





## Het 'Van Staden-decennium' loopt ten einde

Dit speciale zomernummer van de *Internationale Spectator* is de eerste uitgave van het afgelopen decennium waaraan de hoofdredacteur part noch deel had of, beter gezegd, mocht hebben. Dit is te meer bijzonder als men weet hoe serieus prof. Alfred van Staden – voor zijn (vele) vrienden en sympathisanten 'Fred' – zijn eindverantwoordelijkheid als kwaliteitsbewaker van dit gerenommeerde maandblad heeft opgevat. Dat betrof niet als gewoonlijk alleen de inhoud, waaraan hij geregeld een stimulerende eigen bijdrage heeft geleverd, maar bij tijd en wijlen zelfs de volgorde waarin de afzonderlijke artikelen moesten worden gepubliceerd!

Nu het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael deze zomer na ruim tien jaar wegens 'pensioengerechtigheid' afscheid neemt van zijn Directeur, tevens hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*, mag Fred van Staden met trots en voldoening constateren dat de door hem destijds ingezette koers is geconsolideerd. Zo wilde hij, door de bewuste keuze van auteurs en onderwerpen, de *Internationale Spectator* aanjager laten zijn van het openbare debat in Nederland over thema's die op de internationale agenda staan (of zouden moeten staan!). Zelf leverde hij met een veelheid van voordrachten, essays en artikelen bijdragen over duurzaam intrigerende internationale vraagstukken, zoals orde in de internationale betrekkingen, de toekomst van de nationale staat, Europa en de transatlantische verhoudingen.

Het mag ook niet verbazen dat hij als directeur van Clingendael, hoofdredacteur van de *Internationale Spectator* én hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden daarbij bruggen is blijven slaan tussen beleid en wetenschap, waarmee de *Internationale Spectator* zich onderscheidt van zuiver academische tijdschriften en van periodieken die zich primair richten op het actuele nieuws en de analyse daarvan.

Volgend jaar bestaat de *Internationale Spectator* zestig jaar. Bij gelegenheid van het 50-jarig bestaan in 1996 besteedde Fred van Staden in zijn bijdrage 'Op weg naar Goud: de *Internationale Spectator* na vijftig jaar' uitgebreid aandacht aan de vraag hoe de kwaliteit van het blad verder kon worden verbeterd.

Van de opiniërende, analytische en beschrijvende artikelen wilde de redactie voortaan vooral de laatste categorie extra kritisch bezien:

'[a]rtikelen die alleen maar feiten opsommen, zonder deze feiten te verklaren of uit te leggen door ze in een bepaald perspectief te plaatsen, alsmede artikelen die gespeend zijn van interessante standpuntbepalingen ten behoeve van de openbare discussie, zullen hun plek elders moeten vinden.'

Ik durf niet te beoordelen of geen enkele bijdrage als hierboven omschreven gedurende de afgelopen tien jaar aan de kritische aandacht van de redactie is ontsnapt, maar een snelle blik langs de inhoudsopgave van een willekeurig aantal maandnummers levert voldoende wetenschappelijke of beleidsmatige nieuwsgierigheid op om de belangstellende lezer op dit punt gerust te stellen. Daarbij valt in het bijzonder ook te denken aan diverse hele en halve themanummers waarin aansluiting werd gezocht bij internationale debatten, bijvoorbeeld over het democratiebegrip (Zakaria), de vermeende botsing van beschavingen (Huntington) en harde versus zachte krachten in de internationale betrekkingen (Kagan).

Een ander min of meer uitgevoerd element in wat men het Van Staden-credo mag noemen, gold voor het andere tien jaar geleden geformuleerde voorstellen, namelijk om het inhoudelijke profiel scherper te bepalen door géén beschouwingen meer op te nemen over 'alle mogelijke interne ontwikkelingen in verre landen, zonder aanwijsbare relevantie voor de internationale opstelling van die landen of voor de buitenlandse betrekkingen van Nederland'. Het blad wil immers 'geen tijdschrift zijn voor algemene geografie of land- en volkenkunde', maar 'spreekbuis voor beschouwingen over internationale vraagstukken; iets anders zou bijna in strijd zijn met de merkenwet'.

Volgens ondergetekende heeft Fred van Staden met zijn getalenteerde redactie en alerte uitgever Koninklijke Van Gorcum BV de 'gouden' doelstellingen van januari 1996 ruimschoots gehaald. Zodoende kan er door zijn opvolger gewerkt worden aan 'Op weg naar diamant: de *Internationale Spectator* na 60 jaar'. Allen die met een artikel dit oordeel wensen te bestrijden, dienen er uiteraard wel voor te zorgen dat hun bijdrage aan de eerdergenoemde criteria voldoet.



*Instituut Clingendael (foto: mevr. Coby Gerharz)*

Mij rest slechts op deze plaats namens het bestuur van Clingendael tegenover Fred van Staden als hoofdredacteur grote waardering en erkentelijkheid uit te spreken voor zijn inspirerende en substantiële bijdrage aan het succes van 'ons aller' *Internationale Spectator*.

De wijze waarop onder zijn leiding het Instituut Clingendael uitgroeide tot een vooraanstaand kennis- en opleidingscentrum, met grote internationale uitstraling, is in belangrijke mate te danken aan de leidende rol van Fred van Staden als directeur, waarbij wij graag bij zijn afscheid stil zullen staan.

De veelzijdigheid, breedte en diepte van de op Clingendael ontwikkelde kennis worden in dit zomer- en afscheidnummer weerspiegeld door 21 bijdragen, al dan niet teamgewijs, van vijfendertig Clingendaelers. De redactie van deze aflevering bestond voor deze gelegenheid uit Paul Meerts, Jan Melissen, Jan Rood, Peter Schregardus en Gerard Telkamp.

Hans van den Broek is oud-minister van Buitenlandse Zaken en oud-lid van de Europese Commissie. Hij schreef dit 'Ten geleide' in zijn hoedanigheid van voorzitter van het Bestuur van de Stichting Nederlands Instituut Internationale Betrekkingen Clingendael.

# De wereld ge-ordend

## Beschouwingen bij het afscheid van Fred van Staden

Het volgen, en waar mogelijk stimuleren, van het publieke debat over internationale zaken – dat was de leidraad voor het redactionele beleid van de *Internationale Spectator* onder het tienjarig hoofdredacteurschap van Fred van Staden. Dat debat is er zeker de afgelopen jaren niet eenvoudiger op geworden. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 en 11 maart 2004 hebben het mondiale, multilaterale bestel op zijn toch al wankel grondvesten doen schudden. De reacties op deze aanslagen, o.a. in de vorm van interventies in Afghanistan en Irak, hebben in de internationale verhoudingen nieuwe breuklijnen aan de oppervlakte gebracht. De Atlantische wereld bleek verdeeld tussen voorstanders van een harde lijn en aanhangers van een diplomatieke aanpak. Ook binnen de Europese Unie was eenheid ver te zoeken. Bij zoveel verdeeldheid hoefde het niet te verbazen dat de internationale gemeenschap machteloos aan de kant stond.

Dit beeld van turbulentie en onmacht wordt bovendien zoveel sterker als bedacht wordt dat het catastrofaal terrorisme slechts één van de dreigingen is waarmee de internationale gemeenschap wordt geconfronteerd. De verspreiding van massavernietigingswapens, de aantasting van het natuurlijk leefmilieu, de blijvende kloof tussen rijk en arm, de vrees voor mondiale epidemieën – stuk voor stuk dagen zij de internationale gemeenschap uit in haar vermogen tot ordeschepping en bestuur. Een uitdaging die vooral ook bezien moet worden tegen de achtergrond van de onmiskenbare verschuivingen die zich in het interstatelijk systeem voordoen met de opkomst van nieuwe mogendheden als China en India.

Fred van Staden, gefascineerd als hij zijn hele professionele leven al is geweest door het vraagstuk van inter- en bovenstatelijke orde, moet dit alles de afgelopen jaren met een mengeling van interesse en soms wellicht ook ontmoediging hebben gadeslagen. De noodzaak tot ordeschepping is immers zoveel sterker geworden, maar tegelijkertijd is het bestel waarbinnen dit moet gebeuren, zoveel ingewikkelder. Juist vanwege zijn passie voor het ordenvraagstuk is het daarom niet meer dan logisch dat dit speciaal voor hem samengesteld dubbelnummer tot onderwerp heeft

de pogingen orde te scheppen in de turbulente wereld van vandaag. Dit nummer bevat een rijk palet van 21 verschillende perspectieven op orde/wanorde in de wereld, geschreven door 35 Clingendael-medewerkers.

De bundel wordt geopend met een aantal beschouwingen over de Europese integratie, een onderwerp waarover Fred van Staden zich veelvuldig heeft uitgelaten. De transatlantische relatie wordt in het tweede deel besproken. Een thema waarbij zijn naam niet valt weg te denken. In het derde deel wordt ingegaan op het internationale bestel van vandaag en de pogingen dit bestel te ordenen. In het vierde blok staan nieuwe dreigingen als het internationaal terrorisme centraal. De bundel wordt afgesloten met enkele essays over het regionale perspectief op de internationale verhoudingen.

Wie het werk van Fred van Staden over de afgelopen decennia heeft gevolgd, kan slechts onder de indruk zijn geraakt van de breedte van de door hem bestreken thema's en de diepte van zijn inzichten, kennis en opvattingen. Met deze bundel hebben de auteurs een bescheiden poging gewaagd om recht te doen aan deze intellectuele rijkdom.

