvloot die de wereldhandel ging domineren. En dit vertaalde zich later weer in de opkomst van Amsterdam als het financiële centrum van de toenmalige wereldeconomie.

Gemeten aan de drie bovengenoemde criteria leidt het geen twijfel dat de Verenigde Staten in 1945 de leidende mogendheid in de wereldeconomie waren geworden. Net als de Republiek, die men als moerasmogendheid zou kunnen definiëren,⁴ en het eilandrijk Groot-Britannië, zijn ook de Verenigde Staten door water gescheiden van mogelijke vijanden, wat in dit geval betekende dat zij als enige grote mogendheid in de Tweede Wereldoorlog hun productie-areaal sterk hadden kunnen uitbreiden en geen oorlogsschade thuis hadden opgelopen. In de eerste jaren na de oorlog kwam dan ook meer dan de helft van de wereldproductie uit Amerika.

Een hegemoniale mogendheid profiteert per definitie meer dan andere staten van de bestaande wereldorde. Economisch immers heeft zij niets te duchten van concurrenten, vandaar dat zij een kampioen van vrijhandel is. Maar om dezelfde reden is zij er ook op uit een vreedzame en stabiele wereldorde te handhaven en de stabiliteit te waarborgen, eventueel met militaire middelen – zoals de Republiek desnoods *manu militari* de toegang tot de Oostzee openhield in het belang van de vrije handel. De hegemoon zal dan ook trachten naar vermogen een dergelijke wereldorde te handhaven en in zijn belang te institutionaliseren.

Amerika als uitzondering?

In het geval van de Verenigde Staten stuitte deze opgave allereerst op een ideologische barrière in eigen huis, want de Amerikaanse traditie in de buitenlandse politiek wees al vanaf George Washingtons *Farewell Address* in een richting die haaks stond op de gedachte dat de Verenigde Staten verantwoordelijkheid op wereldschaal zouden gaan dragen. De Amerikanen dienden zich volgens deze traditie juist niet te bemoeien met de machtspolitiek van de 'oude wereld'. Deze stellingname ging gepaard met twee andere: ten eerste dat de Verenigde Staten een uitzonderlijke mogendheid waren, niet behept met de erfzonde van Europese staten, maar tegelijkertijd ook recht hadden op een eigen invloedssfeer ver buiten de eigen grenzen, een these die min of meer formeel werd vastgelegd in de Monroe-doctrine.⁵

Deze traditie had een doorslaggevende rol gespeeld bij de mislukking van de pogingen van president Wilson na de Eerste Wereldoorlog tot een nieuwe institutionalisering van de internationale orde te komen, gebaseerd op de op te richten Volkenbond, en dat had alles te maken met het feit dat een meerderheid in de Senaat vast wilde houden aan de traditionele uitgangspunten ten aanzien van de positie van de Verenigde Staten in de wereld. Nochtans is het opmerkelijk dat Wilson zelf bij de opstelling van het Convenant van de Volkenbond had doorgedreven dat niets daarin inbreuk mocht maken op de Monroe-doctrine.⁶

Toch een naoorlogse Pax Americana

Al tijdens de Tweede Wereldoorlog werd de basis gelegd voor de naoorlogse *Pax Americana*. De architecten van de naoorlogse Amerikaanse wereldorde deden er alles aan om de fouten van Wilson te voorkomen en ervoor te zorgen dat een *bipartisan* consensus de conceptie van zo'n orde zou ondersteunen, en vervolgens ook de daarbij behorende instrumenten en institutionele structuren. Daarin waren zij succesvol. Toen met de verkiezing van generaal Eisenhower tot president de isolationalistische vleugel van de Republikeinse partij meende dat nu met de naoorlogse orde, in hun ogen het produkt van twintig jaar Democratisch bewind, gebroken kon worden en dat de Verenigde Staten voortaan alleen en op eigen houtje, buiten VN, NAVO en andere 'foreign entanglements' om, een eenzijdige wereldpolitiek konden gaan voeren, gebaseerd op de dreiging met en het gebruik van militair geweld, kwamen zij al snel van een koude kermis thuis.⁷

Deze *Pax Americana* kon pas werkelijk vorm krijgen toen aan twee prealabele voorwaarden was vol-

daan, een binnenlandse en een internationale. Het rauwe binnenlandse kapitalisme, met zijn gewelddadige conflicten tussen arbeid en kapitaal, moest worden getemd tot minder antagonistische arbeidsverhoudingen en de zieke zweer van de Amerikaanse samenleving, de onderdrukking van de zwarte bevolking, diende aangepakt te worden. Dat lukte in een aantal opzichten, variërend van de onderwijs- en huisvestingsmogelijkheden die de federale overheid creëerde voor de miljoenen afzwaaiende soldaten, tot president Trumans decreet in 1948 waarbij hij segregatie in de federale bureaucratie en de strijdkrachten verbood. Hierbij speelde de tweede kwestie zeker ook een rol: die van de dreiging van de Sovjetunie en het communisme. Deze werd beheersbaar gemaakt door te kiezen voor een politiek van indamming, die uiteindelijk zowel de vrede bewaarde als succesvol bleek.

De nieuwe wereldorde kreeg gestalte in een lange reeks multilaterale internationale organisaties, regelingen en regimes onder Amerikaans leiderschap: de Verenigde Naties, en de daaraan gekoppelde organisaties, van de UNESCO tot en met de FAO; de General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), inmiddels geïnstitutionaliseerd tot de Wereldhandelsorganisatie WTO; de Bretton Woods-overeenkomsten inzake een internationaal monetair regime, IMF en Wereldbank; de NAVO, en andere militaire bijstandsorganisaties, zoals de SEATO en het nu wellicht vergeten Pact van Bagdad.

Gemeenschappelijke waarden

Gemeenschappelijk aan al deze instituties was dat de Verenigde Staten er weliswaar de eerste viool speelden, maar zich steeds beriepen op universele, althans gemeenschappelijke waarden en belangen op grond waarvan deze organisaties en regimes moesten functioneren. Dit beroep op gemeenschappelijke waarden en belangen maakte niet alleen vrijwillige samenwerking tussen de aangesloten staten mogelijk, maar verleende de Amerikaanse suprematie ook legitimiteit. Het is dit systeem van multilaterale instituties dat de Amerikaanse hegemonie in het moderne wereldsysteem tot uitdrukking bracht, waarbij de ideologische tijgerlijm gevormd werd door de stelling dat – alle problemen en conflicten ten spijt die zich vanzelfsprekend ook bleven voordoen – de belangen en waarden van de Verenigde Staten en die van de rest van de wereld (met uitzondering van de communistische staten, maar zelfs die uitzondering was niet volledig) elkaar in grote mate overlaptten. Roosevelts visie dat veiligheid in de wereld gebaseerd zou moeten zijn op Amerikaanse macht, die echter via internationale instituties zou moeten worden uitgeoefend, werd in hoge mate verwezenlijkt, ook al betekende dit een

niet eerder vertoonde beperking van recht en macht van afzonderlijke staten.⁸

Hegemonie is nooit blijvend, onder andere omdat een succesvolle hegemon zijn eigen positie op termijn zal ondermijnen, zoals in de atletiek iemand die de kop neemt een onweerstaanbaar doel vormt voor wie achter hem draven. Een voornaam doel van de nieuwe wereldorde in Amerikaans perspectief was het scheppen van een wereldeconomie die bevrijd was van de kluisters die staten in een misplaatste poging daaraan te ontsnappen tijdens de Depressie van de jaren dertig hadden gesmeed en aangelegd. Vandaar de druk die de Verenigde Staten na de oorlog op West-Europa uitoefenden om tot economische integratie te komen, vandaar het stimuleren van de economische wederopbouw van de verslagen tegenstanders. Maar succes van dit beleid kon tot niets anders leiden dan een relatieve teruggang van de Verenigde Staten als economische supermogendheid, terwijl de eenzijdige nadruk op defensie in termen van *research and development* Amerika's concurrenten de ruimte gaf op andere terreinen comparatieve voordelen op te bouwen. Vanaf de jaren zeventig bezaten de Amerikanen niet meer het onbetwiste monopolie in de arena van de productie.

Omslag

Het hoogtepunt van de Amerikaanse hegemonie beslaat de eerste dertig naoorlogse jaren. De omslag in deze positie kwam tamelijk dramatisch tot uiting in augustus 1971. Het naoorlogse monetaire stelsel was gebaseerd op de overeenkomsten die in 1944 in Bretton Woods werden gesloten. Deze voorzagen in beheersing van transnationale kapitaalstromen enerzijds, anderzijds in de dollar als algemene munt, waarvan de prijs gekoppeld was aan die van goud. Op deze wijze kon een systeem van stabiele wisselkoersen functioneren, dat de wereldeconomie stimuleerde, terwijl beheersing van de in- en uitvoer van kapitaal de opbouw van verzorgingsstaten mogelijk maakte. Zo was sprake van een compromis tussen internationale monetaire stabiliteit en binnenlandse autonomie, wel omschreven als 'the compromise of embedded capitalism'.⁹

Maar het systeem had een ingebouwde tegenstrijdigheid, het zogenaamde Triffin-dilemma.¹⁰ Het veronderstelde dat er voldoende liquide geldmiddelen in de vorm van dollars in de wereldeconomie circuleerden, maar was tegelijkertijd gebaseerd op vertrouwen in de gezondheid van de Amerikaanse economie. Die liquiditeit was echter afhankelijk van het Amerikaanse tekort op de betalingsbalans, waardoor de Verenigde Staten voortdurend dollars in de wereldeconomie pompten. Op termijn moest dit chronisch tekort het vertrouwen in de dollar wel ondermijnen, zeker toen

de dollarreserves in buitenlandse handen zozeer waren toegenomen, dat deze in waarde die van de Amerikaanse goudvoorraad overtroffen. Daarna was de waarde van de dollar eigenlijk niet meer op goud gebaseerd, maar op vertrouwen in de Amerikaanse economie. Dit vertrouwen werd uiteindelijk ondermijnd doordat de Verenigde Staten misbruik maakten van hun positie door te weigeren de financiële discipline in acht te nemen die zij, bijvoorbeeld via het IMF, van andere staten eisten en eisen, terwijl zij de oorlog in Indochina zowel als de binnenlandse bestedingen in feite financierden door dollars bij te drukken.¹¹

In augustus 1971 maakte president Nixon een eind aan de convertibiliteit van de dollar in goud en voerde hij een algemeen importtarief van 10% in. De daaropvolgende pogingen tot een nieuwe multilaterale overeenkomst wat betreft het internationale monetaire systeem te komen, liepen vast op Amerikaanse onwil en op de verviervoudiging van de olieprijs in de herfst van 1973. Met het opheffen van alle restricties op de im- en export van kapitaal per 1 januari 1974 maakten de Verenigde Staten een definitief einde aan het multilaterale monetaire systeem van Bretton Woods en kozen zij eenzijdig voor een monetair regime dat alleen rekening hield met Amerikaanse belangen, waarbij een internationaal monetair stelsel gebaseerd op internationale afspraken plaatsmaakte voor een stelsel gebaseerd niet op goud, maar op een dollar ten aanzien waarvan de Verenigde Staten ging enkele verplichting op zich namen met betrekking tot de eigen dollar-politiek.¹² Wij zien hier aan de ene kant de nog steeds ongeëvenaarde machtspositie van de Verenigde Staten, die binnen enkele jaren leidde tot volledige liberalisering van het internationale kapitaalverkeer. Aan de andere kant kozen Nixon en zijn minister van financiën, John Connally, voor dit beleid omdat de Verenigde Staten niet langer in staat waren het internationale monetaire systeem zoals het door Amerika indertijd zelf was opgericht, in stand te houden.

Met andere woorden: in de jaren zeventig kwam op internationaal financieel-economisch niveau een patroon tot stand waarbij de Verenigde Staten *multilateralisme* onder hun *leiding* inruilden voor *eenzijdigheid* op basis van eigen *zwakte*. Mijn vermoeden is dat wij met het aantreden van de regering-Bush jr dit patroon zich zien herhalen op het niveau van de internationale politiek-militaire betrekkingen.

Breuk onder Bush jr

De regering Bush jr. trad aan met het voornemen zich meer op het nationaal belang van de Verenigde Staten te concentreren en minder in multilateraal verband te opereren, wat neerkwam op een bekrompen definitie

van 'nationaal belang'. Na de aanslagen van 11 september 2001 heeft dit programma een steeds scherpere omlijnning gekregen, zozeer dat nu gesproken moet worden van een breuk met de Amerikaanse buitenlandse politiek in meer dan een halve eeuw hegemonie. Daartegen wordt wel aangevoerd dat onder president Clinton de Verenigde Staten al in een andere richting koersten en dat het aantreden van president Bush jr eigenlijk niet meer inhoudt dan het einde van Amerikaans unilateralisme met een menselijk gezicht.

Een tendens tot unilateralisme tekende zich zeker al na het einde van de Koude Oorlog af, maar dan vooral in het Congres – de presidenten, in dit geval Bush sr. en Clinton, probeerden zulke geluiden meestal juist bij te sturen in de richting van de traditionele naoorlogse buitenlandse politiek.

Wel valt te constateren dat diverse factoren structureel in de richting van een meer unilateralistische Amerikaanse koers waren gaan wijzen. De ineenstorting van de Sovjetunie had een eind gemaakt aan de gemeenschappelijke dreiging die het harde fundament van de transatlantische samenwerking is geweest. De generatie politici voor wie de Tweede Wereldoorlog de beslissende ervaring was en de transatlantische band de belangrijkste parameter voor de Amerikaanse buitenlandse politiek, verdween in de jaren negentig definitief van het toneel. De dominantie van de politieke elites in het Oosten van de Verenigde Staten maakte plaats voor die in het Zuiden en het Westen, die veel meer naar binnen gekeerd en geestelijk provinciaals zijn. De verschillen in achtergrond en ervaring tussen Bush sr. en Bush jr. zijn een sprekend voorbeeld van deze verschuiving. De oudere Bush vocht als bommenwerperpiloot in de Tweede Wereldoorlog, de jongere ontliet de oorlog in Vietnam door zijn dienstplicht te vervullen als piloot in het 'champagne-squadron' van de Texaanse Nationale Garde. Bush sr is een typische vertegenwoordiger van de WASP-elite in het Noordoosten van de Verenigde Staten, de jongere doet alsof hij met een Stetson en cowboylaarzen aan uit de zware grond van Texas is getrokken. De oudere Bush was lid van het Huis van Afgevaardigden en bekleedde een aantal belangrijke functies in de politiek, van directeur van de CIA tot ambassadeur in Peking, vóór hij vice-president en president werd. De jonge Bush was een weinig geslaagd zakenman in Texas, die pas tegen zijn vijftigste politicus werd – in Texas – en over geen enkele nationale en internationale politieke ervaring beschikte toen hij op basis van een uiterst dubieuze gang van zaken president werd, een president die aan het begin van zijn ambtstermijn in kleine kring de uitspraak zou hebben gedaan: 'I don't give a damn about what Europe thinks.'

Unilateralisme in ruil voor internationale rechtsorde

Het standpunt van deze regering is nu expliciet dat het nastreven van een internationale rechtsorde, door middel van verdragen op het gebied van wapenbeheersing en oorlogsmisdaden, niet alleen een onaanvaardbare inbreuk op de Amerikaanse soevereiniteit en handelingsvrijheid inhoudt, maar daarnaast ook niet werkt. Ook op andere terreinen viert het nieuwe unilateralisme hoogtij. De lijst is inmiddels lang: van het frustreren van internationale overeenkomsten ter bestrijding van chemische en biologische wapens, van het feitelijk negeren van het nucleaire nonproliferatieverdrag, laatstelijk door onderzoeksprogramma's te starten naar een militaire 'bruikbare' atoombom, van de opzegging van het ABM-verdrag en het opzetten van een raketverdedigingsstelsel (ook al is dit technisch nog niet mogelijk), tot de 'The Hague Invasion Act' tegen het daar gevestigde Internationale Strafhof, het aannemen van een doctrine van preventieve oorlogvoering, en het niet ondertekenen van het Kyoto-protocol. Hoogte- of, liever gezegd, dieptepunt is tot nu toe de oorlog tegen Irak, gevoerd op valse voorwendsels over de onmiddellijke dreiging van Iraakse massavernietigingswapens, met voorbijgaan aan het Handvest van de VN en de resoluties van de Veiligheidsraad. Daarbij worden de Atlantische bondgenoten behandeld als vazallen, die geen enkele inspraak is gegund in de Amerikaanse beslissingen die ze wel worden geacht te ondersteunen.

Machtspolitiek als zwaktebod

Deze unilateralistische koers wordt, niet in de laatste plaats door degenen die deze uitzetten en toejuichen, gezien als een demonstratie van de Amerikaanse machtspositie. In mijn ogen demonstreert ze echter de fundamentele zwakte van die positie. Neem Kyoto. Op die overeenkomst is zeker van alles aan te merken, maar een hegemoniale Verenigde Staten hadden het initiatief genomen om tot een beter verdrag te komen en daar internationale steun voor gewonnen, in plaats van zich verongelijkt in het eigen gelijk op te sluiten. Meer in het algemeen geldt dat een grote mogendheid die zijn gezag steeds baseert op de dreiging met militair of economisch geweld, aan legitiem gezag in de wereld verliest. Gezag dat wordt uitgeoefend omdat men het als juist en rechtmatig aanvaardt, is echter veel stabiel (en goedkoper) dan gezag gebaseerd op dreiging met geweld.¹³ Daarom is het beleid van Bush jr. een zwaktebod.

Ook in ander opzicht is deze krachtpolitiek uiting van onderliggende zwakte. De Amerikaanse economie vertoont een structureel gebrek, dat door de lichtzinnige belastingpolitiek van de regering-Bush jr in

enkele jaren dramatisch in omvang is toegenomen. Kort gezegd: om rond te komen dient de rest van de wereld jaarlijks 500 miljard dollar in de Amerikaanse economie te pompen. Wanneer duidelijk wordt dat dit niet aan produktieve investeringen opgaat, maar aan de financiering van een militair apparaat dat de rest van de wereld bedreigt, evenals aan belastingvoordelen voor de rijkste Amerikanen, zou de bereidheid van buitenlandse investeerders en obligatiehouders om de Amerikaanse economie gezond te houden, wel eens drastisch af kunnen nemen.

De moraal van mijn betoog is dat elke hegemoniale staat op den duur die positie verliest. Dit betekent echter niet dat dit onvermijdelijke proces slechts één vorm kan aannemen.¹⁴ In de huidige Verenigde Staten is, in een context van de dominantie van neoconservatisme, gekozen voor een strategie waarin brute machtspolitiek steeds meer centraal is komen te staan. Ik ben ervan overtuigd dat dit een verkeerde strategie is 'to manage the decline of hegemonical power' en dat er andere mogelijkheden zijn, die veel meer ten voordele zouden strekken van de Verenigde Staten zowel als de rest van de wereld. ■

Noten

- 1 In dit artikel heb ik gebruik gemaakt van mijn essay 'Aan elke hegemonie komt een eind', verschenen in *Atlantisch Perspectief*, 2003, 3.
- 2 Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York: Academic Press, 1974.
- 3 Immanuel Wallerstein, 'The three instances of hegemony in the history of the capitalist world-economy', in dezelfde, *The Politics of the World-Economy. The States, the Movements and the Civilizations*, Cambridge/Parijs: Cambridge University Press/Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1984, blz. 38-39.
- 4 Vgl. Bart Tromp, 'Het einde van de Nederlandse hegemonie', in: *Mededelingen van de Stichting Schouwenburg Fonds*, nr 7, 2002.
- 5 In zijn recente *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century* (New York: Knopf, 2002) geeft Charles Kupchan een verhelderend overzicht van de Amerikaanse politieke traditie op het terrein van de internationale betrekkingen.
- 6 Vgl. Margaret MacMillan, *Peacemakers. The Paris Conference of 1919 and Its Attempt to End War*, Londen: John Murray, 2001, blz. 104-105.
- 7 Hun nederlaag in de Senaat en het (met de dood van hun leider Robert Taft) definitief uiteenvallen van de isolationisten is minutieus beschreven in het derde deel van Robert A. Caro's biografie van Lyndon Johnson, *The Years of Lyndon Johnson. Master of the Senate*, New York: Knopf, 2002, o.a. blz. 519-541.
- 8 Vgl. Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*, Londen: Verso, 1994, blz. 67.
- 9 Vgl. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987, blz. 132.

- 10 *Ibid.*, blz. 134-135.
- 11 Vgl. Clive Ponting, *The Twentieth Century. A World History*, New York: Holt, 1998, blz. 94-95.
- 12 Will Hutton, *The World We're In*, Boston/Londen: Little, Brown, 2002, blz. 189.
- 13 Zie mijn betoog daaromtrent in mijn *De wetenschap der politiek. Verkenningen*, vierde druk, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002, blz. 160.
- 14 Vgl. Immanuel Wallerstein, 'The Eagle has Crash Landed', in: *Foreign Policy*, juli/augustus 2002, en de daarop volgende discussie 'Plucking the Eagle', in: *Foreign Policy*, november/december 2002.

Over de auteur

BART TROMP is verbonden aan de Universiteit van Leiden en namens het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast is hij politiek columnist van de *Het Parool* en *De Gelderlander*, alsmede commentator internationale politiek van *Elsevier*.

Clingendael Energy Publication

Natural Gas in the Netherlands. From Cooperation to Competition?

Amsterdam: Oranje-Nassau Groep B.V., 2003,
240 pp., hardcover, with illustrations
ISBN 90 5031 084 2
Price: € 15,- (excluding shipment costs)
Published May 2003-06-23

By Aad Correljé, Coby van der Linde and
Theo Westerwoudt

In eight chapters the authors, Coby van der Linde (director of the Clingendael International Energy Programme CIEP), Aad Correljé and Theo Westerwoudt (both research fellows of CIEP), sketch in detail the history, development and radical changes of the Dutch gas system, which they describe as 'an extremely complex phenomenon'. From coal mining to the very first discovery of natural gas in 1948, the giant Groningen field in 1959 and the hundreds of smaller fields, from the gas distribution, the gas exports and the Dutch contribution to a European gas market and the fascinating impact on the national economy, readers are guided on a tour through the Dutch energy policy. In an Annex Wim van den Bosch, an experienced geologist and member of the technical advisory council of *Oranje-Nassau Groep*, describes the geological aspects of gas and hydrocarbons. Interviews with experts from the gas sector, and with politicians, former ministers, civil servants and bankers illuminate many specific issues.

As becomes clear from *Natural Gas in the Netherlands*, the role of the Dutch government has been essential in both the development and the commercial strategy of the gas sector. The authors explain how a balance was struck between the different interests of the various oil companies and conflicting political objectives in the subsequent periods, while also dealing with the changes in the oil prices, the supply and consumption levels of gas and shifts in environmental perspectives.

Voor informatie over deze publicatie, Clingendael International Energy Programme, tel.: 070-3746607. Deze publicatie is te bestellen via de website van het CIEP, www.clingendael.nl/ciep.

Mondialisering van de Monroe Doctrine

JAAP DE WILDE

'MONROE'S WOORDEN ZIJN THANS NOG [...] een treffend en merkwaardig voorbeeld van de kracht ener formule, van het instinct voor simpele generalisatie in de menselijke geest, van de rol die een abstracte idee, losgehaakt van exacte analyse, speelt in het leven van een grote natie en in de ontwikkeling harer diplomatie' (Dexter Perkins, 1932)¹

Volgens sommigen staan wij aan de vooravond van de 'Nieuwe Amerikaanse Eeuw'. Maximaliseren van de macht, dat lijkt het Amerikaanse credo. Keert de 'Monroe Doctrine' uit de 19de eeuw terug, nu in de vorm van John Mearsheimers 'offensief realisme'?

'Wij zijn allen Amerikanen,' schreef *Le Monde* twee dagen na 11 september 2001. Maar toen president Bush een half jaar later de 'As van het Kwaad' ontdekte in Irak, Iran en Noord-Korea, was het gedaan met de solidariteit. Afghanistan was toen al veroverd. De Britse, Australische en Spaanse regeringen schaarden zich assertief achter de Verenigde Staten. Het 'Nieuwe Europa' begreep goed wat verstandig was en volgde Bush. Kleine landen, waaronder het onze, schaarden zich halfhartig bij de 'coalition of the willing'. Maar Duitsland en Frankrijk – vanouds de as van de Europese integratie – bekritiseerden Bush en waren opeens 'geen Amerikanen' meer. Rond Irak werd dat duidelijk.

Deskundigen wakkerden de vlam aan en etaleerden de politieke diepte van de Atlantische Oceaan. De verwijten richtten zich daarbij respectievelijk op Europa's slappe knieën en Amerika's iets te rechte schouders. Het novembernummer van de *Internationale Spectator* van 2002 haakte aan bij dit debat met beschouwingen over Robert Kagans essayistische analyse van de kloof. Toch verwacht ik niet dat dit de dimensie is om er uit te komen. De discussie over de rationaliteit van het Amerikaanse beleid richt zich op een te beperkt tijdspectief. In de krant, op tv en op internet zitten we gevangen in de waan van de dag. 'Realtime television' kan je adrenaline weliswaar torenhoog stuwen, maar om te doorgronden wat er aan de hand is, is distantie vereist. De historicus Fernand Braudel maakt in dit verband een onderscheid

tussen 'gebeurtenissen', 'episoden' en de 'lange termijn'.² De meeste analyses van het huidige Amerikaanse beleid richten zich op de recente gebeurtenissen en de jongste episode: het decennium na de Koude Oorlog. Dergelijke analyses kunnen helpen bij de reconstructie van de betrokken bureaucratische politiek, de individuele drijfveren en de bredere besluitvormingscontext, zoals de tijdelijke dominantie van de neo-conservatieven in de Verenigde Staten, maar zij gaan voorbij aan de onderliggende dynamiek in het internationale systeem; en in het bijzonder hoe daar in de Verenigde Staten over gedacht wordt.

Volgens sommigen staan we aan de vooravond van de 'Nieuwe Amerikaanse Eeuw'.³ Om deze te begrijpen, moeten we terug naar de eerste Amerikaanse eeuw: de negentiende eeuw. Mijn stelling is dat we getuige zijn van de geleidelijke mondialisering van de Monroe Doctrine, die toen geformuleerd werd. Dit verwijst naar aan een bepaalde vorm van machtspolitiek die al vroeg na hun onafhankelijkheid in de Verenigde Staten opkwam, en die in 2001 een nieuwe intellectuele legitimering heeft gekregen in John Mearsheimers theorie van het 'offensief realisme'.

Offensief realisme

Offensief realisme komt erop neer dat staten vanwege de anarchie in het internationale systeem gedwongen zijn hun macht te maximaliseren. Mearsheimer werkt

dit uit in *The Tragedy of Great Power Politics*. De tragedie is dat grote mogendheden niet met elkaar in vrede kunnen leven, zelfs al zouden zij willen. Dit betreft niet *per se* alle landen, maar binnen het systeem is er een inherente dynamiek die tot monopolisering van de macht dwingt, en er zijn altijd staten die een regionale hegemonie weten te vestigen. Macht betekent in deze context het militair vermogen om het staatsterritorium te verdedigen, alsook de nationale belangen daarbuiten. Die militaire macht wordt bepaald door economische rijkdom en demografische reserves. Dat klinkt allemaal erg vertrouwd voor wie bekend is met het Realistische gedachtegoed. Mearsheimer baseert zich op vijf 'bedrock assumptions', die evenmin verrassen: 1 anarchie in het systeem; 2 aanwezigheid van offensieve militaire middelen (leidend tot de *ultima ratio* van oorlog); 3 onvermijdelijke onzekerheid over de intenties van andere staten (angst); 4 overleving als primair doel; en 5 rationeel staatsgedrag (in dienst van nationale belangen).⁴ Hij benadrukt voorts dat politiek immoreel is, dat grote mogendheden op zichzelf zijn aangewezen (*self-help*), en dat de machtsverdeling in het systeem (de polariteit) grote invloed heeft op de strijd om hegemonie.

Het nieuwe aan zijn visie is de nadruk op het offensieve karakter van machtspolitiek: als er niets is om de zucht naar macht te stoppen, dan is zij onstuitbaar – machtsmaximalisatie kent géén intrinsieke rem. Hierin ligt het grootste verschil met de neorealistische theorie van Kenneth Waltz, die sinds de jaren tachtig het debat domineert.⁵ Volgens Mearsheimer presenteert Waltz een defensieve variant van het Realisme. Bij Waltz zoeken staten *veiligheid* in plaats van *machtsmaximalisatie*. Voor veiligheid (de afwezigheid van existentiële bedreigingen van de staat) kan een machtssevenwicht afdoende zijn. Mearsheimer ziet in machtssevenwicht echter slechts een onbevredigende patstelling, want in zijn ogen is het uiteindelijke doel de maximalisatie van (militaire) macht op zichzelf: '[...] the structure of the international system forces states which seek only to be secure nonetheless to act aggressively [...] states can never be certain about other states' intentions. Given this fear – which can never be wholly eliminated – states recognize that the more powerful they are relative to their rivals, the better their chances for survival. Indeed, the best guarantee of survival is to be a hegemon, because no other state can seriously threaten such a mighty power.'⁶

Het citaat maakt duidelijk dat 'offensief realisme' niet alleen op anarchie is terug te voeren, maar ook op angst.⁷ De complicatie die dat oplevert voor de consistentie van zijn *systeem*-theorie, laat ik hier onbesproken (zo dwingt deze angst Mearsheimer steeds weer binnenlands-politieke ontwikkelingen mede in ogenschouw te nemen, terwijl hij die er juist

bewust buiten wil houden). Belangrijker is dat hij met zijn kritiek op Waltz duidelijk maakt dat diens defensieve variant van het Realisme typisch een produkt van zijn tijd was: tijdens de Koude Oorlog kon het machtssevenwicht maar beter gekoesterd worden, en Waltz' theorie zegende dat af door er een abstracte rationalisering aan te verbinden.

Ogenschijnlijk is Mearsheimers werk evenzeer gevangen in de tijdgeest. Ten dele is dit stellig het geval, maar de rationalisering die hij geeft, gaat het niveau van schrijvers zoals Charles Krauthammer en Robert Kagan te boven.⁸ Mearsheimers machtspolitieke theorie weerspiegelt niet slechts de Amerikaanse politiek van na de Koude Oorlog, maar vooral die van de afgelopen tweehonderd jaar. Het gaat hem om machtspolitieke principes *per se*, maar in wezen toont hij aan dat de mondialisering van de Monroe Doctrine niet een kwestie van politieke keuze is, maar een onvermijdelijk, door angst en anarchie gestuurd proces.

'Amerika voor de Amerikanen'

De Napoleontische oorlogen (1799-1815) dwongen de Europese landen vooral met elkaar bezig te zijn. De machtsuitoefening over de rest van de wereld werd erdoor bemoeilijkt, wat vooral in Noord- en Zuid-Amerika grote gevolgen had. Groot-Britannië had toen al, in 1783, de oorlog tegen de eerste dertien Verenigde Staten van Amerika verloren. Zijn hegemoniale positie kwam in dit deel van het imperium steeds meer onder druk te staan. De Britten weigerden hun koloniën politieke macht te geven, terwijl er constante economische wrijvingen waren. 'No taxation without representation,' stelden de kolonisten, hetgeen leidde tot de roemruchte *Boston tea party* (1773). Op 4 juli 1776 verklaarden de Verenigde Staten hun onafhankelijkheid en de bereidheid ervoor te vechten.

Interessant vanuit theoretisch perspectief is dat het Britse vertrouwen in machtspolitiek hier misplaatst was, maar Amerika's vertrouwen erin juist terecht. Dit is een intrigerend aspect van het Realisme: de machtspolitieke analyse (min of meer consistente reconstructies van de geschiedenis in termen van machtspolitiek gedrag) is altijd te maken, maar als prescriptieve, beleidsadviserende theorie voor buitenlandse politiek biedt zij nogal eenzijdige en tamelijk riskante lessen: vertrouw altijd op je macht, vooral je militaire macht. Pas als de superioriteit van die macht aan het tanen is, komt de rationaliteit van andere adviezen binnen gezichtsbereik.

In Canada volgde Engeland een ander, meer tolerant pad, gesymboliseerd door de Quebec Act van 1774, waarin het Franstalig deel van de samenleving voldoende autonomie kreeg om zijn ondergeschiktheid aan de Britse kroon te accepteren. Het gevolg

was dat machtspolitiek tegen de Verenigde Staten hier wél werkte: de Verenigde Staten wisten de Britten niet te verslaan in hun oorlog over Quebec van 1812-1814. De Engelse en Franse Canadezen ontwikkelden in die periode zelfs een soort nationalisme waarin plaats was voor afhankelijkheid van Groot-Britannië voor hun militaire veiligheid.⁹

Intussen had Napoleon geld nodig voor zijn Europese militaire campagnes. In 1803 verkocht hij Louisiana voor vijftien miljoen dollar aan de Verenigde Staten, die hun territorium daarmee meer dan verdubbelde. Van de ambities die hij sinds 1802 in het Caribische gebied had, is nooit iets terechtgekomen. De politieke rol van Frankrijk op het Westelijk Halfrond was voorbij, al behield het wel enkele koloniën. De Spanjaarden en Portugezen verging het nog slechter. Zij verloren nog meer in Latijns-Amerika. We zien hier wederom de dualiteit van de machtspolitiek. Ferdinand VII van Spanje (die regeerde van 1808-1833) trachtte met harde hand het oude systeem te herstellen dat begin negentiende eeuw in ongerede was geraakt door de activiteiten van antiekoloniale vrijmet-selaarsloges. (Thans zou men spreken van een trans-nationaal terroristisch netwerk.) Het was olie op het vuur. Venezuela verklaarde zich in 1811 onafhankelijk, maar werd nog wel verslagen door Spanje. In hetzelfde jaar verklaarde de junta van José Francia de onafhankelijkheid van Paraguay. Argentinië volgde in 1816, Chili in 1818. Een jaar later vestigde Simon Bolivar 'Groot Columbia' (dat in 1830 uiteen viel in Columbia, Ecuador en Venezuela). Eveneens in 1819 veroverden de Verenigde Staten Florida op Spanje. Mexico verklaarde zich onafhankelijk in 1821, evenals Peru, waarvan Bolivia zich in 1825 afsplitste. Machtspolitiek werkt – maar slechts voor de overwinnaars! Kleine nederlagen, zoals tegen Engeland en Canada in 1814, daargelaten, behoren de Verenigde Staten sinds hun onafhankelijkheid permanent tot die overwinnaars; dat bepaalt hun denken.¹⁰

In 1823 zond president James Monroe een signaal naar de Heilige Alliantie, die Europa op dat moment min of meer domineerde. In een rede voor het Congres op 2 december verklaarde hij dat de Verenigde Staten geen interventies van Europa op het Westelijk Halfrond zouden dulden. De Monroe Doctrine was geboren: *Amerika voor de Amerikanen*. (J.Q. Adams, minister van buitenlandse zaken, was overigens de eigenlijke architect ervan.) Als tegenprestatie beloofde Monroe dat de Verenigde Staten zich niet zouden bemoeien met de Europese politiek. Mearsheimer en ook Peter Bender lezen hier de ontwakning van de Amerikaanse machtspolitiek in, maar in wezen profiteerde Monroe slechts van het moment.¹¹ Bovendien, zo doet Maarten van Rossem uit de doeken, ging van de Monroe Doctrine geen enkele afschrikkende wer-

king uit. Het was de Britse vloot die voor Amerika's *splendid isolation* van grote-mogendhedenpolitiek in deze periode zorgde. Volgens Van Rossem was het ministerie van defensie niet in staat de Monroe Doctrine militair te ondersteunen, terwijl het ministerie van buitenlandse zaken te weinig diplomatiek talent in huis had om welk beleid dan ook te kunnen ondersteunen ('...amateurs en incompetenten...').¹²

Niettemin was de boodschap duidelijk en zij verkreeg mythische proporties aan het einde van die eeuw. Mearsheimer toont zich een gelovige: 'The United States established regional hegemony in the nineteenth century by relentlessly pursuing two closely linked policies: 1 expanding across North America and building the most powerful state in the Western Hemisphere, a policy commonly known as "Manifest Destiny"; and 2 minimizing the influence of the United Kingdom and the other European great powers in the Americas, a policy commonly known as the "Monroe Doctrine".'¹³

'Manifest Destiny' werd in 1845 gelanceerd; onder die noemer werden Texas, Oregon en California aan het territorium toegevoegd. In Canada en Mexico bleef het Amerikaanse expansionisme echter falen. Van de voortdurende expansie werd Canada uitgesloten, terwijl uit de aankoop van Alaska (in 1867 van Rusland) blijkt dat er wel degelijk ambities in noordelijke richting waren – een anomalie voor Mearsheimers theorie. In een voetnoot schrijft hij de uitzondering toe aan het Canadese nationalisme. Blijkbaar kan maatschappelijke identiteit militaire macht de baas zijn; 'the United States would have little trouble conquering its neighbours after 1850', maar ze deden het niet.¹⁴ Bovendien hoorde, volgens Robert Keohane en Joseph Nye, de wederzijdse angst voor een militaire aanval al in 1871 tot het verleden, hetgeen niets van doen had met de aanwezigheid van een gemeenschappelijke vijand.¹⁵ De Canadees-Amerikaanse betrekkingen zijn derhalve niet in Realistische termen te duiden.

