

## 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](http://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. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,  
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,  
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

## ADMINISTRATIE-ADRES

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

## NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV  
Abonnees ontvangen een factuur

## ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:  
Particulier € 50,50  
Instelling € 58,-  
Student € 41,- (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)  
Buitenland:

Particulier € 72,50  
Instelling € 82,-  
Student € 61,-

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

Losse nummers € 7,50 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 verveelvoudigd 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 2004

### THEO VAN DEN DOEL

NAVO-optreden in verre warme landen 337

### NAAR EEN MULTILATERAAL WERELDBESTEL

#### PETER VAN HAM

Nieuwe regels voor een nieuw multilateraal bestel? 339

#### A. VAN STADEN

Effectief multilateralisme: van retoriek naar daadkracht 343

#### P.R. BAEHR

De Verenigde Naties: een vereniging van falende staten? 350

#### PAUL PETERS & NICO SCHRIJVER

Een multilaterale aanpak van het probleem van de 'falende staten' 356

#### JAN WOUTERS & CEDRIC RYNGAERT

Drijven de continenten uit elkaar? 361

Transatlantische spanningen over uni- en multilateralisme 361

### RUSLANDS IDENTITEIT

#### VLADIMIR RONIN

Rusland: buiten Europa? 368

#### MARC JANSEN

Rusland en de islam 377

### YUWEN LI

Grondwetsherziening in China:  
spiegel van politiek en samenleving? 382

### OPINIE

#### MAARTEN BARENS

Zelfmoordterreur is bewijs van onmetelijke zwakte 388

### RESPONS

#### DICK THOENES, HANS LABOHM & SIMON ROZENDAAL

Herhaling van argumenten 390

#### BERT METZ & GERBRAND KOMEN

Repliek: Zuiverheid gewenst 392

#### ALLERT VAN DEN HAM

Partnerschap binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 393

#### AGNES VAN ARDENNE-VAN DER HOEVEN

Repliek: Partnerschappen: werkende weg leren 396

#### ARNE MUSCH & MARTIJN KLEM

Democratisering op lokaal niveau: een ander beeld 397

### BOEKBESPREKINGEN

#### DOEKO BOSSCHER OVER

Keihard oordeel over hedendaags Amerikaans beleid 400

#### RIK COOLSAET OVER

Misthoorn bij guur weer 402

#### MAURITS BERGER OVER

Politieke islam buitengaats 403

#### EDWIN VAN DE HAAR OVER

Staat en buitenlandse politiek centraal in internationale betrekkingen 405

#### EDWIN BAKKER OVER

Een sociaal-wetenschappelijke benadering van geweld en conflict 407

### SIGNALEMENTEN 409

SUMMARIES 412

AGENDA

INTERNATIONALE

# Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

**IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN  
EN ANALYSES**

THEMA'S 2004

De toekomst van het multilateralisme; De publieke opinie in Japan inzake de oorlog in Irak; De NAVO-top in Istanboel; Grondwetsherziening in China; Het Afrikabeleid van de regering-Bush; De Amerikaanse presidentsverkiezingen; Het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie; Draagvlak en draagkracht van de Europese Unie; Het Europees Constitutioneel Verdrag; Stand van zaken in de nieuwe lidstaten van de Europese Unie: Polen, Tsjechië en Slowakije.

WIJ ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE  
KENNISMAKINGSKORTING!

€ 44,50 (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: [internationalespectator@vangorcum.nl](mailto:internationalespectator@vangorcum.nl)  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl)

naam \_\_\_\_\_  
adres \_\_\_\_\_  
postcode \_\_\_\_\_ woonplaats \_\_\_\_\_  
datum \_\_\_\_\_ handtekening \_\_\_\_\_  
collegaartnr. \_\_\_\_\_  
abonneert zich tot wederopzegging op de INTERNATIONALE Spectator en ontvangt in 2004  
de kennismakingskorting

## Marc Jansen

deals with Russia's special relationship with the *muslim* world. Not only does Russia border on *muslim* countries, traditionally it also has a large *muslim* minority of its own. When the Soviet Union collapsed the main part of the *muslim* territory in Central Asia and Transcaucasia was lost, and a number of independent republics came into being there. But even since then, seven of Russia's 89 regions, in the *northern* Caucasus and the Volga territory, still have a *muslim* majority. In one of the seven regions, i.e. Chechnia, the problem completely got out of control. Moreover, there is a risk that the neighbouring republics, especially Dagestan and Ingushetia, will also be affected by the war. But the other *muslim* regions have remained pretty much under Moscow's control. As for Russia's relations with other *muslim* countries, these are generally rather good. As 'part of the *muslim* world' Russia has even applied for membership of the main international *muslim* forum, the Organization of the Islamic Conference.

## Yuwen Li

reviews the amendments to the Chinese Constitution, as adopted by the National People's Congress in March 2004. She discusses the evolution of the Chinese Constitution since 1949 as well as diverging perceptions among scholars and politicians in China on the function of a Constitution. Next, the author takes a critical look at the three key amendments of 2004: a general human rights clause; provisions regarding the protection of lawful private property; and incorporation of Jiang Zemin's *Theory of the Three Representations*. Despite criticism of the amendments the author is of the view that the recent amendments can be instrumental in improving incremental protection of human rights and private property by fostering legal restraints on hitherto nearly unrestrained government powers, especially through the judiciary and through a change of mentality among government officials.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

# Agenda

**Activiteit** The Role of High-Level Committees in EU Policy-making (seminar)  
European Institute of Public Administration (EIPA), O.L.  
**Plaats** Vrouweplein 22, Maastricht  
**Organisator** EIPA  
**Kosten** 650,= euro  
**Datum** 13-14 sept.  
**Aanmelding** Mw. Anne Stoffels (tel. 043-3296317; email:a.stoffels@eipa-nl.com)

**Activiteit** Actualiteiten mensenrechtenverdragen (interactief hoorcollege)  
**Plaats** Juridisch PAO Utrecht, Janskerkhof 3, Utrecht  
**Organisator** Juridisch PAO Utrecht i.s.m. Instituut voor de Mensenrechten (SIM) en het Willem Pompe Instituut  
**Kosten** 550,= euro (incl. cursusmateriaal, lunch en consumpties)  
**Datum** 28 sept. (09.30-17.00 uur)  
**Aanmelding** Mw. Esther van Zoen (tel. 030-2538651); zie ook: [www.law.uu.nl/pao](http://www.law.uu.nl/pao)

**The Stability and Growth Pact: A Reassessment of the Fiscal Rules for Monetary Union** (seminar)  
European Institute of Public Administration (EIPA), O.L.  
Vrouweplein 22, Maastricht  
EIPA  
**Plaats** 650,= euro  
**Organisator** 16-17 sept.  
**Datum** Kosten  
**Kosten** Aanmelding  
**Aanmelding** Mw. Joyce Groneschild (tel. 043-3296357; email:j.groneschild@eipa-nl.com)

# NAVO-optreden in verre warme landen?

THEO VAN DEN DOEL

WIE HAD TIEN JAAR GELEDEN KUNNEN DENKEN DAT DE NAVO-vlag nog eens in de Afghaanse hoofdstad Kaboel zou wapperen? Onder het leidende motto 'projecting stability' lijkt het NAVO-optreden onbegrensd. Is het dus vanzelfsprekend dat de NAVO zich ook in het Irakese wespennest gaat steken?

De NAVO heeft zich het afgelopen decennium onmiskenbaar aangepast aan de veranderende veiligheidssituatie. Diegenen die haar aanpassingsvermogen bekritisieren, moeten eens een vergelijking maken met andere regionale en mondiale veiligheidsorganisaties, zoals de OVSE en de VN. In het bijzonder in die laatste organisatie wordt al jaren gesproken over hervormingen, maar van vooruitgang is nauwelijks sprake. De Veiligheidsraad is nog steeds een afspiegeling van de machtsverhoudingen zoals die destijds na de Tweede Wereldoorlog golden. Nog steeds zijn de VN een logge, bureaucratische organisatie, die niet uitmunt in slagvaardigheid en daadkracht. Dat dit niet de organisatie valt te verwijten, maar de lidstaten zelf, is een waarheid als een koe, die ons echter niet veel verder brengt. Voor de meeste lidstaten is het hemd immers nader dan de rok. Niet het internationaal belang, maar het *eigen* belang domineert de agenda.

Begin jaren negentig hebben de VN een dappere poging gedaan het veiligheidsvacuüm, dat was ontstaan na de implosie van de Sovjetunie, op te vullen. Maar het ontbrak de VN aan de juiste instrumenten voor het 'scheppen' van een nieuwe wereldorde. Het toepassen van klassieke instrumenten (onpartijdigheid, 'peacekeeping', enz.) in etnische en religieuze conflicten is als het bakken van stenen zonder klei. Het falen van de VN in Bosnië heeft dat ondubbelzinnig aangetoond. De VN hebben een uitmuntende staat van dienst op het gebied van de klassieke 'peacekeeping'-operaties, maar als organisatie zijn zij ongeschikt om aan complexe militaire operaties leiding te geven. Inmiddels zijn de VN, door schade en schande, daar zelf ook achtergekomen. Wanneer militair optre-

den met toepassing van geweld noodzakelijk is, zullen de VN een beroep moeten doen op organisaties of *ad hoc*-coalities die *wel* ervaringen hebben in het leiden van complexe militaire operaties. Helaas zijn er nauwelijks organisaties die daarvoor in aanmerking komen.

De wapenfeiten van de Europese Unie zijn tot nu toe nog heel bescheiden. Als het aan de EU ligt, gaat dat wel in de komende jaren veranderen. De nieuwe plannen om meer risicovolle operaties te gaan uitvoeren, kunnen vanaf 2007 werkelijkheid worden. De landen die bereid én in staat zijn de *meest veeleisende en meest vérstrekkende* operaties uit te voeren, kunnen opteren voor de zogenaamde 'permanente gestructureerde samenwerking'. De grote landen, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, hebben hierin het voortouw al genomen. Met de formatie van een snelle-reactiemacht van zg. 'battlegroups' wil de Unie, *onafhankelijk van de NAVO*, een bijdrage leveren aan de internationale vrede en veiligheid. De inzet van een 'battlegroup' zal in beginsel plaatsvinden op verzoek van de VN en zal zijn gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Door de omvang en samenstelling van de 'battlegroup' kunnen slechts operaties worden uitgevoerd die bescheiden van omvang zijn en geen grote risico's kennen. Er is nog een lange weg te gaan in het verbeteren van de militaire capaciteiten voordat de EU in staat zal zijn militaire operaties uit te voeren die vergelijkbaar zijn met de huidige operaties in Afghanistan en in Irak. Zolang dat nog niet is verwezenlijkt, blijven de Europese lidstaten afhankelijk van de militaire inbreng van de Verenigde Staten. Dat betekent voorsnog dat de NAVO de enige politiek-militaire organisatie is die grootschalige militaire operaties hoog in het geweldspectrum ook metterdaad kan uitvoeren.

De vraag is dan aan de orde of de NAVO, gezien haar militaire capaciteiten, *over de hele wereld* zou moeten optreden? Op de recente NAVO-top in Istan-

boel is die vraag in beginsel bevestigend beantwoord. De strategie is eenvoudig. Het bondgenootschap wacht niet tot nieuwe risico's en gevaren zijn grondgebied bedreigen, maar de gevaren worden ver van huis aangepakt. Preëemptief optreden kan hiervan deel uitmaken. Maar wordt hiermee het NAVO-optreden niet onbegrensd? Loopt de NAVO hiermee niet het gevaar *overbelast* te raken en straks aan haar eigen ambities ten onder te gaan? De 'out of area'-operaties op de Balkan betreffen landen aan de randen van het NAVO-gebied. Los van de internationale noodzaak op te treden, liggen hier ook belangen voor de NAVO-lidstaten zelf. De operaties in Afghanistan worden uitgevoerd om het terrorisme te bestrijden, een NAVO-prioriteit sinds '9/11'. De NAVO ontleent haar gezag aan een VN-mandaat en aan de instemming van de interim-regering onder leiding van president Karzai, wiens macht overigens niet verder reikt dan de buitenwijken van Kaboel. Of de verdere pacificatie van Afghanistan ooit zal worden verwezenlijkt, blijft dan ook een open vraag. In ieder geval zal het nog jarenlang veel geduld, politieke inspanning en militaire capaciteit vergen. De herhaalde dringende oproepen van de secretaris-generaal van de NAVO aan de (Europese) lidstaten om meer troepen en middelen voor Afghanistan ter beschikking te stellen, geven aan hoezeer de schoen wringt. De middelen raken uitgeput. De politieke betrokkenheid neemt af.

Nu de ervaring leert dat een eenmaal aangegaan politiek 'commitment' tot jarenlange militaire presentie kan leiden, zou de NAVO haar 'out of area'-ambities uit *zelfbescherming* moeten afbakenen. Daarbij zou de periferie van het NAVO-gebied als geografische begrenzing kunnen gelden. De NAVO moet ervoor waken dat zij zich, zonder inhoudelijke discussie over haar toekomstige mondiale rol, eenvoudigweg naar de volgende conflicthaard laat meeslepen. De situatie in Irak is nu eenmaal van een andere orde, waarop niet simpel het etiket 'terrorisbestrijding' kan worden geplakt. En Irak is niet het enige 'land van het kwaad' op het lijstje van G.W. Bush. Dit laat onverlet de zelfstandige afweging die landen kunnen maken om een militaire bijdrage te leveren aan de troepenmacht in Irak.

De NAVO zal er ook voor moeten waken dat zij door haar 'nieuwe' strategie de onderaannemer van de Verenigde Staten wordt. Indien de regering-Bush de relevantie van de NAVO alleen maar afmeet aan de bruikbaarheid ervan voor haar eigen buitenlandse politiek, is het snel gedaan met de interne cohesie van het bondgenootschap. Wel dient de vraag te worden beantwoord of de NAVO *als organisatie* een bijdrage kan leveren aan de pacificatie van het Midden-Oosten. Daarnaast dienen de lidstaten zich ook af te vragen of de NAVO, als *collectieve verdedigingsorganisatie*, zich

verder moet ontwikkelen tot een *collectieve veiligheidsorganisatie* die op verzoek van de VN militaire operaties uitvoert. Hoewel die vraag met het huidige optreden op de Balkan en in Afghanistan lijkt te zijn beantwoord en de Top van Istanboel het mondiale 'out of area'-optreden niet uitsluit, is de principiële discussie daarover nooit gevoerd. Om meer dan één reden is dat wel gewenst. De inbreng in dat debat van de tien lidstaten die in de afgelopen jaren tot het bondgenootschap zijn toegetreden, is daarbij van belang. Nu de beperkingen van de militaire middelen van de Europese NAVO-lidstaten steeds zichtbaarder worden, kan de beantwoording van de politieke vraag waar de grenzen van het 'out of area'-optreden liggen, niet achterwege blijven.

In 2000, één jaar voor de dramatische gebeurtenissen in New York, schetste de toenmalige plaatsvervangend secretaris-generaal van de NAVO, Sergio Balazino, in een toespraak de zes topprioriteiten voor de NAVO in de komende jaren. Hoog op het lijstje stond de Balkan, gevolgd door het verbeteren van de militaire capaciteiten, het EVDB, de relatie met Rusland, het 'Partnership for Peace' en de uitbreiding van de NAVO. De bestrijding van het terrorisme heeft inmiddels *al deze prioriteiten* van de NAVO-agenda verdrongen. Toch moet het bondgenootschap niet méér verplichtingen aangaan dan het zelf – ook op de lange termijn – kan waarmaken. ■

Over de auteur

THEO VAN DEN DOEL is als senior research fellow verbonden aan het Instituut Clingendael.

# Nieuwe regels voor een nieuw bestel?

PETER VAN HAM

SLAVOJ ZIZEK VERKLAARDE ONLANGS DAT DE AMERIKAANSE oorlog tegen Irak de toekomst van de internationale gemeenschap op het spel heeft gezet, 'raising fundamental questions about the "new world order" and what rules will regulate it.'<sup>1</sup> De spelregels van het Westfaalse statenstelsel zijn in verval nu de heilige drie-eenheid 'soevereiniteit, non-interventie, gelijkwaardigheid' aan geldigheid heeft ingeboet. Zoals de militaire acties in Kosovo en Irak hebben aangetoond, moet soevereiniteit door landen dank zij goed gedrag worden verdiend, en interventie wordt steeds meer gezien als legitiem, zij het (nog) niet altijd gewettigd. Ook het principe dat alle landen gelijkwaardig zijn, staat ter discussie nu zg. 'mislukte staten' of landen waar narcoterreur floreert (zoals Afghanistan) zich *de facto* buiten de internationale wet hebben gesteld. Het is duidelijk dat de bestaande internationale rechtsorde toe is aan een *upgrade*, met nieuwe regels en betere instituties die deze regels controleren en ten uitvoer brengen.

Maar nieuw is niet altijd beter. En vernieuwing vergt niet alleen volharding en doortastendheid, maar brengt ook de nodige risico's mee. Diverse artikelen in dit themanummer van de *Internationale Spectator* werpen daarom een kritische blik op de toekomst van het multilaterale bestel. Een aantal vragen staat centraal. Welke veranderingen zijn onmiskenbaar en welke nieuwe normen en richtsnoeren zullen het aankomende wereldstelsel bijeenhouden? Is het eigenlijk wel verantwoord bestaande regels te doorbreken zonder te voren de consequenties ten volle te bevroeden, laat staan in de hand te houden? Hoe veerkrachtig is het minutieus gewoven netwerk van internationale organisaties, verdragen en regimes, nu de dynamiek van het internationale bestel verandert? Ten slotte, moet Nederland – in de traditie van Hugo de Groot immers een beschermheer van het internationaal recht – in deze heikele periode van verandering een eigen, zelfstandige lijn trekken (als dit al mogelijk is), en hoe

staat het in dit verband met de Nederlandse nationale belangen?

## Normen en waarden

Soevereiniteit, het heilige huisje van de moderne wereld, staat op gespannen voet met het inzicht dat handhaving van mensenrechten niet alleen moreel, maar ook politiek noodzakelijk is geworden. Internationale media volgen conflicten op de voet, en we weten dat burgeroorlogen in Afrika uiteindelijk ook de westerse veiligheid ondermijnen. De massamoorden in Rwanda en (op veel kleinere schaal) in Kosovo hebben duidelijk gemaakt dat soevereiniteit geen beletsel mag zijn voor de 'internationale gemeenschap' (veelal de Verenigde Naties, maar soms ook de Verenigde Staten *cum suis*) tijdig in te grijpen, waardoor erger kan worden voorkomen.

Teneinde meer duidelijkheid te krijgen in deze dilemma's besloot de secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, de randvoorwaarden van interventie in kaart te laten brengen door een internationale commissie. In december 2001 publiceerde de International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS, onder voorzitterschap van Gareth Evans en Mohamed Sahnoun) het rapport *The Responsibility to Protect*. Dit rapport concludeert dat elke staat de verplichting heeft de eigen burgers onnodig leed te besparen en dat wanneer mensenrechten op grove wijze worden geschonden, deze verantwoordelijkheid op de 'internationale gemeenschap' overgaat. Dit betekent dat staten niet langer over een onherroepelijke soevereiniteit beschikken, maar dat deze status door behoorlijk gedrag moet worden verdiend. Het rapport presenteert zes voorwaarden waaraan (humanitaire) interventie moet voldoen, en zet daarmee een eerste stap richting codificatie van het collectieve mondiale geweten.

Kofi Annan hield in september 2003 een krachtig

pleidooi voor vérreikende hervorming van het huidige multilaterale systeem, aangezien de hedendaagse bedreigingen (van terrorisme en massavernietigingswapens tot armoede, milieuvervuiling en ziekten) niet langer met traditionele methoden kunnen worden aangepakt en opgelost. Als aanzet tot het debat riep Annan een 'High-Level Panel on Threats, Challenges and Change' in het leven, dat in december van dit jaar in een rapport aanbevelingen zal doen over de manier waarop de VN op deze nieuwe uitdagingen een antwoord kunnen geven.<sup>2</sup>

Maar voorlopig blijft het ICISS-rapport van december 2001 het toonaangevend hervormingsdocument. Het opmerkelijke van dit rapport is dat het naadloos aansluit op de aanpak van de Amerikaanse regering-Bush, die na de terreuraanslagen van '9/11' over landen als Irak, Iran en Noord-Korea de banvloek heeft uitgesproken. Washington argumenteert immers ook dat landen die het internationaal terrorisme steunen, het recht op immuniteit verspelen. De moeilijke vraag is vervolgens op welke wijze deze 'schurkenstaten' moeten worden aangepakt, en wie daarvoor het initiatief mag (of moet) nemen. Het ICISS-rapport geeft duidelijk aan dat de VN-Veiligheidsraad de instantie is om zo'n interventie te machtigen. Het suggereert enkele nuanceringen, maar het multilaterale kader van elke interventie blijft voorop staan. En daarin zit het grote verschil met de benadering van de Verenigde Staten die preventieve (militaire) interventie interpreteren als een principieel recht op zelfverdediging (conform art. 51 van het VN-Handvest). Amerika's nationale veiligheidsstrategie van 2002 geeft aan dat de Verenigde Staten bereid zijn 'schurkenstaten' met militair geweld aan te pakken, en de oorlog tegen Saddam Hoesseins Irak heeft uitgewezen dat dit geen holle frasen zijn. De Amerikaanse doctrine van preventieve oorlog is nog niet gecodificeerd, maar heeft natuurlijk wel een zekere precedentwerking. Autoritaire leiders mogen zich niet langer achter de veilige muur van nationale soevereiniteit verschansen, maar zij moeten rekenschap afleggen van de mensenrechtensituatie in hun land en van de legitimiteit van hun bewapeningsprogramma's.

Lee Feinstein en Anne-Marie Slaughter hebben onlangs een poging gedaan de Bush-doctrine met het argument van *The Responsibility to Protect* te verenigen.<sup>3</sup> Ze zetten humanitaire rampspoed (zoals genocide) met nadruk op één lijn met de dreiging van massavernietigingswapens en suggereren dat beide afdoende redenen vormen de nationale soevereiniteit van een 'mislukte staat' of een 'schurkenstaat' terzijde te schuiven en militair in te grijpen. En, wanneer de VN niet bereid zijn dit te doen, is het aan de Verenigde Staten de rol van mondiale politiemacht op zich te nemen en deze noodzakelijke klus te klaren.

Dit is een vernieuwend inzicht dat nog lange tijd de gemoederen zal bezighouden. De discussie zal zich vooral toespitsen op de vragen *wanneer* interventie mogelijk (of zelfs noodzakelijk) is, en *wie* deze interventie ten uitvoer moet brengen? In Nederland wordt dit debat schoorvoetend gevoerd onder het motto 'effectief multilateralisme'. Van belang is echter dat zowel de oorlog in Kosovo als die in Irak door de Verenigde Staten als koevoet wordt gebruikt om het oude raamwerk van internationaal recht verder open te breken. Tot op zekere hoogte is dit gerechtvaardigd, vooral omdat een pro-actief beleid noodzakelijk is om humanitaire rampen te voorkomen en strategische bedreigingen tijdig te neutraliseren. Maar aangezien deze discussie raakt aan het fundament van het internationaal recht zonder een coherent alternatief aan te bieden, leidt dit niet alleen tot verwarring maar ook tot verontrusting.

'Schau mer mal, dann seh mer scho ...'

Met dit devies (conform de Beierse levensfilosofie) vindt de huidige veranderingsdrang plaats, waarbij improvisatie en optimisme naadloos overgaan in arrogantie en argeloosheid. Onder druk van '9/11' lijken alle internationale organisaties (IO's) en het internationale recht als het ware een APK-keuring te moeten ondergaan om hun relevantie voor Amerika's 'war on terror' onder bewijs te stellen. Dat de meeste IO's voor verbetering vatbaar zijn, wordt geenszins betwijfeld. En dat de basisprincipes van de internationale orde ter discussie staan, heeft ook het ICISS-rapport aangegeven. Maar ook hier staan tussen droom en daad juridische en praktische bezwaren, waarvan de consequenties nauwelijks te voorzien zijn.

In feite ontpint zich voor onze ogen een strijd tussen twee theoretische modellen. Het *realistische model* veronderstelt dat internationaal recht en IO's slechts bestaande machtsverhoudingen weerspiegelen en niet langer effectief zijn wanneer ze ophouden het belang van de dominante supermogendheid (in dit geval de Verenigde Staten) te dienen. Het *liberale model* veronderstelt daarentegen dat volgroeide IO's sterk genoeg zijn om ook zonder actieve ondersteuning van de Verenigde Staten relevant en effectief te blijven. Het gaat dus om de vraag of de bestaande internationale orde al dan niet overgaat in een onverbloemde *Pax Americana*. Kunnen de Verenigde Staten bestaande internationale verdragen, IO's, multilaterale regimes en bondgenootschappen naar hun hand zetten, of niet? Volgt het internationale bestel braaf de veiligheidsagenda van Washington, of legt het door de Amerikanen zelf gewoven netwerk van IO's ook aan de leidende supermogendheid beperkingen op?

Veel Europese landen waarden IO's vanwege hun

veelal prijzenswaardige doelstellingen en het daaruit voortvloeiende proces van samenwerking en consultatie. Daarentegen kijken de Verenigde Staten na '9/11' slechts naar één aspect: concreet resultaat in de 'war on terror'. En met deze maat gemeten doen de meeste IO's het in de ogen van de regering-Bush niet al te best. De Amerikaanse onderminister van buitenlandse zaken John Bolton verklaarde dat '[t]he idea that we could have a UN Security Council resolution or a nice international treaty is fine if you have unlimited time. We don't, not with the threats out there [...] We [don't] want to engage in an endless legal seminar.'<sup>4</sup> Befaamd is tevens de verklaring van de Amerikaanse onderminister van defensie Paul Wolfowitz dat 'the mission must determine the coalition, the coalition must not determine the mission'.<sup>5</sup>

Al met al lijken de Verenigde Staten tot de conclusie te zijn gekomen dat ze zich de luxe van het onversneden multilateralisme niet langer kunnen veroorloven. De bestaande internationale orde werd opgezet om de Koude Oorlog te *managen*, niet om al-Qaida te grazen te nemen. De Verenigde Staten ambiëren daarom niet minder dan een internationale revolutie, waarbij in principe alle opties bespreekbaar zijn zolang ze de Amerikaanse veiligheidsagenda dienen. Maar evenals bij de oorlog tegen Irak is de planning voor de 'day after' belabberd, en blijft het onduidelijk hoe de nieuwe internationale orde eruit moet gaan zien. Een blauwdruk (of zelfs maar een schets) van de *Pax Americana* is er niet. Alleen de richting van het Amerikaanse denken is duidelijk: logge IO's worden vermeden en daarvoor in de plaats komen door de Verenigde Staten gedomineerde clubjes van gelijkgezinde landen. Washington vormt als het ware een eenkoppige ballotagecommissie die bepaalt of een land waardig is om tot de 'internationale gemeenschap' toe te treden.

Dit is zeker geen neoconservatief plot, maar heeft een brede steun in de Amerikaanse politieke elite. Zo stelden Ivo Daalder en James Lindsay (beiden Democraten) onlangs voor, naast de VN een nieuw Verbond van Democratische Landen te creëren, met als achterliggende gedachte dat dit 'verbond een machtig werktuig [moet] zijn ter bevordering van de democratie. Zoals het vooruitzicht van het lidmaatschap van de NAVO en de EU het aanzien van Europa heeft veranderd, zo zou ook het vooruitzicht lid te worden van het Verbond van Democratische Landen kunnen helpen de wereld te veranderen.'<sup>6</sup> Net als soevereiniteit door behoorlijk (democratisch) bestuur en gedrag moet worden verdiend, zo moeten de Verenigde Staten ook tussen partners differentiëren. Het motto van de nieuwe internationale orde wordt 'multilateralisme op uitnodiging', waarbij de Verenigde Staten als gastheer optreden.

## Nederland en de internationale ideeënstrijd

Premier Balkenende zal binnenkort zitting nemen in een nieuwe internationale studiegroep van wereldleiders die voorstellen zal doen voor hervormingen van de VN, in het bijzonder de Veiligheidsraad.<sup>7</sup> Op deze wijze kan Nederland een bijdrage leveren aan een belangrijk en noodzakelijk debat. Nederland heeft binnen de EU al eerder (succesvol) het idee van 'effectief multilateralisme' (met de VN als basis) tot één van de hoekstenen van de EU-Veiligheidsstrategie weten te verheffen. Dit document (dat in december 2003 werd aangenomen als tegenhanger van de Amerikaanse veiligheidsdoctrine) breekt een lans voor 'een internationale orde gebaseerd op doeltreffend multilateralisme'.<sup>8</sup>

Maar ook de EU-Veiligheidsstrategie laat doorschijnen dat een mondiale institutionele vernieuwing onvermijdelijk is. Het erkent dat 'een van de voorwaarden van een op regels gebaseerde internationale orde is dat het recht mee evolueert met de ontwikkelingen', en landen die 'zichzelf buiten de internationale samenleving [plaatsen] moeten begrijpen dat daarvoor een prijs moet worden betaald'. Daarbij doelt de EU niet in de eerste plaats op een mogelijk militair ingrijpen. Maar, zoals de EU-beleidsnotitie omtrent de verspreiding van massavernietigingswapens (van juni 2003) aangeeft, wanneer het om proliferatie gaat, moet de EU daadkrachtig handelen, 'using all instruments and policies at its disposal. Our objective is to prevent, deter, halt and, where possible, eliminate proliferation programmes of concern worldwide.' Ook hier wordt militair ingrijpen niet expliciet overwogen, maar ook geenszins nadrukkelijk uitgesloten.

De EU heeft in het debat over VN-hervorming een leidende rol op zich genomen en enkele nieuwe voorstellen op tafel gelegd. Nederland heeft meermalen aangegeven voorstander te zijn van een EU-bijdrage ten behoeve van het *High Level Panel* waarin het inbrengen van vernieuwende elementen in de discussie over VN-hervormingen niet moet worden geschuwd. Tot nu toe zijn de Europese ideeën echter eerder behoudend van aard en richten zij zich op een versterkte rol van de VN met betrekking tot *early warning*, vredeshandhaving en vredesopbouw, en een goede sociale en economische *follow-up* van politieke crisissituaties. De EU-politiek is er tevens op gericht de Verenigde Staten zoveel mogelijk betrokken te houden bij het VN-hervormingsproces, omdat elke nieuwe internationale orde zonder actieve ondersteuning van de Verenigde Staten bij voorbaat onwerkbaar en nutteloos is. Het blijft afwachten (tot december dus), maar de hervormingsvoorstellen van het *High Level Panel* zullen waarschijnlijk niet voldoen aan de hoge eisen van Washington. Een eventuele Democra-

tische regering-Kerry zal daaraan niet veel veranderen.

Het spanningsveld tussen 'effectiviteit' en 'multilateralisme' zal voorlopig blijven bestaan. De hoop moet daarom worden gevestigd op het gegeven dat multilateralisme vaak legitimiteit oplevert, hetgeen noodzakelijk is om effectief beleid te voeren. Dit ondervinden de Verenigde Staten vandaag in Irak. Zonder VN-fiat bleven de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk officieel 'bezettters', en zo werden ze door vele Irakezen dan ook behandeld. Multilateralisme is vaak stroperig en traag, maar genereert wel degelijk legitimiteit en een bereidheid tot samenwerking. Maar (zoals Bolton eerder al aangaf) deze traagheid en passiviteit kunnen na '9/11' niet langer op de koop toe worden genomen, omdat onmiddellijke actie (soms) dwingend noodzakelijk is.

Het eindresultaat van dit dialectisch proces wordt niet alleen weerspiegeld in nieuwe IO's en verdragen met nieuwe regels. Van belang is vooral de discursieve verschuiving die nu al waarneembaar is, en daarbij moet de kracht van ideeën en ideologie niet worden onderschat. Daniel Philpott toonde al eerder aan dat alle omwentelingen in de internationale orde door revoluties in denken op gang zijn gebracht.<sup>9</sup> Maar zolang de Algerijnse president Abdelaziz Bouteflika soevereiniteit nog ziet als 'our last defense in an unequal world',<sup>10</sup> is deze strijd nog niet gewonnen. De oorlogen met Kosovo en Irak zijn als betonrot dat uiteindelijk de steunpilaren van het internationale bestel doen wankelen. Wanneer er duidelijke regels komen die internationale interventie legitimeren, is dit een stap in de richting van een werkelijke internationale gemeenschap, waar de hobbesiaanse anarchie door een nieuwe mondiale moraal wordt getemd. De geboorte van een nieuw internationaal bestel met nieuwe regels is – zoals we nu zien – zeker niet zonder risico's en trammelant. Dat de postmoderne internationale orde vele kinderziekten zal kennen, staat nu echter al vast. De volgende vier bijdragen aan dit nummer van de *Internationale Spectator* geven alvast een doorkijkje in de troebele toekomst. ■

## Noten

- 1 Slavoj Žižek, 'Iraq's False Promises', in: *Foreign Policy*, januari/februari 2004, blz. 45.
- 2 Zie voor meer informatie de website <http://www.un-globalsecurity.org/index.asp> (27 mei 2004); en Dick A. Leurdijk, 'Kofi Annans pleidooi voor "radicale hervormingen" van de VN', in: *Internationale Spectator*, februari 2004, blz. 84-89.
- 3 Lee Feinstein & Anne-Marie Slaughter, 'The Duty to Prevent', in: *Foreign Affairs*, jrg. 83, nr 1 (januari/februari 2004).
- 4 Geciteerd in Carla Anne Roberts, 'The U.N.: Searching For Relevance', in: *The Wall Street Journal*, 21 oktober 2003.

- 5 Paul D. Wolfowitz, lezing op de Munich Conference on Security Policy ('Wehrkunde Tagung'), 2 februari 2002.
- 6 Ivo H. Daalder & James M. Lindsay, 'Democratische landen: verenigt U!', in: *NRC Handelsblad*, 24 mei 2004.
- 7 'Balkenende met wereldleiders in VN-studiegroep', in: *NRC Handelsblad*, 1 juni 2004.
- 8 *Europese veiligheidsstrategie: Een veiliger Europa in een betere wereld*, Brussel, 12 december 2003.
- 9 Daniel Philpott, 'Ideas and the Evolution of Sovereignty', in: Sohail H. Hashmi (red.), *State Sovereignty: Change and Persistence in International Relations*, University Park: The Pennsylvania State University Press, 1997.
- 10 Joelle Tanguy, 'Redefining Sovereignty and Intervention', in: *Ethics & International Affairs*, jrg. 17, nr 1 (voorjaar 2003), blz. 143.

Over de auteur

DR. P. VAN HAM is plaatsvervangend hoofd onderzoek van het Instituut Clingendael en als docent verbonden aan het Europa College te Brugge.

## AANBIEDING AAN ABONNEES

100 exemplaren jubileumbundel  
50 jaar Internationale Spectator

De nationale staat  
onhoudbaar maar onmisbaar

Het perspectief van Europese  
integratie en mondialisering

Assen: Van Gorcum, 1996; 154 blz.

Twaalf opstellen over actuele thema's

Over staatsvorming en ontstatelijking;  
staat, markt en ideologie;  
overlevingskansen van het statenstelsel;  
levensvatbaarheid van nationale staten;  
de EU als democratische rechtsstaat;  
marktintegratie en beleidsintegratie;  
de positie van de kleine staten

Bijdragen van o.a. A. van Staden, Koen Koch,  
J.Q.Th. Rood, Bart Tromp, Jacobus Delwaide,  
G. van Benthem van den Bergh,  
Ernst M.H. Hirsch Ballin, S. Rozemond,  
Stanley Hoffmann en Willem Frijhoff

Bestel nu voor het bescheiden bedrag van 5 euro  
(inclusief administratie- en verzendkosten)  
bij administratiebureau Internationale Spectator:  
e-mail: [cabdoel@clingendael.nl](mailto:cabdoel@clingendael.nl)  
of: pb 93080, 2509 AB Den Haag

# Effectief multilateralisme: van retoriek naar daadkracht

A. VAN STADEN

AL WEER 65 JAAR GELEDEN SCHREEF DE Britse geleerde Edward Hallett Carr in *The Twenty Years' Crisis 1919-1939* dat 'no political utopia will achieve even the most limited success unless it grows out of political reality'.<sup>1</sup> Hij hekelde de opvatting die in het interbellum lange tijd op zoveel sympathie in de westerse democratieën had kunnen rekenen, namelijk het idee dat als elk volk maar voldoende verlangde naar verwezenlijking van verheven idealen als 'wereldregering' en 'collectieve veiligheid', het oorlogsverschijnsel voorgoed kon worden uitgebannen. Carrs boodschap was duidelijk: voor de opbouw van een internationale orde is aanzienlijk meer nodig dan het belijden van geloof in de vrede of het betuigen van respect aan het internationale recht. Een internationale orde die niet berust op een fundament van macht en derhalve niet beschikt over het vermogen sanctionerend op te treden tegen aanstichters van geweld, wekt alleen maar valse verwachtingen. Onder het begrip internationale orde versta ik dan het samenstel van instellingen, beginselen en regels die noodzakelijk zijn voor het bereiken van collectieve doelen, zoals veiligheid en stabiliteit.

Deze overwegingen zijn nog onverminderd van toepassing op de wereld van vandaag. Het is bemoedigend dat zin voor realiteit doorklinkt in recente pleidooien voor wat inmiddels is gaan heten 'effectief multilateralisme'. Zo meende minister van Buitenlandse Zaken J.H. de Hoop Scheffer dat de doeltreffendheid van het multilaterale stelsel, van de VN in het bijzonder, afhankelijk is 'van de ondersteuning door landen en regionale organisaties die over macht beschikken en bereid zijn die macht aan te wenden binnen en ter versterking van het multilaterale kader'.<sup>2</sup> Ook de Veiligheidsstrategie van de Europese Unie getuigt van dit besef. De verdere ontwikkeling

*Het multilaterale stelsel is zonder aanwending van de Amerikaanse macht krachteloos. Pogingen dit stelsel te versterken dienen de Verenigde Staten er dus opnieuw bij te betrekken.*

van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid wordt mede geplaatst in het perspectief van de noodzakelijke vergroting van de effectiviteit van de multilaterale instellingen.<sup>3</sup>

Ongeacht of men van unipolariteit of hegemonie wenst te spreken, een kernegeven van het huidige internationaal bestel is het ongeëvenaard militair overwicht van de Verenigde Staten. Dit betekent dat elke poging de huidige internationale orde verder te ontwikkelen tot mislukken is gedoemd zonder een actieve betrokkenheid van dit land. Het komt er nu en in de toekomst op aan wegen te vinden om de Amerikaanse macht dienstbaar te maken aan de versterking van deze orde en daarbij de verleidingen van het eenzijdig gebruik van macht zoveel mogelijk weg te nemen. Dit vergt voortschrijdend inzicht aan Amerikaanse kant dat aanwending van macht die collectief is gelegitimeerd, bij andere landen op minder verzet stuit en dus minder politieke kosten meebrengt. Dit vereist ook de bereidheid van andere landen rekening te houden met gerechtvaardigde Amerikaanse opvattingen over versterking van de internationale instellingen en normen teneinde het hoofd te bieden aan de grootste gevaren op dit ogenblik: de dreiging van terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens. Zoals Kofi Annan het in zijn toespraak in de Algemene Vergadering van september 2003 uitdrukte: 'But it is not enough to denounce unilateralism, unless we also face up squarely to the concerns that

make some States feel uniquely vulnerable, since it is those concerns that drive them to take unilateral action. We must show that those concerns can, and will, be addressed effectively through collective action.<sup>4</sup> De secretaris-generaal kondigde bij dezelfde gelegenheid de instelling van een adviesgroep op hoog niveau aan, die hem van advies zou dienen over 'radicale veranderingen' in het VN-systeem van collectieve veiligheid, waaronder het vroegtijdig toepassen van dwangmaatregelen tegen niet-conventionele dreigingen.<sup>5</sup>

In dit artikel wil ik verscheidene mogelijkheden onderzoeken om het VN-systeem te versterken. Achtereenvolgens komen aan de orde: de discussie over de herziening van het geweldverbod; de versterking van het non-proliferatieregime; en de vergroting van het vermogen tot conflictpreventie.

### Gewenste verruiming van het recht op zelfverdediging

Een van de belangrijkste onderdelen van een internationale veiligheidsorde betreft de definitie van de regels ten aanzien van het gebruik van geweld. Het VN-Handvest staat lidstaten alleen toe geweld te gebruiken wanneer de Veiligheidsraad daarvoor expliciet ex art. 42 toestemming heeft gegeven, tenzij men handelt uit zelfverdediging in antwoord op een gewapende aanval (art. 51). Met betrekking tot de praktische houdbaarheid van deze regels in de huidige internationale constellatie heeft Michael Glennon, hoogleraar internationaal recht aan de *Fletcher School of Law and Diplomacy*, onlangs een opmerkelijke zienswijze naar voren gebracht.<sup>6</sup> Glennon betoogde dat de regels uit het VN-Handvest het slachtoffer zijn geworden van geopolitieke krachten 'too strong for a legalist institution to withstand'.<sup>7</sup> In de opmaat naar de oorlog in Irak stonden regeringen volgens hem niet voor de vraag of het gebruik van geweld tegen dat land *rechtmatig* was. Net als in de 19de eeuw vroegen zij zich veeleer af of dit *verstandig* was. De geopolitieke krachten die Glennon op het oog heeft, raken vooral de verschuiving in de internationale machts hiërarchie in de afgelopen 10-15 jaar: de opkomst van de Amerikaanse suprematie en de degradatie van andere permanente leden van de Veiligheidsraad naar het tweede en derde plan.

Glennon meent dat met enige herinnering aan de machtspolitiek in het verleden viel te verwachten dat een land dat over zoveel fysieke machtsmiddelen beschikte als de Verenigde Staten, zich niet zou onderwerpen aan een systeem van besluitvorming waarin de stemmen van onbeduidende landen als Angola, Guinee en Kameroen beslissend konden zijn. Anderzijds behoefde men er evenmin verbaasd van op te kijken dat landen als Frankrijk en China er niet

voor zouden terugdeinzen te dreigen met het gebruik van hun vetorecht, eenvoudig omdat dit juridisch instrument het enige wapen was waarover zij beschikten om de Verenigde Staten de voet dwars te kunnen zetten en zichzelf te verheffen.

Hoe kan men bij het aanpassen van de spelregels Glennons pleidooi voor rekening houden met de bestaande statenpraktijk volgen, zonder uit te komen op een verkapt recht van de sterkste? Om het anders te formuleren: hoe kan men tegemoet komen aan de veiligheidsbelangen van de Verenigde Staten en tegelijk de aanwending van de Amerikaanse macht aan zekere grenzen binden? Uitgangspunt bij het zoeken naar een antwoord dient te zijn dat de primaire verantwoordelijkheid van de *VN-Veiligheidsraad* voor handhaving van vrede en veiligheid in de wereld niet opzij mag worden gezet. Dit houdt in dat geen land zich, wat het gebruik van geweld betreft, mag onttrekken aan zijn verantwoordingsplicht en ondergeschiktheid aan dit lichaam. Maar valt niet veel te zeggen voor de stelling dat voor de vraag naar de toelaatbaarheid van geweld aan het oordeel van de *gemeenschap van democratische landen* een hogere graad van morele legitimiteit toekomt dan aan het oordeel van de Veiligheidsraad? Zijn er immers in dit orgaan niet landen te vinden die van het gebruik van geweld tegen de eigen burgers een gewoonte hebben gemaakt? Op het eerste gezicht gaat van deze stelling een bepaalde verleiding uit. Zo lag een consensus van democratische landen en *niet* een resolutie van de Veiligheidsraad ten grondslag aan de operatie-*Allied Force*, de luchtactie die de NAVO-landen in het voorjaar van 1999 tegen Servië uitvoerden naar aanleiding van de humanitaire crisis in Kosovo.

Toch is de stelling bij nader inzien niet houdbaar. In de eerste plaats hebben de westerse landen in het voorbeeld van Kosovo niet zonder reden machtiging achteraf van de Raad gezocht en gekregen, zodra de dreiging van een Russisch veto was weggenomen. Een belangrijke overweging moet zijn geweest dat een besluit van de NAVO een te smalle basis vormt om een minimum aan orde in de wereld als geheel te bereiken. De VN vormen in dat streven naar ordening een onmisbaar instrument, omdat zij uit naam van *alle* landen kunnen spreken en omdat zij het enige formele kader vormen waarbinnen *alle* landen aanspreekbaar zijn voor hun daden op het terrein van internationale vrede en veiligheid.<sup>8</sup> De volkerenorganisatie ontleent haar feitelijke legitimiteit niet aan de mate waarin haar lidstaten voldoen aan standaarden van democratie, maar aan haar *universaliteit*, aan de omstandigheid dus dat zij op basis van instemming met het Handvest alle landen verenigt. Hier ligt ook de grote kracht van de VN in vergelijking met de Volkenbond. Het funderen van de legitimiteit van militair

re dwangmiddelen op beslissingen van een exclusieve groep van landen (zoals de NAVO onder aanvoering van de Verenigde Staten) is ook een vorm van eenzijdigheid. Het roept het gevaar op van het zenden van een vrijbrief aan gewetenloze potentaten zich helemaal niets aan te trekken van het internationale recht. Hiermee is het belang van niemand gediend, zelfs niet van de machtigste staat.

Maar met erkenning van de noodzaak vast te houden aan het primaat van de Veiligheidsraad in aangelegenheden van vrede en veiligheid, kan men tegelijk niet voorbijgaan aan het feit dat de klassieke formulering van het recht op zelfverdediging niet langer recht doet aan de gewijzigde veiligheidsomstandigheden. De dreiging van het internationale terrorisme staat hierbij uiteraard voorop. Terroristen wier haat jegens anderen groter is dan de liefde voor het eigen leven, laten zich niet afschrikken door dreigementen met vergelding – voor zover die vergelding al uit te voeren zou zijn. Zij vertegenwoordigen immers geen staat die men kan treffen met aanvallen tegen zijn grondgebied en bevolking. Er steekt daarom een mate van redelijkheid in de Amerikaanse argumentatie, zoals deze in de Nationale Veiligheidsstrategie van september 2002 is vervat. Inderdaad kan men onmogelijk het ogenblik afwachten waarop zich het onheil van een terroristische aanval op de eigen samenleving voltrekt; het is geboden alle middelen aan te wenden ter voorkoming dat de samenleving wordt getroffen.

Van wezenlijke betekenis is daarbij de vraag of er sprake is van *imminent threats*. Zijn er concrete aanwijzingen dat een terroristische groepering vanuit een ander land bezig is met de voorbereiding van een aanval die zich op korte termijn zal voltrekken? In zo'n geval mag een beroep van het potentiële slachtoffer op zelfverdediging niet falen, gelet op het feit dat de vereiste toestemming door de Veiligheidsraad naar aller waarschijnlijkheid te laat zou komen.<sup>9</sup> Vaak wordt verwezen naar de oorlog van juni 1967 als precedent. Toen voerde Israël immers een pre-emptieve aanval uit tegen zijn Arabische buurstaten, omdat deze op het punt stonden Israël binnen te vallen. Uiteraard is het land dat een dergelijke aanval uit voorzorg onderneemt, gehouden verantwoordelijkheid voor zijn beslissing af te leggen in de Veiligheidsraad. De Raad zou de geschetste verruiming van het recht op zelfverdediging in een officiële verklaring naar buiten kunnen brengen. Per slot van rekening heeft hij *Kompetenz Kompetenz*, hetgeen betekent dat de Raad bevoegd is zijn eigen regels te interpreteren en te herinterpreteren.

Overigens zou de gewenste verruiming niet zó ver mogen gaan, dat landen aanspraak gaan maken op een recht van preventieve zelfverdediging, indien zij goede redenen menen te hebben dat een aanval in de

toekomst zou kunnen plaatsvinden. In dat geval is er immers voldoende tijd de Veiligheidsraad te verzoecken machtiging te verlenen voor het gebruik van geweld.<sup>10</sup> In dit opzicht is het onderscheid tussen pre-emptieve en preventieve aanvallen van veel meer dan semantische betekenis. Van de Raad mag wel worden verlangd dat hij een ruime uitleg geeft aan art. 39 van het VN-Handvest, dat hem de mogelijkheid biedt dwangmaatregelen te nemen indien naar zijn oordeel sprake is van 'een bedreiging van de vrede, een inbreuk op de vrede of een aanvalsdad'. Er mag geen misverstand over bestaan dat voorbereidingen van terroristische aanslagen in andere landen en het geven van actieve of passieve steun door regeringen aan deze voorbereidingen, moeten worden beschouwd als bedreigingen van de vrede. Wat het laatste betreft dienen praktische consequenties te worden verbonden aan de verplichtingen die resolutie 1373 aan lidstaten oplegt bij de strijd tegen het internationale terrorisme.