De 'speciale redactie'

Paul Meerts  
Jan Melissen  
Jan Rood  
Peter Schregardus  
Gerard Telkamp

# Een gemeenschappelijke Europese lotsbestemming?

De politieke eenwording van Europa is al eeuwenlang een hersenschim, dus de kans dat 25 of meer EU-lidstaten er de komende jaren in slagen hun krachten te bundelen, is niet erg groot. De veelbesproken Europese grondwet biedt daartoe in elk geval weinig aanknopingspunten. Het document consolideert grotendeels de reeds bestaande Europese Unie en dwingt de lidstaten niet of nauwelijks tot verdere machtsoverdracht aan Brusselse instanties. Integendeel, het lijkt er veel meer op dat die lidstaten hun hakken in het zand zetten. Hun positie wordt versterkt. Volgens staatssecretaris Nicolaï is dat een goede zaak. Hij stelt in een commentaar op de Europese grondwet dat de 'nationale staat nog steeds het kader bij uitstek vormt waarbinnen de democratie gestalte krijgt'.<sup>1</sup> De Gaulle had het niet mooier kunnen zeggen.

In de nieuwe constructie wordt de invloed van de intergouvernementele Europese Raad groter, mede door de aanstelling van een vaste voorzitter. Door deze 'president' krijgt de Europese Raad volgens Nicolaï 'meer gezicht en zal zijn effectiviteit als leidinggevend orgaan voor de Europese Unie verder toenemen'. Dit kan alleen maar ten koste gaan van de Europese Commissie, die volgens Nicolaï slechts 'ten dele' een regeringsrol past. Opmerkelijke uitspraken voor een Nederlands bewindsman. De politieke positie van de Commissie wordt eveneens uitgehold door de beoogde Europese minister van buitenlandse zaken, die tevens als vice-voorzitter in de Commissie plaatsneemt, maar wordt aangestuurd door de Raad.

Ook in militair opzicht krijgt de Unie geen wezenlijk nieuwe bevoegdheden. De grondwet codificeert veeleer allerlei bestaande projecten op het gebied van het EVDB, zoals het Europees Defensie Agentschap en de EU-gevechtsgroepen. Deze voorzieningen blijven ook van kracht als de grondwet wordt afgestemd. De lidstaten houden op het gebied van buitenlandse politiek en defensie het laatste woord. De belangrijkste besluiten moeten onverminderd unaniem worden genomen, en elk land mag zelf bepalen of het meedoet aan militaire operaties. De Europese minister van buitenlandse zaken, de Europese Commissie noch het

Hof van Justitie krijgt formele dwangmiddelen om tegenstribbelende lidstaten in het gareel te zetten. De ernstige Europese verdeeldheid die twee jaar geleden ontstond inzake 'Irak', kan op basis van de nieuwe grondwet weer evengoed aan de dag treden, bijvoorbeeld wanneer de Amerikanen besluiten Iran aan te vallen.

## Constitutionele pretenties

Een tikje misleidend is ook het fraai ogend deel II van de Europese grondwet, waarin het Handvest van de Grondrechten is opgenomen. Deze 'Bill of Rights' wordt gepresenteerd als een soort constitutionele doorbraak. Alsof de Unie inderdaad een volwassen federale staatsvorm gaat aannemen. De Leidse jurist Voermans suggereert dat de Europese grondwet 'voor het eerst' de 'waarden en normen van de democratische rechtsstaat op Europees niveau' verankert.<sup>2</sup> Ook zijn Amsterdamse collega Jan Willem Sap meent dat deze grondrechtencatalogus substantieel onderdeel vormt van de nieuwe constitutie.<sup>3</sup> In de bestaande EG- en EU-verdragen worden die rechten echter ook al expliciet geëerbiedigd, evenals uiteraard in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Bovendien: de klassieke vrijheidsrechten en aanverwante grondrechten zijn al hoog en breed verankerd in de nationale constituties. Soms al een paar honderd jaar lang. En met aanzienlijk succes. De extra rechtsbescherming die nu wordt geboden, is erg relatief en ook niet erg urgent. Europese integratie is noodzakelijk waar nationale staten ernstig te kort schieten, maar daar is op het punt van de grondrechten geen sprake van. Met het Handvest van de Grondrechten doet de EU een greep in het nationale juwelenkistje, zoals het Eerste-Kamerlid Eimert van Middelkoop dat ooit plastisch uitdrukte.

Overigens blijft de werkingssfeer van het Handvest vooralsnog beperkt krachtens Art II.111. Veel artikelen hebben een symbolische functie. Zo wordt de doodstraf verboden, maar het is al weer even geleden dat die binnen de Europese Gemeenschap werd voltrokken. (Dat gebeurde voor het laatst op 10 september 1977 in Marseille, toen Hamida Djandouli door het mes van de guillo-

tine werd onthoofd. De voornaamste architect van de Europese grondwet, Valéry Giscard d'Estaing, zal zich dat nog wel herinneren, want hij was toen president van de Franse republiek, en weigerde een gratieverzoek in te willigen.)

Formeel zal het nieuwe EU-verdrag ongetwijfeld allerlei grondwettelijke trekjes vertonen, maar het stuk scheidt op diverse kerngebieden van de Europese binnen- en buitenlandse politiek geen federale staatsmacht. En hoe is het gesteld met de voornaamste legitimatiebron van een moderne constitutie: de volkswil? Alleen idealisten zullen volhouden dat die wil was belichaamd in de Europese Conventie. Verder is de *timing* van het constitutionele project minder gelukkig. De nieuwe lidstaten hebben nog maar net het zware toetredingstraject achter de rug, en ze lijken een beetje Europa-moe, zoals vorig jaar bleek bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. In Polen en Tsjechië werd een extreem lage opkomst geregistreerd. Er was beter aan gedaan de toetreding eerst te laten beklijven en voorlopig te werken met het Verdrag van Nice.

De constitutionele pretenties hebben tevens de boemerang van de referenda in stelling gebracht, ook in landen zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, en zelfs Nederland, waar dat instrument niet is voorgeschreven ter goedkeuring van Europese verdragen. Een 'nee' in (één van) die landen is bepaald niet denkbeeldig.<sup>4</sup> Allerlei best nuttige hervormingen (een duidelijker afbakening van 'exclusieve' en 'gedeelde' bevoegdheden, afschaffing van de pijlerstructuur, rechtspersoonlijkheid voor de Unie, verruiming van meerderheidsbesluitvorming op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) worden dan óók afgewezen, terwijl die normaal gesproken zouden zijn geaccepteerd door de nationale parlementen. Zeker in Nederland, waar vanouds brede meerderheden bestaan voor de Europese verdragen. Zo trekt de Europese Unie zich aan eigen haren het moeras in.

Wat ten slotte ook vragen oproept is het paneuropese karakter van de onderneming. Het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa bouwt uiteraard voort op het eeuwenoude Europese eenheidsideaal. De 25 regeringen, 'geïnspireerd door de culturele, religieuze, en humanistische tradities van Europa', gaan ervan uit dat de 'volkeren van Europa [...] vastbesloten zijn hun oude tegenstellingen te overwinnen, en, steeds hechter verenigd, vorm te geven aan hun gemeenschappelijke lotsbestemming'. Aldus de preambule. Deze passage houdt onvoldoende rekening met een tweetal politieke krachten die zowel afbreuk doen aan het gemeenschappelijke als aan het Europese karakter van die lotsbestemming.

## De onvermijdelijke kerngroep

In de eerste plaats is het Europese integratieproces vanouds gekenmerkt geweest door meerdere snelheden, wisselende gezelschappen en verschillende internationale organisaties. Door de gestage uitbreiding van de Europese Unie zijn veel van die organisaties (EFTA, Benelux, Schengen, WEU e.d.) min of meer opgeslokt door de EU, maar zelfs binnen de grondwet vigeren nog heel uiteenlopende regimes op monetair, militair of justitieel gebied. En het document opent, evenals de huidige verdragen, allerlei mogelijkheden voor 'versterkte samenwerking' voor kleine groepen landen die wat sneller willen en kunnen gaan dan de rest.

Maar de grondwet zwijgt angstvallig over de noodzaak en waarschijnlijkheid van een kerngroep binnen het brede gezelschap van de 25-plus. Daarover wordt al tien jaar gespeculeerd door vooral Franse en Duitse politici. Bekend is het plan dat Joschka Fischer in mei 2000 aan de Humboldt-universiteit in Berlijn lanceerde. Fischer pleitte toen voor een *Gravitationszentrum* in de EU, met eventueel ook een eigen verdrag. De nieuwe (en ook diverse oude) lidstaten waren begrijpelijkerwijs weinig gecharmeerd van zo'n kopgroep, waar zij vooralsnog buiten zouden blijven. Naar het schijnt heeft Polen begin 2004 Fischer onder druk gezet het idee te laten varen, als een van de voorwaarden om alsnog akkoord te gaan met het grondwettelijk verdrag. Fischer heeft daarop geretireerd, en daarmee verdween de *noyau dur* tijdelijk op de achtergrond.<sup>5</sup>

Maar het denkbeeld steekt ongetwijfeld weer de kop op in een steeds uitdijende en uiterst heterogene club, waar in de toekomst wellicht ook landen als Turkije en Oekraïne deel van gaan uitmaken. Welke landen tot een eventuele *avantgarde* gaan behoren, is echter nog geen uitgemaakte zaak. Frankrijk en Duitsland zullen waarschijnlijk de leiding nemen. Er is in dit verband vaak gespeculeerd over de oude 'Zes' oprichters, of over de landen in de eurozone. Het Verenigd Koninkrijk zou buiten de boot kunnen vallen, zeker wanneer de Britse bevolking de Europese grondwet afwijst. In elk geval zal een vaste kern, met eigen politieke organen, afbreuk doen aan de gemeenschappelijke Europese onderneming.