Van angst naar macht

De Monroe Doctrine drukte vooral angst uit. Het signaal dat de Verenigde Staten zich buiten de Europese politiek zouden houden, dat er van hen dus niets te vrezen viel, was belangrijker dan de gespierde afschrikkingsretoriek. Jarenlang werd de Monroe Doctrine door geen enkele Europese mogendheid serieus genomen, merken Palmer en Colton op.¹⁶ In de jaren twintig van de negentiende eeuw was Groot-Britannië vier keer zo rijk als de Verenigde Staten en had het twee keer zoveel inwoners.¹⁷ Wat hadden de Amerikanen kunnen beginnen als de Heilige Alliantie zou besluiten eensgezind beleid te voeren voor het Westelijk Halfrond? Tijdens de Amerikaanse Burgeroorlog

(1861-1865) trachtten Groot-Britannië, Frankrijk en Spanje inderdaad de Verenigde Staten uiteen te laten vallen. Maar ze bedrogen elkaar, waardoor dit mislukte. Napoleon III viel Mexico binnen en zette daar een marionettenregime neer onder Maximiliaan van Oostenrijk. Engeland en Frankrijk trokken zich terug. Het Noorden won de burgeroorlog; Maximiliaan werd door de Mexicanen vermoord. In het laatste kwart van de eeuw sloegen de demografische en de economische balans met Europa om, en rond de eeuwwisseling begon de Monroe Doctrine metterdaad het Amerikaans beleid te kleuren.

In 1895 werd de Monroe Doctrine in een agressievere vorm geactualiseerd door president Cleveland. In wezen maakte hij 'Manifest Destiny' er een onderdeel van. Typerend voor de nieuwe verhoudingen was dat hij Groot-Britannië dwong internationale arbitrage te accepteren bij een grensgeschil tussen Brits Guyana en Venezuela, terwijl hij het internationaal recht zelf negeerde toen hij van Panama een soort protectoraat maakte.¹⁸ Presser wijst op de rol van de 'schone leuzen' waarmee de Verenigde Staten hun beleid legitimeren. Rond 1900 stonden de kranten bol van termen als 'natural right', 'geographical predestination', 'extension of the area of freedom', 'inevitable destiny', en 'world leadership'.¹⁹ Fraai is zijn citaat van senator Beveridge uit 1900: 'God heeft ons tot de meesters en de regelaars der wereld gesteld om orde te scheppen, waar chaos heerst, opdat wij een bewind leveren aan wilde en aftandse volken. [...] Wij willen ons deel in de zending van ons ras niet laten varen, vertrouwensman onder God als wij zijn van de beschaving der wereld. [...] Wij zullen onze plicht in de archipel niet verzaken ...'²⁰ Die archipel waren de Filipijnen, die in 1898 veroverd werden.

De Europese politiek was in die tijd van geen belang voor de Verenigde Staten. Illustratief is het werk van Charles Merriam, waarin met *dédain* over de Europese machtspolitiek geschreven wordt: Europa werd bestuurd door 'an industrial based military aristocracy in the process of decay'.²¹ Dit ging stellig op voor het Habsburgse Rijk, tsaristisch Rusland en het Turkse Rijk. 'That America would involve itself in a war to defend any of the monarchies governing Europe seemed unthinkable,' aldus Merriams biograaf Barry D. Karl.²² Hij had gelijk: de Amerikaanse interventies in Europa zijn veel beter te begrijpen vanuit machtspolitiek eigenbelang dan vanuit een soort ideologische solidariteit. Pas toen Duitsland op 1 februari 1917 een onbeperkte duikbootoorlog aankondigde (schadelijk voor de Amerikaanse handelsvloot) en een bondgenootschap met Mexico leek te sluiten, voegden de Verenigde Staten zich bij de geallieerden.

Ook de wilsoniaanse politiek blijkt bij nadere inspectie niet zo idealistisch: het principe van de

'nationale zelfbeschikking' was vooral bedoeld als breekijzer om de Habsburgse en Ottomaanse rijken te slechten. Het leidde tot de vorming van multinationale 'natie'-staten, zoals Joegoslavië en Irak, die tot op de dag van vandaag met hun kunstmatige oorsprong worstelen. Typerend is voorts dat Wilsons plannen voor de vorming van de Volkenbond door de Amerikaanse Senaat werden afgewezen. *Internationaal recht is een middel om anderen te binden, niet de Verenigde Staten zelf*. Mearsheimer weet waarom: ' [...] leaders tend to portray war as a moral crusade or an ideological contest, rather than as a struggle for power. Realism is a hard sell. [...] Americans tend to be hostile to realism because it clashes with their basic values.'²³ Peter Bender, in zijn lofzang op de Amerikaanse politiek, bevestigt Mearsheimer ongewild: 'America truly wants to bring the world peace, freedom, and welfare, as it claims – as long as this accords with its own interests.'²⁴

Het interbellum wordt meestal beschreven als een terugval in isolationisme. Na lezing van Samuel Huntingtons *Clash of Civilizations* is echter een subtielere benadering mogelijk. Het Amerikaanse beleid in die periode lijkt sterk op wat hij de Amerikaanse regering midden jaren negentig adviseerde: de Verenigde Staten moeten zich afzijdig houden van de vele conflicten die binnen de diverse culturele subsystemen van de wereld plaatsvinden, *tenzij* uit deze conflicten een regionale hegemoniale mogendheid naar voren dreigt te komen die op termijn de Amerikaanse positie zou kunnen ondermijnen.²⁵ In algemene zin adviseert hij een verdeel-en-heersbeleid, waarbij de Verenigde Staten vooral hun militair-technologische voorsprong moeten zien vast te houden. Een recept om 'hit and run'-hegemon te worden. 'Run', het verlaten van de regio na de ingreep, werkt echter niet altijd.

Toen de Tweede Wereldoorlog de Verenigde Staten dwong opnieuw in Europa te vechten, besloten ze te blijven. En om vergelijkbare redenen besloot de Sovjetunie tot hetzelfde. Europa werd onder curatele gesteld. Ten gevolge van de Tweede Wereldoorlog breidden de Verenigde Staten de non-interventielogica die voor het Westelijk Halfrond gold, uit tot West-Europa en delen van Azië. De *mondialisering van de Monroe Doctrine* was begonnen. Van nu af aan waren opkomende grote mogendheden niet alleen een dreiging voor de Verenigde Staten als zij zich op het Amerikaanse continent begaven, maar ook als zij andere wereldregio's domineerden. 'Pearl Harbor' mondialiseerde de angst. De angst mondialiseerde de Monroe Doctrine. Door de Koude Oorlog was dit echter niet zo goed te zien.

Na de Koude Oorlog hebben de Verenigde Staten nog steeds zo'n honderdduizend soldaten in Europa en een vergelijkbaar aantal in Noordoost-Azië gesta-

tioneerd. In Realistische termen zijn zij daar niet alleen voor de bescherming van bondgenoten; nationaal belang is het hoofdmotief, zoals dat het ook was bij de vele interventies in de Derde Wereld tijdens de Koude Oorlog. In die zin passen de interventies van de jaren negentig van de twintigste en het begin van de eenentwintigste eeuw naadloos in het patroon. Met het verdwijnen van de Sovjetunie heeft de solistische machtspolitiek van de Verenigde Staten echter een belangrijke retorische rechtvaardiging verloren. Zo is onder meer een einde gekomen aan de machteloosheid van de VN-Veiligheidsraad – althans de huidige machteloosheid kan niet langer geweten worden aan een ‘evil empire’.

De Britse en Australische regeringen hebben weinig moeite met de nieuwe context van de Amerikaanse machtspolitiek. Frankrijks argwaan ertegen is evenmin nieuw, maar Duitslands houding is nieuw voor zowel de Amerikanen als de Europeanen. Voor het eerst sinds 1945 kan Duitsland weer een eigen veiligheids- en defensiebeleid voeren en daar is men in Washington nog niet aan gewend. Tot een breuk wil echter niemand het laten komen, want wiens belang zou dat dienen? Rumsfeld heeft een ‘nieuw’ Europa ontdekt in Spanje en Polen; Frankrijk accepteert schoorvoetend de nieuwe situatie in Irak; en Duitsland likt de diplomatieke wonden van het politieke verzet tegen de Amerikaanse hegemoniale positie in de wereld.

Gezegend?

Voor Europa en Japan heeft de mondialisering van de Monroe Doctrine goed uitgepakt: onder de Amerikaanse hegemonie zijn bloeiende economieën en redelijk transparante democratieën opgebouwd. Intussen had Latijns-Amerika een andere interpretatie van de Monroe Doctrine leren kennen: voortdurende economische, militaire en politieke inmenging van de Verenigde Staten, zonder perspectief op ontwikkeling.

In 1898 voerden de Verenigde Staten oorlog tegen Spanje en veroverden Puerto Rico en de Filipijnen, terwijl Cuba een soort protectoraat werd (tot 1959, toen Fidel Castro een guerrillaoorlog won van de dictator Fulgencio Batistá). In 1904 blies president Theodore Roosevelt de Monroe Doctrine nieuw leven in – bekend geworden als de ‘Roosevelt corollary to the Monroe Doctrine’. Hij bepleitte ‘the exercise of an international police power’ in gevallen ‘that require intervention by some civilized nation’.²⁶

Is het toeval dat de Dependencia-theorieën vooral geënt zijn op Latijns-Amerika? De Verenigde Staten hebben nooit getracht Latijns-Amerika op te bouwen op de manier waarop ze West-Europa en Japan na de Tweede Wereldoorlog opbouwden – wat wellicht een

vingerwijzing is voor het Midden-Oosten en Centraal-Azië. In termen van tussenstatelijke machtspolitiek zijn de Verenigde Staten echter zeer succesvol geweest in Latijns-Amerika. Cuba was het enige bruggenhoofd van de Sovjetunie (en een nogal terughoudende bondgenoot). Gesponsorde burgeroorlogen, de corrumperende macht van multinationals, dollardiplomatie, infiltratie door geheime diensten, en militair-politieke steun aan junta’s en dictators verzekerden voortdurende overheersing in de regio en daarmee nationale veiligheid (tenzij men de geleidelijke hispanisering van de Verenigde Staten als een maatschappelijke bedreiging beschouwt).

De Verenigde Staten toonden zich gevoelig voor de imperialistische connotaties van de Monroe Doctrine. In de jaren dertig werd zij ingeruild voor de ‘good neighbor’-politiek, die de gelijkheid van alle soevereine staten in Amerika binnen een pan-Amerikaanse eenheid benadrukte. Tot de jaren tachtig, toen *first lady* Nancy Reagan de ‘war on drugs’ lanceerde, werd menig interventie in termen van die eenheid gelegitimeerd. Meer coöperatieve initiatieven, zoals de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS), zijn nooit tot bloei gekomen. Met tegenzin werd Mexico in 1994 opgenomen in de Noord-Amerikaanse vrijhandelsassociatie, NAFTA, maar het ijzeren gordijn tussen California en Mexico is er nog steeds. Het aantal grensbewakers is zelfs toegenomen van 4.200 in 1994 tot zo’n achtduizend in 1999.²⁷ ‘Amerika voor de Amerikanen’, maar niet allemaal.

Grenzen aan de hegemonie?

Samengevat heeft de Monroe Doctrine de volgende kenmerken:

- angst voor concurrerende grote mogendheden;
- unilateralisme (quasi-isolationisme);
- regionale en imperialistische projectie van nationale belangen;
- het uitoefenen van internationale politiemacht; en
- eenzijdig gebruik van internationaal recht als machtsmiddel.

Deze principes zijn nog steeds actueel, met dit verschil dat het toepassingsgebied geleidelijk gegroeid is van het Westelijk Halfrond naar Europa en Oost-Azië en begin eenentwintigste eeuw naar het Midden-Oosten en Centraal-Azië.

Aangezien de Verenigde Staten al meer dan een eeuw consistent buitenlands beleid voeren, is het begrijpelijk dat zij verbaasd reageren op het plotselinge onbegrip in Europa. Ook de ronkende retoriek waarin zij hun beleid verpakken, is niet nieuw. Er is nog steeds een door God gegeven ‘manifest destiny’, die de Amerikanen naar steeds weer nieuwe grenzen

drijft. Hollywood heeft deze nationale mythe van 'the final frontier' gecultiveerd, eerst in Westerns en later in *Star Trek*. Een meer wetenschappelijke legitimatie is te vinden in het 'offensieve realisme'.

Intussen heeft dit beleid de Verenigde Staten geen windeieren gelegd. Buitenaards leven daargelaten, hebben ze absolute hegemonie in de ruimte – een factor die merkwaardig genoeg over het hoofd wordt gezien door Mearsheimer, neo-conservatieven, zoals Krauthammer, en ook critici, zoals Mary Kaldor. Op aarde is hun positie gecompliceerder, want de hegemonie is niet absoluut. De Amerikaanse hegemonie strekt zich uit over Latijns-Amerika, NAVO-Europa, Japan, Zuid-Korea, Taiwan, de Filipijnen, Australië, Nieuw Zeeland en het leeuwendeel van het Midden-Oosten. China, Rusland, India, Indonesië en het grootste deel van Afrika zijn echter nog steeds buiten bereik. Toch wordt al over de Verenigde Staten geschreven als een mondiaal Romeins Rijk.²⁸

Mearsheimer leert dat macht naar het laagste punt loopt, en pleit daar ook voor: '[Offensive realism] is also a prescriptive theory. States *should* behave according to the dictates of offensive realism, because it outlines the best way to survive in a dangerous world. [...] In short, if they want to survive, great powers should always act like good offensive realists.'²⁹ Hij plaatst zijn theorie hiermee in de Monroe-traditie, en president Bush lijkt te luisteren: 'It is time to reaffirm the essential role of American military strength. We must build and maintain our defenses beyond challenge [...] We know from history [...] that some enemies cannot be deterred. The United States must and will maintain the capability to defeat any attempt by an enemy – whether a state or a non-state actor – to impose its will on the United States, our allies, or our friends.'³⁰

Toch blijkt Mearsheimer enige twijfel te hebben over zijn eigen advies. Hij schreef *The Tragedy of Great Powers* voordat het huidige beleid vorm kreeg, en toont zich uitermate kritisch over de verovering van Irak.³¹ Maar ook in zijn boek zit al een merkwaardige inconsistentie: zijn slothoofdstuk 'Great Power Politics in the Twenty-first Century' staat haaks op de eraan voorafgaande negen hoofdstukken. Hier stelt hij dat de Amerikaanse hegemonie nooit verder dient te gaan dan het Westelijk Halfrond, want mondiale hegemonie is een illusie. Hij omarmt het defensieve realisme van Waltz, waarmee hij juist had afgerekend. Zijn latere waarschuwing tegen de 'war on terrorism' spreekt boekdelen: 'The best way to crush Al-Qaeda is not to build a worldwide empire based mainly on military force, but instead to lower America's military profile around the globe while improving its image in the Islamic world.'³²

Blijkbaar is er een limiet aan het vertrouwen in economische, demografische en militaire macht. Dit

wijst weer op de intrigerende vraag wat het Realisme te melden heeft aan de verliezers, zoals de Europese mogendheden op het Westelijk Halfrond in de negentiende eeuw. Hoe de loop van de geschiedenis ook mag zijn, op enig moment zullen de Verenigde Staten er verstandig aan doen niet meer te luisteren naar de generalisaties van hun glorieuze verleden. Het is echter niet onbelangrijk waar dat moment ligt in de tijd. Kan de Amerikaanse hegemonie het nog een eeuw uithouden of kan zij binnen een paar jaar instorten? Als één supermogendheid, de Sovjetunie, binnen zes jaar (1985-1991) kan verdwijnen, waarom zou dat dan niet met de andere supermogendheid kunnen gebeuren? In militair opzicht is van *imperial overstretch* geen sprake: De Verenigde Staten besteden slechts drie procent van hun bruto nationaal produkt aan defensie, maar dat is meer dan de defensie-uitgaven van de daarop volgende twintig landen te zamen.³³

Maar de luchtbeleconomie kan knappen, zoals in het bijzonder de Amerikaanse econoom Paul Krugman niet moe wordt te herhalen. Hij noemt het beleid van de regering-Bush misleidend, gevaarlijk en contraproductief. De Verenigde Staten zijn volgens Krugman hard op weg een 'bananenrepubliek' te worden.³⁴ Anderzijds lijkt – acute crises daargelaten – het einde van de Nieuwe Amerikaanse Eeuw nog niet in zicht, evenmin als de verdere mondialisering van de Monroe Doctrine, want als Mearsheimers theorie klopt, laten angst, anarchie en een eeuwenlange traditie de Verenigde Staten geen keus. ■

Noten

- 1 Dexter Perkins, *The Monroe Doctrine* (1932), geciteerd door J. Presser, *Amerika van kolonie tot wereldmacht*, Amsterdam: Elsevier, 1951, blz. 203.
- 2 Fernand Braudel, *A History of Civilizations* (vertaling: Richard Mayne), New York: Penguin Books, 1993 (oorspronkelijke titel uit 1963: *Le monde actuel: histoire et civilisations* en uit 1987: *Grammaire de civilisations*).
- 3 *New American Century* is de naam van een dominante conservatieve denktank in de Verenigde Staten; Donald Rumsfeld, Dick Cheney en Ted Bush behoorden tot haar leden. In september 2000 publiceerden zij een rapport waarin de Amerikaanse regering geadviseerd werd haar militaire positie in het Midden-Oosten, Centraal-Azië en de Hoorn van Afrika te versterken.
- 4 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton, 2001, blz. 30-31.
- 5 K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979.
- 6 Mearsheimer, a.w. noot 4, blz. 3.
- 7 Opvallend genoeg wordt ook in de Oscar-winnende documentaire *Bowling for Columbine* 'angst' gepresenteerd als de belangrijkste factor ter verklaring van het hoge geweldsniveau binnen de Amerikaanse samenleving.

- 8 Charles Krauthammer, 'The Unipolar Moment Revisited', in: *The National Interest*, jrg. 70, 2002/2003, blz. 5-17; Robert Kagan, 'Power and Weakness', *Policy Review Online*, 2002.
- 9 De historische gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan diverse naslag- en overzichtswerken, in het bijzonder R.R. Palmer & Joel Colton, *A History of the Modern World*, New York: Alfred A. Knopf, 1971 (first published 1950); Maarten van Rossem (1991), *De Verenigde Staten in de twintigste eeuw*, The Hague: SDU, 1991; en Presser, a.w. noot 1.
- 10 De verloren oorlog tegen Vietnam, onder meer het gevolg van de confrontatie met 'flower power' in eigen land, is de enige serieuze tegenslag geweest in 230 jaar geschiedenis. Hollywoods creatie 'Rambo' heeft dit culturele verlies overigens weer goed gemaakt. Andere nederlagen, zoals 'Pearl Harbor' en 'Nine-eleven', waren verloren veldslagen, geen verloren oorlogen (al moet dat met de oorlog tegen terrorisme nog blijken). Mislukkingen, zoals de humanitaire interventie in Somalië in 1994, zijn nooit van grote invloed geweest op de doorgaans glorieuze machtspolitieke geschiedenis van de Verenigde Staten.
- 11 Mearsheimer, a.w. noot 4, blz. 247-249; Peter Bender, 'America: The New Roman Empire?', in: *Orbis*, jrg. 47, nr. 1, 2003, blz. 146.
- 12 Van Rossem, a.w. noot 9, blz. 34.
- 13 Mearsheimer, a.w. noot 4, blz. 239.
- 14 *Ibid.*, blz. 488. De anomalie dat militaire macht het kan afleggen tegen collectieve vastberadenheid, zou wel eens veelbetekenend kunnen zijn voor de ontwikkelingen in Afghanistan en Irak.
- 15 Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little Brown, 1977, blz. 167.
- 16 Palmer & Colton, a.w. noot 9, blz. 674.
- 17 Mearsheimer, a.w. noot 4, blz. 248.
- 18 Palmer & Colton, a.w. noot 9, blz. 676-677.
- 19 Presser, a.w. noot 1, blz. 407.
- 20 *Ibid.*, blz. 402.
- 21 Charles Merriam (1874-1953) was een toonaangevend politicoloog in Chicago en tevens actief in de Republikeinse partij. Zie Jaap de Wilde, *Saved from Oblivion: Interdependence Theory in the First Half of the 20th Century*, Aldershot: Dartmouth, 1991, blz. 142-169.
- 22 Barry D. Karl, *Charles E. Merriam and the Study of Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1974, blz. 88.
- 23 Mearsheimer, a.w. noot 4, blz. 23.
- 24 Bender, a.w. noot 11, blz. 159.
- 25 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1997).
- 26 Palmer & Colton, a.w. noot 9, blz. 677.
- 27 Joseph Nevins, 'The Remaking of the California-Mexico Boundary in the Age of NAFTA', in: Peter Andreas & Timothy Snyder (red.) *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2000, blz. 101.
- 28 Bender, a.w. noot 11; Krauthammers verheerlijking van de unipolariteit komt op hetzelfde neer (zie a.w. noot 8).
- 29 Mearsheimer, a.w. noot 4, blz. 11-12 (nadruk in het origineel).
- 30 *National Security Strategy of the USA*, september 2002, blz. 29-30.
- 31 'Through the Realist Lens', Conversation with John Mearsheimer, <http://globetrotter.berkeley.edu>, 8 april 2002.
- 32 John J. Mearsheimer, 'September 11th One Year On: Hearts and Minds', in: *The National Interest*, jrg. 61, najaar 2002, blz. 16.
- 33 Kagan, a.w. noot 8; Kees Homan, 'Het Amerikaans veiligheidsbeleid: van afschrikking naar dominantie', in: *Atlantisch Perspectief*, jrg. 27, nr. 2, 2003, blz. 4-8.
- 34 Zie Krugmans columns in *The New York Times*.

Over de auteur

DR J.H. DE WILDE is universitair hoofddocent aan het Centre for European Studies van de Universiteit Twente en bijzonder hoogleraar Europese veiligheidsstudies aan de afdeling Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Nederland en de nieuwe werkelijkheid

ROB DE WIJK

NEDERLAND IS TOT NU TOE NIET IN STAAT gebleken een adequaat antwoord te vinden op de geopolitieke realiteit die het afgelopen decennium is ontstaan. Een belangrijke reden is dat de consequenties voor het buitenlands beleid zeer ingrijpend zijn. Daarom lijkt de voorkeur te worden gegeven aan ontkenning van de gevolgen van de nieuwe werkelijkheid en aan benadrukking van traditionele stellingen. De kwestie-Irak heeft echter duidelijk gemaakt dat niet langer met een antwoord gewacht kan worden. Deze kwestie moest wel tot een transatlantische crisis leiden, omdat alle ingrediënten van een onafwendbare tragedie aanwezig waren: Amerikaans leiderschap in de wereld; rivaliteit van grote mogendheden; strijd tussen wereldgodsdiensten; olie; en de rol die internationale instituties moeten spelen. Alles wat de afgelopen jaren onder de oppervlakte sluimerde, kwam nu naar boven en werd voor de hele wereld zichtbaar. 'Irak' gaf aan discussie over gevolgen van unipolariteit nieuwe dynamiek. Voor Nederland betekent dit dat niet langer kan worden gewacht met opnieuw bepalen van zijn positie in de wereld. Gebeurt dat niet, dan is verdere marginalisering het gevolg.

In dit artikel breng ik eerst de nieuwe realiteit in kaart; vervolgens ga ik in op de traditionele benaderingen in het Nederlands beleid en geef ik aan hoe deze door de nieuwe werkelijkheid worden ondergraven.

De nieuwe realiteit

Voor het Nederlands buitenlands beleid zijn het Europese integratieproces, het ontstaan van een unipolaire orde en de verschoven strategische oriëntatie van de Verenigde Staten het meest bepalend.

De eerste factor van belang voor dat beleid is het

Als er geen nieuwe checks and balances komen waardoor de ongebreidelde Amerikaanse macht enigszins kan worden beteugeld, wordt de speelruimte van de lidstaten van de EU ernstig ingeperkt. Ook Nederland moet dus op zoek naar een antwoord op de nieuwe geopolitieke realiteit.

verloop van *Europese integratieproces*. In de eerste helft van de jaren '90 heeft in het kader van dit proces het Verdrag van Maastricht, dat leidde tot oprichting van de Europese Unie, een definitieve fase gemarkeerd van de voortgaande uitholling van het stelsel van soevereine Europese staten. Met andere woorden: daarmee kwam een feitelijk eind aan het traditionele Westfaalse systeem van soevereine staten zoals we dat in Europa sinds 1648 kenden. Het *nieuwe postmoderne systeem* heeft als kenmerken:

- Er is sprake van wederzijdse bemoeienis met de binnenlandse aangelegenheden van andere landen binnen het systeem. Daardoor is het klassieke onderscheid tussen binnen- en buitenlands belang vervaagd, zijn grenzen verdwenen en heeft het concept van soevereiniteit zijn betekenis godeldeels verloren.
- Militaire macht heeft haar betekenis verloren als instrument in de onderlinge betrekkingen. De stabiliteit van het systeem wordt bepaald door zelf-opgelegde gedragsregels die vrijwillig zijn gecodificeerd en worden bewaakt.
- De veiligheid van de landen van het systeem is gebaseerd op transparantie van de onderlinge betrekkingen, wederzijdse openheid, interdependentie en kwetsbaarheid.¹

Dit postmoderne systeem onderscheidt zich wezenlijk van staten die in de Westfaalse traditie passen, zoals de Verenigde Staten. Soevereiniteit en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden zijn hier nog steeds hoekstenen. Interessant is dat door de ontwikkeling van de postmoderne Europese Unie de nationale instrumenten van het buitenlands beleid hun waarde goeddeels hebben verloren:

- Nationale economieën zijn ingebed in het groter geheel van de Unie. De Unie en de Europese Centrale Bank zijn van doorslaggevende invloed op het nationale economische beleid. Daardoor is het vrijwel uitgesloten dat de afzonderlijke lidstaten van de Unie eenzijdig tot sancties en embargo's besluiten.
- Krijgsmachten zijn na het verdwijnen van de nationale munten nog een van de weinige overgebleven tastbare symbolen van nationale soevereiniteit, maar in de praktijk is de mogelijkheid de krijgsmacht op grond van nationale overwegingen in te zetten beperkt. Ten eerste zijn veel onderdelen van nationale krijgsmachten ingebed in multinationale eenheden, waaraan ze niet zonder meer kunnen worden onttrokken. Ten tweede is de ruimte voor onafhankelijke politieke besluiten over de inzet van nationale krijgsmachten beperkt door het ontstaan van de contouren van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB). Ten derde is de politieke cultuur in grote delen van de Unie zo veranderd, dat het gebruik van militaire macht als instrument van buitenlands beleid op de achtergrond is geraakt. Deze omslag is het meest zichtbaar in Duitsland. Slechts het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk gedragen zich bij tijd en wijle nog als traditionele natiestaten *in optima forma*, maar in de praktijk kunnen ook deze landen geen omvangrijke operaties zelfstandig meer uitvoeren. Tijdens de Koude Oorlog werd de ruggengraat van de Westerse verdediging door de Verenigde Staten geleverd. Die ruggengraat is nooit vervangen.

Het gevolg is dat de afzonderlijke EU-lidstaten nauwelijks een effectief buitenlands beleid kunnen voeren, waarbij de diplomatie door economische en militaire macht wordt ondersteund. Zolang het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie op intergouvernementele leest geschoeid blijft, zal de Unie als zodanig evenmin effectief beleid kunnen voeren. En als er wél sprake is van een vorm van supranationaal of communautair beleid, dan zou pas effectief militair kunnen worden opgetreden indien middelen aanwezig zijn die dat mogelijk maken. Dit vereist omvangrijke investeringen in commandovoering en communicatiesystemen, middelen voor het verzamelen van inlichtingen, *lift*-capaciteit, enz. De grote vraag is of

de Unie ooit een functionerend buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid zal krijgen. Het antwoord hangt af van de richting waarin zij zich zal ontwikkelen: als een nieuwe entiteit die haar diplomatie op traditionele wijze kan ondersteunen met militaire en economische macht, of als een entiteit met een eigen politieke cultuur die juist het voeren van een traditionele machtspolitiek belemmert.

Zeker is dat de aard van het postmoderne systeem zoals dat zich thans ontwikkelt, niet goed wordt begrepen. De Verenigde Staten kijken naar 'Europa' als ware het een traditionele staat en vergelijken het 'project Europa' met de vorming van de Verenigde Staten zelf; veel Europese leiders worstelen daarentegen met het verlies van soevereiniteit en de mogelijkheid een effectief buitenlands beleid te voeren. Vooral de leiders van de voormalige Europese grote mogendheden handelen soms alsof zij nog aan het hoofd staan van een traditionele natiestaat. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben wat dat betreft de grootste problemen. Beide landen voeren al eeuwen een 'assertief' buitenlands beleid, maar ze zien dat hun traditionele machtsinstrumenten steeds minder effectief worden. *Het enige echte machtsinstrument waarover zij nog beschikken, is hun vetorecht in de VN-Veiligheidsraad.* Dit vormt een belangrijke verklaring voor het feit dat tijdens de recente crisis rond Irak zowel president Jacques Chirac als premier Tony Blair het Amerikaanse beleid langs de weg van de Verenigde Naties trachtte te beïnvloeden. Multilaterale inbedding van de Verenigde Staten is immers een Europees belang. Want internationale organisaties maken de internationale *checks and balances* mogelijk waarmee de hegemoniale macht enigszins kan worden beheerst.

De *unipolaire wereld* is de tweede bepalende factor voor het Nederland buitenlands beleid. De gevolgen van die unipolariteit zijn in de Verenigde Staten al sinds het eind van de Koude Oorlog onderwerp van verhitte debatten. Grofweg staan twee scholen tegenover elkaar, die beide een antwoord trachten te vinden op de vraag op welke wijze de Verenigde Staten hun hegemoniale macht dienen aan te wenden.²

De *school die het multilateralisme predikt*, wil de internationale betrekkingen grondvesten op sterke internationale instituties en regimes, zodat een stabiel stelsel van coöperatieve veiligheid ontstaat, waarin landen vrijwillig, op basis van zelfopgelegde regels, hun onderlinge veiligheid regelen. Deze school wordt over het algemeen aangehangen door de Amerikaanse democraten en door vrijwel alle Europese politici. Een sleuteldocument is de Nationale Veiligheidsstrategie van president Clinton (februari 1996), getiteld *Enlargement and Engagement*. Het idee was dat door versterking van de OVSE en uitbreiding van de NAVO de voormalige landen van het Warschaupact bij de

club van democratische landen konden worden getrokken, waardoor de *stabiliteit* in heel Europa zou worden vergroot.

De tweede school hangt het idee van 'primacy' aan. Samengevat betekent dit dat de Verenigde Staten de unipolaire situatie zolang mogelijk moeten laten voortbestaan, om maximale vrijheid van handelen in de internationale betrekkingen te behouden, zodat hun belangen het beste kunnen worden behartigd. Dit betekent tevens dat de Verenigde Staten de hegemoniale mogendheid moeten blijven en dat moet worden voorkomen dat zich een 'peer competitor' aandient, die hun handelingsvrijheid kan beperken. Deze school wordt in verband gebracht met de *neo-conservatieve stroming* in de Amerikaanse politiek en is door president Bush' Nationale Veiligheidsstrategie, getiteld *A New Era*, van september 2002 stilzwijgend tot beleid verheven. De daarin aangekondigde doctrine van de *pre-emptieve interventie* tegen schurkenstaten die banden met het internationale terrorisme onderhouden, past geheel in de school van *primacy*.

Beide scholen hebben in wezen dezelfde doelstelling, namelijk het vestigen of verbreiden van een vorm van *Pax Americana*. Alleen de wijze waarop verschilt. Multilateralisten willen versterking van wat door G. John Ikenberry het *American system* werd genoemd: een op de Verenigde Staten gerichte ordening van elkaar overlappende bondgenootschappen, multilaterale instituties en vrije-markteconomieën. Deze ordening is gebouwd op gedeelde belangen en waarden, zoals democratie, en wordt door de Amerikaanse macht gevormd en bijgehouden.³ De aanhangers van de school van *primacy* leggen bij de vorming van een *Pax Americana* meer de nadruk op een hiërarchische patroon-cliëntrelatie.

De 'overwinning' van de tweede school is de logische consequentie van twee factoren: het overblijven van de Verenigde Staten als de enige supermogendheid én de dreiging die van het internationale terrorisme en schurkenstaten uitgaat. Het neoconservatieve gedachtengoed is onlosmakelijk verbonden aan de supermachtstatus van de Verenigde Staten; Europese politici en ambtenaren kunnen dit gedachtengoed daarom niet omarmen. Doen zij dit wel, dan manoeuvreren zij zich in een cliënt-patroonrelatie en maken van hun land *de facto* een nieuwe Amerikaanse staat.

De ommezwaai van de eerste naar de tweede school is overigens ook al onder Clinton gemaakt. De aanleiding is ook nauwkeurig te geven: de terreuraanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar-es-Salaam en de verwijdering van UNSCOM uit Irak, beide in 1998. De Verenigde Staten gingen beseffen dat terroristen en lokale potentaten niet alleen een bedreiging voor hun belangen vormden, maar de enig overgebleven supermogendheid op ontoelaatbare wijze

konden uitdagen en vernederen. Dit leidde tot een serie beleidswijzigingen, variërend van het uitvoeren van interventies zonder mandaat van de VN-Veilighedsraad, het verhogen van het defensiebudget ten behoeve van de strijd tegen het internationale terrorisme en de ontwikkeling van een *National Missile Defense* tot het bij wet bepalen van 'regime change' in Irak.

Nauw verbonden met het ontstaan van de unipolaire wereld is de *derde factor in de gewijzigde context voor het Nederlands buitenlands beleid*, namelijk de *veranderde strategische oriëntatie van de Verenigde Staten*, dus de derde ontwikkeling die van invloed is op het Nederlands buitenlands beleid. Sinds het einde van de Koude Oorlog is Europa voor de Verenigde Staten nog steeds belangrijk, maar is het niet langer hun primaire strategische oriëntatie. Amerikaanse veiligheidsbelangen zijn niet langer in het geding in Europa, maar wel in het Verre Oosten (de 'schurkenstaat' Noord-Korea, de strategische wedijver met China om Taiwan), Centraal-Azië (de olierijke regio rond de Kaspische Zee), de Golf (olierijke landen als Irak en Iran), het Midden-Oosten (Israël, Syrië) en Zuid-Amerika (de 'War on Drugs' in Colombia). *Voor Amerika is Europa het afgelopen decennium in strategische prioriteit van de eerste naar de zesde plaats gezakt.*

Gevolgen voor Nederland

Hoe men het ook wendt of keert, de geopolitieke veranderingen van de jaren negentig kunnen niet zonder gevolgen blijven voor het Nederlands buitenlands beleid. Een wezenlijk probleem is echter dat Nederland een vastomlijnd buitenlands beleid ontbeert. Zo is er geen equivalent van de Amerikaanse *National Security Strategy*. Een verklaring voor het ontbreken van een duidelijk Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid is dat de positie van het ministerie van Buitenlandse Zaken als centrale actor in de beleidsvorming geleidelijk is geërodeerd. Dit vooral als gevolg van het Europese integratieproces. Enerzijds wordt veel beleid vanuit Brussel 'geïmporteerd'; anderzijds onderhouden de vakministeries hun eigen contacten met Brussel en ontwikkelen derhalve, op hun eigen beleidsterrein, een eigen buitenlands beleid. In het verlengde hiervan lijkt de rol van de minister-president in de vormgeving van het beleid van de Unie belangrijker te zijn geworden. Voorts wordt het Nederlands veiligheidsbeleid deels *afgeleid* van wat er in internationale organisaties, in het bijzonder de NAVO, wordt besloten. Dit verklaart mede waarom het afgelopen decennium vrijwel alle kennis over buitenlandse zaken en defensie uit de Tweede Kamer is verdwenen. Met de gevolgen wordt 'Den Haag' geconfronteerd, nu Nederland, zoals alle overige Europese landen, antwoord moet geven op de

nieuwe geopolitieke werkelijkheid.

Het Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid is een optelsom van een aantal vormen van deelbeleid dat in de afzonderlijke ministeries en internationale organisaties wordt ontwikkeld. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft enerzijds een coördinerende functie; anderzijds levert BZ een bijdrage aan de ontwikkeling van het buitenlands beleid op deelgebieden, in het bijzonder het veiligheidsbeleid. Het Nederlandse beleid komt dus niet in het luchtledige tot stand. Er is sprake van een *impliciet* buitenlands beleid, dat aan de hand van de grondwet, nota's en uitspraken van parlement en bewindslieden kan worden geconstrueerd. Bovendien lijkt het Nederlandse beleid een aantal constanten te kennen.

Sinds jaren woedt hierover een bescheiden discussie.⁴ Aan het wetenschappelijk fundament van de zogenaamde *constantenhypothese* wordt getwijfeld, omdat er te weinig empirisch onderzoek naar zou zijn gedaan. Maar vaststaat dat beleidskeuzen veelal te herleiden zijn op een aantal typisch Nederlandse preoccupaties of benaderingen. In algemene zin kent het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid de volgende benaderingen:

- Een *legalistische benadering*, die tot uitdrukking komt in een ethische en normatieve buitenlandse politiek. Deze benadering komt onder meer voort uit een eeuwenlange preoccupatie met internationaal recht, waarvan Hugo de Groot een van de grondleggers is.
- Een *maritieme, anticontinentale* politiek, met prioriteit voor de transatlantische verhoudingen. Deze benadering heeft een diepere achtergrond dan de wens de veiligheid van Europa aan die van de Verenigde Staten te koppelen. Nederland heeft reeds eeuwenlang getracht maximale politieke speelruimte ten opzichte van de continentale grote mogendheden te krijgen. Dat kan slechts door hechte relaties met het Verenigd Koninkrijk (*Pax Britannica*) en later de Verenigde Staten (*Pax Americana*). Dit is een klassiek voorbeeld van *counterbalancing*, gericht op indamming van de invloed van de continentale grote mogendheden.
- Een zekere afkeer om *militaire macht* als instrument van veiligheidsbeleid te gebruiken, anders dan voor bevordering van de internationale rechtsorde. De tamelijk beperkte instrumentele rol van de krijgsmacht heeft ertoe geleid dat de Nederlandse politiek ethisch en praktisch moeite heeft met het hanteren van de krijgsmacht als machtsinstrument als de omstandigheden dat vereisen.
- Een *internationale institutionele benadering*, teneinde de internationale rechtsorde te handhaven en te versterken, alsmede de vrijheid van handelen van grote mogendheden enigszins in te perken. Deze

benadering verving de neutraliteitspolitiek, die tot aan de Tweede Wereldoorlog zo kenmerkend was voor Nederland. Sinds die tijd heeft Nederland vooropgelopen bij het oprichten en versterken van internationale instituties. Zo stond Nederland aan de bakermat van de Europese integratie en heeft het van meet af aan een rol gespeeld in de mondiale instituties, zoals de VN en de Wereldbank.