### Indamming van het proliferatiegevaar

De laatste uitspraak geldt ook voor het streven naar indamming van verdere verspreiding van massavernietigingswapens. Dit gevaar wordt alom naast en al helemaal in combinatie met het terrorisme zowel in de Verenigde Staten als in Europa gezien als de meest acute bedreiging van de wereldvrede. Hoe geloofwaardig is overigens het streven naar non-proliferatie, vooral van de kant van de Amerikanen? In veler ogen is de geloofwaardigheid in twee richtingen ondermijnd. Enerzijds maken vooral de Verenigde Staten ten aanzien van de nieuwe kernwapenstaten een feitelijk onderscheid tussen – wat men kan noemen – goedaardige en kwaadaardige verspreiders. Terwijl landen als Noord-Korea en Iran op de strafbank worden gezet, lijkt er een gedoogzone te gelden voor Israël, India en Pakistan.<sup>11</sup> Anderzijds hebben de Amerikanen op zijn minst de verdenking op zich geladen de verplichtingen van erkende kernwapenstaten uit hoofde van art. VI van het non-proliferatieverdrag niet ernstig te nemen. De Amerikaanse regering is immers voortgegaan met de ontwikkeling van minikernwapens (waaronder de zg. *bunker buster*). Deze ontwikkeling kan leiden tot verlaging van de nucleaire drempel en daarmee tot vergroting van de kans op het inzetten van kernwapens.<sup>12</sup> De onwil van Washington mee te werken aan de versterking van de Biologische Wapens Conventie en ratificatie van het verdrag inzake het algehele verbod op kernproeven (CTBT) hebben de geloofwaardigheid van de Amerikaanse inzet geen goed gedaan. Los hiervan heeft intussen de ervaring in de afgelopen drie decennia geleerd dat het verschaffen van veiligheidsgaranties, hetzij negatieve hetzij positieve, aan feitelijke of potentiële kernwapen-

staten een doodlopende weg is om het doel van non-proliferatie naderbij te brengen.

Wat is wel een begaanbare weg? Er groeit een consensus dat de bestaande controleregimes met betrekking tot uitvoer en doorvoer van gevoelige materialen dienen te worden verscherpt en uitgebreid. Er zijn de laatste tijd voldoende bewijzen verzameld voor het bestaan van een clandestiene markt waarop deze materialen worden verhandeld. Het ijveren van de Nederlandse regering voor het universeel en juridisch bindend maken van de controleregimes verdient daarom steun. Dit zou het snelst kunnen gebeuren langs de weg van aanvaarding door de Veiligheidsraad van een resolutie die de lidstaten hiertoe strekkende verplichtingen oplegt ('mandatory resolution'), zoals trouwens door president Bush is voorgesteld. Ten tweede zou het aanvullend protocol, dat het Internationale Atoom Energie Agentschap (IAEA) de mogelijkheid biedt indringende inspecties uit te voeren, niet langer vrijwillig dienen te zijn, maar verplicht moeten worden. Een bijzonder probleem is de afstand die er blijkt te bestaan tussen het IAEA (en trouwens ook de organisatie voor het verbod op chemische wapens, OPCW) en de Veiligheidsraad. Onder de bestaande mechanismen kunnen alleen gevallen van zeer ernstige schendingen aan de Raad worden voorgesteld. Om die reden valt veel te zeggen voor instelling van een *UN Counter-Proliferation Committee*, dat direct onder de Veiligheidsraad zou worden geplaatst.<sup>13</sup> Taak van dit Comité zou zijn het actief volgen van de nakoming door regeringen van afspraken en besluiten met betrekking tot het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens. In geval van grove schending van overeengekomen regels zou het Comité niet moeten schromen de Veiligheidsraad voorstellen te doen tot het nemen van economische en militaire dwangmaatregelen.

De mogelijkheden van sanctionerend optreden tegen zondaren worden natuurlijk sterk bepaald door de kans dat dergelijke voorstellen worden getroffen door een veto van een der permanente leden van de Veiligheidsraad. Van alle ideeën over herziening van het VN-Handvest lijkt de afschaffing c.q. beperking van het vetorecht nog moeilijker te verwerklijken dan het meer representatief maken van de samenstelling van dit lichaam. Toch lijkt het de moeite waard een discussie aan te gaan over diverse modaliteiten om het gebruik van het vetorecht aan banden te leggen. Men zou bijvoorbeeld dit recht alleen kunnen toestaan indien er een beroep wordt gedaan op vitale nationale belangen. In een bijzondere procedure van een tweede stemming zou de Veiligheidsraad de vraag kunnen beantwoorden of het permanente lid dat een veto heeft uitgesproken, zich in redelijkheid op deze belangen heeft beroepen. Mocht het antwoord ont-

kennend zijn, dan zou het besluit van de grootst mogelijke meerderheid alsnog moeten worden uitgevoerd.

### Versterking van het vermogen tot conflictpreventie

Het wekken van voldoende aandacht voor het voorkomen van conflicten is wel eens vergeleken met pogingen een pensioenverzekering te verkopen aan een vijftienjarige. Dit is dan ten onrechte, want de gruweldaden die in de achter ons liggende jaren zijn begaan in de Balkan en delen van Afrika, hebben vele regeringen overtuigd van de noodzaak te investeren in conflictpreventie. Meer en meer wordt beseft dat het welslagen van dit doel niet wordt belemmerd door een tekort aan beschikbare *informatie* over oplopende spanningen binnen of tussen staten, maar door een te geringe bereidheid tijdig tot handelen over te gaan. Ook bestaat er een wanverhouding tussen de middelen die de VN aanwenden om branden die eenmaal zijn uitgebroken te bestrijden, en de middelen die beschikbaar zijn om het uitbreken van die branden te helpen voorkomen. Zo heeft de volkerenorganisatie dit jaar de directe verantwoordelijkheid aanvaard voor de uitvoering van maar liefst 17 vredebewarende operaties in drie werelddelen, waaraan in totaal door meer dan 50.000 'blauwhelmen' wordt deelgenomen. Het is heel goed mogelijk dat dit aantal tot eind van dit jaar zal oplopen tot 70.000.<sup>14</sup> Bij géén van de lopende operaties is evenwel sprake van preventieve interventie door middel van een militaire aanwezigheid; in alle gevallen is het doel te voorkomen dat de vijandelijkheden *opnieuw* uitbreken en het stabiliseren van de situatie ter plekke.

Zeker, op papier beschikt de Veiligheidsraad over een uitgebreid en gevarieerd arsenaal van middelen om het uitbreken of de escalatie van gewapende conflicten te voorkomen. Deze middelen variëren van het sturen van *fact-finding*-missies en het nemen van diplomatieke initiatieven tot het toepassen van economische sancties en het stationeren van troepen. Niettemin heerst in de Raad nog steeds een cultuur van reageren op crises in plaats van het anticiperen daarop. Elizabeth Cousens heeft de beperkingen en belemmeringen geanalyseerd in het gebruik van de beschikbare instrumenten. Zij herleidt deze tot vier hoofdcategorieën, te weten normatieve, strategische, operationele en politieke.<sup>15</sup> Het gaat daarbij in de eerste plaats om de weerstanden binnen de volkerenorganisatie tegen het overnemen van de verantwoordelijkheid van nationale regeringen voor het vermijden van interne conflicten, zeker wanneer mogelijk ingrijpen in grotere lidstaten aan de orde is. Voor veel lidstaten weegt het belang van de nationale soevereiniteit nog steeds zwaar. Daarnaast blijkt er onvoldoende inzicht

te bestaan in de vraag welke vormen van betrokkenheid van de VN in concrete gevallen effectief zijn. Welke instrumenten kunnen bijvoorbeeld een aanwijsbaar verschil maken als het gaat om het scheppen van stabiliteit in een land als Pakistan? Ondanks het bestaan van het *UN Stand-by Arrangements System*, waarbij lidstaten hebben toegezegd troepen binnen een bepaalde termijn gereed te houden voor VN-operaties, is er verder een schreeuwend tekort aan direct inzetbare en over grote afstanden verplaatsbare militaire eenheden. Het spreekt vanzelf dat dit afbreuk doet aan het vermogen van de VN handelend op te treden, wanneer de situatie daarom vraagt. Hetzelfde geldt voor de onwil van de grote landen, in het bijzonder de Permanente Vijf, enigerlei bemoeienis van de VN toe te staan met conflicten die zich binnen hun territoriale invloedssfeer voordoen. De voorbeelden van Rusland met Tsjetsjenië, China en de positie van de moslimminderheden in het westelijk deel van dit land, maar ook van de Britse opstelling in het verleden tegenover het conflict in Noord-Ierland, spreken in dit opzicht boekdelen.

Het zal niet eenvoudig zijn deze belemmeringen een voor een weg te nemen. De door velen bepleite verdere versterking binnen het VN-secretariaat van de departementen die zich met conflictpreventie en crisisbeheersing bezighouden, is op zich zelf wel nuttig, maar men mag geen hoge verwachtingen koesteren van een bureaucratisch antwoord op wat in feite een politieke uitdaging is. Nuchterheid is ook geboden bij de suggestie de VN-secretaris-generaal in de context van conflictpreventie een maximaal gebruik te laten maken van art. 99 VN-Handvest. Dit artikel geeft hem de bevoegdheid elke zaak die naar zijn oordeel de handhaving van de internationale vrede en veiligheid bedreigt, onder de aandacht van de Veiligheidsraad te brengen. Hoofdprobleem is nog steeds de onvoldoende bereidheid van lidstaten tot actie over te gaan wanneer kans op het vermijden van bloedvergieten het grootst is. Het is geboden een gevoel van urgentie te scheppen in situaties die ogenschijnlijk nog niet urgent zijn.

Zoals de interventies van Australië in Oost-Timor, van de Verenigde Staten in Haïti en van Frankrijk in sommige Afrikaanse landen laten zien, zijn de VN in de praktijk voor hun stabiliserend optreden sterk afhankelijk van bereidwillige regionale leiders of heersers die over voldoende militaire capaciteit beschikken. Versterkte samenwerking van de VN met regionale organisaties lijkt vooralsnog de beste kansen te bieden een aantal obstakels op de weg naar conflictvermijding op te ruimen. Hiermee wordt overigens voortgebouwd op een praktijk van de afgelopen jaren, waarin sprake is van een toenemende rol van deze organisaties bij de uitvoering van vredesoperaties. Het

gaat daarbij zowel om de klassieke arrangementen volgens hoofdstuk VIII (waaronder inmiddels ook de OVSE) als organisaties die, zoals de NAVO, oorspronkelijk zijn opgezet voor collectieve verdediging of, zoals de Europese Unie, voor economische samenwerking. In de Veiligheidsstrategie van de EU neemt conflictpreventie een belangrijke plaats in. Dit blijkt o.a. uit een passage waarin de Europese landen de wenselijkheid onderschrijven van het ontwikkelen van een strategische cultuur 'die vroegtijdige, snelle en waar nodig, krachtige interventie bevordert'.<sup>16</sup> Ook de recente uitbreiding van de Unie mag mede in het perspectief van conflictvoorkoming worden gezien. Kandidaat-lidstaten zijn immers gedwongen bijvoorbeeld problemen met minderheden die een bron van spanningen plegen te vormen, op te lossen alvorens een EU-lidmaatschap serieus kan worden overwogen.

Het is nuttig eraan te herinneren dat de ontwikkeling naar regionalisering op het terrein van vredeshandhaving al werd gesignaleerd en ook krachtig aangemoedigd door VN-secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali in zijn bekend rapport *An Agenda for Peace*, alweer twaalf jaar geleden. Een sleutelzin luidt: 'regional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with United Nations efforts could not only lighten the burden of the [Security] Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs' (par. 64). Niet zonder reden veronderstelden de opstellers van het rapport dat regionale organisaties zich meer verantwoordelijk voelen voor preventie en beheersing van conflicten in hun eigen omgeving en dienovereenkomstig ook eerder bereid zijn voor dit doel offers, in welke vorm dan ook, te brengen. Een ander argument voor regionalisering is de voorsprong in kennis van regionale organisaties over achtergronden en aard van conflicten die zich in hun eigen omgeving afspelen. Waarschijnlijk hebben zij ook een beter begrip van culturele factoren die de oplossing van conflicten bemoeilijken.

Toch zou het onjuist zijn alleen maar voordelen te zien in de bemoeienis van regionale organisaties. Destijds wees de Adviesraad voor Vrede en Veiligheid er al op dat met het inschakelen door de VN van regionale arrangementen en organisaties men zich geplaagd ziet voor een potentiële afruil van *legitimiteit* en *doeltreffendheid*.<sup>17</sup> Enerzijds benadert het mondiale karakter van de VN het meest het ideaal van legitiem optreden namens de gehele statengemeenschap, anderzijds is de werkwijze van de volkerenorganisatie in het algemeen traag en mist zij voor de uitvoering van militaire operaties een duidelijke bevelsstructuur en logistieke voorzieningen. Waar speciaal collectieve verdedigingsorganisaties zich hebben voorbereid op militaire operaties, mag van deze organisaties een

doeltreffend optreden worden verwacht. Maar dit optreden kan, in tegenstelling tot dat van de VN, door geïnteresseerde partijen allicht als instrument van beïnvloeding door de leidende natie worden beschouwd.<sup>18</sup>

Deze analyse heeft nog nauwelijks aan actualiteit ingeboet, gelet op de perceptie van bijvoorbeeld Rusland van de NAVO-acties in Kosovo en later in Afghanistan. Bij de leiders in het Kremlin stonden de Amerikanen onder de verdenking de eigen invloedssfeer te willen uitbreiden onder de dekmantel van humanitaire interventie of de strijd tegen het terrorisme. Daarnaast bestaat het gevaar dat het morele gezag van de VN als gevolg van de regionalisering wordt ondermijnd. Dit gezag is gebaseerd op het idee dat de wereldvrede ondeelbaar is en dat de VN gelijke bescherming bieden aan alle lidstaten, ongeacht het werelddeel waarin zij zich bevinden. Naar de mening van Marrack Goulding is het strijdig met de ethiek van het universalisme wanneer mensen in een bepaalde regio alleen de mate van bescherming zouden ontvangen die hun regionale organisatie zou kunnen bieden.<sup>19</sup> Te ver doorgevoerde regionalisering op veiligheidsgebied kan voedsel geven aan de gedachte dat het niet de moeite waard is eigen bloed te vergieten in conflicten van andere volkeren. Bovendien: niet in alle delen van de wereld bestaan regionale organisaties en waar deze wél bestaan, loopt hun vermogen tot effectief optreden nogal uiteen. Weinig bescherming is te verwachten in gebieden die economisch ontredderd en strategisch van geringe betekenis zijn. Dat zou kunnen leiden tot wat wel 'peacekeeping apartheid' is genoemd.

Hoe valt aan deze gevaren te ontsnappen? Gelet op de eerste verantwoordelijkheid van de VN voor handhaving van vrede en veiligheid in de wereld is het een gebiedende eis dat de volkerenorganisatie toezicht kan houden op de uitvoering van een vredesoperatie door een regionale organisatie. Daartoe dient overeenstemming te worden bereikt over periodieke rapportage door deze organisatie aan de VN en over de wijze waarop en de frequentie waarmee consultaties tussen beide plaatsvinden. Ook is het wenselijk dat te voren afspraken worden gemaakt over de steun die beide van elkaar mogen verwachten. Er moet ook een duidelijke werkverdeling worden overeengekomen, zodat er geen duplicatie van activiteiten tussen de VN en de regionale organisatie gaat ontstaan.<sup>20</sup> Vervulling van deze voorwaarden biedt natuurlijk geen garantie voor een probleemloze verstandhouding tussen de diverse niveaus. Maar zij kan wel de inherente spanning verminderen tussen enerzijds de juridische en morele autoriteit van de VN en anderzijds de feitelijke macht van sterk ontwikkelde regionale organisaties. Verder blijft onverminderd van belang de onderlinge solidari-

teit tussen de regio's, die bij voorkeur tot uitdrukking moet komen in hulpverlening van organisaties in het euro-atlantische gebied aan organisaties daarbuiten.

Naast het probleem van de verhouding tussen de VN en de regionale organisaties doet zich het vraagstuk voor van de fragmentatie en de geringe coördinatie op het centrale niveau van het VN-systeem. De volkerenorganisatie vormt wel een zeer uitgebreide familie, waarin sommige leden heel veel zelfstandigheid genieten. Dit geldt speciaal voor de internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank en het IMF. Waar deze instellingen bepalend kunnen zijn voor het scheppen of behouden van stabiliteit in kwetsbare landen, is hun medewerking in een veelomvattende strategie van conflictvoorkoming dringend gewenst. Suggesties die in het verleden zijn gedaan om dit doel te bereiken, bijvoorbeeld het voorstel tot oprichting van een Sociaal-Economische Veiligheidsraad door de commissie-Carlsson, hebben nimmer het stadium van vrijblijvende discussie verlaten. Gevreesd moet worden dat een recent voorstel tot oprichting van een Commissie voor Vrede en Ontwikkeling eenzelfde lot beschoren is.<sup>21</sup> Deze commissie zou, op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad, in samenwerking met dit orgaan en de Economische en Sociale Raad van de VN, onder meer moeten zorgen voor het betrekken van Wereldbank en IMF bij integrale-ontwikkelingsstrategieën die recht doen aan het belang van conflictpreventie. De vraag is echter wat deze goed bedoelde constructie zou opleveren, zolang de voorgestelde commissie afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van de financiële instellingen, die alleen economische en geen veiligheidspolitieke criteria plegen te hanteren. Dit laatste probleem zou alleen kunnen worden opgelost indien de Veiligheidsraad, uitgaande van een brede opvatting over vrede en veiligheid, in specifieke gevallen bindende aanwijzingen zou kunnen geven aan Wereldbank en IMF. Dit zou echter een werkelijke omwenteling in het multilaterale stelsel vergen.

## Besluit

In dit artikel heb ik gepleit voor een nieuwe betrokkenheid van de Verenigde Staten bij pogingen het multilaterale stelsel, zoals in belangrijke mate belichaamd door de VN, te versterken. De onderliggende gedachte is eenvoudig: zonder constructieve aanwending van de Amerikaanse macht is dit stelsel veroordeeld tot krachteloosheid. Of de gewenste ontwikkeling zich inderdaad zal voordoen, hangt niet alleen af van een ommekeer in het Amerikaanse beleid, maar ook van de bereidheid van andere landen, in het bijzonder andere permanente leden van de Veiligheidsraad, ernstig rekening te houden met authentieke zor-

gen die in de Amerikaanse samenleving bestaan over het gevaar van het internationale terrorisme en andere bedreigingen. Daarom is het zo belangrijk te komen tot herwaardering van de regels ten aanzien van het gebruik van geweld en versterking van het non-proliferatie-regime.

De kansen in de nabije toekomst op een Amerikaans buitenlands beleid dat meer waarde hecht aan een collectieve legitimering van Amerikaanse acties en aan het delen van verantwoordelijkheid met bondgenoten, lijken reëel aanwezig. Deze zijn allicht groter onder een presidentschap van Kerry dan bij voortzetting van de huidige regering. De Democratische kandidaat voor het presidentschap heeft immers 'de-weg-terug-naar-de-VN' tot kernpunt van zijn buitenlands beleid gemaakt.<sup>22</sup> Maar ook bij een nieuwe ambtstermijn van president Bush zijn de kansen op toenadering tot de VN niet verkeken. De bittere ervaringen in Irak moeten zelfs verstokte neo-conservatieven in Washington de ogen hebben geopend voor de grenzen van de Amerikaanse macht en het mogelijk nut van de VN bij het vinden van een weg uit het politieke moeras van de voortdurende crisis in dat land. De vérgaande concessies die de huidige Amerikaanse regering heeft gedaan om de Veiligheidsraad in juni jl. ertoe te brengen resolutie 1546 (ter goedkeuring van de overdracht van soevereiniteit aan de Irakse interim-regering) unaniem te aanvaarden, werpen wat dit betreft wellicht hun schaduwen vooruit. ■

## Noten

- 1 Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, Londen: Macmillan, 1939, blz. 10.
- 2 De minister sprak deze woorden tijdens een toespraak, getiteld *Naar een effectief multilateraal bestel*, die hij hield in Instituut Clingendael op 24 oktober 2003.
- 3 Zie *Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie*, 12 december 2003.
- 4 *Secretary General's address to the General Assembly*, Office of the Spokesman, 23 september 2003.
- 5 Zie hierover nader Dick A. Leurdijk, 'Kofi Annans pleidooi voor "radicale hervormingen" van de VN: toetssteen voor draag- of breukvlak', in: *Internationale Spectator*, februari 2004, blz. 84-89.
- 6 Michael J. Glennon, 'Why the Security Council Failed', in: *Foreign Affairs*, mei/juni 2003, blz. 16-35.
- 7 *Ibid.*, blz. 16.
- 8 Voor een vergelijkbare zienswijze, zie Karl Kaiser, 'The New World Order', in: *Internationale Politik*, 2/2003 (Vol. 4), Summer Issue, blz. 3-9.
- 9 Vergelijk in dit verband ook de verwante opvatting van Carl Ceulemans, 'Een ethische analyse van de Amerikaanse doctrine van de preventieve oorlog', in: *Internationale Spectator*, april 2003, blz. 185-190.

- 10 Vooral daarom was de aanval van Israël op de Irakese kernreactor van Osiraq in 1981 zo omstreden. De reactor was immers nog in aanbouw.
- 11 Een verzachtende omstandigheid is dat de bedoelde kwaadaardige verspreiders (Noord-Korea en Iran) het non-proliferatieverdrag hebben getekend, terwijl dat niet geldt voor de bedoelde goedaardige verspreiders (Israël, India en Pakistan).
- 12 Zie hierover Kees Homan, 'Het Amerikaans veiligheidsbeleid: van afschrikking naar dominantie', in: *Atlantisch perspectief*, 27(2), 2003, blz. 4-8; en Peter van Ham, *WMD Proliferation and Transatlantic Relations: Is a Joint Western Strategy Possible?*, Den Haag: Instituut Clingendael, april 2004, blz. 16.
- 13 Zie *Global Governance: The Next Frontier*, publicatie van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, Brussel, januari 2004, blz. 12.
- 14 Jean-Marie Guéhenno, 'A plan to strengthen UN peacekeeping Third World conflicts', in: *International Herald Tribune*, 19 april 2004.
- 15 Elizabeth M. Cousens, 'Conflict Prevention', in: David M. Malone (red.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004, blz. 111-114.
- 16 *Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie*, blz. 22 (uitgave Instituut voor Veiligheidsstudies van de Europese Unie in Parijs).
- 17 Zie het rapport van de Adviesraad, *Verloren Onschuld. Nederland en VN-operaties*, 1996, blz. 34.
- 18 *Ibid.*, blz. 35.
- 19 Marrack Goulding, *Peacemonger*, Londen: John Murray, 2002, blz. 218.
- 20 Zie Michael Pugh, 'The World Order of Regionalization', in: Michael Pugh & Waheguru Pal Singh Sidhu (red.), *The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2004, blz. 39.
- 21 Dit voorstel is gedaan door José Manuel Durão Barroso (minister-president van Portugal) en Joaquim Chissano (president van Mozambique en president van de Afrikaanse Unie). Zie hun gezamenlijk artikel 'We need a new way to prevent conflicts', in: *International Herald Tribune*, 8-9 mei 2004.
- 22 Zie bijv. de toespraak 'Making America Secure Again: Setting the Right Course for Foreign Policy', die hij op 3 december 2003 hield voor de *Council on Foreign Relations* in New York.

## Over de auteur

DR A. VAN STADEN is directeur van het Instituut Clingendael en deeltijdhoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden.

# De Verenigde Naties: een vereniging van falende staten?

P.R. BAEHR

'Excellencies, you are the United Nations.'<sup>1</sup>

'The UN [...] tends to be a place of grand visions and weak follow-through.'<sup>2</sup>

HERVORMING VAN DE VERENIGDE NATIES staat al sinds vele jaren op de internationale agenda. In het Handvest zelf wordt melding gemaakt van de mogelijkheid dat een herzieningsconferentie zal worden gehouden.<sup>3</sup> Een dergelijke algemene herzieningsconferentie heeft echter nooit plaatsgevonden. Wel is er in politieke en academische kring eindeloos veel nagedacht en gedelibereerd over hervorming van de volkerenorganisatie, al dan niet onder herziening van het Handvest.<sup>4</sup> De roep om hervorming van de VN kan geen verbazing wekken. Het is eerder opmerkelijk te noemen dat een internationale instelling die 51 leden omvatte in 1945 en inmiddels is gegroeid tot niet minder dan 191 lidstaten, in wezen qua opzet en organisatie onveranderd is gebleven, terwijl de wereld om haar heen inmiddels wél ingrijpend is veranderd.

Nog zeer onlangs, bij de opening van de 58ste zitting van de Algemene Vergadering, september 2003, kondigde secretaris-generaal Kofi Annan aan dat hij van plan was een *High Level Panel* in het leven te roepen, met als taak de belangrijkste bedreigingen en uitdagingen in de wereld in kaart te brengen op het brede terrein van vrede en veiligheid, met inbegrip van economische en sociale vraagstukken voor zover deze relevant zijn voor vrede en veiligheid, en het doen van aanbevelingen.<sup>5</sup> Deze commissie is inmiddels ingesteld onder voorzitterschap van een voormalige minister-president van Thailand, *Anand Panyarachun*. Aan de kwaliteit van de samenstelling van de commissie zal het niet liggen, als zij niet tot bevredigende resultaten komt. Het zijn allen personen van grote internationale statuur, onder wie de voormalige Franse minister van justitie *Robert Badinter*; de voormalige Noorse minis-

*Hervorming van de Verenigde Naties. Aan mooie voorstellen en prestigieuze commissies geen gebrek. Gaat het High Level Panel van VN-secretaris-generaal Kofi Annan voor een doorbraak zorgen?*

ter-president en directeur van de WHO *Gro Harlem Brundtland*; de secretaris-generaal van de Arabische Liga de Egyptenaar *Amre Moussa*; de voormalige Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen de Japanse *Sadako Ogata*; de voormalige Russische minister-president *Yevgeny Primakov*; de voormalige secretaris-generaal van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid *Salim Salim* uit Tanzania; en de voormalige Amerikaanse adviseur voor nationale veiligheid *Brent Scowcroft*.

Aan de commissie zijn de volgende drie taken toegedacht:

- a. Examine today's global threats and provide an analysis of future challenges to international peace and security. Whilst there may continue to exist a diversity of perceptions on the relative importance of the various threats facing particular Member States on an individual basis, it is important to find an appropriate balance at a global level. It is also important to understand the connections between different threats.
- b. Identify clearly the contribution that collective action can make in addressing these challenges.
- c. Recommend the changes necessary to ensure effective collective action, including but not limited to a review of the principal organs of the United Nations.<sup>6</sup>

Tot nu toe is er van de vele voorgestelde plannen tot hervorming van de VN, voorgesteld door commissies bestaande uit vaak niet minder vooraanstaande personen,<sup>7</sup> niet veel terechtgekomen. Zal deze commissie er wel in slagen de gestelde vragen op bevredigende wijze te beantwoorden en zullen haar aanbevelingen leiden tot een effectieve *follow-up*?<sup>8</sup>

De commissie zijn voor het verrichten van haar werkzaamheden drie preadviezen voorgelegd, respectievelijk van *Danilo Türk*, voormalig permanent vertegenwoordiger van Slovenië en tegenwoordig Assistant Secretary-General in het Department of Political Affairs; *Tim Murithi*, medewerker van het VN-Instituut voor Opleiding en Onderzoek, UNITAR; en *Edward C. Luck*, voorheen voorzitter van de Amerikaanse Vereniging voor de Verenigde Naties en thans hoogleraar aan Columbia University.<sup>9</sup>

### Hervorming Veiligheidsraad & ECOSOC, nieuwe Raad Mensenrechten?

Het pre-advies van VN-topman Türk is het minst opwindend. Het bevat een aantal aanbevelingen tot wijziging van het Handvest en de institutionele structuur van de VN, zoals die al vele malen eerder zijn voorgesteld. Zo stelt hij o.a. voor de *Veiligheidsraad* uit te breiden tot 25 leden, met inbegrip van zes nieuwe permanente leden. Daar is op zich zelf niets tegen, behalve dat de Afrikaanse, Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen er tot nu toe nog nooit in zijn geslaagd overeenstemming te bereiken wie van hen de nieuw te creëren permanente zetels zou moeten bezetten. Voor Azië wordt meestal gedacht aan Japan en India, met Indonesië als mogelijke *outsider*, maar Pakistan is tot nu toe nooit bereid geweest zijn rivaal India deze plaats te gunnen. In Afrika gaat de strijd tussen landen als Egypte, Nigeria, Zuid-Afrika en Algerije, terwijl in Latijns-Amerika Brazilië, Argentinië en Mexico om de voorrang strijden. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn op hun beurt nooit bereid geweest hun nog uit de Tweede Wereldoorlog stammende voorrangspositie op te geven, ook niet ten gunste van de Europese Unie.<sup>10</sup> Er is geen enkele aanleiding te veronderstellen dat deze *deadlock* op afzienbare termijn zal worden opgeheven.

De *Economische en Sociale Raad* (ECOSOC) zou, volgens Türk, juist moeten worden *verkleind* van de huidige 54 tot 35 leden, waaronder de tien grootste donorlanden en de tien landen met de grootste bevolking in de wereld; de overige 15 landen zouden moeten worden gekozen op basis van een evenwichtige geografische verdeling, voor een periode van vier jaar met het recht op onmiddellijke herverkiezing. Deze hernieuwde ECOSOC zou zich moeten bezighouden met de meest kritieke situaties op economisch en sociaal gebied en het bestuur vormen van VN-fondsen en

-programma's op dit gebied, zoals het UNDP, UNICEF, UNFPA en UNIFEM. De Raad zou moeten bijeenkomen op een 'wanneer-noodzakelijk-basis'.

Dit voorstel is opmerkelijk, omdat nu juist één van de weinige wijzigingen die in de loop der jaren in het VN-Handvest zijn aangebracht, tot twee keer toe een *uitbreiding* van de ECOSOC betrof, teneinde dit orgaan meer representatief te maken voor het totale lidmaatschap van de Verenigde Naties. Türk maakt niet duidelijk waarop hij dit voorstel in tegengestelde richting baseert. De ECOSOC heeft nooit echt aan de oorspronkelijke verwachtingen voldaan als belangrijkste internationale orgaan op sociaal-economisch gebied te fungeren. In de loop der tijd is de ECOSOC in belang overvleugeld door de gespecialiseerde programma's en door de gespecialiseerde organisaties van de VN, wier werkzaamheden hij eigenlijk zou moeten coördineren.<sup>11</sup> Men zou zich dan ook eerst moeten verdiepen in de vraag waarom de ECOSOC niet aan deze verwachtingen heeft voldaan, alvorens met betrekkelijk vrijblijvende voorstellen tot wijziging van het aantal leden van dit orgaan te komen.<sup>12</sup>

Iets interessanter is Türks voorstel tot oprichting van een *Raad voor de Rechten van de Mens* als nieuw te creëren hoofdorgaan van de VN, om daarmee uitdrukking te geven aan het toegenomen belang van dit thema. Terecht wijst hij erop dat het bestaande systeem van toezichthoudende commissies, rapporteurs, werkgroepen en verdragscomités op veelal toevallige wijze en ongecoördineerd tot stand is gekomen. De Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens is onvoldoende geëquipeerd om orde in dat systeem aan te brengen. De Raad voor de Rechten van de Mens zou haar daartoe de mogelijkheden moeten bieden. Zo'n Raad zou bestaan uit 35 leden, die gedurende vier jaar zitting zouden hebben en onmiddellijk herkiesbaar zouden zijn. De Raad zou op geografisch evenwichtige wijze moeten worden samengesteld en de leden zouden moeten worden gekozen op basis van het criterium dat zij op zijn minst *vier van de zes belangrijkste mensenrechtenverdragen* zouden hebben geratificeerd.<sup>13</sup> Bovendien zouden zij zich bereid moeten verklaren tot het toestaan van onderzoek door VN-rapporteurs en 'mogelijk andere soortgelijke criteria'. Deze Raad zou kennelijk de taken van de huidige Commissie voor de Rechten van de Mens moeten overnemen. Het voorstel verdient op zijn minst de aandacht van het *High Level Panel*. Het zou nader moeten worden uitgewerkt, om de precieze consequenties ervan nader te bezien. Gegeven de huidige politisering en polarisering binnen de Commissie voor de Rechten van de Mens,<sup>14</sup> lijkt de politieke haalbaarheid ook van dit voorstel niet erg groot.

## Idealistische waslijst?

In het preadvies van UNITAR-medewerker Tim Murithi wordt getracht een aantal centrale vragen te beantwoorden zoals: op welke wijze het huidige statenstelsel tekort schiet in de bevordering van de internationale vrede en veiligheid, welke nieuwe uitdagingen moeten worden beantwoord en in hoeverre het statenstelsel voldoende rekening houdt met niet-statelijke actoren, zoals NGO's die zich actief bezighouden met de bevordering van vrede en veiligheid

Het minste dat van het lijstje van Murithi kan worden gezegd, is dat het een goede agenda vormt voor de werkzaamheden van het *High Level Panel*. Zijn eigen antwoorden zijn de moeite van het overwegen waard, al lijkt hij wat te veel bevangen door een nogal idealistische kijk op de internationale betrekkingen. Hij moge gelijk hebben met zijn constatering dat het proces van mondialisering niet is tegen te houden en dat '[t]he citizens of the twenty-first century and beyond will increasingly be citizens of a global society rather than of a nation-state', dat neemt niet weg dat die natie-staat een uitermate taai leven heeft en moeilijk zal zijn weg te drukken. De gedachte van democratie op wereldschaal is fraai, maar vooralsnog niet realiseerbaar. Hij voert een warm pleidooi voor een Wereld Federatie van Staten:

"This would require reactivating humanity's political imagination. It is evident that a new Global Charter for an improved international peace and security framework is required. Such a Global Charter would be premised on a fundamental shift away from privileging the nation-state in global affairs."<sup>15</sup>

Dit zijn geen nieuwe ideeën. In het verleden hebben de Wereldfederalisten (waarnaar hij trouwens uitdrukkelijk verwijst) herhaaldelijk pogingen gedaan een internationale structuur te ontwerpen die gebaseerd is op de belangen van de mensheid als geheel, en niet uitsluitend op die van staten.<sup>16</sup> In ons land heeft al jaren geleden Nobelprijs-winnaar Jan Tinbergen zich in vele geschriften de tolk gemaakt van dit denken.<sup>17</sup> Er is niets tegen het lanceren van dit soort ideeën. Zij zijn gebaseerd op een sympathiek gevoel voor de noden van de mensheid. Om ze echter te kunnen verwezenlijken is het van nog veel groter belang erachter te komen welke de krachten zijn die de totstandkoming van een 'democratie op wereldschaal' in de weg staan en welke de belangen zijn die de realisering van dit soort goede ideeën verhinderen.

Het zou goed zijn als het *High Level Panel* zich verdiept in de door Murithi opgeworpen vragen, maar niet blijft steken in de door hem uit idealisme geboren antwoorden.<sup>18</sup> Daar is de wereld (helaas) nog niet aan toe.

## Criteria en lessen

Het meest interessante van de drie preadviezen is het stuk van de Amerikaanse hoogleraar Luck. Hij stelt zich de vraag aan wat voor criteria van succes het werk van de ingestelde commissie moet voldoen en welke lessen kunnen worden getrokken uit soortgelijke operaties in het verleden. Hij baseert zijn betoog op drie evaluatie-exercities van voorstellen tot hervorming van de VN waarbij hij zelf betrokken is geweest.<sup>19</sup>

Hij trekt de volgende *lessen* uit de eerder ondernomen exercities:

- Er is behoefte aan een geëngageerde leiding en een staf van hoge kwaliteit.
- Het belang van een goede *follow-up*. Het verschijnen van het rapport behoort halverwege het project te geschieden in plaats van als eindresultaat te worden gezien.
- Er moet een instelling beschikbaar zijn die zorgt voor de verdere gang van zaken. Als een regering daartoe bereid is, is dat mooi meegenomen.
- Zorgvuldige planning en voorbereiding, voordat de commissie aan het werk gaat.
- De beste rapporten bevatten zowel visie als praktische voorstellen.
- Goed begrip van de politieke en institutionele realiteit waarbinnen het rapport zal worden ontvangen.
- Mobilisering in een vroeg stadium van publieke steun.
- Goede voorbereiding van de beleidsmakers die de voorstellen zullen moeten uitvoeren.<sup>20</sup>
- Niet een 'top down' of een 'bottom up' maar een horizontale benadering. Niet alleen voormalige, maar ook en vooral toekomstige beleidsmakers zullen moeten worden benaderd.
- Het rapport moet niet alleen grote, briljante ideeën, maar ook kleinere voorstellen bevatten.
- Behoeft aan flexibiliteit en gebruik maken van openingen die zich voordoen in het besluitvormingsproces.
- Voldoende financiën en staf.

Als aan alle criteria (invloed, oorspronkelijkheid, aanzet tot veranderingsproces) en bovengenoemde lessen wordt voldaan, is er, aldus Luck, althans enige kans dat de voorstellen niet ongezien in een la verdwijnen. Hij wijst o.a. op het belang ook deskundigen te raadplegen of zelfs in de commissie op te nemen die *geen* voorstander zijn van hervormingen: 'Sooner or later our ideas will be challenged and it might well be better to have a few devil's advocates within the process of deliberation than to face them only after the ideas and phrases are fixed and potential critics are doubly

upset at being excluded from the process.<sup>21</sup> Hij wijst vooral op het belang Amerikaanse beleidsmakers in een vroeg stadium bij het proces te betrekken, aangezien de Amerikanen uiteindelijk onmisbaar zijn, wil een proces van hervorming van de VN tot enig succes leiden.

Het zijn allemaal verstandige opmerkingen, die wellicht op elk proces van hervorming van toepassing kunnen zijn, maar in dit geval uitdrukkelijk gebaseerd zijn op eerdere exercities tot hervorming van de VN, die immers geen van alle tot werkelijk resultaat hebben geleid. Eén van de problemen is ongetwijfeld dat dit soort commissies meestal wordt samengesteld uit vooral *voormalige* beleidsmakers, die over de nodige ervaring en (vooral!) tijd beschikken. De voorstellen moeten echter worden voorgelegd en uitgevoerd door de *huidige* beleidsmakers, die daar vaak heel anders over denken. Het belangrijkste is echter dat een hervorming van de VN niet in de eerste plaats een zaak is van de VN zelf, maar van de *staten* die er deel van uitmaken.

## Conclusies

Waarom is er tot nu toe van al die mooie voorstellen tot hervorming van de VN weinig of niets terechtgekomen? Dat ligt niet in de eerste plaats aan de kwaliteit van die voorstellen. Het ligt ook niet aan de energie en ijver waarmee de VN-secretaris-generaal – of die positie nu door een Boutros Boutros-Ghali of een Kofi Annan wordt bezet – zich inzet voor de verwezenlijking van die hervormingen.<sup>22</sup> Het ligt veeleer aan de *lidstaten* van de VN (de belangrijkste, zoals de permanente leden van de Veiligheidsraad, voorop), die onvoldoende bereidheid tonen zodanige hervormingen werkelijk tot stand te brengen. In dat opzicht zijn de meeste, zo niet alle lidstaten van de VN, in de waarste zin van het woord ‘falende staten’.<sup>23</sup>

Om te beginnen is het van belang vast te stellen dat de ‘internationale gemeenschap’ waarvan in uitspraken van politici en in persberichten tegenwoordig vaak sprake is, niet (of nog niet) bestaat. Nog onlangs heeft de Utrechtse hoogleraar Duco Hellema terecht de staf gebroken over het toenemend gebruik van die term in pers- en andere publikaties.<sup>24</sup> Het is een verwarrend begrip, dat te pas en te onpas wordt gehanteerd, als men in feite zou moeten spreken over ‘de Verenigde Naties’ of ‘de Veiligheidsraad’, ‘de NAVO’ of (meer in het algemeen) ‘het buitenland’. Terecht stelt Hellema: ‘Het begrip, “internationale gemeenschap” is [...] gebaseerd op feitelijke onjuistheden. Er wordt gesuggereerd dat sprake is van een universele morele autoriteit die zelfs boven de VN lijkt te staan en eigenmachtig kan optreden. Maar een dergelijke instantie bestaat niet.’<sup>25</sup> Daarin heeft Hellema gelijk.

Dat is wel jammer, maar waar.

Na zoveel jaren van pogingen tot hervorming van de VN mag worden verondersteld dat de lidstaten, alle mooie bewoordingen ten spijt, dergelijke hervormingen eigenlijk ook niet willen, of althans niet bereid zijn daarvoor de nodige offers te brengen. Secretaris-generaal Kofi Annan lijkt zich hiervan ook wel bewust te zijn, getuige bijvoorbeeld zijn volgende uitspraak over een mogelijke uitbreiding van de Veiligheidsraad: ‘Virtually all Member States agree that the Council should be enlarged, but there is no agreement on the details [...] I respectfully suggest to you, Excellencies, that in the eyes of your peoples the difficulty of reaching agreement does not excuse your failure to do so.’<sup>26</sup>

Gegeven deze omstandigheden is het niet erg waarschijnlijk dat aan de door Luck opgesomde voorwaarden zal worden voldaan en dat de werkzaamheden van het *High Level Panel* meer zullen opleveren in de vorm van concrete resultaten dan de activiteiten van zijn vele voorgangers. Als men werkelijk de VN zou willen hervormen, dan zou het misschien verstandiger zijn aan de andere kant te beginnen, aan de *kant van de staten*. Die zouden eerst overeenstemming moeten bereiken over de *richting* waarin de voor te stellen hervormingen zou moeten gaan. Pas daarna zou men een commissie van hoog gekwalificeerde personen kunnen instellen, om die hervormingen nader uit te werken. Als de voornaamste lidstaten van de VN daar niet werkelijk toe bereid zijn en blijven falen, dan lijkt het instellen van dit soort commissies, zoals nu opnieuw is gebeurd, een verspilling van tijd, energie en geld.

Een eerste stap in de goede richting lijkt te zijn gezet. Onlangs werd bekendgemaakt dat premier Balkenende deel gaat uitmaken van een ‘internationale studiegroep van wereldleiders’ die voorstellen zal doen voor de hervorming van internationale organisaties. Namens Europa zullen ook Duitsland, Zweden en Spanje deel uitmaken van deze groep.<sup>27</sup> Dat onze premier tot de ‘wereldleiders’ wordt gerekend, is misschien wel een beetje overdreven, maar het toont wel de Nederlandse betrokkenheid bij deze materie. Helaas omvat de groep blijkbaar niet de permanente leden van de Veiligheidsraad, die toch onmisbaar zijn, willen de voorstellen die de groep produceert enige kans op succes hebben. Aan de andere kant is de instelling van deze groep een goede gedachte die steun verdient. Naar te hopen valt, zal deze groep van statenvertegenwoordigers straks ook de resultaten van het *High Level Panel* mede in zijn beschouwingen betrekken.

Of de grote mogelijkheden bereid zullen zijn de voor te stellen hervormingen van de VN metterdaad te helpen realiseren, is overigens nog maar zeer de

vraag. In het bijzonder de Verenigde Staten lijken al jaren de VN alleen te willen gebruiken als hun dat goed uitkomt.<sup>28</sup> Zo schijnt de huidige discussie over de precieze rol van de VN bij de toekomst van Irak voornamelijk te worden bepaald door Amerikaanse wensen en belangen. De totstandkoming van een echte 'internationale gemeenschap', waarvan zo vaak sprake is, lijkt vooralsnog zeer verre toekomstmuziek. ■

## Noten

- 1 Toespraak secretaris-generaal Kofi Annan voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 23 september 2003.
- 2 Edward C. Luck, 'UN Reform Commissions: Is Anyone Listening?', Keynote Speech Conference on 'The Ideas Institutional Nexus', University of Waterloo, 16 mei 2002, blz. 9; [www.UN-globalsecurity.org/panel\\_papers.htm](http://www.UN-globalsecurity.org/panel_papers.htm).
- 3 Artikel 109 (1): 'Een Algemene Conferentie van de Leden van de Verenigde Naties, met het doel dit Handvest te herzien, kan worden gehouden op een tijdstip en een plaats die worden vastgesteld door de Algemene Vergadering met een meerderheid van twee derde van de leden en door de Veiligheidsraad met de stemmen van negen willekeurige leden...' Lid 3 van dat artikel luidt als volgt: 'Indien zulk een conferentie niet gehouden is vóór de tiende jaarlijkse zitting van de Algemene Vergadering die volgt op de inwerkingtreding van dit Handvest, wordt het voorstel om zulk een conferentie bijeen te roepen geplaatst op de agenda van die zitting van de Algemene Vergadering, en de conferentie zal dan gehouden worden indien daartoe wordt besloten door de Algemene Vergadering met een gewone meerderheid van stemmen en door de Veiligheidsraad met de stemmen van zeven willekeurige leden.'
- 4 Een recent voorbeeld is het door Bondskanselier Schröder aangekondigde hernieuwde Duitse verlangens tot het bezetten van een permanente zetel in de Veiligheidsraad (zie 'Germany to seek full status on UN Council', in: *International Herald Tribune*, 13 mei 2004). Het Handvest zelf is tot nu toe slechts herzien wat betreft het aantal leden van respectievelijk de Veiligheidsraad en de ECOSOC.
- 5 Zie Dick A. Leurdijk, 'Kofi Annans Pleidooi voor "Radical Hervormingen" van de VN', in: *Internationale Spectator*, februari 2004, blz. 84-89.
- 6 *High Level Panel, Terms of Reference*, bijlage bij de brief van de secretaris-generaal aan de Voorzitter van de Algemene Vergadering, 3 november 2003.
- 7 Zie bijv. het gezaghebbend rapport van de Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995. Die commissie stond onder voorzitterschap van de voormalige Zweedse premier *Ingvar Carlsson* en de voormalige Guyanese minister van buitenlandse zaken en secretaris-generaal van het Gemenebest, *Shridath Ramphal*.
- 8 'In terms of getting high-level and/or sustained attention, nothing counts like follow-up, follow-up, and follow-up.' (Luck, a.w. *noot 2*, blz. 3).
- 9 Zie: [www.un-globalsecurity.org/panel\\_papers.htm](http://www.un-globalsecurity.org/panel_papers.htm)
- 10 Zo werd destijds vanuit Parijs en Londen nauwelijks serieus gereageerd op een voorstel van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, Hans van den Broek, om de Franse en Britse permanente zetels te vervangen door één van de Europese Unie.
- 11 Zie VN-Handvest, artt. 63 en 64.
- 12 De Amerikaanse mensenrechtenspecialist prof. David Weissbrodt (University of Minnesota) gaat nog aanzienlijk verder. Hij heeft onlangs in een gesprek met een AIV-commissie voorgesteld de ECOSOC, zijnde geheel irrelevant, maar op te heffen. Het bezwaar van de noodzaak van Handvest-wijziging voor zo'n radicale stap meende hij te kunnen ontlopen door éénmaal per jaar de Derde Commissie van de Algemene Vergadering gedurende één dag als 'ECOSOC' te laten vergaderen. De politieke haalbaarheid van ook dit voorstel lijkt niet erg groot.
- 13 Tüirk doelt kennelijk op de volgende zes verdragen: het Verdrag inzake Politieke en Burgerrechten; het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten; het Verdrag tegen Rassendiscriminatie; het Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen; het Verdrag tegen Martelingen; en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.
- 14 Een AIV-advies over deze materie is thans in voorbereiding.
- 15 Murithi, blz. 13.
- 16 De Preambule van het VN-Handvest vertoont sporen van dit denken: 'Wij de Volken van de Verenigde Naties, vastbesloten komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk leed over de mensheid heeft gebracht [...] Vaak is erop gewezen dat de naam 'Verenigde Naties' verkeerd is gekozen en eigenlijk Verenigde Staten had moeten luiden, maar die naam was in 1945 al vergeven!'
- 17 Zie bijv. Tinbergens *Revitalizing the United Nations System*, Santa Barbara: Nuclear Age Peace Foundation, 1987.
- 18 De verwijzing naar het Internationale Strafhof vormt een goed voorbeeld van zijn denken: 'Lessons from the experiences of the formation of the ICC are informative in the sense that even if a small group of countries resist bringing about such a transformation this should not prevent the rest of humanity making an effort to bring about such a global state of affairs.' Die 'rest of humanity' omvat nu 94 staten die zijn toegetreden tot het Statuut van het ICC. Maar de 'small group of countries' omvat wel landen als China, India, Pakistan, de Verenigde Staten en de Russische Federatie (die laatste heeft het Statuut wel getekend, maar nog niet geratificeerd), die te zamen meer dan een derde van de wereldbevolking omvatten.
- 19 (1) Een evaluatie voor de MacArthur Foundation en de *Commission on Global Governance* van de invloed van het rapport *Our Global Neighbourhood*; (2) een studie over een aantal projecten voor het *Better World Fund* en de UN Foundation onder de titel 'Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform', gepubliceerd in het openingsnummer van *International Studies Perspectives* (2000); en (3) een evaluatie van acht door de Ford Foundation in de periode 1985-1996 gesteunde hervormingsvoorstellen.
- 20 In Lucks heldere bewoordingen: 'Whatever you do, take care to avoid surprises – don't drop the report on the desk of policymakers and expect them to be taken with the brilliance of your ideas and the persuasiveness of your prose.'
- 21 Luck, a.w. *noot 2*, blz. 8.