Minder waarschijnlijk lijkt een directoraatsontwikkeling van Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, hoewel zij de laatste tijd wel intensiever samenwerken op het gebied van de buitenlandse politiek. 'Irak' heeft als katalysator gewerkt voor hun initiatieven inzake het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Opmerkelijk is ook hun optreden inzake de nucleaire ambities van Iran, nagenoeg buiten de

reguliere Europese kanalen om. Sommigen pleiten voor een meer geïnstitutionaliseerde rol van de grote drie in de toekomstige Unie.<sup>6</sup> Of het zover zal komen, is echter de vraag gelet op hun onderlinge belangen tegenstellingen en hun uiteenlopende oriëntaties in de buitenlandse politiek, die heel nationaal en democratisch verankerd zijn. De ernstige verdeeldheid inzake 'Irak' was vermoedelijk geen toevallig incident. En dat op het moment dat de EU zich koesterde in het constitutionele zonnetje. Wat ook opvalt is, hoe diep deze nationale reflexen nog steeds gaan na tientallen jaren economische integratie en Europese politieke samenwerking, en hoe broos begrippen als Europese identiteit of solidariteit blijven in dit verband.

### De Atlantische component

Verder wordt het 'Europese' karakter van onze lotsbestemming sterk gerelativeerd door de transatlantische dimensie. Over die dimensie is een beetje minnetjes gedaan tijdens het constitutionele debat. Alsof de Europese zone van vrede en veiligheid overwegend op eigen Europese kracht tot stand is gebracht. Niets is minder waar. De Amerikanen hebben in 1945 de vrede gesticht in Europa, samen met de Russen en de andere geallieerden; de militaire en economische macht van de Verenigde Staten heeft in de jaren '80 de Sovjetunie op de knieën gedwongen (terwijl sommige EG-landen geen Amerikaanse raketten op hun grondgebied wilden plaatsen); de Amerikanen hebben de doorslag gegeven bij de Duitse eenwording (terwijl onder meer Mitterrand, Thatcher en Lubbers tegenstribbelden); en de Amerikanen hebben vrede gesticht op de Balkan. Bijna alle EU-lidstaten zijn ook lid van de NAVO, en het EVDB kan slechts vorm krijgen met Amerikaanse medewerking. Door de hegemoniale positie van de Verenigde Staten en de erosie van de NAVO kunnen de EU-landen niet langer volstaan met een vage bondgenootschappelijke trouw (of neutraliteit), maar worden zij tevens gedwongen hun individuele koers ten opzichte van Washington te bepalen. Daarbij treden onverminderd grote verschillen aan de dag, ondanks het GBVB. Londen en Berlijn liggen mijlen uiteen wat hun relatie met Washington betreft. Dat zelfde geldt voor Madrid, Warschau of Den Haag. Schröder onderhoudt betere relaties met Poetin dan met Bush. Dat kan aan de personen liggen, maar de *Mittelstelle* heeft diepe wortels.<sup>7</sup>

Nederland hecht aan een sterke band met Washington. Het is opvallend hoezeer het kabinet-Balkenende II de politieke en militaire kanalen naar Amerika heeft opgehouden tijdens het Europese constitutionele debat. De Europese markt dwingt tot vérgaande Europese economische en monetaire samenwerking, maar het toekomstig Europa zal ook heel markante Atlantische

elementen omvatten. Van diverse kanten worden alternatieve transatlantische constructies bepleit.<sup>8</sup> Minister Bot suggereerde onlangs om het informele 'Gymnich'-beraad van de Europese ministers van buitenlandse zaken ook open te stellen voor Condoleezza Rice.<sup>9</sup> Hij wil ook binnen de NAVO meer mogelijkheden voor politieke en militaire samenwerking *ad hoc*.

Dit alles wijst op nieuwe samenwerkingsvarianten, voorbij het geijkte twee-pijlerdenken van NAVO en EU. Een globaliserend bestel, met nieuwe machtscentra, met een eroderende NAVO, een sterk Amerika en een fragmentarische Europese Unie, vereist misschien wel andere politieke organisatievormen dan een paneuropese grondwet.<sup>10</sup> Naast post-nationale concepten is er ook behoefte aan post-Europese varianten. Overigens heeft de EU zelf al haar geografische grenzen verlegd, door landen als Turkije en Oekraïne niet uit te sluiten van lidmaatschap. Op papier is er best een Atlantische Unie denkbaar waarin een groep gelijkgestemde Europese landen (plus Canada), onder leiding van de Verenigde Staten, in politiek opzicht 'hechter verenigd' zijn dan in het kader van de EU. Voor Nederland is een Atlantische lotsbestemming even belangrijk als een Europese. Met of zonder Europese grondwet.

### Noten

- 1 Atzo Nicolai, 'De politiek terug in de politiek: Hoe de Europese Grondwet het Nederlandse EU-beleid dichter bij de burger kan brengen', in: *Internationale Spectator*, april 2005, blz. 183.
- 2 Wim Voermans, in: *de Volkskrant*, 19 februari 2005.
- 3 Jan Willem Sap, *Het EU-Handvest van de Grondrechten. De Opmaat voor de Europese Grondwet*, Kluwer, z.p.
- 4 Dit artikel werd afgerond vóórdat de referenda in Frankrijk en Nederland plaatsvonden.
- 5 In een interview met de *Berliner Zeitung*, 28 februari 2004.
- 6 Zie D. Leurdijk, A. Pijpers, 'De Grote Drie in de Europese Unie: Opmaat voor een EU-Veiligheidsraad?', in: *VN Forum*, 2004, nr 4, blz. 5-8.
- 7 Ton Nijhuis, 'Ontmoeting Bush-Schröder: geen keerpunt in Mainz', in: *Internationale Spectator*, april 2005, blz. 208-211.
- 8 Charles Grant & Mark Leonard, 'What new Transatlantic institutions?', in: *CER Bulletin*, No. 41 (april/mei 2005).
- 9 Lezing minister Bot voor EBN/Atlantische Commissie/NGIZ, Den Haag, 18 april 2005.
- 10 Vgl. Peter van Ham, *European Integration and the Postmodern Condition*, Londen/New York: Routledge, 2001. Zie ook Jan Rood, *Een einde aan de Europese integratie? Kanttekeningen bij het staatscentrisch paradigma in het integratiedebat*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2001.

Alfred Pijpers is verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CEPS).

# Europees economisch reveil: wachten op Godot?

Europese integratie, waarvan de Europese Unie de meest zichtbare institutionele uitdrukking vormt, heeft diepe wortels. Zij kan worden gepercipieerd als een uiterst succesvol, ja zelfs grandioos project om eens en voor altijd af te rekenen met de ooit endemische interne machtsstrijd, die in West-Europa tot twee keer toe is geëscaleerd tot wereldoorlog.

Dat is nu voltooid verleden tijd. De oudere generatie die de Tweede Wereldoorlog nog bewust heeft meegemaakt, beschouwde een verenigd Europa als het meest effectieve antwoord om een herhaling van deze verschrikkingen te voorkómen. Haar houding ten opzichte van wat in het Europese integratieproces is bereikt, is ingegeven door een overweldigend gevoel van dankbaarheid en emotionele binding. Aanhangers van een verenigd Europa willen nog steeds verder gaan en de Europese integratie verdiepen. Zij verzetten zich tegen alles wat een negatieve invloed zou kunnen hebben op de Europese cohesie en een belemmering zou kunnen vormen voor het vinden van de Heilige Graal van de *finalité politique* (die overigens nooit precies is gedefinieerd). Zij gruwen van een zakelijke beoordeling van elke afzonderlijke stap in het integratieproces op basis van een nuchtere kosten/baten-analyse. Zij zijn van oordeel dat nietige *ad hoc* nationale belangen niet mogen interfereren met verwezenlijking van de grote Europese idealen.

In deze visie zijn moeilijkheden niet onoverkomelijk. Het belang van het tot stand brengen van een verenigd Europa is zó dominant, dat men niet te veel moet zeuren over de offers die daarvoor moeten worden gebracht. Integratie-aanhangers blijven bouwen aan grootse institutionele vergezichten voor een verenigd Europa, dat in vele opzichten een spiegelbeeld zou moeten vormen van de Verenigde Staten. Zij zijn ernstig bezorgd over afkalven van het Europese idealisme en onverschilligheid van de burger over het 'gedoe' in Brussel. Zij keuren het geruzie over de verdeling van de financiële lasten, vooral geïnitieerd door netto-contribuanten aan het Europese budget als het Verenigd Koninkrijk en Nederland, ten sterkste af. Zij beschouwen dit als gebrek aan politieke steun en loyaliteit ten aanzien van de Europese gedachte, ja zelfs als anti-Europees. Zij staan ook kritisch tegenover pogingen van de kleinere landen institutionele

veranderingen te blokkeren die de grotere landen een dominante positie binnen Europa zouden geven. Zij zijn van oordeel dat dit soort activiteiten een belemmering vormt voor de effectiviteit van de besluitvorming en het bereiken van de *finalité politique*.

## Een alternatief perspectief: subsidiariteit

Hun *top-down*-visie van het integratieproces vormt een scherp contrast met de *bottom-up*-benadering van degenen die het accent leggen op subsidiariteit, voor het eerst vastgelegd in het Verdrag van Maastricht van 1992. Subsidiariteit betekent dat de besluitvorming bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de burger dient plaats te vinden. Slechts wanneer lokale, regionale en nationale besluitvorming ondoelmatig is – bijvoorbeeld omdat deze externe effecten heeft, die uitgaan boven het niveau waarop zij worden genomen – dienen zij naar een hoger niveau te worden getild; uiteindelijk naar het Europese niveau. Ook impliceert subsidiariteit dat Europees beleid toegevoegde waarde dient te hebben.

De verworvenheden van Europa zijn indrukwekkend, niet alleen op het gebied van vrede en veiligheid, maar ook op economisch gebied. Europa kan trots zijn op zijn welvaart, gemeenschappelijke Europese markt, Economische en Monetaire Unie (EMU) en Europese munteenheid: de euro. Alle lidstaten en hun burgers plukken daarvan de rijke vruchten.