Uit de optelsom van deze benaderingen komt het beeld naar voren van een land dat belang heeft bij een zekere *status-quo* in de internationale betrekkingen. Geen wonder, want een stabiele omgeving draagt bij aan Nederlands externe veiligheid, economische vooruitgang en interne stabiliteit. Dit is overigens typisch voor middelgrote geïndustrialiseerde democratieën met onvoldoende machtsmiddelen voor de bescherming van hun belangen.

Constanten blijken echter niet het eeuwige leven te hebben. Dat blijkt uit de neutraliteitspolitiek, die Nederland zo goed gediend heeft tot aan de Tweede Wereldoorlog. Na de oorlog werd deze politiek opgegeven, omdat werd ingezien dat dit beleid niet langer voldeed. Het Nederlands belang bleek beter te zijn gediend met een inbedding in krachtige internationale structuren, vooral de NAVO, die de belichaming werd van de transatlantische relatie. Door een hechte transatlantische samenwerking kon niet alleen een disproportionele invloed binnen organisaties als de NAVO verkregen worden, maar kon ook met andere landen een tegenwicht tegen de Sovjetunie worden gevormd.

Opmerkelijk is dat door de revolutie van 1989 géén afscheid is genomen van één of meer van deze benaderingen. Daar zijn diverse verklaringen voor. Ten eerste heeft een nationaal debat over de inrichting van ons buitenlands beleid goddeels ontbroken, omdat vrijwel de gehele daarvoor noodzakelijke kennis uit het parlement is weggeëbd. Een mogelijke verklaring is dat door het proces van Europese integratie de grens tussen binnen- en buitenlands beleid is vervaagd. Ten tweede speelt het ministerie van Buitenlandse Zaken steeds minder een centrale rol in de vorming van het buitenlands beleid. Maar de ontwikkeling van het terrein waarop Buitenlandse Zaken nog wél richtinggevend is, het veiligheidsbeleid, is weinig dynamisch. Dit wordt verklaard doordat het ministerie van oudsher een traditioneel, enigszins conservatief bolwerk is, met een geheel eigen referentiekader, dat geen belang heeft bij een publiek debat, omdat dit de eigen speelruimte beperkt. Minister Van Mierlo trachtte in september 1995 met een memorandum over de *Herijking van het beleid* nieuwe accenten te leggen, maar afgezien van enkele bureaucratische aanpassingen, gericht op 'ontschotting' van beleidsterreinen, had dit stuk weinig zichtbaar effect. De derde,

mogelijk belangrijkste reden is dat de geopolitieke veranderingen van het afgelopen decennium de fundamenteën onder het beleid hebben weggeslagen. Bureaucratieën en politici reageren daarop meestal met *ontkenning* van de situatie, het negeren van het probleem, en de stelling dat crises in de transatlantische betrekkingen van alle tijden zijn. Kortom, ingenomen standpunten worden herhaald en benadrukt en getracht wordt de *status-quo* te handhaven.

Ook met het tweede kabinet-Balkenende is dat niet veel anders. Het eerste kabinet-Balkenende bevestigde de NAVO, en daarmee de transatlantische verhoudingen, als de hoeksteen van het beleid.⁵ Het nieuwe regeerakkoord zet deze lijn voort: 'Het kabinet zal binnen het kader van de NAVO werken aan de totstandkoming van een effectief Europees veiligheids- en defensiebeleid. Daarnaast zal het kabinet zich ook actief inzetten om de transatlantische relatie te verstevigen.'⁶ Minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer legde de positie van trouwe bondgenoot vervolgens nog eens uit in een opiniestuk in de *Washington Times* door, geheel in lijn met het regeerakkoord, te wijzen op de gevaren waartegen de NAVO ons moet beschermen: 'The world is a dangerous place, and we can only deal with these dangers by working together, not against each other. To effectively counter the threats facing us, coalitions of the willing may be sometimes necessary, but longer-lasting structures are preferable. Ad hoc coalitions lack the transparency, stability and continuity that only permanent international organizations can provide. This is where NATO fits in as an essential component of international cooperation.'⁷ Even later blijkt waarom: 'American engagement [...] remains vital', bijvoorbeeld om de Balkan in de euro-atlantische structuren te verankeren. Kortom, de NAVO blijft de hoeksteen van het Nederlands beleid en via de NAVO moet Amerika bij de Europese veiligheid worden betrokken. De vraag die niet in het stuk van De Hoop Scheffer wordt behandeld is: waarom is *Amerika* daarvoor nodig en waarom kan *Europa* zijn eigen veiligheidsprobleem niet aan? Het antwoord is vermoedelijk: omdat Nederland, gezien de hiervoor genoemde constante benaderingen in zijn beleid, een belang heeft bij Amerikaanse betrokkenheid. De hamvraag is of deze Nederlandse wens nog reëel is. Het Amerikaanse beleid dat zich de afgelopen jaren heeft ontplooid, staat immers op veel punten *haaks op de traditionele Nederlandse benaderingen*:

- De *legalistische benadering* staat onder druk omdat de Verenigde Staten voor een eigen interpretatie van het internationale recht kiezen of het als onbruikbaar terzijde schuiven. Afgezien van het feit dat nieuwe internationale verdragen niet worden gesloten, dan wel geratificeerd (Kyoto, het

Internationale Strafhof, het Kernstopakkoord, enz.), wordt ook gesteld dat het bestaande recht niet meer van deze tijd is. Een goed voorbeeld is de doctrine van de preventieve of defensieve interventie, die stelt dat geïntervenieerd kan worden als een land op termijn een bedreiging voor Amerika kan gaan vormen. Daarmee wordt afstand genomen van de doctrine van pre-emptie, die stelt dat een interventie alleen gerechtvaardigd is indien sprake is van een *acute*, duidelijk bewijsbare bedreiging. Voor pre-emptie is in het internationale recht een rechtvaardiging te vinden; voor preventie niet omdat dan het hek van de dam zou zijn.⁸ Immers, op grond waarvan bepaalt wie, waarom en wanneer geïntervenieerd wordt? Hiermee worden de klassieke hoekstenen van het volkenrecht, soevereiniteit en niet-inmenging, ondermijnd. De Amerikanen verdedigen hun positie door te wijzen op *rogue states*, die het internationale terrorisme kunnen steunen en/of massavernietigingswapens kunnen verwerven, en *failed states*, waar terroristen onderdak kunnen vinden, zonder dat de lokale machthebbers dat kunnen verhinderen. Inderdaad heeft het internationale recht geen antwoord op *rogue states*, *failed states* en het internationale terrorisme. Desondanks staat deze ontwikkeling haaks op de legalistische benadering van Nederland, die tot uitdrukking kwam in het besluit van Den Haag de 'Legal Capital of the World' te maken. Dit alles leidde tot een transatlantisch dispuut over het Internationale Strafhof en de uitzonderingspositie die Amerika wilde innemen. Kortom, ten aanzien van de legalistische benadering ontkomt Nederland er niet aan te bezien hoe waardevol de Verenigde Staten voor Nederland zijn en of nieuwe oriëntaties nodig zijn.

- De *transatlantische benadering zelf* is eveneens aan erosie onderhevig. Het belang van de NAVO is voor de Amerikanen onmiskenbaar afgenomen. Dit is verklaarbaar door de gewijzigde strategische oriëntatie van de Amerikanen en hun strijd tegen het internationale terrorisme. Door de gewijzigde strategische focus moeten de Amerikanen wel meer nadruk leggen op *ad hoc*-coalities. Amerikaanse veiligheidsbelangen zijn overal ter wereld in het geding, nog het minst in Europa. De Hoop Scheffer heeft gelijk met zijn opmerking over *ad hoc*-coalities, maar tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de Amerikaanse regering juist minder nadruk op vaste allianties wil leggen. Bovendien is sinds 1998 in Washington het inzicht diep geworteld dat de bescherming van Amerika's belangen niet langer aan multilaterale instituties kan worden toevertrouwd. Multilaterale instituties raken door hun moeizame besluitvorming ver-

land, terwijl de strijd tegen het internationale terrorisme juist snelle en harde acties vereist. De NAVO is daarvoor ten ene male ongeschikt. Daarbij komt dat Europa nauwelijks tot het gebruik van geweld is over te halen.

Inderdaad legt het *postmoderne Europa* meer nadruk op 'soft power': preventieve diplomatie, 'peace building', hulp en het creëren van veiligheid en stabiliteit via multinationale inbedding. Voor de Verenigde Staten hebben instituties waarde als podium voor internationaal overleg, beïnvloeding van bondgenoten en voor de uitvoering van beperkte taken, zoals vredesoperaties, die zij zelf niet willen uitvoeren. De rol die de NAVO in Afghanistan en Irak gaat spelen, past in deze benadering. Want het betreft hier beperkte missies, die weinig met de internationale veiligheid en stabiliteit van doen hebben. Kortom, de Amerikanen hebben een beperkte en instrumentele kijk op de NAVO. Dit ondermijnt de gedachte dat de NAVO hoeksteen van het Nederlands beleid kan zijn. De transatlantische asymmetrie in verwachtingen en *commitment* ten aanzien van de NAVO holt deze Nederlandse beleidspreoccupatie uit. Daardoor heeft het hameren op de NAVO en de betrokkenheid van Amerika bij Europa iets weg van éénrichtingsverkeer en het niet willen onderkennen van de realiteit. Handhaving van de NAVO als hoeksteen van het beleid vereist een sterk Amerikaans *commitment* om daarin een leidende rol te spelen, de organisatie voortdurend te hervormen en deze een centrale rol in de transatlantische betrekkingen te geven. Dat *commitment* ontbreekt reeds jaren. Dit alles betekent ook dat de Nederlandse macht geen afgeleide meer kan zijn van die van de Verenigde Staten, zodat Nederland op andere wijze zijn speelruimte ten opzichte van de continentale grote mogendheden moet waarborgen of moet streven naar een volledig geïntegreerde Unie, waarin elke vorm van soevereiniteit is uitgebannen.

- Door het vorige punt komt ook de *internationale institutionele benadering* onder druk te staan. Dit wordt nog versterkt door de instrumentele benadering van instituties van de zijde van de Verenigde Staten, die inmiddels heeft geleid tot fricties over de functie van de VN. Instituties zijn goed als deze het Amerikaans beleid kunnen versterken. Instituties zullen niet verdwijnen, maar de echt belangrijke besluiten worden óf unilateraal genomen, óf in kleine kring, bijvoorbeeld in de G-8.
- De *antimilitaristische benadering*, tot slot, staat ook onder druk. De gewijzigde veiligheidssituatie noopt tot meer nadruk op expeditie militaire operaties en tot inzet van de krijgsmacht voor

interne veiligheid. De reden is het gevaar dat het internationale terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens meebrengen. Maar ook is sprake van een paradox. Enerzijds heeft Europa zich ontwikkeld tot een postmodern systeem, waarin machtsinstrumenten hun waarde hebben verloren; anderzijds begint het inzicht te ontstaan dat door de vérgaande Europese integratie, de nieuwe veiligheidsrisico's en de gevolgen van de nieuwe geopolitieke realiteit de Unie wel over haar gezamenlijke defensie móet nadenken.

Kortom, Nederland moet de transatlantische relatie op een andere leest schoeien, omdat het ontstaan van de unipolaire ordening in de wereld dit dicteert.

Conclusie

Nederland moet dus een antwoord vinden op de geopolitieke realiteit van vandaag de dag. Van kardinaal belang is dat er nieuwe *checks and balances* in de internationale betrekkingen komen, waardoor de ongebreidelde Amerikaanse macht enigszins kan worden gecontroleerd. Gebeurt dat niet, dan wordt de speelruimte van de Europese landen en de Unie als geheel ernstig ingeperkt. Het is paradoxaal dat dergelijke *checks and balances* wezenskenmerk zijn van het Amerikaans staatsbestel, maar dat door het creëren ervan in de internationale betrekkingen een diepe transatlantische crisis en een scheuring binnen de Unie zijn ontstaan. In wezen trachtten president Chirac en premier Blair hetzelfde te bereiken: beïnvloeding van de Amerikaanse besluitvorming via multilaterale instituties, in dit geval de Verenigde Naties. Blair deed dat door een vorm van *bandwagoning*; Chirac door een vorm van *counterbalancing*. Het aangaan van openlijke concurrentie door de Fransen is de Amerikanen in het verkeerde keelgat geschoten en leidde tot de wens Parijs te straffen. Maar ook is Blair feitelijk terzijde geschoven, want uiteindelijk is hij niet in zijn opzet geslaagd om Bush te beïnvloeden. Gezien de gezamenlijke doelstelling van Chirac en Blair ligt de veronderstelling voor de hand dat zij uiteindelijk tot de conclusie zullen komen dat de oplossing in de verdere *verdieping van het Europese integratieproces* ligt, zodat een moderne vorm van *counterbalancing* mogelijk wordt, gericht op wederzijdse beïnvloeding door een strategisch partnerschap en het creëren van nieuwe *checks and balances*. De Amerikanen hebben baat bij een sterke Unie, want deze is hard nodig bij het vormgeven van een nieuwe wereld. Zo niet, dan dreigt voor de Verenigde Staten *imperial overstretch*, omdat men niet in staat is overal ter wereld orde op zaken te stellen en de wederopbouw ter hand te nemen. Interessant is dat de postmoderne

visie op veiligheid van de lidstaten van de Unie complementair is aan die van de Verenigde Staten. Waar de Amerikanen te veel nadruk leggen op *hard security*, leggen de Europeanen te veel nadruk op *soft security*. Hierin moet verandering komen, onder meer door het ontwikkelen van een geloofwaardig Europees veiligheids- en defensiebeleid.

Voordat sprake kan zijn van een betekenisvolle dialoog tussen de Unie en de Verenigde Staten, dient de scheuring binnen de Unie ongedaan te worden gemaakt. Deze scheuring kan ernstige gevolgen hebben voor de Europese integratie als zodanig. Nederland kan, gezien zijn goede banden met de Verenigde Staten en zijn positie in Europa, een rol spelen in de noodzakelijke reparatiewerkzaamheden. Het doel moet een strategisch partnerschap tussen de Unie en de Verenigde Staten zijn; dat is zonder twijfel een Nederlands belang. Dit betekent ook dat de Unie, in plaats van de NAVO, de hoeksteen van het Nederlands buitenlands beleid moet worden en dat de Europese defensie niet moet worden versterkt binnen het kader van de NAVO, maar dat de NAVO moet worden versterkt door het creëren van een geloofwaardig defensie- en veiligheidsbeleid *binnen het kader van de Unie*. Op dit punt kan het Hoofdlijnenakkoord van het tweede kabinet-Balkenende alweer worden herschreven. ■

Noten

- 1 Zie bijv. R. Cooper, 'New liberal imperialism', in: *The Observer*, 7 april 2002.
- 2 Voor een uitgebreide discussie, zie: R. de Wijk, 'Hegemonic Power and the Demise of Multilateralism', in: *Acta Politica*, najaar 2002, vol. 37, blz. 262-282.
- 3 G.J. Ikenberry, 'American Strategy in the Age of Terror', in: *Survival*, 43(4), blz. 23.
- 4 Zie hiervoor bijv.: Y. Kleistra, *Hollen of stilstaan: Beleidsveranderingen bij het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Delft: Eburon, 2002, blz. 42-61.
- 5 *Werken aan vertrouwen: een kwestie van aanpakken*, Strategisch Akkoord van het kabinet CDA, LPF en VVD, 3 juli 2002, blz. 28.
- 6 *Meedoen, meer werk, minder regels*. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD en D66, blz. 14.
- 7 J. de Hoop Scheffer, 'A New NATO Needed', in: *The Washington Times*, 2 juni 2003. Eveneens gepubliceerd in de *International Herald Tribune*.
- 8 Zie Carl Ceulemans, 'Een ethische analyse van de Amerikaanse doctrine van de preventieve oorlog', in: *Internationale Spectator*, jrg. 57 (2003), april, blz. 185-190.

Over de auteur

DR. ROB DE WIJK is hoogleraar Internationale Betrekkingen en Strategische Studies. Hij is verbonden aan het Instituut Clingendael, de Koninklijke Militaire Academie en de Universiteit Leiden.

Clingendael A-4 publikatie

Europa en de Pax Americana. Het transatlantisch bondgenootschap in de schaduw van morgen

Door Peter van Ham

Hoe staat het met de transatlantische betrekkingen? Na '9-11' heeft Europa zich solidair verklaard met de Verenigde Staten en heeft het veel gedaan om Amerika behulpzaam te zijn in de strijd tegen het internationale terrorisme. Maar hebben de Verenigde Staten Europa eigenlijk nog wel nodig? De regering-Bush ziet Europa niet langer als een geprivilegieerde bondgenoot, en soms slechts als een kritische lastpost die de toekomstige Pax Americana niet wenst te accepteren. Deze nieuwe Clingendael-publikatie geeft aan dat Europa hard zal moeten werken om als een volwaardige partner van de Verenigde Staten een rol te spelen in het proces van 'mondiale sturing', d.w.z. het politieke management van de voortschrijdende mondialisering. Het gaat hier niet alleen om het voortbestaan van de NAVO, maar om de mogelijkheden van Europa om samen met de Verenigde Staten als een verenigd 'Westen' op te treden. De studie concludeert met een vijftal richtlijnen voor de EU om de betrekkingen met de Verenigde Staten beter gestalte te geven.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Pax Americana'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Nederland in de wereld van de twintigste eeuw

BOB DE GRAAFF

Steeds meer te klein voor het tafellaken?

TE GROOT VOOR HET SERVET, TE KLEIN voor het tafellaken, zo is vaak de internationale positie van Nederland geschetst, een land in een spagaat tussen eigen ambities en het oordeel van de gezaghebbende staten. Met het gevolg dat Nederlandse bewindslieden en diplomaten, bij wie nationale en persoonlijke ambitie vaak onontwaaarbaar zijn verstrengeld, in het buitenland geregeld de neus hebben gestoten. Of het nu ging om het feit dat de buitenwacht niet wilde inzien hoe ethisch het Nederlandse koloniale bestuur over Indonesië was, of om initiatieven die getorpedeerd werden door Duits-Franse één-tweetjes. Het gevolg van zulke frustraties van ambities was vaak gekwetste ijdelheid, omdat Nederland en zijn vertegenwoordigers zich niet serieus genomen voelden, zoals bij de gemeenschappelijke verdediging van Zuidoost-Azië in 1941 en 1942 of toen de Nederlandse regering op grond van de nationale militaire bijdrage in 1994 en 1995 aanspraak meende te kunnen maken op deelname aan de Contactgroep voor het voormalige Joegoslavië. Uiteindelijk waren Nederlandse besluitvormers zelf namelijk altijd veel gretiger gelovigen van de getuigenissen van de eigen nationale voortreffelijkheid dan hun tegenhangers in het buitenland.¹

Ook als men van een dergelijk *perpetuum mobile* in de Nederlandse aanvaringen met het buitenland uitgaat, rest de vraag of de macht van Nederland in de internationale politiek in de twintigste eeuw is afgenomen. Het wordt vaak beweerd. Bijna een kwart eeuw geleden schreef Hugo Arlman dat Nederland 'althans volgens velen, een klein en onmachtig landje [was] geworden, overgeleverd aan de nukken van de supermachten en in het Europa van nu'. Nederland was inmiddels 'een wat overdreven zelfstandige deelstaat van de Bondsrepubliek Duitsland'.² Arlman noemde als oorzaken de dekolonisatie van Indië en het feit dat Nederland sinds 1945 aan betekenis zou

Is de macht van Nederland in de internationale politiek in de afgelopen eeuw afgenomen? Nederlands positie in de wereld blijkt juist geprofiteerd te hebben van opereren in multilateraal verband.

hebben ingeboet doordat het 'met handen en voeten gebonden raakte' aan de Verenigde Staten, de NAVO en de EG. Tegelijk zou de Nederlandse buitenlandse politiek niet altijd getuigen van dit besef van machtsverlies. Vooral op congressen van linkse partijen bestond de neiging grotere landen de les te lezen.

Een gedegen onderzoek naar de positie van Nederland in de wereld gedurende de twintigste eeuw zou dus minstens de volgende zaken moeten onderzoeken: de 'objectieve' machtspositie gemeten aan geografische ligging, inwonertal, economische kracht, omvang van de strijdkrachten, enz.;³ de perceptie van de Nederlandse machtspositie door vertegenwoordigers van andere naties; de opvattingen van Nederlandse besluitvormers daaromtrent; en ten slotte de gemeten invloed van Nederland op internationale besluitvorming.

Hier wordt echter slechts een kort overzicht geboden van de ontwikkeling van het Nederlands buitenlands beleid in de twintigste eeuw. Volstaan wordt met het opperen van enkele gedachten die de discussie over de Nederlands positie in de wereld en in het bijzonder die over machtstoename of -afname kunnen stimuleren. Daarbij staan het Nederlandse veiligheidsbeleid en de positie van Nederland binnen multilaterale organisaties centraal.

Tot eigen verdediging niet in staat

Het belangrijkste klassieke doel van buitenlands beleid is het verdedigen van de politieke onafhanke-

lijkheid. Dat is Nederland ten aanzien van het eigen grondgebied in Europa in de twintigste eeuw eenmaal niet gelukt: in 1940. Voor de herovering daarvan was het voornamelijk afhankelijk van andere mogelijkheden. Na 1945 werd tot tweemaal toe duidelijk dat Nederland geen koloniaal rijk kon handhaven als de Amerikaanse regering Den Haag daar niet in wilde steunen: ten tijde van de dekolonisatie van Indonesië en bij het verlies van Nieuw-Guinea. Men kan zich echter afvragen of Nederland op dat punt zoveel onmachtiger was dan de grote staten Frankrijk en Groot-Britannië, die in 1956 bakzeil haalden toen de Amerikaanse regering hun politiek ten aanzien van het Suez-kanaal doorkruiste.

Volgens sommigen, zoals Arlman, is door de Europese integratie en de toegenomen Duitse economische en politieke macht Nederland als het ware een deelstaat van de Duitse oosterbuur geworden. Deze idee werd echter in enigszins andere vorm in de negentiende eeuw met heel wat meer ernst naar voren gebracht. Toen gingen er pleidooien op dat Nederland zich zou aansluiten bij de Duitse Bond en dat het in elk geval geen kwaad kon als Limburg dat deed.⁴

Een belangrijk probleem ten aanzien van de soevereiniteitshandhaving, vooral in de eerste helft van de twintigste eeuw, was het feit dat Nederland niet in staat was zich zelfstandig te verdedigen. Daarvoor waren de kosten van een effectieve defensie te hoog en de bereidheid zich binnen de grenzen van het mogelijke de uiterste inspanningen te getroosten te gering. Al vóór de Tweede Wereldoorlog was de Nederlandse vloot feitelijk te klein om de uitgestrekte Indonesische archipel te verdedigen.⁵

De gedachte dat wat Nederland ook deed op defensiegebied, altijd te weinig zou zijn, was in een op rendement beluste koopmansnatie natuurlijk geen aansporing tot hoge uitgaven. Dat effectieve neutraliteit een krachtige landsverdediging vereiste, werd onder de bezuinigingsdruk van de jaren twintig en dertig dan ook gemakkelijk vergeten. Overheersend was de gedachte dat een zelfstandige verdediging tegen mogendheden als Duitsland of Engeland voor Nederland zinloos was. Want 'à l'impossible nul n'est tenu', zei minister Patijn in april 1939, toen de Franse gezant in Den Haag hem vroeg naar de kracht van de Nederlandse verdediging.⁶ Elke cent voor defensie leek er één te veel. Tenzij, zoals de regering in Den Haag hoopte, er op het moment van een vijandelijke aanval een gelegenheidsbondgenoot op het toneel zou verschijnen. Een nadeel van zo'n gelegenheidsbondgenootschap was echter wel dat er van voorafgaande afstemming van operatieplannen geen sprake kon zijn, wat de effectiviteit van het verzet tegen een aanval niet ten goede zou komen. Bovendien zou een potentiële bondgenoot op zijn minst enige fiducia

moeten hebben in de Nederlandse weerstand. Buitenlandse diplomaten en militairen hadden in de jaren dertig echter een zeer lage dunk van de Nederlandse strijdkrachten.⁷

Zwakke pogingen van premier Colijn in de jaren dertig om het Verenigd Koninkrijk meer te committeren aan de defensie van het Koninkrijk der Nederlanden liepen stuk op Brits eigenbelang.⁸ Ten aanzien van Nederlands-Indië had het Britse kabinet wellicht een uitzondering willen maken, als de Amerikaanse regering bereid was geweest verplichtingen aan te gaan, maar de regering in Washington wenste dat niet.

De Nederlandse buitenlandse politiek tot 1940 vereiste dat de regering in Den Haag voortdurend kon aantonen metterdaad neutraal te zijn. Dit leidde bijna steeds tot een apologetische, defensieve en reactieve opstelling. Zo vreesden de Nederlandse autoriteiten voor verwijten dat men in de Indische wateren buntergelegenheden voor schepen zou bieden, zowel voor de Russische vloot, die in 1904 en 1905 op weg was naar Japan, als voor Duitse schepen ten tijde van de Eerste Wereldoorlog. Het risico van Duitse beschuldigingen, aan de vooravond van die oorlog, van een gebrek aan neutraliteit, leidde tot een plan voor fortbouw bij Vlissingen. De Eerste Wereldoorlog liet tal van voorbeelden zien waarbij de regering in Den Haag behendig tussen de (mogelijke) verwijten van de belligerenten moest laveren. En in de jaren dertig was er sprake van verkapte binnenlandse persbreidel om vooral het 'bevriende' staatshoofd van de oosterburen niet voor het licht gevoelige hoofd te stoten. Het risico voor niet volledig neutraal te worden aangezien, leidde tot een sterke behoefte niet op te vallen. Neutraliteit is geen kweekbodem voor heldendom. Dit zelfde bangejongetjes-syndroom vindt men ook terug in toenmalige terughoudendheid voor handelsconflicten.

Het grote-broekensyndroom van na de Tweede Wereldoorlog, waarbij sommige Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken de spierballen lieten rollen als de Verenigde Staten dat eerst hadden gedaan, lijkt slechts een variant te zijn op dit gedrag, aangepast aan de nieuwe omstandigheden: het beangstigde Nederland heeft een bevriende sterke buurjongen gevonden. Geeft die niet thuis, zoals in de slotfase van het Nieuw-Guinea-conflict of toen Nederlandse vredessoldaten in 1995 in Srebrenica geconfronteerd werden met een Bosnisch-Servische aanval, dan is Nederland nergens. Dan klinkt achteraf slechts de klacht dat de sterke buurjongen, anders dan gehoopt, ditmaal niet is komen opdagen.⁹ Wellicht dat de opeenvolging van zulke ervaringen uiteindelijk tot een bescheidener zelfbeeld van Nederland leidt: het is moeilijk, als je niet groot en niet sterk bent, moedig te zijn. Door zich desondanks in een internationaal mijnenveld te begeven, kan Nederland internationaal

het verwijt over zich afroepen, zoals gebeurde na het Srebrenica-debâcle, dat het te weinig moed betoont en diegenen en datgene laat vallen waarvoor het zei te staan. Het brengt Nederland in de opinievorming halfweg tussen slachtoffers en daders, een positie die niet zoveel verschilt van die van neutraliteit.

Bevordering van de internationale rechtsorde

Door zijn zwakke militaire kracht had Nederland er steeds belang bij de machtsverhoudingen in de internationale politiek zoveel mogelijk te onderwerpen aan geordende rechtsverhoudingen. Het was dus alleen al een zaak van nationaal belang voor Nederland mee te werken aan internationale rechtsbescherming. Deze overtuiging zou uitmonden in artikel 90 van de grondwet, dat stelt dat Nederland de inspanningsverplichting heeft de internationale rechtsorde te bevorderen.

Toch ging de medewerking van Nederland aan de twee grote volkerenorganisaties, achtereenvolgens de Volkenbond en de Verenigde Naties, aanvankelijk niet van harte. De collectieve verdediging in Volkenbondsverband zou het Nederlandse neutraliteitsbeleid in gevaar kunnen brengen. In beide gevallen speelde het koloniaal bezit, dat Nederland liever niet aan internationale pottenkijkerij en bemoeienis blootstelde, terughoudendheid in de kaart. Binnen de VN ervoer Nederland de relatieve zwakte van een klein land te midden van een toenemend aantal lidstaten die het antikoloniale sentiment in de volkerengemeenschap versterkten. De VN bewezen kort na hun oprichting actief hun antikoloniale opstelling ten nadele van Nederlands heerschappij over Indonesië. Na de soevereiniteitsoverdracht over Indonesië bleven Nederlandse diplomaten in New York nog jarenlang gepreoccupeerd met het achterhoedegevecht over het behoud van Nieuw-Guinea. Pas nadat Nederland afstand had genomen van dit gebied, kon het met succes beginnen aan actieve, positieve diplomatie, in het bijzonder op het terrein van de mensenrechten en dat van de ontwikkelingssamenwerking.

Tegenover een bondgenootschappelijke verdediging van het grondgebied in West-Europa stond de Nederlandse regering eveneens aanvankelijk aarzelend, opnieuw gemotiveerd door de overzeese belangen in Azië. Na de soevereiniteitsoverdracht over Indonesië was Nederland bevrijd van het dilemma dat de Nederlandse buitenlandse politiek al vanaf de negentiende eeuw had beheerst: een keuze voor een bondgenoot voor de bescherming van het koloniale rijk in Azië was moeilijk doordat zo'n voorkeur waarschijnlijk niet zou sporen met de vereisten van de Nederlandse buitenlandse politiek in Europa. Verlost van zijn Aziatische kolonie kon Nederland met een gerust hart een enthousiast aanhanger van de Atlanti-

sche verdediging worden. In zeker opzicht verschilden de bondgenootschappelijke politiek na 1948 dan ook niet zoveel van het neutraliteitsbeleid voordien. Nederland bleef voor zijn verdediging hopen op bescherming van de machtigste natie overzee. Aanvankelijk was dat Groot-Britannië, na de Tweede Wereldoorlog waren dat de Verenigde Staten. Na de totstandkoming van de NAVO verloor de Nederlandse regering weliswaar een groot deel van haar zeggenschap over de hoogte van het bedrag dat voor defensie werd uitgegeven, maar de Amerikaanse atoompapir maakte het Nederland wel mogelijk de uitgaven voor de conventionele defensie relatief laag te houden. Over de vraag hoe gediensstig Nederlandse regeringen zich sinds 1945 ten opzichte van de Verenigde Staten opstelden, bestaat verschil van mening. Van Staden meende dat Nederland een trouwe bondgenoot van de Amerikanen is geweest.¹⁰ Hellema heeft die stelling bestreden.¹¹

Het is echter een feit dat Nederland ook tijdens de Koude Oorlog bleef pogen een zelfstandige rol te spelen. Zoals minister Luns in het voorjaar van 1968 opmerkte, toen hij tijdens een bezoek aan Joegoslavië de mogelijkheid van een Europese veiligheidsconferentie aansneed: 'Landen ter grootte van het uwe en het mijne kunnen een aanzienlijke rol spelen, langs bilaterale en multilaterale weg, in het zoeken van mogelijkheden en manieren om een geleidelijke oplossing van de problemen in Europa te bereiken, omdat de grootmachten op dergelijke terreinen dikwijls niet over dezelfde speelruimte beschikken.'¹² Luns verklaarde na terugkeer in Nederland: 'het kan niet meteen een conferentie worden waaraan ook Rusland en Amerika al deelnemen.'¹³ Het is inderdaad opmerkelijk hoe vaak Nederland na 1949 een eigen koers heeft gevaren, die lang niet altijd welgevallig was aan de Amerikanen.

Deze opstelling bleek ook uit de geestdrift waarmee in de zomer van 1991 aanvankelijk werd gedacht dat speciaal Nederland, dat toen was bekleed met het voorzitterschap van de Europese Gemeenschap, een positieve rol zou kunnen spelen ten aanzien van de crisis in Joegoslavië. Dat zou kunnen omdat Nederland, anders dan sommige andere Europese landen, onverdacht zou zijn, omdat het niet historisch belast was en geen eigenbelang zou nastreven.¹⁴ Met andere woorden, de eigen irrelevantie kon worden uitgebuit als voordeel.

Op andere momenten, wanneer zich ernstige wereldcrises voordeden, probeerden de bewindslieden zich net zo onzichtbaar te maken als hun vooroorlogse voorgangers en verviel het land in de vertrouwde rol van 'toeschouwersnatie'.¹⁵ Zo liet minister Luns ten tijde van de Cubacrisis, toen de Verenigde Staten en de Sovjetunie op rechtstreekse confrontatie dreigden af te stevenen, vanaf de Côte d'Azur weten dat hij niet

van plan was naar Den Haag te komen, omdat hij zijn vakantie niet voor iedere crisis kon onderbreken. Zijn vervanger, premier J. de Quay, weigerde vervolgens een verklaring in de Tweede Kamer af te leggen.¹⁶ Achtentwintig jaar later, ten tijde van de Iraakse inval in Koeweit, weigerden de drie meest betrokken bewindslieden eveneens van vakantie terug te keren.

De Europese integratie streefde Nederland vooral na om de economische voordelen die het verwachtte. Gemeenschappelijk buitenlands beleid zou volgens Den Haag tot een (te) grote beperking van de eigen rol leiden. Militaire integratie in Europees verband achtte Den Haag vooral ongewenst, omdat dit de band met de grote Amerikaanse beschermheer zou kunnen verzwakken. Binnen de Europese Economische Gemeenschap (EEG) van zes landen had Nederland aanvankelijk een onevenredig grote invloed. Het speelde de grote mogendheden Duitsland en Frankrijk tegen elkaar uit en profiteerde ervan dat Duitsland na de oorlog enkele decennia internationaal niet al te sterk op de voorgrond wilde treden. Met behulp van talent en training konden Nederlanders onevenredig veel invloed verwerven in Europese en andere internationale organisaties.

Free rider

De toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschap, alsmede van acht andere landen, verzwakte de positie van Nederland binnen het Europa van de Vijftien echter aanmerkelijk. De poging van Nederland de Europese Gemeenschap in supranationaal en federaal water te stuwen strandde, toen de andere lidstaten een plan daartoe van Nederland als tijdelijk voorzitter van de Gemeenschap op 'Zwarte Maandag' 30 september 1991 vrijwel unaniem afwezen.¹⁷

Een van de oorzaken van dit falen was dat de signalen dat het plan slecht zou vallen niet waren opgepikt, omdat ze op gespannen voet stonden met de gevestigde eigen denkbeelden.¹⁸ Dat had mogelijk te maken met de gewoonte van Nederlandse diplomaten in EG-verband het meest vérgaande standpunt in te nemen, in de wetenschap dat een of meer andere lidstaten in de gemeenschappelijke besluitvorming niet zo véér zouden willen gaan. Op die manier kon de Nederlandse regering achteraf in eigen land verklaren: 'Wij wilden wel, maar de anderen helaas niet.' Nederlandse vertegenwoordigers bij de EG legden op die manier de zwartepiet bij andere landen, die bovendien vaak nog voor Nederland de kastanjes uit het vuur mochten halen.¹⁹

Waar vóór de Tweede Wereldoorlog een al te luidruchtig optreden op het internationale terrein vaak nog werd vermeden, uit angst de aandacht van het

niet altijd vredelievende buitenland onnodig op zich te vestigen, bood de deelname aan een krachtig militair bondgenootschap en diverse internationale gremia gebaseerd op geordende rechtsverhoudingen Nederland de mogelijkheid het eigen stemgeluid krachtig en over het algemeen tamelijk risicoloos naar voren te brengen. De overtuiging van eigen voortreffelijkheid werkte bovendien een houding in de hand van 'We moeten en zullen op dat wereldtoneel'.²⁰

Daarbij lopen Nederlandse besluitvormers en diplomaten twee risico's. Ten eerste dat zij bijna doorlopend de internationale positie van Nederland overschatten.²¹ En ten tweede dat de lijn tussen een opstelling als (kritisch-)loyale partner in grotere internationale verbanden en het wekken van een eigengereide indruk zeer dun is. In de eerste hoedanigheid, die van kritisch-loyale partner, kan zo'n horzelfunctie het belang van Nederland vergroten, zoals het geval was ten tijde van het NAVO-dubbelbesluit over de plaatsing van kruisraketten. In het tweede geval loopt Nederland het risico dat andere landen de Nederlandse beleidsmakers er niet voor behoeden dat zij hun neus stoten, zoals gebeurde naar aanleiding van de moraliserende en kritiserende opstelling van Nederland ten aanzien van zijn partners inzake de Bosnische oorlog.