- 22 Niels Blokker heeft mij er terecht op gewezen dat een verschil met voorafgaande soortgelijke opdrachten is dat ditmaal de opdracht door de secretaris-generaal zelf is verstrekt en dat ook aan hem zal worden gerapporteerd. Dat doet echter aan wat volgt niets af.
- 23 Dat begrip wordt hier uiteraard op een andere wijze gehanteerd dan gebruikelijk is. Zie daarvoor het binnenkort verschijnende advies van de AIV over Falende Staten.
- 24 'De "Internationale Gemeenschap" bestaat niet', in: *NRC Handelsblad*, 9 april 2004.
- 25 *Ibid.*
- 26 Toespraak secretaris-generaal Kofi Annan tot de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 23 september 2003.
- 27 *NRC Handelsblad*, 1 juni 2004.
- 28 Als het waar is dat, zoals in het eerder geciteerde bericht in *NRC Handelsblad* valt te lezen, 'Belangrijk doel van de hervormingen is ook te voorkomen dat landen zoals de Verenigde Staten, eenzijdig optreden,' maakt dat de kansen op succes er overigens niet groter op.

Over de auteur

DR. P.R. BAEHR is honorair hoogleraar Rechten van de Mens aan de Universiteit Utrecht.

## Conference Report:

### TRANSATLANTIC DIALOGUE ON MIDDLE EAST POLICY

The Hague, 4-5 March 2004

June 2004

Price: € 7,50

98 p.

Report of an international conference, organized by the Clingendael Institute (The Hague), in collaboration with the Council on Foreign Relations (New York)

The objective of this conference was to bring together a group of influential American and European foreign policy analysts, not merely to compare their different approaches to Middle East policy issues, but also to offer suggestions on how to foster cooperative policies in the region. Some experts from the Middle East participated as well. In addition to an introductory session, three major themes were addressed: Gulf policy, the Middle East Peace Process, and the problems related to Weapons of Mass Destruction (WMD) and the rise of international terrorism. With contributions by: Dalia Dassa Kaye, Alfred Pijpers, Alfred van Staden, Robert Malley, William Wallace, Gregory Gause, Volker Perthes, Jon Alterman, Henry Siegman, Steven Everts, Stefano Silvestri, Peter van Ham, Jonathan Stevenson, Mark Heller, and Jim Goldgeier.

For more information please contact the Clingendael Institute's Research Department:  
tel. 070-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)

# Een multilaterale aanpak van het probleem van de 'falende staten'

PAUL PETERS & NICO SCHRIJVER

TOEN IN DE JAREN '90 IN VEEL DELEN VAN de wereld de stop van de Oost-West-tegenstellingen van de fles geraakte, ging het probleem van falende staten als één van de betrekkelijk onbekende geesten in de wereld rondwaren. Natuurlijk kende de wereld al lang de problematiek van krakkemikkige staatsverbanden en niet-functionerende regeringen (Nigeria, Zaïre) die er niet in slaagden hun land en volk veiligheid en ontwikkeling te brengen. Maar na het einde van de Koude Oorlog diende dit probleem zich steeds meer aan als een niet langer nogal verafgelegen en geïsoleerde kwestie. Het vraagstuk van de falende staten is nu verbonden met de verspreiding van transnationale criminele netwerken, drugsmafia's, grondstoffenroof (bijv. van uranium en 'bloeddiamanten'), wapenhandel, chaotische vluchtelingenstromen en internationaal terrorisme. De aanslagen van elf september op de Verenigde Staten hebben dit probleem nog scherper in de schijnwerpers geplaatst. De vraag is wat de internationale gemeenschap, in het bijzonder de Verenigde Naties, kunnen doen aan het beheersen en het herstellen en liefst voorkómen van het probleem van falende staten.

Een sluitende definitie van het begrip falende staat ('failing State') bestaat nog niet. Tevens valt het op dat ook termen als 'failed State' en 'collapsed State' worden gehanteerd. Daarmee wordt aangeduid dat de staat al in een feitelijke situatie van verval en falen terecht is gekomen. De Wereldbank hanteert het begrip 'low-income countries under stress', terwijl ook wel wordt gesproken over zwakke of 'fragiele staten'. Onder erkenning dat geen twee situaties dezelfde zijn, gaat het bij een falende staat om een staat die niet bij machte is (grote delen van) zijn grondgebied te beheersen en de veiligheid van zijn burgers te waarborgen, aangezien hij zijn monopolie op geweld verloren heeft. En wie als overheid zijn geweldsmono-

*Het probleem van falende staten en de wederopbouw van effectief en verantwoordelijk overheidsgezag is een van de grote uitdagingen van deze tijd. Een pleidooi voor inschakeling van de VN.*

polie kwijt is, is vrijwel altijd niet langer in staat de interne rechtsorde te handhaven en zijn bevolking openbare diensten te leveren dan wel de voorwaarden daartoe te scheppen. Maar het meest fundamentele kenmerk van de falende staat is het feitelijk verlies van de 'zwaarmacht', het geweldsmonopolie. Een van de elementen van de definitie van het begrip staat, onder het gezaghebbende Verdrag van Montevideo (1933), betreft immers de vraag of er sprake is van een regering die gezag uitoefent over haar grondgebied.<sup>1</sup> Een staat die zijn bevolking onderdrukt en afkeurenswaardige keuzen maakt bij het verlenen van diensten aan zijn bevolking, zoals Irak onder Saddam Hoessein of het voormalig Joegoslavië, is op zich zelf nog geen falende staat (maar kan dit op termijn wel worden). Anders dan bij erkende categorieën, van bijvoorbeeld minst ontwikkelde landen of landen zonder zee kust ('land-locked States'), bestaat er geen officiële lijst van falende staten aan de hand van objectieve criteria. Somalië wordt vaak als het voorbeeld genoemd, omdat in dat land sinds lange tijd een centraal gezag feitelijk afwezig is en het gebied wordt bestuurd door diverse *de facto* entiteiten (al dan niet geleid door voormalige krijgsheren). Naast landen als Somalië, Sierra Leone, Liberia en de Democratische Republiek Congo hebben we het afgelopen jaar kunnen waarnemen hoe staten als Soedan en Haïti gevaarlijk dicht langs de afgrond schoven en kenmerken van een falende staat vertoonden.

## Samenstel van oorzaken

Aan het falen van een staat ligt veelal een samenstel van oorzaken ten grondslag, die in ieder concreet geval meestal niet gelijk zijn.<sup>2</sup> Allereerst kunnen bepaalde *beperkende gegeven omstandigheden* het functioneren van een staat moeilijk maken. Deze kunnen gelegen zijn in een ongunstig klimaat, karige bodemgesteldheid, een eenzijdig en kwetsbaar exportpakket en gebrekkige economische ontwikkeling.<sup>3</sup> Bij de strijd om *economische voordelen* wordt de regeringsmacht een begeerlijk goed (en zelfs vaak de enig bereikbare bron van inkomsten), dat na verovering wordt ingezet voor de eigen groep. In zwakke staten blijkt de aanwezigheid van grondstoffen dikwijls niet zozeer een bron van ontwikkelingskansen te zijn alswel een specifieke factor die de strijd om de beschikkingsmacht aanwakkert. 'Conflict trade' is de handel in niet-militaire goederen waarmee lokale oorlogseconomieën worden gefinancierd. In de tweede plaats zien we staten ook falen omdat de *instituties* van de zogenaamde moderne staat, veelal geïmporteerd en van buiten opgelegd, niet willen wortelen in een niet-westerse culturele omgeving die nog gekenmerkt wordt door patroon-cliëntverhoudingen.

Deze gegeven omstandigheden en de frictie tussen de oorspronkelijke en geïmporteerde instituties maken de staat vaak zwak en kwetsbaar en vatbaar voor intern en extern *misbruik*.<sup>4</sup> Intern misbruik kenmerkt zich vaak door ongebreidelde zelfverrijking door leidende overheidsfunctionarissen (denk aan president Mobutu van het vroegere Zaïre) en vriendjespolitiek. Maar ook derden kunnen misbruik van de situatie maken en voor een habbekrats grondstoffen het land uitvoeren of een levendige wapenhandel voeden. Kortom, het falen van staten is dus veelal voor een belangrijk deel het gevolg van *mensenwerk*.

Een falende staat raakt uiteraard allereerst de eigen burgers van het betrokken land. Veiligheid kan niet meer door de overheid worden gewaarborgd, vaak is er sprake van onontkoombaar leed en glijdt men af in een spiraal van geweld, uitholling van de menselijke waardigheid en straffeloosheid. Maar in een interdependente wereld raakt het falen van staten vaak ook andere landen en burgers, die buiten de falende staat leven. Door diverse grensoverschrijdende effecten kunnen conflicten in falende staten de regionale stabiliteit en veiligheid in gevaar brengen. Het bestuursvacuüm in een falende staat kan een aanzuigende werking hebben op criminele netwerken in de regio. Het leidt vaak tot een bloeiende wapenhandel en 'conflict trade'. Grote groepen vluchtelingen zoeken hun heil over de grens in nabije landen. Aldus kan het falen van een staat als een zwam door de regio groeien, zoals we in West-Afrika en de Hoorn van Afrika hebben kunnen zien.

Falende staten kunnen zelfs ook de mondiale vrede en veiligheid in gevaar brengen. Deze staten vormen vaak een toevluchtsoord voor *criminele organisaties* die zich met teelt en smokkel van drugs of met mensensmokkel inlaten. Ook fungeren zij soms als uitvalsbasis voor terroristische netwerken, die hun invloed in beginsel over de gehele wereld kunnen doen gelden. De 'gastvrijheid' die het Taliban-regime in Afghanistan bood aan Osama Bin Laden en zijn Al Qaida-beweging, vormt in dit verband een bittere les. Een en ander betekent dat de internationale gemeenschap en afzonderlijke staten diverse en uiteenlopende gronden hebben zich met falende staten te bemoeien: solidariteit met de lokale bevolking; stabiliteit in de regio; en het belang van een functionerende wereldorde die vrede en veiligheid en handhaving van recht bevordert.<sup>5</sup>

Deze gronden komen uiteindelijk ook dichtbij welbegrepen *eigenbelang*, zeker ook van westerse landen als Nederland: een stabiele wereld met verantwoordelijke en effectieve soevereine staten is de beste omgeving voor bevordering van economische belangen, handhaving van de internationale rechtsorde en bestrijding van criminaliteit, ziekten, milieuschade en terrorisme.

## Geïntegreerd veiligheidsbeleid en meersporenstrategie

Aangezien het falen van staten voortkomt uit een samenstel van oorzaken, zal ook het bestrijden van het falen langs vele wegen tegelijk moeten plaatsvinden. Ontwikkelingssamenwerking, politiek, diplomatie, economie en defensie, via de inzet van militaire middelen – alle kunnen daarbij een grote rol spelen. Het probleem is vaak zo weerbarstig, dat er alleen resultaten kunnen worden geboekt met toepassing van een volgehouden *meersporenstrategie*, die bestaat uit een gedegen gezamenlijke analyse, intensieve internationale samenwerking, inzet van voldoende middelen en mensen, langdurige politieke betrokkenheid en niet-aflatende aandacht voor het functioneren van staten. Het *spectrum van instrumenten* loopt van algemeen voorwaardenscheppend beleid tot specifieke maatregelen gericht op staten en zelfs personen, via doelgerichte sancties en internationale strafvervolging. Derde landen, multinationale ondernemingen en financiële instellingen die in het westen zijn gevestigd, spelen soms ook een rol in het machtsmisbruik van elites in staten die in een proces van falen zitten. Naar analogie van de onthullende rapporten over het verdwijnen van kostbare grondstoffen uit de Democratische Republiek Congo,<sup>6</sup> zouden hierover meer gegevens op tafel moeten komen. Het transparant maken van de handel in grondstoffen en andere financiële transacties kan hieraan bijdragen. Het verfijnen

van regels voor grondstoffenherkomstcontrole, zoals in het 'Kimberley-proces' ten aanzien van diamanten, het mondiaal tegengaan van het witwassen van zwart geld, van de handel in (kleine) wapens en het toepassen van de regels van het VN-Verdrag tegen Corruptie<sup>7</sup> zijn stappen in de goede richting.

In geval van falende staten die diep in verval zijn geraakt, met als gevolg grootschalig menselijk lijden, grote instabiliteit en wellicht zelfs dreiging van terrorisme, kan de *reactie van de wereldgemeenschap niet meer vrijblijvend* zijn en moet overwogen worden met militaire middelen in te grijpen. Uiteraard spelen dan overwegingen van rechtmatigheid, doelmatigheid en de risico's van het ingrijpen een grote rol. In de huidige praktijk van de VN-Veiligheidsraad kunnen dergelijke situaties alsmede grote stromen vluchtelingen als bedreigingen van de vrede (art. 39 VN-Handvest) gekwalificeerd worden op basis waarvan de Raad militaire actie kan toestaan. In het huidige volkenrecht vormt het falen van staten geen eigenstandige grond voor militair ingrijpen van de zijde van derde staten. Ook in het geval van een formele uitnodiging van het zittend maar wankelend regime van een falende staat is de legitimiteit van ingrijpen sterk gediend met een Veiligheidsraadsbesluit daartoe, zoals bijvoorbeeld in Haïti in februari 2004 op verzoek van de waarnemende president.

Wel kunnen ingeval van grootschalig menselijk lijden en flagrante schendingen van de rechten van de mens de gronden voor een als rechtmatig ervaren eenzijdige *humanitaire interventie en ingrijpen in een falende staat* samenvallen. De specifieke gronden die zich hebben afgetekend voor een humanitaire interventie, waaronder noodzaak, proportionaliteit, doelmatigheid en naleving van internationaal humanitair recht, kunnen ook gelden indien dit lijden zich afspeelt in een falende staat. Maar bij falende staten kan het gaan om een veel *breder probleem van recht en orde en bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid* en behoeft er ook niet per definitie sprake te zijn van grootschalig menselijk lijden.<sup>8</sup>

Militair ingrijpen is in het algemeen het zwaarste middel, maar niet noodzakelijkerwijs chronologisch het laatste na het beproeven van alle andere middelen.<sup>9</sup> Het preventief stationeren van troepen, zoals destijds in Macedonië, kan een belangrijke stabiliserende rol hebben en helpen voorkomen dat een staat geheel in verval en chaos geraakt. Dit is evenwel alleen mogelijk óf op uitnodiging van een staat die in een proces van falen is beland, en wordt belaagd door rebellen, óf door een beslissing van de VN-Veiligheidsraad. Indien het gaat om het stationeren van militaire waarnemers of een politiemacht met instemming van partijen in een conflict, kan dat ook gebeuren op basis van hoofdstuk VI van het VN-Handvest,

dat handelt over vreedzame beslechting van geschillen op basis van vrijwilligheid.

### Nieuw VN-Centrum voor Bestuursbijstand

De aanpak van het probleem van falende staten is thans binnen de VN sterk verbrokeld.<sup>10</sup> Ontwikkelingsorganisaties, zoals het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP), het Wereldvoedsel Programma (WFP) en het VN-Kinderfonds (UNICEF) zijn erbij betrokken. Zo ook mensenrechtenrapporteurs, UNHCR, de Veiligheidsraad en soms ook de Algemene Vergadering en de Economische en Sociale Raad, die VN-activiteiten ten aanzien van Guinee-Bissau en Burundi coördineerde. Het zou goed zijn indien de secretaris-generaal een speciaal VN-secretariaats-onderdeel zou inrichten dat zich toelegt op het verlenen van bijstand aan regeringen bij het besturen, een soort *VN-Centrum voor Bestuursbijstand*.<sup>11</sup> Dit secretariaats-onderdeel zou zowel een geografische als een thematische indeling moeten hebben. Het Centrum zou toegang hebben tot de informatie in de VN, onder andere van de landenteams, en kan de dialoog van de VN met de gebieden en de donoren ondersteunen. Het Centrum zou ook een loketfunctie moeten vervullen. Regeringen van staten die kampen met problemen (maar nog niet falen), kunnen daar dan bijstand vragen voor verbetering van hun eigen bestuur. UNDP (New York), het bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (Genève) en het VN-kantoor inzake Drugs en Misdaad (Wenen) hebben alle afzonderlijk al veel ervaring bij het uitvoeren van bestuurstaken en het verdient aanbeveling al hun krachten en ervaringen te bundelen. Doordat staten zich op basis van vrijwilligheid tot het Centrum zouden kunnen wenden, komt er geen uitsluitend negatief odium aan te hangen. Raadplegen of uitnodigen van het Centrum zou evenwel ook moeten kunnen gebeuren onder druk van donoren en internationale financiële instellingen in het kader van conditionaliteit. In de praktijk passen bijvoorbeeld de Wereldbank, de Europese Unie en bilaterale donoren al criteria van goed bestuur toe om te bepalen of een land al dan niet in aanmerking komt voor fondsen. Bij een negatieve inschatting worden fondsen in toenemende mate niet toegekend.

De hier bepleite route met inschakeling van zo'n VN-Centrum biedt een alternatief voor het simpelweg blokkeren van de toegang tot internationale fondsen. Dit zal in de regel leiden tot verdere verarming, meer druk op de staat en verval (vgl. Haïti). De internationale financiële instellingen en bilaterale donoren kunnen beter aandringen op het inschakelen van VN-deskundigen, c.q. het uitbesteden van bepaalde taken. Dit zou neerkomen op een soort 'structural adjust-

ment'-nieuwe stijl, nu niet in de eerste plaats economisch maar bestuurlijk en politiek. Als het aankomt op het overnemen van taken van een regering in een staat die dreigt te falen, is goedkeuring van een politiek orgaan van de VN vereist.

Als algemene regel verbiedt het non-interventiebeginsel (art. 2, lid 7 VN-Handvest) de VN lidstaten te besturen. Niettemin beschikt de Veiligheidsraad over bevoegdheden die VN-bestuur over falende staten een reële mogelijkheid maken. Het gaat dan in het bijzonder om de vraag of de situatie in de falende staat *een bedreiging van de vrede* vormt. Als het gaat om een staat die nog niet in de fase van werkelijk falen is beland en die de VN zelf vraagt (delen van) het bestuur over te nemen, kan de Veiligheidsraad zijn bevoegdheid baseren op art. 34 e.v. van hoofdstuk VI van het VN-Handvest. Krachtens dit artikel kan de Veiligheidsraad immers 'elk geschil onderzoeken alsmede elke situatie die tot internationale wrijving kan leiden of de aanleiding kan vormen tot een geschil'. Iedere staat kan een dergelijk geschil of een dergelijke situatie onder de aandacht van de Raad brengen (art. 35). Ook de VN-secretaris-generaal kan dat (art. 99). Het op basis van instemming van de betrokken staat uitvoeren van bepaalde bestuurszaken past binnen de bevoegdheid van de Veiligheidsraad om te allen tijde 'passende procedures of methoden' te kunnen aanbevelen (art. 36). Juist op basis van het vrijwillig karakter van het verzoek of de instemming van de staat zou er geen bezwaar tegen behoeven te bestaan, zoals ook in het geval dat de Veiligheidsraad vredesmacht opricht om toe te zien op een tussen partijen gesloten overeenkomst, zoals in Mozambique in 1992.<sup>12</sup> In het geval van Cambodja ging de VN-bemoeienis nog een aantal stappen verder en kwamen in feite zes ministeries tijdelijk onder VN-bestuur te staan. Indien militaire dwang nodig is bij handhaving of herstel van vrede en veiligheid, kan de Veiligheidsraad zijn bevoegdheden tot het nemen van dwangmaatregelen onder hoofdstuk VII inzetten.

### Commissie voor VN-Bestuur en Bestuursbijstand

Vaak zullen voortgezette maatregelen nodig blijven om via een geïntegreerd veiligheidsbeleid bij te dragen aan het wegnemen van de oorzaken van de bedreiging van vrede en veiligheid. Dit gebeurt nu voornamelijk in een landspecifieke context. Daarom verdient het overweging een permanente *Commissie voor VN-Bestuur en Bestuursbijstand* ('Committee on UN Administration and Governance Assistance') van de Veiligheidsraad in te stellen *naar het voorbeeld van de Anti-terrorisme Commissie*, die vlak na 11 september 2001 is ingesteld.<sup>13</sup> Alle leden van de Veiligheidsraad zouden lid zijn van de Commissie en de besluitvorming

vindt, evenals in de Anti-terrorisme Commissie en de sanctiecomités van de Raad, in beginsel bij consensus plaats. Instemming van een land om bepaalde bestuurszaken over te dragen, wordt vastgelegd in een overeenkomst die wordt goedgekeurd door de Commissie en vormt de basis voor het werk van het centrum in dat land. In bepaalde gevallen zal het scenario van de instemming niet kunnen worden gevolgd, bijvoorbeeld in gevallen waarin sprake is van een bloedige burgeroorlog die het functioneren van een regering onmogelijk maakt (vgl. Liberia, voorjaar 2003). In zo'n geval zal de Veiligheidsraad eerst onder hoofdstuk VII moeten constateren of er sprake is van een *bedreiging van de vrede* die tot langdurig ingrijpen noopt. De Veiligheidsraad kan 'maatregelen' nemen om deze Commissie het beheer over een dergelijk gebied te geven, conform ook nu gebeurt bij het uitvoeren van bestuurstaken voor de VN, zoals grensbewaking, het regelen van de terugkeer van vluchtelingen en het organiseren van verkiezingen.

De rechtvaardiging van deze maatregelen onder hoofdstuk VII moet zijn dat het langdurig op zich nemen van deze bestuurstaken de *internationale vrede en veiligheid* dient. Op grond daarvan neemt de Commissie uit naam van de internationale gemeenschap, zoals belichaamd in de VN, (een deel van) de soevereiniteit waar en is zij verantwoordelijk voor bestuurszaken. Natuurlijk moet ernaar gestreefd worden dat een dergelijke Commissie voldoende *legitiem* is om *effectief en langdurig gezag* te kunnen uitoefenen over 'bestuurde' gebieden. In het algemeen is de Veiligheidsraad nu beter toegerust om terstond situaties van vrede en veiligheid te beoordelen dan om langjarig op binnenlands bestuur toe te zien. De leden van de Commissie van de Veiligheidsraad zouden dan ook mede moeten bestaan uit personen die over veel bestuurlijke vaardigheid en ervaring beschikken. Ter verhoging van de effectiviteit en legitimiteit kunnen zij worden aangevuld met vertegenwoordigers van staten (troepenleverende landen, grote donoren), regionale organisaties en internationale instellingen, die in samenspraak met de resterende autoriteiten van een falende staat en met een mandaat van de Veiligheidsraad een *protectoraat* uitoefenen. De beslissingsbevoegdheid blijft evenwel bij de Veiligheidsraadsleden van de Commissie. De figuur van de Speciale Afgezant/Hoge Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal zou blijven bestaan. Onder verantwoordelijkheid van de Commissie berust bij deze *Tijdelijk Bestuurder* ('Temporary Administrator') de leiding over het uitvoeren van de bestuurstaken, zoals herstel van de infrastructuur, opbouw van de economie, herstel van het rechtssysteem, het opleiden van politie en het organiseren van verkiezingen.

Het voordeel van deze nieuwe structuur zou zijn

dat kennis over het verrichten van bestuurstaken en het voeren van gezag kan worden bewaard en gedeeld. Bovendien wordt de behandeling van crises rond falende staten dan minder afhankelijk van initiatieven van gelegenheidscoalities en zou *via de Veiligheidsraad* een *legitimering* over de gehele linie van de *vormen van tijdelijk gezag* sterk worden bevorderd. Het gezag van de beslissingen van de Commissie kan de Tijdelijk Bestuurder in het betrokken gebied ook meer staatsuur geven ten overstaan van niet-gouvernementele organisaties, bedrijven en instellingen.

### Essentiële mondiale belangen in het geding

Het probleem van falende staten en de wederopbouw van effectief en verantwoordelijk overheidsgezag is een van de grote uitdagingen van deze tijd. Op verbrokkelde wijze en met vallen en opstaan heeft de internationale gemeenschap in onder meer Cambodja, Oost-Timor en Haïti hiermee ervaring opgedaan. Een verbeterde en geïnstitutionaliseerde internationale aanpak binnen VN-kader is een antwoord op het gegeven dat er essentiële mondiale belangen in het geding zijn bij de problematiek van falende staten. Alert optreden van het VN-secretariaat en de Veiligheidsraad kan bijdragen aan het voorkomen van conflicten. Mede vanwege de geweldige problemen bij de wederopbouw van Irak lijkt er thans een krachtige tendens te ontstaan de gegroeide praktijk op te tekenen en beter te structureren in een internationaal vooraf overeengekomen kader. Een mogelijk bezwaar van wildgroei binnen de VN speelt niet zo ten aanzien van de Veiligheidsraad; en ook kan er gewezen worden op het grote belang van vroegtijdige voorbereiding en coördinatie. Eventuele aantijgingen van neokolonialisme zullen moeten worden gepareerd met respectvol en volkenrechtelijk correct optreden; met het niet-honoreren van het nationaal belang en het niet-tolereren van economisch voordeel van de derde staat die wenst te assisteren in het bestuur van een andere staat; en met eindigheid van bestuur (een 'exit-strategie'), gericht op herstel van de soevereiniteit.

Uiteraard hoeft dat laatste niet *per se* het herstel van de *status quo ante* te betekenen. De bevolking kan ook in vrijheid voor een andere staatsstructuur kiezen. Maar ook al leven we in een interdependente en globaliserende wereld, er lijkt vooralsnog geen alternatief te zijn voor de 'moderne en verantwoordelijke' nationale staat als kader voor economische opbouw en welvaartsvoorziening, met evenwicht van machten, transparantie en dienstbare overheidsapparaten, gericht op het verwezenlijken van de rechten van de mens.<sup>14</sup> Wel kunnen we constateren dat die nationale staat in toenemende mate wordt ingebed in een geheel van normen op het terrein van vrede en veilig-

heid, mensenrechten en ontwikkeling. Het is zaak de staat te behouden, niet zozeer voor de staat als instituut maar voor de bevolking (en uiteindelijk ook de mensen verder weg). ■

### Noten

- 1 Zie art. I van de *Convention on Rights and Duties of States*, Montevideo, 1933.
- 2 Zie M. Doornbos e.a., 'State Failure, Collapse and Reconstruction', speciaal nummer van *Development and Change*, vol. 33, nr 5, november 2002; W. Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder/Londen: Lynne Rienner, 1998; L. van de Goor e.a., *Between Development and Destruction - An Enquiry into Causes of Conflict in Post-Colonial States*, Den Haag, 1996. Pax Christi Nederland publiceerde een *World Map of Failing States 2004* op basis van een inschatting van de (in)effectiviteit van centraal overheidsgezag.
- 3 Zie P. Collier e.a., *Beyond the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington: World Bank, 2003.
- 4 Zie de regeringsnota over Afrika, *Sterke mensen, zwakke staten*, Den Haag, 2003, Tweede Kamerstuk 29.237, nr 1; zie ook R. van der Veen, *Afrika, van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw*, Amsterdam: KIT, 2002.
- 5 Zie het Report of the International Commission on State Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, 2001.
- 6 Zie VN Doc. S/2001/357 en S/2003/1027.
- 7 United Nations Convention against Corruption, aanvaard op 31 oktober 2003 in A/RES/58/4 en opgenomen in VN Doc. A/58/422.
- 8 Zie ook R.O. Keohane & J.L. Holzgrefe (red.), *Humanitarian Intervention*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- 9 Zie AIV-advies nr 34, *Nederland en crisisbeheersing: drie aspecten van crisisbeheersing*, Den Haag, maart 2004.
- 10 Zie E. Mortimer, 'International Administration of War-torn Societies', blz. 7-14 en andere artikelen in het Special Issue on 'The Policies of Multilateralism and International Organizations', in: *Global Governance*, vol. 10 (2004), nr 1.
- 11 Zie over deze voorstellen hoofdstuk VII van AIV/CAVV-advies nr 35, *Falende Staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid*, Den Haag, juni 2004.
- 12 Zie S/RES/733 inzake Somalië, 23 januari 1991.
- 13 Zie S/RES/1373, 28 september 2001, inzake de strijd tegen internationaal terrorisme, par. 6 en 7.
- 14 Zie A. van Staden (red.), *De nationale staat, onhoudbaar maar onmisbaar?*, Den Haag/Assen: Clingendael/Van Gorcum, 1996; N.J. Schrijver, 'Begrensd soevereiniteit - 350 jaar na de Vrede van Munster', in: *Transactie - tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede*, jrg. 27 (1998), blz. 141-178.

### Over de auteurs

MIR P.J.A.M. PETERS is secretaris van de Adviesraad Internationale Vraagstukken; MIR DR. N.J. SCHRIJVER is hoogleraar volkenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en het Institute of Social Studies, Den Haag. Zij fungeerden als secretaris, respectievelijk voorzitter van de Commissie Falende Staten die een gemeenschappelijk AIV/CAVV-advies voorbereidde.

# Drijven de continenten uit elkaar?

JAN WOUTERS & CEDRIC RYNGAERT

## Transatlantische spanningen over uni- en multilateralisme

ER LIJKT GEEN EINDE TE KOMEN AAN HET aantal dossiers waarin de Verenigde Staten en de Europese Unie elkaar in de haren zitten. Groeien de oude bondgenoten steeds meer uiteen? Wat verbindt de Oude en de Nieuwe Wereld nog met elkaar? Of zijn deze transatlantische disputen slechts symptomen van een relatie die in volle ontwikkeling is, maar waarvan de onderstroom die van een solide partnerschap blijft? Opmerkelijk is het contrast tussen het officiële discours en de opiniepeilingen. Een staaltje van het eerste biedt de transatlantische verklaring die de Europese Raad van Brussel op 12 december 2003 aannam.<sup>1</sup> Zij beklemtoont dat gedeelde waarden en gemeenschappelijke belangen de grondslag vormen van het transatlantisch partnerschap. Te zamen zouden de Verenigde Staten en de EU een indrukwekkende kracht ten goede in de wereld vormen. Daartegenover staan de periodieke peilingen, die aangeven dat de Europese bevolking in toenemende mate wantrouwig staat tegenover de Verenigde Staten.<sup>2</sup>

In deze bijdrage wordt een aantal 'hangende' dossiers onder de loep genomen, om na te gaan of er in deze geschillen een zekere constante te ontwaren valt, alsmede om de Amerikaanse en Europese argumentatie iets beter te begrijpen. Is het wel zo dat de EU zich – zoals ook haar ontwerp-Grondwet gebiedt<sup>3</sup> – internationaal steevast 'multilateraal' opstelt, terwijl de Verenigde Staten veel meer geneigd zouden zijn een unilaterale koers te varen? Achtereenvolgens kijken we naar de meningsverschillen inzake twee ethisch-juridische (het gebruik van interstatelijk geweld en het Internationaal Strafhof) en twee economische dossiers (de Wereldhandelsorganisatie en het Kyoto-Protocol).

*Valt er een constante te ontwaren in de transatlantische geschillen? Een overzicht van 'hangende dossiers' voor een beter begrip van de Amerikaanse en Europese argumentaties.*

### Gebruik van interstatelijk geweld

Het gebruik van interstatelijk geweld was in de aanloop van de Irak-campagne dé splijtzwam in de transatlantische betrekkingen.<sup>4</sup> Daar waar de West-Europese staten en de Verenigde Staten in de eerste Golfoorlog (1991), in Kosovo (1999) en in Afghanistan (2001-) schouder aan schouder stonden, maakte de invasie van Irak door een 'coalition of the willing' onder Amerikaanse leiding in maart 2003 duidelijk dat er tussen de Verenigde Staten en een belangrijk aantal West-Europese staten uiteenlopende visies op de handhaving van vrede en veiligheid bestaan.

De Amerikaanse houding kwam reeds tot uiting in de *National Security Strategy of the United States*.<sup>5</sup> In dit beleidsdocument van de regering-Bush uit september 2002 heet het dat Amerika indien nodig preventief zal optreden om nieuwe bedreigingen, zoals terrorisme en verspreiding van massavernietigingswapens, te voorkomen. Hiermee betwistten de Amerikanen de algemene geldigheid van art. 51 van het VN-Handvest, dat zelfverdediging slechts toelaat bij een gewapende aanval. Een half jaar later zetten de Verenigde Staten de theorie in de praktijk om met de invasie van Irak, hoewel ze zich officieel beriepen op vroegere resoluties van de VN-Veiligheidsraad.<sup>6</sup> De Amerikanen achtten politieke dekking van de VN nuttig, maar niet noodzakelijk.

Hoewel de EU intern sterk verdeeld was – de Ame-

rikanen konden rekenen op de steun van de regeringen van Denemarken, Italië, Nederland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk – leek de overwegende houding dat de VN, in het bijzonder de Veiligheidsraad, in dezen een centrale rol dienden te spelen, zoals voorgeschreven door het VN-Handvest. Nochtans hadden de meeste van deze Europese landen in 1999 groen licht gegeven voor de NAVO-bombardementen op Joegoslavië, *zonder* machtiging van de Veiligheidsraad. Tenzij men ervan uitgaat dat de Kosovo-crisis een eenmalige uitzondering vormde, lijkt het erop dat ook de Europese landen *soms* bereid zijn een geblokkeerde Veiligheidsraad te passeren indien hogere morele overwegingen – zoals tegengaan van massale etnische zuiveringen en schendingen van de mensenrechten – in het geding zijn.

Is dit erg verschillend van de – eveneens moreel gekleurde – houding die de Amerikanen aannemen tegenover ‘schurkenstaten’? Men zou het verschil tussen Amerika en Europa in dezen vooral kunnen zoeken in het feit dat Europa langer geduld lijkt te hebben met multilaterale procedures en dat het een zo ruim mogelijke *internationale consensus* nastreeft voor interstatelijk geweldgebruik. De Verenigde Staten lijken in 2003 – anders dan in 1990-1991 – meer haast te hebben gehad en zich minder te hebben bekommerd om een brede internationale consensus, hoewel zij nog steeds een sterkere legitimatie van hun optreden hebben gezocht door in ‘coalitieverband’ op te treden. De wil om voor zover mogelijk een coalitie te vormen, wordt ook weerspiegeld in de Amerikaanse Veiligheidsstrategie, waarin het heet dat de Verenigde Staten hun strategie implementeren door zo breed mogelijke coalities op te bouwen. Niettemin laat de zin ‘[e]ffective coalition leadership requires clear priorities, an appreciation of others’ interests, and consistent consultations among partners with a spirit of humility’ na Irak een wrange nasmaak achter. Zeker is dat de Verenigde Staten steeds het leiderschap van een belangrijke veiligheidsoperatie op zich willen nemen.

De nadruk die Europa legt op een multilaterale benadering van veiligheidsproblemen blijkt uit de EU-Veiligheidsstrategie, die op 12 december 2003 door de Europese Raad werd aangenomen.<sup>7</sup> Hierin verbindt de EU zich ertoe in haar veiligheidsbeleid het internationaal recht en het VN-kader te eerbiedigen. Tegelijk wijst het document erop dat het recht evolueert als antwoord op nieuwe ontwikkelingen, wat lijkt te impliceren dat de internationale rechtsorde onvoldoende aangepast is aan de nieuwe veiligheidsbedreigingen. De nieuwe internationale orde dient voor de EU gebaseerd te zijn op ‘effective multilateralism’. Resteert de vraag of de VN steeds even centraal dienen te staan voor de Europeanen. Interessant is dat de EU-Veiligheidsstrategie, wat de beleidsimplicaties

voor Europa betreft, weliswaar haar steun aan VN-operaties toelegt, maar de nadruk legt op *alle vormen van multilaterale samenwerking*, ook buiten de VN.<sup>8</sup> Opvallend is dat de EU de transatlantische band hierbij als onvervangbaar bestempelt.

De Europese multilaterale houding wordt weleens toegeschreven aan militaire zwakheid.<sup>9</sup> Terwijl de Verenigde Staten, zo gaat de redenering, zich als militaire grote mogendheid unilateraal optreden zonder aanzienlijke neveneffecten zouden kunnen veroorloven, is Europa door zijn gebrekkige militaire capaciteit veroordeeld tot bouwen van een brede coalitie, en als dit niet mogelijk is, tot *appeasement*.

De Mars/Venus-metafoor voor de tegenstellingen tussen Amerika en Europa kan hoogstens didactisch verhelderend zijn. Het is zeer de vraag of de internationale orde gebaat is bij een martiaanse aanpak van de wereldproblemen door een ‘benevolent hegemon’, zoals neoconservatieve denkers de Verenigde Staten omschrijven. Zelfs indien men geloof hecht aan de nobele motieven van de Amerikanen in het geval van Irak, lijkt de realiteit op het veld de theorie dat een unilaterale Amerikaanse aanpak voordelen oplevert voor de internationale gemeenschap, te logenstraffen.

De uitdaging waarvoor het vraagstuk van interstatelijk geweld staat, is het vinden van het juiste evenwicht tussen *doelmatigheid* en *legitimititeit*. Hoewel een niet-legitiem preventief geweldgebruik op korte termijn efficiëntievoordelen kan hebben, dreigt een dergelijke strategie zich op termijn tegen de gebruiker te keren, omdat ze de drempel voor preventieve aanvallen door andere staten verlaagt en omdat ze te weinig rekening houdt met de uiteindelijke pacificatie en wederopbouw van de aangevallen staat. Omgekeerd kan een legitiem gebruik van geweld efficiëntienadelen hebben. Aangezien de huidige bedreigingen vaak snel moeten worden geneutraliseerd, dreigen de bestaande procedures vertragend te werken en de bedreigingen te bestendigen. Uitbreiding van de Veiligheidsraad teneinde hem een grotere (*input*-)legitimititeit te geven, dient het onvermijdelijk verlies aan slagkracht dan ook in rekening te brengen. Hoe legitiem de samenstelling van een bepaald orgaan ook is, het zal zijn (*output*-)legitimititeit verliezen indien het niet tot beslissingen kan komen. Amerika en Europa zullen daarom in de toekomst een nieuw raamwerk voor het gebruik van geweld moeten hanteren, willen zij het hoofd kunnen bieden aan de actuele veiligheidsuitdagingen.<sup>10</sup> Gebruik van geweld zal soms in een vroeg stadium nodig zijn, om (de verdere ontsporing van) humanitaire crises te voorkomen of om verspreiding/gebruik van massavernietigingswapens tegen te gaan. Dit alles vereist wel dat de beslissing in deze gevallen geweld te gebruiken niet in handen ligt van één enkele staat, maar van een legitiem orgaan.

Meer dan haar Amerikaanse tegenhanger lijkt de EU-Veiligheidsstrategie deze zorgen te hebben onderkend.

### Het Internationaal Strafhof

De transatlantische meningsverschillen over het Internationaal Strafhof zijn van vrij recente signatuur. In de jaren 1990 bespoedigde de steun van zowel de Verenigde Staten als de Europese landen nog de oprichting van twee internationale (*ad hoc*-) straftribunalen ter berechting van genocide, misdaden tegen de mensheid en/of oorlogsmisdaden begaan in ex-Joegoslavië en Rwanda.<sup>11</sup> Daar alle lidstaten van de EU partij zijn bij het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof,<sup>12</sup> is het Amerikaans verzet tegen dit hof tekennend geworden voor de nieuwe kloof.

Voor de Europeanen betekent de oprichting van een permanent Internationaal Strafhof de vervulling van een oude droom. De recente Europese geschiedenis is verminkt door gruwelijke episoden, zoals de twee Wereldoorlogen en de Balkan-oorlogen. Het tribunaal van Neurenberg en het Joegoslavië-tribunaal hebben weliswaar hun diensten bewezen om ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht te berechten, maar door hun *ad hoc*-karakter konden ze geen afdoende preventieve rol spelen voor toekomstige schendingen. De oprichting van een permanent hof, bevoegd voor de meest ernstige misdaden, zou hieraan tegemoet komen en waarborgen dat de daders niet langer ongestraft blijven. De EU en haar lidstaten hebben het Strafhof steeds volmondig gesteund.<sup>13</sup> Voor de EU is de oprichting noodzakelijk omdat de geschiedenis bewezen heeft dat landen onvoldoende in staat waren zelf eerbiediging van het internationaal humanitair recht en de mensenrechten af te dwingen.<sup>14</sup>

Hoewel de Verenigde Staten erin slaagden nogal wat bezwaren in het Statuut van het Strafhof weg te laten werken, stemden zij op de diplomatieke conferentie te Rome in 1998 uiteindelijk tegen dit Statuut. Op 31 december 2000 ondertekende president Clinton, als één van zijn laatste ambtsdaden, het Statuut, maar hij raadde tegelijk zijn opvolger aan het Statuut niet voor instemming aan de Senaat voor te dragen.<sup>15</sup> Het is onduidelijk of de Verenigde Staten – wie er ook president moge zijn – zich ooit bij het Strafhof zal willen aansluiten. De Amerikanen twijfelen aan de afschrikkende functie van een dergelijk hof,<sup>16</sup> en vrezen dat de gerechtigheid die het geacht wordt te brengen de politieke oplossing van een geschil zal tegenwerken.<sup>17</sup> Instellingen als de Zuid-Afrikaanse Waarheids- en Verzoeningscommissie zouden beter het hele spectrum van politieke, morele en juridische problemen bestrijken. Indien toch de juridische weg wordt bewandeld, zouden de nationale rechtbanken van het land waarin de misdaden plaatsvonden, uit-

sluitend bevoegd moeten zijn; desnoods kan – zoals in Sierra Leone – sprake zijn van een ‘gemengd’ straftribunaal met zowel een internationale als nationale component, dat in het land zelf gevestigd is en een duidelijk afgebakende strafrechtsmacht heeft.

Daarentegen maken de *zeer ruime rechtsmacht* van het Strafhof – in de tijd, in de ruimte en qua misdrijven, waaronder op termijn ook ‘agressie’ – slechts getemperd door het in het Statuut neergelegde ‘complementariteitsbeginsel’ waarbij nationale rechtbanken een eerstelijnsbevoegdheid hebben maar het hof in actie kan treden als staten niet kunnen of willen optreden, en het door de Amerikanen fel betwiste *initiatiefrecht* van de onafhankelijke openbare aanklager, het Strafhof tot een risicofactor voor een land met wereldomvattende belangen en troepencontingenten.

Niet zozeer de niet-ratificatie door de Verenigde Staten van het Statuut van Rome – op zich zelf een belangrijk geschilpunt met de EU-lidstaten – maar veeleer de Amerikaanse pogingen de uitoefening van rechtsmacht over Amerikaanse onderdanen door het hof te verhinderen, hebben stof doen opwaaien.<sup>18</sup> De aanklager van het Strafhof kan in beginsel immers onderdanen van een staat die geen partij is bij het Statuut, vervolgen voor misdaden gepleegd op het grondgebied van een staat die wél partij is bij het Statuut. In het voorjaar van 2004 hadden de Verenigde Staten al met 75 staten bilaterale akkoorden ondertekend die uitlevering van Amerikaanse onderdanen aan het Strafhof onmogelijk zouden moeten maken. De Verenigde Staten slaagden er ook in de Veiligheidsraad resoluties te doen aannemen die VN-vredeshandhavers uit landen die geen partij zijn bij het Statuut, vrijstellen van onderzoek of vervolging door het Strafhof.<sup>19</sup> De rechtmatigheid van de Amerikaanse manoeuvres wordt vrij algemeen betwist in de rechtsleer.<sup>20</sup>

De Amerikaanse pogingen hun onderdanen aan de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof te onttrekken, berusten op nogal wankelende juridische gronden. Toch snijden hun meer fundamentele bezwaren hout: is de (internationaal-)juridische weg het meest aangewezen om de maatschappelijke vrede na een periode van ernstige mensenrechtenschendingen te herstellen? Hoewel het Statuut van Rome de rol van Waarheidscommissies niet *per se* negeert, is het onzeker of het Strafhof hun politieke resultaten steeds zal eerbiedigen. Ook in Europa wordt de komst van het Strafhof daarom niet algemeen toegejuicht.<sup>21</sup>

### De Wereldhandelsorganisatie

Na de mislukte WTO-top van Cancún (september 2003) lijken de Verenigde Staten en de EU (juridisch correcter: de EG) elkaar in de onderhandelingen over

de Doha-Ontwikkelingsagenda opnieuw gevonden te hebben, zij het nu in een gemeenschappelijk front tegen de G-21, een nieuwe coalitie van ontwikkelingslanden. Het is niet ondenkbaar dat de Verenigde Staten en de EU meer de nadruk zullen leggen op hun gelijklopende handelsbelangen. Beide blokken hebben recent hun inspanningen opgevoerd om bilaterale handelsakkoorden met ontwikkelingslanden te sluiten.<sup>22</sup> Bilateralisme op handelsvlak behoort derhalve kenmerkend tot de strategie van beide blokken, naast het multilaterale spoor dat in het kader van de Doha-ronde wordt gevolgd. Nu een WTO-panel de Verenigde Staten, na een klacht van Brazilië, op 27 april 2004 veroordeelde voor illegale landbouwsubsidies en de Europese Commissie nieuwe voorzetten voor concessies heeft gedaan, waarop de Amerikanen vooralsnog positief hebben gereageerd, is het niet ondenkbaar dat het landbouwdossier opnieuw voorwerp van multilaterale onderhandelingen wordt.

Niettemin waren in het voorjaar veertien transatlantische geschillen hangende.<sup>23</sup> Dit is een aanzienlijk aantal: in totaal is de EU slechts bij 29 geschillen betrokken. In elf van deze veertien gevallen is de EU de klagende partij, in de overige drie de verwerende partij.<sup>24</sup>

Een reeds lang lopend geschil betreft de Amerikaanse *antidumpingwet*, waarvan bepaalde aspecten in 2000 onverenigbaar met de WTO-akkoorden werden verklaard door het WTO-Geschillenbeslechtingsorgaan. De Amerikaanse Senaat en het Huis van Afgevaardigden hebben de illegaal verklaarde wetgeving nog steeds niet vervangen. De Raad van de EU nam daarom op 15 december 2003 blokkeringswetgeving aan.<sup>25</sup> Een ander antidumpinggeschil heeft betrekking op het zg. *Byrd-amendement*, een Amerikaanse wet uit oktober 2000 die bepaalt dat de opbrengsten van de antidumpinggeschillen worden betaald aan de Amerikaanse ondernemingen die de klacht hebben ingediend. Het *Byrd-amendement* werd op 27 januari 2003 illegaal bevonden door het WTO-Geschillenbeslechtingsorgaan. Aangezien er begin 2004 nog geen tekenen waren van uitvoering van deze beslissing, verzocht de EU de WTO op 15 januari 2004 bijkomende importbelastingen op Amerikaanse producten te mogen heffen.

Ook de *Foreign Sales Corporation*-zaak sleept al geruime tijd aan. Sinds 1997 vindt over deze zaak, die betrekking heeft op Amerikaanse exportsubsidies, overleg plaats tussen de EU en de Verenigde Staten. Amerika werd hiervoor in januari 2002 veroordeeld door het WTO-Geschillenbeslechtingsorgaan, waarna de EU gemachtigd werd douaneheffingen op te leggen ten bedrage van \$ 4.043 miljoen. De Raad van de EU nam op 17 december 2003 Verordening 2193/03 aan.<sup>26</sup> op basis daarvan past de EU vanaf 1 maart 2004 douaneheffingen toe op Amerikaanse producten, totdat

de Verenigde Staten de exportsubsidies herroepen. Verder zijn nog geschillen hangende, in consultatie- of implementatiefase, over *staalheffingen* en *intellectuele-eigendomsrechten*.