Maar sommige lidstaten profiteren daar meer van dan andere vanwege de inkomensoverdrachten binnen Europa, omdat met een beroep op de onderlinge solidariteit groepen landen zijn ontstaan die netto-ontvangers zijn van EU-fondsen, terwijl andere lidstaten daaraan netto bijdragen. De laatste groep is ongelukkig met deze situatie. Het meest beruchte voorval in dit verband vond plaats in 1984, toen de Britse premier Margareth Thatcher verklaarde: 'I want my money back.' En de Britten slaagden erin een belangrijke korting te bedingen. Maar het probleem bleef smeulen en vlamde van tijd tot tijd weer op. Natuurlijk kan men stellen dat *high politics* (de verwezenlijking van een verenigd Europa) dient te prevaleren boven *low politics* (bijvoorbeeld de verdeling van de middelen). Maar er zijn grenzen. In de

visie van de belangrijkste netto-contribuanten heeft het nooit in de bedoeling gelegen van de Europese Unie het centrale loket van grootscheepse herverdeling van inkomen te maken.

Tegelijkertijd tekenen zich in Europa ontwikkelingen af die aanleiding geven tot een zekere *scepsis* over de weg die Europa is ingeslagen en die een domper zetten op het Europese idealisme. De gepassioneerde voorstanders van een verenigd Europa hebben daar te weinig oog voor. Enkele voorbeelden:

**De Lissabon-strategie: woorden ... woorden.** In de eerste plaats kan worden gewezen op het echec van de Lissabon-strategie, die werd gelanceerd tijdens de Europese top in Lissabon (maart 2000). In de euforie van de 'nieuwe economie' heeft de Europese Raad toen de ambitie uitgesproken zich in tien jaar te ontwikkelen tot meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld, met een duurzame groei van 3% per jaar, meer en betere banen en grotere sociale cohesie. Vooral in het licht van dit laatste element werd de geest van de Lissabon-verklaring wel aangeduid als 'kapitalisme met een menselijk

## Het vrije-marktdenken is in de nieuwe

### Europese Commissie-Barroso

### sterker vertegenwoordigd dan ooit

gezicht'. Daarmee vormde zij impliciet een uitdaging van het Amerikaanse economische model, dat in de ogen van vele Europeanen in dat opzicht ernstig te kort schiet.

In de ruim vijf jaar die sinds 'Lissabon' zijn verstreken, heeft de Europese economie echter een teleurstellende ontwikkeling doorgemaakt. De groei was uiterst beperkt – soms negatief – terwijl de werkloosheid relatief hoog bleef. In diverse landen zijn de begrotingstekorten gestegen tot boven het niveau van 3%, als maximum overeengekomen in het kader van het Stabiliteitspact. Als gevolg daarvan stijgen ook de staatsschulden weer. Kortom, Europa is er niet in geslaagd de 'eurosclerose' van zich af te schudden. Europa prát en prát, maar wanneer het op daden aankomt, laat het verstek gaan.

'Eurosclerose' heeft betrekking op de verstarring van nationale economische systemen. Dit verschijnsel werd voor het eerst geanalyseerd door de Ame-

rikaanse econoom/politicoloog Mancur Olson en de Zweedse econoom Assar Lindbeck. Het is een soort ouderdomsziekte van economieën die lange tijd stabiliteit hebben gekend. Zij komt tot uiting in vele vormen van overheidsbemoeienis met de economie, die met elkaar gemeen hebben dat zij het functioneren van de vrije markt belemmeren. Een voorbeeld daarvan is het optreden van belangengroeperingen die (gedoog)steun van de overheid genieten. Deze functioneren vaak als 'herverdelende coalities', die speciale voorrechten ontvangen van de overheid in de vorm van protectie, subsidies, monopolieposities, of van belemmeringen voor toetreding van potentiële concurrenten tot bepaalde bedrijfstakken. Daardoor veranderen zij van gewone marktdeelnemers in renteniers (*rent-seekers*<sup>1</sup>), die een schadelijke invloed uitoefenen op de dynamiek en groei van de economie.

De remedie is versterking van de aanbodzijde van de economie; zulks in tegenstelling tot de vraagzijde, waarop het keynesianisme vooral gericht was. Aanbodseconomie beoogt vrijmaken van marktkrachten teneinde structurele aanpassing, mobiliteit, flexibiliteit, dynamiek en innovatie te bevorderen. Zij behelst onder andere vermindering van de invloed van belangengroeperingen, deregulering, vermindering van de belastingdruk, verkleining van de 'wig', alsmede een verschuiving van het accent van het economisch beleid van het macro- naar het microniveau. De overkoepelende doelstelling is de *structuur van economische prikkels* te verbeteren. ('It's the incentive structure, stupid!')

**Een dwerg met een politiek waterhoofd.** In de *tweede plaats* is er een discrepantie tussen de loodzware Europese politieke superstructuur en de relatief beperkte begroting. Consequente toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zal een permanente rem vormen op de groei van de begroting, waardoor deze in reële termen wellicht niet veel verder zal stijgen dan de huidige 100 miljard euro.

Democratie is een goede zaak. Maar men dient niet te overdrijven. Dat moet de logica zijn geweest die ten grondslag lag aan het feit dat het Europese Parlement destijds geen zeggenschap heeft gekregen over een groot deel van de Europese bestedingen: de landbouwuitgaven, dus meer dan 40 miljard euro.

Hoe kan men het politiek gewicht van het Europese Parlement meten? In tegenstelling tot de natuurkunde, waar men beschikt over standaarden (meters, grammen, uren en graden Celsius en Fah-

renheit), kan politieke invloed niet worden gemeten met algemeen aanvaarde maatstaven. Maar de begrotingsuitgaven per parlementariër bieden toch een aardige benadering. Wanneer we de Amerikaanse federale begroting vergelijken met die van de Europese Unie, dan valt het grote verschil op: 2.400 miljard dollar versus 58 miljard euro (exclusief de landbouwuitgaven, om de hierboven gegeven redenen).<sup>2</sup> Het Amerikaanse Congres telt 535 leden; de EU thans 786 Europarlementariërs. Een eenvoudige reken-som leert dat een Congres-lid, in begrotingstermen, grofweg 75 keer meer politieke zeggenschap heeft dan zijn of haar Europese evenknie. Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat sommigen de huidige EU kwalificeren als dwerg met een politiek waterhoofd.

Meer Europese parlementariërs betekent niet noodzakelijkerwijs betere democratie. Daarom rijst de vraag of het niet mogelijk zou zijn een systeem te ontwikkelen dat recht doet aan de politieke veelkleurigheid in de lidstaten, maar tegelijkertijd minder kostbaar en disproportioneel is, door vermindering van het aantal parlementariërs (bijvoorbeeld door stemmenweging, zoals in de Raad). Maar dat zou dan betekenen dat de afspraken die in het verleden zijn gemaakt over de omvang van het Europese Parlement, dienen te worden herzien. Het is hoogst onwaarschijnlijk dat dat politiek haalbaar is. Resultaat? 'Red tape will hold the EU together.'

**Kyoto: een nieuwe laag regelgeving.** In de *derde plaats* kan worden gewezen op het geldverslindend Kyoto Protocol. Kyoto beoogt de door de mens veroorzaakte (antropogene) uitstoot van broeikasgas-sen, in het bijzonder CO<sub>2</sub>, te verminderen. Volgens de aanhangers van Kyoto zullen de maatregelen die daaruit voortvloeien, een netto afkoeling van 0,02 graden Celsius in 2050 opleveren, wat niet valt waar te nemen op een thermometer. Daar staan enorme kosten tegenover, zowel in termen van verlies aan economische groei als aan banen; voor Nederland alleen al miljarden euro per jaar. Voor uitvoering van Kyoto zijn een nieuwe laag regelgeving en nieuwe bureaucratie nodig, waardoor ons systeem van vrije ondernemingsgewijze productie nog verder onder druk komt te staan.

### **Zou Godot dan toch nog komen opdagen?**

Maar de samenstelling van de nieuwe Europese Commissie geeft toch enige hoop op verandering ten goede. Zoals Joshua Livestro opmerkt, is het vrije-

marktdenken in de nieuwe Europese Commissie sterker vertegenwoordigd dan ooit.<sup>3</sup> Voorzitter José Barroso heeft een aantal commissarissen benoemd met een pregnante Angelsaksische economische oriëntatie. De mededingingsportefeuille is naar Neelie Kroes gegaan, voormalig directeur van de 'Nijenrode Business School'. Charlie McCreevy, de architect van het Ierse economische wonder, heeft de interne-marktportefeuille. De handelsportefeuille is in handen van de voormalige Britse minister voor handel en industrie, Peter Mandelson. Voor de belastingportefeuille is Ingrida Udre uit Letland (een land met lage belastingen) gekozen, die zich in het verleden als eurosceptica heeft geëxponéerd. Aangenomen mag worden dat al deze commissarissen voorstander zijn van ingrijpende economische hervormingen. De milieuportefeuille is overgegaan van Margot Wallström (Zweden), die naar communicatie verhuisde, naar Stavros Dimas (Griekenland), van wie verwacht wordt dat hij in de afweging milieu versus economie wellicht een wat zwaarder accent op economie zal leggen. Maar, zoals Joshua Livestro opmerkt, de Europese Commissie kan uiteraard weinig voor elkaar krijgen zonder de steun van het 'Oude Europa', in het bijzonder Duitsland en Frankrijk.