Nieuwe assertiviteit

In de jaren negentig traden enkele mondiale veranderingen op die ook voor de internationale betekenis van Nederland van groot belang waren. Na het eind van de Koude Oorlog en de hereniging van Duitsland trad een zekere mate van renationalisering op, ook in het westerse kamp. Dat was een pijnlijke ontwikkeling voor Nederland, dat juist zijn kaarten had gezet op de ontwikkeling van een internationale rechtsorde. Anderzijds benutte Nederland die hernationalisering door eigen beslissingen omtrent uitzending van vredestroepen naar tal van (voormalige) strijdhaarden in de wereld, zelfs naar een enclave als Srebrenica, waar geen ander westers land bereid was troepen naar toe te sturen. Nooit eerder sinds de Indonesische soevereiniteits-overdracht werden Nederlandse troepen zo sterk in strijdgebieden ingezet. De Nederlandse strijdkrachten hebben inmiddels de ambitie van wereldomvattende inzet die voorheen was voorbehouden aan de marine.

Verder zette de 'globalisering' zich in versneld tempo voort. Buitenlands beleid veronderstelt het bestaan van een onafhankelijke staat, die bereid is het nationaal belang tegenover andere staten te verdedigen.²² Dat werpt de vraag op of, indien de onafhankelijke staat niet meer of nog maar ten dele bestaat, er ook geen of vrijwel geen eigen buitenlands beleid meer bestaat. Staten hebben veel macht verloren aan niet-statelijke spelers, zoals multinationale onderne-

mingen, maar ook aan nationale ondernemingen waaraan geprivatiseerde of verzelfstandigde staatsbedrijven zijn toegevalen. Steeds meer zeggenschap werd overgedragen aan transnationale/internationale organisaties, zoals de Europese Gemeenschap/Unie. Vraagstukken met een internationaal of grensoverschrijdend karakter, zoals migratie, milieuvervuiling en terrorisme, laten zich moeizaam of niet door een nationale overheid oplossen of beheersen.²³

Deze ontwikkelingen bleven niet zonder gevolgen voor het Nederlands buitenlands beleid. Hoewel Nederland probeerde de renationaliseringstendens te keren, viel het er zelf ook aan ten prooi. Dat was bijvoorbeeld te merken aan de opstelling binnen de uitbreidende Europese Unie, waarin Nederland aan macht verloor met de uitbreiding naar op termijn zelfs vijftientig leden. Nederland veranderde er van "onbaatzuchtige" eurozeloof tot wikkende, wegende en knopentellende EU-lidstaat'.²⁴

De 'globalisering' bracht ook in Nederland in 2002 een provincialistische reactie teweeg, die zich vooral keerde tegen immigratie. In ruimere zin droegen deze populistische reactie en de regeringsdeelname van de belangrijkste vertegenwoordiger van die stroming, de Lijst Pim Fortuyn, bij aan een assertievere opstelling van Nederland, niet alleen op het terrein van de immigratie, maar ook binnen de Europese Unie. Al vóór de komst van het kabinet-Balkenende was zo'n meer zelfbewuste houding duidelijk geworden. Zij was in de hand gewerkt doordat Nederland na 1992 veranderd was van een netto-ontvanger van de Europese Unie in een netto-contribuant. Dat maakte een idealistische Europese opstelling minder voor de hand liggend. Het kabinet-Kok vocht bijvoorbeeld tijdens de Europese Raad in Berlijn van maart 1999 met enig succes voor een eerlijker verdeling van de lasten over de lidstaten van de Unie en in december 2000 in Nice voor een erkenning van Nederlands positie als grootste onder de kleine landen door bij de bepaling van de Europese stemverhoudingen één stem meer te verwerven dan België.

Koks opvolger Balkenende stelde zich hard op bij de koppeling tussen de hervorming van de landbouwsubsidies en de uitbreiding van de Unie. Intussen lijkt Nederland, overigens net als andere kleine lidstaten, een rem te worden op een vereenvoudiging van de besluitvorming van de Europese Unie, die nodig wordt nu binnenkort het ledental zo sterk uitbreidt. Vrijwel elk voorstel tot vereenvoudiging kan namelijk worden uitgelegd als beperking van de macht van de kleine landen, en daar wil Nederland niet aan.²⁵

Tegelijk verslechterde het Nederlands imago in een deel van de wereld. Weliswaar kwam het niet zover als de Nederlandse Eurocommissaris Bolkestein had gevreesd, namelijk dat het land onder een premier For-

tuyn 'een pleefiguur' zou slaan in het buitenland, maar de degradatie van de posten van Milieu en Ontwikkelingssamenwerking tot staatssecretariaten wekte bevreemding bij naties die op die beleidsterreinen nu juist van Nederland een voortrekkersrol gewend waren. Het idee dat Nederland een referendum zou organiseren over de uitbreiding van de Europese Unie, bezorgde Nederland binnen korte tijd een 'miserabele reputatie'.²⁶ Binnenlandse proefballonnen over maatregelen in strijd met het Vluchtelingenverdrag, mogelijke uitzetting van tweede- of derde-generatie-Nederlanders naar 'landen van herkomst' en de eventuele herinvoering van de doodstraf bleven elders eveneens niet onopgemerkt.

Tegelijk toont het futiele karakter van dit soort proefballonnen aan dat Nederland zich niet gemakkelijk kan ontdoen van internationale verplichtingen die het in het verleden is aangegaan. Ooit diende de Europese integratie om een nieuwe Duitse *Alleingang* tegen te gaan. Inmiddels geldt dit tot op grote hoogte voor elke lidstaat. De ironie wil echter dat de (aanzienlijke) beperkingen die Brussel oplegt aan de handelsvrijheid van regering en parlement in Den Haag, eerder de binnenlandse dan de buitenlandse politiek betreffen.²⁷

Nieuwe oriëntatie?

Doordat het gemeenschappelijke Europese veiligheidsbeleid maar moeizaam van de grond komt en de Amerikaanse regering sinds de aanslagen van 11 september 2001 een steeds zelfstandiger koers vaart, onder het motto 'wie niet voor ons is, is tegen ons' en 'wij voeren oorlog, als het kan met anderen maar desnoods zonder hen', staat Nederland voor een fundamentele keus ten aanzien van het buitenlands beleid. Steunt het de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, dat nog steeds voor een speciale Atlantische relatie kiest? Kiest het voor het zelfbewuste Duitsland, dat zich in weerwil van de huidige economische problemen en nationale navelstaarderij onvermijdelijk steeds meer op Midden- en Oost-Europa zal concentreren? Of opteert Nederland voor oriëntatie op Frankrijk, dat zoveel mogelijk een zelfstandige Europese koers voorstaat?

Eind 2002 beweerde de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken, F. Majoor, dat Nederland bij zijn buitenlands beleid niet langer moest vertrouwen op reflexen, of zij nu Atlantisch of Europees van aard waren: 'Steeds is een zelfstandige afweging geboden'.²⁸ Dat is de renationalisatie ten top. Een dergelijk wispelturig gedrag lijkt in de huidige mondiale verhoudingen onmogelijk. Allemans vriend is niemand's vriend. Bovendien lijkt een dergelijke opstelling op het eerste gezicht niet geheel te sporen met vrijwel gelijktijdige opmerkingen van een van Majoor's voorgangers,

scheidend topdiplomaat B.R. Bot, en minister van Buitenlandse Zaken J. de Hoop Scheffer dat Duitsland voor Nederland als 'ankerpunt' dient bij Europese vraagstukken.²⁹ Die laatste constatering brengen nog de extra moeilijkheid mee dat een keuze voor Duitsland in EU-verband via de nog steeds bestaande Frans-Duitse as vaak mede een keus voor het Franse beleid impliceert, waar Nederland traditioneel veel moeite mee heeft, mede omdat Parijs geregeld probeert een tegenwicht te bieden voor de Verenigde Staten.³⁰

Kan Nederland zich dan binnen Europa en mede om economische redenen vastklampen aan Duitsland en het daarbuiten eventueel voor het hoofd stoten? Dat zou een nieuw soort Nederlandse souplesse zijn, die noch in Berlijn noch in Washington goed zal worden begrepen en evenmin in Londen en Parijs. Het lijkt of het Nederlands buitenlands beleid terug is in de spagaat van de jaren dertig, toen het wegens economische afhankelijkheid aangewezen was op goede verhoudingen met Duitsland, maar zich omwille van zijn veiligheid richtte op landen ten westen van de Noordzee, zonder dat die de gevraagde garanties konden of wilden bieden.

Het ziet er vooral nog naar uit dat Nederland opnieuw voornamelijk kiest voor de Amerikaanse kaart, getuige bijvoorbeeld de aanvankelijk fluks verklaarde bereidheid de Amerikanen te steunen in een oorlog tegen Irak.³¹ Intussen is gebleken dat sommige andere Europese landen dat standpunt niet zo snel volgden. Waar het militaire aangelegenheden betreft, zal Europa wegens zijn achterstand nog enige tijd niet zonder de Verenigde Staten kunnen, maar hegemonie maakt een natie zelden bemind. Zolang de Verenigde Staten zich sterk en hard zullen opstellen, zal de ergernis daarover elders toenemen. Zodra Amerika tekenen van zwakte begint te vertonen, zullen andere landen niet aarzelen zichzelf op de voorgrond te plaatsen. Een al te trouwhartig volgen van de bondgenoot aan de overzijde van de Atlantische Oceaan zou Nederland dan wel eens op achterstand in Europa kunnen plaatsen.

Daarbij is nog de vraag in hoeverre de steeds eigengereider opererende Verenigde Staten zich, als het erop aankomt, iets gelegen zullen laten liggen aan het loyale Nederland. Dat loopt in zo'n geval opnieuw het risico 'even' vergeten te worden bij de besluitvorming. De verwachting dat Washington voor Nederland in de bres springt, als het in het nauw komt, zoals met zijn Nieuw-Guineapolitiek, in Srebrenica of bij een eventuele bedreiging van de Duits-Nederlandse vredesmacht in Afghanistan, gaat er te gemakkelijk van uit dat Amerika zijn prioriteiten zal laten dicteren door het relatief onbelangrijke Nederland.

Bovendien loopt Nederland het gevaar door al te sterk de Amerikaanse kant te kiezen zijn traditie van bevordering van de internationale rechtsorde te grab-

bel te gooien. De Amerikaanse regering heeft de afgelopen tijd tal van internationale initiatieven niet medeondertekend, zoals het milieuverdrag van Kyoto. Het heeft zich tegen het Internationale Strafhof gekeerd, omdat het vreesde voor vervolging van Amerikaanse staatsburgers, en zelfs gedreigd met een gewapende actie op Nederlands grondgebied om Amerikaanse verdachten van dit Hof te bevrijden. Zelden heeft de regering zo zwak gereageerd op zo'n *Herabschätzung* van Nederlandse soevereiniteit.³²

Hoe wil de Nederlandse regering artikel 90 van de grondwet rijmen met steun aan de eigengereide Amerikaanse opstelling en met navolging die bijvoorbeeld een politiek van preventieve gewapende actie krijgt? Of, zoals de Belgische hoogleraar internationale betrekkingen Rik Coolsaet het formuleerde: 'Hoe vertellen we Grotius dat uitgerekend zijn land het enige land was in de hele wereld [...] dat expliciet liet weten dat geen nieuwe Veiligheidsraadresolutie nodig was voor een militaire actie tegen Irak?'³³

Conclusie

Nederland verliet na de Tweede Wereldoorlog en vooral na de opgave van Nieuw-Guinea de rol van toeschouwer grotendeels, maar nooit geheel. Vooral op het terrein van de mensenrechten en de ontwikkelingssamenwerking probeerde het nog wel de positie van voorhoedespeler in te nemen, met het risico daarbij in de buitenspelval te trappen, omdat andere internationale actoren het spel anders wensten te spelen dan Nederland. Het aangaan van bondgenootschappelijke verplichtingen en andere multilaterale relaties vergrootte de kans van Nederland gehoord te worden veeleer dan dat het die verminderde. De kans van Nederland aan de bal te komen neemt echter af naarmate de Europese Unie uitbreidt. Toch is er nog steeds ruimte voor een eigen buitenlands beleid, juist ook door de hernationalisering rond 1990. Na jarenlang blind transnationalisme of federalisme te hebben bepleit en de Verenigde Naties te hebben gezien als een bijna bovenaardse autoriteit in plaats van de optel- en aftreksom van de belangen van vooral de permanente leden van de Veiligheidsraad, zal Nederland zich, nog sterker dan het al begonnen is te doen, moeten bezinnen op het eigen belang: 'What's in it for us?' Een van de belangrijkste vraagstukken daarbij is de oriëntatie op andere mogendheden. Kiest Nederland voor de Atlantische relatie, voor Duitsland of voor Frankrijk? Daarbij lijkt de eerste relatie nog hoog te scoren onder Nederlandse politici en diplomaten, maar het is de vraag hoe verstandig die keuze is, als het Amerikaanse buitenlandse beleid zich verder blijft ontwikkelen als de afgelopen jaren het geval was. Ten slotte zou het bij de toch relatief geringe

betekenis van Nederland passen, en bij de slechte ervaringen die het land heeft opgedaan met 'high politics', dat het land zich vooral sterk maakt, dan wel blijft maken op het gebied van de 'low politics', opdat de reputatieschade die het zich op die terreinen heeft berokkend, spoedig hersteld wordt. ■

Noten

- 1 Vgl. B. de Graaff, 'The Inertia of Metropolitan Bureaucracy: The Institutional Setting in The Hague and Decolonization of Indonesia', in: D. Elizalde (red.), *Las relaciones internacionales en el Pacífico (siglos XVIII-XX)*, Madrid, 1997, blz. 551.
- 2 H. Arlman, "Er bestaat geen Nederlandse buitenlandse politiek", in: *Vrij Nederland*, 26 januari 1980.
- 3 Zie bijv. J.J.C. Voorhoeve, 'De slinkende rol van Nederland', in: *Internationale Spectator*, jrg. 35 no. 2 (februari 1981), blz. 69-78; idem, 'Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat', in: *Internationale Spectator*, jrg. 45 no. 2 (februari 1991), blz. 54-61.
- 4 J.C. Boogman, 'Achtergronden, tendenties en tradities van het buitenlands beleid van Nederland (eind zestiende eeuw - 1940)', in: idem, *Van spel en spelers. Verspreide opstellen*, 's-Gravenhage, 1982, blz. 225-227; H. Lademacher, 'Die Macht der Ohnmacht. Über Identität und Aussenpolitik der Niederlande in Vergangenheit und Gegenwart', Zentrum für Niederlande-Studien, *Jahrbuch*, 5/6 (1994/95), Münster, 1995, blz. 37-43.
- 5 Vgl. B. de Graaff, 'Kalm temidden van woedende golven.' *Het ministerie van Koloniën en zijn taakomgeving, 1912-1940* (diss.), Den Haag, 1997, blz. 415-452.
- 6 A.F. Manning, 'De buitenlandse politiek en internationale positie', in: P. Luykx/N. Bootsma (red.), *De laatste tijd. Geschiedschrijving over Nederland in de 20e eeuw*, Utrecht, 1987, blz. 279.
- 7 *Ibid.*
- 8 B. de Graaff, 'Colijn, premier in de buitenlandse politiek', in: *Buitenlandse Zaken. Jaarboek voor de Geschiedenis van de Nederlandse Buitenlandse Politiek 1994*, 's-Gravenhage 1994, blz. 40-43.
- 9 Zie bijv. B. de Graaff, 'Politici konden beter weten. Luchtsteun voor het behoud van Srebrenica was in 1993 helemaal niet gegarandeerd', in: *NRC Handelsblad*, 29 november 2002.
- 10 A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*, Baarn, 1974.
- 11 D. Hellema, *Negentienzesenvijftig. De Nederlandse houding ten aanzien van de Hongaarse revolutie en de Suezcrisis*, Amsterdam, 1990.
- 12 *Review of European Affairs*, no. 432, 20 maart 1968.
- 13 'Minister Luns in Joegoslavië', in: *Keesings Historisch Archief*, 29 maart 1968.
- 14 Vgl. Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, *Srebrenica, een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area*, Amsterdam, 2002, blz. 218.
- 15 Th. von der Dunk, 'Nederland en Europa: een trage koersverlegging', in: *Internationale Spectator*, jrg. 56 no. 6 (juni 2002), blz. 306.
- 16 F. Zuijdam, *Tussen wens en werkelijkheid. Het debat over vrede en veiligheid binnen de PvdA in de periode 1958-1977*, Amsterdam, 2002, blz. 86-87.
- 17 Michiel van Hulten, 'Zwarte Maandag. Kroniek van en gemiste kans', in: H.H.J. Labohm, *De waterdragers van het Nederlandse Europebeleid. Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag, 1997, blz. 194.
- 18 'Premier erkent fouten bij presentatie unievoorstel EG', in: *NRC Handelsblad*, 10 oktober 1991; E. Tiedemann, 'Terug naar Zwarte Maandag', in: *Elsevier*, 22 juli 1996, blz. 16; M. Sie Dhian Ho, 'Federatiekampioen of trouwe bondgenoot. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese en Atlantische Samenwerking', in: R.E. van Ditzhuyzen e.a. (red.), *Tweehonderd jaar ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag, 1998, blz. 303; Van Hulten, a.w. noot 17, blz. 196-197.
- 19 P. van Walsum, *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat*, Amsterdam, 2001, blz. 47-48; Ph.P. Everts, 'Nederland in de internationale politiek', in: *Transaktie. Tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede*, jrg. 18 (1989) no. 1, blz. 1.
- 20 A. van Staden geciteerd in Alain van der Horst, 'Te lief voor oorlog', in: *HP/De Tijd*, 4 augustus 1995, blz. 27.
- 21 Manning, a.w. noot 6, blz. 289.
- 22 D. Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen*, Utrecht, 2001, blz. 11.
- 23 Vgl. A. van Staden, 'De heerschappij van staten: het perspectief van het realisme', in: K. Koch/R.B. Soetendorp/A. van Staden (red.), *Internationale betrekkingen. Theorieën en benaderingen*, Utrecht, 1994, blz. 12.
- 24 H.J. Schoo, 'Nederland wordt kleiner in een groter Europa', in: *de Volkskrant*, 26 oktober 2002.
- 25 Zie bijv. 'Prodi wil werkwijze Commissie aanpassen. Kleine EU-landen vrezen tweederangs rol', in: *de Volkskrant*, 19 juni 2002; 'Nederland vreest machtsverlies', *NOS Teletekst*, TT 133, 21 juni 2002.
- 26 J. Penders, 'Nederland terug in de Europese schoot', in: *Internationale Spectator*, jrg. 56 no. 12 (december 2002), blz. 585.
- 27 S. Rozemond, 'Wanneer breekt het einde aan voor de buitenlandse politiek van Nederland?', in: S. Rozemond/J.G. Siccamo (red.), *Vragen naar de onbekende weg. Kernproblemen van de internationale betrekkingen*, Assen/Maastricht, 1990, blz. 171.
- 28 F. Majoor, 'Vijf lessen voor de Nederlandse diplomatie', in: *NRC Handelsblad*, 5 december 2002.
- 29 Zie de citaten in J.L. Heldring, 'Een onzeker ankerpunt', *NRC Handelsblad*, 12 december 2002.
- 30 Vgl. T. Nijhuis, 'Duitsland zwalkend maar onvermijdelijk', in: *Internationale Spectator*, jrg. 57 no. 3 (maart 2003), blz. 113-114.
- 31 Getuige bijv. ook de opmerking van oud-minister van Buitenlandse Zaken J. van Aartsen: 'De reputatie van Nederland is vooral gebaat bij goede betrekkingen met de Verenigde Staten, en dan denk ik niet alleen aan Irak', Theo Koelé, 'Reputatie Nederland zorg voor De Hoop Scheffer', in: *de Volkskrant*, 2 januari 2003; Von der Dunk, a.w. noot 15, blz. 303-306.
- 32 J.L. Heldring, 'Een Amerikaanse Brezjnevdoctrine?', in: *NRC Handelsblad*, 20 juni 2002.
- 33 R. Coolsaet, 'Nederland is dolend land met mistige diplomatie', in: *NRC Handelsblad*, 28 november 2002.

Over de auteur

BOB DE GRAAFF is universitair hoofddocent bij de afdeling Geschiedenis van Internationale Betrekkingen en interim-directeur van het Centrum voor Conflictstudies van de Universiteit Utrecht.

Europees-Amerikaanse handelsconflicten: stand van zaken en evaluatie

JAN ORBIE & DRIES LESAGE

TERWIJL DE RECENTE BERICHTGEVING ZICH vooral richt op het huidige 'dieptepunt' in de transatlantische betrekkingen op politiek-militair gebied, worden de Europees-Amerikaanse handelsbetrekkingen al langer gekenmerkt door diepgaande conflicten over de meest uiteenlopende kwesties: bananen, vliegtuigen, hormonen, audiovisuele diensten, enz. Het afgelopen jaar staken tussen beide economische grote mogendheden nieuwe conflicten de kop op, die volgens sommige waarnemers tot een regelrechte handelsoorlog kunnen leiden.¹ In maart 2001 reageerde de Europese Unie, evenals andere leden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), verantwoordigd op de unilaterale beslissing van de regering-Bush discriminerende tarieven op de import van staal te heffen. Een jaar later stelde het geschillenbeslechtsingsorgaan van de WTO de Verenigde Staten in het ongelijk.

Intussen dringen de Amerikanen aan op een WTO-zaak over de Europese regels omtrent geografische aanduidingen van voeding (bescherming van namen als 'parmaham' en 'fetakaas'). Bovendien stapte de Amerikaanse handelsgezant Zoellick in mei naar de WTO om het Europese moratorium tegen genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) aan te vechten, daarbij gesteund door agrarische-exportlanden als Canada en Argentinië. Juridisch gezien zouden de Verenigde Staten zo'n zaak zo goed als zeker winnen, al bestaat de vrees dat de Europese consumenten zich tegen dergelijke 'inmenging' verzetten. De Unie houdt echter scherpe munitie achter de hand: kort vóór dit Amerikaanse initiatief gaf zij haar goedkeuring aan een concrete lijst met eventuele toekomstige sancties tegen Amerikaanse produkten (zoals fruitsap uit Florida) in de FSC (Foreign Sales Corporation)-zaak. Vorig jaar verloren de Verenigde Staten dit handelsdispuut over belastingvoordelen toegekend aan Amerikaanse exporterende bedrijven voor de WTO, waardoor de EU sancties ter

Als gevolg van de escalerende handelsconflicten tussen de economische supermogendheden Europa en Amerika lijkt een wereldomvattende recessie op de loer te liggen. Is dit doemscenario realistisch of zal het zo'n vaart niet lopen?

waarde van 4 miljard euro – een ongehoord bedrag in het internationale handelsregime – kon heffen.

Naar een doemscenario?

De vrees voor een spiraal van vergelding en wederverging, een handelsoorlog dus, lijkt dan ook niet denkbeeldig. Aangezien de economieën van de EU en de Verenigde Staten samen nagenoeg de helft van de wereldhandel voor hun rekening nemen, dreigt dan een wereldomvattende recessie. Escalerende Europees-Amerikaanse handelsconflicten kunnen bovendien de WTO-topbijeenkomst in Cancún (Mexico, september 2003), een essentiële stap in de moeizaam op gang gebrachte Ontwikkelingsronde van Doha, danig frustreren. Hierbij duikt de vergelijking soms op met het economisch nationalisme en protectionisme uit de jaren '30. Is dit doemscenario realistisch, of zal het zo'n vaart niet lopen? Teneinde de gevolgen van deze conflicten voor de transatlantische betrekkingen en voor het multilaterale handelsregime beter te kunnen inschatten, worden in dit artikel enige verklaringen voor deze conflicten tegen het licht gehouden.

Klassieke en nieuwe handelsconflicten

Een eerste verklaring neemt de objectieve belangen van elke handelsmogendheid als uitgangspunt. Klassieke handelsconflicten vloeien vaak voort uit handelsbarrières, die zijn opgezet om zwakkere nationale

industriën te beschermen. Een typisch voorbeeld hiervan is het recente staalconflict: door de wereldomvattende overproductie dreigden niet-concurrerende staalbedrijven over de kop te gaan. Klassieke handelsconflicten betreffen tarieven en quota's aan de grenzen van een land, de zogenaamde *at the border issues*. Ze weerspiegelen een duidelijke keuze van beleidsmakers voor bescherming van kwetsbare sectoren. Dit houdt ook in dat, na wederzijdse dreigementen en diplomatieke onderhandelingen, een compromis tussen beide partijen veelal mogelijk is. Zo hebben in de staalkwestie de Amerikanen, onder sterke druk van de EU en andere WTO-leden, verscheidene uitzonderingen op de staalheffingen toegestaan.

'Nieuwe' handelsconflicten zijn daarentegen een stuk complexer. Hier gaan de debatten niet zozeer om de mate van bescherming aan de grens van een land (tarieven en quota's), maar steeds vaker om voorschriften die vroeger tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale overheid behoorden. Deze verschuiving van *at the border*- naar *behind the border*-kwesties, die vooral de handel tussen industrielanden kenmerkt, maakt het effect van het internationale handelsverkeer op de binnenlandse regelgeving veel ingrijpender. Dit effect wordt door de zg. *rif-theorie* aanspreekbaar voorgesteld: doordat het tariefniveau ('de waterspiegel') daalt, duiken meer en meer gevoelige nationale materies ('riffen') op. Deze theorie verklaart op zijn minst gedeeltelijk het FSC-dispuut (verschillen tussen Europese en Amerikaanse belastingregimes) en het transatlantisch conflict over regelgeving inzake GGO's. Zij verschaft ook een belangrijke reden waarom de EU vaker in conflict komt met de Verenigde Staten dan met haar preferentiële handelspartners uit de Derde Wereld – waarmee Europa nochtans meer handel voert. Het handelsverkeer tussen de EU en ontwikkelingslanden verloopt immers volgens een meer 'klassiek' patroon, waarbij *behind the border*-onderwerpen minder relevant zijn.

Deze redenering relativiseert het belang van transatlantische handelsconflicten: die vormen 'slechts' een symptoom van de toenemende doordringing van het internationale handelsverkeer en van de economische interdependentie tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie. Toch bieden deze theorieën geen afdoende verklaring voor de aard en intensiteit van de huidige Europees-Amerikaanse handelsconflicten.

Een cocktail van klassiek en 'ethisch' protectionisme

Opvallend is dat handelsconflicten niet langer alleen gevoerd worden in naam van economische belangen, maar ook van niet-economische waarden. Het klassieke verzet tegen vrijhandel is, met andere woorden, aangevuld met een nieuwe generatie 'ethische' argu-

menten. Mensenrechten, consumentenbescherming, milieu en ontwikkeling lijken thans dé inzet van handelsconflicten. Illustratief zijn de geschillen tussen de EU en de Verenigde Staten inzake bananen, rundvlees en transgene producten. In het *bananendispuut* werd geschermd met het argument dat de ACP-bananen de ontwikkeling van de betrokken landen beter dienen en op een meer milieuvriendelijke manier worden geproduceerd. Wat *rundvlees* en *genetisch gemanipuleerde gewassen* betreft, haalt de EU onder meer gezondheidsrisico's aan, hierin aangemoedigd door consumentenorganisaties en de milieubeweging. Het Amerikaanse tegenargument dat de Europese aanpak de ontwikkeling van Derde-Wereldlanden in het gedrang brengt, wordt door de EU tegengesproken. In het TRIPS-dossier (over medicijnen en intellectuele-eigendomsrechten) profileert de Unie zich als voorvechter van de belangen van het zuiden, terwijl de Amerikanen een doorbraak blokkeren.

De vrees bestaat dat legitieme zorg voor niet-economische waarden in het handelsbeleid vermengd wordt met 'ouderwets' protectionisme. De meeste economen, politici en zakenlieden vrezen dat traditionele protectionisten (zoals Amerikaanse neo-isolationistische conservatieven) gebruik (misbruik) zullen maken van de welgemeende bezorgdheden van sommige groepen. Gezondheidsrisico's en milieuzorgen lijken gerechtvaardigde argumenten voor het huidige EU-standpunt inzake GGO's, maar gaat de bezorgdheid van de landbouwlobby werkelijk in de eerste plaats naar de Europese consument of de biodiversiteit?

De complexe verstrengeling van het klassiek en het 'ethisch' protectionisme vormt een steeds krachtiger cocktail. Het zou echter onjuist zijn alle niet-economische zorgen zomaar als 'protectionistisch' af te doen.² Indien de sociale, ecologische en ontwikkelingsvraagstukken omtrent wereldhandel geen begin van oplossing krijgen, dan komt de verdere liberalisering van de wereldhandel in het gedrang. Een uitweg zou kunnen worden gevonden door handelsbarrières ter bescherming van deze waarden een duidelijker plaats te geven binnen het WTO-regime.

Dit belooft echter een bijzonder moeilijke uitdaging te worden, aangezien ideologische consensus over de verhouding tussen deze niet-intrinsiek economische waarden en het multilaterale handelssysteem ontbreekt. Onder Clinton waren de Democraten verdeeld over de wenselijkheid van sociale normen, terwijl de regering-Bush er in Doha – tot ongenoegen van de EU – in slaagde sociale kwesties buiten de WTO-besprekingen te houden. De standpunten over ecologische normen en vrijhandel, een thema dat thans wél op de agenda van de onderhandelingen in Genève staat, liggen nauwelijks dichterbij elkaar. Fundamenteeler dan de transatlantische meningsver-

schillen is echter de Noord-Zuiddimensie: de meeste ontwikkelingslanden trappen bij dergelijke voorstellen, die ze in wezen als protectionistisch beschouwen, resoluut op de rem.

Dat de Europees-Amerikaanse handelsconflicten vaak worden uitgevochten met ethische argumenten – al dan niet vermengd met ouderwets protectionisme – betekent nog niet dat er aan beide zijden van de Atlantische Oceaan fundamenteel verschillende waarden op na worden gehouden. Sinds 11 september en het Mars-Venus-debat is het *bon ton* erop te wijzen dat de EU en de Verenigde Staten uiteenlopende wereldvisies koesteren. Ook het handelsbeleid ont-snapt niet aan dergelijke analyses: volgens sommigen worden de transatlantische handelsconflicten voornamelijk bepaald door cultureel-ideologische verschillen.³ Europa zou namelijk als 'civiele macht' meer belang hechten aan niet-economische waarden, zoals volksgezondheid, milieuzorg en culturele diversiteit, terwijl dergelijke zorgen in de Verenigde Staten ondergeschikt worden aan het vrije-marktdenken. Daarenboven zou de Europese handelspolitiek de behoeften van ontwikkelingslanden hoog in het vaandel dragen, zelfs indien dit de internationale vrijhandel in het gedrang brengt (vgl. het bananendispuut). Ten slotte zouden Europese politici 'van nature' meer geneigd zijn multilaterale handelsovereenkomsten te sluiten, in tegenstelling tot de betrekkelijk unilateraal ingestelde Amerikaanse politici (vgl. de discriminerende en unilaterale staalheffingen).

Zijn de handelsconflicten het gevolg van uiteenlopende waarden? Er is in ieder geval een duidelijk verschil in de manier waarop de Verenigde Staten en de EU met risicoanalyses omgaan. De GGO- of de hormonen-zaak illustreert het Europese 'voorzorgsprincipe', terwijl de Amerikanen geen gevaar zien in voedsel waarvan eventuele schadelijke gevolgen niet bewezen zijn, maar waarbij een streng juridisch regime is voorzien voor producenten van wie achteraf blijkt dat ze hun verantwoordelijkheden niet nakomen. Baseren de Amerikanen hun wetgeving meer op de wetenschappelijke analyse van onafhankelijke regelgevende organen, de EU hanteert een breder sociaal perspectief, waarbij de verantwoordelijkheid voor risicomangement dichterbij de politieke instanties blijft.⁴

Toch moeten verklaringen in termen van cultureel-ideologische tegenstellingen met de nodige omzichtigheid worden benaderd. Niet alleen verschillen de Europese lidstaten onderling in hun visie over de waarden die het handelsbeleid moet omvatten (bijvoorbeeld de breuklijn tussen noordelijke en zuidelijke, of tussen liberale en protectionistische lidstaten), bovendien illustreert het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid de grenzen van de Europese welwillendheid tegenover de ontwikkelingslanden. Ook in Ame-

rika zijn trouwens uiteenlopende visies op het handelsbeleid te bespeuren: zo legde de regering-Clinton veel meer dan de huidige regering de nadruk op sociale normen.

Politisering van het handelsbeleid

Het debat over de rol van niet-economische waarden in het WTO-regime hangt samen met een ander relatief nieuw fenomeen: de toegenomen politisering van het handelsbeleid. Het afgelopen decennium nam de publieke belangstelling voor handelsdossiers sterk toe. Door de uitbreiding van de handelsagenda en de toenemende 'indringerigheid' van handelsbesprekingen voelen steeds meer maatschappelijke groepen en politici zich betrokken. Handelspolitiek ging vroeger over goederenverkeer en werd voornamelijk uitgestippeld door politici en diplomaten, onder invloed van industriële belangen. Tegenwoordig echter raakt dit beleid meer gevoelige nationale onderwerpen (sanitaire voorschriften, technische standaarden, milieuregels, concurrentieregels, wetgeving over genetisch gemodificeerde organismen, openbare-dienstverlening, eigendomsrechten, enz.).

Dat tal van publieke én particuliere actoren meer inspraak vragen in dit beleid, is dan ook geenszins verwonderlijk. De Amerikaanse staalheffingen kwamen er vooral met het oog op de tussentijdse verkiezingen van november 2002, waar 'staalstaten' als West-Virginia en Pennsylvania voor de Republikeinen electoraal van levensbelang waren. En de druk vanuit de landbouwlobby heeft ongetwijfeld een rol gespeeld in de Amerikaanse beslissing de GGO-kwestie bij de WTO aan te kaarten.

Het meest opvallend is echter de ontwikkeling naar meer politisering van het relatief technocratische Europese handelsbeleid. In 1992 werd de Commissie door de Raad (onder Frans voorzitterschap) teruggefloten, aangezien zij met het landbouwakkoord met de Verenigde Staten (het zg. Blair House-akkoord) haar mandaat te buiten zou zijn gegaan. Sindsdien staat de autonomie van de Commissie steeds meer ter discussie. Daarnaast zorgde de uitbreiding van de internationale handelsagenda met nieuwe onderwerpen (zoals handel in diensten en intellectuele eigendom) voor grote onenigheid tussen de Commissie enerzijds en de meeste lidstaten anderzijds. 'Handel' vormt onbetwist een bevoegdheid van de Unie, maar over de vraag naar de definitie van handel werd een groot deel van de jaren '90 gedebatteerd. De 'supranationale invalshoek' (om het wat ongecompliceerder uit te drukken) trok voor het Hof van Justitie en uiteindelijk in het Verdrag van Nice aan het kortste eind: de lidstaten en de Raad hebben hun greep op het handelsbeleid duidelijk verstevigd.⁵

De toegenomen politisering van het Europese handelsbeleid bleek onlangs nog naar aanleiding van de Commissie-voorstellen omtrent liberalisering van diensten binnen het kader van de WTO (de zogenaamde GATS-onderhandelingen), die forse kritiek van zowel nationale politici als anti-globalisten te verduren kregen. Bovendien houdt het Europese moratorium tegen GGO's sinds 1998 ongetwijfeld verband met de grotere invloed van de consumentenlobby.

Kortom, de politisering maakt het handelsbeleid een stuk complexer. Doordat de onderhandelaren – de vertegenwoordiger van de Europese Commissie (Pascal Lamy) en de Amerikaanse handelsgezag (Robert Zoellick) – meer dan voorheen rekening moeten houden met 'binnenlands-politieke' factoren, is hun bewegingsvrijheid afgenomen. En dat verhoogt uiteraard weer de kans op Europees-Amerikaanse handelsconflicten.

De rol van een hegemoon?

Een meer structurele verklaring wijst op de *impact* van de geopolitieke situatie, in het bijzonder de rol van een hegemoon in het handelsregime. In het huidige wereldsysteem neemt de macht van de Verenigde Staten relatief af ten voordele van de EU, zeker op economisch gebied. Volgens de hegemonische-stabiliteitstheorie brengt zo'n *relative decline* een meer unilateraal en protectionistisch handelsbeleid mee, zoals bleek tijdens het interbellum, toen de macht van Groot-Britannië tanende was.

Op het eerste gezicht lijkt deze these van toepassing op de hedendaagse situatie. De Verenigde Staten zijn thans koploper in het gebruik van 'ouderwetse' vrijwaringsmaatregelen, zoals bescherming tegen buitenlands staal. Bovendien gingen de Amerikanen in de jaren '90 over tot het afsluiten van bilaterale handelsakkoorden (zoals de vrijhandelszone die – met uitzondering van Cuba – het gehele Westelijk Halfrond omvat, de handelsakkoorden met landen als Singapore, Marokko, Jordanië, zuidelijk Afrika en Australië), terwijl hun aandacht voordien uitsluitend uitging naar het multilaterale handelsregime. Daarentegen voelen Europese politici zich sinds het einde van de Koude Oorlog niet meer geremd door de transatlantische solidariteit en gaan ze voluit op de internationale-handelskoers. Na de succesvolle voltooiing van de eenheidsmarkt tracht de EU haar eigen 'model' naar het internationale niveau te transponeren, met een brede multilaterale agenda als gevolg. Door haar toenemende macht in het internationale economische systeem slaagt de EU er ook steeds meer in de ontwikkelingslanden voor zich te winnen, bijvoorbeeld in de GGO- en de medicijnenkwesities. Terwijl het multilaterale handelsregime tot aan de oprichting van

de WTO altijd gestuurd werd door de Verenigde Staten, was het de EU die in Doha de Verenigde Staten over de streep moest trekken om een nieuwe brede WTO-ronde te lanceren.

Kortom, volgens deze verklaring ontstaan transatlantische geschillen door het wegvallen van de traditionele rolpatronen en machtsverhoudingen tussen beide zijden van de Atlantische Oceaan. Historisch gezien kenmerken perioden van hegemonische transitie zich ook door het ontbreken van een ideologische consensus. Dit alles werpt een breder licht op de Europees-Amerikaanse spanningen.