De drie geschillen waarin de EU verwerende partij is, betreffen hormonen, handelsmerken en geografische aanduidingen, en genetisch gewijzigde organismen (GMO's). Vooral de hormonen- en GMO-zaken hebben veel weerklank gekregen, omdat ze de ethische keuze betreffen bepaalde producten niet toe te laten op de Europese markt indien ze gevaren voor de volksgezondheid kunnen opleveren. Nadat het WTO-Geschillenbeslechtingsorgaan op 13 februari 1998 de Europese hormonenrichtlijn strijdig met de WTO-bepalingen had verklaard, nam de EU een nieuwe richtlijn aan, die op 14 oktober 2003 in werking trad. Deze richtlijn vaardigt een permanent verbod uit op één hormoon en een tijdelijk verbod op vijf andere hormonen. De EU gaat ervan uit dat zij hiermee het WTO-recht eerbiedigt. De Verenigde Staten en Canada zijn het hiermee niet eens en zijn van plan hun sancties voort te zetten.

De GMO-zaak, ten slotte, is het meest recent. Op 13 mei 2003 verzochten de Verenigde Staten consultaties over bepaalde GMO-maatregelen van de EU. De opschorting van goedkeuring van GMO's en genetisch gemanipuleerd voedsel en de beperkingen op de verkoop en het gebruik ervan in de EU zouden volgens de Amerikanen strijdig zijn met diverse WTO-akkoorden. Nadat de consultaties op niets waren uitgelopen, werd 29 augustus 2003 een panel opgericht, dat 4 maart 2004 werd samengesteld.

Terwijl Europese klachten jegens de Amerikanen doorgaans niet-principiële of louter economisch-protectieconomische maatregelen, zoals exportsubsidies, betreffen, hebben twee van de drie hangende procedures van de Verenigde Staten tegen de EU betrekking op handelsbelemmeringen gebaseerd op niet-commerciële overwegingen, zoals volksgezondheid. Waar de uiteenlopende maatschappelijke keuzen die de Verenigde Staten en de EU maken over invoer van bepaalde goederen voorheen nauwelijks werden beperkt, zijn dergelijke keuzen, bijvoorbeeld over de ongeoorloofdheid van het gebruik van hormonen in vlees of van consumptie van genetisch gemanipuleerde producten, voortaan aan een WTO-toets onderworpen: als zij handelsbelemmerend werken, kunnen zij voorwerp worden van een klacht bij het geschillenbeslechtingsmechanisme, dat verplichte rechtsmacht heeft. Hoewel de lidstaten van de EU, anders dan de Verenigde Staten, met een dergelijk verschijnsel vertrouwd zijn in het licht van hun ervaringen met de verplichte rechtsmacht van het Europese Hof van Justitie, lijkt de EU de rechtsmacht van de WTO over eigen maatschappelijke keuzen niet zonder slag of

stoot te aanvaarden. De problemen die de veroordeling van de EU in de hormonenzaak met zich brengt wat betreft haar tenuitvoerlegging, getuigen hiervan.

### Het Kyoto-Protocol

Het in 1997 ondertekende Kyoto-Protocol markeert een andere belangrijke breuklijn in de transatlantische betrekkingen.<sup>27</sup> De EU en haar lidstaten hebben dit Protocol over terugdringing van broeikasgasemissies geratificeerd.<sup>28</sup> De Verenigde Staten zijn echter geen partij.

In juli 2003 stelde de Europese Commissie een richtlijn voor die Europese ondernemingen zou toestaan deel te nemen aan de handel in emissies.<sup>29</sup> Op basis van deze richtlijn kunnen deze ondernemingen *credits* verzamelen uit buitenlandse projecten die emissies reduceren. Zodoende zouden de Unie en haar lidstaten hun verplichtingen krachtens het Kyoto-Protocol nakomen.<sup>30</sup> In april 2004 keurde het Europees Parlement de richtlijn goed.<sup>31</sup> Verwacht wordt dat de Raad van de EU vrij snel zal volgen.<sup>32</sup>

De Europese inspanningen kunnen enigszins verbazen, daar het Kyoto-Protocol nog niet in werking is getreden. Het Protocol vereist daartoe immers dat ten minste 55 partijen bij het Verdrag ten minste 55% van de totale kooldioxide-emissies vertegenwoordigen.<sup>33</sup> Onder meer de tegenstand tegen het Protocol van de Verenigde Staten, de grootste uitstoter van broeikasgassen, en tot voor kort van Rusland bemoeilijkt het bereiken van de 55%-drempel. Ondanks de niet-inwerkingtreding zijn de Unie en haar lidstaten kennelijk bereid desnoods alleen het Kyoto-Protocol te implementeren.

Daar waar de Amerikaanse president Bush zich steeds heeft verzet tegen het Kyoto-Protocol, heeft de Amerikaanse presidentskandidaat John Kerry al laten weten dat hij de Verenigde Staten opnieuw aan de internationale klimaatonderhandelingstafel wil brengen.<sup>34</sup> Of dit ook betekent dat Kerry wil dat de Verenigde Staten partij worden bij het Kyoto-Protocol, is onzeker. Indien dit inderdaad zo is, zouden de Verenigde Staten hun emissies met maar liefst 17% moeten reduceren. Thans bedragen die emissies immers 12% méér dan in 1990 (het referentiejaar ten opzichte waarvan de Amerikanen hun uitstoot reeds met 5% dienden te verminderen). Aangezien de goedkeuring van verdragen krachtens de Amerikaanse Grondwet een tweederde meerderheid in de Senaat vereist, lijkt dit bijna onmogelijk. Najaar 2003 verwierp een meerderheid van senatoren nog een veel minder ambitieus klimaatplan van de senatoren McCain en Lieberman.<sup>35</sup> Zelfs als de Senaat instemt met het Kyoto-Protocol, is het onzeker of het Huis van Afgevaardigden bereid zal zijn implementatiemaatregelen te nemen.

De problemen met het Kyoto-Protocol leggen de traditionele tegenstand van de Amerikaanse Senaat tegen verdragen bloot. De Senaat is doorgaans slechts bereid een verdrag goed te keuren indien de erin bepaalde maatregelen al genomen zijn in de Verenigde Staten. De Senaat had dan ook weinig bezwaren tegen het Ozonverdrag,<sup>36</sup> dat immers slechts een extrapolatie van Amerikaans recht was. Het Kyoto-Protocol vindt daarentegen geen aansluiting bij bestaand Amerikaans milieurecht.

Nigel Purvis, onderminister voor oceanen, milieu en wetenschap onder de presidenten Clinton en Bush jr., roept de EU daarom op in haar lobbywerk de nadruk te leggen op het Amerikaans binnenlands klimaatbeleid in plaats van de Verenigde Staten terecht te wijzen voor hun gebrekkige internationale samenwerking.<sup>37</sup> Nu in 2005 EU-uitvoeringswetgeving voor het Kyoto-Protocol in werking treedt, kan de EU bovendien de Verenigde Staten bewijzen dat een ambitieus klimaatbeleid niet noodzakelijk negatieve gevolgen heeft voor de industrie.

### Slotbeschouwingen

De aangehaalde conflicten illustreren dat de werkelijkheid genuanceerder is dan de dichotomie unilateralisme (Verenigde Staten) – multilateralisme (EU) suggereert. Vooral wat het gebruik van geweld en het Kyoto-Protocol betreft is de Amerikaanse benadering opvallend unilateraal. Dit hoeft geen verbazing te wekken, omdat multilateralisering van de vredes- en veiligheidshandhaving en van de bestrijding van het broeikas effect de strategische en economische beleidsvrijheid van de Verenigde Staten ernstig aan banden leggen. Dat Europa unilateraal geweldgebruik principieel verwerpt, is begrijpelijk in het licht van zijn beperkte militaire slagkracht, al lijkt het erop dat de EU zich, gelet op haar geografische ligging, ook meer bewust is van de neveneffecten van een militaire interventie. De Europese keuze om het Kyoto-Protocol te ratificeren en ten uitvoer te leggen is dan weer verrassend, aangezien dit grote inspanningen voor de Europese industrie en de belastingbetaler impliceert en, althans op korte termijn, geen directe 'binnenlandse' voordelen oplevert. Het blijft in ieder geval onzeker of na woorden ook daden zullen volgen. Anders dan wat in de Verenigde Staten het geval is, openbaren de Europese Kyoto-inspanningen wel de Europese wil 'van de grond af aan' te beginnen bij de implementatie van verdragen.

Ook de Amerikaanse niet-ratificatie van het Statuut van het Internationaal Strafhof wordt doorgaans als Amerikaans unilateralisme gerangschikt. Hoewel de niet-ratificatie van een verdrag een legitieme keuze kan zijn, is er veel minder begrip voor allerlei bi- en

multilaterale manoeuvres om Amerikaanse onderdanen die de vermoedelijke dader zijn van een misdaad op het grondgebied van een staat die partij is bij het Statuut, aan de rechtsmacht van het hof te onttrekken. Als Europa de Amerikanen unilaterialisme aangaande de bestraffing van ernstige misdaden verwijt, mag het evenmin blind zijn voor de unilaterale uitoefening van universele rechtsmacht over deze misdaden door Europese rechtbanken. Bovendien bestaat in de Verenigde Staten de mogelijkheid bij Amerikaanse rechtbanken een civiele klacht in te dienen met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal recht, waar ter wereld zij ook zijn begaan.<sup>38</sup>

Het uni-/multilateralisme-discours is dan ook wat verwrongen. De echte kloof tussen Amerika en Europa inzake internationale justitie betreft veeleer de vraag of er behoefte is aan een internationale bestraffende gerechtelijke instantie (Europa) dan wel of men veeleer een beleid wil voeren (Verenigde Staten) dat per geval nagaat of bestraffing dan wel een symbolische en/of materiële genoegdoening voor de slachtoffers aan de orde is.

Wat ten slotte de transatlantische handelsconflicten en de rol van de WTO betreft, lijkt Europa niet significant multilateraler te zijn dan de Verenigde Staten. Zo vindt de EU dat de invoer van hormonenvlees en GMO's tot de Europese soevereiniteit behoort. Dit is zonder meer een unilaterale beslissing. De EU is wel verplicht de beslissing hormonen of GMO's van de markt te weren voor te leggen aan het (multilaterale) geschillenbeslechtingsmechanisme van de WTO; het is echter nog maar de vraag of zij zich uiteindelijk bij een WTO-beslissing zal neerleggen. Overigens getuigen de vele WTO-veroordelingen van Washington en de verdragingsmanoeuvres bij de tenuitvoerlegging van de veroordelingen van Amerikaanse zijde evenmin van veel respect voor het multilaterale kader. Vooral het verder verloop van de Doha-onderhandelingsronde wordt voor de Verenigde Staten en de EU een lakmoesproef op het gebied van het multilateralisme. Vaststaat dat beide blokken inmiddels druk doende zijn een handelsliberalisering op bilaterale leest door te voeren. Een en ander illustreert hoe een combinatie van multi-, bi- en unilaterialisme, afhankelijk van de in het geding zijnde belangen en waarden, het buitenlands beleid van beide spelers kenmerkt.

## Noten

- 1 *Bulletin van de Europese Unie*, 12-2003, punt I-37.
- 2 Uit de *Transatlantic Survey* van het German Marshall Fund (september 2003) blijkt dat meer dan de helft van de West-Europeanen een Amerikaans wereldleiderschap ongewenst vindt. Zie: [www.transatlantictrends.org](http://www.transatlantictrends.org). Uit onderzoek van het Pew Research Center (maart 2004) blijkt dat minder dan 40% van de Duitsers en

Fransen de Verenigde Staten gunstig gezind is, tegenover meer dan 60% in de zomer van 2002. Zie <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=206>. Beide enquêtes tonen ook aan dat de steun voor een onafhankelijk Europees buitenlands beleid toeneemt.

- 3 Zie art. III-193, lid 1, ontwerp van Verdrag houdende een Grondwet voor Europa, volgens hetwelk de EU 'multilaterale oplossingen [bevoordert] voor gemeenschappelijke problemen, met name in het kader van de Verenigde Naties'.
- 4 Uit de *Transatlantic Survey* van september 2003 blijkt wel dat slechts in het Verenigd Koninkrijk en in Nederland een meerderheid van de bevolking van oordeel is dat in sommige gevallen oorlog noodzakelijk is om gerechtigheid te brengen. In de Verenigde Staten bestaat hiervoor een meerderheid van 84%. Zie: <http://www.transatlantictrends.org>.
- 5 *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, 2002, beschikbaar op: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>
- 6 In het bijzonder de resoluties 678, 687 en 1441. Zie *Letter from Ambassador Negroponte to the Security Council President Concerning Commencement of Military Operations in Iraq*, 20 maart 2003 (VN Doc. S/2003/351, 31 maart 2003, beschikbaar op <http://www.un.int/usa>) en de (UK) *Attorney-General's view of the legal basis for the use of force against Iraq* (beschikbaar op <http://www.pm.gov.uk/output/page3287.asp#>).
- 7 *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, adopted by the European Council of Brussels on 12 December 2003, <http://eu.eu.int.pressdata/EN/reports/78367.pdf>
- 8 Uit de *Transatlantic Survey* blijkt dat 53% van de Europeanen zich verzet tegen een militaire interventie zonder machtiging van de Veiligheidsraad. In de Verenigde Staten steunt 57% een dergelijke interventie. Zie ook noot 3.
- 9 Zie R. Kagan, 'Power and Weakness', in: *Policy Review*, juni/juli 2002, blz. 3-28; R. Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Knopf, 2003.
- 10 I. Daalder, 'The Use of Force in a Changing World', in: *Leiden Journal of International Law*, 2003, blz. 171-180.
- 11 Veiligheidsraad-resoluties 827 (1993) en 955 (1994).
- 12 Het Statuut van Rome is, na het vereiste aantal ratificaties, in werking getreden op 1 juli 2002. Medio mei 2004 hadden 94 staten het Statuut geratificeerd.
- 13 Zie voor verklaringen namens de lidstaten: <http://www.iccnw.org/documents/statements.html>. De Raad van de Europese Unie nam drie gemeenschappelijke standpunten aan ter ondersteuning van het Strafhof (*Pb. L 155/19* van 12 juni 2001; *Pb. L 164/1* van 22 juni 2002; *Pb. L 150/67* van 18 juni 2003). Het Europees Parlement nam een aanzienlijk aantal resoluties aan over het Strafhof en de Amerikaanse initiatieven: Resoluties van 19 november 1998 (*Pb. C 379/265* van 7 december 1998), van 18 januari 2001 (*Pb. C 262/262* van 18 september 2001), van 28 februari 2002 (*P5\_TA(2002)0082*), van 4 juli 2002 (*P5\_TA(2002)0367*) en van 26 september 2002 (*P5\_TA(2002)0449*).
- 14 Zie bijv. de Verklaring van Ambassadeur E.M. Løj, Permanent Verteenwoordiger van Denemarken bij de VN, namens de EU, New

- York, 1 juli 2002, beschikbaar op <http://www.iccnw.org/documents/statements/intergovtbodies/EUDenmarkonEIF1July02.pdf>
- 15 John Bolton, Amerikaans onderminister van buitenlandse zaken, ontkent dit evenwel: 'It is a misconception that the U.S. is out to undermine the ICC. To the contrary, we are determined to work with States Parties, utilizing a mechanism prescribed within the Rome Statute, to find an acceptable solution to our differences.' J. Bolton, *Remarks at the Aspen Institute, Berlijn, 16 september 2002*, beschikbaar op <http://www.state.gov/t/us/rm/13538.htm>
  - 16 *Ibid.*
  - 17 H.A. Kissinger, 'The Pitfalls of Universal Jurisdiction', in: *Foreign Affairs*, juli/augustus 2001, blz. 95.
  - 18 Het Amerikaanse Congres nam daartoe in 2002 de *American Servicemembers' Protection Act* aan (107th Congress, 2nd session, HR 4775).
  - 19 Resoluties 1422 (2002) en 1487 (2003).
  - 20 J. Crawford, P. Sands & R. Wilde, *Joint Legal Opinion on bilateral agreements sought by the U.S. under Article 98 (2)*, 16 juni 2003, beschikbaar op <http://www.iccnw.org/documents/otherissues/impunityart98/SandsCrawfordBIA14June03.pdf>; Z. Deen-Racsmany, 'The ICC, Peacekeepers and Resolution 1422: Will the Court defer to the Council?', in: *Netherlands International Law Review*, 2002, blz. 353-388.
  - 21 Zie bijv. de opinie van Tzvetan Todorov, aan wie op 21 april 2004 de derde Internationale Spinoza-prijs werd toegekend: T. Todorov, 'In search of lost crime. Tribunals, apologies, reparations, and the search for justice', in: *The New Republic: a Journal of Politics and the Arts*, 2001, blz. 29-35; T. Todorov, 'Les limites de la justice', in: A. Cassese & M. Delmas-Marty, *Crimes internationaux et juridictions internationales*, Parijs: PUF, 2002, blz. 39-48.
  - 22 *The Economist*, 17 april 2004.
  - 23 European Commission, *General overview of active WTO Dispute Settlement Cases involving the EC as complainant or defendant*, 16 maart 2004, beschikbaar op [http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/march/tradoc\\_116315.pdf](http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/march/tradoc_116315.pdf)
  - 24 Zie in het algemeen over transatlantische WTO-geschillen E.-U. Petersmann & M. Pollack (red.), *Transatlantic Economic Disputes: the EU, the U.S. and the WTO*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
  - 25 DS 136 – 1916 U.S. Antidumping Act. Deze klacht betreft de illegaliteit van de Amerikaanse antidumpingwetgeving in het licht van de WTO-akkoorden. Op 26 september 2000 oordeelde het WTO-geschillenbeslechtsorgaan dat het opleggen van *triple damages* (drievoudige strafvergoedingen), boetes en gevangenisstraffen voor dumping strijdig was met de WTO-akkoorden. Pas in januari 2003 werd in het Amerikaanse Congres wetgeving ingediend die de geviseerde bepalingen zou herroepen. Aangezien eind 2003 nog steeds geen actie ondernomen was, vaardigde de Raad 15 december 2003 een blokkeringsverordening uit. Overeenkomstig deze verordening zouden Amerikaanse beslissingen op basis van de Antidumping Act niet kunnen worden erkend of afgedwongen in de EU. Europese ondernemingen zouden ook Amerikaanse klagers kunnen vervolgen voor geleden schade.
  - 26 *Pb. L* 328 van 17 december 2003.
  - 27 Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, gedaan te Kyoto op 11 december 1997.
  - 28 Zie, wat de EG betreft, Beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gemeenschappelijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (*Pb. L* 130/1 van 15.5.2002).
  - 29 Beschikbaar op: [http://europa.eu.int/eurlex/en/com/pdf/2003/com2003\\_0403en01.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/en/com/pdf/2003/com2003_0403en01.pdf)
  - 30 Dit betreft het gemeenschappelijk implementatiemechanisme (art. 6 Kyoto-Protocol) en het schone-ontwikkelingsmechanisme (art. 12 Kyoto-Protocol). Deze mechanismen stellen Partijen bij het Protocol in staat handel te drijven in emissies door emissiereductieprojecten in het buitenland op te zetten en de aldus verkregen reducties te verrekenen met op hun eigen Kyoto-doelstellingen. Het *gemeenschappelijk implementatiemechanisme* heeft betrekking op projecten in industrielanden die kwantitatieve emissiereductiedoelstellingen overeenkomstig het Kyoto-Protocol hebben. Het *schone-ontwikkelingsmechanisme* betreft projecten in ontwikkelingslanden die geen kwantitatieve doelstellingen hebben.
  - 31 De richtlijn is gebaseerd op art. 175(1) EG-Verdrag, dat de codeciesprocedure van art. 251 voorschrijft.
  - 32 Persbericht IP/04/505 van de Commissie (20 april 2004), beschikbaar op [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/04/505|0|AGED&lg=EN&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/505|0|AGED&lg=EN&display=)
  - 33 Art. 25 Kyoto-Protocol.
  - 34 Zie <http://www.johnkerry.com/issues/energy/index.html>
  - 35 Climate Stewardship Act, S. 139, verworpen door de Senaat op 30 oktober 2003. De tekst van dit wetsvoorstel is beschikbaar op <http://www.climatenetwork.org/csa.htm>
  - 36 Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, op 16 september 1987 te Montreal aangenomen en naderhand aangepast en gewijzigd.
  - 37 N. Purvis, 'Europe and Japan misread Kerry on Kyoto', in: *International Herald Tribune*, 5 april 2004.
  - 38 Alien Tort Claims Act (28 U.S.C. § 1350).

#### Over de auteurs

DR JAN WOUTERS is hoogleraar internationaal recht en recht der internationale organisaties, alsmede directeur van het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven; CEDRIC RYNGAERT is als aspirant FWO-Vlaanderen verbonden aan het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven.

# Rusland: buiten Europa?

VLADIMIR RONIN

RUSLAND EN EUROPA, WAT IS DE VERHOUDING tussen de twee begrippen? Hoort Rusland historisch, cultureel en psychologisch thuis in Europa of ergens tussen Europa en Azië? Over deze vraag is in de laatste tweehonderd jaar al een hele bibliotheek volgeschreven. De discussie is eindeloos en vooral voor de Russen ideologisch zwaar beladen. Iedereen weet dat het geen louter geografische kwestie is. Rusland en Europa zijn allebei ingewikkelde cultuurhistorische begrippen, waarvan de inhoud in de 20ste eeuw meermalen veranderde. Zowel Rusland als Europa staat voor de meeste mensen symbool voor bepaalde sociale en politieke waarden. De Russische staatorst nog altijd de historische last van zijn autoritaire en imperialistische tradities, terwijl het huidige Europa met de moderne democratie wordt geassocieerd.

Wat Rusland met Europa te maken heeft, is geen neutrale, zuiver academische vraag. Vele antwoorden worden door politiek gedicteerd. Een Rus die Rusland in zijn analyse wat dichterbij West- en Centraal-Europa plaatst, profileert zich onvermijdelijk als een westersgezinde liberaal. Maar ook de auteurs die Rusland zo ver mogelijk buiten Europa situeren, hebben welbepaalde politieke idealen: een isolationistische eigen weg voor Rusland, een autoritarisme en een permanente confrontatie met het Westen. Wie zich in de Europese moderniteit niet kan terugvinden, heeft het graag over Rusland als Eurazië, over de noodzaak van een Aziatische oriëntatie, naar Iran en China, enz. Kortom, zeg me als Rus waar je land ten opzichte van Europa ligt, en ik zal je waarschijnlijk kunnen zeggen wat je eigen politieke waarden en sympathieën zijn.

Na meer dan 50 jaar IJzeren Gordijn en Koude Oorlog heerst er aan beide kanten van ons continent ook veel terminologische verwarring. De aardrijks-

*In de Rusland/Europa-problematiek moeten meer duidelijkheid en objectiviteit komen. Een poging te ontsnappen aan begripsverwarring door Europese aspecten van Rusland en gevoeligheden van Russen jegens Europa voor het voetlicht te brengen.*

kunde verplicht iedereen Rusland als een stuk Europa te beschouwen, maar in alle andere contexten is er absoluut geen zekerheid. In Rusland worden de uitspraken 'wij én de Europeanen' en 'wij als Europeanen' door elkaar gebruikt. In de internationale contacten wordt Rusland door de beide partijen nu eens wel, dan weer niet tot Europa gerekend, op een willekeurige manier, afhankelijk van concrete bedoelingen en belangen. In het massabewustzijn van de westerlingen is het begrip Europa nog altijd vaak beperkt tot de oude Europese Unie, met uitsluiting niet alleen van Rusland, maar zelfs van Centraal-Europese kersverse-lidstaten. Als men Polen, Tsjechië en andere ex-Oostbloklanden *niet* uitsluit, worden ze in het Westen meestal niet Centraal-Europa genoemd, maar Oost-Europa. De aardrijkskunde mag dan ook naar het Oeral-gebergte als Europa's oostelijke grens verwijzen, in de meeste politieke en culturele discoursen worden de GOS-landen en zeker Rusland toch nog steeds buiten Europa geplaatst.

Is het dan nog mogelijk in de Rusland/Europa-problematiek wat meer duidelijkheid en objectiviteit te verkrijgen? Schrijver dezes, een Russische historicus die al tien jaar in West-Europa werkt, kan in zijn bijdrage hoogstens proberen een breder publiek in het Westen aan enkele fundamentele feiten over Europese aspecten van Rusland te herinneren en bepaalde

gevoeligheden van de Russen met betrekking tot Europa toe te lichten. Er zijn drie niveaus waarop men de Rusland/Europa-problematiek vanuit Russisch perspectief zou kunnen bespreken: 1 feiten; 2 allerlei ideeën die Russische auteurs door de eeuwen heen hebben verkondigd; en 3 spontane gevoelens van de Russen. Op het niveau van ideeën, van uitspraken in de Russische media, enz. is het beeld zeer contradictorisch. Als we slechts luisteren naar wat de Russen zeggen, krijgen we op de vraag of Rusland in Europa thuishoort geen duidelijk antwoord. Er is veel onzekerheid; bovendien spreken verschillende politieke stekkingen elkaar tegen. Als we echter naar de historische, culturele en psychologische *ontwikkeling van de Russische samenleving* kijken, zien we meteen de dominerende Europese tendens. Maar ook spontane gevoelens, neigingen en fobieën van de Russen vertellen dikwijls heel veel over waar ze zichzelf in feite situeren.

Soms is het nodig zelfs de meest bekende geografische en historische feiten nog eens aandachtig te bekijken en op die manier bepaalde mythen uit de wereld te helpen. Wat voor een Ruslandkenner een gemeenplaats is, kan voor een breder publiek in het Westen interessante, aanvullende informatie bevatten.

Geografisch gezien ligt 27% van Ruslands grondgebied in Europa en 73% in Azië. Is Rusland dan voor 73% een Aziatisch land? Buiten de aardrijkskunde zijn deze cijfers evenwel van geen belang. Demografisch liggen de kaarten juist andersom. De overgrote meerderheid van de bevolking woont in het Europese gedeelte, ten westen van de Oeral-bergen. Wat de Russen Centraal-Rusland noemen, bevindt zich in het Europese gedeelte, ongeveer tussen de rivieren de Volga, de Dnjepr en de benedenloop van de Don. Het is de historische kern van Rusland, zijn cultureel en psychologisch zwaartepunt, zijn hart. Wat de Russen typisch Russisch noemen, in het landschap en in het klimaat, in de taal en in de volkstradities, slaat juist op deze grote streek rond *Moskou*, die dus feitelijk aan de westelijke periferie van het land ligt.

### Oeral-mythe

Nog belangrijker is dat het Aziatische gedeelte van Rusland geen afzonderlijke culturele en psychologische eenheid vormt, die door de Oeral-bergen duidelijk afgescheiden zou zijn van Europees Rusland. In het massabewustzijn van de westerlingen, alsook in vele westerse geopolitieke uitspraken, bestaat zoiets als een Oeral-mythe: men stelt zich als het ware een hoge, steile muur voor, die Europa in het oosten afsluit. Beroemd is ook de politieke formule van president Charles de Gaulle over het Europa van Het Kanaal tot de Oeral (thans is deze formule meestal

verkeerd geciteerd als het Europa van de Atlantische Oceaan tot de Oeral; maar De Gaulle had het wel over La Manche, omdat hij Groot-Britannië kennelijk geen plaats in Europa wilde gunnen). Er is in het Westen dan ook vaak sprake van *Rusland* en *Siberië* alsof het twee aparte, naast elkaar liggende entiteiten zouden zijn, aan beide kanten van het beruchte Oeral-gebergte.

In feite zijn de oude en niet al te hoge Oeral-bergen geen grens, geen echte scheidingslijn. Voor de Russische expansie naar het oosten zijn die bergen nooit een barrière geweest. Het is waar dat Siberië zich historisch als een kolonie, als een supplement ontwikkelde, en voor de Russen tot in de 20ste eeuw psychologisch enigszins afgezonderd was. Maar in onze tijd is *Siberië* objectief en ook in de ogen der Russen reeds een *organisch deel van Rusland*, net als het Volga-gebied of een streek rond Sint-Petersburg. Siberië is een organische en natuurlijke voortzetting van Centraal-Rusland in oostelijke richting. Het Aziatische gedeelte werd eeuwenlang door mensen uit zeer uiteenlopende gebieden van Rusland en Oekraïne gekoloniseerd, waardoor het ook taalkundig en cultureel een mengeling en voortzetting is van het in Europa liggende moederland.

Rusland kende in de 20ste eeuw zoveel *interne migraties* (economische migraties; verplaatsingen van de bevolking op grote schaal voor communistische grote bouwwerken, zoals kanalen, spoorlijnen, stuwdammen, enz.; de evacuatie naar het oosten tijdens de Tweede Wereldoorlog; en uiteraard ook de stalinistische massadeportaties), dat er min of meer overal dezelfde mengeling van tradities is ontstaan. Door de sterke communistische centralisering en gelijkschakeling van de Russische taal en cultuur zijn er nu bij de etnische Russen (meer dan 80% van de totale bevolking) nog nauwelijks dialecten of echte lokale culturele varianten. Er bestaat vandaag *één taalkundige, culturele en psychologische ruimte*, die zich van de Baltische Zee tot aan de Stille Oceaan uitstrekt. Het land telt wel 12 grote regio's en is volgens de huidige grondwet een federatie van 89 autonome territoria. Maar men kan niet van een tweedelig Rusland spreken, van een dualisme tussen zijn Europese en Aziatische gedeelten.

De Russen aan beide kanten van de Oeral vinden elkaar vooral terug in een algemeen gevoel van Russisch zijn. Dit gevoel is zowel cultuurhistorisch als politiek en heeft het meest betrekking op de Russische staat. De Russische opvatting van hun vaderland is sterk *etatistisch*. De geschiedenis van Rusland is voor zijn inwoners die van de Russische staat, vanaf vorst Rurik. De vaderlandsliefde steunt in eerste instantie op de idee van een grootmacht en op de herinnering aan militaire overwinningen. Hoe trots de

Russen ook zijn op hun grote literatuur of wetenschap, hoe sentimenteel ze ook staan tegenover hun taal, hun landschappen of hun keuken, het is de eeuwenoude *Russische staat* die de echte basis vormt voor hun nationale zelfidentificatie. Waar de Russische staat aanwezig is, daar heerst bij de Russen hetzelfde gevoel van 'wij zijn één volk', of het nu Moskou, Kaliningrad, Novosibirsk of Vladivostok is.

Natuurlijk hebben de enorme afstanden binnen Rusland ook een invloed op het saamhorigheidsgevoel van de Russen. De mensen in Moskou of Sint-Petersburg zeggen soms: 'Daar, achter de Oeral' en ze hebben het gevoel dat Siberië ergens heel ver ligt. In de randgebieden van het land verklaart men daarentegen vaak dat Moskou heel ver ligt. In Noord-Siberië of in het Verre Oosten spreken ze van het vasteland, waarmee ze alle streken van Rusland bedoelen, waar het minder koud en gemakkelijker te leven is. Uiteraard is er bovendien, zoals overal ter wereld, een *streekgebonden patriotisme* in de geest van 'bij ons aan de Volga' of 'wij in het Altaj-gebied'. Maar geen Rus zal het in zijn hoofd halen te beweren dat er ergens echt een ander Rusland is of dat er 'andere Russen' wonen. Nee, men voelt zich als Rus overal op dezelfde manier Russisch. Men behoort tot hetzelfde Rusland, tot *dezelfde staats-, taal-, cultuur- en mentaliteitsgemeenschap*. De louter geografische indeling in Europees en Aziatisch Rusland is hierbij helemaal niet relevant.

### Geen tweedeling

Dat de onmetelijke ruimte tussen de Baltische Zee en de Stille Oceaan een ondeelbare eenheid vormt, is op zich zelf al een belangrijk gegeven, onder meer in de politiek. Hoe men de vraag of Rusland in Europa thuishoort ook beantwoordt, het antwoord geldt ook voor héél Rusland, van Kaliningrad tot Vladivostok. Het land is zelfs theoretisch niet in tweeën te snijden en de Oeral is geen grens. Indien Rusland tot Europa kan worden gerekend, strekt dit Groot-Europa zich niet tot de Oeral uit, maar, ongeacht de aardrijkskunde, tot de Stille Oceaan. Indien Moskou en Sint-Petersburg historisch, cultureel en psychologisch Europa zijn, is het huidige Siberië dat ook. Europa tot de Stille Oceaan? Voor de algemeen-Europese integratie is de ondeelbaarheid van Rusland een probleem en een uitdaging. Zelfs met de gaullistische formule 'tot de Oeral' is het Russisch lidmaatschap in alle Europese structuren niet evident. Voor het ondeelbare Rusland tot en met het Verre Oosten is zo'n formele integratie geometrisch al helemaal ondenkbaar. Op lange termijn echter zou een immens, zich als Europa begrijpend continuüm tussen de Atlantische en de Stille Oceaan een kolossale kans kunnen betekenen voor de liberale en democratische waarden in de

wereld en uiteraard ook voor de politieke en economische posities van het verenigd Europa.

### Europese historische oriëntatie

De geschiedenis van Rusland laat duidelijk zien hoe groot de opening naar Centraal- en West-Europa *altijd* is geweest. Het gaat hierbij niet noodzakelijk over westerse invloeden, maar eerder over gemeenschappelijke elementen of een zeker parallellisme in de historische ontwikkeling tussen Rusland en wat men traditiegetrouw Europa noemt. De Europese oriëntatie van de Russische geschiedenis steunt op twee fundamentele factoren: 1 Rusland deelt met de meeste Europese landen hun gemeenschappelijke christelijke erfenis (kennis, ideeën, culturele inspiraties, sociale en morele waarden, enz.); en 2 de culturele uitwisseling tussen Rusland en Centraal- en West-Europa zet zich al meer dan 1000 jaar ononderbroken voort.

Tijdens de eerste 350 jaar van zijn geschiedenis, tussen de 9de en de 13de eeuw (de Kiev- en Vladimir-perioden), vertoont Oud-Rusland in zijn sociale en politieke structuren veel gelijkenis met de Centraal-Europese landen als Polen en Tsjechië. Zoals in alle vroegmiddeleeuwse landen buiten het oude Romeinse rijk is het in Oud-Rusland de staatsmacht die de maatschappij volledig domineert, terwijl de rechten van particulieren zich maar traag ontwikkelen. Dit is geen West-Europees model, maar wel één van de Europese modellen uit die tijd. De in Kiev regerende vorsten hebben trouwens zeer intense en uitgebreide contacten met heel Europa. De drie dochters van vorst Jaroslav de Wijze (begin 11de eeuw), die met de koningen van Noorwegen, Hongarije en Frankrijk trouwen, zijn daar het mooiste symbool van.

Het Rusland van de vroege middeleeuwen inspireert zich kennelijk vooral op *Byzantium*. Maar Byzantium is in die tijd ook voor vele West-Europese landen een lichtend voorbeeld en de meest prestigieuze opvolger van het Romeinse rijk. Het christendom komt naar Kiev uit Konstantinopel en niet uit Rome, maar de oostelijke en westelijke tradities binnen het christendom staan op dat moment nog heel dicht bij elkaar. Door de Byzantijnse christelijke cultuur wordt Oud-Rusland ingewijd in het Oud-Griekse, Oud-Romeinse en Oud-Hebreeuwse erfgoed, dat het fundament vormt van wat de Europese beschaving wordt genoemd. De beelden van koning David, Herakles en Alexander de Grote in de stenen reliëfs van de Heilige Dimitri-kathedraal in Vladimir (1194-1197), evenals de romaanse elementen in de Russische architectuur van de 12de eeuw, getuigen van een grote geestverwantschap tussen verschillende Europese culturen in die tijd, van Frankrijk en Italië tot in het noord-oosten van het toenmalige Russische rijk. Culturele

impulsen die Oud-Rusland vanuit Centraal-Europa, de Balkan-landen en Scandinavië ontvangt, worden door de huidige historici steeds belangrijker gevonden. Men mag uiteraard ook de invloed van Iraanse, Turkse en later Mongoolse elementen niet onderschatten, maar van enige symmetrie of enig evenwicht met Europese elementen kan hier geen sprake zijn. De christelijke traditie die Rusland met zijn buurlanden in Europa verenigt, speelt in de Russische cultuurgeschiedenis altijd een beslissende rol.

De Mongoolse invasie betekent een bepaalde *discontinuïteit*. Door de verdere desintegratie van Rusland en de langdurige Mongoolse overheersing, tussen de 13de en 15de eeuw, verzwakken de culturele contacten met Centraal- en West-Europa en nemen de oosterse invloeden aanzienlijk toe. Toch moet ook dit algemeen beeld enigszins worden genuanceerd. De meer in het westen gelegen Russische deelvorstendommen zetten hun *culturele uitwisseling met de Europese buurlanden* ook in die periode voort, vooral de twee belangrijke handelsmetropolen Novgorod en Pskov. De Mongoolse heerschappij is daar veel minder voelbaar dan de banden met de Noordduitse Hanzesteden. Novgorod, dat in die tijd trouwens het hele Noorden van Rusland domineert, blijft ook in de Mongoolse tijd een wijd open poort naar het Westen. Maar ook elders in Rusland, waar de orthodox-christelijke cultuur onverminderd verder leeft, gaat de algemeen-Europese geestelijke traditie nooit verloren.

Met de reïntegratie van het Russische land onder het leiderschap van Moskou behoort na 1480 niet alleen de Mongoolse overheersing tot het verleden, maar ook de zelfstandige rol van Novgorod als machtige handelspartner van Lübeck, Hamburg, Stockholm of Brugge. Die eeuwenoude poort naar het Westen is zo goed als gesloten, maar er ontstaan meteen andere, nieuwe openingen. Het Moskouse rijk van grootvorst Ivan III legt op een opvallende manier banden met de Griekse en Italiaanse cultuur. De Italiaanse architecten die rond 1500 het Moskouse Kremlin, hét machtscentrum van het Derde Rome, uitbreiden, bevestigen nogmaals symbolisch Ruslands Europese oriëntatie. Samen met Engeland en Frankrijk is het Rusland van de 16de eeuw op weg naar de absolute monarchie. Hoeveel oosterse, Aziatische elementen er aan het Moskouse hof en in het dagelijks leven van de Russen ook zijn, het land kijkt politiek, economisch en cultureel veel meer in *westelijke richting*. Tsaar Ivan de Verschrikkelijke rivaliseert met de Duitse keizer, zoekt toenadering tot Engeland, wil voor Rusland de toegang tot de Baltische Zee heroveren om meer betrekkingen met West-Europa te hebben, en geeft Engelse en Nederlandse kooplui die de weg naar Archangelsk hebben gevonden, belangrijke handelsprivileges.

In de 17de eeuw, nog vóór Peter de Grote, zijn de diplomatieke en handelsrelaties van Rusland met heel Europa, tot in Spanje, al zo uitgebreid, dat ook de culturele en psychologische toenadering steeds groter wordt. In het onderwijs en in de organisatie van het leger, in de architectuur en zelfs in de iconenkunst valt de inspirerende kracht van de Europese culturen (Polen, Duitsland, enz.) duidelijk op. De betrekkingen met Turkije, Perzië of Midden-Azië zijn voor de Russen ook van belang, maar vinden in hun cultuur nooit zoveel weerklank als de Europese connecties. Op het niveau van ideeën is er natuurlijk veel wantrouwen tegenover de Latijnse, katholieke, westerse wereld. Maar de *Europees geïnspireerde modernisering* van Rusland is, objectief gesproken, in de 17de eeuw al volop aan de gang, zij het eerst nog spontaan en chaotisch.

Rond 1700 probeert Peter de Grote zijn land bewust en principieel in Europa te integreren. Hij wil Rusland niet tot een 'stuk West-Europa' maken, maar wel even modern en sterk als het toenmalige West-Europa; daarom moet het land vele elementen van de westerse beschaving overnemen. Het rijk van de tsaren breidt zich intussen uit tot de Stille Oceaan, begint Siberië te koloniseren en sluit zelfs de eerste verdragen met China af. Toch zoekt Rusland zijn plaats niet in Azië, maar onder Europese grote mogendheden. De nakomelingen van Peter de Grote betrekken hun imperium steeds meer bij het Europees concert. De Russische politieke elite treedt zonder voorbehoud toe tot de grote Europese familie van vorsten, aristocratie en de hoogste ambtenarij. Er zijn uiteraard ook conflicten. Zowel in de oorlog van 1812 met Napoleon als tijdens de Krimoorlog met Groot-Britannië en Frankrijk (1853-1856) krijgt men in Rusland de indruk dat men tegen Europa strijdt. De oorlogen zijn echter van korte duur en het tsaristische Rusland wordt telkens weer nauw betrokken bij alle Europese politieke activiteiten. Het beschouwt zich als de oostelijke voorhoede van de Europese beschaving die de Russen – zo denken zij en ook sommige West-Europeanen in die tijd – in de Kaukasus, Midden-Azië en het Verre Oosten komen verspreiden, zoals de Engelsen in Indië of de Fransen in Noord-Afrika.

Voor de Russische cultuur leeft met haar gezicht naar West-Europa gericht. De meeste stijlen, vormen en ideeën komen uit het Westen, waaronder trouwens ook de idee dat Rusland *niet* in Europa thuishoort. In de intellectuele elite vormt zich evenwel vanaf het einde van de 18de eeuw een nieuw cultureel en psychologisch mensentype: de Russische Europeaan, een vrij, rationeel en breed denkende persoonlijkheid, die zich geestelijk verwant voelt met de mede-Europeanen. Vele klinkende namen van de Russische cultuur

zijn sprekende voorbeelden van zo'n Russische Europeaan: Karamzin, Poesjkin, Toergenjev, Tsjajkovski, Rachmaninov, Vladimir Solovjov, Berdjajev e.a. Bij de adel en later bij de intelligentsia zet de europeanisering zich kennelijk veel sneller en sterker door, terwijl het volk op een traditionele manier blijft leven. Deze traditionele Russische volkscultuur heeft tot in de 20ste eeuw weinig te maken met de moderne West-Europese beschaving, maar is wel perfect te vergelijken met de vroegere, niet gesecculariseerde, archaische volkscultuur van het Europese platteland. In die zin zijn de orthodox-christelijke boeren van het Russische tsarenrijk op hun manier ook Europeanen.

Tijdens de gouden halve eeuw na de afschaffing van de lijfeigenschap, tussen 1861 en 1917, als Rusland zich economisch en cultureel wonderlijk snel ontwikkelt, is de opening naar de andere Europese landen zo groot als nooit tevoren. Rusland buiten Europa? Een dualisme met Europese en Aziatische elementen? Het officiële Rusland plaatst zich (voor het laatst in 1914) bewust en zonder de minste twijfel in het gezelschap van de grote Europese mogendheden en kijkt misprijzend neer op Azië, zelfs op Japan. De Russen zien Azië door de bril van een Europese koloniale macht. Uiteenlopende sociale groepen in Rusland, van hoogwaardigheidsbekleders tot revolutionairen, zoeken ideologische en culturele impulsen in West-Europa. De Russische politieke reactie spiegelt zich aan het behoudgezinde beleid van Oostenrijk-Hongarije, de liberalen zijn van oudsher anglofiel, terwijl de revolutionairen graag een voorbeeld nemen aan hun Franse en Duitse geestesgenoten.

### Marxisme als Europees geïnspireerd verschijnsel

Na vele andere inspirerende westerse ideeën wordt uiteindelijk ook het marxisme overgenomen. Met de bolsjewistische Oktoberrevolutie van 1917 daalt echter het politieke IJzeren Gordijn neer en is Sovjet-Rusland nog veel meer van de rest van Europa afgezonderd dan de middeleeuwse Russische deelvorstendommen onder het Mongoolse juk. Toch is de Europese oriëntatie niet helemaal verloren. De heersende marxistische ideologie is zelf Europees geïnspireerd en hanteert – al is het maar in theorie – heel wat westerse begrippen en waarden: vrijheid, democratie, zelfontplooiing van de mens, rationeel en wetenschappelijk denken, enz. Men wijdt uit over proletariërs van alle landen, men hoopt op het revolutionaire ontwaken van Azië en Afrika, maar de marxistische boeken verwijzen steeds weer naar het oude Europa, de moeder van de revoluties: de barricaden van 1848, de arbeidersbeweging in Engeland en Duitsland, de Parijse Commune, de socialistische partijen in heel Europa, enz. Zelfs ongewild herinnert de communistische

ideologie de Russen aan de gemeenschappelijke Europese traditie, aan de Europese bronnen van inspiratie. In zekere zin is de rol van het marxisme in de Sovjetunie, hoe paradoxaal het ook mag klinken, te vergelijken met die van de christelijke erfenis in het middeleeuwse Rusland: een *geestelijke band met Europa*.

Bovendien willen de communisten het land op hun manier moderniseren. Als men wil moderniseren, kijkt men in de jaren twintig en dertig niet naar Azië, maar naar West-Europa en Noord-Amerika. Lenin en later Stalin maken er geen geheim van dat ze de Russische arbeider graag wat Duitse zakelijkheid willen bijbrengen, samen met Amerikaanse gedurfde aanpak en initiatief. Ondanks alle ideologische aversie wordt in de Sovjetunie altijd naar het voorbeeld van het kapitalistische Europa verwezen, en niet alleen naar de wetenschappelijke en technische innovaties, maar ook naar bepaalde Europese waarden, zoals werklust, efficiëntie, rationele organisatie, zuinigheid, enz. Als na de dood van Stalin (1953) reizen naar het buitenland met mondjesmaat worden toegelaten, wordt de Sovjetburgers zelfs opgedragen al het nuttige van 'de Europese beschaving' te bestuderen om voor de bouw van het communisme te gebruiken. Over Aziatische waarden of een Aziatische ervaring wordt daarentegen met geen woord gerept. Men praat veel in de Sovjetunie over de solidariteit met arme, dappere Aziatische volkeren in hun strijd tegen het Amerikaans imperialisme. Niemand denkt er echter ooit aan om iets van hen te leren.

Ten slotte zoekt vanzelfsprekend ook het verzet tegen de *communistische dictatuur* inspiratie en morele steun in West-Europa en Amerika. Het begrip Europa is vanaf de jaren zestig voor dissidenten, maar ook voor steeds meer kritisch denkende jongeren *hét symbool van de vrijheid* en van al hun politieke en sociale idealen. Het communistische systeem liberaliseren of zelfs radicaal veranderen zou voor velen een *terugkeer naar Europa* betekenen. Ook de Russische culturele wereld van de sovjetperiode volgt na de dood van Stalin heel aandachtig en geïnteresseerd de ontwikkelingen in de verschillende Europese culturen: in de Poolse en Italiaanse filmkunst, in de Franse literatuur, in de Britse popmuziek, enz. Er wordt in de Sovjetunie weinig moderne West-Europese literatuur uitgegeven, maar daarvoor krijgen de lezers heel wat klassieke auteurs in vertaling. Bij het lezen en herlezen van Dickens of Balzac wandelt menige Sovjetburger in zijn gedachten langs de legendarische straten van Londen of Parijs en knoopt hij sentimentele banden aan met het Europa dat hij nog nooit heeft gezien, maar dat hem zo fascineert.

In dezelfde jaren zestig en zeventig ontdekt de Russische intelligentsia, ook al door de impulsen uit de Europese buurlanden, eveneens de Indische filoso-

fie, de Chinese poëzie en de Japanse kunst. De belangstelling voor Aziatische culturen blijft evenwel bij de meeste Russen een oppervlakkige en elitaire intellectuele mode, terwijl de culturele oriëntatie op West-Europa en Amerika min of meer massaal is, sentimenteel en alomvattend (boeken, film, kunst, mode, toeristische bezienswaardigheden, talen, politieke en sociale gebeurtenissen en ideeën, waarden en manieren). Evenals in de 19de eeuw leeft de Russische intellectueel uit de sovjetperiode met zijn geest in Europa, het liefst in Frankrijk of Engeland, en het is als *zelfbewuste Europeaan* dat hij soms ook interesse toont voor het exotische, Aziatische Oosten.