Tegelijkertijd vinden er onder druk van de concurrentie van de nieuwe lidstaten opvallende veranderingen plaats in het bedrijfsleven, waarvan de arbeidsduurverlenging zonder extra betaling misschien wel het meest spectaculair is – eens te meer daar deze zonder arbeidsonrust plaatsvond. De firma Siemens in Noord-Rijnland-Westfalen beet het spits af. De keuze was eenvoudig: arbeidsduurverlenging zonder compensatie óf verplaatsing van de productie naar Hongarije, waar de arbeidskosten 30% lager zijn, met het daaruit voortvloeiend verlies aan banen in Duitsland. Inmiddels vindt Siemens' voorbeeld in vele Europese landen navolging. Zou Godot dan toch nog uiteindelijk komen opdagen?

### **Regionale integratie**

De voorgaande analyse heeft uiteraard ook implicaties voor de wijze waarop economische integratie in Europa in de toekomst gestalte dient te worden gegeven. In feite komt zij neer op een pleidooi voor meer marktwerking en meer economische prikkels. Dat betekent dat de EU het institutionele kader dat hiervoor noodzakelijk is, verder zal dienen te ontwikkelen, bijvoorbeeld op het gebied van de liberalisering van de financiële dienstverlening. Maar de EU zou

zich dienen te onthouden van directe interventie in de economie. Daar waar dergelijke interventies reeds plaatsvinden, bijvoorbeeld de landbouw, zouden deze moeten worden teruggedrongen. Wegens nationale, regionale en lokale verschillen zou verdere harmonisatie van sommige vormen van economisch beleid, bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden en belastingen, dienen te worden afgewezen. Zij vormen een keurslijf, daar waar maatwerk is vereist.

Meer in het algemeen zou men niet moeten uitgaan van een *préjugé favorable* te aanzien van (meer) beleidsharmonisatie en de overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau, ook al omdat deze het gevaar inhoudt dat zulks zal uitmonden in compromissen die geënt zijn op de feitelijke situatie in grote landen als Frankrijk en Duitsland, die het economisch minder goed doen. In plaats daarvan zou van geval tot geval moeten worden gekozen voor een kritische toetsing, waarbij de voor- en nadelen van harmonisatievoorstellen zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen.

Wat betreft het klimaat kan worden vastgesteld dat het Kyoto-verdrag tot ingrijpende overheidsinterventie in de economie leidt, waarbij overheden bepaalde CO<sub>2</sub>-uitstootplafonds opleggen aan individuele bedrijven. In het licht van de bovenstaande analyse zou een dergelijk systeem niet dienen te worden ingevoerd.

#### Noten

- 1 Een *rent-seeker* is iemand die een doelstelling nastreeft die de produktiviteit (of het algemeen belang) niet dient en zelfs schaadt, maar die wél zijn eigen persoonlijke belangen dient door gebruik te maken van een privilege of een monopolie.
- 2 Indien de Europese grondwet wordt ingevoerd, krijgt het Europese Parlement ook bevoegdheid een oordeel uit te spreken over de landbouwwitgaven.
- 3 Joshua Livestro, *The Butterfly Effect*, website: TechCentralStation, 17 augustus 2004 (op internet te vinden met behulp van Google).

Hans H.J. Labohm is als gastonderzoeker aan het Instituut Clingendael verbonden.

## Nieuwe publicatie in de serie Clingendael European Papers

### **Mendeltje van Keulen and Alfred Pijpers** ***Chairing the Enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency***

**Clingendael European Papers No. 1, april 2005, 39 p.**  
**ISBN 90-5031-100-8**

This paper discusses the background, agenda and principal results of the Netherlands' 2004 EU Council presidency. The six-month presidency, during which hundreds of government representatives are responsible for preparing and chairing Council meetings at the administrative and political EU level, is generally regarded by member states as a highlight period for national EU policy-making. Although this was the eleventh time the Dutch held the Council's chair, the challenges faced were far from routine.

Part I of the paper explores the domestic organization and management of EU policy-making in the Netherlands, as well as the objectives and issues that were central to this particular presidency. Three Dutch concerns were paramount: the problems of managing Council business in the broad setting of the EU of 25 nations (EU-25); to provide guidance to the EU; as well as to stimulate further 'Europeanization' at the central government level in The Hague.

Part II provides a balance sheet with emphasis on the following issue areas: the 'Hague Programme' for cooperation in justice

and home affairs; the political crisis surrounding nomination of the Barroso Commission; the presidency's involvement during the election turmoil in Ukraine; the Middle East Peace Process (MEPP); the European Security and Defence Policy (ESDP); and, last but not least, the run-up to the December 2004 European Council's decision on opening accession negotiations with Turkey.

Mendeltje van Keulen and Alfred Pijpers are research fellows at the Clingendael European Studies Programme.

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

De kosten voor de publicatie bedragen 10,00 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

# Waar houdt 'Europa' op?

## Over de grenzen van Europa

Vergeleken met andere werelddelen is Europa's oostgrens uitermate diffuus. De vraag die centraal staat is: waar houdt Europa op? En: welke argumenten worden gebruikt om de grens te trekken? Dit debat is actueel zowel in het licht van de meest recente, 'grote' uitbreiding van de Europese Unie naar 25 lidstaten, als gezien de politieke en publieke commotie rondom het perspectief van Turkse toetreding tot de EU. Het debat over de grenzen van Europa kan worden geordend langs vier dimensies: geografisch, cultureel, economisch en politiek-bestuurlijk. Het geval Turkije is exemplarisch voor het dilemma waar EU-beleidsmakers en -politici voor staan: kan en moet het integratiestreven op termijn samenvallen met het continent?

### Geografische dimensie

Het begrip 'Europa' is inmiddels allerwegen door de Europese Unie gemonopoliseerd, zoals blijkt uit terminologie als 'Wider Europe' en 'Fort Europa'.<sup>1</sup> Toch beperkt de 'Europese' Unie zich voornamelijk tot het westelijk deel van het continent. Waar ligt de oostgrens? Tot de middeleeuwen vormde de rivier de Don de grens tussen Europa en Azië. Door de inspanningen van tsaar Peter de Grote om Rusland te 'Europeïseren', verschoof deze grens aan het einde van de 17de eeuw in oostelijke richting. Sinds het begin van de 19de eeuw geldt het Oeralgebergte als de 'natuurlijke' grens tussen beide werelddelen. Middenin de Oeral markeert een stenen monument de continentale scheidslijn. Het is echter de vraag of hiermee de grens van Europa is getrokken – het Oeralgebergte eindigt immers ver boven de Kaspische zee.

De diffuse scheiding tussen Europa en Azië wordt door landen als Kazachstan, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan dankbaar aangegrepen voor de claim dat in ieder geval een gedeelte van deze landen 'Europees' zou zijn. Ze zijn immers, met uitzondering van Kazachstan, al trots lid van de Raad van Europa, de kraamkamer voor de Europese Unie. Turkije mag, hieraan refererend, graag betogen dat de Kaukasische republieken, ten noordoosten van Turkije, wél tot Europa worden gerekend, evenals het zuidelijker gelegen Cyprus – maar het leeuwendeel van continentaal Turkije niet.<sup>2</sup>

De geografische realiteit impliceert, kortom, dat voor de vraag waar Europa ophoudt, andere dan natuurlijke grenzen moeten worden vastgesteld. Zoals uit een regeringsnotitie blijkt, is een antwoord op de vraag of een staat *niet* Europees is voornamelijk aanmerkelijk eenvoudiger te geven. Een citaat: 'De regering meent dat de landen ten zuiden van de Middellandse Zee, gelegen op het Afrikaans continent, niet kunnen toetreden tot de Unie vanwege hun geografische ligging. [...] De landen in het Midden-Oosten zullen om dezelfde reden nooit in aanmerking kunnen komen voor lidmaatschap van de Unie.'<sup>3</sup> Gezien de verwarring in het debat bieden louter geografische argumenten dus geen uitsluitel over de grenzen van Europa.

### Cultureel-religieuze dimensie

Het debat over Europa als een afgebakende *waardengemeenschap* kent een culturele en een religieuze dimensie. Om te beginnen cultuur: een ordeningsprincipe van normen en waarden, gewoonten en omgangsvormen, dat bijvoorbeeld samenlevingen of kunststromingen definieert. Een discussie over grenzen begint vanuit deze optiek bij een speurtocht naar gezamenlijkheid: wat bindt ons Europeanen?

Volgens de stichters van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), de voorloper van de Europese Unie, omvatte 'Europa' een beschaving met wortels in de joods-christelijke traditie. Deze traditie zou zich vanuit de Oudheid hebben ontwikkeld en via de Middeleeuwen, de Renaissance, de Reformatie en de Verlichting leiden naar de EU van vandaag.

Artikel I-1 van de ontwerp-Grondwet stelt: 'De Unie staat open voor alle Europese (*sic*) staten die haar waarden eerbiedigen en zich ertoe verbinden die gezamenlijk te bevorderen.' Deze waarden worden in artikel 2 bij name genoemd: respect voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie en rechtsstatelijkheid. Het Europees burgerschap, inmiddels ruim tien jaar oud, de Europese vlag en het volkslied, de laatste twee 'geleend' van de Raad van Europa, zouden deze normen en waarden moeten concretiseren. Hoewel het burgerschap deze ambitie voornamelijk niet heeft waargemaakt (slechts 10% van de Europeanen voelt zich éerst Europeaan en dan pas Nederlander, Portugees, Luxemburger, enz.),<sup>4</sup> is het dit aspect van 'Europa' als

waardengemeenschap, dat op de kandidaat-lidstaten zoveel aantrekkingskracht heeft, wat tot uitdrukking komt in de frase dat toetreding tot de Unie 'de terugkeer naar Europa' bezegelt.