Toch botst ook deze algemene verklaring op haar grenzen. Het zou op zijn minst voorbarig zijn te voorspellen dat de Verenigde Staten zich op handelsgebied als een unilaterale *hyperpower* gaan gedragen. Hoewel het enthousiasme van de Verenigde Staten (en vooral dan dat van de leden van het Huis van Afgevaardigden) voor een liberaal en multilateraal handelsregime wellicht minder groot is dan voorheen, blijven ze overtuigd van het belang van de WTO. Belangrijke lobbygroepen, zoals de agro-industrie en de dienstensector, hebben uiteraard ook belang bij een verdere mondiale liberalisering. In tegenstelling tot haar voorganger slaagde de regering-Bush er trouwens wel in een nieuwe WTO-ronde te lanceren én een onderhandelingsmandaat (de zogenaamde *fast track authority*) in de wacht te slepen. Het Amerikaanse unilaterale op politiek-militair vlak manifesteert zich dan ook (vooralsnog?) niet of nauwelijks op het internationale handelsterrein. Historische vaststellingen dat de hegemonische *decline* ook een protectionistisch en meer unilateraal handelsbeleid impliceert, vallen dus niet ondubbeltzinnig af te leiden uit het Amerikaanse handelsbeleid van de jaren '90. Dat beleid zette de afgelopen decennia trouwens vaker 'één stap terug' om er vervolgens 'twee vooruit' te gaan.⁶

Conflicten in perspectief

Meer algemeen is er nog een aantal andere factoren die het in de inleiding geschetste doemscenario, als zou een nabije Europees-Amerikaanse handelsoorlog het multilaterale handelsregime in elkaar doen storten, relativiseren. Zowel de Verenigde Staten als de EU hebben thans belang bij een goed functionerend WTO-systeem. Dat beide economische grote mogendheden intussen bilaterale en regionale handelsakkoorden afsluiten, behoeft hiertoe geen probleem te vormen – integendeel misschien. De verwevenheid tussen het Europese en Amerikaanse bedrijfsleven op investerings- en op handelsgebied is zó groot, dat een escalerende handelsoorlog uiteindelijk in het nadeel van beide economische grote mogendheden zou uitdraaien.

De afgelopen maanden hebben deze industrieën er trouwens permanent voor gewaarschuwd dat de politiek-militaire onenigheid tussen Amerika en Europa niet op de transatlantische handelsbetrekkingen mag afstralen. Sinds kort is ook de Transatlantische Bedrijfsdialoog (TABD), een invloedrijke transnationale pressiegroep van Amerikaanse en Europese bedrijven, nieuw leven ingeblazen. De Europees-Amerikaanse betrekkingen zijn overigens geïnstitutionaliseerd in de Nieuwe Transatlantische Agenda (NTA), het Transatlantisch Economisch Partnerschap (TEP) en tal van bilaterale contacten tussen politici van beide kanten van de Atlantische Oceaan. Binnen het NTA-kader zijn al diverse (potentiële) handelsconflicten bezworen, getuige de diplomatieke oplossing in de kwestie van de Amerikaanse Helms-Burton-wet. Ook in de GGO-kwestie wordt de soep wellicht niet zo heet gegeten als ze wordt opgediend: nog vóór de WTO zich over de Amerikaanse klacht zal uitspreken, heeft de EU het moratorium misschien al opgeheven. In de FSC-kwestie is het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden bezig met een (weliswaar moeizame) aanpassing van de interne wetgeving. Europees-Amerikaanse tegenstellingen hebben vaak minder te maken met fundamenteel tegengestelde waarden, maar vormen eerder een symptoom van de sterke interdependentie tussen beide economieën. Transatlantische handelsconflicten gaan overigens over *amper twee procent* van de onderlinge handel.

Dat de doemscenario's over transatlantische handelsconflicten in bovenstaand betoog sterk genuanceerd werden, betekent echter niet dat het WTO-regime geen ernstige uitdagingen te wachten staat. We waarschuwen al voor de mogelijke vermenging tussen 'ethisch' en 'ouderwets' protectionisme. Indien de legitieme zorgen op sociaal, ecologisch en ontwikkelingsvlak geen begin van oplossing krijgen, dreigt het multilaterale handelssysteem in een legitimiteitscrisis te belanden. Meer specifiek dreigt er een fundamentele tegenstelling dan die tussen Amerika en Europa, namelijk de Noord-Zuidkloof. De landbouwsubsidies vormen hiervan een voorbeeld, zeker na de Amerikaanse *farm bill*,⁷ maar ook de Singapore-onderwerpen (over concurrentie en investeringen) en de liberalisering van de dienstensector zijn actuele dossiers waar de Verenigde Staten en de EU grotendeels op dezelfde lijn staan, maar waar de meeste ontwikkelingslanden het bijzonder moeilijk mee hebben. Binnenkort zal in Cancún blijken of de transatlantische WTO-motor erin slaagt de multilaterale handelsronde draaiende te houden en de 'ontwikkelingsagenda' van Doha verder in te vullen. ■

Noten

- 1 Voor een goed overzicht van de recente transatlantische handelsconflicten, zie *Intereconomics* ('Forum: A New Transatlantic Trade War?', mei-juni 2002, blz. 124-137, met bijdragen van Richard Senti, Georg Koopmann, Claude Barfield en Wolfgang Ischinger) en de informatie op de website van de *Trade Observatory* van het *Institute for Agriculture and Trade Policy* (<http://www.tradeobservatory.org>).
- 2 Bruce Stokes, 'The Protectionist Myth', in: *Foreign Policy*, winter 1999-2000, blz. 88-102.
- 3 Kuehler heeft het over de veranderende aard van transatlantische handelsconflicten, in het bijzonder 'ideologische botsingen' die de culturele en sociale verschillen tussen de EU en de Verenigde Staten weerspiegelen. Zie: Natalie Kuehler, *Trans-Atlantic trade disputes – from conflict to crisis?*, The European Policy Centre, 18 juli 2002.
- 4 Mark A. Pollack & Gregory C. Shaffer (red.), *Transatlantic Governance in the Global Economy*, USA, Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- 5 Michael Smith, Stephen Woolcock, 'European Commercial Policy: A Leadership Role in the New Millennium?', in: *European Foreign Affairs Review*, 4, 1999, blz. 439-462.
- 6 Fred C. Bergsten, 'A Renaissance for U.S. Trade Policy?', in: *Foreign Affairs*, november-december 2002, blz. 86-98.
- 7 Uiteraard is de Noord-Zuidtegenstelling in werkelijkheid niet zo scherp als hier wordt voorgesteld. Zo lijken zich in het landbouw-dossier allianties voor te doen tussen enerzijds de Verenigde Staten en de Cairns-landen (waaronder Brazilië, Argentinië, Indonesië en Maleisië) en anderzijds de EU, de ACP-landen (de voormalige koloniale landen en preferentiële partners uit Afrika, de Caraïben en de Stille Zuidzee) en de MOLs (de minst ontwikkelde landen).

Over de auteurs

JAN ORBIE en DRIES LESAGE zijn respectievelijk Aspirant en Postdoctoraal Onderzoeker bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) – Vlaanderen, beiden verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

Navelstaren in sinaasappeldemocratie of wegen naar vrede

LEENDERT WOLTERS

Israël onder Amerikaanse druk overstag?

OP 9 JANUARI JL. KEKEN MILJOENEN ISRAËLI'S naar een televisietoespraak van premier Sharon. Hij was verwickeld geraakt in corruptieschandalen bij de voorverkiezingen van zijn partij, de Likud. Niet alleen hadden diverse kandidaten hun plaats op de kieslijst gekocht, voor duizend dollar of meer, ook had Sharon in 1999 anderhalf miljoen dollar geleend om zijn persoonlijke campagne te financieren, zo meldde

de krant *Ha'aretz*. De toespraak was bedoeld om uit te leggen wat er was gebeurd, maar sloeg al snel om in verkiezingspropaganda en kritiek op de andere politieke partijen. Hierbij moest vooral zijn grootste opponent Mitzna, toen de leider van de Arbeidspartij, het ontgelden. De voorzitter van de Verkiezingscommissie, procureur-generaal Michael Cheshin, achtte deze verkiezingsretoriek ongeoorloofd en beval de uitzending te onderbreken. De Israëlische kijkers kregen een zwart beeldscherm voorgeschoteld. De volgende morgen noemde correspondent Sjifra Herschberg in het Radio 1-journaal Israël 'geen bananenrepubliek maar een sinaasappeldemocratie'.

De term sinaasappeldemocratie illustreerde goed de miserabele staat waarin de Israëlische democratie verkeerde. De onderbroken televisie-uitzending was slechts één van de vele schandalen die rond de Israëlische verkiezingen van 28 januari plaatsvonden. Zo verbood de Verkiezingscommissie om onduidelijke redenen het meedoen van de Arabische partijen. Hun deelname werd op het nippertje toch mogelijk gemaakt door een uitspraak van het Hoogerechtshof. De Israëlische politici hielden zich tijdens de campagnes overwegend bezig met binnenlandse problemen en het bestrijden van elkaar. Men richtte zich vooral op al dan niet accepteren van de religieuze wetgeving. Prominente leden van de Arbeidspartij stelden twee weken voor de verkiezingsdag de positie van toenmalig leider Mitzna ter discussie.¹ Hij slaagde er namelijk

De machtsverhoudingen in het Midden-Oosten zijn door de oorlog in Irak drastisch veranderd. De regering-Bush presenteerde onlangs de 'routekaart voor vrede'. Wat mag in dit verband worden verwacht van het tweede kabinet-Sharon?

niet in de gunst van de kiezers te winnen. De partij bleef in de opiniepeilingen op verlies staan.

De verkiezingsuitslag maakte geen einde aan de problemen. De Likud, Shinui, de Nationaal Religieuze Partij (NRP) en de Nationale Unie vormden een regering. Dit viertal beschikt over 68 van de 120 zetels in de Knesset, het parlement. Dat deze partijen in één coalitie zitting namen, betekende niet dat er tussen de coalitiepartners grote inhoudelijke overeenkomsten waren, integendeel zelfs. In een 'normale situatie' zouden deze partijen nooit aan één regering hebben deelgenomen.

Wat zijn de inhoudelijke overeenkomsten en waarin verschillen de partijen van elkaar? Hoe groot is de kans dat deze regering een consistent beleid zal voeren, zowel op binnenlands als op buitenlands vlak? Wat zijn de toekomstverwachtingen voor de tweede regering van Sharon wanneer er moeilijke beslissingen genomen moeten worden, bijvoorbeeld inzake het vredesproces met de Palestijnen?

Deze vragen zijn nog veel dringender geworden door de ontwikkelingen van het laatste half jaar in het Midden-Oosten. De machtsverhoudingen zijn veranderd door de oorlog in Irak. De Amerikaanse regering maakt er geen geheim van dat zij ook het Israëlisch-Palestijns probleem snel wil oplossen. President Bush heeft beide partijen de 'roadmap to peace' gepresenteerd, een stappenplan van het 'kwartet'² dat uiterlijk in 2005 moet uitmonden in de oprichting van een

Palestijnse staat. Tot nu toe is het alleen duidelijk wat de hoofdlijnen van die 'roadmap to peace' zijn. Het voorstel onderscheidt drie fasen. Stoppen van het geweld aan beide zijden en hervormingen van de Palestijnse autoriteit behoren tot de eerste fase. Er wordt een voorlopige Palestijnse staat opgericht. De Arabische landen moeten vervolgens de contacten met Israël herstellen. In de laatste fase dient de definitieve grens van de Palestijnse staat te worden vastgesteld. De *roadmap* bevat géén oplossing voor de status van Jeruzalem en de Palestijnse eis van terugkeer van de gevluchte Palestijnen.³ Deze problemen zullen echter later wel op tafel moeten komen. Op 30 april is de nieuwe Palestijnse regering onder leiding van premier Mahmoud Abbas ingezworen; dat heeft de weg vrijgemaakt voor de bekendmaking van de details van het plan aan de beide partijen.⁴

Aan Palestijnse zijde ontstond echter direct onduidelijkheid over de positie van Abbas. Arafat toonde zich niet bereid de besprekingen aan hem over te laten, maar zwichtte uiteindelijk onder internationale druk. Abbas is namelijk zeer geliefd in het buitenland. Hij staat voor een gematigde lijn en riep eind november 2002 de Fatah, Hamas en de martelarenbrigade al-Aqsa op, hun terroristische aanslagen te staken. Abbas concludeerde dat het geweld niets had opgeleverd.

Bij de deelnemende partijen aan de huidige Israëlische regering heerst min of meer consensus over de harde aanpak van het geweld en de oplossing van het Israëlisch-Palestijns probleem. Dit standpunt wijkt echter behoorlijk af van de door de Verenigde Staten beoogde wegenkaart richting vrede.

Tijdens de eerste regering-Sharon trokken de troepen van het Israëlisch leger herhaaldelijk de Palestijnse gebieden binnen. Met tanks werden huizen onder vuur genomen, omdat Palestijnse terroristen zich daar mogelijk schuil hielden. Berucht was de inval in het voorjaar van 2002 in het vluchtelingenkamp Jenin, waar de 'terroristische infrastructuur' werd ontmanteld. De pers werd niet toegelaten. Palestijnse bronnen beweerden dat er honderden doden en gewonden waren gevallen. Na onderzoek stelde een VN-commissie vast dat er 52 Palestijnen, voornamelijk gewapende strijders, en 23 Israëlische militairen gedood waren. Gedurende de eerste weken van de oorlog in Irak viel er een verhoogde activiteit van het leger in de Palestijnse gebieden te bespeuren. Hooggeplaatste leden van Hamas en Fatah werden geliquideerd; militairen zochten naar werkplaatsen waar bommen werden gefabriceerd. Het door de nieuwe regering op gang gebracht beleid was duidelijk een continuering van dat van de eerste regering-Sharon: terwijl terroristische aanslagen aanhielden, greep het leger met harde hand in. Sharon stelde langdurige beëindiging van het Palestijns geweld als voorwaarde voor vredesbesprekingen.

Toen de details van de *roadmap* aan beide partijen bekend waren gemaakt, volgde er in mei een nieuwe golf van Palestijnse zelfmoordaanslagen en Israëlische legeracties in de Palestijnse gebieden. Na de eerste bilaterale besprekingen laaide in juni het wederzijds geweld opnieuw op.

De coalitie

De huidige Israëlische coalitie bestaat dus uit vier partijen. De leiding is in handen van de rechtse centrumpartij van premier Sharon, de *Likud*. Deze partij heeft bij de laatste verkiezingen 40 zetels in de Knesset gewonnen: het grootste aantal zetels dat deze groepering ooit heeft behaald. Likud ziet een harde aanpak van het geweld en het beëindigen van de *intifada* als dé oplossing voor vrijwel alle problemen. Op economisch gebied bepleit men een liberaal, terughoudend beleid van de overheid. De partij is zeer zionistisch georiënteerd en vindt dat immigratie van grote groepen joden noodzakelijk is om het joods karakter van de staat te waarborgen.

Shinui ('Verandering') heeft onder leiding van de mediagenieke Lapid vijftien zetels behaald, negen meer dan in 1999. Die groei heeft de partij vooral te danken aan de grote media-aandacht tijdens de campagne. Shinui is bekend geworden door haar antireligieuze standpunten, zoals invoering van een grondwet⁵ en het terugdraaien van de financiële bevoordeling van orthodoxe joden. Tevens zet de partij zich in voor maatschappelijke zaken, zoals de vele verkeersslachtoffers die in Israël jaarlijks te betreuren zijn, het milieu en de rechten van homoseksuelen.

De *Nationaal Religieuze Partij* heeft onder leiding van ex-generaal Eitam zes zetels behaald. Deze partij wil juist religieuze wetgeving invoeren namens het orthodoxe deel van de bevolking. De NRP is tegen de stichting van een Palestijnse staat en wil géén akkoorden sluiten met de Palestijnse autoriteit. De partij bepleit de bouw van een veiligheidshek om de joodse en Palestijnse bevolkingscentra te scheiden.

De *Nationale Unie* heeft bij de verkiezingen zeven zetels in de wacht gesleept. De Unie is eigenlijk een vereniging van drie kleine ultranationalistische partijtjes onder leiding van de havik Lieberman. De partij maakt zich hard voor een 'groot Israël' (inclusief de Westelijke Jordaanoever) en heeft gedwongen verhuizing van de Palestijnen voorgesteld. De Nationale Unie beschouwt de stichting van de joodse staat in Israël als een voorwaarde voor de komst van de Messias.⁶

Binnenlandse problemen

Het belangrijkste thema bij de laatste verkiezingen was niet het geweld, dat de Israëlische samenleving

nu al bijna drie jaar teistert. Religieuze wetgeving was het grote twistpunt. Israël is het enige land ter wereld dat militaire dienstplicht kent voor zowel mannen als vrouwen. Ook de duur van de dienstplicht is opvallend: twee jaar voor vrouwen en drie jaar voor mannen. Orthodoxe joden maken hiertegen bezwaar. In hun ogen behoren vrouwen een gezin te stichten en mannen te studeren in de *yeshiva* (religieuze school). Hun vrijstelling van de dienstplicht is geformaliseerd in de wet-Tal.⁷ Dit alles is een bron van ergernis voor andere, seculiere partijen.

De religieuze partijen hebben bewerkstelligd dat gezinnen met veel kinderen extra kinderbijslag krijgen. In theorie profiteren alle Israëli's hiervan, maar in de praktijk zijn het overwegend orthodoxe gezinnen die meer geld krijgen. Ook de toelagen voor studerende mannen in de *yeshiva* zijn verhoogd. De invoering van een grondwettelijk recht op het burgerlijk huwelijk blijft geblokkeerd, zodat vele seculiere joden nu nog steeds naar Cyprus moeten vliegen om daar te kunnen trouwen.

Voor het eerst in de geschiedenis van Israël neemt nu een uitgesproken seculiere partij deel aan de coalitie: Shinui. Deze partij heeft daarbij het ministerie van buitenlandse zaken opgeëist, dat jarenlang het domein is geweest van de orthodoxe partij Shas. De nieuwe minister van binnenlandse zaken, Poraz, zal zich inzetten om bevoordeling van de orthodoxe joden tegen te gaan. Hij zal hiertoe veel moeite moeten doen, want de NRP zal zeker proberen zijn voorstellen te blokkeren.

De ruzies over deze religieuze onderwerpen spelen zich af tegen het decor van een volledig ingestorte economie. Veel hotels zijn gesloten, het is doodstil in de Heilige Grafkerk, terwijl Arabische verkopers zitten te wachten op toeristen, die voor het derde achtereenvolgende jaar wegblijven. Israël's grootste exportsector, de informatietechnologie, is genadeloos getroffen door de mondiale malaise. Dit alles wordt versterkt door de kentering in de buitenlandse investeringen. Het is wrang, maar de enige sector die bloeit is de wapenindustrie. Het defensiebudget wordt dit jaar trouwens nogmaals verhoogd, met 2 miljard shekel, ongeveer 400 miljoen euro.

De economische crisis is het grootste probleem voor de regering. Alle ministeries moeten minstens 10% bezuinigen (samen twee miljard euro), de werkloosheid groeit en het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft, neemt schrikbarend toe. De huidige economische plannen van de regering voorzien overigens niet in bezuinigingen op de nederzettingen. Op 30 april, toen de regering vergaderde over het economisch noodplan, heeft de Histadrut, de grootste vakbond in het land, een algehele staking voor onbepaalde tijd afgekondigd. Het gevaar dreigt dat het sociale stelsel

wordt uitgehold en dat er over tien tot vijftien jaar geen geld meer is voor het betalen van zorg en pensioenen.⁸

Amerikaanse interventie

De oorlog in Irak is afgelopen. Het directe gevaar voor Israël, een Irakese aanval met Scud-raketten, is aan Israël voorbijgegaan. Thans ruziën Israëli'sche politici over al dan niet ontslaan van de sabbatscontroleurs en of het versneld invoeren van een economisch noodplan wel democratisch is. Dit navelstaren van Israëli'sche politici kan een grote inschattingfout blijken. De Verenigde Staten en de andere leden van het 'kwartet' beseffen terdege dat het Israëli'sch-Palestijns conflict, na Irak, het grootste obstakel is voor vrede in het Midden-Oosten.

Eind maart, op het congres van het American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), heeft minister van buitenlandse zaken Powell gesproken over de Amerikaanse plannen voor Israël en de Palestijnen. Hij verklaarde dat het nederzettingenbeleid van Israël niet spoort 'met de twee-statenvisie van president Bush'.⁹ De Britse premier Blair verkondigde: 'Israel is next', daarmee doelend op internationale interventie in het Israëli'sch-Palestijns conflict. Zijn minister van buitenlandse zaken Straw wees op het gevaar dat de Arabische wereld het westen zal verwijten met twee maten te meten. Net als Saddams Irak leeft Israël immers een aantal VN-resoluties niet na.¹⁰

De Israëli'sche politici zijn het min of meer eens over het beleid ten aanzien van de Palestijnen. De aanslagen zullen gewroken worden en de terroristische infrastructuur dient ontmanteld. De aanslagen van 11 september en de oorlog in Irak hebben voor de Israëli's bevestigd dat de Palestijnen niet te vertrouwen zijn. Pas wanneer de Palestijnen stappen hebben genomen zich te beteren en het geweld te stoppen, wil Sharon zelf ook initiatief nemen om tot een vredesakkoord te komen. De eerste fase van de *roadmap* had al in mei moeten zijn afgerond, met het beëindigen van de wederzijdse gewelddadige acties.

Maar door het aanhoudend geweld en de vele kanttekeningen die de Palestijnse en de Israëli'sche regering bij het plan hebben geplaatst, is het tijdschema nu, medio juni, al ernstig vertraagd. De Amerikaanse regering wil juist dat er snel werk wordt gemaakt van de *roadmap*. Daarom zal de Amerikaanse bemoeienis toenemen, ook na het bezoek van Bush aan de hoofdrolspelers begin juni; de regering-Bush zal de diplomatieke druk op Israël zeker verder verhogen. Interventie in de onderlinge onderhandelingen is daarbij dan ook niet uitgesloten. Voor zowel Palestijnen als Israëli's is dat op zich zelf zeer onwenselijk, want geen van beide partijen wil gedwongen worden tot door de Amerikanen gedicteerde akkoorden.

Jaarlijks ontvangt Israël ongeveer drie miljard dollar van de Amerikaanse regering, als economische en militaire hulp (de helft moet besteed worden bij de Amerikaanse wapenindustrie). Samen met Egypte, dat jaarlijks twee miljard dollar uit Washington ontvangt, is Israël goed voor de helft van de totale Amerikaanse buitenlandse hulp. Juist nu, in deze economisch zo zware tijd voor Israël, zou het gemis van een dergelijk bedrag pijnlijk gevoeld worden. Een zware diplomatieke interventie van de Amerikaanse regering zou in het uiterste geval leiden tot een serieuze dreiging met bevriezing van de financiële steun en zelfs met een vorm van economische boycot. De Verenigde Staten zijn de grootste handelspartner van Israël; premier Sharon kan het risico dus niet nemen Washington nodeloos te schofferen.

Werkelijke resultaten zullen pas worden bereikt, wanneer er bij de Palestijnen zowel als de Israëli's de wil bestaat tot een akkoord te komen. Die wil lijkt in bepaalde mate te bestaan bij de Palestijnen, die onlangs onder grote internationale druk een premier hebben benoemd. Die wil is er tot op zekere hoogte ook aan Israëlische zijde. Al begin december 2002 belege de het Instituut voor Politiek en Strategie in Herzliya een conferentie, waar Sharon in een toespraak voor het eerst de mogelijkheid opperde van de stichting van een Palestijnse staat.¹¹ Hij achtte Arafat schuldig aan het uitbreken van de *tweede intifada*, omdat deze daarmee Israël zou hebben willen dwingen tot concessies. Daarom eiste Sharon dat de Palestijnse Autoriteit zal worden hervormd. De stapsgewijze stichting van een Palestijnse staat zou dan mogelijk worden. Sharon doelde daarmee waarschijnlijk al op het Amerikaanse stappenplan. In een brief aan Shinui-leider Lapid verklaarde Sharon dat de inhoud van deze toespraak in Herzliya deel zou worden van het regeerakkoord.¹² Inmiddels heeft de tweede regering-Sharon zich, met de nodige onthoudingen, in duidelijke maar niet overweldigende meerderheid akkoord verklaard met de intentie het wegenplan als basis voor rechtstreekse onderhandelingen te aangaan. Sharon zelf durft de uitdrukking bezette gebieden nu in de mond te nemen.

Op het moment dat Israël en de Palestijnen aan de onderhandelingstafel echt moeilijke beslissingen moeten nemen en reële concessies moeten doen, zal er echter met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een crisis in de Israëlische regering ontstaan. De fundamentele politieke tegenstellingen binnen het kabinet-Sharon II en het navelstaren van de Israëlische politici naar de binnenlandse religieuze en economische problemen zullen dan hoogstwaarschijnlijk tot een breuk leiden in de coalitie. De Nationale Unie en de NRP zullen zich tegen het beleid van de regering keren en uit de coalitie stappen. Voor hen is de

stichting van een Palestijnse staat immers niet aanvaardbaar. Dan is de weg vrij voor een seculiere regering in Israël: Likud, Shinui en de Arbeidspartij. Mitzna, tot voor kort de leider van de Arbeidspartij, eiste van Sharon dat hij het vredesproces hervat, alvorens hij deel wil nemen aan een grote coalitie. Het is te verwachten dat de druk van de Amerikanen, gecombineerd met installering van een kabinet op veel bredere basis, vervolgens zal leiden tot een snellere oplossing van het Israëlisch-Palestijns conflict. Een Amerikaanse interventie zal er wellicht toe bijdragen dat de regering van Sharon vroegtijdig tot een einde komt, maar onder Amerikaanse druk zal Israël overstag gaan, de stichting van een Palestijnse staat steunen en tot een vredesregeling met de Palestijnen komen. ■

Noten

- 1 Begin mei trad Mitzna alsnog af, omdat de kritiek in de partij aanhield. Hij was bijna vijf maanden partijleider.
- 2 De leden van het kwartet zijn de Verenigde Staten, de Verenigde Naties, de Europese Unie en Rusland.
- 3 Zie voor de waarschijnlijke tekst van de *roadmap*: <http://www.imra.org.il/story.php?id=14796>, of voor een iets andere versie: <http://www.haaretzdaily.com> (met een speciale mideast roadmap link).
- 4 Abu Mazen, 'New kabinet to be sworn in', in: *Ha'aretz*, 30 april 2003.
- 5 Toen de Staat Israël in 1948 werd gesticht, eisten de religieuze partijen dat alle wetgeving gebaseerd zou worden op de *halacha*, de joodse religieuze wetgeving. De seculiere partijen wilden daarmee niet akkoord gaan, omdat dit het democratisch karakter van de staat zou schaden. Er werd uiteindelijk besloten naar Brits model géén grondwet in te voeren. Zie ook: Asher Arian, *Politics in Israel – The Second Republic*, Tel Aviv, 1985.
- 6 Leendert Wolters, *Verkiezingen in Israël - 28 januari 2003*, een CIDI-publikatie, januari 2003.
- 7 De wet is vernoemd naar het Knesset-lid dat de wet indiende.
- 8 'A critical economic program', in: *Ha'aretz*, 17 maart 2003.
- 9 'Powell to AIPAC: Israeli Settlements not part of two-state vision', in: *Ha'aretz*, 31 maart 2003.
- 10 De belangrijkste resoluties van de VN-Veiligheidsraad zijn de resoluties 242, 338, 1397.
- 11 Op <http://www.herzliyaconference.org> is de volledige tekst van de toespraak terug te vinden.
- 12 Deze brief is openbaar gemaakt en gepubliceerd op de website van *Ha'aretz*: <http://www.haaretzdaily.com>.

Over de auteur

LEENDERT WOLTERS studeert aan de Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Talen en Culturen van het Nabije Midden Oosten. Hij studeerde ook een semester aan de Tel Aviv University in Israël.

De ware aard van recent geweld in West-Afrika

JONATHAN HOLSLAG

DE ZUIDELIJKE KUSTSTROOK VAN WEST-Afrika is één van de minst stabiele regio's ter wereld. Drie landen: Liberia, Sierra Leone en Ivoorkust, blijven geteisterd door geweld. De helft van de Liberiaanse bevolking is ontheemd, terwijl na de recente opmars van de rebellen in Ivoorkust meer dan 160.000 Ivorianen hun woning zijn ontvlucht.¹ In de meeste andere staten van West-Afrika is de situatie door interne spanningen en economische malaise niet veel minder explosief.

Deze actuele conflicten zijn uitermate complex. De betrokken actoren manifesteren zich al lange tijd niet meer op het niveau van de staat. Vaak gaat het om schimmen van een nationale overheid, rebellen en schijnbaar ongeregelde privé-milities. Er wordt geplunderd, afgeperst en vermoord. Op basis van deze kenmerken is het verleidelijk de onlusten te catalogiseren onder termen als chaos en anarchie.

Robert D. Kaplan spreekt in zijn *Anarchistisch Pandemonium* onheilstaal.² In dit verslag over zijn rondreis door West-Afrika beschrijft hij de moordende sloppenwijken van Abidjan en Lagos, die ontoegankelijk zijn voor politie en leger. Hij geeft weer hoe Sierra Leone ten onder gaat aan de criminaliteit, die zich meester maakt van de 'nacht'. Kaplan ziet ook dat mensen teruggrijpen naar het animisme, gebaseerd op de irrationele macht van geesten, en beschouwt de situatie in Ivoorkust als een anarchistische implosie van crimineel geweld. Deze zogenoemde mislukte of *hybride* staten glijden dus langzaam af naar irrationaliteit en anarchie. Maar deze typering van Kaplan verdekt een zekere tekortkoming in het blootleggen van de ware aard van het recent geweld in West-Afrika.

Mijn eerste kanttekening is dat er in het discours van Kaplan nauwelijks aandacht wordt geschonken aan *externe factoren*. Het failliet van de West-Afrikaanse staten wordt hier uitsluitend verklaard door interne

Het ontstaan van geweld in West-Afrika wordt veelal toegeschreven aan het feit dat de desbetreffende landen langzaam zijn afgegleden naar irrationaliteit en anarchie. Maar ook externe factoren dienen bij de verklaring van die geweldsuitbarsting in ogenschouw te worden genomen.

oorzaken. De snel toenemende demografische druk op de beperkte welvaart en op de natuurlijke hulpbronnen staat in deze gedachtegang centraal. Het is niet mijn bedoeling dit gegeven te ontkrachten, maar de invloed van economische globalisering verdient meer aandacht. Selectieve, buitenlandse investeringen, in nagenoeg uitsluitend de primaire sector, hebben de lokale economieën uiterst kwetsbaar gemaakt. Zo is de daling van de internationale grondstoffenprijzen funest geweest voor de economische groei van Ivoorkust.

Ten tweede is de zogenoemde anarchie allesbehalve irrationeel. Voor de West-Afrikaanse landen betreft zij veeleer een maatschappelijke zoektocht naar nieuwe kansen en mogelijkheden. De elites aan het hoofd van de staat verliezen hun greep op de samenleving. Door het wegvallen van inkomstenbronnen uit de Koude-Oorlogsperiode is het immers niet langer mogelijk steun af te kopen via de supermogendheden en mede op die basis een efficiënt leger op de been te houden. Samen met armoede en overbevolking leidt dit ertoe dat de legitimiteit van de staat wordt uitgehold en maatschappelijke samenhang wordt ondermijnd. Staatshoofden, militaire bevelhebbers en stamleiders gaan op zoek naar nieuwe 'goudpotten'. Deze zoektocht leidt tot toe-eigening van stukken land die grondstoffen, zoals bauxiet, goud en diamanten, herbergen; de verwerving van controle over nauwelijks

verharde handelswegen en havens; de roof van humanitaire goederen in vluchtelingenkampen; en verlening van steekpenningen door bedrijven. Op zoek naar mogelijkheden tot benutting van economische kansen worden etnische en religieuze groepen op sleeptouw genomen, milities gevormd en kartels met bedrijven gesloten. Daarbij vormt geweld het belangrijkste instrument.

Een regio op drift

Alvorens beide kanttekeningen verder te verduidelijken presenteer ik eerst een beknopt overzicht van de belangrijkste conflicthaarden in de regio, hun elementen en hoofdrolspelers.

Senegal. Na een periode van betrekkelijke rust flakkerde vorig jaar het conflict met de separatistische rebellen in de regio Casamance opnieuw op, na een offensief van het leger. De afscheidingsbeweging MFDL, voornamelijk bestaande uit de etnische Diola, beschuldigt de regering van bewuste economische discriminatie. Gesteund door Gambia en Guinee-Bissau, voert het MFDL ook herhaaldelijk aanvallen uit tegen andere etnische groepen in de provincie.

Guinee is een soort nieuw Macedonië. In het land bevinden zich naar schatting 500.000 vluchtelingen uit Liberia en Sierra Leone. De huidige regering wankelt. Sterke man Conté lijdt aan een slopende ziekte. Economisch doet Guinee het slecht. Zo'n 26% van de bevolking heeft een inkomen van minder dan één dollar per dag. Stagnerende bauxietontginning (de belangrijkste bron van inkomsten, met 40% van de wereldreserve), stijgende brandstoffenprijzen, problemen onder de studenten en corruptie hollen de macht van het regime verder uit en veroorzaken etnische spanningen en toenemend geweld in de steden.

De afgelopen jaren vonden er op beperkte schaal aanvallen op legerbases plaats door de *Rassemblement des Forces Démocratique de Guinée* (RFDG). Deze groep, die vooral bestaat uit deserteurs, wordt waarschijnlijk in Liberia getraind. Uitspraken van de president hebben tot gruwelijke uitspattingen tegen de ontheemden uit het buitenland geleid. Burgermilities én politie maakten zich in de hoofdstad Conakry schuldig aan moord, verminking en verkrachting. De Guinese troepen worden ondersteund door de Verenigde Staten, en dit voornamelijk om economische redenen. De bauxietreserves kunnen namelijk worden benut in o.a. de vliegtuig- en automobielsector.

Liberia. Was dit land in de negentiende eeuw één van de eerste republieken in Afrika met een grondwet (die was opgesteld door hoogleraren van Harvard University), thans vormt Liberia de belangrijkste bron van onrust in zuidelijk West-Afrika. President Taylor (NPLF), die in 1997 na betwiste verkiezingen aan de

macht kwam, heeft het land opnieuw in een bloedige burgeroorlog gestort. De grootste rebellengroepering, de LURD, vooral bestaande uit etnische Mandingo's, slaagt erin steeds meer terrein te winnen; sommigen beweren zelfs al 60% van het grondgebied. Jaarlijks komen daarbij duizenden mensen om het leven, terwijl honderdduizenden vluchtelingen nog steeds in de buurlanden verblijven. Begin juni rukte de LURD op tot de voorsteden van de hoofdstad Monrovia.

Sierra Leone. Officieel is de burgeroorlog sinds de ondertekening van het vredesbestand van Lomé in mei 1999 afgelopen. President Kabbah beloofde de rebellen van RUF/SL als politieke partij te aanvaarden, met aanspraak op vier ministersposten in de regering. De VN zouden via UNOMSIL toezicht houden op de uitvoering van het bestand, maar dit vredescontingent is te zwak om een factor van betekenis te vormen.

In feite heerst er allesbehalve vrede. Fracties van het RUF voeren nog steeds aanhoudend strijd en hebben de belangrijkste diamantregio's, zoals Kono, in handen, hetgeen de staatsinkomsten aanzienlijk beperkt. De Liberiaanse overheid blijft de rebellen van wapens voorzien. In 2001 waren er nog steeds 700.000 tot 1 miljoen vluchtelingen binnen Sierra Leone, terwijl naar schatting 470.000 ontheemden in het buitenland verblijven. Zonder een krachtige stabiliseringsmacht heeft het vredesproces weinig kans van slagen.

Ivoorkust. Het staakt-het-vuren tussen de rebellen en de regering-Gbagbo van januari jl. was nog maar net ondertekend, of er braken weer nieuwe gevechten uit. Het huidige conflict is het gevolg van een mislukte staatsgreep in september 2002. De grote groep allochtone Burkinabezen en Malinezen nam het president Gbagbo bijzonder kwalijk hun kandidaat van de verkiezingen uit te sluiten. Gbagbo staat bekend om zijn agressieve houding ten opzichte van de migranten, die hij verwijt verantwoordelijk te zijn voor de slechte toestand van het land. Inmiddels is bijna de helft van het land bezet door milities, waarvan MPIGO, MPCJ en MJP de belangrijkste zijn. Opvallend is echter dat MPCJ zich nauwelijks uitlaat over 's lands politiek. Met de bezetting en plundering van belangrijke economische centra zijn dubieuze leiders, zoals Tuo Fozie en Sherif Usman, duidelijk uit op nog iets anders dan politieke erkenning.³

Ghana. Thans profiteert de Ghanese economie (sterk afhankelijk van de cacao-export) van de malaise in Ivoorkust. De economische groei schommelt al jaren rond de 4%. De presidentsverkiezingen van 2002, waarbij Kufour (NPP) zich als staatshoofd handhaafde, zijn tamelijk 'free and fair' verlopen. Toch blijven de interne welvaartsverschillen tot spanningen leiden. De chef van het noordelijke Birim-district verweet de regering vorig jaar nog verantwoordelijk te zijn voor de omvangrijke werkloosheid (zo'n

20% van de bevolking). *Grosso modo* is het door overwegend moslims bevolkte noorden van Ghana beduidend armer dan de rest van het land. In West-Gonja kwam het begin dit jaar tot een gewelddadig treffen tussen werklozen uit diverse etnische groepen.