### Europese mentaliteit

Hoe Europees is de mentaliteit van de huidige Russen? Zoals vele auteurs die hierover schreven, zien we tussen de mensen aan de westelijke en oostelijke kant van Europa nog altijd wezenlijke culturele en psychologische verschillen. Wat zijn de meest opvallende verschillen die in het dagelijks leven van de mensen tot uiting komen?

Het is allang bekend dat de Russen over het algemeen minder individualistisch zijn, minder afgezonderd van elkaar. Ze doen dan ook in alle omstandigheden meer en gemakkelijker een beroep op elkaar. De *privacy* of om het even welke andere grenzen tussen gelijke individuen worden in Rusland minder gerespecteerd dan in het Westen. Voor een Rus is zijn medemens feitelijk geen soevereine microcosmos, je hebt er als het ware een natuurlijk recht op ander-mans aandacht en solidariteit. Zo bespreekt men openlijk en ongedwongen elkaars persoonlijke financiële problemen en men leent zonder complexen geld van zijn vriend. Door de vele collectivistische reflexen gunnen de mensen elkaar in feite minder individuele handelingsvrijheid en kunnen ze minder gemakkelijk hun eigen, individuele weg in het leven uitstippelen en volgen.

De totalitaire communistische dictatuur heeft haar onderdanen zeventig jaar lang elke vorm van sociale en economische zelfstandigheid afgeleerd. Het gevoel voor initiatief en de ondernemingsgeest kregen geen kans zich te ontwikkelen. De sociale apathie en passiviteit zijn een zeer zware erfenis voor het huidige Rusland. Te veel mensen blijven gewoon wachten op een oplossing van bovenaf of op iemands hulp in plaats van zelf hun leven proberen te veranderen en voor zichzelf te zorgen.

Er zijn verder ook belangrijke verschillen in de werkcultuur en in de tijdsplanning. De Russen voelen zich niet zo goed bij een gelijkmatig, streng afgemeten werkritme. Ze werken liever niet 'als een machine', maar met *ups and downs*, met afwisseling van lange

pauzes en stormachtige activiteit. Er wordt ook psychologisch veel overgelaten aan een creatieve bui, een plotselinge concentratie van mentale en fysieke krachten om een grote opdracht ineens uit te voeren. Het prestige van het werken ligt duidelijk lager dan in de meeste westerse landen. Dat hard werken op zich zelf relevant is voor een succesvolle carrière, is voor de Rus allesbehalve evident. Wat de tijdsplanning betreft: alles vooraf afspreken, plannen en voorbereiden is in het vroegere land van de vijfjarenplannen niet populair. Kleine dingen van het leven op voorhand in je agenda noteren, was in Rusland tot voor kort zeer ongebruikelijk. Ook op dit vlak laten de Russen psychologisch veel ruimte over voor het ongeplande, het onverwachte, en ze geloven niet dat je alles op elk moment onder controle kan houden. Het spreekwoordelijke Russische *fatalisme* is nog lang niet uitgestorven. Het is weliswaar een wijze levensbeschouwing, maar ook zij werkt dikwijls de *sociale passiviteit* in de hand.

De Russische maatschappij is bovendien veel *patriarchaler* dan de westerse in haar opvattingen over de sociale rollen van man en vrouw. Een *macho*-geest viert in Rusland op alle domeinen hoogtij. De paternalistische houding tegenover de vrouw is ook bij de jongeren niet ver weg. Hoewel de *tolerantie* voor allerlei minderheden de laatste jaren is toegenomen, tenminste in de grote steden, zijn racisme, xenofobie, homofobie en seksisme nog schering en inslag. Mede daarom is de Russische maatschappij ook veel conflictueuzer en veel gewelddadiger. Heel wat sociale energie gaat er dagelijks verloren aan kleine en grote conflicten tussen gewone mensen. De *political correctness* op z'n westers en de hele westerse cultuur van compromissen en conflictbeheersing hebben bij de Russen nog een héél lange weg af te leggen.

Deze en nog vele andere elementen onderscheiden de Russische mentaliteit van wat algemeen als de Europese mentaliteit wordt beschouwd. Natuurlijk is het nog een grote vraag of zo'n precies definieerbare Europese mentaliteit binnen West- en Centraal-Europa overal op dezelfde manier aanwezig is. Misschien hebben we hierbij met zoveel schakeringen en gradaties te maken, dat de contrasten met de Russische mentaliteit uiteindelijk minder scherp overkomen. Belangrijker is echter het dynamische aspect: de evolutie. Daar waar de Russen cultureel en psychologisch anders zijn dan hun mede-Europeanen, gaat het meestal over verschillen tussen de *moderne, kapitalistische mentaliteit* en de *traditionele, voorkapitalistische geestesgesteldheid*. Vele bijzonderheden van de Russische mentaliteit waren in het verleden ook de andere Europese volkeren niet vreemd. Maar in West-Europa, en in mindere mate in Centraal-Europa, heeft het moderne kapitalisme, vooral in de 20ste eeuw, enorm

veel veranderd, terwijl Rusland op deze weg nu nog maar zijn eerste stappen heeft gezet.

### Kwestie van tijd?

Zijn de meeste verschillen dan niet eerder een kwestie van tijd? Iemand die beweert dat de Russische mentaliteit niet Europees is, zou misschien beter kunnen zeggen: *nog* niet. De ontwikkeling van het kapitalisme in Rusland heeft in de laatste tien jaar al voor snelle en radicale veranderingen in de levenswijze van tientallen miljoenen mensen gezorgd. Steeds meer Russen, eerst en vooral jongeren in de grote steden, komen in beweging, nemen hun lot in eigen handen en banen zich een eigen, individuele levensweg. In hun houding tegenover carrière maken of zaken doen, een nuttig diploma behalen, met geld omgaan, de toekomst plannen, een relatie opbouwen, enz., lijken ze thans al, na een zeer korte tijd, veel meer op westerlingen dan op hun leeftijdgenoten uit de sovjetperiode. Het toegenomen individualisme betekent ook meer individuele organisatie van de eigen tijd. De Russen van de jaren tachtig spotten nog met de westerse gewoonte om alles zo goed mogelijk te plannen en in een agenda op te schrijven. Vandaag is het gebruik van een agenda voor de actieve Rus vanzelfsprekend. De mentaliteit past zich wonderlijk snel aan aan de veranderde manier van leven. Deze aanpassing gaat uiteraard niet overal in het land met dezelfde snelheid en vanzelfsprekendheid, maar laat in elk geval duidelijk zien in welke richting Rusland zich beweegt. Ook de verschillen met de Europese mentaliteit worden geleidelijk aan kleiner.

### Europeanisering?

De europeanisering wordt aanzienlijk versneld door de bewuste of onbewuste overname van westerse gebruiken, modes en termen. Nog nooit stond de Russische taal zo open voor vreemde, hoofdzakelijk Engelse, leenwoorden. De openheid van de taal getuigt van de openheid van de geest. Een europeanisering of amerikanisering? Aangezien het hier over fundamentele elementen van de westerse beschaving gaat, is deze vraag vandaag nog niet aan de orde. Laten we echter niet vergeten dat West-Europa nu eenmaal veel dichterbij Rusland ligt en dus belangrijker is voor de zakelijke contacten, allerlei uitwisselingen en toeristische reizen van de Russen dan de Verenigde Staten. De traditionele culturele oriëntatie van Rusland op zijn Europese partners is eveneens een argument om het woord europeanisering te gebruiken. Als een Rus van de opkomende middenklasse tegenwoordig zijn woning of zijn kantoor laat verbouwen, met geïmporteerde materialen en volgens de

westerse mode, heet dat in het Russisch *jevromont*, letterlijk herstelwerk op z'n Europees. En iets moderns en van de beste kwaliteit noemen de Russen *jevrostandart*, de Europese standaard, nogmaals en niet voor niets een verwijzing naar Europa.

### Gevoelens

Hiermee belanden we bij ons laatste thema: de Russische gevoelens ten opzichte van Europa. Er bestaan in Rusland en daarbuiten ideeën en mythen die het land wat verder van Europa en ergens halverwege tussen Europa en Azië willen situeren. Men praat vaak over Eurazië, dat volgens dezelfde theorie, God weet waarom, immanent in conflict zou zijn met alles wat Europees is. Men speculeert over de betekenis van Ruslands eeuwenoude wapenschild: kijkt de tweekoppige adelaar niet even veel naar Azië als naar Europa? (Indien deze interpretatie klopt, dan geldt ze in elk geval niet voor Rusland, maar voor het rijk van de Habsburgers, want hun keizerlijke adelaar is veel ouder en de Russische grootvorst nam in de 15de eeuw zijn symbool hoogstwaarschijnlijk niet van de Byzantijnen over, maar van de Duitse keizer.) Er is bovendien een modieuze geopolitieke theorie die Rusland, als continentale macht bij uitstek, tot een natuurlijke tegenstander van het atlantische, op de zeeën varende West-Europa verklaart. Tegenwoordig peroreren de Russische politici en journalisten graag over een multipolaire wereld, waarin Rusland politiek en ideologisch in de richting van Azië zou moeten kijken, om met China en India een tegenpool te vormen voor de Verenigde Staten en de EU-landen.

Maar als we het niveau van ideologie en politiek verlaten en dieper graven, tot het niveau van de taal en van spontane gevoelens, zien we iets dat al die theorieën en politieke constructies tegensprekt. Rusland dat tussen Europa en Azië balanceert en symmetrisch in de beide richtingen kijkt? De Russische taal weet wel beter. De begrippen Europees, Europeaan en Europa zijn in het Russisch hoogst prestigieus. Ze worden geassocieerd met het hoogste ontwikkelingsniveau, met de beschaafde manier van leven of van iets concreets doen, met de beste kwaliteit en met respectabiliteit. Zoiets als 'Het is een Europees werk' is een emphatische, enthousiaste loftuiting, die alle andere overtreft. 'Europa!', roept de Rus al dan niet lichtjes ironisch uit, als iets op een keurige en correcte manier gebeurt of als hij een elegante of gewoon een nette ruimte binnenstapt. 'Het is iemand die een Europese opleiding heeft gekregen' betekent niet dat deze persoon in het buitenland heeft gestudeerd, maar alleen dat hij of zij een heel goede opleiding heeft gekregen, erudiet is en een talenkenner. 'U bent een echte Europeaan': voor een Rus bestaat er geen groter

compliment. Het is een oude traditie. Ook 200 jaar geleden was het woord *jevropéjets*, Europeaan, synoniem voor een drager van de hoogste beschaving, een *Kulturträger*.

De begrippen Aziatisch, Aziat en Azië zijn daar antoniemen voor, hoogst negatief en misprijzend. Aziatisch betekent dan ook barbaars, onbeschaafd, grof, onderontwikkeld en zelfs wild. Een hotel kan in Rusland *Jevropejskaja* heten of *Jevropa*, maar nooit *Aziatskaja* of *Azija*. In de 19de eeuw al impliceerde het begrip Aziatisch in alle discussies onderontwikkeling, achterstand en zelfs barbarij, Europees daarentegen beschaving en vooruitgang. 'Azië!', roept de Rus smalend uit, als hij ergens ongeorganiseerde, wilde toestanden tegenkomt, ongecultiveerde mensen of gewoon vuile straten en plaatsen. Het woord Aziat kan in de Russische context een scheldwoord zijn, een zware belediging. Probeer eens een Rus, zelfs als hij in het Verre Oosten, dus in Azië woont, een Aziat te noemen. Vol onbegrip en woede zal hij reageren, alsof hij een oorvijs heeft gekregen. Hij mag ook op slechts enkele kilometers afstand van de Chinese grens wonen, toch denkt geen haar op zijn hoofd dat het hier bij hem Azië is. Nee, Azië begint daar verder, achter de grens!

### Keuze voor Europa

Deze bijzondere gevoeligheid die zich in het woordgebruik uitdrukt, zegt heel wat over de culturele en psychologische oriëntatie van de Russen. We zien een spontane, wellicht onderbewuste keuze voor Europa, niet voor de een of andere denkbeeldige dualistische en eigenlijk anti-Europese constructie, zoals het begrip Eurazië.

Aangezien de Russen altijd veel meer aandacht en waardering hadden voor het Europese dan voor het Aziatische, ervaren ze de Europese tradities en realiteit meestal als iets waarmee ze al enigszins vertrouwd zijn, wat ook voor een deel van hen zo is. Alles wat Europees is, is in Russische ogen prestigieus, fascinerend, soms ontroerend. 'Eeuwenoude gotische stenen' of 'door de regen nat gemaakte dakpannen van het oude Europa' zijn in Russische teksten typische clichés waaruit vaak een opvallende tederheid spreekt.

Ook een ander gevoel speelt hierbij een grote rol. De Russen hebben het gevoel dat ze Europa in de loop der geschiedenis meermalen hebben beschermd en gered. Als een beschermend schild zouden ze in de 13de eeuw tegen de Mongolen hebben gestaan, waardoor in hun ogen de Europese beschaving een vreselijke verwoesting werd bespaard. En hebben ze Europa niet van Napoleon en van Hitler bevrijd? Sommigen in Rusland gaan met hun lijst van echte of vermeende weldaden nog veel verder en beschouwen

zelfs de huidige strijd van Moskou tegen het islamitisch extremisme in de Kaukasus en in Midden-Azië als moderne vorm van de *traditionele Russische verdediging van Europa*. De realiteit mag dan ook veel complexer zijn, maar het zijn de eenvoudige gevoelens van de volksmassa die bepalen dat de Russen een bijzondere sentimentele band hebben met het Europa dat ze zozeggd altijd hebben verdedigd en bevrijd.

Dat de Russen eeuwenlang hoofdzakelijk in de richting van Europa kijken, betekent evenwel niet dat ze hierbij geen psychologische moeilijkheden, geen complexen hebben. Aangezien West- en Centraal-Europa in vergelijking met Rusland zo klein en zo dichtbevolkt is, staan de Russen er met gemengde gevoelens van medelijden en eigen superioriteit tegenover. Ze lachen soms om dat poppentheater, met die kabouterlandjes en hun probleempjes. De Russen denken dat alleen zij reële en ernstige problemen kennen en als volk ook meer gehard zijn en meer uithoudingsvermogen hebben om echte moeilijkheden te trotseren. Maar omdat de meeste Europese landen zoveel meer welvaart hebben, zoveel beter verzorgd en gemoderniseerd zijn, koesteren dezelfde Russen tegelijkertijd ook een sterk *minderwaardigheidscomplex*. Het leidt bij hen nu eens tot grove reacties en provocerend gedrag, dan weer tot verlegenheid tegenover de mede-Europeanen. Tenslotte voelen ze zich in Europa dikwijls ondergewaardeerd, onder meer in hun historische rol als vermeende redders van de Europese beschaving; men heeft het dan ook af en toe over het ondankbare Europa. Het zijn dus allemaal ingewikkelde, subtiele gevoelens, zo ingewikkeld en subtiel als liefde en gekrenkte trots, alsof de mensen ergens bij zouden willen horen, maar voelen dat ze er nog niet geheel in passen en daarom nog niet helemaal worden aanvaard.

Met Aziatische landen hebben de Russen uiteraard ook eeuwenlang nauwe contacten gehad. Velen hebben in de Sovjetrepublieken van Midden-Azië gewoond of in Afghanistan gevochten. In de laatste jaren zijn de reizen uit Rusland naar Turkije, de Verenigde Arabische Emiraten en zelfs naar China, vooral om zaken te doen, routine geworden. En toch blijven de Aziatische tradities en realiteit voor de Russen iets vreemds en onbegrijpelijks. Er is in Rusland al te *weinig belangstelling voor Azië*. Er zijn ten opzichte van de Aziatische burens geen ingewikkelde complexen, maar gewoon veel onverschilligheid, superioriteitsgevoel en vervreemding. Erger nog: het Aziatische Oosten is iets waarbij de Russen zich cultureel en psychologisch nooit op hun gemak voelen. 'Met het Oosten weet je het nooit', is één van de meest geciteerde gevleugelde uitdrukkingen uit een populaire sovjetfilm, een doodoener in de hedendaagse Russische pers. Alles wat Aziatisch is, werkt op een gemiddelde

Rus niet alleen vervreemdend, maar zelfs verontrustend en angstaanjagend.

### Eurocentrisme

Wat Rusland met heel Europa deelt, zijn bepaalde eurocentrische gevoelens, een diepgeworteld complex van de bange blanke man en veel schrik voor Azië en voor alles wat buiten de vertrouwde wereld van de blanken ligt. Het is natuurlijk een minder prettig thema dan de Europese ideeën en inspiraties in de Russische cultuur, maar het is eveneens de realiteit. Objectief gezien werd Rusland door de eeuwen heen vaker vanuit het westen aangevallen dan vanuit het oosten. Toch zit de historische schrik voor de Mongolen, Turken en Chinezen aanzienlijk dieper in het Russische hart. De uitdrukking 'het gele gevaar' is in heel Europa te vinden, maar de Russen hebben daarbovenop nog een hele reeks uitermate negatieve clichébeelden over Azië, die overigens perfect samenvallen met wat menig westerling tegenover Rusland zelf koestert: een héél verre wereld, vreemd en gevaarlijk, primitief, achterlijk, vuil, gewelddadig, wreed, fanatiek, enz. Mede daarom hadden de Sovjetrussen in de jaren zeventig voor het ideologisch verwante China veel meer angst dan voor alle NAVO-landen samen. Een oorlog met China leek niet alleen veel gevaarlijker, maar ook veel reëler, omdat het een oorlog van twee totaal *verschillende en elkaar afwijzende beschavingen* zou zijn. Alle culturele en psychologische premissen voor zo'n oorlog waren er al. Gewone Sovjetburgers hadden het gevoel dat een Chinese invasie een echte vernietigingsoorlog zou betekenen, een volledige catastrofe. Een geliefd thema in de Russische zwarte humor van die tijd waren niet de Amerikanen, maar de Chinezen die ooit op het Moskouse Rode Plein met stokjes zouden zitten eten.

Paradoxaal genoeg hebben vele Russen zelfs sterkere eurocentrische gevoelens en fobieën dan de gemiddelde Europeaan. Rusland was immers lang van de buitenwereld geïsoleerd en is ook vandaag nog minder vertrouwd met vreemdelingen dan de West-Europese landen. De Russen hebben om bekende redenen veel minder gereisd in de wereld, weten over het algemeen minder af van vreemde culturen en hebben vooral *geen ervaring met bewuste multiculturaliteit*. Het Russisch racisme tegen Aziaten en Afrikanen is meestal geen overtuiging, maar een naïeve en primitieve reactie van een volk dat te lang afzonderlijk heeft geleefd, psychologisch verwijderd van de rest van de mensheid. Dit spontaan, emotioneel eurocentrisme van de Russen, hun wantrouwen en schrikgevoelens tegenover het Aziatische Oosten vormen, zachtjes uitgedrukt, geen stevige basis voor alle theorieën en politieke strategieën die Rusland buiten

Europa willen situeren en in de armen van autoritaire Aziatische regimes willen duwen om het op die manier van de algemeen-Europese ontwikkelingsweg te isoleren.

Opiniepeilingen proberen de laatste jaren uit te vinden voor welke volkeren de Russen de meeste sympathie koesteren. Op de eerste zeven plaatsen komen alleen maar Europese naties (Witrusen, Oekraïners, Bulgaren, Fransen, Finnen, Serviërs en Italianen). Onder de eerste twaalf wordt er slechts één Aziatisch volk genoemd: de Japanners, maar ze zijn een uitzondering en in Russische ogen eerder een element van het Westen dan echte Aziaten. Dat Rusland *emotioneel* wordt *aangetrokken door Europa*, vindt in deze opiniepeilingen een zoveelste bevestiging. De relatie is, zoals gezegd, vol complexen en gekrenkte gevoelens. Vaak, heel vaak worden de Russen boos op hun Europese burens. Dan mopperen ze: 'We zullen aan Europa nog laten zien...' Aan Azië willen ze nooit iets laten zien. Ze zijn psychologisch voortdurend bezig met Europa.

Geen partnerschap met China en India en geen politieke flirt met Iran of Irak kunnen Ruslands eeuwenoude en sentimentele band met Europa verzwakken. Door zijn historische ontwikkeling en de logica van zijn modernisering, door zijn culturele traditie en zijn spontane gevoelens is Rusland, van de Baltische Zee tot aan de Stille Oceaan, onlosmakelijk met Europa verbonden.

Over de auteur

VLADIMIR RONIN is historicus. Hij doceert geschiedenis van Rusland en Ruslandkunde aan o.a. de Lessius Hogeschool te Antwerpen en publiceerde onder meer over de betekenis van de Russische regio's en de betrekkingen tussen België en Rusland.

# Rusland en de islam

MARC JANSEN

NIET ALLEEN GRENST RUSLAND IN ZIJN zuidelijke 'zachte onderbuik' direct aan de moslimwereld, vanouds heeft het ook moslims 'in huis'. Is het, zoals sommige Russen menen, door deze positie en ervaring beter dan de westerse landen in staat met het moslimvraagstuk om te gaan? Of loopt het probleem, zoals het Tsjetsjeense conflict lijkt aan te geven, de Russische autoriteiten juist uit de hand?

Ooit is de islam in Rusland zelfs dominant geweest: van de dertiende tot de vijftiende eeuw zuchtte Rusland onder het 'Tataarse juk'; de islamitische Tataren of Mongolen lieten de Russische vorsten wel grotendeels ongemoeid, zolang ze maar schatting betaalden. Vanaf eind vijftiende eeuw verschoof het machtsveiwicht ten gunste van de Russen, en er volgde een soort kruistocht oostwaarts. De Russische macht werd uitgebreid tot ver in traditionele moslimgebieden als Centraal-Azië en de Kaukasus, met het gevolg dat het Russische rijk een grote islamitische minderheid binnen zijn grenzen kreeg. De behandeling van moslims was uiteenlopend. Er was sprake van vreedzame samenleving en wederzijdse beïnvloeding van Slaven en moslims, zodat de Russische cultuur voor een deel ook islamitische wortels heeft; maar er werd ook neergekeken op 'muzelmannen'. De verovering van de Krim en de noordelijke Kaukasus, die ter plekke op veel verzet stuitte, ging gepaard met grootschalig geweld en deportaties. Was er sprake van een koloniale relatie? Daarover verschillen de meningen. De kwestie werd opnieuw actueel toen er met het uiteenvallen van de Sovjetunie ook een soort dekolonisatieproces op gang kwam.

Onder het communisme werd de islam in de Sovjetunie vervolgd, net als andere religies. Sommige islamitische volken, zoals de Krimtataren en de Tsjetsjenen, werden *en masse* gedeporteerd (na Stalins dood keerden de overlevenden naar hun oorspronkelijke

## *Hoe gaat Rusland om met het zogenaamde moslimvraagstuk binnen en buiten zijn grenzen?*

woongebieden terug). Maar de grootste traditioneel islamitische volken konden ook profiteren van de sovjet-nationaliteitspolitiek, die deze volken eigen republieken binnen de Sovjetunie gaf, met inheemse kaders. Mettertijd ontstond, niettegenstaande de heersende atheïstische ideologie, weer enige ruimte voor godsdienstuitoefening, maar onder strikt toezicht van de overheid. Onder Brezjnev werd de sovjetislam zelfs ingezet ter verbetering van de betrekkingen met de moslimwereld in het buitenland; dit wettigde binnen zekere grenzen het uiten van islamitische gevoelens. Maar de sovjetpolitiek ten opzichte van moslimlanden valt niet in alle opzichten geslaagd te noemen, zoals de oorlog in Afghanistan van 1979 tot 1989 bewijst. Naast de officiële islam met door de staat erkende vertegenwoordigers bleef onofficieel een 'parallele islam' bestaan, die de instandhouding van de eigen identiteit binnen de communistische staat bevorderde.

Na het uiteenvallen van de Sovjetunie en het verlies van het grootste deel van het traditionele moslimgebied in Centraal-Azië en Trans-Kaukasië, waar een reeks onafhankelijke republieken ontstond, bleef de islam in Rusland een prominente plaats innemen. Volgens de volkstelling van 1989 behoorde rond de 8% van de bevolking van het huidige Rusland, dat wil zeggen ongeveer 12 miljoen mensen, tot 'traditioneel islamitische' groepen (wat natuurlijk niet hoeft te betekenen dat zij allen metterdaad geloofden). De volkstelling van 2002 wees uit dat inmiddels 14,5 miljoen mensen behoorden tot etnische groepen die traditioneel de islam beleden; voorzitter Gajnoetdin van de Raad van Moefiti's van Rusland meent zelfs dat

er ten minste 20 miljoen moslims in Rusland zijn (dus 13% van de bevolking).<sup>1</sup>

Zeker is dat het aandeel van de moslims, vooral in de Kaukasus, in de bevolking van Rusland snel toeneemt, helemaal in verhouding tot de bevolkingsafname van de Russen. Onder hen is de islam sterk opgeleefd. Er zijn thans rond de 7.000 functionerende moskeeën in Rusland, tegenover zeventig begin jaren '90, 114 opleidingsinstellingen tegenover nul in 1991, 2907 geregistreerde moslim-gemeenten tegenover 868 in 1991.<sup>2</sup> De moslims (als die term ook mag worden gebruikt voor wie niet praktiseert) vormen een meerderheid in zeven van Ruslands 89 regio's: Tsjetsjenië, Ingoesjetië, Dagestan, Kabardino-Balkarië en Karatsjajevo-Tsjerkessië in de noordelijke Kaukasus; en Tatarstan en Basjkortostan in het Wolgagebied.

### Tsjetsjenië

Of Rusland nu kolonialisme heeft gekend of niet, in de noordelijke Kaukasus vonden sommigen na 1991 de tijd gekomen voor dekolonisatie. Na het uiteenvallen van de Sovjetunie riepen ook de Tsjetsjenen, al hadden ze geen eigen unierepubliek, de onafhankelijkheid uit. Pas vanaf eind 1994 traden de Russen hier serieus tegen op, en met zwaar geschut, waarbij het te verwachten verzet van dit van oudsher krijgslustige bergvolk fataal werd onderschat. Tussen 1996 en 1999 was er een wapenstilstand, daarna werd de oorlog in alle hevigheid hervat. Afgezien van de opstandelingen werden daarin ook tienduizenden burgers gedood, en honderdduizenden op de vlucht gedreven. Het Russische leger maakte zich op grote schaal schuldig aan wreedheden. Ook duizenden Russische militairen kwamen om.

In de noordelijke Kaukasus valt de invloed van islam, etnische tegenstellingen, regionalisme, onderlinge machtsspelletjes, criminaliteit en de grote politiek moeilijk volledig uit elkaar te houden. In het begin waren de Tsjetsjenen vooral uit op politieke onafhankelijkheid, maar in de loop van de oorlog vond er een radicale islamisering plaats van in elk geval een deel van het verzet en rukten de wahhabieten (of salafisten) op, die zich geïnspireerd wisten door fundamentalisten uit de Arabische wereld. Ook in de buurrepubliek Dagestan werd een – zij het ook gering – deel van de bevolking door het salafisme gegrepen, en eind jaren '90 poogden Tsjetsjeense rebellen hun invloed in deze richting uit te breiden, wat door het Russische leger met veel geweld werd verstoord.

Tsjetsjeense opstandelingen onderhouden wel regelmatig contacten met internationale fundamentalistische kringen. Zij krijgen financiële steun van deze kant en er vechten buitenlandse moslimstrijders in

Tsjetsjenië mee. De Russen zijn echter geneigd de omvang van dit verschijnsel geweldig te overdrijven. Rebellen hebben ook hun toevlucht genomen tot het bedrijven van terrorisme, tot in het politieke hart van Rusland toe. Maar niet van alle door de Russen aan de Tsjetsjenen toegeschreven terreurdaden, zoals een reeks bomaanslagen in Russische steden in de nazomer van 1999 met zo'n 300 doden als gevolg, is bewezen dat ze werkelijk door Tsjetsjenen zijn gepleegd. (Er zijn ook verdenkingen geuit in de richting van de Russische geheime dienst, die evenmin zijn hard te maken.) Wel hebben op grond van hun eigen versie de Russische autoriteiten, met Poetin voorop, het Tsjetsjeense verzet tot louter banditisme gereduceerd, dat slechts met grof tegengeweld valt te onderdrukken.

De nieuwste Russische tactiek heet 'tsjetsjenisering' van het conflict. Tegenover de in 1997 gekozen Tsjetsjeense president Maschadov, die wel tot de gematigden gerekend wordt maar voor de Russen niet acceptabel is als onderhandelingspartner, lieten de Russen in 2003 de Moskou-getrouwe Tsjetsjeen Kadyrov tot president kiezen. Maar helemaal na de aanslag in Grozny op 9 mei 2004, waarbij Kadyrov werd gedood, lijkt deze tactiek op afzienbare termijn geen oplossing voor het conflict te kunnen bieden. In elk geval zijn er nog altijd tienduizenden Russische militairen in Tsjetsjenië. Iemand als Zbigniew Brzezinski, ooit adviseur voor veiligheidszaken van de Amerikaanse president Carter, vindt dat de Russen hier 'op een genocidale manier een koloniale politiek' bedrijven.<sup>3</sup> Zou het voorbeeld van De Gaulle, die namens Frankrijk na een slepend conflict Algerije onafhankelijkheid gaf, Poetin kunnen helpen? Dat is verre van zeker, want Tsjetsjenië heeft tussen 1996 en 1999 bepaald niet bewezen een levensvatbare staat te zijn. Onafhankelijkheid voor andere delen van de noordelijke Kaukasus zou zelfs rampzalige gevolgen kunnen hebben, gelet op de onderlinge tegenstellingen en het gebrek aan traditie van staatsvorming.

### Overige noordelijke Kaukasus

De autoriteiten streven ernaar de spanningsvelden zoveel mogelijk te isoleren van de rest van de regio. Dat lukt slechts gedeeltelijk, zeker als berichten dat meer dan de helft van de strijders in Tsjetsjenië uit Dagestan afkomstig zou zijn, serieus genomen moeten worden. Dagestan blijft met zijn fragiele etnische evenwicht tussen een veelheid aan volkeren en zijn Siciliaans aandoende toestanden een risicogebied, zoals in verband met de ontvoering van Arjan Erkel de laatste jaren ook tot Nederland is doorgedrongen. Ingoesjetië wordt bevolkt door een aan de Tsjetsjenen nauw verwant volk, en met een vluchtelingenstroom

zijn ook andere effecten van het conflict de onderlin-  
ge grens overgekomen. Daarnaast hebben de Ingoes-  
sjes een eigen conflict met hun andere buurvolk, de  
(in meerderheid christelijke) Osseten, die een deel  
van het vanouds door Ingoesjes bewoonde gebied na  
terugkeer van de laatsten in de jaren '50 uit hun stali-  
nistische ballingschap onder gezag van hun republiek  
Noord-Ossetië hebben weten te houden. In de jaren  
'90 heeft dit tot grootschalige gevechten geleid; Russi-  
sche binnenlandse-veiligheidstroepen kwamen tussen-  
beide, maar niet ten gunste van de Ingoesjes. Honder-  
den van hen kwamen om, duizenden van hun huizen  
werden in brand gestoken, en tienduizenden vlucht-  
ten uit Noord-Ossetië naar Ingoesjetië; sindsdien  
bestaat er een gewapend bestand.<sup>4</sup> Dat het ook hierna  
onrustig is gebleven, daarvan getuigen enkele bom-  
aanslagen in de Noord-Ossetische hoofdstad Vladi-  
kavkaz, met tientallen doden.

In de Noord-Kaukasische republieken Kabardino-  
Balkarië en Karatsjajev-Tsjerkessië zijn spanningen  
ontstaan tussen de voornaamste etnische groepen,  
waarbij Balkaren en Karatsjaj een eigen republiek of  
ten minste autonomie ten opzichte van respectievelijk  
Kabardijnen en Tsjerkessen eisten; mogelijk zijn het  
deze tegenstellingen die ook enige wahhabitische  
invloed mogelijk hebben gemaakt.<sup>5</sup> Mei 2002 werd er  
in het nabijgelegen Pjatigorsk (provincie Stavropol)  
een proces gehouden tegen een groep wahhabitien,  
naar het heet opgeleid in militaire kampen van de  
pro-Tsjetsjeense opstandeling Chattab, die twee jaar  
eerder een greep naar de macht in beide republieken  
zouden hebben voorbereid teneinde een islamitische  
staat te stichten en een tweede front te vormen tegen  
het Russische leger ter ondersteuning van de Tsj-  
tsjeense opstandelingen.<sup>6</sup>

## Wolgagebied

In het Wolgagebied hebben de autoriteiten de situatie  
beter onder controle. Het demografische patroon bij  
de Tataren en Basjkieren verschilt niet sterk van dat  
van de Russen, en er is hier vanouds een krachtige  
tendens tot assimilatie. De 'ontkerkelijking' is er gro-  
ter en de islam heeft een meer seculier karakter. Toch  
is de opleving van de islam na 1991 ook niet aan het  
Wolgagebied voorbijgegaan. In Tatarstan werden,  
onder meer met financiële steun uit Arabische landen,  
nieuwe moskeeën gebouwd en Koran-scholen opge-  
zet. Moskou stond gereserveerd tegenover deze ont-  
wikkeling, uit vrees voor radicalisering. Buitenlandse  
hulp werd tegengegaan en een beheersbaarder vorm  
van de islam gestimuleerd, zoals met de Russisch-Isla-  
mitische Universiteit in Kazan. De regionale autoritei-  
ten in Tatarstan en Basjkortostan konden, gebruikma-  
kend van de angst in Moskou voor een herhaling van

het Tsjetsjeense scenario, een tamelijk grote autono-  
mie verwerven; thans wordt deze ontwikkeling overi-  
gens (vooralsnog zonder grote problemen) terugge-  
draaid, in het kader van Poetins hervorming van de  
federale verhoudingen. Ook de regionale autoriteiten  
verkozen een gesecculariseerde vorm van de islam  
(men spreekt wel van 'euro-islam'), wat onder andere  
tot uiting kwam in de bouw van een nieuwe moskee  
in het Kazanse Kremlin, naast de bestaande orthodoxe  
kerk.

Maar zelfs ook in het Wolgagebied bestaat enige  
steun voor islamitisch fundamentalisme. Onder de  
door de Amerikanen na september 2001 in Afghani-  
stan krijgsgevangen gemaakte pro-Taliban-strijders  
waren zeven Russische staatsburgers, van wie vijf  
afkomstig uit Centraal-Rusland, inclusief twee Tata-  
ren. Hier en daar zijn enkele islamitische activisten en  
predikers gearresteerd en in Naberejnië Tsjelny  
(Tatarstan) is een van Ruslands grootste moskeeën  
gesloten, nadat de imams daar door de staatsveilig-  
heidsdienst FSB beschuldigd waren van het bedrijven  
van fundamentalistische propaganda en het opleiden  
van jonge Tataren voor de oorlog in Tsjetsjenië; ook  
werden er personen gearresteerd wegens vermeende  
contacten met islamitische organisaties in Centraal-  
Azië.<sup>7</sup> In de zomer van 2002 zouden op een seminar  
georganiseerd door het moeftiaat van Jekaterinboerg,  
onder het mom van het selecteren van kandidaten  
voor studie aan Arabische universiteiten, een hon-  
derdtal islamitische jongeren door wahhabitische Ara-  
bieren zijn geïnstrueerd in sjaria-vakken, inclusief  
gewapende strijd in de naam van Allah.<sup>8</sup> Eind 2002  
waarschuwde grootmoefti Tadzjoeddin van Oefa,  
hoofd van de Centrale Religieuze Raad van de Mos-  
lims van het Heilige Rusland (voorheen het Centrale  
Moslim-Departement van Rusland en de Europese  
GOS-landen), samen met enkele collega's voor de  
snelle groei onder Russische moslims van het wahha-  
bisme, vooral onder jongeren van 13 tot 25 jaar; het  
zou al om meer dan honderdduizend mensen gaan; zij  
vroegen de Russische staat om steun in de strijd hier-  
tegen.<sup>9</sup>

Er bestaat dus vrees voor uitzaaiing van islamitisch  
extremisme in de richting van het Wolgagebied. Poe-  
tin bracht deze vrees enkele jaren geleden aldus tot  
uitdrukking: 'Als de extremisten erin slagen voet aan  
de grond te krijgen in de Kaukasus, kan deze besmet-  
ting zich over de Wolga naar andere republieken ver-  
spreiden, en krijgen we of te maken met de volledige  
islamisering van Rusland, of we zullen moeten  
instemmen met Ruslands opdeling in verscheidene  
onafhankelijke staten.'<sup>10</sup> Maar er valt vooralsnog wei-  
nig te bespeuren van een realisering van dit angstvi-  
sioen. Op het oog geniet Poetin zelfs overweldigende  
steun in Ruslands zeven moslim-regio's. Bij de presi-

dentsverkiezingen van maart 2004 leverden zij Poetin de hoogste score van alle regio's op, van 82,3% in Karatsjajevo-Tsjerkessië tot maar liefst 98,2% in Ingoesjetië (landelijk kreeg Poetin ruim 71%).<sup>11</sup> Deze aan de sovjetverkiezingen herinnerende uitslagen (Tsjetsjenië met 92,4%!) zeggen waarschijnlijk minder over de politieke voorkeur van de bevolking dan over de behoefte van de lokale bestuurders Poetin hun loyaliteit te tonen.

## Russen en islam

In Rusland is de islamofobie wijdverbreid, met als extreme uiting gewelddadige acties van *skinheads* in Russische steden tegen moslims en overige 'vreemdelingen', veelal gedoogd door de politie en andere overheden. Discriminatie van Kaukasiërs wordt als heel normaal beschouwd. Na de bomaanslagen van 1999 liet burgemeester Loezjkov op grote schaal Tsjetsjenen Moskou uitjagen, en de gijzelingsactie in een Moskou theater van oktober 2002 en andere aan de Tsjetsjenen toegeschreven terreuracties hebben de stemming niet ten gunste van de Tsjetsjenen doen omslaan.

Er zijn ook wel tegengeluiden. Poetin heeft zelf bijgedragen tot het geschetste klimaat, maar bij andere gelegenheden heeft hij onderscheid gemaakt tussen bandieten en terroristen enerzijds en het Tsjetsjeense volk anderzijds, en in oktober 2003 sprak hij zich op een internationaal islamitisch forum uit tegen het op één hoop schuiven van moslims: 'Wij zijn volledig tegen het plakken van etiketten op moslims, en alleen provocateurs zouden moslims kunnen gelijkstellen met terrorisme.' In Rusland was dat niet toegestaan, zo liet hij weten.<sup>12</sup>

Er is dus niet alleen sprake van islamofobie. In Rusland bestaat daarnaast de stroming van de 'Euraziërs', hoofdzakelijk bestaand uit intellectuelen maar ook wel met invloed in de politiek; zij pleit voor samenwerking tussen Russen en moslims, als tegenwicht tegen het Westen. Linkse en nationalistische krachten in Rusland zijn bereid tot een monsterverbond met de islam, zo nodig ook de radicaal-fundamentalistische variant daarvan, in de gemeenschappelijke strijd tegen het Westen. Zo zag de nationalistische ideoloog Filatov midden jaren '90 het Russische patriottisme samen met het islamitische fundamentalisme als de laatste barrière tegen de expansie van het Westen en als een bastion waarin het zionisme nog niet was binnengedrongen.<sup>13</sup> In de in 2000 verschenen bestseller *Woede* stelde Joeri Nikitin de islamitische oppositie voor als antwoord op de oostwaartse expansie van de NAVO. Nationaal-communisten als Prochanov betuigden steun aan Saddam Hoessein tegen de Verenigde Staten.<sup>14</sup> Op beperkter schaal bestaat

zelfs het fenomeen van bekering van Russen en andere Slaven met een orthodoxe achtergrond tot de islam; begonnen onder sovjet-gevangenen tijdens de oorlog in Afghanistan in de jaren '80, nam het in de jaren '90 verder toe. Een van de bekeerlingen is de voormalige orthodoxe priester Vjatsjeslav (nu: Ali) Pogosin.<sup>15</sup>

Maar dat is, nogmaals, niet de hoofdstroom. Veel moslims in Rusland voelen zich te kort gedaan. Bijvoorbeeld door het feit dat er in 1991 bij de installering van Jeltsin als de eerste president van Rusland wel een orthodoxe, maar geen islamitische ceremonie was. Meer nog dan andere groepen zijn de moslims economisch en sociaal getroffen door de gevolgen van de transitie in post-communistisch Rusland. Tot op de dag van vandaag zijn zij in de centrale regering nauwelijks vertegenwoordigd, en bij de parlementsverkiezingen van december 2003 werd slechts één moslim-vertegenwoordiger gekozen.<sup>16</sup>

## Buitenlandse politiek

De pro-Westerse buitenlandse politiek in de eerste jaren van Jeltsin, waarin de betrekkingen met de Arabische landen een lage prioriteit hadden, was de moslims in Rusland ook onwelgevallig. Later in de jaren '90 nam de belangstelling voor het islamitische Oosten weer toe, inclusief hernieuwde contacten met de PLO, Syrië, Irak, de Golfstaten en Iran. Na 11 september 2001 was er echter onder Poetin een nieuwe pro-Westerse koerswijziging. Daarbij wezen de Russen het Westen er wel fijntjes op dat zij al jaren eerder met hun 'war on terror' waren begonnen. Die redenering bevatte een kern van waarheid, gelet op de financiële steun van fundamentalistische organisaties en het meevechten van buitenlandse moslimstrijders in Tsjetsjenië; maar de Russen bliezen dit verschijnsel geweldig op. Behalve door de spoedig verdreven Taliban in Afghanistan werd de Tsjetsjeense onafhankelijkheid door geen enkel islamitisch regime erkend of gesteund; men hecht daar meer belang aan goede betrekkingen met Rusland, immers een belangrijk leverancier van wapens en nucleaire technologie (zoals aan Iran) en nog altijd door velen gezien als een alternatief voor het Westen.

Rusland steunde de Amerikaanse campagne in Afghanistan en stond zelfs Amerikaanse militaire aanwezigheid toe in Centraal-Azië, hoewel dat tot de Russische invloedssfeer werd gerekend. Dit was niet zonder eigenbelang, want er ging van Afghanistan ook dreiging uit voor Rusland. Die politiek had slechts geringe steun onder de Russische bevolking, laat staan onder de Russische moslims. Er was sprake van een wijdverbreide anti-Westerse stemming, en velen stonden kritisch tegenover de Amerikaanse campagne in Afghanistan en de Russische steun daarvoor. De

oorlog in Irak deed in Rusland de anti-Amerikaanse gevoelens opnieuw hevig oplaaien. Bovengenoemde moefti Tadzjoeddin riep in april 2003 de Russische moslims zelfs op tot een *jihad* tegen de Verenigde Staten en hulp aan Irak. Tadzjoeddins concurrent, moefti Gajnoetdin, hoofd van de Raad van Moefti's van Rusland, verwierp dit idee, net als de voornaamste geestelijke van Tatarstan, Isjakov. Het gevolg was dat Tadzjoeddin de steun van het Kremlin verspeelde, en Gajnoetdin nu de favoriet werd.<sup>17</sup>

Het feit dat de Russische regering de oorlog in Irak niet steunde, had geen blijvende verwijdering ten opzichte van de Verenigde Staten tot gevolg. Maar goede betrekkingen met de niet-Westerse wereld, inclusief de moslimlanden, zijn ook onder Poetin een belangrijk doel voor de Russische diplomatie gebleven. In oktober 2003 voerde Poetin als gast het woord op een bijeenkomst in Kuala Lumpur van de Organisatie van de Islamitische Conferentie, het voornaamste internationale islamitische forum, met 57 lidstaten. Rusland wil graag lid worden, en Poetin betoogde dat Rusland met 20 miljoen moslims 'een deel van de moslimwereld' was.<sup>18</sup>

### Strijd tegen islamitisch radicalisme met ontzien van moslim-gevoelens

In de afgelopen jaren is de strijd tegen islamitisch radicalisme in Rusland geïntensiveerd. In juni 2003 arresteerde de staatsveiligheidsdienst FSB in Moskou 55 vermeende aanhangers van de islamitische beweging Hizb ut-Tahrir, die in het bezit zouden zijn van explosieven. Hizb ut-Tahrir staat in Rusland, net als in de Verenigde Staten en Duitsland, op de zwarte lijst als sponsor van terrorisme, hoewel men zegt slechts met vreedzame middelen het herstel van het middeleeuwse kalifaat na te streven. Maar de actie maakte een weinig serieuze indruk; 53 arrestanten werden spoedig vrijgelaten, en slechts twee in staat van beschuldiging gesteld, hoewel hun lidmaatschap van een extremistische organisatie geenszins bewezen was. In maart 2004 viel de politie een aantal moskeeën in Moskou binnen en hield ten minste achttien mensen aan met als doel het verijdelen van 'terroristische operaties'.<sup>19</sup>

Maar men is ook uit op het ontzien van de gevoelens van moslims. In maart 2003 bepaalde het Russische Hooggerechtshof dat moslims voor paspoortfoto's hun hoofddoek dienden af te doen; maar na protesten werd deze beschikking door de politieke autoriteiten spoedig tenietgedaan.<sup>20</sup> Een jaar later stelde plaatsvervangend procureur-generaal Kolesnikov voor eenieder die een wahhabitische vorm van de islam beleet, op te sluiten en een dienovereenkomstig artikel in het Wetboek van Strafrecht op te nemen; maar vanuit de

Staatsdoema werd er afhoudend op gereageerd mensen om hun overtuiging gevangen te zetten.<sup>21</sup>

De Russische omgang met het moslimvraagstuk laat dus tegengestelde kanten zien. Internationaal zijn de betrekkingen met moslimregimes in de wereld goed te noemen. Binnenslands is de controle ook grotendeels intact; maar het tegendeel geldt voor het Tsjetsjeense conflict, dat bovendien Rusland met een levensgroot terroristisch probleem heeft opgescheept en ook het gevaar inhoudt van uitbreiding, in de eerste plaats naar andere delen van de noordelijke Kaukasus. ■

### Noten

- 1 RFE/RL Newline, 12 november 2003; Izvestia, 12 november 2003.
- 2 A. Malašenko, 'Islam im postsowjetischen Raum', in: *Osteuropa*, 2002, no 5, blz. 549-563, hier blz. 551. G.M. Yemelianova, *Russia and Islam*, Basingstoke, 2002, blz. 137-138, geeft iets afwijkende getallen.
- 3 The Jamestown Foundation (Washington, DC), *Chechnya Weekly*, Vol. IV, Issue 46.
- 4 Yemelianova, a.w. *noot 2*, blz. 141; M. Bennigsen, 'Chechnia: political developments and strategic implications for the North Caucasus', in: *Central Asian Survey*, 1999, no 4, blz. 535-574, hier blz. 538 (volgens Bennigsen werden er 'enkele duizenden' vermoord door Russisch troepen).
- 5 Yemelianova, a.w. *noot 2*, blz. 142-143.
- 6 *Troed*, 22 mei 2002.
- 7 Malašenko, a.w. *noot 2*, blz. 559.
- 8 NTV, 1 november 2002.
- 9 *Interfax*, 10 december 2002.
- 10 UPI, 11 september 2002.
- 11 G. Hahn in: *RFE/RL Russian Political Weekly*, Vol. 4, No 15 (22 april 2004).
- 12 *Al-Jazeera*, 18 oktober 2003; *DPA*, 2 februari 2004.
- 13 Malašenko, a.w. *noot 2*, blz. 561.
- 14 Zie bijv. *Zavtra*, 2002, no 34.
- 15 Yemelianova, a.w. *noot 2*, blz. 175-176.
- 16 IslamOnline.com, 17 april 2004.
- 17 G. Hahn in: *RFE/RL Russian Political Weekly*, Vol. 4, No 15 (22 april 2004).
- 18 *Al-Jazeera*, 18 oktober 2003.
- 19 IslamOnline.com, 17 april 2004.
- 20 *Rosbalt*, 9 juni 2003.
- 21 *The Moscow Times*, 14 april 2004.