In hoeverre echter kan worden hard gemaakt dat het de *gemeenschappelijke* waarden zijn die Europa kenmerken? Niet alleen is volgens *Amnesty International* op het respect voor de mensenrechten in een aantal EU-lidstaten behoorlijk wat af te dingen,<sup>5</sup> ook dringt de vraag zich op of mensenrechten, vrijheid, democratie en rechtsstatelijkheid wel karakteristiek 'Europees' zijn te noemen. Landen als Canada en Australië zouden met deze argumenten in de hand met recht kunnen pleiten voor het predikaat 'Europese' staat en aldus in aanmerking komen voor het EU-lidmaatschap.

Een ander argument tegen cultuur als ordeningsprincipe is, dat de vigerende waarden en normen binnen het huidige 'Europa' zeer heterogeen zijn. De Nederlandse stellingname in ethische kwesties als abortus en euthanasie is veel lidstaten een doorn in het oog. Recent in de publiciteit was de Oostenrijkse weigering het Nederlandse homohuwelijk te

zoals tussen het Noorden en Zuiden van Europa.

Ten slotte: waarden en normen zijn dynamisch, aan verandering onderhevig. Is Nederland zelf niet voorbeeld van een land waar binnen twee generaties een omslag heeft plaatsgevonden van zuilenmodel naar sterk geïndividualiseerde samenleving; van een collectivistische, op de familie gerichte maatschappij naar één waarin *singles* en *dinky's* het traditionele gezin als samenlevingsvorm lijken te verdringen?

Naast cultuur is er het aspect *religie*, waaraan in het debat over de grenzen van Europa opvallend vaak als *Ordnungsprinzip* wordt gerefereerd. Hier zijn twee opvattingen dominant. Ten eerste die van Samuel Huntington, die de grens van Europa trekt op de scheidslijn van de christelijke en de islamitische cultuur. Het is het beeld van Europa als bolwerk van het christendom, dat '...zou ophouden waar geen Gotische kathedralen meer zijn gebouwd'.<sup>8</sup> De klassieke cultuur, het Griekse en Romeinse erfgoed, is in een christelijke traditie doorgegeven en heeft de Renaissance, Reformatie en Verlichting mogelijk gemaakt. Volgens deze redenering hebben dan twee van de drie Kaukasische republieken goede papieren voor het lidmaatschap van de EU. Georgië is immers Christelijk-Orthodox en Armenië was het eerste land waar het christendom als staatsgodsdienst werd ingevoerd. Vooralsnog beschouwt de Europese Commissie deze landen echter als 'buren' van de Unie.

Een tweede groep theoretici legt de grens conform het schisma van 1054 tussen het Orthodoxe Christendom en het Rooms-Katholicisme. Het lidmaatschap van Griekenland is derhalve een historische vergissing: deze lidstaat kent geen scheiding tussen kerk en staat en 'de Verlichting heeft er zich beperkt tot de introductie van gloeilampen'.<sup>9</sup> Ook Roemenië en Bulgarije zouden volgens deze visie het lonkend perspectief op toetreding in 2007 moeten ontberen.

Niet alleen met het oog op de recente politieke beslissing over toetreding van beide laatstgenoemde landen lijkt deze afbakening door de realiteit achterhaald. 'Hogere' normen en waarden zijn niet exclusief Europees, aan (snelle) verandering onderhevig en een beroep op culturele verbondenheid of religie kan ter afbakening van Europa evenmin uitsluitel geven. Wat rest ons aan argumenten om de grens te trekken?

### **Economische dimensie**

Ook met de bril van de econoom kan worden gekeken naar het vraagstuk van de afbakening van Europa. In het economische debat zit echter een interes-

## **Europa lijkt begrensd door reikwijdte en kracht van het bestuurlijk-juridisch centrum, dat rechtszekerheid garandeert. Buiten deze macht begint de chaos**

erkennen. Het Verdrag van Maastricht introduceerde weliswaar bepalingen ten aanzien van cultuurbeleid, maar dan vooral ter ondersteuning van de pluriformiteit binnen de Unie – die niet voor niets het paradoxale devies 'eenheid in verscheidenheid' voert.

Sommige critici wijzen daarentegen juist op het risico van een *implosie* van een te heterogene Unie. Het argument is dat een 'collectivistische' cultuur, zoals in Turkse maar ook in Kaukasische contreien dominant is, zich niet goed zou verhouden met de in 'westerse' lidstaten heersende 'individualistische' cultuur. Maar waarom deze scheidslijn vervolgens precies tussen Turkije en 'Europa' gelegd, zoals één van de felste aanhangers van deze theorie, de cultuurhistoricus Thomas von der Dunk bepleit?<sup>6</sup> Afgemeten aan culturele dimensies als machtsafstand, individualisme en masculiniteit bestaan immers ook tussen en binnen 'oudere' lidstaten grote cultuurverschillen,

sante paradox. Enerzijds is de markt in economische termen per definitie grenzeloos. Het debat over de grenzen van Europa gaat volgens Frits Bolkestein in essentie om deze vraag: of de Europese Unie zich beperkt tot een economische unie.<sup>10</sup> Hij pleit hiervoor en waarschuwt voor ongebreidelde bemoeizucht van de Brusselse bureaucratie. In deze visie zou de *core business* van de EU moeten bestaan uit economische samenwerking.<sup>11</sup>

Het lijkt dus of de economische dimensie per definitie geen uitsluitel kan geven over de grenzen. Niettemin is er ook een andere visie op de merites van vrijhandel. Het slechten van grenzen via economische samenwerking was voor de oprichters van de EGKS immers vooral smeermiddel voor een 'ever closer union'. Bovendien ligt aan de basis van vruchtbare economische betrekkingen een gezamenlijke visie op afspraken en de 'rule of law'. Niet toevallig heeft het Hof van Justitie in de eerste jaren van de economische gemeenschap de grondslag gelegd voor de ontwikkeling van een autonome Europese rechtsorde. Een juridische vinger aan de pols is onontbeerlijk om de interne markt in goede banen te leiden. Ook de Wereldhandelsorganisatie WTO, die een wereldomvattende beslechting van handelsbarrières nastreeft voor optimalisering van de mondiale economische samenwerking, kan niet zonder Arbitrageautoriteit. En niet voor niets worden corruptie en gebrek aan financiële controle in de 'jongste' lidstaten door de Europese Commissie gehegeld.

Aldus lijkt Europa te worden begrensd door reikwijdte en kracht van het bestuurlijk-juridisch centrum, dat rechtszekerheid garandeert. Buiten deze macht begint de chaos.

### **Politiek-bestuurlijke dimensie**

De vraag hoe een zich uitbreidende Europese Unie bestuurbaar te houden, was lange tijd het meest gehanteerde argument om de grenzen van Europa vast te stellen. Deze grens werd in de ogen van velen bepaald door het vermogen de Unie effectief en als eenheid te kunnen laten optreden en aan te sturen. De implosie van het Romeinse Rijk en het rijk van Karel de Grote waren volgens historici te wijten aan *imperial overstretch*. Sommige *EU watchers* menen dat de huidige Unie eenzelfde lot beschoren is. Volgens velen leidt het ongebreideld oprekken van de grenzen van de Unie tot besluiteloosheid en zelfs tot verwatering. Het perspectief van de 'grote' uitbreiding vormde derhalve aanleiding een serieus debat over

interne hervormingen aan te gaan, dat uitmondde in het nieuwe Grondwettelijk verdrag. Mocht dit verdrag minstens tien nationale referenda overleven, dan lijkt een aantal slepende en politiek gevoelige discussies over stemmenweging en zetelverdeling althans voorlopig beëindigd.

Het herziene verdrag stelt namelijk ook arrangementen voor waarbij het een kleinere groep landen mogelijk wordt gemaakt v r te gaan met samenwerking. In Eurojargon hebben we het dan over termen als flexibiliteit, kopgroepvorming en versterkte samenwerking. De vraag die met het oog op de cultureel-religieuze dimensie natuurlijk onvermijdelijk opkomt, is wat bij de ontwikkeling van een dergelijk meerkeuzemenu de EU-leden nog gezamenlijk bindt.

### **Casus Turkije**

Al deze dimensies van het debat over de grenzen van Europa komen samen in het debat over de kwestie-Turkije, een beruchte splijtzwam binnen de Europese Unie. Waar eerdere uitbreidingen tot diep in het voormalige 'Oost-Europa' schijnbaar gedachteloos plaatsvonden, inspireert het vooruitzicht van Turkse toetreding politici en academici tot polemiek. Behoort Turkije nu wel of niet tot het Europees continent? En op grond van welke criteria wordt Turkije de maat genomen?

Om te beginnen de *geografie*. Een blik op de landkaart leert dat het gedeelte van het land ten oosten van de Bosporus als (klein-)Azië wordt aangeduid. Cyprus wordt op dezelfde kaart, ruimschoots ten zuiden van Turkije en voor de kust van Israël, tot Europa gerekend, evenals de Kaukasische republieken.

Ten aanzien van het *cultureel-religieuze* aspect is het saillant dat het de Turken zijn die de rechten claimen op het woord 'Europa': 'de naamgeefster van het werelddeel Europa was een Aziatische prinses ...'<sup>12</sup> Deze interpretatie is vanzelfsprekend tegen het zere been van Griekenland. De nadruk die in het debat over Turkse toetreding gelegd wordt op de religieuze overtuiging van c. 90% van de inwoners van deze potentiële nieuwe lidstaat, wekt bevreemding, omdat juist Turkije – in tegenstelling tot vele EU-lidstaten – een strikte scheiding tussen kerk en staat kent. Op geen enkele wijze refereren de 'Kopenhagen'- of toetredingscriteria uit 1993 aan religieuze vereisten. Ook in eerdere (associatie-)verdragen, zoals dat met Turkije in 1963, wordt niet aan religie gerefereerd. Al in het eerste associatieverdrag werd Turkije onder voorwaarden toetreding op termijn

toegezegd, een belofte die in 1999 tijdens de top van Helsinki werd herhaald. Het religieuze argument is bovendien geen enkele overweging inzake een land als Bosnië, dat een grote moslim-minderheid kent; er bestaat geen twijfel over dat het bij Europa behoort. Toepassing van cultureel-religieuze argumenten ter beantwoording van de vraag of Turkije Europees zou zijn, kan dus geen stand houden. En ook de *economische* dimensie levert in dit geval geen uitsluitel, aangezien Turkije sinds het sluiten van een associatie-akkoord met de EG in 1963 al actief participeert in de Europese markt.