Nigeria heeft met 120 miljoen inwoners de meest omvangrijke bevolking in Afrika. Sinds 1999 kent het land na opeenvolgende militaire dictaturen een burgerlijke regering onder leiding van president Olusegun Obasanjo. Dit jaar werd ook voor het eerst een civiel staatshoofd herkozen. Ondanks dit prille democratiseringsproces doet armoede de politieke gemoeieren hoog oplopen. Tijdens de recente verkiezingsstrijd van april beschuldigde presidentskandidaat Buhari de christen Obasanjo ervan verantwoordelijk te zijn voor de aanzienlijke economische achterstand in het overwegend islamitische noorden. Naast deze religieuze 'spagaat' omvat Nigeria ook nog eens zo'n 250 etnische gemeenschappen. Gewapende conflicten, straatgeweld en politieke afrekeningen zijn aan de orde van de dag. Daarbij zijn, naar schatting van *Human Rights Watch*, de afgelopen drie jaar zo'n 10.000 doden gevallen.⁴

Globalisering en geweld

Het ontwikkelingsstreven van de meeste West-Afrikaanse landen concentreert zich op de ontplooiing van de primaire sector. De uitvoer van landbouwgewassen, mineralen en olie zou de weg moeten bereiden voor industrialisering. Maar de realiteit is anders. Zelfs landen als Ivoorkust en Nigeria, die vrij stabiele markten kennen, slaagden er nagenoeg niet in buitenlandse investeerders aan te trekken. De industriële productie in beide landen is zelfs gedaald, zodat zij afhankelijk blijven van de export van onbewerkte goederen. Vóór het aanbreken van het geweld in Ivoorkust vertegenwoordigde cacao 33% van de export van het land. Thans bestaat de export van Nigeria voor 95% uit olie, die van Guinee voor meer dan 30% uit bauxiet. Het overgrote deel van de West-Afrikaanse bevolking is nog steeds werkzaam in de agrarische sector: in de cacao-, koffie- en rubberplantages, in zelfvoorzienende familiebedrijfjes of in de informele voedselmarkten van de steden. In de economische globalisering blijft de rol van de West-Afrikaanse landen dus allereerst gemarginaliseerd door een gebrek aan investeringen in de secundaire sector.

Het feit dat de economie berust op slechts enkele pijlers, maakt deze staten uitermate kwetsbaar. Hun inkomsten zijn immers afhankelijk van de grondstoffenprijzen op internationale beurzen in Londen en New York. Zo waren de gevolgen van de lage katoenprijzen desastreus. In de periode 1990-2000 daalde de wereldmarktprijs van katoen met de helft,⁵ waarbij

moet worden aangetekend dat de Verenigde Staten en de Europese Unie hun eigen katoenproductie fors subsidiëren. Door de dalende katoenprijzen liepen de exportinkomsten van Burkina Faso terug met 12%, die van Benin met 9% en van Mali met 8%.⁶ Honderdduizenden kleine katoentelers en plantage-arbeiders worden hierdoor rechtstreeks in hun bestaan bedreigd.

Tot enkele jaren geleden werd Ivoorkust bejubeld vanwege zijn economische vooruitgang. Onder president Boigny (1960-1993) gold Ivoorkust wat betreft uitvoering van Structurele-Aanpassingsprogramma's (SAP) als voorbeeld in Afrika. In het kader van Boigny's liberaliseringspolitiek deed hij zowat alle belangrijke overheidsbedrijven van de hand: cacaoverwerkende industrie, goudmijnen, bosontginning en hotels. Dat leidde tot veelbelovende groeicijfers en tot begin jaren '90 werden talloze arbeidskrachten uit Burkina Faso en Liberia aangetrokken, vooral in de cacaosector.

Maar thans is de situatie drastisch verslechterd. Vanaf 1996 kelderden de prijzen op de internationale grondstoffenmarkt, waaronder die van koffie en cacao. Jean Sioka, werkzaam als seizoenarbeider op een rubberplantage, kan zich alles nog goed herinneren. 'Tot vijf jaar geleden wilde geen enkele Ivoriaan het zware werk op de plantages verrichten en was men maar wat blij met de migranten. Maar sindsdien ging het bergafwaarts: er werden massaal mensen ontslagen en voorzieningen voor zieken en kinderen werden opgeheven. Vooral jonge mannen werden het slachtoffer van werkloosheid. In onze streek werd er letterlijk gevochten om werk. Vooral de Liberiaanse immigranten moesten het ontgelden. Ze werden bedreigd en afgeperst. Kleine, zelfstandige boeren konden hun leningen niet meer aflossen en moesten hun grond opgeven. Gigantische oppervlakten koffiestruiken en cacaobomen zijn aan het verkommeren.' De gevolgen zijn catastrofaal: het platteland loopt leeg, steden zwellen in razend tempo aan met een ontelbaar leger werklozen; om de arbeidskosten te beperken, worden vanuit het gehele land kinderen naar de plantages aangevoerd om er te werken: voor vier eurocent per dag.⁷

De miserabele economische toestand kan dus niet uitsluitend worden toegeschreven aan het ontbreken van *interne* stabiliteit. In sommige gevallen brengen *externe* factoren, zoals snel dalende grondstoffenprijzen en oneerlijke concurrentie, mede spanningen tot stand. Ohlsson stelt de situatie duidelijk voor: 'It is the rapid process of change resulting in a sudden fall into poverty, more than the endemic condition of poverty, which creates the potential [...] livelihood conflicts.'⁸ Recente onderzoeken bevestigen dat burgeroorlogen in Afrika inderdaad dikwijls uitbreken in perioden van economische achteruitgang. Liberia

kende aan de vooravond van het geweld een jaarlijkse economische terugval van 1,34%.⁹ Ivoorkust en Nigeria bevinden zich in eenzelfde situatie, met twee belangrijke gevolgen.

Ten eerste is de massa werklozen en de aangroeiende verpauperde stadspopulatie zeer vatbaar voor manipulatie. De *Ivorité*-politiek van Gbagbo betekende veel méér dan het de wind uit de zeilen nemen van de oppositie van presidentskandidaat Ouattara. Met valse beschuldigingen dat de migranten verantwoordelijk waren voor de slechte economische toestand, schiep Gbagbo bij de autochtone bevolking een gezamenlijke vijand. Zo wist hij voorlopig zijn eigen positie te redden, maar hij veroorzaakte daarmee een spiraal van haatcampagnes, die vorig jaar in openlijk geweld escaleerden.

Ten tweede wordt om de schaarse groeisectoren steeds heviger gevochten. Het duidelijkste voorbeeld is Nigeria. Begin dit jaar nog kwam het in de olierijke deelstaat Bayelsa tot bloedige straatgevechten tussen de etnische Ijaw en Itsekeri's. In enkele dagen tijd werden tien Itsekeri-dorpen door de Ijaw-meerderheid geplunderd en verwoest. Het conflict werd veroorzaakt doordat beide groepen, samen met de Ibo's, concurreren om de schaarse banen bij oliewinningsbedrijven als Shell en Chevron-Texaco. Het was in mei jl. ook niet de eerste keer dat olieplatforms bezet werden en kaderpersoneel gevangen werd genomen om losgeld te eisen. Tijdens de presidentsverkiezingen dit voorjaar betichtte de noordelijke kandidaat Buhari president Obasanjo ervan dat hij uitsluitend zijn eigen christelijke achterban in het zuiden van Nigeria van de olie-inkomsten liet profiteren.

Ter afronding kunnen we dus stellen dat *armoede* een belangrijke rol speelt in het ontstaan van geweld. De *welvaartsdaling* in West-Afrika is echter onlosmakelijk verbonden met de invloed van de *internationale economie*. Dit bevestigt eens te meer dat de huidige globalisering in het geval van Afrika zeker geen waarborg vormt voor ontwikkeling en stabiliteit, maar juist bijdraagt tot het imploderen van verscheidene staten.

Nieuwe orde

Bij het instorten van de staatsstructuur tracht de elite aan het hoofd van de natie, staatshoofden, regeringsleiders en militaire chefs, zich krampachtig staande te houden. Anderzijds maken rebellengroepen van de gelegenheid gebruik in ijtempo terrein te winnen. De inzet van deze conflicten is zelden of nooit ideologisch. De gewapende oppositie in Ivoorkust weet dan ook nauwelijks meer uit te brengen dan dat 'Gbagbo een dief is'. Voor geen enkele rebellenbeweging in West-Afrika heeft regeringsdeelname op dit moment

prioriteit. Het RUF in Sierra Leone houdt na het vredesakkoord de schijn op door zich te transformeren tot politieke partij. Maar in feite blijven manschappen van de 'ontbonden' milities strategische delen van het land bezetten en ontwapenen ze nauwelijks. De sterke man van het RUF, Foday Sankoh, zaait niets liever dan verdeeldheid binnen de regering. Thans is zijn belangrijkste programmapunt het zo snel mogelijk stopzetten van de VN-missie UNOMSIL.

Het aftakelen van het centrale gezag betekende in Liberia en Sierra Leone het startsignaal voor een zoektocht naar nieuwe inkomstenbronnen en voor de regering de aanleiding haar greep op een aantal strategische regio's nog te versterken. Met hun bezetting van de noordelijke helft van Ivoorkust hebben de rebellen van het MPCJ nu de controle over goudmijnen en de belangrijke handelsroutes van Burkina Faso en Mali naar de zeehavens, terwijl met hun bezetting van de westelijke grens van Ivoorkust MPJ en MPIGO de diamanthandel en een gedeelte van de veehandel met Guinee in handen hebben.

Deze herordering gaat met indoctrinatie en excessief geweldgebruik gepaard. De meeste strijdende partijen identificeren zich met etnische of religieuze groepen. Identiteitsgevoel sluit de gelederen onder de lokale bevolking en vergemakkelijkt rekrutering. In het Liberiaanse conflict worden etnische verschillen handig uitgespeeld. Taylor en zijn NPLF zochten tijdens de burgeroorlog (begin jaren '90 tot 1997) steun bij de Mano en de Gio, terwijl de opposenten van het ULIMO onder de Mende, de Mandingo's en de Krahn rekruteerden. Later kwam het binnen deze rebellenbeweging trouwens tot een splitsing, omdat twee rivaliserende oorlogsheren, Roosevelt Johnson en Alhaji Kromah, verdeeldheid zaaiden tussen de Mandingo's en de Krahn. Ook in Ivoorkust mobiliseerden de opstandige partijen duidelijk de vooral islamitische migrantengroepen uit Burkina Faso en Mali. President Gbagbo wist het omgekeerde te bewerkstelligen door de autochtone bevolking voor zich te winnen.

Binnen deze politiek-territoriale herverkaveling ontstaat een geheel nieuwe gewelddadige ordening rond de schaarse economische mogelijkheden. Kapconcessies leveren grote sommen geld op. Milities weten zich in hun onderhoud te voorzien door systematische plunderingen en afpersing. De exploitatie van grondstoffen, zoals goud en diamanten, voedt breed vertakte en clandestiene smokkelnetwerken; vluchtelingenkampen worden het doelwit van gewapende groepen; en in de steden tiert de schaduweconomie als nooit tevoren.

In Liberia heeft de houtsector een omzet van 187 miljard dollar, waarvan slechts 6,6 miljard in de staatskas belandt. Het VN-onderzoekspanel toonde aan dat het rooien van tropisch hardhout wellicht

Taylor's belangrijkste financiële inkomstenbron vormt. Zo verwierf Taylor in ruil voor concessies de helft van de aandelen in de Oriental Timber Company (OTC), het grootste kapbedrijf in Liberia.¹⁰ Dergelijke ondernemingen onderhouden ook een ononderbroken aanvoer van lichte wapens en munitie. *Global Witness* rapporteert hoe vanuit Oost-Europa en de Balkan vele tonnen aan wapentuig werden aangevoerd door schepen van OTC en *Maryland Wood Processing Company* naar de door hen beheerde havens.¹¹

Ondanks het embargo worden vanuit Sierra Leone en Liberia nog steeds grote hoeveelheden diamant getransporteerd. In het oosten van Sierra Leone houden voormalige RUF-leden de diamantregio's Kono en Bambara nog steeds bezet. De zogenoemde *youth councils* hebben er de belangrijkste mijnen in handen. Zij organiseren de winning en smokkelen met motoren de ruwe edelstenen de grens met Guinee over. Dergelijke activiteiten worden geruggesteund door de Liberiaanse autoriteiten, die de *councils* van wapens voorzien. Ze hebben daar immers alle belang bij, aangezien ook Liberiaanse ruwe diamanten door het geliede netwerk hun weg vinden en de economische sancties omzeilen.

'Meer nog dan de rebellen zijn privé-milities een bedreiging voor de vrede,' stelt *Human Rights Watch*. Privé-milities vormen zich steeds meer rond belangrijke bedrijven; op deze manier wordt voorzien in beveiliging. Maar meer nog zien ondernemingen dit als een manier om eventuele onlust onder de plaatselijke bevolking in de kiem te smoren. Houtbedrijven, bijvoorbeeld, scheppen immers maar een beperkt aantal banen. Op deze manier worden vooral jonge mannen toch bij de bedrijven betrokken. Die groep beperkt zich echter niet tot passieve bewaking. Eenmaal in het bezit van een wapen maken ze zich ook schuldig aan afpersing en roofpraktijken. Ook voormalige legerofficieren nemen steeds meer hun toevlucht tot deze bendes. Zo wordt een belangrijke OCT-militie geleid door een voormalige NPFL-kolonel, terwijl de bende van *Inland Logging Company* (ILC) onder leiding staat van generaal Cesar Cooper, die zelfs een persoonlijk gezag over steden rond Greenville vestigde.

Vluchtelingenkampen worden steeds vaker doelwit van plunderingen. Zowel het Internationale Rode Kruis als de Verenigde Naties maken gewag van systematische aanvallen op doorgangszones voor vluchtelingen in Guinee, Liberia, Sierra Leone en Ivoorkust. De belagers roven de voorraden medicijnen en voedsel om die tegen woekerwinsten op de zwarte markt te verpatsen. Ook de hulpverleners worden daarbij niet gespaard. Er zijn gevallen bekend waarbij zij hun uitrusting (zware terreinwagens, mobiele telefoons, geld) moesten afstaan of zelfs voor losgeld gegijzeld werden.

Diverse West-Afrikaanse landen vertonen al deze verschijnselen. Hetzij door open geweld, hetzij door langzame afname van de legitimiteit, geleidelijk aan verbrekken deze staten tot een soort wingewesten. De economische kansen die zich er aandienen worden gewapenderhand geclaimd of verdedigd. Er ontwikkelen zich nieuwe vormen van organisatie. In tegenstelling tot het geïmporteerde Westerse staatsmodel zijn deze organisatievormen wél aangepast aan een omgeving van armoede en concurrentie om te kunnen voorzien in de meest fundamentele behoeften.

Besluit

Het scenario van Kaplan isoleert het ontstaan van geweld in West-Afrika binnen de grenzen van de mislukte staten. Een eerste kanttekening was dat er naast deze endemische factoren eveneens rekening dient te worden gehouden met de *impact* van economische globalisering. De internationale economie destabiliseerde lokale markten en veroorzaakte bijgevolg een snelle toename van werkloosheid en armoede. Deze ontwikkeling bleek in het geval van Ivoorkust, mede door politieke wrijving, duidelijk spanningen tussen bevolkingsgroepen aan te scherpen.

Ten tweede is het onjuist de toestand af te doen als irrationeel. We moeten helaas erkennen dat ons Westers staatsmodel en onze democratie niet klakkeloos kunnen worden toegepast in een situatie van armoede en etnische fragmentatie. Verschijnselen als oorlogseconomie en militievorming maken spijtig genoeg deel uit van een noodgedwongen maatschappelijk-economisch aanpassingsproces. Elites en achterban herschikken zich rond de schaarse economische mogelijkheden. Geweld wordt in die zin naast etnische en religieuze manipulatie vaak op een wrede manier geïnstrumentaliseerd.

Deze twee conclusies dwingen ons kanttekeningen te plaatsen bij de thans gangbare analyse van geweld in de periferie. In de regio zelf vormen economische ontwikkeling en stabilisering een belangrijke voorwaarde voor het handhaven of opbouwen van vrede. In dat kader dient bijvoorbeeld verdere diversificatie van de agrarische productie ondersteund te worden. ■

Noten

- 1 *Reliefweb*, februari 2003.
- 2 R.D. Kaplan, *The Coming Anarchy. Shattering Dreams of the Post Cold War*, Random House, 2000.
- 3 Zie ook Maarten G. Barends, 'Vive la France in Ivoorkust', in: *Internationale Spectator*, mei 2003, blz. 253-255.
- 4 *Nigeria at the Crossroads: Human Rights in the Pre-election Period*, Human Rights Watch, 2003.

- 5 International Cotton Advisory Committee, 2003.
- 6 *Cultivating Poverty. The Impact of US Cotton Subsidies on Africa*, Oxfam, 2002.
- 7 UNICEF, *Situation Report 18*, 24 maart 2003.
- 8 L. Ohlsson, *Livelihood Conflicts: Linking poverty and environment as causes of conflict*, Environmental Policy Unit, 2001.
- 9 World Bank, 2001.
- 10 OTC is van oorsprong een Aziatische onderneming, die thans wordt geleid door de Nederlander Gus van Kouwenhove.
- 11 Global Witness, *The Usual Suspects*, Londen, 2003.

Over de auteur

JONATHAN HOLSLAG is lid van de werkgroep conflictpreventie en internationale veiligheid van Pax Christi, Vlaanderen.

Nieuw in de Clingendael Study reeks

Study 17

Governing Europe: The Future Role of the European Commission

Prijs: euro 12,50

door A. Michalski

This study provides an in-depth analysis of the role of the European Commission in the evolution of European integration from the beginning of the 1990s to the present day. It gives a detailed account of the Commission's position in the institutional framework and its role as manager of the European Union's policies. The study examines the twin challenge to the Commission in the form of on-going treaty reform in the context of the European Convention and changes in European governance. The study concludes that given the depth of these transformations, unfolding in parallel to an unprecedented enlargement of the Union to the East, the role of the Commission should be strengthened and its sources of legitimacy should be broadened.

Anna Michalski is a senior research fellow at the Clingendael Institute. She completed her Ph.D. thesis at the London School of Economics and Political Science in 1995. She has held research positions at the Royal Institute of International Affairs and the Centre d'Etudes et de Recherches Internationales in Paris. She worked at the European Commission's Forward Studies Unit between 1996 and 2001.

Deze Study is verkrijgbaar aan de balie van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van 12,50 euro op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Governing Europe'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605.

Jan Tinbergen en de bewuste planning van internationale economische betrekkingen

J. KOL

DE WERELD WORDT GEKARAKTERISEERD door een enorme kloof tussen de technische mogelijkheden aan de ene kant en de morele vermogens anderzijds. Het is noodzakelijk geworden een beleid te ontwerpen en tot uitvoering te brengen waarbij in de *internationale samenwerking* de urgente problemen worden aangepakt, schreef professor Tinbergen in 1962. Deze bewuste aanpak in plaats van een op zijn beloop laten is stellig een rode draad in het wetenschappelijk werk van prof. Tinbergen.¹

Dit jaar is het een eeuw geleden dan Jan Tinbergen (1903-1994) werd geboren. Hij zou zich ontwikkelen tot Nederlands' belangrijkste econoom; door zijn werk verwierf hij groot aanzien, nationaal en internationaal. Aanvankelijk zag het er echter niet naar uit dat Jan Tinbergen econoom zou worden. Hij volgde zijn belangstelling en ging natuurkunde studeren in Leiden (1921-1925). Persoonlijke ervaringen deden Tinbergen echter besluiten niet in de natuurkunde verder te gaan: 'Ik ervoer de bestaande ongelijkheid in welvaart tussen mensen als onrechtvaardig; maar men verzekerde mij dat er weinig aan te doen was, zonder een beter inzicht in het maatschappelijk leven. [...] Een paar jaar later kwam de Grote Depressie; deze versterkte mijn overtuiging dat economisch onderzoek waarschijnlijk meer waarde had dan research in de fysica.'²

In zijn lange werkzame leven heeft prof. Tinbergen zich met een groot aantal terreinen bezig gehouden: het onderzoek naar *economische dynamiek en conjunctuurschommelingen* en de beheersing daarvan, kan als eerste worden genoemd.³ In het verlengde hiervan en tevens in verband met zijn functie als eerste directeur (1945-1955) van het Centraal Planbureau (CPB) formuleerde hij de uitgangspunten en vormgeving van *economisch beleid*. Ook aan de internationale kant van het economisch beleid besteedde Tinbergen veel aandacht, vooral

Het is dit jaar een eeuw geleden dat Jan Tinbergen werd geboren. Professor Tinbergen, aan wie in 1969 de Nobelprijs voor Economie werd toegekend, heeft zich met een groot aantal onderwerpen beziggehouden. Hieronder een overzicht van de bijdragen die hij in een tijdsbestek van zo'n 35 jaar voor dit maandblad heeft geschreven.

in zijn analyse van vraagstukken van *economische integratie*. Na zijn periode bij het CPB, en geschokt door de armoede in ontwikkelingslanden, besteedde Tinbergen veel tijd aan *ontwikkelingseconomie*; bestrijding van armoede in de wereld heeft een hoge prioriteit, vond Tinbergen, zeker ook vanuit humanitair gezichtspunt. Een verwant terrein is de *inkomensverdeling*; Tinbergen onderzocht de determinanten ervan en kwam met voorstellen voor verbetering. Veel aandacht gaf hij aan het onderzoek naar de *optimale economische orde*, dat is de beste wijze waarop de economie kan worden georganiseerd, zowel nationaal als internationaal.

Op basis van zijn werk op het gebied van de economische dynamiek en conjunctuurschommelingen werd Tinbergen in 1969 de eerste Nobelprijs voor de Economie toegekend (tezamen met Ragnar Frisch).

Dit artikel is, gezien het aandachtsveld van de *Internationale Spectator*, vooral gericht op de internationale aspecten van Tinbergens werk. De keuze van de thema's is daarbij tevens bepaald door de onderwerpen die Tinbergen besprak in zijn bijdragen aan de *Internationale Spectator*; dit zijn er 14 in totaal en zij bestrijken de periode 1950-1986.

Enkele opmerkelijke bevindingen van professor Tinbergen in de *Internationale Spectator* die niet zozeer in het internationale thema passen, zijn in een

tweetal kaders weergegeven.

De eerste bijdrage van Tinbergen aan de *Internationale Spectator* verscheen in september 1950.⁴ Dit nummer was gewijd aan vraagstukken van de Europese integratie en Tinbergen besprak het tekort aan dollars, waarmee Europa worstelde. Dit tekort vloede vooral voort uit de neiging in Europa bij de wederopbouw meer te besteden dan het lopende inkomen, met een grote voorkeur voor Amerikaanse goederen. Men kan uiteraard de invoer laten teruglopen door vermindering van de activiteiten en verlaging van de levensstandaard en werkloosheid, zoals toegepast in België en Italië, maar het was natuurlijk de kunst het dollarvraagstuk op te lossen zonder de werkgelegenheid te verlagen beneden bijv. 95% van de beroepsbevolking. Daartoe was nodig dat Europa meer en met meer kwaliteit zou produceren, dat de Europese volkeren de zelfbeheersing zouden opbrengen die produktievermeerdering niet direct in haar geheel zelf te verbruiken, maar gedeeltelijk voor de export te bestemmen, en natuurlijk dat de Verenigde Staten hun markten voor Europese goederen toegankelijker zouden maken.

Voorts deed Tinbergen de aanbeveling dat de Europese producenten veel beter zouden samenwerken, bijvoorbeeld ten behoeve van verbetering van de kwaliteit, en hij herinnerde in dit verband aan het *Plan-Stikker*. De grondgedachte van dit plan was dat de verbetering der Europese prestaties zou worden verkregen door het scheppen van één Europese markt, met behoorlijke concurrentie.

Organisatie van de vrede

Professor Tinbergen heeft zich intensief beziggehouden met het analyseren van het vraagstuk van oorlog en vrede. In 1945 bepleitte hij dat internationale economische betrekkingen onderwerp van bewust beleid zouden zijn; het ontbreken van voldoende internationale samenwerking was immers een belangrijke factor geweest bij het ontstaan van de Tweede Wereldoorlog.⁵

In 1967 werd in de *Internationale Spectator* Tinbergens rede die hij uitsprak bij het in ontvangst nemen van de Erasmusprijs, gepubliceerd.⁶ Die toespraak stond in het teken van het organiseren van de vrede: 'Ik ben tot geen andere slotsom gekomen dan dat de enige organisatie van de vrede die is, waarbij een wereldregering en één mondiale gewapende macht worden aanvaard, met een eveneens aanvaarde stemprocedure over het gebruik van die gewapende macht.' 'Maar', voegde Tinbergen eraan toe, 'het is duidelijk, dat de bestaande voorkeuren van de politici, die het wereldgebeuren in hoofdzaak bepalen, met deze organisatievorm niet in overeenstemming zijn. Daarom concluderen de practici dat voor de organisa-

tie van de vrede, de directe weg is afgesloten.' Om dit toch te bereiken, zullen vier bestaande spanningshaarden moeten worden opgeruimd:

- 1 De oudste is de begeerte naar macht; de afschuwelijke schaduw van de noodzaak van macht om te regeren;
- 2 De ideologische tegenstelling tussen Oost en West over het sociale stelsel;
- 3 De tegenstelling tussen dictatuur en democratie; en
- 4 De toenemende welvaarts kloof tussen rijke en arme landen.

Ten aanzien van de machtsbegeerte onderkent Tinbergen dat deze zich niet leent voor een directe aanpak, maar slechts kan worden ingekapseld en beteugeld dank zij een sterk verbeterde wereldorde.

De Koude Oorlog tussen Oost en West en de ideologische verkettering van elkaars maatschappelijke systemen lijken thans grotendeels ten einde en als bron voor een gewapend conflict wellicht opgedroogd. De tegenstelling tussen marktwerking en planning wordt thans meer rationeel benaderd, maar nog lang niet rationeel genoeg, zoals juist zou dienen te gebeuren bij zaken als het experimenteren met privatisering en het vaststellen van vangstquota voor de visserij. Deze verheffing van het niveau van de discussie past geheel in de lijn van Tinbergens gedachtengang (zie kader 1).

Kader 1

De Taak van de Wetenschap

Er is een waaier van wetenschappen van de meest ontwikkelde, waartoe ik de natuurwetenschappen reken, tot aan de minst ontwikkelde, waaronder de jongere gebieden van de sociologie, inbegrepen de politieke wetenschap, en ook veel oudere gebieden der geesteswetenschappen. In het onderontwikkelde stadium overheersen de beschrijving, de zuivere nieuwsgierigheid en de intuïtie. In het meer ontwikkelde stadium overheersen de analyse, gecontroleerd door meting, en de daardoor mogelijke concrete toepassing, gericht op een te verwezenlijken doel. Meting maakt confrontatie van theorie en werkelijkheid mogelijk en daardoor verbetering van de theorie. Het is verheugend dat ook in de minder ontwikkelde gebieden van wetenschap het meten telkens verder doordringt en aldus het front tussen wetenschap en intuïtie verschoven wordt. Daardoor wordt het mogelijk om over een toenemend aantal onderwerpen op meer objectieve wijze van gedachten te wisselen. Overigens blijft, wat ik korthedshalve intuïtie noemde, een kostbare bron van inspiratie. Mijn opmerkingen zouden al te onvolledig zijn als ik er niet tevens aan herinnerde, dat ten dele de minder ontwikkelde wetenschappen diegene zijn, die de moeilijkste objecten hebben.

Uit: J. Tinbergen, 'Toespraak bij de uitreiking van de Erasmus-prijs', in: *Internationale Spectator*, jrg. XXI, nr 15, 1967.

Kader 2

Naar nieuwe Normen

Aan deze beschouwing van enkele belangrijke sociaal-economische waarden en van de nieuwe keuzen waarvoor wij ons geplaatst zien, dient wellicht te worden toegevoegd dat de culturele crisis waarin wij ons bevinden veel dieper gaat dan de sociaal-economische waarden aangegeven. Wij geloven dat onze beschaving haar culturele grondslag verloren heeft en een nieuwe moet vinden. De christelijke cultuur, die grotendeels bepalend was voor de waarden van vroeger, heeft, onder andere ten gevolge van de hypocrisie van élite-groepen, haar invloed verloren. Wij moeten die hypocrisie elimineren en tegelijkertijd het merendeel van de oude waarden handhaven, of liever, terugbrengen. Dit laatste is alleen mogelijk als de ongelijkheid in de inkomens, en dus in consumptie, vermindert zowel nationaal als internationaal.

Aan de ethici is de taak om een nieuwe moraal op te bouwen die zowel aanvaardbaar is voor de moderne mens als verenigbaar met onze wetenschapsexplosie.

Naar onze mening zijn de traditionele waarden zoals eerlijkheid, medegevoel, solidariteit, eenvoud, belangstelling voor werk, trouw, enz. nog steeds deugden.

Teveel vrijheid, bijvoorbeeld op seksueel gebied, is schadelijk. Teveel openbaarheid of teveel participatie eveneens, een voorbeeld is de voorbereiding van een devaluatie.

Wij moeten dus, in vele sectoren van het leven, terugkeren naar een zekere mate van discipline.

Uit: J. Tinbergen, 'Hoe dient de toekomst bestudeerd te worden?', in: *Internationale Spectator*, jrg. XXVII, nr 11, 8 juni 1972, blz. 990-1017.

De tegenstelling tussen democratie en dictatuur wordt volgens Tinbergen nogal overdreven. In het Westen is er geen sprake van volledige democratie; en er is soms behoefte aan een tijdelijke beperking ervan. En in het Oosten is er geen volledige dictatuur.

De thans toenemende welvaarts kloof tussen arme en rijke landen – het vierde spanningsveld – kan ongetwijfeld worden verkleind. Het vraagstuk van de armoede is een component in bijna alle conflicten van de laatste tijd. Het is goed te bedenken dat, als wij zouden falen dit probleem te onderkennen, wij de fout zouden herhalen die in de 19de eeuw werd gemaakt.

Bijna twintig jaar later kwam Tinbergen terug op de factoren die tot oorlog kunnen leiden.⁷ Als vijfde spanningsveld noemde hij nu het nationalisme, dat hij elders omschreef als een monster, dat waakte tegen de noodzakelijke overdracht van nationale beslissingsbevoegdheden aan supranationale organen.⁸ 'Ik meen', concludeert Tinbergen in zijn Erasmusprijs-rede, 'dat in de huidige fase van de geschiedenis heel wat van onze cultuur irrelevant is; het meest nodige is nu het

organiseren van de vrede. Ons onderzoek en handelen dient daartoe doelgericht te zijn.'

Ontwikkelingssamenwerking

In zijn bijdragen aan de *Internationale Spectator* heeft Tinbergen relatief veel aandacht gegeven aan ontwikkelingssamenwerking. Zijn aandacht voor het vraagstuk van de armoede werd intens bij een bezoek aan India in 1951.⁹ Tinbergen beschrijft hoezeer hij geschokt was door de armoede die hij zag.¹⁰ Hoewel in Nederland de hongerwinter van 1944-1945 ook honger en nood had betekend, was hier, in India, armoede de normale toestand. Deze ervaring, schrijft Tinbergen, leidde tot een verandering in zijn denken en zijn belangrijkste activiteiten. In 1955 nam Tinbergen afscheid van het Centraal Planbureau en zijn part-time hoogleraarschap bij de Nederlandsche Economische Hogeschool werd omgezet in een full-time positie, juist om bij te kunnen dragen aan de economische ontwikkeling in de arme landen, een werker-rein met de hoogste prioriteit vanuit menselijk oogpunt, vond Tinbergen.

In 1955 schreef hij op verzoek van de Wereldbank een algemene leidraad betreffende economische ontwikkeling.¹¹ Deze studie gaat over het vaststellen van realistische doelstellingen voor economische ontwikkeling en de afleiding van geschikte instrumenten voor economisch beleid. Tevens worden criteria ontwikkeld voor de economische beoordeling van overheidsinvesteringen, wordt de rol van de particuliere sector besproken en komen maatregelen aan de orde die het particuliere initiatief bevorderen.

In 1964 besprak Tinbergen in de *Internationale Spectator* een aantal nieuwere opvattingen over de hulp aan ontwikkelingslanden.¹² Hij stelde voor minder van 'hulp' te spreken en meer van 'samenwerking'; er is immers sprake van een gemeenschappelijk belang. Hij waarschuwde voor de gevolgen van de bevolkingsexplosie, die immers zoveel economische groei verzwolp. Benadrukt werd het belang van onderwijs; de opleiding van deskundigen was broodnodig voor het bereiken van economische vooruitgang in ontwikkelingslanden. Gewaarschuwd werd voor hulp die gebonden was aan leveranties vanuit het donorland; naar schatting kwamen de hulpgoederen daarvoor 20% duurder uit dan bij ongebonden hulp. Bij ontwikkelingssamenwerking ging het vooral om het creëren van produktieve werkgelegenheid in ontwikkelingslanden. Natuurlijk diende de economische groei van de ontwikkelingslanden in landbouw en industrie te worden ondersteund door afschaffing van de protectie van de desbetreffende bedrijfstakken alhier.

In 1968 besprak Tinbergen de voorbereidingen voor het door de Verenigde Naties geïnitieerde Twee-

de Ontwikkelingsdecennium (DD2, 1971-1980).¹³ Resoluties werden in herinnering geroepen en doelstellingen besproken: groei in de ontwikkelingslanden van 6-7% per jaar (uiteindelijk alleen gerealiseerd in Oost-Azië), terwijl de financiële overdrachten van de ontwikkelde landen vanaf 1972 de 1% van het bruto nationaal produkt zouden moeten hebben bereikt; daarvan zou driekwart publieke overdrachten moeten zijn; het Plancomité stelt dat deze overdrachten een hogere prioriteit hebben dan additionele uitgaven voor defensie, ruimtevaart en wegeaanleg in de welvarende landen (het uiterste cijfer bleef stikken op gemiddeld 0,35% BNP voor publieke overdrachten).

In 1984 blikte Tinbergen terug op de economische ontwikkeling van de arme landen en besprak daarbij de lessen van de jaren '60 en '70.¹⁴ De eerste les was dat de economische ontwikkeling langzamer verliep dan aanvankelijk werd gedacht. Dat na DD1 nog DD2 nodig was, illustreert dit; het cijfer 1 werd uiteraard pas later toegevoegd 'evenals bij wereldoorlogen'. De tweede les was dat naast gebrek aan fysiek kapitaal de ontwikkelingslanden ook behoefte hadden aan menselijk kapitaal, vandaar nogmaals het belang van onderwijs. De industrialisatie in ontwikkelingslanden was tegengevallen, behalve in Oost-Azië (Hongkong, Korea, Taiwan en Singapore, 'dus voor een groot deel door Chinezen'). De regeringen in ontwikkelingslanden behartigen veelal de belangen van grootgrondbezitters, zulks ten nadele van de bevordering van de landbouw en ook van de ambachtelijke activiteiten. De rijke landen schoten duidelijk te kort in het overdragen van financiële middelen. Daardoor hebben de Derde-Wereldlanden de volgende les getrokken: de noodzaak alleen op eigen kracht te vertrouwen.

Internationale Economische Orde

Voor de ontwikkeling van de arme landen was voorts een belangrijke rol weggelegd voor de handel tussen rijke en arme landen. Zulk een verdere ontwikkeling zou, wereldomvattend, worden bevorderd door een nieuwe arbeidsverdeling en een nieuwe wereldhandelsstructuur. Het nastreven van een optimale arbeidsverdeling is onderdeel van de algemene strategie tot ontwikkeling van de landen met lage inkomens.¹⁵

Ieder land zou zich moeten kunnen richten op de produktie van goederen overeenkomstig het niveau van ontwikkeling en deze ruilen met de specialisaties van andere landen. Helaas houdt de EEG door *bescherming* een aantal niet-concurrerende bedrijfstakken in stand, zoals landbouw, textiel en kleding, zulks ten nadele van de ontplooiing van ontwikkelingslanden, maar die ook de groei belemmert van bedrijfstakken 'waarin wij wel kunnen concurreren'. 'Op het punt van de protectie van onze landbouw, textiel, kle-

ding en andere sectoren', schreef Tinbergen, 'schaam ik me dan ook een burger van de EG te zijn.'

Voorts, analyseerde Tinbergen, in geval van een effectieve internationale arbeidsverdeling zullen werkers in de landbouw, textiel en kleding hier werkloos worden. Daar tegenover staat dat in de ontwikkelingslanden in deze sectoren veel *meer* werkgelegenheid zal ontstaan. Voorts komt er voor de arbeiders in de verdwijnende sectoren alhier een verbetering tot stand bij omscholing. De invoer van gelijkwaardige maar veel goedkopere produkten uit ontwikkelingslanden heeft voor onze economie immers drie gevolgen:

- 1 de consumenten sparen geld uit, dat zij nu aan andere produkten kunnen besteden;
- 2 de ontwikkelingslanden – welvarender geworden door de internationale arbeidsverdeling – kunnen nu, omgekeerd, meer bij ons kopen van onze meer hoogwaardige produkten: machines, transportmiddelen, geneesmiddelen, enz.;
- 3 in onze hoogwaardiger industrieën kunnen hogere lonen worden betaald dan in de genoemde niet-concurrerende sectoren.

In verband met de nieuwe wereldhandelsstructuur heeft het Tinbergen goed gedaan dat in 1993 (eindelijk) werd besloten tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), als vervanger van de met veel minder autoriteit toegeruste GATT, waar zulk een VN-instelling in 1948 op het laatste moment werd afgewezen.