### Over de auteur

DR M.C. JANSEN is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

# Grondwetsherziening in China: spiegel van politiek en samenleving?

YUWEN LI

MET EEN OVERWELDIGENDE MEERDERHEID heeft het Nationaal Volkscongres (het Chinese parlement) 14 maart jl. diverse amendementen op de Grondwet van de Chinese Volksrepubliek aangenomen: 2863 stemmen vóór, 10 tegen en 17 onthoudingen. De toonzetting in de verslaggeving in westerse media was

positief. Bescherming van mensenrechten en van particulier eigendom was nu immers onderdeel van de Grondwet geworden. In China zelf liepen de reacties op de grondwetswijziging echter nogal uiteen. Sommige grondwetsdeskundigen verwoordden het standpunt dat de desbetreffende amendementen veranderingen in de Chinese samenleving van de laatste twintig jaar vastlegden en dat hun verankering in de Grondwet vérgaande invloed zal hebben op de economische, juridische, maatschappelijke en politieke ontwikkeling. Men zou de amendementen zelfs als mijlpaal op weg naar een constitutionele democratie kunnen beschouwen.<sup>1</sup>

Andere deskundigen uitten echter kritiek op het gebruik dat de regering van de Grondwet maakte als werktuig om politieke doeleinden te bereiken, wat het gezag en de waardigheid van de Grondwet als de fundamentele basiswet ondermijnt. Volgens hen is het grootste probleem met de Chinese Grondwet dat de vele constitutionele bepalingen niet via andere wetten metterdaad worden uitgevoerd en dat zij geen dwingende rechtspraktijk worden, wat ertoe leidt dat de Constitutie met een ernstig gebrek aan gezag kampt. Volgens hen is het hoogstnoodzakelijk het gezag en de duurzaamheid van de Constitutie te verbeteren. Zij betwijfelen openlijk het officiële standpunt dat de Grondwet nu eenmaal met de eisen des tijds moet meegaan en in de loop der tijd geperfectioneerd moet worden. In hun opvatting zijn er altijd wel nieuwe beleidlijnen, ideeën en doelstellingen die vooruitstrevend en in de mode zijn, maar is het niet nodig die

*De recente grondwetsherziening in China is zeer welkom, maar verdere politieke hervormingen blijven vereist. Het komt aan op concrete uitwerking*

voortdurend aan de Grondwet toe te voegen. Onder verwijzing naar de ervaring van andere landen constateerden ze dat de bescherming van mensenrechten na de Tweede Wereldoorlog een belangrijk juridisch thema is geworden, maar dat noch de Verenigde Staten noch Europese landen het beginsel van bescherming van de mensenrechten als zodanig in hun grondwet hebben opgenomen. In plaats daarvan hebben ze mensenrechtenprincipes in andere wetten geïmplementeerd en verrichten ze alle mogelijke inspanningen om de verbetering van de bescherming van mensenrechten in de praktijk te brengen. De toevoeging van de algemene bepaling in de Grondwet dat de staat de mensenrechten beschermt, kan in deze zienswijze er slechts toe leiden het gezag van die zelfde Grondwet te ondermijnen, want het valt moeilijk te ontkennen dat dit grondwettelijk beginsel in het huidige China géén grootschalige praktijk is.<sup>2</sup>

## **Karakter van de Chinese Grondwet: controversie over amendering**

De Constitutie geniet in China niet dezelfde stabiele en onaantastbare status als in veel westerse landen. De eerste Grondwet van de Volksrepubliek China werd van kracht in 1954. Zij werd herzien in 1979 en 1982. De Grondwet van 1982 werd als resultaat beschouwd van het 'open deur'-beleid. Zij is sindsdien bijna elke vijf jaar geamendeerd, te weten in 1988, 1993, 1999 en nu in 2004. Deze wijzigingen op gezette tijden weerspiegelen de verandering op politiek,

economisch en maatschappelijk terrein. De vraag is echter of het noodzakelijk is de Grondwet zo broksgewijs te amenderen en wat de politieke motieven ervoor zijn.

De laatste twee decennia volgde de grondwetsherziening een vast patroon. Het Centraal Comité van de Communistische Partij van China (CPC) legt een ontwerp-amendement voor aan het Nationaal Volkscongres (NPC). Deze procedure laat duidelijk zien dat het initiatief en het besluit tot grondwetswijzigingen uitgaan van de CPC. Sommige Chinese grondwetsgeleerden zijn fel voorstander van de opvatting die het gezag van de Constitutie als de nationale grondwet beklemtoont. In dat kader verzetten zij zich tegen de overheersende rol van de partij bij het wijzigen naar willekeur van de Constitutie. Amendement van de Constitutie wordt thans gehanteerd om de 'theorieën' van politieke leiders in de Grondwet te verankeren. Het gaat dan om een theorie die de CPC beschouwt als de ideologie die voor een nieuwe tijd geldig is. Zo werd in 1999 de theorie van Deng Xiaoping toegevoegd aan de preambule van de Grondwet. In 2004 werden de 'drie vertegenwoordigingen', zoals die door de vroegere president Jiang Zemin waren geformuleerd, in de Grondwet opgenomen. Dit laatste lokte de tot dusver felste aanval uit van de zijde van Chinese intellectuelen, die betoogden dat op deze wijze de Constitutie wordt gebruikt of, liever gezegd, misbruikt, om de ideeën van de politieke leiders vast te leggen, wat aantoonde hoe gebrekkig de kennis omtrent de aard van de Constitutie is waarover top politici beschikken.

De amendementen worden ook gebruikt om fundamentele veranderingen in de economie te consolideren. Zo weerspiegelen grondwettelijke erkenning en bescherming van particulier bezit de ontwikkeling en status van de private sector in de Chinese economie. In het grondwets-amendement van 1988 werd bepaald dat de staat de privé-sector in de economie en de ontwikkeling ervan toelaat binnen de wettelijk vastgestelde grenzen – dit als aanvulling op de overheidssector. In 1993 werd de term 'socialistische markteconomie' toegevoegd. In 1999 werd de rol van de particuliere sector opgewaardeerd als 'essentieel element' van de socialistische markteconomie. In 2004 werd geformuleerd dat de staat de particuliere sector 'bevordert, steunt en leidt' en dat 'wettig particulier bezit niet geschonden mag worden'. Het valt te betwijfelen of het verstandig is elke stap in de ideologische verandering van economisch beleid in de Constitutie te boekstaven.

In maart 2003, toen nieuwe politieke leiders aan het roer kwamen, beloofden ze dat er spoedig weer nieuwe amendementen op de Grondwet zouden worden geconcipieerd. In de juridische wetenschap ont-

stond aanvankelijk een levendige discussie over radicale wijzigingen. In de zomer van 2003 volgde echter een dringende aanwijzing van de zijde van het hoogste bureau van de partij dat conferenties of andere openbare discussies over het amendement niet langer waren toegestaan. Insgelijks dienden de media zich te beperken in hun berichtgeving en publikaties. Het gevolg was een onmiddellijke onderwerping van academische kringen en de media. Het Centraal Comité van de partij riep in het geheim een tiental rechtsgeleerden en ambtenaren bijeen om het ontwerp te finaliseren van de amendementen op de Constitutie die waren gebaseerd op het besluit van het Centraal Comité. In december 2003 werden de amendementen formeel gepresenteerd door de partij aan het permanent comité van het Nationale Volkscongres, dat ze in maart 2004 aannam. Deze weinig transparante wijze van doorvoering van de wijzigingen heeft geleid tot een confrontatie tussen rechtsgeleerden en partijleiders en ook tussen juristen die meer geneigd zijn tot een onafhankelijk oordeel en het gezag van de Constitutie koesteren, en hen die het dienen van de partij voorstellen.

De amendementen op de Constitutie bestaan uit 13 tekstherzieningen. De drie opvallendste elementen betreffen eerbiediging en bescherming van mensenrechten; bescherming van wettelijk particulier bezit; en de nieuwe ideologie van de 'Drie Vertegenwoordigingen' van de Communistische partij.

### Bescherming van mensenrechten

Het amendement dat verreweg de meeste aandacht heeft getrokken, is de opname van de zin: 'De Staat eerbiedigt en waarborgt (de) mensenrechten', die is toegevoegd aan het hoofdstuk over de fundamentele rechten en verplichtingen van burgers. De erkenning van het beginsel van bescherming van mensenrechten in constitutioneel kader kan op zich zelf worden beschouwd als een mijlpaal, maar tegelijkertijd is twijfel gerechtvaardigd of deze stap ook doel treft.

Nog tientallen jaren na de stichting van de Volksrepubliek waren mensenrechten als ideologisch en wetenschappelijk thema taboe. In het bijzonder tijdens de periode van de Culturele Revolutie (1966-1976) stonden mensenrechten onder kritiek als 'burgerlijk' begrip en werden ze in de praktijk totaal veronachtzaamd. Zelfs in de eerste fase van de hervorming en openstelling, die begon met de 'Open Deur Politiek' eind 1978, vielen in de belangrijke kranten nog artikelen te lezen met titels als 'Mensenrechten zijn het trefwoord van de Bourgeoisie' en 'Mensenrechtenleus is Hypocriet'. De regering placht te verkondigen dat de Westerse mogendheden de mensenrechten gebruikten om zich te mengen in China's bin-

nenlandse aangelegenheden. Begin jaren '90 echter, toen dramatische veranderingen plaatsvonden in de vroegere Sovjetunie en Oost-Europa, en China in internationaal verband steeds luider werd aangesproken op het thema van de mensenrechten, besloot de CPC tot heroverweging van de kwestie en maakte zij duidelijk dat een socialistisch China het vaandel van de mensenrechten zou moeten aanvatten. In november 1991 publiceerde het Voorlichtingsbureau van de Staatsraad een witboek getiteld 'Mensenrechten in China'. Het legde er de nadruk op dat de volledige verwezenlijking van de mensenrechten 'een lang gekoesterd ideaal van de mensheid is geweest'. Dit was de eerste keer dat de status van het begrip mensenrechten in China's socialistische politieke ontwikkeling positief bevestigd is in de vorm van een officieel document.<sup>3</sup>

Als gevolg van deze verandering van het beleid van de partij opende en verbreedde de regering langzamerhand een mensenrechtendialoog met de Verenigde Staten en de Europese Unie, zowel op politiek als wetenschappelijk niveau. In dit kader durfden Chinese rechtsgeleerden geleidelijk ook kritische vragen op te werpen over de mensenrechtensituatie in China zelf. Samenwerking met Europese instituten voor mensenrechten heeft de studie van de mensenrechten in China gestimuleerd.<sup>4</sup> Het belang van het werk van mensenrechtenonderzoekers is steeds meer erkend van regeringszijde, terwijl ook de media er meer aandacht aan gaven.

Het lijkt geen twijfel dat dit alles in zekere zin effect heeft gesorteerd wat betreft de houding en het beleid van de regering inzake mensenrechten. Zo werd in maart 2003 een 27-jarige pas afgestudeerde man (Sun Zjigang) door de politie aangehouden omdat hij geen vergunning kon laten zien voor tijdelijk verblijf in Guangzhou, een van de economisch meest ontwikkelde steden in Zuid-China, waar migranten gemakkelijker een baan kunnen vinden dan elders. In politiehechtenis werd de man wreed doodgeslagen. De gebeurtenis kreeg aandacht in de media, wat een nationaal schandaal teweegbracht. Sommige Chinese juristen namen de gebeurtenis als aanleiding om een oproep te doen aan de regering tot afschaffing van de al lang onder kritiek staande Regeling inzake Maatregelen voor de Repatriëring van Stedelijke Zwervers en Bedelaars (1982). Deze Regeling bood de politie uitgebreide bevoegdheden mensen die in steden werden aangetroffen zonder vergunning voor stedelijk verblijf, aan te houden en te repatriëren. Druk vanuit de openbare mening bracht de centrale regering er in juni 2003 toe de Regeling te herroepen. Deze gebeurtenis vormt een goed voorbeeld van de manier waarop druk die via rechtsgeleerden openlijk wordt uitgeoefend, de regering ertoe kan

brenge een wet te wijzigen die gemakkelijk kan worden gebruikt om mensenrechten van burgers te schenden.

Juristen hebben zich ook beijverd voor opname van mensenrechtenbepalingen in de Wet op het Strafprocesrecht van 1997. Het gaat hier bijvoorbeeld om het principe van de veronderstelling van onschuld totdat een rechtbank iemand schuldig heeft bevonden; om de rechten van verdachten van misdaden vóór en tijdens het proces; en om de rechten van advocaten. Chinese rechtsorganen hebben de laatste jaren ook wat meer aandacht besteed aan mensenrechtenkwesties. Zo was het een algemeen bekend verschijnsel dat van misdaden verdachte en beschuldigde personen langer in hechtenis werden gehouden dan volgens de wet was geoorloofd. In 2003 vaardigden het Hoogste Volks Openbaar Ministerie, het Volkshooggerechtshof en het Ministerie van Openbare Veiligheid een officiële verklaring uit inzake de Strikte Implementatie van de Wet op het Strafprocesrecht met Correctie van Verlengde Hechtenis. Binnen een jaar corrigeerden bureaus van het Openbaar Ministerie zaken waarbij 530 verdachten waren betrokken. Politiebureaus zetten zaken recht waarbij 14.280 van misdaden verdachte personen waren betrokken, terwijl rechtbanken 7.658 zaken corrigeerden waarbij beschuldigde of veroordeelde misdadigers waren betrokken.<sup>5</sup> Sinds vorig jaar roept het Volkshooggerechtshof alle rechtbanken op zich strikt aan een nieuwe richtlijn te houden: als iemand schuldig is, dient hij/zij overeenkomstig de wet te worden bestraft; indien men onschuldig is, dient hij/zij onmiddellijk te worden vrijgelaten. Deze maatregel betekent een andere denkwijze van de top van het gerechtelijk apparaat, die erop neerkomt dat misdaden overeenkomstig de wet bestraft dienen te worden, terwijl de rechten van (vermeende) misdadigers overeenkomstig de wet beschermd moeten worden.

Sommige Chinese rechtsgeleerden vinden dat de opname van mensenrechtenbescherming in de Constitutie de mensenrechten van een politiek begrip naar een juridisch begrip heeft bevorderd. We moeten echter aantekenen dat de termen die in de Constitutie worden gehanteerd, heel algemeen blijven. Terwijl sommige mensenrechten, zoals de rechten die gelden in het strafproces, metterdaad zullen worden verbeterd, omdat daarnaar wordt gevraagd vanuit een brede laag van de bevolking en dit ook in het belang van de overheid is, is het vooruitzicht op verbetering op korte termijn van andere rechten, zoals vrijheid van openbare meningsuiting, persvrijheid, vrijheid van vergadering en vereniging, optocht en demonstratie, niet erg rooskleurig. China kent wel wetten inzake pers- en vergadervrijheid, maar de pers en de televisie zijn routinematig aan censuur onderworpen, dissiden-

ten belanden in de gevangenis en tegen de regering gerichte vergaderingen worden ontbonden. Het is ook geen uitzondering dat sommige bestaande wetten mensen allerlei grenzen opleggen bij het uitoefenen van hun mensenrechten, bijvoorbeeld als het gaat om de vrijheid van vereniging, via de restrictieve Regeling betreffende Administratie en Registratie van Maatschappelijke Organisaties van 1998.

### Bescherming van privé-bezit

Toen de Volksrepubliek China in 1949 tot stand kwam, nam de regering snel maatregelen om de economie te nationaliseren en alle bezit onder staatseigendom te brengen. In de meeste gevallen werden bedrijven en bezittingen genationaliseerd zonder enige compensatie aan de oorspronkelijke eigenaren. In sommige gevallen werden eigenaren van particuliere bedrijven in de gevangenis gegooid of zelfs geëxecuteerd vanwege het 'exploiteren' van de bevolking. Pas vanaf 1978 werd particulier eigendom van bedrijfsmiddelen tot op zekere hoogte weer toegestaan, allereerst op het platteland, geleidelijk uitgebreid tot de steden. Tegenwoordig is het moeilijk een exacte schatting te geven van de omvang van de particuliere sector, aangezien sommige staatsbedrijven in de praktijk worden uitbesteed aan individuele personen en door particuliere ondernemers worden beheerd, terwijl sommige collectieve bedrijven door de plaatselijke overheid worden geëxploiteerd. Volgens een ruwe schatting draagt de particuliere sector ongeveer 60% van het BNP bij. De Wereldbank stelde dat de particuliere sector 'zich het meest dynamische onderdeel van de Chinese economie betoonde', met een jaarlijkse groei van zo'n 20%, twee keer zo snel als de economie gemiddeld vooruitging, terwijl de sector verantwoordelijk was voor het leeuwendeel van de nieuwe werkgelegenheid en bijna 60% van de investeringen in vaste kapitaalgoederen.<sup>6</sup>

Hoewel het particulier bedrijfsleven dus snel is gegroeid, blijft de kwestie van bescherming van bezit van bedrijven controversieel. De Communistische Partij is nog steeds verdeeld over de vraag in welke mate particulier bezit beschermd dient te worden. De meest recente aanwijzing voor onenigheid op dit punt vormen de afgezwakte amendementen op de Constitutie. Die bepalen dat 'Het wettige particulier bezit van burgers onschendbaar' is en dat de staat privé-bezit zal beschermen en compensatie zal geven wanneer het geconfisqueerd wordt.<sup>7</sup> Men kan erover speculeren waarom benadrukt wordt dat het om 'wettig' bezit moet gaan en waarom het woord 'passende' ontbreekt voor compensatie. Omdat niemand zou verwachten dat de Constitutie onwettig verkregen rijkdom zou beschermen, zou het gebruik van het woord

'wettig' een aanwijzing kunnen vormen voor het blijvend wantrouwen van de partij tegen de privé-sector. De plicht compensatie te bieden betekent een grote stap vooruit in de bescherming van privé-bezit, maar de vraag wat voor compensatie gegeven dient te worden, is van doorslaggevend belang. Thans wordt een typische schending van overheidswege van particuliere bezitsrechten gevormd door de gedwongen verplaatsing van stads- en plattelandsbewoners in het kader van de ontwikkeling van woning- en kantoorbouw of andere projecten. Miljoenen mensen zijn gedwongen hun huis te verlaten zonder passende compensatie. Bovendien neemt de plaatselijke of landelijke overheid vaak land en geld in beslag van mensen die men als bedreigend of ongehoorzaam beschouwt, waarbij de redenering over het algemeen luidt dat zij hun rechten hebben verspeeld omdat ze een wet of regeling hebben overtreden bij het vergroten van hun bezit.<sup>8</sup>

Gezien het feit dat het eigendom van privé-bezit de laatste jaren dramatisch is gestegen, zouden er nieuwe regels moeten komen ter voorkoming van schending van privé-bezit van de zijde van de overheid. Het is de vraag of de nieuwe amendementen een verbetering van de situatie zullen brengen. In feite bepaalt art. 13 van de Grondwet: 'De staat beschermt het eigendom van burgers van hun wettig inkomen, wat ze gespaard hebben, huizen, en ander wettig bezit.' Maar juist art. 13 wordt veelvuldig door overheidsinstanties geschonden. Als door de jaren heen art. 13 al niet doeltreffend kan worden toegepast, hoe kunnen we er dan op vertrouwen dat het nieuwe amendement zal werken?

De praktijk is dat het gebrek aan bescherming van particulier bezit vele privé-ondernemingen in een situatie laat belanden waarin de ondernemers geen idee hebben welke bedrijfsmiddelen ze feitelijk bezitten en waar ze naar eigen inzicht over kunnen beschikken. Zodoende worden dergelijke ondernemingen belemmerd zich creatief te ontwikkelen en uit te breiden, zoals in het Westerse bedrijfsleven gebruikelijk is. Het gebrek aan vertrouwen in de overheid en de wet heeft er zelfs toe geleid dat vele particuliere ondernemers hun bezit naar het buitenland overbrengen. Particulier bezit grondwettelijke bescherming bieden, is maar een eerste stap. Om het amendement doeltreffend te maken, dient China tienduizenden ambtenaren instructie te geven om metterdaad in overeenstemming met de wet te handelen.

### De 'Drie Vertegenwoordigingen'

Volgens de zogeheten theorie van de 'Drie Vertegenwoordigingen' vertegenwoordigt de Chinese Communistische partij: a de ontwikkelingslijn van China's

meest geavanceerde produktieve krachten; *b* de meest vooruitstrevende cultuur; en *c* de fundamentele belangen van de overgrote meerderheid van de bevolking. Deze 'Drie Vertegenwoordigingen' werden bekend gemaakt op het congres van de CCP in 2000, toen ze werden geïntroduceerd als ideeën van Partijvoorzitter en president Jiang Zemin (die in maart 2003 zou aftreden, met behoud van zijn positie als voorzitter van het Chinese Volksleger). De Drie Vertegenwoordigingen zijn nu toegevoegd aan de preambule van de Grondwet als een van de leidende beginselen van de natie, samen met het Marxisme, Leninisme, het Gedachtengoed van Mao Zedong en de Theorie van Deng Xiaoping. De huidige Chinese politieke top heeft deze recente toevoeging herhaaldelijk beklemtoond, maar er is ook wel kritiek op gekomen. Velen geloven dat Jiang Zemin het erdoor drukte en dat er voor de nieuwe leiders niet te ontkomen viel aan het verlangen van de halfgepensioneerde leider. Partijleden hebben de nieuwe theorie verplicht bestudeerd, maar zij laat de bevolking koud.

### Perspectief

De constitutionele veranderingen kunnen worden gebruikt als wettige basis en kapstok om nieuwe wetten door te voeren en bestaande te herzien. Een algemene karaktertrek van Chinese wetten is dat zij te veel voordelen aan de overheid bieden en te weinig aan de burgers, wat het gewone mensen moeilijk maakt in juridische en economische geschillen het van de overheid te winnen.<sup>9</sup> Wettige inperking van de macht van de overheid blijkt in de praktijk vrij zwak. Wat nodig is, is een verandering van mentaliteit in de wetgeving. Concrete mensenrechten – niet alleen economische maar ook politieke en burgerlijke rechten – dienen bij wet te worden beschermd. Zo kunnen Chinese arbeiders thans geen onafhankelijke vakbonden oprichten of er lid van worden. Sommige arbeiders die om maatregelen vragen tegen slechte behandeling door hun werkgevers, worden geconfronteerd met pesterijen en aanklachten wegens misdaad. Daarom dient de Wet op de Vakvereniging te worden herzien overeenkomstig fundamentele internationale standaarden.

Nieuwe instellingen zouden kunnen worden opgericht om de amendementen in de Grondwet te waarborgen. Het betreft dan bijvoorbeeld een Constitutioneel Comité van het Nationaal Volkscongres of een onafhankelijk Grondwettelijk Hof. Gegeven het feit dat de centrale regering het belang heeft benadrukt van verbetering van de waarborgen in de Grondwet, zou de oprichting van nieuwe instellingen met een duidelijke opdracht en een hoge en onafhankelijke status de taak van toepassing van de Grondwet kunnen volbrengen.

Verdere politieke hervormingen zijn vereist. De bescherming van mensenrechten is niet louter een juridische, maar ook een politieke kwestie.<sup>10</sup> Men kan niet verwachten dat de rechten van de mens grotendeels worden geëerbiedigd en beschermd onder een autoritair politiek éénpartijstelsel dat geen enkele uitdaging aan zijn heerschappij toelaat.

De inpassing van de nieuwe amendementen kan wellicht de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bevorderen. Een doeltreffende maatregel zou de toekenning van de bevoegdheid aan de rechtbanken zijn om onafhankelijk te beoordelen of een wet of overheidsbesluit de Constitutie schendt.

Ten slotte zouden de grondwetswijzigingen het besef van de betekenis van mensenrechten bij ambtenaren en instanties voor de rechtshandhaving weleens kunnen vergroten. Aangezien feitelijke mensenrechtenschendingen grotendeels gepleegd worden door overheidsdienaren en rechtsorganen, is juist voor hen scholing in mensenrechten van wezenlijk belang. Toen ik zelf in februari 2004 onderzoek deed in Beijing, vroegen hooggeplaatsten op het Volkshoogge-rechtshof, het Hoge Openbaar Ministerie en het Ministerie van Justitie mij herhaaldelijk of er samenwerking mogelijk was met Nederlandse universiteiten inzake mensenrechtenscholing voor rechters, officieren van justitie en politiemensen met hun werkkring in gevangenissen. Men stelde eenvoudigweg dat, omdat 'bescherming van de mensenrechten aan de Constitutie was toegevoegd, we ons daaraan in het dagelijks werk moeten houden'.

Kortom, het zal nog wel enige tijd duren voordat het feit dat bescherming van mensenrechten is opgenomen in de Grondwet, leidt tot een situatie waarin mensen deze rechten ook metterdaad genieten. Sommige wetten en regels moeten worden veranderd of herroepen, terwijl ook nieuwe wet- en regelgeving tot stand moet komen om te beantwoorden aan de nieuwe principes die in de Constitutie zijn opgenomen. Het zal een positief gevolg van de recente grondwetswijziging zijn, als het besef van de waarde van mensenrechten toeneemt, niet alleen in het algemeen, maar in het bijzonder bij de overheid en haar wetsdienaren zelf. ■

### Noten

- 1 Zie [www.chinaview.cn](http://www.chinaview.cn), 14 maart 2004.
- 2 Zie de speciale aflevering van het Tijdschrift van het Shanghai Instituut voor Recht en Economie, nr 6, 2003, met discussies over het amenderen van de Chinese Grondwet. De hierbedoelde visie werd verwoord door Cai Dinjian, Li Qian e.a.
- 3 Dong Yunhu, 'Inclusion of Human Rights in the Constitution – An Important Milestone in China's Human Rights Development'. Zie [www.chinaview.cn](http://www.chinaview.cn), 14 maart 2004.

- 4 PR. Baehr, F van Hoof, Liu Nanlai en Tao Zhenghua, *Human Rights: Chinese and Dutch Perspectives*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1996.
- 5 Zie het Rapport van het Hoogste Volksorgaan van het Openbaar Ministerie inzake de Herziening van de Verlengde Hechtenis door bureaus van het Openbaar Ministerie, 2003.
- 6 Zie 'On the capitalist road. Private businesses are China's great hope for the future', in: *The Economist*, 20 maart 2004, blz. 15-16.
- 7 Vgl. art. 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948): '1 Een ieder heeft het recht eigendom te bezitten, zowel alleen als in vereniging met anderen; 2 Niemand zal willekeurig zijn bezit worden ontnomen.'
- 8 'China Moves to Protect Property, but the Fine Print Has a Caveat', in: *New York Times*, 23 december 2003.
- 9 Zie E.B. Vermeer en Ingrid d'Hooghe (red.), *China's Legal Reforms and their Political Limits*, Hamburg: Curzon, 2002; en Jianfu Chen, Yuwen Li en J.M. Otto (red.), *Implementation of Law in the People's Republic of China*, Den Haag: Kluwer, 2002.
- 10 Zie R. Peerenboom, *China's Long March toward Rule of Law*, Cambridge University Press, 2002.

**Over de auteur**

DR YUWEN LI is als universitair docent Chinees recht verbonden aan het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht. In dit blad publiceerde zij eerder 'China's Lange Mars naar een Rechtsstaat', jrg. 52(1998)nr 11, november, blz. 559-564. [Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp, typwerk Marianne Velders.]

**Clingendael Essay  
April 2004**

**WMD Proliferation and Transatlantic Relations:  
Is a Joint Western Strategy Possible?**

**by Peter van Ham**

**42 p.**

**Price: € 7,50**

Dealing with the threat of the proliferation of weapons of mass-destruction (WMD) tops the strategic agenda on both sides of the Atlantic. Keeping these dangerous weapons out of the hands of terrorists adds to the urgency to find a common transatlantic strategy to keep doomsday scenarios at bay. Obviously, political disagreements between Washington and many of its European allies complicate reaching such a shared policy agenda. The US is bent on following a course of counterproliferation which emphasizes the use of (military) force, questions the utility of international institutions, and reserves the right for itself to act unilaterally. Europe, on the other hand, remains faithful to a more traditional non-proliferation agenda, arguing that strong and effective treaties and regimes are essential to limit the spread of WMD. Even in the recently adopted EU Security Strategy, the use of military force is considered an option of last resort, if any.

In this Clingendael paper, Peter van Ham argues that although the US and Europe approach WMD-proliferation differently, a joint Western policy is not only necessary, but also possible. This paper sketches the contours of such a cooperative transatlantic strategy in which US-EU teamwork and a central role for NATO are essential elements. The author makes numerous suggestions on how such a transatlantic consensus may be reached.

Dr Peter van Ham is Deputy Head of Studies at the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' in The Hague and Professor at the College of Europe in Bruges (Belgium).

For further information please contact the Research Department of the Clingendael Institute,  
Telephone: + 31-70-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl).

# Zelfmoordterreur is bewijs van onmetelijke zwakte

MAARTEN G. BARENDIS

IN MIJN GYMNASIUMTIJD HEEFT EEN VERHAAL VAN DE Romeinse geschiedschrijver Livius (59-17) een verpletterende indruk gemaakt. In 506 v. Chr. werd het jonge Rome bedreigd door de machtige Etrusken onder krijgsheer Porsenna. In een poging de aanval van de veel sterker geachte Etrusken af te slaan, probeerde soldaat Gaius Mucius 's nachts het Etruskisch kamp aan de overkant van de Tiber binnen te dringen en Porsenna om het leven te brengen. Zijn plan mislukte; hij werd gevangengenomen en een woedende Porsenna beval dat de jonge Romein levend zou worden verbrand. Toen stak Gaius Mucius zijn rechterhand in het vuur en zei: 'Om mijn lichaam geef ik niets, slechts aan mijn eergevoel hecht ik waarde.' Zijn hand verbrandde, maar uiterlijk leek hij onaangetaan door de pijn.

Porsenna was zó onder de indruk van de bovenmenselijke lijdzaamheid van de soldaat, dat hij zei: 'Je bent een vrij man, want je bent een grotere vijand van jezelf dan van mij. Ik bewonder je moed, en als eerzame soldaat verleen ik je gratie.' De jonge Romein antwoordde: 'Omdat je moed waardeert, vertel ik je in dankbaarheid dat er honderden Romeinen zijn zoals ik. Allen hebben gezworen je van het leven te beroven. Ik ben door het lot aangewezen om als eerste een poging te ondernemen, maar allen zullen mij volgen, totdat het lot ons welgezind is en we zullen slagen.'

De terugkeer van Gaius Mucius – die sindsdien Scaevola (de Linkshandige) werd genoemd – werd al snel gevolgd door gezanten van Porsenna: de Etruskische voorman was zó van slag van de bikkelharde Romein, dat hij zich haastte vrede te sluiten.

Waarom maakte dit verhaal zo'n indruk? Allereerst getuigt het laten verbranden van zijn hand van zo'n ijzeren wil, zo'n gedrevenheid, dat je slechts met grote angst en ontzag van het verhaal kennis kunt nemen. Het gaat zo in tegen de menselijke natuur, dat je niet anders kan dan huiveren: wat een afschrikwekkende gebeurtenis. Daarnaast lukte het Scaevola de veel ster-

kere vijand een zodanige schrik aan te jagen, dat de Etrusken besloten vrede te sluiten met de Romeinen. De symboliek van zijn daad was dus zó krachtig, dat het de uitkomst van de confrontatie veranderde. De emotie die de gebeurtenis teweegbracht, had zo'n *impact*, dat de Romeinen een oorlog die ze zouden hebben verloren, nu konden vermijden.

Hoewel de vergelijking op veel punten mank gaat, moet ik sinds '9/11' vaak aan dit verhaal denken. Het opblazen van jezelf, een vliegtuig laten neerstorten, roept dezelfde angst op: de gedrevenheid die deze mensen hebben gevoeld, moet groot zijn geweest. Waar komt de haat vandaan? Hoe wordt het doden en verminken van onschuldigen gerechtvaardigd? Van welke andere wereld heb ik geen weet?

Terrorisme leidt door het gebruik van geweld op zich zelf al tot maatschappelijke ontwrichting. Sterker, dat is een van de belangrijkste doelstellingen. Dit wordt nog sterker wanneer dat geweld ongericht is. Zelfmoordterreur brengt – bovenop de onmenselijkheid van die terreur zelf – nog een extra, duistere component in: de totale onverschilligheid van de zelfmoordenaar ten aanzien van het eigen welzijn. Deze ontmenselijking beneemt je de adem.

Terug naar Scaevola. De Etrusken waren – als we Livius mogen geloven – vele malen sterker dan de Romeinen. Rome zou in een mum van tijd in Etruskische handen zijn gevallen, maar de huiver was zó immens, dat de zwakkere partij toch de overhand kreeg. De objectieve overmacht werd gepareerd met een onmenselijk incasseringsvermogen. Het zelfmoordterrorisme doet hetzelfde: het is een wanhoops-offensief van een onderliggende partij, die niet opkan tegen de politieke en militaire overmacht van de tegenstander. Dus wordt geprobeerd de beperkte midelen een grote, huiveringwekkende symboliek mee te geven. Dat was het geval bij Scaevola, en zo is het ook bij de huidige zelfmoordterreur. Het is voor de machtige, bovenliggende partij van belang de beperkte

middelen op waarde te schatten, de zwakte te doorzien en niet te vervallen in emotie. De dreiging van terrorisme is reëel, maar moet niet worden overdreven. De mensheid zal deze terreur verslaan. In tegenstelling tot wat Bush en de zijnen claimen, doet de oorlog tegen het terrorisme niet alle andere oorlogen verbleken: een conventionele oorlog is vele malen ernstiger en dodelijker.

Het is daarom zo fnuikend te zien dat er – we lijken Porsenna wel – zo emotioneel op de dreiging wordt gereageerd. Onze eigen beginselen lijken opeens onbelangrijk. Democratische landen vermoorden verdachten zonder enige vorm van proces, verdachten zijn totaal rechteloos geworden, onze burger-

rechten worden geschonden. De huiver voor zelfmoordterreur vertroebelt onze blik. Het terrorisme krijgt mythische proporties en de wereld polariseert, raakt de weg kwijt. Wij moeten beseffen dat we vele malen sterker en machtiger zijn dan de groeperingen die we bestrijden. Ze vechten met zeer beperkte middelen en hebben in feite niets in te brengen in de wereld. Zelfmoordterreur is uiteindelijk een bewijs van onmetelijke zwakte. ■

Over de auteur

M.G. BARENDIS is jurist en verbonden aan het Van Vollenhoven Instituut voor Recht, Bestuur en Ontwikkeling van de Universiteit Leiden.

## ZOJUIST VERSCHENEN

**De Militaire Ambities van de Europese Unie:  
*retoriek of werkelijkheid?***

door M. van den Doel

77 blz.

Prijs: € 7,50

De politieke crisis tussen Europa en de Verenigde Staten over de oorlog in Irak heeft een nieuwe impuls gegeven aan het veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie. De wens om zo nodig onafhankelijk van de NAVO te kunnen optreden, is hierdoor versterkt. In de nieuwe grondwet van de Unie wordt die mogelijkheid dan ook geboden. Tegelijkertijd zijn er tal van militaire tekortkomingen, waardoor de politieke ambities van de Unie als 'global actor' worden beperkt.

De auteur, Theo van den Doel, inventariseert de nieuwe defensiesamenwerkingsvormen zoals die in het concept van de nieuwe grondwet zijn opgenomen en ontwikkelt in zijn essay politieke en militaire criteria die als toelatingscriteria voor deze militaire samenwerkingsverbanden zouden kunnen worden gehanteerd. Op basis van deze bevindingen wordt bezien of het Nederlandse defensiebeleid en de Nederlandse krijgsmacht voldoen aan deze toelatingscriteria. Ook analyseert hij uitvoerig het zogenaamde 'battlegroup'-concept (snelle inzet van een eenheid van circa 1500 man) dat autonoom militair optreden van de Unie mogelijk moet maken en beziet of een taakverdeling tussen deze Rapid Response Capability en de NATO Response Force (NRF) mogelijk is.

Van den Doel komt tot een aantal opmerkelijke conclusies. Zo constateert hij dat er een grote discrepantie bestaat tussen de politieke ambities van de Unie en de militaire invulling van het 'battlegroup'-concept. De militaire relevantie van de 'battlegroups' is beperkt. Wel kan het concept als politiek instrument worden gebruikt om het defensiebeleid van de Unie een stap verder te brengen. Wat de Nederlandse situatie betreft, is er bij handhaving van het huidige politieke ambitieniveau onvoldoende capaciteit bij de landmacht om gelijktijdig aan de NRF en aan de 'battlegroups' deel te nemen. Nederland moet niet alleen een zelfstandige 'battlegroup' leveren, maar de politieke en militaire risico's delen met een groot land. De Nederlandse inlichtingenpositie is zwak. Deze moet worden verbeterd om de afhankelijkheid van derden te verkleinen. Voor de inzet van 'snelle reactiemachten' zijn aanpassing van het Nederlandse politieke besluitvormingsproces en daarmee ook aanpassing van het Toetsingskader noodzakelijk.

Het essay wordt afgesloten met een aantal aandachtspunten op het gebied van veiligheid en defensie voor het Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie (juli-december 2004)

Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746606/622; e-mail: [research@clingendael.nl](mailto:research@clingendael.nl)

# Herhaling van argumenten

DICK THOENES,  
HANS LABOEHM &  
SIMON ROZENDAAL

Reactie op de recensie 'Wiens dogma ontrafelen de klimaatsceptici?', van prof. dr Gerbrand Komen en dr Bert Metz naar aanleiding van het boek *Man-Made Global Warming; Unravelling a Dogma*, verschenen in *Internationale Spectator*, april 2004, blz. 221-223.

WIJ KENDEN DE STANDPUNTEN VAN GERBRAND KOMEN EN Bert Metz vóór wij ons boek schreven, zoals zij ook de onze kenden. De schrijvers gaan in hun recensie helaas niet in op een aantal belangrijke argumenten die wij aanvoeren tegen de 'officiële' opvattingen over klimaatverandering. Met 'officiële' opvattingen bedoelen wij de conclusies die uit de IPCC<sup>1</sup>-rapporten zijn getrokken door officiële instellingen, zoals VROM, het KNMI en het RIVM. Dat zijn de conclusies waarop politici hun oordeel baseren. Door de meeste politici wordt niet aan deze conclusies getwijfeld. Zij worden ook als 'politiek correct' beschouwd, hoewel ze naar onze mening niet wetenschappelijk correct zijn. Daarom moeten wij onze belangrijkste argumenten herhalen.

In tegenstelling tot wat de recensenten beweren, is er niet overtuigend aangetoond dat de gemiddelde temperatuur op aarde de laatste tientallen jaren door toedoen van de mens is gestegen. Van de stijging van 0,6 graden die zij noemen, viel een deel van 0,45 graden vóór 1940, dus vóór de grote toename van verbranding van fossiele brandstoffen. Deze stijging heeft vrijwel zeker natuurlijke oorzaken. Het gaat dus uitsluitend om de laatste 0,15 graden, die door de mens zou kunnen zijn veroorzaakt. Deze is bepaald uit oppervlaktemetingen over een beperkt, niet representatief deel van het aardoppervlak. Inderdaad is de temperatuur van West-Europa merkbaar gestegen. Maar dat omvat minder dan 1% van het aardoppervlak. In andere gebieden, zoals in sommige delen van Antarctica, is de temperatuur gedaald. Over grote delen van het aardoppervlak is niets bekend. Satellietmetingen, de enige die een werkelijk betrouwbaar wereldgemiddelde meten, laten geen significante temperatuurstijging zien. Deze metingen zijn in 1979 begonnen, de tijd waarin de belangrijkste stijging van het CO<sub>2</sub>-gehalte in de atmosfeer plaatsvond.

Het officiële standpunt wil dat de vermeende temperatuurstijging van de laatste eeuw in de geologische geschiedenis uniek is. Dit is volgens vrijwel alle geo-

logen onzin. Toch speelt deze veronderstelling een belangrijke rol in de officiële onheilsvoorspellingen.

Het is onmogelijk op wetenschappelijke gronden de toekomst van het klimaat te voorspellen. Daarvoor is het klimaat veel te ingewikkeld. Bovendien gedraagt het zich chaotisch (met veel interacties en niet-lineaire terugkoppelingen). Men kan wel verwachtingen uitspreken (hetgeen het IPCC in feite doet). Deze zijn gebaseerd op resultaten van modelleringen, die zelf weer gebaseerd zijn op een heel aantal veronderstellingen. Deze worden niet allemaal expliciet genoemd. Zo geeft het IPCC in zijn conclusies toe dat de invloed van water en waterdamp onvoldoende kwantitatief bekend is, en dat men deze daarom maar zeer ten dele heeft meegenomen in de modelleringen. Zo heeft men impliciet verondersteld dat de invloed van wolkenvorming en neerslag niet belangrijk is. Maar men kan op grond van kwalitatieve overwegingen inzien dat deze invloeden waarschijnlijk zelfs van overheersend belang zijn, in die zin, dat ze een belangrijke negatieve terugkoppeling veroorzaken. Maar ze zijn niet te modelleren, omdat ze van plaats tot plaats en van tijd tot tijd te sterk variëren.

Een andere twijfelachtige veronderstelling is dat een toenemend CO<sub>2</sub>-gehalte moet leiden tot temperatuurverhoging. Dit is een niet voldoende bewezen hypothese. Een volgende veronderstelling die hoogst onzeker is, betreft de opname van CO<sub>2</sub> door planten en oceanen in de toekomst. Het IPCC heeft gemakshalve hiervoor de meest pessimistische aanname gemaakt die denkbaar is. Waarschijnlijk echter zal de plantengroei de stijging van het CO<sub>2</sub>-gehalte aanzienlijk afremmen. Verder heeft men verondersteld dat de invloed van allerlei natuurlijke effecten, zoals de variabele zonne-activiteit, van ondergeschikt belang is. Dit is waarschijnlijk onjuist. Daardoor is het interpreteren van kleine temperatuurschommelingen, als die al significant zouden zijn, niet mogelijk. De veronderstellingen met de grootste onzekerheden betreffen de toekomstscenario's voor de groei van de mens-

heid en van de economie. De beruchte uitspraak dat de temperatuur wel eens 5,8 graden (bovengrens) zou kunnen stijgen, is gebaseerd op uiterst onwaarschijnlijke economische scenario's. Dit getal heeft dus niets met wetenschap te maken! Het is dan ook apert onjuist te beweren dat de wetenschapslieden het daarover eens zijn.

Het enige dat het IPCC heeft aangetoond, is dat de gemiddelde temperatuur van de aarde door menselijke invloed zou *kunnen* stijgen. Maar wanneer men de veronderstellingen bekijkt waarop deze bewering is gebaseerd, moet men vaststellen dat de kans dat dit inderdaad gebeurt wel erg klein is. Wanneer men een uitspraak baseert op bijvoorbeeld zes onafhankelijke veronderstellingen, die elk een kans hebben van 50% dat ze juist zijn (in dit geval een optimistische aannahme!), dan is de kans dat de uitspraak juist is gelijk aan  $0,5^6 = 0,015$ . De kans dat de uitspraak onjuist is, is dan dus 98,5%. Deze getallen dienen als voorbeeld om ons standpunt toe te lichten.

Wij concluderen dan ook dat het nog niet is aangetoond dat de aarde opwarmt. Het is inderdaad mogelijk dat de aarde in de toekomst door menselijk toedoen warmer wordt, maar het is niet aannemelijk dat dit effect groot is. De mensheid is voorts niet in staat een eventuele opwarming tegen te gaan. Als we er al in zouden slagen de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de westerse wereld te beperken, dan zal het effect overschaduwd worden door de groei van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in India en China.

Ons gaat het erom te benadrukken dat het onverantwoord is de bevolking voor te houden dat we te maken hebben met een serieus klimaatprobleem, waar we iets aan moeten doen, ook al kost dit geweldig veel geld. Als we miljarden euro willen uitgeven, kunnen we dat beter doen aan iets dat meer kans van slagen heeft – bijvoorbeeld aan drinkwatervoorziening in de ontwikkelingslanden; daarmee kunnen miljoenen mensenlevens per jaar worden gered. Met 'Kyoto' waarschijnlijk geen één.

Wij twijfelen niet aan de wetenschappelijke integriteit van gerenommeerde wetenschapslieden. Niettemin geloven wij dat men oog moet houden voor het risico van 'wetenschappelijke inteelt'. Wanneer een onderzoeksgebied snel groeit, bestaat er namelijk het gevaar dat men in brede kringen van 'deskundigen' steeds hetzelfde zegt en elkaar steeds gelijk geeft. Dit bedenkelijk effect wordt versterkt door het 'peer reviewing system'. Naar kritische geluiden wordt onvoldoende geluisterd. Dit komt voor in alle takken van de wetenschap. Later kan blijken dat alle 'deskundigen' zich collectief vergist hebben. Daarvan bestaan vele voorbeelden (denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de 'zure regen').

Gegeven het feit dat de Verenigde Staten, Australië

en Rusland 'Kyoto' niet zullen ratificeren, zal de drempel van 55% van de totale mondiale uitstoot van CO<sub>2</sub> – die voorwaarde vormt voor de inwerkingtreding van het verdrag – niet worden gehaald. Dan rijst de vraag of de Europese Unie in haar eentje maar de kar zou moeten trekken in de vorm van een soort Europees mini-Kyoto. Wij zijn van oordeel dat het hier slechts om getuigenispolitiek zou gaan. Een dergelijk beleid heeft geen enkel meetbaar effect op het wereldklimaat. Het brengt daarentegen grote schade toe aan de Europese economie, zoals kostenverhogingen alom, een negatief effect op de economische groei alsmede substantiële verslechtering van de concurrentiepositie van Europa in de wereld, met de daarmee gepaard gaande stijgende werkloosheid. Ten slotte dient ook de daaruit voortvloeiende hinderlijke bureaucratische bemoeienis met het marktproces te worden genoemd, die een gevaar vormt voor ons systeem van vrije ondernemingsgewijze productie.

Dat alles impliceert dat Europa de doelstellingen van Lissabon (maart 2000) om van Europa in tien jaar tijd de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld te maken, maar beter helemaal kan vergeten. Niet doen dus! ■

#### Noot

- 1 Het 'Intergovernmental Panel on Climate Change' (IPCC) is een soort denktank van de wereldgemeenschap op klimaatgebied.

DR. IR. D. THOENES, emeritus hoogleraar, was t/m 1995 als hoogleraar chemische proceskunde verbonden aan de Technische Universiteit te Eindhoven;

DRS. H.H.J. LABOHN is als gastonderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael;

IRS. ROZENDAAL is verbonden aan het opinieweekblad *Elsevier*

# Zuiverheid gewenst

R E P L I E K

BERT METZ & GERBRAND KOMEN

IN DE RESPONS VAN THOENES, LABOHM EN ROZENDAAL OP onze bespreking van hun boek constateren zij reeds langer bestaande verschillen in inzicht die hun wortels zouden hebben in onwetenschappelijkheid van onder meer het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM). Deze boude uitspraak zou wellicht aan kracht winnen als ze werd waargemaakt door wetenschappelijke artikelen van de hand van de auteurs. Dat gezegd hebbende presenteren wij hierbij een aantal korte antwoorden op de vragen die in de respons worden opgeworpen.

Voor verdere achtergrondinformatie verwijzen wij naar [www.klimaatportaal.nl](http://www.klimaatportaal.nl) en naar de onlangs verschenen brochure *Veranderingen in het klimaat. Vragen en antwoorden* die Nobelprijswinnaar Paul Crutzen onlangs bij gelegenheid van het 150-jarig bestaan van het KNMI aan Kroonprins Willem Alexander heeft aangeboden (kosteloos te bestellen bij de bibliotheek van het KNMI, [bibliotheek@knmi.nl](mailto:bibliotheek@knmi.nl)).

De voorstelling dat slechts  $0,15^{\circ}\text{C}$  (25%) van de waargenomen opwarming zich in de tweede helft van de 20ste eeuw heeft voorgedaan, gaat voorbij aan het feit dat in de periode 1946 tot 1976 onder invloed van de koelende werking van grote vulkaanuitbarstingen de wereldtemperatuur is afgenomen. Daarna is de aarde echter opgewarmd met  $0,4^{\circ}\text{C}$ . Het is van belang in te zien dat de temperatuurontwikkeling alleen begrepen kan worden door de belangrijke klimaatfactoren (vulkaanuitbarstingen, El Niño's, zonneactiviteit en menselijke invloed) in kwantitatieve samenhang te bekijken. Uit dergelijke analyses blijkt dat vanaf 1950 de mens de klimaatontwikkeling en daarmee de opwarming vanaf 1976 waarschijnlijk heeft overheerst.

De auteurs stellen dat de temperatuurmetingen verricht zijn op een niet-representatief deel van het aardoppervlak. Het zou de discussie ten goede komen als zij deze uitspraak, die in strijd is met de uitgebreide literatuur op dit gebied, zouden onderbouwen met een wetenschappelijke analyse. De stelling dat satellietmetingen de enig betrouwbare bron zouden zijn van temperaturen is onjuist: satellieten kijken van boven door de atmosfeer, kunnen daarom alleen gemiddelde temperaturen in de onderste acht kilometer bepalen en zijn daarmee niet geschikt om opper-

vlaktetemperaturen te meten. De opmerking dat West-Europa weliswaar is opgewarmd, maar dat daar andere afkoelende gebieden tegenover staan, is misleidend. De ruimtelijke patronen van de temperatuurontwikkeling maken volstrekt duidelijk dat het *overgrote deel* van het aardoppervlak is opgewarmd (zie bijvoorbeeld de figuren 2.9 en 2.10 van deel I van IPCC's *Third Assessment Report*, toegankelijk via [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)).