Het Nederlands Voorzitterschap slaagde er na maanden van voorbereiding in, de Europese Raad in december 2004 te laten besluiten tot opening van toetredingsonderhandelingen. Deze besprekingen zullen moeizaam en langdurig zijn en de clausule over de uitkomst kent vooralsnog een open einde.<sup>13</sup> Zo zal met het perspectief op toetreding ook onherroepelijk het *politiek-bestuurlijke debat* opnieuw in alle hevigheid losbarsten. Turkije wordt bij toetreding immers ineens de tweede grootste lidstaat van de Unie, met (volgens prognoses althans) binnen afzienbare tijd de grootste bevolkingsomvang. Conform de regels voor proportionele vertegenwoordiging in de instellingen betekent dit dat een nieuwe en onervaren lidstaat een zware stem zou krijgen in de Europese besluitvorming. Hoewel dit aspect niet telt bij de 'Kopenhagen'-criteria, waaronder goed bestuur, respect voor rechtsstatelijke beginselen en een functionerende markteconomie, de lat waarlangs nieuwe lidstaten de maat wordt genomen, zullen de (gevroemde) politiek-bestuurlijke implicaties van Turkijes toetreding de komende jaren misschien van doorslaggevend belang zijn.

### Conclusie: de pragmatische dimensie

In de beperking toont zich de meester. Europese politici en diplomaten kozen tot nog toe stilzwijgend voor een *pragmatische* benadering van de grenzen van Europa. Staat de Europese Unie als politiek project *in principe* voor alle landen open, om praktische redenen, waaronder de overweging hoe een zich uitbreidende Unie bestuurbaar kan worden gehouden, wordt voorlopig nog slechts een beperkt aantal landen toegelaten. Consensus ontbreekt over een ondubbelzinnig criterium om vast te stellen of een land Europees is; 'uiteindelijk zal deze vaststelling in wezen een politieke keuze van de lidstaten zijn, die met verschillende argumenten kan worden onderbouwd.'<sup>14</sup>

Geografische, noch cultureel-religieuze, noch economische argumenten bieden uitsluitel. Veel is te zeggen voor politiek-bestuurlijke argumenten om Europa in te perken – maar het pragmatisme leidt de politiek. Eén *gevolg van de grenzeloze uitbreiding* valt te voorspellen: naast het debat over de buitengrenzen domineert de komende jaren ook de discussie over de nieuwe scheidslijnen *binnen* de EU.

### Noten

- 1 J.H. de Wilde, 'A multilevel crusade against EU-centrism', paper presented at the IGS spring conference *Governance in a Complex Society*, Enschede, 17-18 juni 2004.
- 2 Rob Boudewijn & Peter van Grinsven, 'Geloofwaardigheid boven sentimenten. Het openen van de EU-toetredingsonderhandelingen met Turkije', in: *Internationale Spectator*, september 2004, blz. 436.
- 3 Notitie 'Grenzen van de Europese Unie', Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Integratie Europa, DIE-96/05 (17 maart 2005).
- 4 *Eurobarometer*, nr 49, [http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb49/eb49en/eb49\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb49/eb49en/eb49_en.pdf)
- 5 *Amnesty International Annual Report 2003*, uitgave van 26 mei 2004.
- 6 Thomas von der Dunk, 'EU moet het idee van de civil society niet te grabbel gooien', in: *NRC Handelsblad*, 8 september 2004.
- 7 *Dinky = double income, no kids*.
- 8 Jan Willem Sap, 'De oorsprong van de Europese Grondwet', in: Ernst John Kaars Sijpesteijn (red.), *Het volk en Europa. Grenzen aan Europa*, Amsterdam, 2004, blz. 65.
- 9 B. Tromp, 'Turkije en Europa', in: *Elsevier*, 14 november 2002.
- 10 F. Bolkestein, *De grenzen van Europa*, Tiel, 2004.
- 11 Frits Bolkestein, 'Europa: er zijn grenzen', in: *Internationale Spectator*, september 2004, blz. 415-418.
- 12 Wolfgang Burgdorf, 'Wij staan bij de Turken in het krijt', in: *NRC Handelsblad*, 3 februari 2004.
- 13 Zie bijv.: J.K.T. Postma, 'Turkije en de EU na 17 december 2004', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 157-159.
- 14 Notitie 'Grenzen van de Europese Unie', *a.v. noot 3*.

Mendeltje van Keulen en Rob Boudewijn zijn beiden als wetenschappelijk medewerker werkzaam bij het Clingendael European Studies Programme (CESP).

# Tussen integratie en desintegratie

## *Gemenebest van Onafhankelijke Staten*

Bij zijn aantreden in maart 2000 beloofde president Poetin de glorie van Rusland te zullen herstellen. Vier jaar later, rond zijn herverkiezing, leek hij niet erg opgeschoten. November 2003 moest de Russische leiding twee nederlagen incasseren: de Rozenrevolutie in Georgië en het mislukken van het plan Moldova een federatie op te dringen. Een golf van terroristische aanslagen vond in september 2004 een dieptepunt in de tragedie van Beslan. Tsjetsjeense terroristen maakten duidelijk dat de staat niet bij machte was zijn kinderen te beschermen. (In Poetins eerste termijn waren bij zo'n 25 terroristische aanslagen 1.500 burgers gedood – de slachtoffers in Tsjetsjenië niet meegeteld.) Twee maanden later werd in Oekraïne een nederlaag geïncasseerd. Tegen de wil van het Kremlin kwamen Viktor Joesjtsjenko en Julia Tymosjenko aan de macht. Rusland leek zijn greep op het 'nabije buitenland' kwijt.

In december 1991 was het *Gemenebest van Onafhankelijke Staten* opgericht, juist om Rusland en de nieuwe staten aan zijn grenzen bij elkaar te houden. Het GOS bestaat haast onopgemerkt nog steeds. Rusland heeft ruim de tijd gehad dit integratie-instrument tot ontwikkeling te brengen. De Russen hebben talloze initiatieven genomen via het GOS orde te scheppen in hun directe omgeving. In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe succesvol de Russische leiding daarin is geweest, waarbij succes is gedefinieerd als een effectieve, door Rusland gedomineerde regionale organisatie.

### **Onmogelijke toekomst van het GOS**

Met de moed der wanhoop had Michail Gorbatsjov in 1990-1991 getracht iets van de integratie tussen de republieken van de USSR te behouden. Maar hoe was een onvrijwillige quasi-federatie als de USSR vanuit het machtscentrum Moskou om te vormen tot een vrijwillige federatie of confederatie met inhoud, op een moment waarop nationalistische krachten waren losgeweekt? Gorbatsjov zocht en kreeg steun van Amerikaanse en Europese leiders, met het argument dat het alternatief voor een vernieuwde federatie de chaos was. Het mocht niet baten. In december 1991 werd de USSR door de leiders van Rusland, Oekraïne

en Belarus brutaal ontbonden. Gorbatsjov was zijn positie en zijn land kwijt. De wereld was in rep en roer, maar afgezien van enkele kleine brandjes in de Kaukasus, Centraal-Azië en Moldova brak er geen grote burgeroorlog uit.

Jeltsin, Kravtsoek en Sjoesjkevitsj, de leiders van de drie republieken, vlochten in december 1991 een vangnet voor de brokstukken van de USSR: het GOS. Sommige landen wilden er niets van weten – en nu zijn juist dié landen lid van de EU: Estland, Letland en Litouwen. De Centraal-Aziatische staten, onafhankelijk tegen wil en dank, protesteerden en werden alsnog in het GOS opgenomen. Nu zijn dit oosterse dictaturen geworden. Een handjevol trad na veel ge-heen-en-weer toe.

De verwachtingen die in het GOS werden gesteld, waren vanaf het begin uiteenlopend. In Rusland hoopten Jeltsin en zijn hervormingsgezinde equipe nogal naïef op een ontwikkeling in de richting van de bewonderde Europese Unie. Nationalisten en de linkse oppositie daarentegen zagen in het GOS een mogelijkheid tot herstel van de Sovjetunie. Dit waren mensen die leden aan fantoompijn in de afgehakte ledematen en die ervan droomden dat de USSR weer heel zou worden.<sup>1</sup> Mensen ook die dachten vanuit een primitief geopolitiek denkraam. In de andere GOS-lidstaten – Oekraïne voorop – zagen velen de nieuwe instelling juist als middel tot 'nette scheiding' van Rusland, sterfhuisconstructie of, zoals iemand in Kiëv zei: als 'comité om de oude structuren te liquideren'.<sup>2</sup> Ook hoopten zij via het GOS van Rusland zoveel mogelijk concessies en subsidies los te peuteren.

De inherente dubbelzinnigheid van het GOS werd al snel onderkend: enerzijds de integratiegedachte, anderzijds het streven van sommige lidstaten de nationale onafhankelijkheid mede op kosten van Rusland te versterken. Huib Hendrikse bood een half jaar na de oprichting van het GOS in de *Internationale Spectator* een analyse onder de kop 'De onmogelijke toekomst van het GOS'. Hij sprak van een 'constructieve wanhoopsdaad', waarmee Rusland erger had weten te voorkomen. In een tweede artikel, in mei 1995, vatte Hendrikse de situatie samen in een citaat van de Kazakse president Nazarbajev: '[h]et

GOS gaat in de ene richting en het leven gaat de andere kant op.' De Oekraïense president Kravtsoek beschuldigde Rusland er in die tijd van met het GOS een 'kolchoz-model' na te streven: 'quasi zelfstandige boeren die ondergeschikt zijn aan een oppermachtige voorzitter, die alles dicteert.' Hendrikse stelde dat Rusland in het midden van de jaren '90 te zwak was om het GOS te kunnen missen, maar veel te machtig om er een echte gemeenschap van te willen maken.