In de *Internationale Spectator* van september 1975 deed Tinbergen verslag over de studie die hij ten behoeve van de Club van Rome had gecoördineerd en die in 1976 zou verschijnen.¹⁶ Het rapport inventariseert de mondiale problemen die een nieuwe internationale orde noodzakelijk maken: de bevolkingsgroei, armoede, bewapening, het internationale handels- en monetaire verkeer, uitputting en vervuiling, het beheer van de oceanen e.a. Voorgesteld werd een nieuwe architectuur van de internationale orde, vooral gericht op het versterken van de VN. De afdelingen binnen de VN zouden moeten worden samengevoegd om een concentratie ten gunste van de genoemde beleidsterreinen te verkrijgen; de nieuwe afdelingen van de VN zouden ook grotere bevoegdheid van ontwerp en tenuitvoerlegging van maatregelen moeten hebben, zoals bij ministeries van nationale regeringen.

Tinbergen deed de aanbeveling dat een groep van onafhankelijke deskundigen zou worden benoemd om de uitvoering van deze nieuwe architectuur te volgen en te evalueren.

Versterking van het functioneren van de VN bleef Tinbergen als zeer urgent beschouwen. Verdere concrete voorstellen werden gedaan.¹⁷ Aanbevolen werd om tot betere stemverhoudingen te komen. Net als in

Westerse democratieën, waar algemeen kiesrecht slechts geleidelijk ingang vond, zou het functioneren van de VN verbeteren als niet elk land (de Verenigde Staten en St. Vincent) één stem zou hebben, maar wanneer meer rekening zou worden gehouden met de omvang van het VN-lid, naar bevolking en economie. Net als in een normaal bestuurd land zouden de VN de beschikking moeten hebben over een Centrale Bank (het IMF), een Investeringsbank (de Wereldbank) en een ministerie van Financiën (nog op te richten), met bevoegdheid tot internationale belastingheffing, zodat de VN niet langer afhankelijk zouden zijn van bijdragen van de lidstaten.

Aan het eind van zijn leven kwam Tinbergen weer terug op het vraagstuk van oorlog en vrede. In *World Security and Equity* werd een geïntegreerde aanpak gegeven van veiligheid en gelijkheid. In concreto werd een wereldmodel gepresenteerd, waarin drie regio's werden onderscheiden: West, Oost en Zuid met – soms – enkele onderverdelingen. In dit model werden militaire uitgaven en ontwikkelingsoverdrachten endoogeen opgenomen. De modeluitkomsten werden gericht op het bereiken van een maximale waarde van een doelstellingsfunctie, waarin – naast economische groei – veiligheid en inkomensgelijkheid over de hele wereld waren opgenomen.¹⁸ De uitkomsten gaven aan dat er een overbesteding is aan bewapening, vooral in aanvalswapens, en een tekort aan ontwikkelingsoverdrachten; als hierin verandering werd gebracht, zouden hogere waarden van de doelstellingsfunctie bereikbaar zijn. In de *Internationale Spectator* had Tinbergen enkele jaren eerder reeds vastgesteld dat het voeren van oorlog een keuze inhoudt ten opzichte van andere wijzen van het beslechten van geschillen of het voorkomen ervan, met voor elke keuze een specifiek beslag op middelen. De thematiek van oorlog en vrede blijkt dus een legitiem werkterrein voor economen.¹⁹

Bij de voorstellen voor verder onderzoek wordt prioriteit gelegd bij het zoeken naar een structuur in de wereld voor besluitvorming, die de mensheid in staat zal stellen volledige veiligheid te verkrijgen en daarmee het bereiken en voortbestaan van een humane samenleving te waarborgen.

Slot en evaluatie

In dit artikel zijn vooral aan de orde gekomen de internationale aspecten van professor Tinbergens werk, waarbij zijn bijdragen aan de *Internationale Spectator* een verdere leidraad gaven.

Tinbergen constateerde²⁰: 'Wat men echter vergeet is, dat geen enkel element in onze wereldgemeenschap zo veranderd is als de internationale orde. Het zijn op dit gebied geen maatschappelijke klassen, die

structuurveranderingen tegenhouden maar de volken zelf – socialistisch of niet – evenals hun politici.'

'In overeenstemming met deze stand van zaken tracht nu een vrij groot aantal groeperingen zowel de publieke opinie als de politici te overtuigen van ideeën, die gericht zijn op de instelling van een wereldregering. Tot op heden heeft geen van deze de minste invloed gehad op het feitelijke verloop der gebeurtenissen. Deze oplossingen worden door de meest invloedrijke politici gediskwalificeerd als irreal. Op bestaande regeringen maken zij geen indruk. Dit wil niet zeggen dat deze regeringen daarom reëel zijn. Zij zijn eerder bijziend.'

'De voornaamste strekking van dit betoog is gelegen in de zakelijke constatering dat de oplossingen, waarmee het welzijn van de wereld het meest gediend is, niet door het huidige systeem kunnen worden bereikt, en dat een fundamentele hervorming van de Verenigde Naties de enige mogelijkheid biedt tot vermindering van de enorme risico's die ons bedreigen. Deze constatering is allermindst origineel, maar daarom is zij niet minder waar, noch minder dringend.'

Evaluatie. Wat betreft de *onderwerpen* – het probleem van ontwikkeling, de organisatie van de vrede, de hervorming van de VN en een betere opzet van de internationale (economische) orde in het algemeen, deze hebben – helaas – hun belang en prioriteit nog niet verloren.

Wat betreft de *aanpak* van Tinbergen, namelijk: een rationele veeleer dan een ideologische benadering, met concrete doelstellingen en instrumenten in plaats van oeverloos geklets, zoveel mogelijk kwantitatief van opzet, ook om kwalitatieve elementen een passende plaats te geven, lijkt eveneens – helaas – nog niet algemeen geaccepteerd als de aangewezen weg.

De onderliggende *overtuiging* dat internationale betrekkingen niet op hun beloop moeten worden gelaten, maar onderwerp dienen te zijn van bewust beleid, zoals dit ook geldt voor (economisch) overheidsbeleid in het algemeen, getuigt van een volwassen aanpak, die onverminderd nodig is.

Uit kader 2 blijkt dat professor Tinbergen niet schroomde *misstanden* te noemen en de oorzaken pregnant te bespreken. ■

Noten

- 1 J. Tinbergen, *Shaping the World Economy*, New York: The Twentieth Century Fund, 1962.
- 2 'J. Tinbergen, Some Work Experiences', in: T. Dalenius e.a. (red.), *Scientists at Work*, Uppsala, 1970.
- 3 J. Tinbergen, 'Recollections of professional experiences', in: *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, jrg. 131, 1979, blz. 331-360.
- 4 J. Tinbergen, 'Het evenwicht in de Dollarbalans', in: *Internationale Spectator*, jrg. IV, No. 17, 6 september 1950.

- 5 J. Tinbergen, *International Co-operation*, Amsterdam: North-Holland, 1945.
- 6 *Internationale Spectator*, jrg. XXI, No. 15, 1967, blz. 1241-1251.
- 7 J. Tinbergen, 'Convergentie en Conflict', in: *Internationale Spectator*, jrg. XXXIX, februari 1985.
- 8 J. Tinbergen, 'Enkele ervaringen', in: *ESB*, 13 april 1983.
- 9 In 1945 had Tinbergen al de noodzaak van ontwikkelingshulp besproken (*ESB*, 1 augustus 1945).
- 10 J. Tinbergen, 'Development Cooperation as a Learning Process', in: G.M. Meier & D. Seers (red.), *Pioneers in Development*, New York: Oxford University Press, 1984, blz. 315-331.
- 11 J. Tinbergen, *The Design of Development*, Baltimore: World Bank, 1958. Publikatie van deze studie werd drie jaar opgehouden, vermoedelijk vanwege de aanbevelingen over de rol van de publieke sector bij economische ontwikkeling (zie Tinbergen, a.w. noot 10).
- 12 J. Tinbergen, 'Nieuwere opvattingen over de hulp aan ontwikkelingslanden', in: *Internationale Spectator*, jrg. XVIII, nr. 1, 1964, blz. 20-24.
- 13 J. Tinbergen, 'De voorbereiding van DD2 sedert de Algemene Vergadering van 1968', in: *Internationale Spectator*, jrg. XXIII, nr. 15, 1969, blz. 1389-1397.
- 14 J. Tinbergen, 'Ontwikkelingstheorie- en Praktijk: de lessen van de jaren zestig en zeventig. Het economische aspect', in: *Internationale Spectator*, jrg. XXXVIII, nr. 6, 1984, blz. 316-318. Uitgebreider kwamen deze onderwerpen aan de orde in het tezelfdertijd verschenen artikel van Tinbergen (zie a.w. noot 10).
- 15 *Internationale Spectator*, 22 juni 1974.
- 16 J. Tinbergen (coord.), *Reshaping the International Order; A Report to the Club of Rome*, New York: Dutton & Co, 1976.
- 17 J. Tinbergen, *Revitalizing the United Nations*, Santa Barbara (Cal.): Nuclear Age Foundation, 1987.
- 18 J. Tinbergen, *World Security and Equity*, Aldershot: Edward Elgar, 1990.
- 19 J. Tinbergen, 'Vredes- en economische politiek', in: *Internationale Spectator*, jrg. XL, februari 1986.
- 20 *Internationale Spectator*, jrg. XXVII, nr 11, 8 juni 1972, blz. 990-1017.

Over de auteur

DR J. KOL is verbonden aan het Erasmus Centre for Economic Integration Studies van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hij was student en onderzoeksassistent van Tinbergen. Van zijn hand verscheen dit jaar *Jan Tinbergen: The Centennial Volume*.

Clingendael Research Paper

Decision-making by the Security Council: Terrorist acts which threaten international peace and security, 1989-2003. A survey of resolutions

By: Dick A. Leurdijk and
Stella I.M.L. Beernink

In the aftermath of the terror attacks on the United States on 11 September 2001, the issue of terrorism and counter-terrorism has been put in the forefront of the international political agenda. In the context of an evolving international cooperation, the United Nations, among others, played an active role, both in reinvigorating the right to self-defence and in taking new initiatives, such as the adoption of Security Council Resolution 1373, in September 2001.

This survey, however, shows that the fight against international terrorism was already an issue within the UN long before the events of '9/11', both in terms of the existence of a number of international conventions and protocols, and the earlier involvement of the Security Council in responding to international terror acts, including its identification of such acts as a threat to international peace and security.

Dick A. Leurdijk is a senior research fellow at the Department of Research at the Clingendael Institute; **Stella I.M.L. Beernink** was a trainee at the Clingendael Institute and Dick A. Leurdijk's assistant.

Dit Clingendael Research Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag, o.v.v. 'Terrorist acts'.

Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl

Vrijheid, vrouwen, kennis: wat is er mis met het Midden-Oosten?

DIDIER SEROO

ZOWEL DE AMERIKAANSE ARABIST Bernard Lewis als Arabische intellectuelen hadden geen Osama bin Laden of Saddam Hoessein nodig om te beseffen dat er iets grondig mis is in het Midden-Oosten. Opvallend genoeg zijn ze het niet alleen eens over het probleem, maar ook over de oplossing.

Bladert men door het recente ontwikkelingsrapport van de Verenigde Naties over de Arabische wereld, dan is er maar één conclusie mogelijk: aan het begin van de eenentwintigste eeuw staan de 22 lidstaten van de Arabische Liga er beroerd voor. Niet alleen economisch, maar ook politiek en cultureel. Zo is het gezamenlijk bruto nationaal product (BNP) van de 280 miljoen Arabieren in 1999 kleiner dan dat van Spanje (531,2 tegenover 595,5 miljard dollar). En hoewel democratie en mensenrechten in Arabische grondwetten zijn vastgelegd, worden ze vaak met voeten getreden. Ook cultureel houdt het niet over. Zo vertaalt de Arabische wereld jaarlijks 330 boeken, een vijfde van wat in Griekenland wordt vertaald. Het totale aantal vertaalde boeken sinds kalief Maa'moun – die leefde in de negende eeuw – bedraagt ongeveer honderd-duizend, bijna het jaarlijkse gemid-

delde van Spanje. Vijfenzestig miljoen Arabische volwassenen zijn analfabeet, van wie tweederde vrouwen. Tien miljoen Arabische kinderen gaan niet naar school, voor het merendeel meisjes. Slechts 0,6% van de Arabieren surft op internet, nog minder dan Afrikanen.

Het is maar goed dat het *Arab Human Development Report 2002* werd opgesteld door een comité van Arabische intellectuelen. Westerse waarnemers die zich vóór 11 september 2001 hardop afvroegen wat er toch was misgegaan in het Midden-Oosten, kregen meer dan eens de volle laag.¹ Ze waren bij voorbaat verdacht, politiek incorrect of erger. Bernard Lewis, emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Princeton, heeft dat risico op de koop toe genomen. In zijn puntige maar generaliserende boek *What went wrong?* draait de Amerikaanse arabist niet om de hete brij heen, maar stelt hij de hamvraag: hoe konden de rollen van de Arabische en Westerse wereld in de loop der tijd honderdtachtig graden draaien? Want terwijl het verdeelde Europa nog op de tast door de donkere middeleeuwen doolde, was de islamitische wereld de grootse militaire macht op aarde,

Bernard Lewis: The crisis of islam, holy war and unholy terror.

Londen: Weidenfeld & Nicolson, 2003; € 24,70; ISBN: 0-2976-4548-X (Vertaling verscheen bij uitgeverij Het Spectrum onder de titel *De crisis van de Islam-Jihad en de wortels van de woede*; ISBN 90-274-8451-1; € 16,95)

Bernard Lewis: Wat is er misgegaan? De betrekkingen tussen het Westen en het Midden-Oosten.

Amsterdam: De Arbeiderspers, Amsterdam, 2002; € 17,95; ISBN: 90-295-2811-7

Arab Human Development Report 2002 Creating opportunities for future generations.

United Nations Development Programme UNDP, ISBN: 9211261473

Voor informatie: www.un.org/Publications, www.undp.org

was zij de belangrijkste economische speler ter wereld en had zij ongeken- de hoogten bereikt op het gebied van kunsten en wetenschap. In *The crisis of islam* concentreert Lewis zich op de mislukte modernisering van de moslimwereld in de twintigste eeuw, uitmondend in de gewelddadige confrontaties van vandaag de dag.

Volgens Lewis werd het in het Midden-Oosten in de loop van de vorige eeuw overduidelijk dat er iets grondig fout was gegaan. Degenen die wilden hervormen, concentreerden zich op drie gebieden: het leger, de economie en de politiek. Maar de resultaten waren teleurstellend: 'Het streven naar overwinningen door middel van gemoderniseerde legers leverde een serie ontluiserende nederlagen op. Het streven naar welvaart door middel van ontwikkeling leverde in een aantal landen verarmde en door corruptie verziekte economieën op, die keer op keer steun uit het buitenland nodig hadden; andere landen brachten het tot een ongezonde afhankelijkheid van een enkele grondstof: fossiele brandstoffen. Het ergste is het politieke resul-

taat. Het streven naar vrijheid heeft een aantal armzalige tirannieën opgeleverd, van traditionele autocratieën tot dictaturen nieuwe stijl, die alleen modern zijn in hun methoden van onderdrukking en indoctrinatie.'

Wie heeft ons dit aangedaan, zo begon menig Arabier zich af te vragen. Aanvankelijk leverde dit een keur aan buitenlandse boosdoeners op. Lange tijd deden de Mongoolse horden dienst als zondebok. Die zouden de verwoesting van de moslimmacht op hun geweten hebben. Maar dat was niet in overeenstemming met het feit dat een aantal van de grootste culturele prestaties juist dateerde van ná de Mongoolse invallen. Toen ook de Turks-Ottomaanse overheersing niet bleek te voldoen als zondebok, was het 'westers imperialisme' aan de beurt. Maar de Brits-Franse heerschappij was van relatief korte duur en zij is inmiddels al een halve eeuw voorbij. De neergang van het Midden-Oosten had al lange tijd voor hun komst ingezet en ging na hun vertrek onverminderd door. De poging de schuld bij de Verenigde Staten te leggen, overtuigt volgens Lewis evenmin. Net als de Mongoolse invallen en het Brits-Frans bestuur was de Amerikaanse invloed geen oorzaak maar een gevolg van de zwakte van de staten in het Midden-Oosten.

Het is gemakkelijk de schuld van tegenslag te zoeken in het buitenland, maar slimmer om het antwoord te vinden in het binnenland, aldus Lewis. De vraag 'wat hebben we zelf verkeerd gedaan?' is dan ook zowel islamisten als modernisten gaan bezighouden. Islamisten houden vol dat men is afgeweken van de authentieke islam, waardoor men zijn voormalige superioriteit is kwijtgeraakt. Modernisten staan daar lijnrecht tegenover en zien de oorzaak van dit verlies niet in het afwijken van de oorspronkelijke islam, maar juist in het vasthouden aan de oude gewoonten en vooral aan inflexibiliteit en alomtegenwoordigheid van de islamitische geestelijkheid (die vol-

gens hen verantwoordelijk is voor het voortbestaan van geloofsovertuigingen en gewoonten die wellicht duizend jaar geleden creatief en progressief waren, maar nu niet meer). De sinds jaar en dag bestaande scheiding van kerk en staat in de christelijke wereld en de vorming van burgermaatschappijen die door seculiere in plaats van religieuze wetten worden bestuurd, lagen volgens modernisten ten grondslag aan de opkomst van het Westen.

Lewis steekt zijn eigen mening niet onder stoelen of banken: 'Voor een westerse waarnemer, geschoold in de theorie en praktijk van de westerse vrijheid, is het precies het gebrek aan vrijheid dat aan de basis ligt van veel problemen in de moslimwereld – een geest die niet vrij is van dwang en indoctrinatie om vragen te stellen, onderzoek te doen en zijn mening te geven, een economie die niet vrij is van corruptie en slecht management, dat alom aanwezig is, vrouwen die niet vrij zijn van mannelijke onderdrukking, en burgers die niet vrij zijn van tirannie. Maar de weg naar democratie is lang en moeilijk, zoals de ervaring in het Westen heeft geleerd, en hij is bezaaid met valkuilen en obstakels.' Daarmee sluit Lewis aan bij de opvatting van de bij het rapport betrokken Arabische intellectuelen. Die zien als belangrijkste tekorten: gebrek aan vrijheid, kennis en het onvertaaltbare *empowerment of women*.

In tegenstelling tot de boeken van Lewis staat het *Arab Human Development Report 2002* boordevol suggesties voor concrete actie. Zo heeft de Arabische wereld volgens de opstellers een en ander in te halen wat betreft vrijheid, aangezien de mondiale democratiseringsgolf van de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw grotendeels aan haar voorbij is gespoeld. Daarom moet worden ingezet op de hervorming van instituties door verbetering van politieke vertegenwoordiging, de capaciteit van het ambtenarenappa-

raat en het rechtssysteem. Ook zouden het maatschappelijk middenveld en de vrijheid van meningsuiting moeten worden aangemoedigd. Om de kenniskloof te overbruggen dient te worden geïnvesteerd in een hervormd onderwijssysteem, in *Research & Development* en in het verlagen van de toegangskosten voor internet. Ook op vrouwengebied valt volgens de opstellers nog aardig wat werk te verzetten. Al was het maar omdat de Arabische wereld de twijfelachtige eer toekomt na Afrika het laagst te scoren wat betreft arbeidsdeelname en parlementaire vertegenwoordiging van vrouwen (3,5% van alle parlementszetels). Daarom moet niet alleen hun politieke en arbeidsdeelname worden gewaarborgd, maar dient er ook op te worden toegezien dat ze toegang krijgen tot ICT. Bovendien moet de feminisering van werkloosheid worden tegengegaan.

Daarmee leveren de Arabische intellectuelen een keurig modernistische ontwikkelingsagenda af. Maar tegelijk lopen ze met een grote boog heen om de islam, die toch meer is dan een religie, omdat deze godsdienst vanaf de dag van Mohamed tot op de dag van vandaag ook raakt aan politiek en overheid. Dit in tegenstelling tot het Westen. De vraag blijft dan ook of gelovigen zich niet links en rechts gepasseerd voelen en of er geen mogelijkheden zijn de islam op een of andere manier bij deze agenda te betrekken (zo wordt nu voor Irak wel voorgesteld om leden van de clerus zitting te laten nemen in het Hogerhuis als vertegenwoordiger van hun geloofs-gemeenschappen, vooropgesteld dat ze het seculiere karakter van de grondwet onderschrijven).² Al was het maar omdat de sjaria in alle Arabische landen een rol speelt waar het gaat om familie zaken en erfeniskwesties. Voorlopig blijft de Arabische wereld immers een religieuzere gemeenschap vormen dan het Westen. Dat is ook niet zo vreemd, het ontvlechten van kerk en staat kostte de christelijke wereld tenslotte ook

eeuwen (bloedvergieten).

Voor zover ze dat al niet doen, zouden Europese donoren en de Verenigde Staten een handje kunnen helpen bij verwezenlijking van de ontwikkelingsagenda. Maar belangrijker is het dat ze alles op alles zetten om Israëli's en Palestijnen op de *roadmap* richting vrede te krijgen en te houden. Want Israël's bezetting van Arabisch land vormt wellicht het belangrijkste politieke obstakel voor ontwikkeling en veiligheid in de regio. Vrede in het Midden-Oosten zou Arabieren niet alleen verlossen van een collectief trauma, maar ook van de neiging zelfkritiek uit de weg te gaan. Bovendien slaat het autoritaire regimes het motief uit handen om bevolkingen aan het lijntje te houden en te investeren in militaire uitgaven in plaats van in burger- en politieke rechten (zo was in 2000 in zeven Arabische landen de noodtoestand van kracht, die onder meer de vrijheid van meningsuiting beknotten). Zeker na de Amerikaanse aanval op Irak past een dergelijk streven, al was het maar om de anti-Amerikaanse en anti-westerse stemming tegen te gaan.

Bernard Lewis heeft in *The crisis of islam* de neiging de betekenis van het Palestijnse probleem te relativeren als hij stelt dat dit 'zeker heeft geleid tot grote en groeiende boos-

heid, van tijd tot tijd aangewakkerd door de politiek en acties van Israëli'se regeringen of partijen. Maar zou het nu werkelijk de voornaamste oorzaak zijn van de antiwesterse stemming, zoals sommigen beweren?' Natuurlijk spelen ook factoren als de steun van het democratische Westen voor autoritaire Arabische regimes – bijvoorbeeld de Amerikaanse en Franse steun in de jaren tachtig voor Irak als tegenwicht van Iran - een rol. Maar als je bedenkt waar de *Nakba*, het verlies van Palestina in 1948, in de loop der jaren toe heeft geleid - revoluties in de jaren veertig en vijftig, ruzies in de Arabische wereld over de vraag hoe om te gaan met Israël, conflicten als de Libanese burgeroorlog van 1975-1990 en de Jordaanse burgeroorlog van 1970 en 1971 - dan mag deze vraag best met ja worden beantwoord (althans wat betreft het gematigde deel van de Arabische bevolking). Al was het maar omdat Israël zonder de onvoorwaardelijke steun van Amerika niet had en niet zal kunnen overleven.

Hoe het ook zij, de tijd zal leren of Arabische landen als Irak tot democratieën gebombardeerd kunnen worden. Wat zullen de Amerikanen bijvoorbeeld doen als daar na de eerste vrije verkiezingen islamisten de dienst gaan uitmaken, nu

seculiere ismen niet hebben gebracht waarop werd gehoopt? Wellicht is het illustratief Algerije in herinnering te roepen: daar won in 1991 het *Front Islamique du Salut* de eerste verkiezingsronde, in 1992 gevolgd door een staatsgreep van het leger, dat geen zin meer had in een tweede ronde en een meedogenloze dictatuur vestigde (behalve duizenden 'verdwijningen' en gemartelden schatte *Amnesty International* het totaal aantal doden van het Algerijnse conflict op ruim honderdduizend). Met steun van Washington, Parijs en andere westerse hoofdsteden, stelt Lewis. Inderdaad, de weg naar democratie is lang en moeilijk en bezaaid met valkuilen en obstakels, zoals hij ons verzekert in het boek met de meer dan toepasselijke titel *What went wrong?*

Noten

- 1 Zie o.a. Hans H.J. Labohm, 'Arabisch reveil?', in: *Internationale Spectator*, november 2002, blz. 560-564.
- 2 Zie Adee Dawisha & Karen Dawisha, 'How to build a democratic Iraq', in: *Foreign Affairs*, mei/juni 2003, blz. 46.

Over de auteur

DRS DIDIER SERO studeerde contemporaine geschiedenis; hij is oud-hoofdredacteur van het maandblad *Internationale Samenwerking*.

Zoektocht naar vrede

STELLA BEERNINK

Terroristische aanslagen op het World Trade Center, fragiele vrede in Afghanistan, spanningen in Kashmir, bomexplosies in Riad en Kaïro, zelfmoordaanslagen in Tsjetsjenië, kindsoldaten in Afrika, zorgwekkende toestand in Congo: een aaneenschakeling van ellende die vrijwel dagelijks onze huiskamers binnenkomt. De vraag rijst of dergelijke uitingen van geweld niet voorkómen hadden kunnen worden. Dit brengt ons meteen op het jonge vakgebied van conflictpreventie, dat zijn adole-

Paul van Tongeren, Hans van de Veen, Juliette Verhoeven (red.): *Searching for Peace in Europe and Eurasia. An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*.

Londen: Lynne Rienner Publishers, 2002; xvi + 829 blz.; £ 21.50; ISBN: 1-58826-079-8

Paul van Tongeren, Hans van de Veen, Juliette Verhoeven (red.): *Searching for Peace in Central and South Asia. An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*.

Londen: Lynne Rienner Publishers, 2002; xvi + 661 blz.; £ 20.95; ISBN: 1-58826-072-0

centie bereikt lijkt te hebben, hetgeen onder andere aanbod komt in het omvangrijke *Searching for Peace*-pro-

gramma van de Nederlandse organisatie European Centre for Conflict Prevention (ECCP).

Het ECCP werd in 1997 opgericht en bestaat uit een netwerk van meer dan 150 organisaties die werkzaam zijn op het gebied van preventie en oplossing van conflicten. In 1999 ging het ECCP van start met een project om een overzicht te geven van de inspanningen voor conflictpreventie en *peacebuilding* en de gebieden waar deze begrippen toepassing vinden.

Na het einde van de Koude Oorlog maakte de internationale gemeenschap kennis met een ander soort oorlog dan de conventionele oorlog tussen (twee of meer) staten. Steeds vaker vonden conflicten plaats binnen een staat, met alle ernstige gevolgen voor de burgerbevolking van dien. Vanwege de ernst van deze zogenaamde 'nieuwe' conflicten besefte men wel degelijk dat hiertegen actie ondernemen moest worden. Aangezien militaire interventie in brandweertermen vaak niets meer of minder leek op te leveren dan een zogeheten 'na-blus-effect', werd langzaam maar zeker duidelijk dat het voorkomen van conflicten niet alleen beter en goedkoper is, maar mogelijk ook effectiever zal zijn. Zodoende gingen allerlei instanties zich bezighouden met conflictpreventie en *peacebuilding* en het zoeken naar een vreedzame opbouw van een land na een conflict.

Het ECCP wil de hiaten vullen in de informatie, communicatie en coördinatie die zijn ontstaan in het werkveld van conflictpreventie en *peacebuilding* om zo de kennis en toepassing van beide vakgebieden bij elkaar te brengen. Het eerste deel uit de *Overview*-serie, *Searching for Peace in Africa*, werd gevolgd door *Searching for Peace in Europe and Eurasia* en door *Searching for Peace in Central and South Asia*. Het ECCP gaat hiermee door met zijn regionale projecten die beogen een bijdrage te leveren aan een vreedzame overgang

van gewelddadige conflicten naar stabiliteit en zo mogelijk verzoening. Komende titels zullen Zuid-oost-Azië en Oost-Azië, het Midden-Oosten en Noord-Afrika en Latijns-Amerika en het Caribisch gebied behandelen.

Alvorens de inhoud van beide boeken nader te bespreken, lijkt het zinvol summier in te gaan op wat conflictpreventie en *peacebuilding* inhouden. Conflictpreventie is een zogeheten 'paraplubegrip', dat een breed scala aan activiteiten omvat, met als gezamenlijk doel het bestrijden van oorlogen. Termen als *early warning*, ontwikkelingshulp, stille diplomatie, bemiddeling en onderhandeling, *good offices* en het stimuleren van lokale vredesorganisaties vallen onder deze paraplu.

Conflictpreventie is een hoopvol nieuw aandachtsveld voor wetenschapslieden en onderzoekers, dat zich al in de jaren vijftig en zestig begon te ontwikkelen als reactie op de dreiging van kernwapens. Maar de miljoenen doden die in de 'nieuwe oorlogen' in de jaren negentig te betreuren vielen, hebben geleid tot opleving van dit vakgebied. Sinds het begin van de jaren negentig houden diverse internationale organisaties, zoals de OVSE, de VN, de EU, en NGO's en onderzoeksinstituten, zich bezig met onderzoek naar het vroegtijdig signaleren en voorkomen van conflicten. Ook *peacebuilding*, het opbouwen van vrede na een conflict, is uitermate belangrijk om te voorkomen dat een betrokken land of regio weer terugvalt in het oorspronkelijk conflict. Het betreft dan een poging de structurele en culturele tegenstellingen die aan de wortel liggen van een conflict, te overwinnen en een proces van *peacemaking* en *peacekeeping* mogelijk te maken.

Het ECCP heeft met zijn programma *Searching for Peace* getracht een helder en duidelijk overzicht en infrastructuur te geven van de activiteiten van diverse organisaties op het gebied van conflictpreventie. De

boekwerken bieden volgens de redacteuren een unieke combinatie van achtergrondinformatie, gedetailleerde omschrijvingen van lopende activiteiten en beoordelingen van toekomstperspectieven voor conflictpreventie en *peacebuilding*. Het ECCP heeft met dit programma lokale en internationale NGO's, onderzoekers, academici, donororganisaties, beleidsmedewerkers en media bij elkaar gebracht om een beter netwerk en coördinatie op te zetten.

Beide boeken geven een overzicht van conflictpreventie- en *peacebuilding*-activiteiten in diverse landen en regio's waar deze zijn toegepast. De boeken bestaan uit drie delen. Het eerste deel is samengesteld uit artikelen en beschrijft hoe bestaande conflicten in de desbetreffende regio beter begrepen kunnen worden. Zo wordt in *Europa and Eurasia* gesproken over de rol van de OVSE en de EU, hoe deze organisaties te werk gaan en hoe dit wellicht nog beter kan. Zo wordt aangegeven dat de OVSE 80% van haar budget kwijt is aan *peacebuilding*-activiteiten in Kroatië, Bosnië en Herzegovina, en Kosovo. Dan volgen aanbevelingen hoe de OVSE meer aan conflictpreventie kan doen.

Maar ook de geschiedenis van een bepaalde regio, de situatie van minderheden, de soorten van conflict of de lessen die getrokken kunnen worden na een decennium van *peacebuilding* en conflictpreventie worden nader belicht. Zelfs West-Europa ontkomt er niet aan: het gaat dan om problemen zoals opkomend extreem rechts en xenofobisch populisme. Beleidsadviezen om te komen tot oplossingen worden evenmin vergeten, bijvoorbeeld het advies van de *International Crisis Group* over de Balkan.

Eén van die adviezen is dat de internationale gemeenschap en de lokale actoren de moed moeten durven tonen te komen tot een duidelijke eindstatus voor de diverse gebieden en landen. Zo zou voor Kosovo een 'voorwaardelijke onafhankelijk-

heid' onderzocht moeten worden. De onduidelijkheid die thans bestaat over de uiteindelijke status van het gebied, maakt de wederopbouw van die regio er niet stabiel op.

Het tweede deel van de boeken bestaat uit *conflict surveys*, die een beknopte en heldere analyse geven van de activiteiten in een bepaald conflictgebied. Conflicten van het Spaanse Baskenland, de Balkan tot aan de situatie rond Nagorno Karabach worden besproken door experts. In *Searching for Peace in Central and South Asia* passeren zo onder meer Afghanistan, Kashmir, Nepal en Pakistan de revue.

Iedere survey bestaat weer uit diverse onderdelen. Eerst volgt een inleiding over het desbetreffend gebied en zijn geschiedenis en hoe het conflict is ontstaan. Dan volgt een analyse van het feitelijk conflict en hoe de situatie is aangepakt. *Multi-track*-diplomatie, toekomstperspectieven en aanbevelingen sluiten iedere survey af. Deze *conflict surveys* zijn ook te vinden op de website van het ECCP: www.conflict-prevention.net; ze worden waar nodig aangevuld.

Voor al *Searching for Peace in Central and South Asia* komt op een tijdstip dat er grote behoefte bestaat het fenomeen van islamitische en religieuze strijd beter te begrijpen. Een aantal hoofdstukken gaat in op de religieuze spanningen tussen

diverse bevolkingsgroepen in bepaalde regio's. De aanslagen van 11 september 2001 op het World Trade Center hebben grote invloed gehad op bijna iedere regio in de wereld; ook Centraal- en Zuid-Azië ontkomen niet aan de gevolgen, zoals de spanningen tussen India en Pakistan om Kashmir aantonen. Na de aanslagen van '9/11' is het besef gegroeid dat de achtergronden of voedingsbodem van conflicten begrepen moeten worden, zodat ze in de toekomst wellicht voorkomen kunnen worden.

In Afghanistan is de internationale gemeenschap doende met het opbouwen van een maatschappij die meer dan twintig jaar oorlog en conflict heeft gekend. *Peacebuilding* in Afghanistan (of welk ander gebied na een conflict) zal een lange en moeizame exercitie worden; dit toont aan dat conflictpreventie zeker een beter en goedkoper middel geweest had kunnen zijn. De uiteindelijke voorwaarde voor vestiging van vrede in Afghanistan zal een robuuste en aanhoudende internationale steun op regionaal niveau moeten zijn. Maar die lange termijn van vrede opbouwen is juist datgene waar de internationale gemeenschap snel 'moe' van wordt en op den duur van wegloopt.

Het laatste deel in de *Searching for Peace*-reeks bestaat uit een lijst van honderden organisaties die zich

bezighouden met conflictpreventie en *peacebuilding* in de desbetreffende gebieden. Van elke organisatie wordt een korte omschrijving gegeven, alsmede contactgegevens. Het doel van het ECCP – bestaande informatie over deze vakgebieden bijeenbrengen en een brug bouwen tussen onderzoekers, geleerden, beleidsmedewerkers, media en de donorgemeenschap – is in ieder geval een stap dichterbij gekomen. Het *Searching for Peace*-programma en de hier besproken boekwerken bieden een voortreffelijk overzicht van de activiteiten van conflictpreventie en *peacebuilding*.

Kashmir onafhankelijk zonder bloedvergieten, vrede tussen de Hamas en Lendus in Congo, Atjeh al tien jaar een stabiel vakantieoord, Midden-Oostenconflict opgelost en de Russische president verwelkomt zijn Tsjetsjeense collega. Helaas berusten deze beelden niet op de werkelijkheid. Wellicht kunnen ze ooit werkelijkheid worden, mits de lessen van conflictpreventie en *peacebuilding*, zoals onder andere bijeengebracht in het *Searching for Peace*-programma, worden overgenomen en toegepast.

STELLA BEERNINK studeerde Europees recht aan de Universiteit van Kent in Canterbury en internationaal recht aan King's College in Londen. Zij was in 2002-2003 verbonden aan de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael.

Nieuw licht op Soekarno, grondvester van Indonesië

JOOP DE JONG

DE AUSTRALISCHE HISTORICUS BOB Hering heeft in de afgelopen decennia faam verworven als auteur van verscheidene beknopte feitelijke studies over voormannen van de Indonesische nationalistische beweging in de koloniale periode, de partijen die zij

vertegenwoordigden en hun volgers en tegenstrevers: gouvernementsambtenaren, zoals de legendarische Olke van der Plas en Kiewiet de Jonge. Een lange tijd ten onrechte vergeten figuur als Tham-

Bob Hering: Soekarno, founding father of Indonesia.

Leiden: KITLV Press, 2002; 450 blz.; € 30,= ; ISBN: 90-6718-191-9

L. de Jong: The collapse of a colonial society. The Dutch in Indonesia during the Second World War.

Leiden: KITLV Press, 2002; 400 blz.; € 25,= ; ISBN: 90-6718-203-6

rin kwam bij hem voor het voetlicht. Vooral voor de persoon van Soekarno ontwikkelde hij een bijna levens-

lange fascinatie. Hij bracht dat niet alleen via allerlei studies tot uitdrukking, maar ook door het opbouwen van een rijke collectie foto's. In 2002 werden deze door hem verzameld onder de titel *Soekarno. Architect of a nation 1901-1970*.

Het was baanbrekend onderzoek. Nogal wat internationale Indonesië-onderzoekers verzuimden in het verleden de overvloedige Nederlandse bronnen te raadplegen. Soms kwam het omdat zij van het bestaan niet wisten, vaak ook door een *dédain* voor de Nederlandse kant van de medaille, die per definitie als 'koloniaal' werd afgedaan; dikwijls ook omdat zij geen Nederlands beheersten. Het was een tendens in de internationale wetenschap die na het uitkomen van de rijke bronnenpublicaties van het Historisch Genootschap over het Indië-beleid 1900-1942 steeds onhoudbaar werd. Hering veronachtzaamde de Nederlandse bronnen echter niet. Zijn spitwerk was des te origineler, omdat hij daarbij ook het Nederlandse koloniale beleid tegenover dit nationalisme trachtte te schetsen en niet volstond met goedkope, ideologisch bepaalde doodoeners. In dit soort gedetailleerd, minutieus feitelijk onderzoek gebaseerd op oorspronkelijk archief- en documentatiemateriaal en uitgebreide interviews lag en ligt Herings kracht. Dat Hering al dit door hem verzamelde materiaal nog eens zou willen gebruiken en uitbreiden tot een alomvattend boek over zijn favoriete onderzoeksobject, Soekarno, is niet meer dan logisch.