Het wetenschappelijk standpunt dat de temperatuurstijging van de laatste eeuw in de geologische geschiedenis uniek is, is ons niet bekend. De aarde heeft in haar geologische geschiedenis van 4,5 miljard jaar klimatologisch het nodige meegemaakt. Bij het beoordelen van de maatschappelijke risico's van de opwarming lijkt de periode waarin de huidige beschaving tot bloei is gekomen, een beter referentiekader. In die context is de recente temperatuurontwikkeling waarschijnlijk *wel* uitzonderlijk.

De klimaatmodellen die worden gebruikt bij het opstellen van klimaatprognoses, zijn niet volmaakt en ze zullen dat ook nooit worden. Klimaatwetenschapslieden zijn, net als alle andere onderzoekers, dan ook dagelijks bezig tekortkomingen in kaart te brengen, te begrijpen, waar mogelijk te verkleinen en uiteindelijk te verdisconteren in de uitspraken die zij op basis van hun onderzoek doen. Het wijzen op de tekortkomingen op zich zelf is dus geen nieuws en doet geen afbreuk aan de waarde van de wetenschappelijke conclusies.

Tot slot lijkt Rusland intussen wél het Kyoto-protocol te gaan ratificeren, waardoor het internationale regime in werking kan treden. Over de kosten van Kyoto hebben we in onze eerdere recensie al diverse studies aangehaald en hebben we aangegeven dat er grote verschillen zijn in de kostenramingen: van kleine fracties van procenten tot 2% van het gezamenlijk BNP van de geïndustrialiseerde landen. Desalniettemin lijken Labohm, Thoenes en Rozendaal te blijven geloven dat de uitgaven voor klimaatbeleid niet te veroorloven zijn. Dat is een legitiem journalistiek standpunt, maar kan in een wetenschappelijke discussie bevestigd noch weerlegd worden. Wij kunnen hier alleen aan toevoegen dat er nog nergens een serieuze schatting van de kosten van de mogelijke gevolgen van klimaatverandering is gemaakt en dat het daarom

erg prematuur is vast te stellen dat er beter niets aan het klimaatprobleem gedaan kan worden.

Hoe moet het nu verder in dit debat? Het is onze opvatting dat de wetenschappelijke discussie primair gevoerd moet worden in de wetenschappelijke context (conferenties, artikelen in vaktijdschriften). Daarnaast is het van groot belang maatschappelijk te debatteren over de betekenis van de wetenschappelijke kennis. Het vermengen van die debatten (dus politiek in de wetenschap, of wetenschap in de politiek)

komt de voortgang niet ten goede.

Kortom, wij stellen de auteurs voor de wetenschappelijke degen te kruisen in een professionele context en daarnaast het maatschappelijk debat te voeden met wetenschappelijke kennis. ■

Over de auteurs

BERT METZ is verbonden aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM); GERBRAND KOMEN is werkzaam bij het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI).

## R E S P O N S

# Partnerschap binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

N.a.v. Agnes van Ardenne-Van der Hoeven, 'Grensverlegging in Ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, mei 2004, blz. 231-237.

ALLERT VAN DEN HAM

IN HET MEINUMMER VAN DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* snijdt minister Van Ardenne voor Ontwikkelingssamenwerking diverse onderwerpen aan, maar het begrip 'partnerschap' komt nauwelijks in het stuk voor. Dat is des te opvallender, omdat zij in haar beleidsnota *Aan Elkaar Verplicht* er juist zoveel plaats voor inruimt.<sup>1</sup> Dat partnerschap zo'n centrale plaats inneemt in het denken van de minister, is op zich zelf niet erg verrassend, want in de internationale wereld van ontwikkelingssamenwerking worden relaties sinds jaar en dag veelal gedefinieerd in termen van partnerschappen en worden organisaties waarmee men relaties onderhoudt, aangeduid als 'partners'. Zo is het ministerie van Buitenlandse Zaken op het niveau van ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties als de FAO betrokken bij allerlei partnerschappen en zijn Nederlandse medefinancieringsorganisaties als Hivos trots op het brede spectrum van honderden 'partners' in binnen- en buitenland waar

zij op professionele wijze relaties mee onderhouden.

De prominentie waarmee de minister echter het begrip partnerschap op de agenda heeft gezet, suggereert dat er nu iets meer mee aan de hand is of, op zijn minst, dat zij er meer mee wil. In haar genoemde bijdrage aan de *Internationale Spectator* spiegelt de minister de lezers 'grensverleggende' vergezichten voor van innige relaties met nieuwe partners – lees het bedrijfsleven – en op een andere leest geschoeide verhoudingen tot particuliere ontwikkelingsorganisaties.<sup>2</sup> Maar wie te weten hoopt te komen waar dat dan toe moet leiden, wat dat 'meer' dan is en hoe dat centrale beleidsconcept in de praktijk zal worden vormgegeven, blijft na lezing enigszins teleurgesteld achter. Niemand lijkt daarover te vallen, niet in de Tweede Kamer, en elders is er weinig aandacht aan besteed.<sup>3</sup>

Heel verrassend is dat overigens niet. Partnerschap suggereert immers het scheppen van extra toegevoegde waarde, het vermijden van duplicatie en overlap,

de combinatie van vormen van expertise en middelen die moet leiden tot resultaten die de afzonderlijke partijen zelf niet zouden kunnen verwezenlijken, kortom, het bereiken van grotere efficiëntie en effectiviteit. En laten we eerlijk zijn, wie is er nu tegen betere ontwikkelingssamenwerking? Conclusie: partnerschap is een weinig omstreden begrip en 'het voelt goed'. Tegelijkertijd mag je je dan afvragen wat er nu eigenlijk zo nieuw is aan die partnerschapgedachte uit *Aan Elkaar Verplicht* en het artikel.

Commerciële partijen in de wereld van ontwikkelingssamenwerking bundelen immers regelmatig de krachten om technisch complexe projecten tot stand te brengen. Medefinancieringsorganisaties werken nauw samen met partners in Nederland, coördineren steeds vaker ontwikkelingsinitiatieven met andere donoren in binnen- en buitenland en stemmen hun activiteiten af op de wensen en behoeften van hun lokale partners in ontwikkelingslanden. De wetenschap heeft de krachten gebundeld in onderzoekscholen en zoekt voortdurend naar mogelijkheden voor samenwerking. En zelfs het bedrijfsleven, lange tijd het lelijke eendje in de wereld van het ontwikkelingswerk, vindt na de introductie van het begrip Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen snel zijn plaats in de sector ontwikkelingssamenwerking en sluit allianties met internationale instellingen, lokale overheden en het maatschappelijk middenveld. TPG is druk in de weer om de logistieke capaciteit bij het World Food Program te verbeteren, terwijl Douwe Egberts en Ahold met de stichting Utz Kapeh in zee gaan voor de inkoop van 'verantwoorde' koffie. In de internationale samenwerking lijkt iedereen met iedereen overal en altijd partnerschappen aan te willen gaan, verzucht Alan Fowler.<sup>4</sup> Natuurlijk, het kan altijd meer en beter, maar al met al lijkt het in Nederland niet zo slecht te gaan met de partnerschapgedachte. Maar minister Van Ardenne lijkt nog meer te willen en, vooral, er nog meer van te verwachten. Maar de vraag blijft: wat dan precies?

### Oude wijn in nieuwe zakken?

De nota *Aan Elkaar Verplicht* biedt dus weinig aanknopingspunten. Ambtenaren van het ministerie weten niet veel meer te melden dan dat men er 'mee bezig' is. Toen het onderwerp partnerschap onlangs op de agenda van een ambassadeursconferentie stond, bleven de aanwezigen in verwarring achter. Sommigen van de posten lijken inmiddels besloten te hebben dan maar op het verlossende woord uit 'Den Haag' te wachten alvorens zelf initiatieven te ontplooiën. Anderen zijn zelf maar aan de slag gegaan om een invulling aan het begrip te geven: door zich voor te nemen iets nieuws te verzinnen of bestaande relaties om te dopen in part-

nerschappen, het liefst nog wel in *strategische* partnerschappen. Daarmee is de kans groot dat er 'oude wijn in nieuwe zakken' gestopt gaat worden, precies wat de minister zegt te willen vermijden.

Zo'n verpakkingsoperatie is zonde van de tijd en het geld en het leidt er ook toe dat het begrip partnerschap gevoeglijk kan worden bijgezet in het rijtje 'buzzwords' dat het vocabulaire in de sector ontwikkelingssamenwerking al zo lang ontsiert. Maar het lijkt ook onverstandig, omdat partnerschap wel degelijk een bijdrage kan leveren aan efficiënter en, hopelijk, ook effectiever vormen van ontwikkelingssamenwerking. Daarvoor is het allereerst nodig het begrip partnerschap af te bakenen. Als iedere relatie het label partnerschap krijgt opgeplakt, verliest het als containerbegrip immers alle waarde.

De sector ontwikkelingssamenwerking wordt gekenmerkt door betrekkingen die veelal berusten op een (meerjarige) financiële band, die weer rechtstreeks afgeleid kan worden van de kernfunctie van donor. De Nederlandse overheid onderhoudt veel van dat soort betrekkingen met overheden in Latijns-Amerika, Afrika, Azië en Oost-Europa. Ook medefinancieringsorganisaties als Hivos en Novib hebben zulke banden met hun NGO-partners in de ontwikkelingslanden. In essentie komt het erop neer dat de donor middelen ter beschikking stelt voor initiatieven die passen binnen zijn missie en die bijdragen aan de verwezenlijking van zijn doelstellingen. De donor houdt de voortgang van het programma in de gaten, voert een dialoog met de contractpartner over de kwaliteit van de uitvoering, controleert de financiële verantwoording en besluit, indien aan de orde, over (vervolg-)financiering. Uiteindelijk is de ontvangende partij echter autonoom en draagt zij de eindverantwoordelijkheid voor uitvoering van de activiteiten en verwezenlijking van de doelstellingen. De donor kan weliswaar aangesproken worden op het beheer van de relatie, maar moeilijk direct verantwoordelijk worden gesteld voor de concrete uitvoering van het initiatief. Kortom, de samenwerking is dan wel gestoeld op wederzijdse belangen, maar kent duidelijk uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking kent duizenden grote en kleine van dit soort financieel/inhoudelijke relaties met 'partners'. Daarbinnen aanvaarden donoren over het algemeen géén verantwoordelijkheid voor uiteindelijke resultaten in het veld; door de min of meer eenzijdige afhankelijkheidsrelatie van de ontvanger tot de donor ontstaat een nogal onevenwichtige relatie. Je kunt je dan ook afvragen of het wel verstandig is te *blijven* spreken van partnerschap, wat op zijn minst een zekere vorm van gelijkwaardigheid suggereert. Maar los daarvan blijft het een feit dat dit soort overdrachtsrelaties in

een grote behoefte voorziet; hoewel dit model van donorschap zeker voor verbetering vatbaar is, heeft het tot nu toe naar redelijke tevredenheid gefunctioneerd. Gezien de vraag uit de ontwikkelingslanden en bij gebrek aan een levensvatbaar alternatief lijkt er thans dan ook niet veel reden dat systeem volledig op de helling te zetten.

Dan zijn er nog de talloze relaties die simpelweg gekarakteriseerd kunnen worden als 'dienstverlening': in opdracht van de ene partij, bijvoorbeeld het ministerie, verricht de andere – een wetenschappelijke instelling of een consultancy-bedrijf – tegen betaling een evaluatiestudie of voert een project of een programma uit dat de opdrachtgever om specifieke redenen zelf niet ter hand kan, wil of mag nemen. De leverancier is verantwoordelijk voor het geleverd product, maar het is de opdrachtgever (dus de betaler) die er uiteindelijk de eigenaar van wordt en die beslist hoe het wordt aangewend binnen het kader van zijn eigen doelstelling. Het betreft hier meestal functionele en veelal specialistische activiteiten, die nodig zijn om de doelstelling van de opdrachtgever te behalen, maar het lijkt weinig met partnerschap te maken te hebben.

Als de grote bulk van de bestaande relaties dus *niet* als partnerschap gekwalificeerd zou kunnen of moeten worden, blijft er dan nog wel iets over wat er dan wel aan voldoet? En waar zit dan het verschil en de uiteindelijke toegevoegde waarde in?

### Gedeelde verantwoordelijkheid

Ontwikkelingsvraagstukken zijn zo complex, dat pogingen ze op te lossen vaak bij voorbaat tot mislukken gedoemd zijn, tenzij de relevante actoren hun krachten bundelen. Er zijn immers maar weinig spelers die over het hele scala van middelen, contacten, kennis en vaardigheden beschikken om de ingewikkelde problemen aan te pakken en die ook nog efficiënt en transparant opereren. Dat is waar alle belanghebbenden – allereerst ontwikkelingslanden, maar ook de Nederlandse belastingbetaler – recht op hebben. Partnerschappen lijken een rationeel antwoord op deze complexiteit.

Maar het gaat niet alleen om het 'poolen' van beschikbare middelen. Werkelijk partnerschap vergt veel meer dan de relatievormen waarin de diverse Nederlandse spelers op het gebied van ontwikkelings-samenwerking, inclusief het ministerie, tot nu toe meestal opereren.

Van een voornamelijk financieel getinte, traditionele vorm van donorschap zou in de toekomst in een beperkt aantal gevallen de stap gemaakt moeten worden naar een nieuw, actiever soort van partnerschap.<sup>5</sup> Daarbinnen zouden de aanbieders van geld en middelen uit Nederland en de vragende partijen uit de ont-

wikkelingslanden samen moeten komen, de analyse van de problematiek delen, doelstellingen formuleren en zich samen – maar ieder op basis van de eigen, specifieke mogelijkheden en expertise – inzetten voor verwezenlijking van die doelstellingen. In de praktijk betekent dat voor ministerie en medefinancieringsorganisaties een heel andere rol dan die van geldschiet en afstandelijke controleur, zoals nu veelal het geval is. In deze 'nieuwe' vorm van partnerschap maakt de traditionele donor-ontvangerrelatie of opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie plaats voor een kader waarin ieder van de deelnemers (mede)verantwoordelijk is voor zowel de eigen inzet als voor die van de partner én, vooral, voor het behalen van de gezamenlijke doelstellingen.<sup>6</sup> Kortom, alle deelnemers – *profit* en *non-profit*, overheid en niet-gouvernementeel, ontvangend en gevend – spelen verschillende rollen, maar engageren zich aan de gezamenlijke doelstellingen en stellen zich navenant kwetsbaar op.

Deze vorm van partnerschap gaat ervan uit dat samenwerking geschoeid is op gelijkheid en vertrouwen in elkaars kunnen. Alle deelnemers hebben immers iets essentieels te bieden, dat van belang is voor het behalen van de doelstellingen. Dat lijkt overigens haaks te staan op de roep om meer concurrentie, die het Nederlandse debat over ontwikkelingssamenwerking de laatste tijd nogal kenmerkt. Als gezonde wedijver zou leiden tot een overlevingsslag waarin prijs, korte-termijnresultaat en institutionele belangen gaan vóór duurzame ontwikkeling, waarin actoren gestimuleerd worden tegenover in plaats van naast elkaar te gaan staan en kennis en middelen voor zich te houden in plaats van ze te delen, dan maakt concurrentie immers meer kapot dan dat zij oplevert en staat ze haaks op het streven naar slagvaardige partnerschappen.

Partnerschap als *vorm van gecoördineerde actie ter verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen* is niet de gemakkelijkste en zeker ook niet in alle gevallen de meest wenselijke vorm van samenwerking. Als de minister echter serieus werk wil maken van partnerschappen, dan doet zij er goed aan een klimaat te scheppen waarin donorgeld niet alles betaalt en bepaalt, maar waarin partners worden gestimuleerd gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren en daar de verantwoordelijkheid voor te delen. Samenwerking en combinatie van competenties dienen daarbij de leidende beginselen te zijn, niet blinde concurrentie of het traditionele donorgedrag dat voortvloeit uit de rollen van geldschiet en controleur. Dat vraagt om een cultuuromslag in het denken op het ministerie én in de rest van de sector ontwikkelings-samenwerking. ■

## Noten

- 1 *Aan Elkaar Verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Den Haag, 2003.
- 2 Agnes van Ardenne-van der Hoeven, 'Grensverlegging in Ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, mei 2004, blz. 231-236.
- 3 Uitzonderingen hierop zijn Paul van Seeters, die zich - nota bene in het eigen blad van het ministerie, *Internationale Samenwerking*, verbaast over de afwezigheid van een duidelijke omschrijving van het begrip partnerschap in de nieuwe beleidsnota *Aan Elkaar Verplicht* (zie Paul van Seeters, 'Tussen daadkracht en misverstand', in: *Internationale Samenwerking*, februari 2004, blz. 30). Ook Paul Hoebink wijdt in zijn bijdrage aan het meinummer van de *Internationale Spectator* een enkele opmerking aan het gebrek aan invulling van het begrip partnerschap (zie Paul Hoebink, 'Van klippen

en kapen: de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne', in: *Internationale Spectator*, mei 2004, blz. 238-244, in het bijzonder op blz. 243).

- 4 Zie Alan Fowler, *Partnerships: Negotiating Relationships. A Resource for Non-Governmental Relationships*, Oxford, INTRAC Occasional Papers Series, 32.
- 5 Vgl. Jennifer M. Brinkerhoff, *Partnership for International Development. Rethorics or Results?*, Londen: Lynne Rienner Publishers, 2002, blz. 15.
- 6 Zie ook Fowler, a.w. noot 4.

### Over de auteur

DR ALLERT VAN DEN HAM is als directeur Projecten en Programma's werkzaam bij het Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking (Hivos).

## REPLIEK

# Partnerschappen: werkende weg leren

AGNES VAN ARDENNE-VAN DER HOEVEN

PARTNERSCHAPPEN STAAN VOLOP IN DE BELANGSTELLING EN dat is verheugend. Allert van den Ham vraagt zich af wat ik wil met partnerschappen en wat het meer is dan 'oude wijn in nieuwe zakken'. Graag maak ik duidelijk wat we met partnerschappen willen bereiken en hoe we dat gaan doen.

De *World Summit on Sustainable Development* in Johannesburg heeft duidelijk gemaakt dat voor duurzame ontwikkeling het van het grootste belang is samenwerkingsverbanden aan te gaan. De overheid kan het niet alleen. En dat hoeft ook niet: burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en instellingen spelen een niet meer weg te denken rol in ontwikkelingssamenwerking. We willen deze spelers meer aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheden, kracht en motivatie door meer te denken en te handelen vanuit partnerschap. Dat is de rode draad in *Aan elkaar verplicht* (AEV). In een partnerschap brengen partijen, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, kennis, vaardigheden en middelen bijeen om een beter resultaat te bereiken. In een partnerschap bereiken ze gezamenlijk meer dan één van hen afzonder-

lijk zou hebben gekund. Het is deze meerwaarde die een partnerschap voor alle betrokkenen zinvol maakt.

De door mij geïnitieerde 'Call for Ideas' voor partnerschappen, waarbij medefinanciering door het bedrijfsleven een voorwaarde is, leidt naar het zich laat aanzien tot heel bruikbare initiatieven: bijvoorbeeld lokale gemeenschappen in staat te stellen in samenwerking met een nationale handelmaatschappij in Rwanda thee te produceren en te verkopen. Met de 'Call for Ideas' kan een investering van 13,5 miljoen euro uit het OS-budget leiden tot een extra investering van het bedrijfsleven van 54 miljoen euro.

Het moge duidelijk zijn: partnerschap is voor mij geen buzz-woord. In een partnerschap werken partners samen om een gemeenschappelijk doel te bereiken en worden – in tegenstelling tot een contract – de risico's, verantwoordelijkheden, middelen, competenties en opbrengsten gedeeld. Het gemeenschappelijk doel in een partnerschap sluit niet uit dat de motieven van de partners verschillen. Integendeel, veelal kan het elkaar versterken, mits partijen bereid zijn over eigen grenzen heen te kijken, samenwerking met

anderen van de grond te tillen en dwarsverbanden te leggen. Vanzelfsprekend moeten rollen en verantwoordelijkheden op het speelveld (in ontwikkelingslanden én in de eigen samenleving) goed worden gedefinieerd. Dat geldt ook de rol van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking, die kan variëren van initiërend, kaderstellend tot actief deelnemer bij uitvoering en financiering. Tegelijkertijd moeten we onderkennen dat de rol van de overheid in partnerschappen beperkt is.

'Partnerschappen' kent geen vast recept, maar is werkende weg leren. Zoals op het gebied van HIV/Aids-preventie, waar we met USAID, de Ghanese overheid en inmiddels al zo'n 30 Ghanese en internationale bedrijven samenwerken. Werknemers in vooral de mijnen en de havens krijgen voorlichting over HIV/Aids-preventie, ze worden vrijwillig en anoniem getest en behandeld. Het aantal behandelcentra is uitgebreid en de prijs van medicijnen is verlaagd. Bedrijven betalen mee en leiden eigen mensen op die voorlichting geven. Nederland is co-financier en werkt actief aan uitbreiding naar andere doelgroepen.

Van den Ham schetst een dilemma tussen enerzijds

de roep om concurrentie binnen ontwikkelingssamenwerking en anderzijds het belang van samenwerking op basis van gelijkheid en vertrouwen. Ik zie het dilemma niet. Er is niets mis met het stimuleren van enige mate van competitie in de wereld van ontwikkelingssamenwerking en tegelijkertijd zorgvuldig en zonder bevoordeling bewust partnerschappen aan te gaan. In partnerschappen staan we niet tegenover elkaar, maar trekken we samen op: van debat naar dialoog en samenwerking.

Partnerschap is geen oude wijn in nieuwe zakken. Het is een andere werkwijze, die vraagt om een cultuuromslag: meer openheid en vooral ook luisteren naar de ander. We moeten een andere taal leren spreken, letterlijk. Deze veranderingen kosten tijd, terwijl we tegelijkertijd snel resultaat willen zien. Duurzame ontwikkeling, ook van partnerschappen, vergt duurzame inzet en enig geduld. ■

Over de auteur

AGNES VAN ARDENNE-VAN DER HOEVEN is minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

## R E S P O N S

# Democratisering op lokaal niveau: een ander beeld

N.a.v. Jeroen de Zeeuw, 'Waarom democratiseringshulp vaak niet helpt', in: *Internationale Spectator*, januari 2004, blz. 34-38.

ARNE MUSCH & MARTIJN KLEM

IN DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* VAN JANUARI ANALYSEERT Jeroen de Zeeuw het voorlopig failliet van het 'maximale' wederopbouwmodel in post-conflictgebieden. Het resultaat van deze internationale democratiseringshulp blijft in de praktijk ver achter bij de verwachtingen. De Zeeuw geeft hiervoor een aantal oorzaken: donoren willen te veel in te korte tijd veranderen, terwijl ze niet de middelen inzetten die ze toezeggen; zij verwarren democratische structuur met democratische cultuur; ze kunnen de vertaalslag naar de lokale opvattingen over

democratie niet maken; ze investeren nauwelijks in betrokkenheid van de bevolking; ze vertrouwen te veel op NGO's; en ze verstrikken zichzelf door halsstarrig vast te houden aan de mythe a-politiek bezig te zijn.

De Zeeuw slaat vaak en hard raak. Wat in zijn analyse echter ontbreekt is de lokale dimensie,<sup>1</sup> terwijl het gemeentelijke en provinciale niveau een afwijkend en hoopvoller beeld kan tonen, dat De Zeeuws conclusies significant nuanceert. Deze bijdrage probeert dit hiaat in De Zeeuws overigens grondige betoog op te vullen.

Centraal staat het verschil in dynamiek tussen democratiseringsprocessen op lokaal niveau en het maximale wederopbouwmodel op nationaal niveau. Doel van het verhaal is aandacht vestigen op de vele lokale democratiseringsinitiatieven. Te vaak worden zij door onderzoekers, beleidsmakers en donoren over het hoofd gezien, waardoor een onjuist beeld ontstaat van de democratische werkelijkheid. De suggestie die in het verlengde van deze respons ligt, is de noodzaak van internationale aandacht op lokaal niveau, als belangrijke aanvulling op de veelal nationaal gerichte inspanningen van internationale donoren. Met nadruk zij daarbij vermeld dat het om een aanvulling gaat, niet om een alternatief voor nationale democratiseringsprocessen.

Het 'maximale' wederopbouwmodel dat De Zeeuw ontleedt, heeft vooral tot doel toekomstig geweld te voorkomen. Daar komt echter een Fareed Zakaria-achtig spanningsveld bij kijken, want democratisering slechts gericht op vrije en eerlijke verkiezingen kan een katalysator voor nieuw geweld zijn. Maar ook wanneer men hier op nationaal niveau slechts beperkt in slaagt, kunnen lokale initiatieven tot democratisering hernieuwd geweld vermijden. De verklaring voor dit verschil in resultaat valt in dit betoog in twee gedeelten uiteen: het *ontstaan* van democratie op lokaal niveau en de *praktijk* van lokale democratie.

### Lokale verkiezingen

Vrijwel zonder uitzondering ontvangen lokale verkiezingen minder aandacht en minder donormiddelen dan nationale verkiezingen. Deze onderwaardering staat in schril contrast met het belang en het vertrouwen dat de bevolking aan lokale overheden toekent. In een post-conflictgebied als Bosnië wijzen onderzoeken naar de publieke opinie uit, dat burgers hun gemeenten consequent als de *betrouwbaarste overheidslaag* beschouwen, en de *betrouwbaarste overheidsinstelling na de politie*.<sup>2</sup> Met relatief weinig internationale steun en aandacht zien lokale overheden kans zich te ontpoppen tot instellingen die de goedkeuring van de meerderheid van de bevolking kunnen wegdragen. De gekozen raden van de stadsdistricten in Irak vormen hiervan een recent voorbeeld.<sup>3</sup> Deze raden zijn vaak ontstaan uit de voormalige oppositie, vervolgens op improvisatorische wijze geformaliseerd door de *Coalition Provisional Authority* (CPA) en ten slotte op democratische wijze gekozen.

Opvallend was de afwezigheid van een centraal opgelegd proces en een centraal vastgestelde verkiezingsdatum. Nationale organen negeerden de lokale ontwikkelingen echter niet. De centrale CPA steunde de raden door hun legitimiteit en wettelijke functies te verlenen en door kandidaten voor de raden te *screenen*

op hun banden met het oude regime of terroristische organisaties.

Doordat proces en tijdpad lokaal ontstonden, konden de lokale verkiezingen in Irak beter dan het nationale democratiseringsproces aansluiten bij lokale machtsvraagstukken en de Irakese opvattingen over democratie. Weliswaar leverde dit niet altijd effectieve lokale overheden op die voldoen aan al onze liberaal-democratische standaarden, maar op lokaal niveau zijn geen NGO's of donorprogramma's met grotere invloed en meer kennis van zaken te noemen. Op diverse plaatsen in Irak verschijnen na een jaar wederopbouw de contouren van een benadering die meer effect sorteert dan het wederopbouwmodel dat de internationale gemeenschap op nationaal niveau toepast.

### Lokale democratie in de praktijk

Politieke leiders die met eerlijke, lokale verkiezingen aan de macht zijn gekomen, garanderen echter nog geen democratische cultuur, waar minderheden worden gerespecteerd en patronage uit den boze is. De belangrijke vraag dringt zich op of lokale overheden in een land dat na een conflict nog is verscheurd, een bestuur kunnen creëren dat het lokale algemeen belang dient. Alleen op die manier is in de lokale gemeenschappen immers een tirannie van de meerderheid te voorkomen en alleen dan kan zich een democratie institutionaliseren op een wijze die De Zeeuw voorstaat. Nu is 'algemeen belang' moeilijk te definiëren en nog moeilijker te meten. Voor deze respons lijkt 'lokale consensus' dan ook een handzamer begrip.

Over het algemeen halen lokale gemeenschappen slechts het nieuws als ze een gewelddadige gespletenheid vertonen of wreed zijn onderworpen aan milities van elders. Dit kan terecht zijn, wanneer zij de lens zijn waaraan het gehele land zich spiegelt. Onterecht is echter vaak het beeld dat zij oproepen: dat van een schrijnend gebrek aan democratie in het gehele land. Tegenover de lokale brandhaarden die het nieuws halen, staat in post-conflictgebieden vaak een meerderheid van lokale overheden die er wél in geslaagd is democratische elementen te laten beklijven. Twee hoofdredenen verklaren dit mogelijk verschil tussen de afwezigheid van significante vooruitgang in het nationale democratiseringsproces en een veelbelovend begin van democratie in een aantal gemeenten en regio's: de hogere mate van *homogeniteit* op lokaal niveau en de kleinere *schaal* van gemeentelijke en regionale democratie.

### Homogeniteit

In de meeste lokale gemeenschappen is de etnische of religieuze bevolkingssamenstelling homogener dan die

van het land als geheel. Deze relatieve homogeniteit nu vermindert de obstakels in de vestiging van lokale democratie en verlaagt de kans op tirannie door een lokale meerderheid, die het gevolg kan zijn van deze democratisering. Wederom illustreren de nieuwe districten in Irak deze conclusie. Men heeft er op nationaal niveau grote moeite mee een politiek systeem te ontwerpen dat resulteert in een zekere mate van machtsdeling. Het is veelzeggend dat het opzetten van nieuwe lokale politieke systemen vooral in Koerdistan en het zuiden van Irak veel sneller is gegaan.

Dat deze initiatieven succes sorteren blijkt uit het handelen van bijvoorbeeld de stamhoofden en gouverneur in As Samawah. Met succes hebben zij onlangs aan – geïmporteerde – Sadr-aanhangers te verstaan gegeven dat hun demonstraties vreedzaam dienen te zijn, willen ze vermijden dat stammen en lokale overheden tegengeweld inzetten. In het nabije Nasiriah werd al eerder de daad bij het woord gevoegd, toen een – eveneens geïmporteerde – Sadr-militie simpelweg de stad uit werd gezet. De nieuwe politieke systemen in As Samawah en Nasiriah bleken in staat een consensus over deëscalerende maatregelen te genereren die op landelijk niveau niet bestaat. Overigens steunde deze consensus op 'straat en soukh', juist waar in het westerse beeld niet-democratische krachten hun steun vinden.

### Schaal

De observatie dat lokale gemeenschappen ook daar waar het maximale wederopbouwmodel (nog) weinig effect sorteert een vruchtbare voedingsbodem voor democratie kunnen zijn, blijft niet beperkt tot etnisch homogene gemeenten. Door schaalvoordelen vinden democratisering en consensusvorming ook in etnisch of religieus heterogene gemeenten plaats. De geringere schaal kan de politieke dilemma's in de periode na een conflict verzachten. In gemeenten staat de overheid relatief dicht bij de burgers, die hen afrekenen op hun daden, terwijl het aantal hoofdrolspelers beperkter in aantal is dan in de nationale politiek. Bijkomend kenmerk van lokale politiek is dat de competenties en verdelingsvraagstukken, en daardoor de belangentegengstellingen, veelal minder groot zijn dan op nationaal niveau. Deze – in letterlijke zin – 'kleinere' schaal van lokale politiek kan een gunstige uitwerking hebben op democratisering.

Er zijn vele voorbeelden aan te dragen van gemeenten waar voorheen strijdende partijen erin geslaagd zijn samen te werken, zelfs wanneer deze partijen op nationaal niveau nog tegenover elkaar staan. Te vaak gaat dit aan de centrale overheid en de internationale donorgemeenschap voorbij. Een binnenkort te publiceren OVSE-rapport over inter-gemeentelijke samenwer-

king in Macedonië spreekt boekdelen. Waar ministeries en talrijke donoren vanuit de hoofdstad Skopje grote problemen zagen in het tot stand brengen van samenwerking tussen etnisch of politiek verschillende buurgemeenten, bleken de ervaringen en verwachtingen op gemeentelijk niveau veel positiever en realistischer. Burgemeesters en gemeenteraden ontkenden de etnische of (partij)politieke verschillen geenszins. Maar anders dan de hoofdstedelijke perceptie deed geloven, vormden deze verschillen voor hen geen onoverbrugbaar probleem en werken zij met succes samen.<sup>4</sup>

### Conclusie

Kan lokaal bestuur democratiseren waar dit op nationaal niveau (nog) onmogelijk is? Het voorspelbare antwoord is: ja, maar niet zonder meer. De barrières die nationale democratisering in de weg staan, zijn lokale overheden niet onbekend. Door hun relatieve homogeniteit en hun geringere schaal blijken gemeenten echter in staat een aantal van deze obstakels gemakkelijker te omzeilen. Daarmee zijn de ontwikkelingen in sommige gemeenschappen nog niet de *panacee* voor de problemen die De Zeeuw in democratiseringstrajecten identificeert. Wél laten zij zien dat het brandpunt van wederopbouw en democratie niet tot de centrale overheid beperkt moet blijven. Buiten de hoofdsteden zijn intrigerende processen en succesvolle activiteiten gaande, die meer aandacht verdienen van nationale overheid en internationale gemeenschap. ■

### Noten

- 1 Anders dan in het taalgebruik van Ontwikkelingssamenwerking verwijst het begrip 'lokaal' in deze bijdrage niet naar het ontwikkelingsland, maar naar het niveau van de overheidslaag. 'Lokale verkiezingen' duiden dan ook op verkiezingen van gemeenten of regio's en niet op nationale verkiezingen in het land waar de internationale gemeenschap werkzaam is.
- 2 Zie hiertoe bijvoorbeeld: USAID/SIDA, *Local Governance Assistance IQC. Statement of Work Governance Accountability Project in Bosnia-Herzegovina* (te verschijnen, 2004).
- 3 De Iraakse voorbeelden zijn gebaseerd op eigen waarnemingen van VNG International-experts die sinds oktober 2003 werken aan de opbouw van een goed functionerende lokale bestuurslaag.
- 4 *Report on the Feasibility of Inter Municipal Cooperation in Macedonian Municipalities* (Draft report for OSCE Mission to Skopje by James G. Budds).

Over de auteurs

ARNE MUSCH en MARTIJN KLEM zijn projectleider Irak resp. projectleider Balkan van VNG International, de internationale organisatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

# Keihard oordeel over hedendaags Amerikaans beleid

DOEKO BOSSCHER

EÉN DING KUN JE VAN DIT BUITENGEWOON pessimistische boek van Van Wolferen in ieder geval niet zeggen, namelijk dat het geen duidelijke visie etaleert. Het rood van de omslag (te zien is een verkreukeld en gescheurd Handvest van de Verenigde Naties tegen een rode achtergrond) lijkt het rood van de woede van de auteur. De toon is koortsachtig, extreem negatieve kwalificaties van het huidige Amerikaanse beleid worden kwistig rondgestrooid; het beeld dat Van Wolferen schetst van de situatie in de wereld is haast apocalyptisch. Wie de titel van het boek leest, ziet de bui al hangen; op alle volgende pagina's blijft het pijpenstelen regenen. Zo hard als de wereld Amerika nodig heeft om orde te scheppen, zo verschrikkelijk laten de schurken die thans in Washington de macht hebben, het volgens Van Wolferen afweten. Zijn antipathie tegen Bush en de zijnen grenst aan haat.

Waar komt de boodschap van *De ondergang van een wereldorde* op neer? De invasie in Irak, die voorgesteld wordt als 'een oorlog tegen het kwaad', is bedoeld om de aandacht af te leiden van de 'geheime doelstellingen' van een duister gezelschap van neo-conservatieven en meelopers. Eén voor één laat Van Wolferen de hoofdschuldigen (Cheney, Perle, Rice, Wolfowitz en vele anderen) de revue passeren, met het uit hun biografie gepeurde bewijs

dat zij niet deugen. Hun verborgen agenda en het feit dat zij plotseling als door een wonder alle ruimte hebben gekregen voor hun machinaties, zijn symptomen van 'de escalatie van een binnenlandse strijd', die deels een reactie is op 'wat men zag als de ineenstorting van de Amerikaanse normen en waarden'.

De klik van Bush gebruikt '11 september' als dekmantel voor haar operaties. De president zelf is dan wel een stuk onbenul, die 'zijn hersenen heeft uitgeleend aan de neo-conservatieven', maar al met al is hij ook een essentieel deel van de samenzwering. Na de val van het communisme is Amerika's macht sterk gegroeid. De hoop van velen dat deze super-supermogendheid zich zou gaan inzetten voor een betere wereld, is de grond ingeboord. De unieke kracht van de Verenigde Staten wordt voor totaal verkeerde karretjes gespannen. Het zogenaamd 'goedwillende' Amerika heeft zich inmiddels laten kennen als eigengereid en destructief. De globalisering, die vanuit Washington is ingezet, brengt overal ter wereld ontwrichting en verpaupering teweeg. Van Wolferen zelf zijn de ogen al vóór 11 september 2001 opengegaan, zegt hij. In de jaren '90 reeds zag hij een 'gebrek aan ernst' tot ontwikkeling komen, een proces

**Karel van Wolferen: De ondergang van een wereldorde.**

Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact, 2003; 336 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-254-1880-5

dat helaas door de aanslagen van Bin Laden niet is gekeerd. De Democratische Partij geeft geen tegendruk meer, de Republikeinen houden iedereen in angst gevangen, de plutocratie overheerst.

Tot zover een korte impressie van het tableau. Geen binnenlandse crisis of schandaal dat zich in de periode vanaf 2000 in de Verenigde Staten heeft voorgedaan, of Van Wolferen grijpt het aan om zijn gelijk te onderstrepen. Enron? Gewoon een feestmaal van een paar vriendjes van Bush, wiens bestuur naast al die andere slechte dingen ook het bevorderen van fraude ten doel heeft gehad. Voor de tegenwerping dat zich buiten Amerika ook 'Enrons' hebben voorgedaan en dat tot het moment waarop de markt kenterde, de halve wereld in een staat van naïeve euforie verkeerde, tot in Zaandam toe, is in dit boek geen plaats. De lange arm van de 'neocons' reikt heel, heel ver.

Door zijn overdrijving en de amechtigheid waarmee dit boek zijn punt wil maken, dreigt *De ondergang van een wereldorde* ook een beetje de ondergang van een grote reputatie te worden. Het leest als de anti- of anders-globalistische manifesten

waarvan er al zoveel zijn, met dien verstande dat een aantal van die pamfletten beheerder zijn getoonzet. Hoewel de strekking van Van Wolferens betoog koren op de molen zou kunnen zijn van de velen die negatief oordelen over het Amerikaanse optreden in Irak, zijn de eerste recensies niet positief. Gezien de grote naam die de auteur heeft opgebouwd als kenner van Azië en Japan, de Amerikaans-Japanse betrekkingen in het bijzonder, lijkt deze afkeurende reactie op een pijnlijk demasqué. Hoe heeft iemand met zoveel inzicht op een bepaald terrein, zich op een belovend gebied zo kunnen laten gaan?

Met deze vraag lijkt meteen ook de betekenis van het boek, naast de tekortkomingen, gegeven. Wie een soort samenzwering van leidende kringen binnen de Republikeinse Partij, met een wereldordening naar primitief-kapitalistische snit als doel, tot de mogelijkheden vindt behoren, zou hier een voorbeeld kunnen vinden van de manier waarop zo'n samenzwering zou kunnen functioneren. Dat het geen erg realistisch concept is, maakt de schriftelijke neerslag van Van Wolferens woedeaanval nog niet nutteloos. Een boek als dit levert hoe dan ook stof tot nadenken en helpt de lezer zich nog meer te wapenen tegen ongewenste ontwikkelingen. Des te meer is te betreuren dat het zich niet beperkt tot bijvoorbeeld het buitenlands beleid, maar ook het onderwijs, het functioneren van de

krijgsmacht en nog heel veel meer onder de loep neemt. Door alles wat er in het Amerika van vandaag gebeurt als bederf te beschouwen en elke vorm van bederf te willen attaqueren, begraaft de schrijver het relatieve nut van zijn relaas onder een veel te grote hoop beschouwingen. Verder maakt hij het lastig zijn talloze betuigingen van liefde voor Amerika naar waarde te schatten. Als dit land zich zo gretig aan Bush heeft overgegeven, hoe kun je er dan nog zo van houden?

Het bewijs dat Van Wolferen in zijn haast en ijver ons te waarschuwen spoken ziet, is overigens niet te leveren – althans voorlopig niet. Het tegenbewijs, dat Bush en de zijnen, zwaar leunend op het geheimzinnige *Project for a New American Century* (een in dit boek vele malen aangehaald sinister plan), inderdaad druk doende zijn 'iedere potentiële uitdager van de strategische macht van Amerika uit te roeien' evenmin. Maar als Bush al zulke vérgaande intenties zou hebben, gebiedt de nuchterheid ons te constateren dat hij niet zo gemakkelijk zal kunnen slagen als de auteur het voorstelt.

Bush' unilateralisme (opereren los van bijvoorbeeld de Verenigde Naties) liep al vast toen Van Wolferen nog bezig was met het schrijven van zijn boek en de (morele, politieke en andere) beperkingen van de preventieve oorlog duidelijk waren gebleken. Elke poging de actualiteit leerzaam te beschrijven loopt het risico bij publikatie al enigszins ach-

terhaald te zijn, maar deze had vanwege de polemische intenties van de auteur van begin af aan geen grote kans van slagen.

Het is waar dat het Amerikaanse optreden in Irak de onhoudbaarheid van de wereldorde, waarin velen na 1989 zijn gaan geloven, aan het licht brengt. Dat geeft aanleiding tot zorg, zo men wil angst. Als democratie niet op te leggen valt aan een cultureel sterk van het Westen verschillende regio als het Midden-Oosten, wat moet ons deel van de wereld dan beginnen om zijn liberale manier van leven en denken te beschermen? Van Wolferen komt door zijn extreme belangstelling voor het complot nauwelijks toe aan het ontleden van de gevolgen, laat staan dat hij een reëel perspectief schetst voor de toekomst. Met zijn slordig opgeschreven en met historische onzorgvuldigheden doorspekte tirades lijkt hij het slachtoffer van fatalisme en paniek.

Het geïnteresseerde lezerspubliek zou meer hebben gehad aan een studie die in alle nuchterheid de toestand van vandaag, die steeds meer trekken krijgt van de situatie in de periode 1938-1940, analyseert. De Amerikaanse rol in de zich openbarende crisis is alleszins de aandacht van een scherpzinnig en erudiet man als Van Wolferen waard. Hopelijk zet hij zijn energie de volgende keer efficiënter in.

DR D.F.J. BOSSCHER is hoogleraar contemporaine geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

## CURSUS INTERNATIONALE POLITIEK

Instituut Clingendael verzorgt voor de partners van werknemers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Defensie, en andere belangstellenden een cursus Internationale Politiek.

De cursus zal plaatsvinden op de **dinsdagmiddagen van 14 september t/m 23 november 2004.**

Tot de te behandelen onderwerpen behoren:

- \* Nederlands buitenlands beleid
- \* Ontwikkelingssamenwerking
- \* De Europese Unie
- \* De Verenigde Naties
- \* De politieke situatie in de belangrijkste landen en regio's

De kosten bedragen: **€400,-**

Inschrijving: via Instituut Clingendael, afdeling Opleidingen, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, tel. 070-3746648; email: risri@clingendael.nl of czammito@clingendael.nl

# Misthoorn bij guur weer

RIK COOLSAET

A. van Staden e.a.: De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie. Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2004; (Clingendael Notitie 22); 104 blz.; 12,50 euro; ISBN: 90-5031-090-7

Clingendael als misthoorn bij guur weer. Dat beeld kwam bij mij op bij het lezen van de jongste Clingendael-notitie over het Nederlands buitenlands beleid. De auteurs ondernemen hierin een poging nieuwe krachtlijnen te trekken voor het buitenlands beleid van Nederland in een internationale omgeving die door Clingendael-directeur A. van Staden omschreven wordt als verwarrend en onzeker. Het is een ongenadig heldere ontleding geworden van wat in het buitenland dikwijls gezien wordt als een 'mistig' Nederlands buitenlands beleid.

Nederland heeft wat met de zee. Dat blijkt eens te meer uit de talloze metaforen die de auteurs hanteren om Nederlands moeilijke relatie met de huidige wereld te (her)definiëren. De metafoor die zij daarbij het meest hanteren, is die van Nederland dat als een Vliegende Hollander laveert tussen zijn drie traditionele thuishavens – Amerika, Europa en de Verenigde Naties – en daarbij zelf geen al te uitdrukkelijke posities inneemt, zoals P. van Ham dat omschrijft. Ook al verwerpt Van Staden de conclusie, toch kon ik af en toe de indruk niet onderdrukken dat juist door al dat laveren Nederland het noorden kwijt lijkt te zijn geraakt.

J. Rood herinnert er echter terecht aan dat de Nederlandse herijkingsoefening van 1995 aanvallend wel een duidelijk kompas bezat: een sterke continentale heroriëntatie als nieuwe vaarroute, inclusief een verankering aan het Duits-Franse leiderschap, met als communicerend vat een minder uitgesproken pro-

Amerikaanse oriëntatie. Maar zo is het niet gelopen. Nederland, zo geeft Rood aan, is gaan laveren tussen het communautaire gedachtegoed en de immer aanwezige verleiding van deelname – als zelfverklaarde kleinste van de grote Europese mogendheden – aan het intergouvernementele spel van wisselende coalities.

Amerika is zichzelf gaan verwijderen van het Europese continent, zo merken de auteurs op, zodat Nederland wel een hele grote spaagaat moest aannemen om beide continenten te blijven verbinden – een spreidstand die door nogal wat continentale Europeanen aangezien werd (en wordt) als onversneden pro-americanisme. De auteurs betreuren oprecht die eigenmachtige Amerikaanse koers en beseffen ook wel dat Nederland daar weinig tegen vermag.

Maar de Clingendael-auteurs trekken één redenering toch niet helemaal door die enkelen onder hen nochtans zelf aanbrengen. Er wordt in de bundel herhaaldelijk gewag gemaakt van de 'bismarckiaanse' internationale omgeving die er zit aan te komen. Hun verwijzing naar het geïnstitutionaliseerde wantrouwen van het negentiende-eeuwse multipolaire machtsevenwicht lijkt mij méér dan ter zake dienende om de huidige en komende machtsrelaties te omschrijven – maar met dien verstande, dat het Witte Huis van G.W. Bush zichzelf eerder ziet als Wilhelm II, die precies tegen Otto von Bismarck in de toenmalige internationale *status-quo* had ingeruild voor een politiek die de inter-

nationale relaties wilde destabiliseren om zo Duitslands macht in de wereld te vergroten en te laten voelen. P. van Ham komt hier nog het dichtst bij wanneer hij gewaagt, mijns inziens terecht, van Amerika als een anti-status-quo mogendheid.

Over hoe het nu verder moet met Nederland, heerst geen eensgezindheid onder de auteurs. Bart Tromp bepleit een voorzichtigte koers richting een nieuwe zelfstandigheidspolitiek, uiteraard niet gericht op het vooroorlogse isolacionisme, maar resoluut op het internationalisme, ook als de overige partners Nederland hierin niet meteen volgen. Het woord 'afzijdig' wordt door Rood dan weer overboord gegooid met zijn pleidooi voor een actieve opstelling van Nederland inzake Europa, met de verdieping van het communautaire model als leidraad. Van Ham zweert bij een profilering van Nederland als Euro-Atlantische bruggenbouwer en belangenmakelaar. Maar daarop reageert Van Staden met een verwijzing naar een sceptisch commentaar van S. Rozemond uit 1988 dat de grote hoofdsteden de Nederlandse loopplank of biechtstoel heus niet nodig hebben.

Van Staden geeft die rol van bruggenbouwer vooralsnog het voordeel van de twijfel, maar lijkt daarbij uit te gaan van een variante op het 'Plan B' van Van Ham: transatlantisch als het kan, Europees als het moet, naar de woorden van Van Ham. Deze heeft het daarbij over de 'deconfiture' van het communautaire Europa en poneert dat voor Nederland onverkort de Atlantische pri-

maat blijft primeren, zij het wel met een 'Europese clausule'. Van Staden echter getuigt van minder europsisme. Hij onderschrijft Roods visie op het communautaire Europa als een rem op de machtsuitoefening van de groten op de kleinen en ziet onder ogen dat Nederland bij een

mogelijk aanhoudende Amerikaanse eigenmachtigheid dan toch maar zijn kaarten moet zetten op het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

De Clingendael-notitie is een excellente proeve van wat een *think tank* behoort te doen: een baken te

zijn in duistere tijden, zodat de stuurman weet waarheen hij desgewenst de steven kan wenden.