Wat is de winst van *Soekarno. Founding father of Indonesia 1901-1945* in vergelijking met eerdere biografieën van de man die een hoofdrol speelde in het definitief einde van Nederlands koloniaal imperium in Zuidoost-Azië, Nederlands bestaan als grote mogendheid in Aziatische context en zelfs elke staatkundige presentie in Azië? De voortdurende vraag voor makers van biografieën is of zij de directe con-

text waarin hun hoofdrolspelers opereren alleen in grote trekken moeten weergeven, vooral met de bedoeling handel en wandel van de persoon duidelijk te maken (de methode-Fasseur), of gedetailleerder en hun personage vooral als actor in een bredere context moeten weergeven. In het geval van Soekarno heeft zich vooral de laatste traditie ontwikkeld. Over de persoon krijgen we minder te weten. Het pluspunt van Hering is dat hij daarmee breekt en een poging doet de man en zijn directe context met elkaar te verbinden. De opkomst van Soekarno in zijn jaren van politieke vorming op de middelbare school in Soerabaja en de Technische Hogeschool in Bandoeng, het snel rijzen van zijn ster eind jaren twintig, het succes van de door hem opgerichte Partai Nasional Indonesia, zijn arrestatie en vrijlating in 1931, zijn hernieuwd activisme via zijn nieuwe partij de Partindo, zijn nieuwe arrestatie en verbanning, zijn jaren van verbanning in Flores en Benkoelen, Hering beschrijft het zeer precies. Er is een nauwgezette weergave van contacten, politieke invloeden en er zijn gedetailleerde schetsen van activiteiten, procesverslagen, redevoeringen (o.a. het befaamde *Indonesia klaagt aan*). Kortom, een stortvloed van allerlei tot dusverre grotendeels onbekende details.

Jammer is alleen dat hij de lijn vervolgens niet naar de jaren van de Japanse bezetting doortrekt en daar volstaat met een klassieke, zij het uitvoerige schets van die periode. Soekarno komt er maar mondjesmaat in voor. Juist over deze periode verscheen overigens onlangs een Engelse vertaling van dr. L. de Jongs *Koninkrijk*, maar dat handelt - in tegenstelling tot het origineel met zijn vrij unieke geïntegreerde aanpak - curieus genoeg niet over het nationalisme en Soekarno noch over de lotgevallen van de Indonesische bevolking, maar uitsluitend over de ondergang van de Nederlandse koloniale gemeenschap. De bedoeling was dan ook het wel en wee van de

Nederlandse slachtoffers van de Japanse bezetting onder de aandacht van een internationaal publiek te brengen. Het boek vloeide immers voort uit een Japans-Nederlands samenwerkingsproject over dit onderwerp.

Maar terug naar Hering. Vooral het materiaal over Soekarno's beginperiode is razend interessant. Er is hier veel nieuws. In de klassieke biografieën ligt de klemtoon sterk op de relatie met Tjokroaminoto, de oprichter van de *Sarekat Islam*. Per slot verbleef Soekarno in het kosthuis van Tjokro. Volgens de wetenschappelijke *adat* is de invloed van de *Sarekat Islam* en via de SI van de radicale Indisch Sociaal Democratische Vereniging, met onder meer Sneevliet en Baars, dominant. Deze relaties zijn evident, maar Hering geeft weer dat ook allerlei andere contacten en personen (met een prominente rol voor Soekarno's Nederlandse leraren) de hoofdpersoon beïnvloedden. Zo was Soekarno in zijn jeugd actief lid van *Jong Java*. Zo was er de relatie met een man als Douwes Dekker, de achterneef van Multatuli en oprichter van de Indische Partij. Hering vermeldt dat Soekarno zelf de grootst mogelijke betekenis aan deze nationalist van het eerste uur toekende en 'DD' zelfs beschouwde als de vader van het Indonesische nationalisme.

Er is echter iets vreemds. *Jong Java* en DD zijn evidente invloeden die een nieuw licht werpen op Soekarno's handel en wandel. Maar Hering doet er niets mee. Hij houdt strak en stijf vast aan het klassieke paradigma. Hij durft niet de logische consequenties uit zijn vondsten te trekken. Waarom? Uit angst de gevestigde paden te verlaten, een nogal veel voorkomend verschijnsel in de historische wereld?

Het is jammer. De vondsten zijn zo prachtig! Neem bijvoorbeeld, klein maar fijn, de invloed van de *Opera Stamboel* op Soekarno als redenaar (terwijl altijd tot treurens toe Soekarno als Javaan wordt

beklemtoond), of de theosofische beweging, die komend uit de Indische wereld, een grote invloed had, niet alleen op de Javaanse vorstehuizen en *bupati's* maar ook op de proto-nationalistische beweging. Het versterkt mijn eigen these dat het opkomende Indonesische nationalisme mede moet worden gesitueerd tegen de achtergrond van de Indische gemengde samenleving van die jaren. Hering stipt het aan, maar werkt het niet uit. De *Stamboel*, theosofen en de 'Indische' Douwes Dekker en zijn partij moeten echter een enorme invloed hebben uitgeoefend op het gedachtengoed van de eerste nationalisten, zeker op Soekarno.

Is Herings poging tot een samenvattend werk gelukt? Het antwoord is gemengd. De reconstructies die Hering maakt, zijn uitermate belangrijk, maar het blijven detailverhalen. De discussies die Hering voert, zijn kleine feitendiscussies, uitermate belangrijk voor zijn detailreconstructies, maar niet voor de grote lijn. De grote greep ontbreekt en daardoor ook de situering van Soekarno en de nationalistische partijen die hij leidde in het brede debat over het Indonesische nationalisme. Wat is de origine van de nationalistische beweging en welke invloeden speelden daar? Wat waren de kracht en de zwakheid van die

beweging? Hoe moeten we de lange tijd 'vergeten' jaren dertig situeren, toen veel topleiders gearresteerd en verbannen waren en de zogenaamde coöperatiepartijen de nationalistische vlag voeren. En vooral hoe moeten we de persoon Soekarno in dit hele veld plaatsen?

Het wordt niet duidelijk. Herings kracht: de minutieuze feitelijke reconstructie voorval voor voorval, wordt niet aangevuld door de grote lijn. We waden door manshoge golven, worden telkens opgetild en neergezet, maar we hebben geen idee waar we uiteindelijk uitkomen. Een toelichtend voorwoord ontbreekt en het boek eindigt abrupt.

Daar staat echter veel winst tegenover. Ondanks de brokkelige aanpak en het gebrek aan een *bird's eye view* deed Hering de afgelopen decennia tijdens zijn talloze interviews en uitgebreide veldtochten door de Nederlandse archieven (de Indonesische ontbreken vreemd genoeg, maar de Indonesische regering heeft een langdurige reputatie als het gaat om het weigeren van onderzoekers) gouden vondsten, die nu handzaam bijeen zijn gebracht. Ik som er een aantal op: de al gemenoreerde persoonlijke invloeden; de directe rommelige achtergrond van Soekarno's eerste arrestatie; de 'ampun'-brieven, waarbij een volledig gedemoraliseerde Soekarno van-

uit de gevangenis in 1932 zijn diensten aanbood aan het gouvernement; de schetsen van zijn feitelijke politieke activiteiten; en de directe reacties van Nederlandse kant daarop. Dat belangrijke boeken, als die van Robert van Niel (de Indonesische elite), Pieter Drooglever (koloniaal beleid en publieke opinie), Pieter Korver (islam) en Joop de Jong (overzichtswerk), alsmede standaardwerken over de dekolonisatie op zijn literatuurlijst ontbreken, nemen we dan maar voor lief.

Soekarno. Founding father of Indonesia is al met al geen gemakkelijk leesbaar, sappig boek geworden. Eigenschappen die de publicatie van tegenvoeter Lambert Giebels – ondanks de vele gaten en een sterk neerlandocentrisme (zie de bespreking door Jaap de Moor in de *Internationale Spectator* van augustus 2000, blz. 402-404) wél bezit. Het grote lezerspubliek komt daardoor niet aan zijn trekken. De wetenschapsman, vind ik, echter in ruime mate. Dit boek is goud voor toekomstig onderzoek.

JOOP DE JONG werkte jarenlang voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Van zijn hand verschenen onder meer *Diplomatie of strijd*. Het Nederlandse beleid en de Indonesische Revolutie (Amsterdam, 1988) en *De waaier van het fortuin*. De Nederlanders in Azië en de Indonesische archipel 1595-1950 (Den Haag, 1998).

Mark G. Rolls: The 'Arms Dynamic' in South-East Asia During the Second Cold War.

*Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2002; x + 210 blz.; £ 42,50
ISBN 0-7546-15464*

In deze studie gaat Rolls – tegen de achtergrond van de staat van anarchie in de wereld en de zich steeds verder ontwikkelende wapentechnologie – nader in op de factoren die bijdroegen tot de wapenaankopen van een aantal Zuidoost-Aziatische staten in de periode 1979-1989. Het gaat dan om Birma, Indonesië, Maleisië, Singapore, Thailand en Vietnam – een keuze die de auteur in de inleiding verantwoordt – en het betreft de volgende categorieën wapens: 'tanks, armoured fighting and support vehicles; heavy artillery; "guided" missiles and launchers; combat aircraft; transport aircraft; training and reconnaissance aircraft; combat helicopters; transport and training helicopters; submarine; warships, support ships and a miscellaneous category (including anti-aircraft guns)'. De factoren ('pressures') die bijdroegen aan deze acquisitie worden geanalyseerd: belangrijk zijn opvattingen over externe bedreigingen; de eisen die defensiebeleid en strategie stellen; factoren die betrekking hebben op de interne veiligheid; de technologische stand van zaken; en de rol van mogelijkheden van buiten de regio. Wat dit laatste betreft bleken de standaarden van technologische vooruitgang, gehanteerd door landen als de Sovjetunie en de Verenigde Staten, richtinggevend. Een van de conclusies is dat in de jaren '70 bovengenoemde staten (nieuwe) conventionele wapens begonnen aan te schaffen als reactie op uiteenlopende stimulansen van zowel binnenlandse als externe aard. Daartoe behoorden onder meer de terugtrekking van Britse en Amerikaanse troepen uit de regio en de communistische overnames in Indo-China. Er was sprake van een algemene

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg (*F.v.d.B.*). Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door mw drs Stella Beer-nink (*S.B.*), het afgelopen jaar verbonden aan de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael; dr Jacco Pekelder (*J.P.*), coördinator onderzoek en stuurgroepen van het Duitsland Instituut Amsterdam; en Fenna van den Burg.

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

'aanschafcyclus', die in werking trad in het begin van de jaren '70, toen veel Derde-Wereldlanden ertoe overgingen verouderde wapens te vervangen. De verschaffing van 'sophisticated weapons to the Middle East' had een 'demonstratief effect' op landen in andere regio's. In feite weerspiegelde de wapendynamiek tijdens de onderzochte periode een 'accelerated maintenance'. 'By the end of the Second Cold War, therefore, the dynamic had established a new military status quo at a higher level of armament.' (blz. 147) In een bijlage treft men een overzicht aan van de acquisities. (*F.v.d.B.*)

Göran Hydén, Michael Leslie and Folu F. Ogundimu (red.): Media and Democracy in Africa.
New Brunswick (New Jersey): Transaction Publishers, 2002; ix + 260 blz.; ISBN 91-7106-495-8

Deze bundel van het Nordiska Afrikainstitutet te Uppsala in Zweden behandelt de invloed van media op het proces van democratisering in Sub-Sahara Afrika. Een zeer gevarieerd gebied, met geweldige verschillen wat betreft de stand van zaken met betrekking tot de massamedia. Zo is er in Zuid-Afrika sprake van een technisch geavanceerde situatie, terwijl in andere landen van deze regio radio en televisie nog maar net hun plaats in de samenleving beginnen in te nemen. Hoewel de positie van de media vaak nog precar is, zij vaak bloot staan aan

bedreigingen en restricties en allerlei obstakels op hun weg vinden, neemt hun invloed toe. De essays zijn geschreven in een theoretische context; er wordt onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde 'eerste' en 'tweede' democratiseringsgolf. De eerste vond plaats toen de nationalistische leiders strenden voor de onafhankelijkheid van hun land en 'democratie' een integraal onderdeel was van hun agenda. Deze golf ebde weg na de onafhankelijkheid, onder-vond soms een terugslag, maar kreeg in de jaren negentig een nieuwe impuls: de tweede democratiseringsgolf. Toen vonden ontwikkeling en verspreiding plaats van de nieuwe informatietechnieken. Dit was aanleiding voor een apart essay, 'Internet en Democratisering', waarin de gevallen-Zuid-Afrika en -Zambia uitvoerig worden behandeld. De auteur concludeert voorzichtig dat, mits er aandacht wordt geschonken aan trainingsfaciliteiten en mits de democratiseringtendens zich verder doorzet, Internet en World Wide Web (ook in overig Afrika) een grotere rol kunnen gaan spelen. Aparte hoofdstukken zijn gewijd aan de invloed van mediarapportages over Afrika in de Verenigde Staten en aan alternatieve communicatiemethoden. Men kan daarbij denken aan het gebruik van 'small media', zoals 'graffiti, flyers, underground cassettes, Internet listservs, slogans, jokes and rumors', teneinde 'alternatieve communicatiesferen' te creëren, speciaal gericht op het uitdagen van de

staatsautoriteit (blz. 177). In een slothoofdstuk wordt duidelijk gemaakt dat naast de politiek, economie, techniek en cultuur, de media slechts een van de factoren vormen die invloed uitoefenen op maatschappelijke ontwikkeling. Ze zijn slechts een deel 'of the solution to the emerging ethos of democracy and democratization in sub-Saharan Africa' (blz. 236). Hydén en Leslie zijn verbonden aan de Universiteit van Florida; Ogundimu aan de Michigan State University. (F.v.d.B.)

Greg Mills: Poverty to Prosperity, Globalisation, Good Governance and African Recovery.

Kaapstad: Tafelberg Publishers i.s.m. The South African Institute of International Affairs & the Sir Ernest Oppenheimer Trust, 2002; 275 blz.; ISBN 0-624-04179-4

Afrikanen zijn armer dan dertig jaar geleden en – als het armste continent ter wereld – Afrika staat voor enorme uitdagingen. Een complex van factoren speelt daarbij een rol: de 'globalisering' die steeds meer technische eisen stelt; de zwakke relatie tussen de Afrikaanse regeringen en de multilaterale intergouvernementele instellingen op wereldniveau; het onvermogen passende hervormingen te ontwikkelen en uit te voeren; en onvoldoende regionale integratie van markten en mensen. Verder is er sprake van regionale veiligheidsproblemen en de disfunctionele aard van vele Afrikaanse staten, met als gevolg onvoldoende structurele capaciteit. De auteur (directeur van het Zuidafrikaanse Instituut voor Internationale Betrekkingen) combineert twee benaderingen bij zijn gedetailleerde analyse van de 'interrelated challenges of poverty, global marginalisation, instability and economic decay' waarmee de Afrikaanse landen worden geconfronteerd: de structuralistische en de kwalitatieve of voluntaristische benadering (zie blz. 52

e.v.). Hij ondersteunt zijn analyse met economisch-statistische gegevens en talloze, aan de huidige praktijk ontleende voorbeelden. Behalve de diverse aspecten en gevolgen van globalisering en de huidige condities waaronder de Afrikaanse staten opereren, worden ook de 'lessen' behandeld die voortvloeien uit de wijze waarop de Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen de zaken aanpakten. Ook wordt de internationale hulpverlening doorgelicht en komen de relaties tot, en de rol van, diverse internationale organisaties aan bod. De belangrijkste les die kan worden getrokken uit de ontwikkeling van Azië – wil een duurzame economische groei gewaarborgd zijn – is de noodzaak 'to develop systems, institutions and practices of accountability and governance within a democratic framework'. En de bevordering van de daartoe geschikte standaarden, waarden en praktijken dient het resultaat te zijn van een gezamenlijke inspanning van externe organisaties, lokale en internationale NGO's en, vooral, van het zakenleven en regeringen (zie blz. 148/9). In een slothoofdstuk zet de auteur een tiental eisen uiteen waaraan moet worden voldaan wil de huidige armoede kunnen worden omgezet in een ontwikkeling in de richting van grotere welvaart. Hij eindigt overigens wel met een waarschuwing: 'The bottom line is simply that there are no quick fixes.' (F.v.d.B.)

Chandré Gould & Peter Folb, edited by Robert Berol: Project Coast: Apartheid's Chemical and Biological Warfare Programme.

Genève: UNIDIR, 2002; xiv + 297 blz.; ISBN: 92-9045-144-0

Frédéric Schütz et al.: The Scope and Implications of a Tracing Mechanism for Small Arms and Light Weapons.

Genève: UNIDIR, 2003; xiii + 224 blz.; ISBN: 92-9045-147-5

Susan Willet (red.): Participatory Monitoring of Humanitarian Mine Actions: Giving Voice to Citizens of Nicaragua, Mozambique and Cambodia.

Genève: UNIDIR, 2003; xiii + 107 blz.; ISBN: 92-9045-146-7

Het betreft hier drie publikaties van het United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), een intergouvernementele organisatie binnen de VN te Genève, die onderzoek verricht op het terrein van be- en ontwapening. In de eerste studie (ondernomen in samenwerking met het Centre for Conflict Resolution, Kaapstad) wordt handel en wandel van het chemische- en biologische wapensprogramma in Zuid-Afrika in de periode 1981-1995 nagegaan. Het betrof een zwaar geheim programma, dat werd gestart ondanks het feit dat Zuid-Afrika in 1972 partij was geworden bij de Biologische Wapen Conventie. Hoewel veel relevante documenten met betrekking tot dit programma zijn verdwenen, werd veel duidelijk tijdens de ondervraging van brigadier dr. Wouter Basson, hoofd van het programma, tijdens de zittingen van de Waarheids- en Verzoeningscommissie en van het Zuid-Afrikaanse Hooggerechtshof, waar Basson terecht stond op verdenking van onder meer drugshandel en moord (waarvan hij in 2002 werd vrijgesproken). Het project *Coast* leert ons, aldus het voorwoord, 'hoe een paar mensen, met politieke en financiële steun en bij ontstentenis van financiële controle, een moreel en ethisch kader en civiele procedures, hun gang konden gaan bij de productie van chemische en biologische agentia bedoeld voor het uitmoorden van burgers en het bedreigen van hele gemeenschappen'.

In het tweede onderzoek (dat in samenwerking met *Small Arms Survey*, Genève, tot stand kwam) wordt in een aantal essays het probleem

van de proliferatie van, en de handel in, kleine en lichte wapens (SALWs) behandeld. Een en ander kan slechts worden bestreden als effectieve traceringsmethoden op basis van een adequaat merken en registreren van SALWs voorhanden zijn. Tevens dienen er bepaalde structuren en instituties te zijn ontwikkeld en is internationale samenwerking van overheden en industrie nodig: de belangrijkste obstakels bij de opsporing van SALWs zijn eerder van politieke dan van technische aard. Het is van belang dat vooral ontwikkelingslanden (een zwakke schakel) hun systemen van 'marking and recordkeeping' verbeteren. In een slothoofdstuk worden de internationale mechanismen van tracering van SALWs op een rijtje gezet. Die zijn nog bij lange na nog niet toereikend om alle wapens, ammunitie en explosieven te kunnen traceren. (F.v.d.B.)

Mark van den Wijngaert & Herman De Prins: Oost tegen West, Noord tegen Zuid. De Wereldgeschiedenis vanaf 1950.
Antwerpen/Amersfoort: Garant, derde herziene druk 2002; 263 blz.; € 19,50
ISBN: 90-441-1347-X

Dit boek is een aangevulde en bijgewerkte versie van het werk dat in 1995 verscheen onder de titel *Van Koude Oorlog tot Nieuwe Wereldorde, Hedendaagse Wereldgeschiedenis*. Aangezien de Nieuwe Wereldorde een utopie is, hebben de auteurs wellicht gekozen voor een nieuwe titel. Van de Oost-tegen-West-betrekkingen naar de relaties tussen Noord tegen Zuid.

Het boek schetst de evolutie van de wereld van de jaren vijftig tot en met de gebeurtenissen van begin 2002. De halve eeuw wereldgeschiedenis wordt in drie tijdsblokken verdeeld: de volle Koude Oorlog van 1950 tot 1973, de toenadering tussen Oost en West van 1973 tot 1991 en tot slot de wereld na het verdwijnen van het Oostblok en de Sovjet-

unie van 1991 tot en met 2002. Centraal staat de vraag welke krachten de internationale politiek bepaalden en welke middelen daarbij werden ingezet. De auteurs De Prins en Van den Wijngaert, respectievelijk een journalist gespecialiseerd in buitenlandse politiek en een hoogleraar Hedendaagse Geschiedenis aan de Katholieke Universiteit Brussel, hebben zich bewust tot de krachtlijnen en de structurele veranderingen van de wereldpolitiek beperkt. Bij de eerste twee tijdsblokken tot aan 1991 wordt nagegaan hoe de bipolarisatie van de wereld gedurende veertig jaar voor een relatief evenwicht in de wereldpolitiek zorgde. Vervolgens wordt de bewapeningswedloop besproken, die de wereld decennia lang in de ban hield. Ook de dekolonisatie en het ontstaan van de Derde Wereld ontbreken niet, evenmin als de economische machtsverhoudingen. Door het verdelen van de geschiedenis in deze vier thema's is het een zeer duidelijk overzicht van het verleden geworden. Het laatste tijdsblok behandelt de recente geschiedenis van de wereld. Na de euforie van begin jaren negentig – vandaar de term Nieuwe Wereldorde – kwam de internationale politiek in de ban van etnische, culturele en religieuze conflicten, wat tot chaos en onzekerheid leidde. Onder de titel 'Naar een Unipolaire Wereld' behandelt het laatste hoofdstuk de nieuwe brandhaarden, de verbroekeling van Joegoslavië, de VN-acties in Afrika, de economische crisis in Azië, de uitbreiding van de Europese Unie tot aan de herschikking van de internationale betrekkingen. Uiteraard eindigt het boek met de meest recente gebeurtenissen in het Midden-Oosten en de aanslagen op het World Trade Center en de gevolgen daarvan. Volgens de auteurs wil Amerika nu de Oost-West-tenstellingen van weleer doen vergeten door de strijd tegen het internationale terrorisme aan te gaan. Duidelijk is dat alleen de Verenigde Staten

nog over de militaire slagkracht beschikken om op wereldschaal te kunnen ingrijpen. Derhalve domineert Amerika politiek en militair het internationaal toneel. (S.B.)

Yvan Vanden Berghe: Der Kalte Krieg 1917-1991, aus dem Niederländischen übersetzt von Martine Westerman, mit einem Vorwort von Wilfried Loth.
Leipzig: Leipziger Universitätsverlag GmbH, 2002; 413 blz.; € 29,-
ISBN: 3-935693-81-8

Tegelijk met de vierde, herziene (en hertitelde) uitgave van Yvan Vanden Berghe's standaardwerk over de Koude Oorlog (zie voor een recensie: *Internationale Spectator*, april 2003, blz. 205-206) is een Duitse vertaling verschenen. Het is een goed verzorgd boek, rijkelijk met foto's en kaarten geïllustreerd en in tegenstelling tot de Nederlandse editie zelfs in een harde kaft gebonden. Het is goed dat het werk nu ook voor een internationaal publiek toegankelijk is geworden, want zijn beschrijving en interpretatie zijn prikkelend en zetten aan tot discussie. Hoewel hij in zijn relaas ook studies betreft uit de zogeheten *New Cold War History*, de Koude Oorlogsgeschiedschrijving sinds 1990, blijft Vanden Berghe toch sterk vasthouden aan oudere tradities. Al met al past de Antwerpse hoogleraar in de diplomatieke geschiedenis vooral bij het postrevisionisme, de stroming die zich concentreert op de wederzijdse misverstanden en misvattingen die de felheid en lange duur van het Oost-Westconflict bepaalden (en ook op het binnenlands misbruik van de strijd). Soms is hij daarbij werkelijk te positief over de bedoelingen en de ideologie van de sovjettop. Zo benadrukt hij de terughoudendheid van Stalin na de oorlog te zeer: op de lange termijn koerste de rode maarschalk wel degelijk naar communistische overheersing van het Europese vasteland. En Chroesj-

tsjovs 'vreedzame coëxistentie' had een onmiskenbare antiliberaal ideologische lading. Bovendien was ze geen beletsel voor waagstukken zoals de Tweede Berlijnse Crisis, uitmondend in de bouw van de Muur, en de Cubaanse raketten crisis. Daar-

bij was iets meer empathie met de westerse politici die, in antwoord op de uitdaging van het communisme en zijn militaire kracht, wellicht overhaast 'eieren voor hun geld' kozen, gepast geweest. Toch is Vanden Berghes boek lezenswaard en

nuttig, al was het maar omdat hij de lezer volop gelegenheid biedt zijn eigen positie nog eens te overdenken. (J.P)

AANKONDIGING

Dit jaar viert het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' haar twintigste verjaardag. Om deze gebeurtenis luister bij te zetten is – voor de eerste keer – een Engelstalige bundel samengesteld die een staalkaart biedt van het onderzoek dat op het Instituut wordt verricht.

De bundel, onder redactie van Alfred van Staden, Jan Rood en Hans Labohm, die in het najaar bij van Gorcum zal verschijnen, is getiteld:

Cannons and Canons Clingendael Views of Global and Regional Politics

An overview of international relations on the occasion of the twentieth anniversary of the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'

Peter van Ham

argues that the American Bush administration has used '9/11' to bring about a 'conservative revolution' in international politics. The US returns to classical power-based Realpolitik and has little use for international institutions, and little patience with international law. His article considers the implications which the emerging *Pax Americana* has for the EU and the process of European integration in particular. The author elaborates on two points: First, American unilateralism may well result in the disuse and/or disintegration of existing international institutions. Second, Washington seems to have come to the conclusion that a strong European security and defence policy under Franco-German leadership will not be in its own interests. The US is therefore disinclined to support further political European integration, thereby possibly slowing down the European political project in the near future.

Yvan Vanden Berghe

takes the recent apparent political estrangement between the United States and the Gang of Three France, Germany and China on the eve of the military intervention in Iraq as a point of departure to make an educated guess with respect to possible geopolitical rearrangements in Eurasia for a medium long period. Big continental EU member states like France and Germany may resent the U.S. posture as a virtual EU member and gang up with Russia. However, in the end China may play a complicating role as a superpower in waiting.

Bart Tromp

deals with the policy objective and phenomenon of *Pax Americana* in historical perspective. According to world-system analysis, as developed by Immanuel Wallerstein and others, competition in the interstate system has in its 500-year existence led three times to the emergence of a hegemonic power after a period of worldwide wars: the Dutch Republic after the Thirty Years War, Great Britain after the wars of the French Revolution, and the USA after the world wars of the 20th century. A hegemonic power tries to institutionalize a world order beneficial to its own interests, which is a context of peace and stability. The first American attempt to organize such a *Pax Americana*, that by president Wilson after World War I, misfired because it went against the American political traditions of unilateralism and exceptionalism. But the second one, after World War II, was successful and led to a plethora of multilateral organisations and regimes, dominated by the USA, from the United Nations to NATO, from IMF and World Bank to the Bretton Woods agreements and GATT (now WTO). The success of this multilateral world order, however, tended to undermine over time the paramount position of the USA. When in the early nineteen seventies the USA was no longer able to sustain the international monetary regime

it had created in 1944, it gave up its multilateral approach and opted for a unilateral monetary policy taking into account only its own interest. It was still powerful enough to get its way, but it was nevertheless a policy based on its weakened position. The unilateralist course on politico-strategic matters the Bush Jr administration has taken, in a sharp turn from the bipartisan consensus after 1945, can be explained in the same terms as that by president Nixon thirty years earlier on the international monetary system. Both mark the decline of the *Pax Americana*.

Jaap de Wilde

argues that U.S. foreign policy has been remarkably consistent over the past two hundred years. This may shed new light on the mutual misunderstandings across the Atlantic about the motives behind U.S. policy. Since the nineteenth century, U.S. foreign policy is increasingly dominated by fear for great power competition, trust in unilateralism, regional and imperial projection of national interests, international policing, and use of international law as an instrument of power, not binding to the USA. John Mearsheimer's theory of 'Offensive Realism' provides an accurate academic legitimisation of this practice. Despite Mearsheimer's criticism on present U.S. policies, they are likely to continue, at the risk that the New American Century may be short-lived.

Rob de Wijk

argues that current Dutch foreign policy is unsuitably adjusted to deal with the contemporary geopolitical reality; the main reasons being the American shift in strategic perspective and the European integration process. The United States has shifted its security-priority away from Europe and is tuning its international position to fit the unipolar world. In a parallel dynamic, European integration is denying the effective use of foreign policy instruments to member states. This situation has significant implications for Dutch foreign and security policy which has traditionally been geared towards the Atlantic relationship. A recalibration of *checks and balances* in the system of international relations is required. This rearrangement would involve the European Union in the creation of a strategic partnership with the United States in a new variant on conventional counterbalancing.

Bob de Graaff

tries to stimulate debate on the question whether the international role of the Netherlands has grown or decli-

ned during the twentieth century. He asserts that the Netherlands' membership of international and transnational organizations after the Second World War enhanced rather than diminished the country's room for manoeuvring. To a certain extent, Dutch post-war foreign policy did not differ from the Netherlands' pre-war neutrality. However, membership of larger organizations did enable Dutch governments to speak with a louder voice in international politics than before, counting on the possibility to hide behind the broad backs of more powerful countries if necessary. However, such an attitude carries the risk of moral entrapment, as was shown in the Srebrenica case. Furthermore, due to the enlargement of the EU and the renationalization of security policies following the end of the Cold War the Netherlands is forced to make critical choices as to its international loyalties between Washington/London, Berlin and Paris. A choice for Washington may at present be at odds with enhancing the rule of international law, to which the Dutch government is constitutionally committed.

Jan Orbie and Dries Lesage

analyse several explanations for the transatlantic trade conflicts during the past decade (about bananas, hormone-treated beef, aircraft, audiovisual services etc.). As a result of recent developments (the WTO judgment in the steel affair; the US complaint with the WTO against Europe's GMO moratorium; the EU list of sanctions against the American FSC system), some observers have warned for a tit-for-tat trade war between both sides of the Atlantic. *First*, the difference between 'traditional' and 'new' trade conflicts and the related evolution in international trade negotiations from at-the-border to behind-the-border issues are elaborated. *Subsequently*, an interesting feature of new trade conflicts is examined, *i.e.* protectionist measures in the name of apparently legitimate non-economic concerns. It is argued that the complex mix between this 'ethical' and the 'old-fashioned' protectionism may constitute one of the most important challenges to the multilateral trading regime. However, it would be exaggerated to explain European-American trade conflicts in terms of cultural or ideological divergences. *Thirdly*, the authors point to the politicisation of trade policy, as both public and private actors are now increasingly engaging in this policy domain. This reduces the negotiating autonomy of American and European officials and increases the possibility of trade disputes. *Finally*, the question presents itself whether the relative decline of the United States could explain the transatlantic trade conflicts. Here the authors state that it would be premature to draw this conclusion from the present American trade policy. Both sides of the Atlantic, whose economies are intensively interwoven, have an interest in maintaining a balanced relationship. This relationship is institutionalised in the Transatlantic Economic Partner-

ship, where the Transatlantic Business Dialogue plays an influential role. Finally, it is suggested, with a view to the upcoming Cancún WTO Ministerial Conference, that divergences between the industrialised and the developing countries may be more fundamentally important than European-American trade conflicts.

Leendert Wolters

looks at current domestic political developments in Israel. The elections of January 2003 resulted in the formation of a four-party coalition cabinet, once more under the leadership of prime-minister Sharon. The most important issues in the run-up to the January elections were centred around the religious legislation rather than the violence the country faces almost daily. But Israel can no longer afford this tendency of 'navel-gazing' now that the war in Iraq has dramatically changed the political situation in the Middle-East and the American government seems earnestly interested and committed to peace in the region, as was shown by the presentation of the 'roadmap to peace'. Time will tell whether the American political intervention will prove the 'kick at the backside' for the new Israeli government to respond positively to the American plan and to come to a lasting agreement with the Palestinians.

Jonathan Holslag

focuses on the current proliferation of violence in Western Africa. After decades of relative peace, Côte d'Ivoire is now imploding by growing insurgency and rebellion. Recently, rebels have surrendered Liberia's capital, Monrovia. Tensions are rising in states like Guinea, Nigeria and Ghana. The causes of those failing or collapsing states are often considered to be solely endemic. The author partly refutes this discourse in conflict analysis by relating violence to external factors such as international commodity prices and agricultural protection in the West. To most Western African states, these aspects of globalisation are devastating in terms of national authority and legitimacy because they bring about large scale poverty, unemployment en scarcity. The author also analyses the structure and dynamics of these internal conflicts. His conclusion is that, rather than being 'irrational', the internal conflicts reflect some form of social process. For a substantial part of society, practices like informal trading, looting and serving in private militia's seem to be a kind of adaptation to an economic and political hostile environment.

J. Kol

presents an anthology of quotations from the essays the late professor Jan Tinbergen has written for the *Internationale Spectator*, the first of which appeared in 1950, the last one in 1986. This year, professor Tinbergen, who was awarded the Nobel Prize for Economics in 1969, would have celebrated his 100th birthday.

8 x per jaar een forum voor sociologen, demografen, antropologen, sociaal-geografen, onderwijskundigen, bestuurskundigen en politicologen.

Facta signaleert recent verschenen belangwekkende en aansprekende boeken, biedt actuele informatie over sociaal-wetenschappelijke publicaties, activiteiten en ander nieuws met onder meer de berichten van de beroepsvereniging van antropologen en sociologen NVMC en van SISWO.



Facta is een uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV in samenwerking met SISWO / Instituut voor Maatschappijwetenschappen.

Deze bon faxen of in een ongefrankeerde envelop zenden aan:
Koninklijke Van Gorcum, Antwoordnummer 3,
9400 VB Assen
Tel. (0592) 37 95 55 / fax (0592) 37 95 52

Neem nu een abonnement en profiteer van de korting!*

Abonnementsprijzen

particulier € 38,50 (normaal € 42,50)
instelling € 65,00 (normaal € 70,00)
studenten € 27,50 (normaal € 27,50)

* korting geldt voor één abonnementsjaar/aankruisen wat van toepassing is

Ja, ik abonneer mij tot wederopzegging op Facta

Naam _____

Adres _____

Postcode _____

Woonplaats _____

Datum _____

Handtekening _____

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN

EN ANALYSES

THEMA'S 2003

Bruggen over de Atlantische afgrond; ontwikkelingshulp permanent herijkt; Belgisch buitenlands beleid; Vlaams of Brussels?: Middellandse Zee als symbool van verbondenheid; postmoderne diplomatie; economie en expansiedrift in Centraal-Afrika; uitbreiding Europese Unie als witte olifant; de Europese Conventie en de legitimering van de Europese Unie; brokstukken van Nederlands Europees beleid; islam en fundamentalisme in Indonesië en elders; de As van het Kwaad: van paria's tot partners

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE KENNISMAKINGSKORTING!

€ 41,- (voor 1 jaar)

Startersabonnement voor studenten

€ 22,50 (voor 1 jaar)

✂ **Bestelbon**

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0592-379555 fax 0592-379552 e-mail: info@vangorcum.nl www.vangorcum.nl

naam _____

adres _____

postcode _____ woonplaats _____

datum _____ handtekening _____

collegaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de INTERNATIONALE Spectator en ontvangt in 2003 de kennismakingskorting



ONDERNEMENDE BRANCHEORGANISATIES

Balanceren tussen belangen

D. Schmidt, J.P. van den Toren, M. de Wal

2003. 180 p. € 28.00 – ISBN 90 232 3891 5

Ondernemende brancheorganisaties geeft voor het eerst een overzicht van de Nederlandse brancheorganisaties. Waar zijn deze organisaties actief, wat doen ze en welke functies vervullen ze voor hun leden en in de economie? Aan de hand van de verschillende rollen die brancheorganisaties spelen, beschrijven de auteurs hoe deze organisaties hun functies kiezen en invullen, en evalueren ze hun prestaties. Bieden ze hun leden toegevoegde waarde, en hebben ze maatschappelijke betekenis?



TOEKOMST VOOR RADEN VAN TOEZICHT?

Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief

M.A. Luursema, M.J.W. van Twist, F. Beemer, R.M. Timmerman, F. Gronheid

2003. 150 p. € 26.00 - ISBN 90 232 3911 3

Toekomst voor raden van toezicht? beschrijft de rol, de taken en de positionering die de raden van toezicht van verschillende instellingen in de publieke sector kenmerken. Deze blijken even divers als de instellingen zelf. Verder bespreken de auteurs de consequenties van de verschillen tussen de private en de publieke sector voor het functioneren van raden van toezicht.



STURING VAN MARKTWERKING

De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering

Peter Plug, Mark van Twist, Ludy Geut

2003. 82 p. € 21.50 - ISBN 90 232 3898 2

Het politiek en maatschappelijk enthousiasme over het privatiseren van overheidstaken van begin jaren negentig is tegenwoordig behoorlijk weggeëbd, en steeds vaker wordt openlijk getwijfeld aan de voordelen van marktwerking ten opzichte van sturing door de overheid. Het één sluit het ander echter niet uit. Wereldmarktwerking aanvankelijk nog gezien als een verfrissend alternatief voor overheidssturing; de auteurs van dit essay tonen aan dat de introductie van marktwerking in (voormalige) publieke sectoren juist gepaard moet gaan met gerichte overheidsinterventie.

BESTEL ON-LINE
WWW.VANGORCUM.NL

Verkrijgbaar in de boekhandel of rechtstreeks bij de uitgeverij

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen

[t] 0592 37 95 56
[f] 0592 37 95 52
[e] info@vangorcum.nl
[i] www.vangorcum.nl