DR RIK COOLSAET doceert internationale politiek aan de Universiteit Gent.

## Politieke islam buitengaats

MAURITS BERGER

*Olivier Roy: De globalisering van de islam. Amsterdam: Van Gennep, 2003; 215 blz.; € 22,50 ISBN 90-5515-373-7 (vertaling van *L'islam mondialisé*, Parijs: Éditions du Seuil, 2002); en*

*Olivier Roy: The Failure of Political Islam. Londen: I.B. Tauris, 1994 (vertaling van *L'Échec d'Islam Politique*, Parijs: Éditions du Seuil, 1992)*

Olivier Roy is inmiddels geen onbekende meer in Nederland. De Franse expert op het gebied van de politieke islam was in academische kringen al vermaard, maar is nu ook een veel gevraagd spreker op internationale bijeenkomsten van politici, diplomaten en beleidsmedewerkers. Ook de media hebben hem ontdekt. Geen wonder: zijn *The Failure of Political Islam* (1994) was een toonaangevende analyse van de politieke islam 'daar', in het Midden-Oosten, maar zijn nieuwe *De globalisering van de islam* (2003) beschrijft op even inzichtelijke wijze de ontwikkelingen van de politieke islam 'hier', in Europa.

Hoewel Roy zijn huidige roem ontleent aan zijn laatste boek, loont het zeer de moeite beide boeken naast elkaar te lezen. Zij vormen namelijk een heldere illustratie van hoe in verschillende regio's (Midden-Oosten en Europa), elk met uiteenlopende sociale, economische en politieke kaders, de islam als motor fungeert voor politiek activisme. Het islamitisch jargon dat door de activisten wordt gebezigd, leidt er bij velen (niet in de laatste plaats de

moslimactivisten zelf) toe te spreken van 'de' politieke islam die zich op wereldschaal manifesteert. Het is een van de verdiensten van Roy dat hij beschrijft hoe de politieke islam al vrij snel uiteen is gevallen in verschillende stromingen met verschillende doelen. Dat is op zichzelf al de 'mislukking' van de politiek-islamitische droom. Hier is zonder meer een parallel te trekken met het communisme, dat ook lange tijd werd beschouwd als een monolithisch blok, maar al in een vroeg stadium verdeeld raakte in een verscheidenheid aan bewegingen die opereerden in een nationale context en weinig internationale aspiraties koesterden.

Eerst een paar begripsbepalingen. De islam is een religie waar men een conservatieve ('fundamentalistische') of liberale gelovige in kan zijn. Dit geloof is in beginsel persoonlijk: het betreft de exclusieve relatie tussen God en de gelovige. In politiek opzicht zou men kunnen spreken van een islamisering van binnenuit: als iedere individuele gelovige een 'goede' moslim is, zal de samenleving vanzelf verbeteren

overeenkomstig de bedoelingen van God. Met de groeiende onvrede over het wanbeleid en het morele verval van de jonge moslimstaten (de meeste hadden pas na de Tweede Wereldoorlog hun onafhankelijkheid verkregen), groeide vanaf de jaren zestig ook het ongeduld: steeds meer activisten wilden niet meer wachten op de islamisering van binnen-uit, maar eisten een islamisering van boven-af. Niet de gelovigen vormden samen de islamitische staat, maar de islamitische staat diende opgelegd te worden teneinde zijn bewoners weer gelovig te maken.

De kritiek van deze radicale zienswijze richtte zich overigens uitsluitend op moslimlanden. De morele, politieke en vooral sociaal-economische teloorgang van deze samenlevingen vertaalde zich in de ogen van de radicale moslimactivisten als een vorm van de-islamisering, van geloofsafval, en het herstel diende snel en met harde hand doorgevoerd te worden. De gevolgen waren ingrijpend: men verliet de moskee en betrad voor het eerst sinds lange tijd de politieke arena. De islam was

politiek geworden, met als doel de vestiging van een islamitische staat.

De grote kampioen van de politieke islam is Khomeini. De Iraanse revolutie van 1979 kan men een klassieke revolutie noemen, die in de voetsporen trad van zijn illustere voorgangers in Frankrijk en Rusland: een massale volksofstand die de eenzame machthebber uit zijn paleis jaagt, de euforie die wordt gevolgd door volksgerichten, de revolutie die haar eigen kinderen opeet en vervolgens pragmatici voortbrengt die de scherpe kantjes van de revolutionaire idealen afslijpen. En net als de andere twee revoluties waren de aanleidingen van de Iraanse revolutie geen uniek verschijnsel. In de meeste omliggende landen was sprake van politieke repressie, een verwesterde bovenklasse en traditionele onderklasse, werkloosheid en sociaal-economische misstanden. De jaren kort na 1979 waren daarom heel spannend: zou de revolutie overslaan?

Dat dat niet is gebeurd, was tekenend voor de politieke islam op dat moment. Van een internationale beweging was deze nationalistisch geworden. De Moslimbroeders, die zich vanuit Egypte in de jaren vijftig over het Midden-Oosten verspreidden, hadden in hun nieuwe thuislanden Jordanië, Syrië, Palestina en Soedan met totaal verschillende omgevingen te maken. In Soedan hebben zij bijgedragen aan de vestiging van een islamitisch regime, in Jordanië hebben zij een intensieve en vaak vruchtbare samenwerking met de overheid opgebouwd, terwijl zij in Syrië met militair geweld zijn weggevaagd. In Palestina zijn zij in 1987 bekend geworden vanwege hun verzetstak Hamas. Zelfs de militante bewegingen als Hamas en Hizbollah zijn nationalistisch: zij strijden voor de bevrijding van hun land en voeren nauwelijks tot geen acties buiten de nationale grenzen. De retoriek van veel van deze bewegingen is weliswaar anti-westers, maar hun concrete doelen zijn dat niet.

Voor zover sprake is van westerse doelwitten van islamitisch terrorisme, gaat het nu ook om heel andere moslimorganisaties. Hier bewijst zich de verdienste van de twee boeken van Olivier Roy. In *The Failure of Political Islam* sluit hij af met de analyse van de nationale politieke bewegingen, die hun grote revolutionaire plannen opgeven en uiteenvallen in allerlei facties, waarvan enkele terugkeren naar de persoonlijke fundamentalistische islam, maar enkele ook radicaliseren. In *Globalisering* werkt Roy deze analyse verder uit en beschrijft hij de mechanismen van deze fundamentalistische en militante radicalisering.

Wie zijn deze militante moslim-radicalen (die men zonder meer terroristen kan noemen vanwege hun nadrukkelijke en willekeurige keuze van burgerdoelen)? Zij lijken niet zozeer gedreven te worden door materiële motieven (de these van de armoede is inmiddels achterhaald), maar vooral door ideologische, waarbij een psychologische factor een belangrijke rol lijkt te spelen: de onthechting. De plegers van (zelfmoord)aanslagen in Arabische landen zijn veelal veteranen uit Afghanistan. Voor de plegers van aanslagen in westerse landen gebruikt Roy de term 'new born Muslim': jonge, goed opgeleide, niet-conservatieve moslims die na hun komst in het westen vanwege studie of werk opeens de islam 'hervinden' en met dat hervonden geloof ook politiek snel radicaliseren. Het is juist hun confrontatie met het westen die hen heeft geradicaliseerd, luidt Roy's wrange boodschap.

De profielen van daders van aanslagen van de afgelopen jaren wijzen uit dat het nogal willekeurig is wie bevattelijk is voor deze radicalisering. Alle migranten in Europa (niet alleen de moslims) lijden immers aan enige vorm van onthechting. Hoe zij daarmee omgaan, en welke rol de islam daarin speelt, is een complex van factoren dat tot zeer uiteenlopende uitkomsten leidt.

Hier geldt de parallel met de politieke islam: de voedingsbodem en het islamitisch jargon zijn vaak hetzelfde, maar de ontwikkelingen en uitkomsten kunnen geweldig uiteenlopen. Roy hoedt zich daarom ook voor ondubbelzinnige beschrijvingen, maar presenteert op overtuigende wijze het palet aan ontwikkelingen.

De belangrijkste conclusie van Roy is wel dat modernisering en verwestering van moslims, zowel in Europa als in het Midden-Oosten, niet noodzakelijkerwijs leiden tot uitkomsten die het westen verwacht. Integendeel. De verwesterde aanslagplegers in New York en Madrid zijn daar het meest crue voorbeeld van. Maar ook bij gelovige moslims die absoluut niet radicaal of anti-westers zijn, leidt verwestering niet zonder meer tot liberalisering van hun religie: het leidt tot overneming van het westerse discours en westerse waarden, maar niet tot verandering van de religieuze dogma's, meent Roy. De islam in Europa neemt dus wel degelijk eigen, moderne vormen aan, maar die staan vaak ten dienste aan een hervonden geloof.

DR MAURITS BERGER is als senior beleidsmedewerker Islam en Midden-Oosten verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

# Staat en buitenlandse politiek centraal in internationale betrekkingen

EDWIN VAN DE HAAR

Christopher Hill: *The Changing Politics of Foreign Policy*.

Palgrave Macmillan, 2003; 376 blz.; £19,50 (paperback); ISBN: 0-333-75423-9

Hoewel regelmatig als achterhaald afgeschreven door schrijvers over internationale betrekkingen, blijven staten veruit de belangrijkste spelers in de wereldpolitiek. De analyse van buitenlandse politiek of buitenlands beleid (de termen worden in deze bespreking door elkaar gebruikt), is mede daarom ten onrechte een ondergeschoven kindje binnen de leer der internationale betrekkingen. Dat stelt Christopher Hill, sedert begin jaren tachtig Montague Burton-hoogleraar in Internationale Betrekkingen aan de London School of Economics and Political Science (LSE). Dit najaar vervult hij de LSE voor het directeurschap van het Centre of International Studies aan de Universiteit van Cambridge.

In *The Changing Politics of Foreign Policy* behandelt Hill de invloed van buitenlandse politiek op de internationale betrekkingen en houdt hij tegelijkertijd een pleidooi voor een prominenter plaats van de studie van buitenlands beleid binnen de leer der internationale betrekkingen. Buitenlandse politiek wordt steeds belangrijker in het leven van mensen, zo stelt hij. De aandacht voor het verschijnsel mondialisering heeft volgens Hill ten onrechte een sluier gelegd over de oorsprong van de jaarlijkse belangrijke besluiten: de buitenlandse politiek van staten. Om ons begrip van de wereld te vergroten is de analyse van buitenlands beleid (*foreign policy analysis*) derhalve onontbeerlijk. Overigens gaat het hierbij volgens

Hill om een breder vakgebied dan (deel)studies van 'hetgeen diplomaten doen'. Buitenlandse politiek wordt immers gemaakt in een complex krachtenveld van het zich langzaam ontwikkelende internationale systeem, waarbinnen individuele spelers beweeglijk en vaak onvoorspelbaar acteren. Voortdurende verandering is volgens Hill daarom een wezenlijk kenmerk van de internationale politiek.

Het boek telt elf hoofdstukken en is in drie delen verdeeld. Het eerste deel gaat over buitenlandse politieke actoren, het tweede over de internationale structuur en het derde over de binnenlandse krachten die van invloed zijn op buitenlands beleid. Het is breed van opzet; theoretische beschouwingen en praktijkstudie lopen door elkaar. In het kader van deze bespreking wordt niet op de theoretische kanten ingegaan. Academics kunnen evenwel hun hart ophalen. Hill laat zowel theorieën van internationale betrekkingen als een groot aantal bestuurskundige benaderingen de revue passeren.

Hill stelt wel vast dat de traditionele soevereiniteit van staten onder druk is komen te staan. Het getuigt derhalve van het bezigen van een anachronisme om buitenlandse politiek louter te zien als een instrument van regeringen. Het gaat om de betrekkingen tussen heterogene gemeenschappen. De staat is hierbij niet de enige, maar wel de belangrijkste speler. Buitenlands beleid is

voor veel actoren nog altijd een brandpunt voor hun activiteiten, het is de verbinding tussen binnen- en buitenland. Volgens Hill leven er heden ten dage onder burgers grofweg *zeven verwachtingen* ten aanzien van buitenlands beleid: de bescherming van onderdanen in het buitenland; de projectie van de nationale identiteit in het buitenland; het behoud van de territoriale integriteit; het vergroten van de welvaart; besluitvorming over buitenlandse interventies; onderhandelen over een stabiele wereldorde; en de bescherming van het milieu.

Voor academics ligt de sleutel tot een beter begrip van de internationale politiek in de analyse van besluitvormingsprocessen, denkt Hill. Hij is sceptisch ten opzichte van de altijd populaire, monocausale verklaringstheorieën, want daarvoor is de wereld te complex. Het gepraat over 'de globalisering' verklaart volgens Hill niets. Het is slechts een nieuw hoofdstuk in het debat over de invloed van de economie op internationale betrekkingen. Het einde van de Koude Oorlog was geen revolutie, maar slechts het uitenvallen van een belangrijke statelijke speler, met belangrijke gevolgen voor het mondiale machtsevenwicht. Het gebruik van het begrip *nationaal belang* als verklaring van buitenlands beleid is ook niet zinvol. De echte vraag is immers *welke belangen* als nationaal worden gezien.

Naast staten is er een aantal

nieuwe spelers op het internationale terrein, zoals transnationale actoren als de Europese Unie, of belangengroeperingen. Deze actoren beïnvloeden elkaar en de staten. Volgens Hill betekent dit vooral dat het grensgebied tussen binnen- en buitenland steeds vager en breder wordt. Traditionele spelers, zoals ministers van buitenlandse zaken, hebben het daardoor steeds moeilijker het overzicht op internationaal terrein te bewaren. Daarbij moeten zij hun domein steeds vaker delen met regeringsleiders en ministers van defensie, handel en economische zaken, ieder met een eigen ondersteunend apparaat. Hill beklemtoont dat ook inlichtingendiensten in toenemende mate een essentiële bron voor besluitvorming zijn.

Ambtenaren op de ministeries van buitenlandse zaken hebben nog altijd meer invloed dan tegenwoordig wordt gedacht, volgens Hill. Zij vervullen drie vitale functies: routinematig informatie verzamelen, beleid maken en het in stand houden van het institutioneel geheugen. Van belang daarbij is dat in de meeste landen de ministeries van buitenlandse zaken personeel van hoge kwaliteit hebben, die een zeker vertrouwen afdwingen bij andere actoren. De diplomaten hebben zich aangepast aan de eisen van deze tijd, bijvoorbeeld op het vlak van economie en terrorismebestrijding. Dit zorgt ervoor dat deze generalisten toch het spilpunt blijven in de besluitvorming over buitenlands beleid. Het middel van de diplomatie blijft dan ook centraal in de buitenlandse betrekkingen. Over de rationaliteit van buitenlands-politieke besluiten moeten we ons volgens Hill overigens niet te veel illusies maken. Beleidsmakers, van hoog tot laag, moeten beschouwd worden als kanovaarders, die met de stroom mee varen en onderwijl proberen de rotsen te vermijden. Zelfs voor hegemoniale mogendheden als de Verenigde Staten is het moeilijk het

wereldsysteem te veranderen.

Hill beschouwt het internationale systeem, in navolging van Hedley Bull, als een 'anarchische samenleving', die zowel door elementen van anarchie als van samenwerking wordt gekenmerkt. Macht en (de dreiging met) geweld blijven in de internationale politiek van doorslaggevend belang. Met het internationale recht alleen kom je er niet. Hij illustreert dat met de mislukte poging van Nederland en België in de jaren dertig van de vorige eeuw zich aan de machtspolitiek te onttrekken. Toegang tot macht is simpelweg ongelijk verdeeld in de wereld, omdat hij mede afhankelijk is van grootheden als geografische ligging, bevolkingsaantal en ontwikkelingsniveau van de burgers. Vanwege het gebrek aan dit laatste zijn bijvoorbeeld India en Brazilië al sedert lange tijd niet meer dan *potentiële* grote mogendheden. De invloed van internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties, is volgens Hill beperkt. Zij zijn van staten afhankelijk, die net zo vaak (met elkaar) besluiten nemen buiten internationale gremia om. De toegenomen internationale samenwerking heeft het belang van de buitenlandse politiek alleen maar vergroot, denkt hij.

Hill hecht relatief veel waarde aan de invloed van de binnenlandse omstandigheden als bron van buitenlandse politiek. Het binnenland stelt via 'de vier P's' (parlement, publieke opinie, pers en pressiegroepen) grenzen aan wat leiders kunnen afspreken in het buitenland. Toch leggen die leiders uiteindelijk maar in beperkte mate rekenschap af over hun buitenlands-politieke handelen, stelt Hill. De controlerende rol van *parlementen* is in veel gevallen minimaal. Voor de meeste kiezers is het buitenland ver weg. De *pers* is 'long on opinion, and short on evidence'. De *publieke opinie* beperkt zich veelal tot de luidruchtige mening van een enkeling, in plaats dat er werkelijk een alge-

meen geluid wordt vertegenwoordigd. Instituten zoals het Britse Chatham House [waar Hill overigens zelf nauw bij is betrokken, EvdH] hebben vaak een zeer nauwe band met de overheid, waardoor hun onafhankelijkheid in het geding is, merkt Hill op. Uiteindelijk is buitenlandse politiek een zaak van elites, zeker in minder ontwikkelde landen. Maar dat doet volgens Hill niets af aan de grote invloed van buitenlandse politiek op het leven van alle burgers in de wereld.

Enkele punten van kritiek. Doordat er veel onderwerpen slechts kort worden aangestipt, vragen diverse standpunten om nadere analyse en uitleg. De overgangen van theorie naar praktijk *vice versa* zijn af en toe erg abrupt. Hill onderbouwt zijn stellingen met talrijke historische voorbeelden. Dat geeft soms echter een wat anekdotisch karakter aan de tekst, hetgeen afbreuk doet aan de overtuigingskracht. Hill onderkent het toenemend belang van de internationale economische betrekkingen, maar laat nota bene de invloed van de Wereldhandelsorganisatie WTO geheel buiten beschouwing. Het heeft daarbij iets geforceerd dat hij erg vaak benadrukt hoe belangrijk zijn vakgebied wel niet is. Enigszins potsierlijk is zijn gebruik van allerlei Franse en Duitse woorden in een Engelse tekst (tout ensemble, Gastarbeiter, volk), zonder dat het iets toevoegt aan de tekst.

Al met al toont Hill zich echter een academicus in de beste zin van het woord: wars van modieus gedoe en simpele verklaringen. Slechts ambachtelijk onderzoek kan ons begrip van internationale betrekkingen vergroten. Tegen de achtergrond van zijn brede, veelomvattende analyse is het knap dat Hill erin slaagt de lezer ervan te overtuigen dat alle nieuwe ontwikkelingen, zowel op internationaal als op nationaal niveau, de centrale plaats van buitenlandse politiek in de internationale betrekkingen niet ondermijnen, maar juist veelal versterken. Hill sti-

muleert met dit boek het bijkans vergeten debat over buitenlandse politiek. Hij getuigt van grote eruditie en zeldzame bekwaamheid een

boek te schrijven dat zowel voor academici, gevorderde studenten als beleidsmakers aanbevelenswaard is.

DRS E.R. VAN DE HAAR MSc. is politicoloog, gespecialiseerd in internationale betrekkingen.

## Een sociaal-wetenschappelijke benadering van geweld en conflict

EDWIN BAKKER

Sjo Soeters: *Geweld en conflict. Het ontstaan en verloop van burgeroorlogen, etnische strijd en terrorisme.*

Amsterdam: Boom, 2004; 143 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-535-2987-X

Oorlogen in het algemeen en burgeroorlogen in het bijzonder roepen veel vragen op over menselijk gedrag. 'Hoe bestaat het dat mensen, gewone mensen, elkaar collectief de hersens inslaan, met kapmessen te lijf gaan of elkaar met zwaar vuur beschieten?' Sjo Soeters, verbonden aan de Koninklijke Militaire Academie (KMA) en de Universiteit Tilburg, poogt in *Geweld en conflict* antwoorden te vinden op deze existentiële vragen. Hij richt zich hierbij uitsluitend op intrastatelijke conflicten. Ter beantwoording van de waaromvraag van burgeroorlogen brengt hij negen sociale verschijnselen bijeen die met dergelijke conflicten in verband te brengen zijn. Deze negen patronen van collectieve ontwikkeling en gedrag, die als oorzaken van geweld aangeduid kunnen worden, zijn verdeeld over twee categorieën.

De eerste categorie bestaat uit 'oorzaken van geweld' op macroniveau. Het gaat hierbij om de volgende 'achtergrondprocessen': groep-rasterwerking; wijkende overheid, democratisch tekort en strategische constellatie; geweld als mankerende affectbeheersing; de werking van cultuur; en rationalisering van het kwaad. Deze processen en hun invloed op geweld en conflict worden ieder in een (kort) hoofdstuk beschreven.

Onder *rasterwerking* wordt het proces van het maatschappelijk onderscheiden van individuen verstaan in de vorm van afgebakende maatschappelijke 'rollen' op basis van een geaccepteerde status- en arbeidsverdeling. Groepsbinding wordt beheerst door regels die bepalen wie wel of wie niet tot een groep behoren, en de vraag of er duidelijke dan wel vage groeps grenzen zijn. Combinaties van beide processen kunnen van invloed zijn op de kans op conflict (escalatie). Bijvoorbeeld bij een sterke vermenging van groepen, door overlappende groeps grenzen en frequente ontmoetingen tussen groepen, is de tolerantie voor elkaar groter. Wanneer de rasterdimensie relatief zwak ontwikkeld is en de groeps grenzen erg duidelijk zijn, is de kans op intolerantie en spanningen daarentegen groter. In dit geval zijn er slechts zwak ontwikkelde maatschappelijke krachten die dwars door groeps onderscheidingen heen gaan en de effecten van groeps werking verminderen. Dit kan leiden tot een samenleving van gesloten enclaves die vijandig of angstig tegenover elkaar staan; denk in dit verband aan de situatie in Kosovo.

In het hoofdstuk over het verschijnsel van de *wijkende overheid*

geeft Soeters, onder andere, aan hoe het imploderen van absolute machtscentra het gevaar voor geweld en conflict meedraagt. Veel conflicten ontwikkelden zich na de teloorgang van een nationaal machtscentrum, zoals in Joegoslavië, de Sovjetunie en Somalië.

Onder de titel '*geweld als mankerende affectbeheersing*' behandelt de auteur de ontwikkeling van de afkeer van het gebruik van geweld in moderne samenlevingen. Tevens wordt het proces van affect- en geweldbeheersing behandeld. Hierbij wordt zowel gekeken naar de afkeer en beheersing van geweld in 'moderniserende gebieden' als in westerse subculturen van losgeslagen jongeren, vandalen en criminelen.

In het hoofdstuk over *nationale culturen* en hun rol bij het ontstaan van geweld en conflict wordt relatief veel aandacht geschonken aan het werk van Geert Hofstede. Deze auteur heeft aan de hand van waardemetingen aangetoond dat verschillen tussen landen zijn te herleiden tot vijf onafhankelijke cultuurdimensies. Drie daarvan zijn relevant voor de verklaring van geweld en worden door Soeters nader uitgewerkt. Het gaat hier om de dimensies masculiniteit-femini-

teit, onzekerheidsvermijding en collectivisme-individualisme. Tevens wordt specifieke aandacht besteed aan zogeheten erecoulturen.

Het vijfde 'achtergrondproces' op macroniveau is *rationalisering van het kwaad*. Centraal in dit hoofdstuk staan de bureaucrativering van geweld en gehoorzaamheid aan het organisatieregime. De auteur benadrukt tevens dat angst een belangrijke drijfveer achter gewelddadige menselijke handelingen is.

De tweede categorie 'oorzaken van geweld' wordt gevormd door processen die op microniveau spelen. Deze microprocessen hebben betrekking op de concrete gedragingen van mensen, die het eigenlijke geweld veroorzaken. Beschreven worden groepsvorming, stereotypering en ideologisering, alsmede sociale mobilisatie en leiderschap. Soeters laat tevens zien hoe stijgende verwachtingen en relatieve deprivatie bij individuen en groepen de vlam in de pan kunnen doen slaan. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de machtsafstandreductie-theorie. Deze bevat twee kernstellingen omtrent de dynamiek van machtsverhoudingen tussen mensen. Een van de twee komt er grofweg op neer dat het lijkt dat mensen door eraan te proeven verslaafd raken aan de macht (of de promotiekansen of het hogere salaris). Tevens geldt dat wie bijna aan de top zit meer wil. Deze tendens tot machtsafstandreductie leidt er volgens Soeters toe dat mensen net onder de top bijna op leven en dood met elkaar wedijveren.

Ten slotte beschrijft de auteur het verloop op *microniveau* van conflicten en gewelddadigheden, die al dan niet mede ontstaan zijn door machts-hongerige of gefrustreerde lieden. Hierbij worden veel onderwerpen kort aangestipt, waaronder politiek entrepreneurschap, het gevaar van een 'lik-op-stuk-beleid' en de sfeer van ongebreideld optimisme over het rationele gehalte van besluiten inzake geweld en con-

flict als gevolg van zogeheten *groupthink*. Dit laatste wordt door hem gezien als een belangrijk recept voor het ontstaan en de escalatie van geweld. Het begrip 'Vietnam' en de naam McNamara worden in dit kader aangehaald en de lezer ontkomt niet aan de gedachte dat in een eventuele volgende editie mogelijk het woord 'Irak' en de namen 'Cheney' en 'Rumsfeld' kunnen worden toegevoegd.

In het slothoofdstuk wordt gepoogd het algemene beeld te vormen dat oprijst uit de beschrijving van de macro- en microprocessen. Aan de hand van een schematische weergave van deze processen en het daaruit voortvloeiend geweld formuleert Soeters een aantal voorzichtige conclusies. Gewelddadigheden lijken zich volgens hem vooral af te spelen in nog niet volledig gemoderniseerde samenlevingen. Hij legt de nadruk op de risico's tijdens een overgangsproces. Op weg naar het durkheimiaanse ideaaltipe van de moderne samenleving – waarin niemand achtergesteld is of zich achtergesteld voelt – is sprake van onrust, met alle negatieve gevolgen van dien. Deze gevolgen kunnen gewelddadige conflicten zijn, die volgens de auteur in de toekomst relatief kleinschalig zullen zijn, van binnenuit zullen komen, maar tegelijkertijd in hun uitwerking grensoverschrijdend zullen zijn – onder andere in de vorm van internationaal terrorisme.

Hoewel deze constatering geen concrete aanwijzingen geven over de vraag hoe negatieve consequenties te voorkomen zijn, doet Soeters toch een poging daartoe door een aantal 'implicaties' op een rij te zetten. Zo lijkt beleidscoördinatie op bovenstatelijk niveau nodig om 'regionale' conflicten in de wereld te voorkomen en te bezweren. Daarnaast is sociaal-economische ontwikkeling van groot belang om te komen tot een *global civil society*. De meest opmerkelijke 'implicatie' betreft de terechte constatering dat

ook in Nederland de vlam in de pan kan slaan.

Tegen deze achtergrond eindigt Soeters met een voorzichtig verpakt pleidooi voor het vinden van een balans tussen curatieve en preventieve maatregelen ten aanzien van criminaliteit en spanningen tussen bevolkingsgroepen. Daarmee haakt hij aan bij een bijzonder heikel en actueel thema en laat hij tevens het belang zien van reflectie met betrekking tot mensbedreigende en -mensonterende zaken.

Enigszins jammer is dat hij het nadenken over deze bijzonder complexe materie in slechts 115 pagina's op papier heeft gezet. Hierdoor worden de meeste onderwerpen wel erg kort behandeld. Het boek moet daarom vooral als een hulpmiddel voor de eerste aanzet tot nadenken worden gezien (opgemerkt moet worden dat de auteur zelf aangeeft dat de publikatie een inleidend karakter heeft). Als zodanig is *Geweld en conflict* geslaagd en biedt het de lezer die minder bekend is met de sociologische of sociaal-wetenschappelijke benadering van de studie naar geweld en conflict, een goed overzicht van theoretische inzichten op dit terrein.

DR EDWIN BAKKER is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Micah L. Sifry & Christopher Cerf (red.): *The Iraq War Reader. History, Documents, Opinions.*

New York etc.: Simon & Schuster, Inc., A Touchstone Book, 2003; xx + 715 blz.; € 22,90  
ISBN 0-7432-5347-7

De vragen die de redacteuren in 1991 bij hun vorige bloemlezing over de Eerste Golfoorlog stelden, blijken anno 2003 nog even relevant: wat is de rol van Amerika in de wereld van vandaag en waardoor moet het zich laten leiden: door morele concepten, door reaal-politieke overwegingen of door te streven naar machtsevenwicht? Wat zijn de wortels van de instabiliteit en de diepgaande ontevredenheid van het Midden-Oosten? Kan vrede door gewapend optreden worden verwezenlijkt of zijn er minder gewelddadige manieren voorhanden? En ondanks de voortdurende stroom informatie blijken vele Amerikanen in 2003, evenals in 1991, slecht op de hoogte te zijn van wat er zich de laatste tijd feitelijk heeft afgespeeld. In deze nieuwe bloemlezing zijn een groot aantal essays, uitspraken van officiële personen, documenten en opinies rondom de recente oorlog tegen Irak, die uiteenlopende visies en antwoorden geven, verzameld. Men treft er niet alleen opvattingen in aan van kenners van het Midden-Oosten, maar bijvoorbeeld ook van John le Carré en Susan Sontag, van diverse commentatoren van radio, televisie en de schrijvende pers, van officiële persoonlijkheden als Bill Clinton, George Bush sr en jr, Saddam Hoessein, Kofi Annan, Amerikaanse senatoren en vertegenwoordigers van het Huis van Afgevaardigden, enz. Een en ander is chronologisch samengevat in vier delen. Het eerste deel is getiteld 'Sins of the fathers (1915-1989)'. Hierin komen o.m. de opkomst van Saddam aan de orde en de (militaire) steun die hij daarbij ondervond van de Verenigde Staten, alsmede de Eerste Golfoorlog en de wederzijdse misvattingen inza-

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

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Uli Mans (U.M.), verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael; Zoë E. Papaikonomou (Z.E.P) en Deborah Reinders (D.R.), beiden studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/library/publications](http://www.clingendael.nl/library/publications)

ke 'Koeweit'. In het tweede deel, 'the Aftermaths of the Gulf War', treft men o.m. materiaal aan rondom de sancties tegen Irak en de VN-inspecties. Deel drie, verreweg het meest uitgebreide, draagt de titel 'War with Irak'. De bespiegelingen over '9/11', de opkomst van de Bush-doctrine en de uiteenlopende opinies rondom de overwegingen opnieuw tegen Saddam ten oorlog te trekken, komen er aan bod. In deel vier 'Through a Glass Darkly' wordt plaats ingeruimd voor opvattingen over de toekomst van Irak en van de *Pax Americana*. Kevin Phillips, media-commentator, vergelijkt de 'hubris and overreach' die vaardig werden over vroegere hegemoniale mogendheden als de Nederlanden, Spanje en Groot-Britannië, met die van het huidige Amerika. Hoe die alle drie 'een of twee oorlogen te ver gingen' en zich daarbij economisch ruïneerden. Een gevaar dat zijns inziens thans ook Amerika bedreigt. In de Appendix treft men de resoluties aan van de VN-Veiligheidsraad inzake Irak uit 1991 en 2002, alsmede een beschrijvend overzicht van de in Irak opererende oppositionele groepen. (Sifry was redacteur Midden-Oosten bij *The Nation*; Cerf is televisieproducent en was 'senior editor' bij Random House.) (F.v.d.B.)

**Fernanda Faria: Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European Union.**

Parijs: *Institute for Security Studies*, april 2004; blz.; euro; ISBN

*Occasional Paper 51; 71 blz.; ISBN: 1-608-3000* (zie: [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org))

De leiders van Afrika hebben een visie. Ze hebben besloten ervoor te zorgen dat het begrip *African Renaissance*, ooit geïntroduceerd door de Zuid-Afrikaanse president Thabo Mbeki, nu ook in de politieke werkelijkheid betekenis krijgt. Het hart van deze Afrikaanse visie is de in 2002 gelanceerde African Union (AU), de organisatie die met de erfenis van de ineffectieve Organisation of African Unity (OAU) een zware taak te wachten staat. Voor de AU en Afrika's sub-regionale organisaties hebben preventie en oplossing van conflicten absolute prioriteit. Faria's *Occasional Paper* gaat op deze ontwikkelingen in en schetst ook de rol van de Europese Unie wat betreft crisisbeheersing in Afrika. Zij bespreekt de oorzaken die ten grondslag liggen aan conflicten op het Afrikaanse continent. Niet alleen het koloniale tijdperk, maar ook wanbeheer van post-koloniale regimes is verantwoordelijk voor het grote aantal conflicten in en tussen Afrikaanse staten. Faria geeft aan dat er, na de enorme teruggang van aandacht van het Westen voor Afrika in de jaren negentig, thans van een positiever beeld sprake is. Afrikaanse staten hebben zich meer en meer ingezet om hun capaciteiten voor het bestrijden van conflicten te versterken. De auteur vervolgt met een overzicht van alle sub-regionale organisaties in Afrika en de multilaterale programma's ter ondersteu-

ning van deze initiatieven door wettelijke landen. Hierna richt zij zich specifiek op het Europese Afrikabeleid. Na het omstrede ontwikkelings-samenwerkingsbeleid van vóór 1990 is sinds 1994 besloten vooral Afrika's eigen initiatieven te steunen; de conferentie van Kairo in 2000 heeft het veiligheidsaspect zelfs in het EU-ACP-beleidskader opgenomen. De militaire interventie ARTEMIS in Congo in 2003 luidde een nieuw tijdperk in. Het was de eerste EU-interventie in Afrika en ging duidelijk verder dan louter steun aan Afrika's activiteiten. De interventie was wat de operationele uitvoering betreft een succes, maar er zijn geen echte wijzigingen in het EU-beleid te verwachten. De operatie moet vooral worden gezien als een uitstekende gelegenheid om (tijdens de door de Amerikanen geleide oorlog in Irak) Europa's eigen militair vermogen te testen. ARTEMIS was een waardevolle operatie vanuit een Europees multilateralisme. Maar Faria geeft terecht aan dat ARTEMIS vooral datgene bevestigt wat Afrika-deskundigen al lang roepen: als de politieke wil er is, is veel mogelijk, maar de vraag blijft hoe serieus de EU haar politieke steun aan een *African Renaissance* gaat aanpakken. (U.M.)

**Gawdat Bahgat: American Oil Diplomacy in the Persian Gulf and the Caspian Sea.**

*Gainesville: University Press of Florida, 2003; xvi + 213 blz.; £ 39,95; ISBN 0-8130-2639-3*

In deze studie concentreert de auteur zich op de pogingen van de Verenigde Staten, als 's werelds belangrijkste olieconsument, een situatie van 'energy security' te creëren en te handhaven. Hij analyseert daartoe de relaties met de gebieden van de Perzische Golf en de Kaspische Zee. In hoofdstuk 1 betoogt Bahgat dat een lange-termijnbeleid een breed spectrum van maatregelen dient te omvatten: stimulering van

de binnenlandse energieproductie; prikkels voor conservering; bevordering van schone technologieën; en bevordering van vrije markten. Ondanks een stijgend aanbod van olie en gas uit de Noordzee, Latijns-Amerika en Zuid- en West-Afrika en een te verwachten bijdrage uit het Kaspische-Zeegebied, blijft de Perzische Golf het belangrijkste reservoir dat in staat is een substantiële groei van de vraag of een noodtoestand het hoofd te bieden. In hoofdstuk 2 toont Bahgat aan dat een Amerikaans energiebeleid niet los kan worden gezien van de rest van de wereld. Hij analyseert daartoe het energiebeleid van de EU, Rusland en een deel van Azië. Tevens komen de controversen rondom 'global warming' en het Kyoto-Protocol aan de orde. Gezien de globalisering van energiemarkten is een collectieve benadering van energiebeleid geboden. In hoofdstuk 3 worden de samenwerking tussen de Verenigde Staten en Saoedi-Arabië, en de kwesties die deze in de weg staan, tegen het licht gehouden. De auteur komt tot de volgende conclusie: 'Security, economic reform, the Arab-Israeli conflict, and militant Islam will probably continue to affect the friendship between the two nations. For the foreseeable future, officials on both sides are likely to continue working together on security and energy issues. The world's largest oil exporter and the world's largest oil importer need one another.' (blz. 71) Hoofdstuk 4 gaat over de relatie met Irak. Bahgat's studie is geconcipeerd vóór de Amerikaanse interventie in dit land. Amerika heeft – zo betoogt hij – met zijn belangrijke strategische en economische belangen in dit land, het initiatief genomen 'in containing the perceived Iraqi threat'. Maar het dossier is nog geenszins gesloten. Washington heeft nog niet de weg gevonden om de noodzaak de oliestroom gaande te houden te verzoenen met zijn wens Saddam Hoessein te weerhouden van agressie jegens

zijn naburen. 'Since the United States can neither engineer Saddam Hussein's fall nor accept him back into the international community, it really has one option left: trying to sharpen the existing policy of containment.' (blz. 102) Hoofdstuk 5 gaat over de verhouding Amerika-Iran en de obstakels die toenadering in de weg staan, terwijl in hoofdstuk 6 de euforie wordt getemperd die met betrekking tot het Kaspische-Zeegebied is ontstaan. Bahgat (directeur van het 'Center for Middle Eastern Studies at Indiana University of Pennsylvania') toont aan dat er diverse logistieke, economische en politieke obstakels zijn die overwonnen moeten worden alvorens het potentieel van dit gebied kan worden verwezenlijkt. (F.v.d.B.)

**Irene van der Linde & Nicole Segers: Het einde van Europa – ontmoetingen langs de nieuwe oostgrens.**

*Rotterdam: Lemniscaat, 2004; 429 blz.; 24,95 euro ISBN 90-5637-582-2*

Historica en journaliste Irene van der Linde en documentair fotografe Nicole Segers tekenden voor een verzameling essays en foto's van een reis die zij maakten door de landen die in mei toetraden tot de Europese Unie, alsmede Roemenië en Bulgarije, die waarschijnlijk in 2008 tot de Unie zullen toetreden. Hun doel is niet het weergeven van abstracte politieke, economische en culturele processen, maar zij willen de grensbewoners die in deze landen wonen, beschrijven en laten zien. Wat vinden deze mensen van de nieuwe grens, juichen zij haar toe of vervloeken ze haar? Wat betekent Europa voor hen en wat betekenen zij voor Europa? De essays, waarvan fragmenten al eerder verschenen in *Vrij Nederland* en *De Standaard*, vertellen op vloeiende wijze de gevarieerde levens van de grensbewoners, hun vooroordelen over de buurlanden, hun problemen en hun

ideeën over het nieuwe Europa. De grensbewoners van Finland (toegetreten tot de Unie in 1995), de Baltische staten, Polen, Slowakije, Hongarije, Roemenië en Bulgarije passeren zo allemaal de revue. De literaire en soepele schrijfstijl van Irene van der Linde en de indrukwekkende foto's van Nicole Segers geven een prachtig beeld van de mens achter het nieuwe Europa en maken de moeilijkheden die gepaard gaan met de nieuwe grenzen, op een heel realistische manier duidelijk. (Z.E.P.)

**C.J. Lammers: Nederland als bezettende mogendheid 1648–2001.**

*Amsterdam: Mededelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 2003; deel 66, no 5 + 82 blz.; € 17,=*  
(tel 020-5510780; e-mail: edita@bureau.knaw.nl)  
ISBN 90-6984-396-X

In deze *Mededeling* wordt getracht antwoord te geven op de vraag of het mogelijk is een patroon te ontwaren in het optreden van Nederland als bezettende macht. Met als bijbehorende vraag of de wijze waarop Nederland of Nederlanders over niet-landgenoten buiten onze landsgrenzen de baas speelden, iets 'eigens' heeft, trekken waardoor wij ons hebben onderscheiden van bijv. Engeland of Frankrijk. Beantwoording geschiedt in drie hoofdstukken en een slotbeschouwing. In het hoofdstuk 'Bezetten en bezetting in (organisatie-)sociologisch perspectief' formuleert de auteur de volgende definitie van bezetting: 'een vreemde overheersing die tot stand komt en/of in stand gehouden wordt door dreigen met en/of toepassen van geweld'. Een tamelijk ruime definitie vanwege de en/of -constructie. Daarnaast onderscheidt Lammers drie beheersingsmiddelen: dwangmiddelen, gezag en lokmiddelen. De bezetter kan het accent leggen op het *dreigen* met geweld, dan wel het *toepassen* ervan. Ook

besteedt de auteur aandacht aan de rol van de 'inheemse' (d.w.z. van onderop gesanctioneerde) en 'loyale' (d.w.z. van bovenaf) elites, die een belangrijke bijdrage leveren aan het succes van een bezetting. Aan de hand van deze begripsbepalingen gaat Lammers in de daaropvolgende hoofdstukken langs een aantal hoogte- en dieptepunten van onze vaderlandse geschiedenis. Het tweede hoofdstuk 'De Republiek als bezettende macht' beschrijft de bezetting en verovering van de Generaliteitslanden door de Republiek, die in 1648 bij de vrede van Munster internationaal erkend werd. Daarna volgt het 'Engels-Nederlands condominium (1706-1716)', de bezetting van voornamelijk Vlaanderen, Brabant en Mechelen, als afweermiddel tegen de Franse dominantie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de bezetting van de eveneens in de Zuidelijke Nederlanden gelegen barrièresteden door de Republiek (samen met Oostenrijk), die tot 1782 duurde. In het laatste deel van de studie gaat de auteur in op 'Het koninkrijk als bezettende macht'. In de voorlaatste fase van de Franse tijd, het Koninkrijk Holland onder Lodewijk Napoleon, hielden de Nederlanders enige jaren (1806-1810) een deel van Noordwest-Duitsland bezet – een bezetting die veel weerstand opriep bij de plaatselijke bevolking. Daarna worden de Opstand en de poging tot (her)bezetting van België behandeld. Het grootste deel van dit hoofdstuk gaat over de Nederlandse koloniën (begin van de Atjeh-oorlogen vanaf 1873), de naoorlogse annexatielust in Nederland (bezetting/inlijving van Elten en Tudderden) en Nederland als participant in 'heilzame' bezettingen (deelname aan c. 50 vredesoperaties van VN, NAVO of OVSE). In de slotbeschouwing gaat de auteur in op de vier typen van bezetten die in de voorgaande hoofdstukken gesignaleerd zijn. In Europa was Nederland niet uit op verovering of expansie, maar op

'veilige grenzen'. Ten tijde van de Republiek hanteerde Nederland een defensieve strategie om vijandelijke aanvallen niet op eigen grondgebied, maar zover mogelijk daarbuiten op te vangen. Naast het verdedigen van de territoriale integriteit vormde exploitatie voor Nederland als bezettende mogendheid een saillant oogmerk van onze buitenlandse politiek, hetgeen leidde tot een tweede type: 'de koloniale bezettingen': bezetten ter bescherming of bevordering van handelsbelangen. Van een andere aard waren de 'annexatiebezettingen', die na verloop van tijd weer ongedaan werden gemaakt of het karakter van grenscorrecties hadden. Tot slot noemt Lammers de 'heilzame bezettingen', waarbij het voorkomen of beslechten van conflicten vooropstaat, waaronder Libanon, Bosnië, Kosovo en Macedonië. Ook komt de auteur tot de conclusie dat het optreden van Nederland als bezettende macht in bepaalde opzichten significant anders was dan dat van bijvoorbeeld Frankrijk of Engeland. Het gaat dan bijvoorbeeld om het besturen via inheemse elites met een minimum aan dwang, in tegenstelling tot de 'typisch Franse', nogal autoritaire stijl. En waar de Britten tenderden naar besturen op afstand, bemoeiden de Nederlanders zich vaker en intensiever met de uitvoering van hun beleid. De vraag die deze conclusie oproept, is hoe zo'n 'eigen' stijl van bezetten tot stand komt en in stand blijft. Een vraag die Lammers beantwoordt met tal van 'mogelijke' verklaringen. De auteur heeft de geschiedenis van Nederland als bezettende mogendheid helder in kaart gebracht. Een verschijnsel dat veelal als iets negatiefs beschouwd wordt en niet past in ons nationale zelfbeeld. Wij zijn gewend onszelf en onze voorouders niet te zien als 'bezettters', maar veelal als 'bezet' en als slachtoffers. Een beter begrip van onze geschiedenis kan ook zeker van pas komen voor onze oriëntatie in de huidige wereld. (D.R.)

The first five articles of this summer 2004 edition of the *Internationale Spectator* concentrate on the multilateral system and the ways to enhance its effectiveness.

**Peter van Ham,**

introducing this special issue, argues it is clear the international system is in need of an upgrade, with new rules and more effective institutions to monitor and implement these rules. But renewal not only involves perseverance and decisiveness but also entails the necessary risks. The following questions take centre stage in this special issue: what changes in the fabric of international relations are undisputable and what are the new norms and guidelines to keep the emerging world order in tact? Is it in fact sound to break existing rules without first comprehend all the consequences? How resilient is the finely-woven fabric of international organisations, treaties and regimes in view of the change in the dynamics of the international order?

**A. van Staden**

advocates renewed involvement of the United States in efforts to enhance the multilateral system as embodied by the United Nations, for without constructive application of the American (military) power this system would be largely impotent. Whether this development will actually take place not only depends on a shift in American policy but also on the readiness of other states, in particular the other four permanent members of the UN Security Council, to take into serious account the authentic concerns as they prevail in American society on the threat of international terrorism. It is therefore of the utmost importance to arrive at a reappraisal of the rules relating to the use of force and to enhance the non-proliferation regime.

**P.R. Baehr**

surveys proposals made in the recent past with regard to reform of the United Nations in an attempt to assess the chances of the High Level Panel as instituted by UN Secretary-General Kofi Annan in the autumn of 2003 to come up with satisfying answers to the questions this Panel is supposed to address, i.e. on today's global threats as well as future challenges; the contribution collective action may make in addressing these challenges; and the necessary changes, including but not limited to a review of the UN's principal organs. The author is not very confident this Panel may bring more concrete results than its predecessors. A serious attempt to reform the UN, the author argues, should start from the side of the member states. They should first reach consensus on the direction in which the proposed reforms are supposed to go. Subsequently, a commission composed of highly qualified persons should be established to elaborate on these proposals. If the main UN member states

are not really prepared for this, the setting up of these kinds of commissions or panels is a waste of time, energy and money.

**Paul Peters & Nico Schrijver**

address the issue of 'failed states' which in recent years emerged as a new international concern. In their view failed states are first of all characterized by the loss of the monopoly on the use of force within their territory. Upon a review of the various causes why states may fail and collapse, they point out the reasons why failed states should be considered a matter of global responsibility. The authors advocate a multifaceted multilateral strategy and the strengthening of the United Nations system in managing, restoring and, if possible, preventing the failure of states. Their proposals include the establishment of a new Centre for Governance Assistance of the UN Secretariat and of a new Standing Committee on UN Administration and Governance Assistance of the UN Security Council for purposes of pooling experience and resources.

**Jan Wouters & Cedric Ryngaert**

take stock of a number of pending issues in which the transatlantic divide seems apparent, in an attempt to distill from them a certain constant element as well as to enhance an understanding of the American and European underlying reasoning. In particular the authors try to answer the question whether it is true that the European Union always takes a 'multilateral' position in international affairs, whereas the United States are much more inclined to pursue a more unilateral line. In their elaboration the authors focus on two ethical-legal transatlantic disputes (the use of inter-State force and the International Criminal Court) and on two economic disputes (the World Trade Organisation and the Kyoto Protocol).

**Vladimir Ronin**

addresses the question of how the notions of 'Europe' and 'Russia' relate to each other. Does Russia in historic, cultural and psychological terms belong to Europe or somewhere in between Europe and Asia? Over the last two centuries this theme has generated an entire library of publications. This never-ending debate is also heavily-laden with ideology. By presenting some fundamental facts on the European aspects of Russia as well as by recollecting certain Russian sensitivities with regard to Europe the author tries to bring more clarity and objectivity into this debate.