### Jeltsin: integratie tot iedere prijs?

Goedgelovige lieden waren vol vertrouwen in het Gemenebest. Rusland leek met steeds nieuwe initiatieven de regie stevig in handen te hebben. Er kwamen honderden besluiten tot stand en het GOS ontwikkelde zich tot een raamwerk voor partiële maar schijnbaar belangrijke samenwerkingsverbanden tussen de lidstaten, zoals het in 1992 in Tasjkent gesloten *Collectieve Veiligheidsverdrag* (CVV), dat sinds 1994 van kracht is. Vanaf 1996 leken Rusland en Belarus in snel tempo af te stevenen op de vorming van een uniestaat. Ook op economisch gebied waren de namen imponerend: de *Euraziatische Economische Gemeenschap* (EAEG) in 2000 en de *Gemeenschappelijke Economische Ruimte* (GER) in 2003, als uitvloeisel van het in 1993 ondertekende *Economische Unie Verdrag* (EUV). In deze regionale verbanden groeide het GOS niet uit tot één geïntegreerd geheel maar, om met de Oekraïense president Koetsjma te spreken, tot 'een groep van groeperingen'.<sup>3</sup> Voor hun samenstelling, zie tabel 1 op blz. 361.

Veel van deze op het oog voorspoedige ontwikkelingen waren slechts schijn. Op een enkele na bleven de gezamenlijke besluiten van staatshoofden, regeringsleiders en ministers onuitgevoerd. Die besluiten waren niet bindend. Dit 'juridisch nihilisme' had een ondermijnende uitwerking op de samenwerking tussen GOS-lidstaten, vooral op economisch terrein, waar nationale wetgeving over het algemeen prevaleerde.<sup>4</sup> De lidstaten groeiden economisch uiteen, een proces dat werd versneld door de Russische crisis van augustus 1998. Onderlinge spanningen namen toe, handelsstromen kozen nieuwe beddingen. In 1991 besloeg de handel *tussen* de lidstaten 60% van het totale handelsvolume van het GOS. Acht jaar later was dit percentage gehalveerd.<sup>5</sup> In 1997 bedroeg de handel met derde landen 73% van de export en 61% van de import van de GOS-landen. Hoewel deze cijfers vooral de handelspositie van Rusland weergeven, dreven ook enkele andere GOS-landen (Azerbei-

dzjan, Oezbekistan, Tadzjikistan en Turkmenistan) meer handel buiten dan binnen het GOS.<sup>6</sup> Kortom, Rusland werd in steeds mindere mate afhankelijk van handel met de andere lidstaten; thans is de Europese Unie voor Rusland de verreweg belangrijkste handelspartner.

Andersom is voor veel GOS-landen Rusland nog wel een belangrijke handelspartner; handel (gas, olie) die vaak zwaar door Rusland wordt gesubsidieerd, met als doel een stevige greep op de regimes in die landen te houden. Voor Rusland zijn deze partners als bron van investeringen in de eigen economie volstrekt oninteressant; investeringen moeten uit het Westen komen. Intussen zijn die landen wel steeds interessanter voor Russische investeerders, aangevoerd door hun regering. Rusland voert een actief beleid via investeringen de greep op economieën en regerende elites van Oekraïne, Belarus, Moldova en andere lidstaten te versterken.

Dit alles illustreert hoe onafhankelijkheid, nationale veiligheid en economische ontwikkeling ook in deze landen sterk met elkaar zijn verweven. Zoals voor iedere staat gaat het uiteindelijk om 'kanonnen' en/of 'boter', 'zwaarden' en/of 'ploegen' – maar niet alléén om het relatieve evenwicht tussen defensieuitgaven en middelen ten behoeve van de economische ontwikkeling. Nationale veiligheid is immers een noodzakelijke voorwaarde voor economische ontwikkeling, en zonder economische ontwikkeling kan een staat de nationale veiligheid moeilijk waarborgen.<sup>7</sup> De staten hadden in 1991 in feite geen van beide. Daar komt bij dat de economische hervormingen in alle staten van de regio, inclusief het dominante Rusland, nog lang niet zijn voltooid. Ook in de buitenlandse politiek zijn economische belangen en politieke macht van elkaar doortrokken. Voor iedere staat is deze constellatie weer anders, afhankelijk als ze is van de mix aan economische bronnen en de doeleinden en strategieën van de politieke leiding.

Tekenend was in dit verband de opkomst van een nadrukkelijk op het Westen georiënteerde stroming binnen het GOS, de mysterieuze GUAM, en de aan dit proces gerelateerde neergang van het 'Verdrag van Tasjkent' (CVV), ofwel de collectieve veiligheidsorganisatie. GUAM, de beginletters van de deelnemersstaten Georgië, Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldova, was in oktober 1997 begonnen (opgericht is een te groot woord) met een gezamenlijk communiqué van de vier presidenten. Zij beloofden elkaar coördinatie van hun buitenlands en veiligheidsbeleid



**Tabel 1.** Regionale integratie in de 'GOS ruimte' (situatie 2005)

	GOS 1991/12	CVV 1992/05	EUV 1993/09	URB 1996/12	GU(U)AM 1997/10	EAEG 2000/10	GER 2003/09
Armenië	v	v	v				
Azerbeidzjan	v	*	v		v		
Belarus	v	v	v	v		v	v
Georgië	v	*	v		v		
Kazachstan	v	v	v			v	v
Kirgyzstan	v	v	v			v	
Moldova	v		v		v	(v)	
Oekraïne	v		v		v	(v)	v
Oezbekistan	v	*	v		#		
Rusland	v	v	v	v		v	v
Tadzjikistan	v	v	v			v	
Turkmenistan	v		v				

GOS Gemeenbest van Onafhankelijke Staten  
 CVV Collectief Veiligheidsverdrag van Tasjkent  
 EUV Economische Unie Verdrag  
 URB Uniestaat Rusland – Belarus  
 EAEG Euraziatische Economische Gemeenschap

GER Gemeenschappelijke Economische Ruimte  
 \* tot april 1999  
 # 1999–2005  
 v lid  
 (v) waarnemer-lid

en samenwerking in de versterking van transport-corridors (vooral natuurlijk voor energiedragers), die buiten Rusland om zouden gaan. GUAM had een uitgesproken anti-Russische en pro-Westerse geur en bracht juist die GOS-lidstaten samen die van meet af aan het GOS wilden gebruiken ter bevestiging van de eigen soevereiniteit.

Het Collectief Veiligheidsverdrag van Tasjkent (CVV) liep in 1999 af, tijdens het dieptepunt van het Kosovo-conflict, de NAVO-aanval op Servië, de eerste ronde van de NAVO-uitbreiding en de 'jubileumtop' van de NAVO in Washington DC. Vlak voor hun staatshoofden naar Washington vertrokken, lieten Azerbeidzjan, Georgië en Oezbekistan weten van deelname aan verlenging van het verdrag af te zien. Daarmee kromp het CVV van 9 naar 6 lidstaten. De drie 'overlopers', samen met Moldova, wreven zout in Russische wonden door, nota bene in Washington, aan te kondigen dat Oezbekistan in GUAM (sindsdien, tot 2005: GUUAM) werd verwelkomd. Zij ondersteunden aldus hun strategische oriëntatie op de NAVO. GUUAM kent geen verdragsverplichtingen

en is niet veel meer dan een consultatieve groepering van staten die hun diplomatieke flexibiliteit willen vergroten. Hun doelstelling is in het bijzonder de voortdurende Russische inmenging in hun interne conflicten (Abchazië, Adzjarië, Nagornyj Karabach, Transnistrië) en de afhankelijkheid van Rusland op energiegebied terug te dringen.

### Poetin: naar een zakelijk bilateralisme

Zo was de situatie toen eind 1999 Vladimir Poetin het Kremlin betrad. Onder Jeltsin had Rusland een vaste koers ontbeerd (om van een vaste hand van de president maar niet te spreken). Poetin had het geluk onder een economisch gunstig gesternte aan de macht te komen. Hij profiteerde van hoge olie-inkomsten, herstel van binnenlandse productie na de *crash* van augustus 1998 en ongekend sterke steun uit de samenleving. Ideale omstandigheden voor de Presidentiële Administratie om heldere beleidsdoelen te formuleren. Al in januari 2000 kwam een nieuw Nationaal Veiligheids Concept tot stand. Niet langer werden op miskend-zeurderige toon externe facto-

ren de belangrijkste bedreigingen voor de nationale veiligheid genoemd. Ruslands politieke top noemde nu interne zwakte, zowel economisch als politiek, als belangrijkste problemen. Ze formuleerde een doelgerichte en heldere strategie om deze aan te pakken.

Poetin zei het krampachtige multilateralisme vaarwel: het was te duur en het had zichzelf overleefd. Al in 1998 had de Raad voor Buitenlands en Defensiebeleid van Sergej Karaganov geklaagd over het gebrek aan realisme in de buitenlandse politiek. De Raad wees erop dat de GOS-lidstaten eerder de neiging hadden zich *tegen* dan met Rusland te verenigen. Poetin nam de aanbevelingen ter harte, vooral die om veel meer te investeren in de bilaterale betrekkingen met de GOS-lidstaten. De nieuwe, realistische politiek kwam tot uitdrukking in zijn 'Concept voor de Buitenlandse Politiek van de Russische Federatie' (juni 2000) en later in minister Ivanovs boek *De nieuwe Russische diplomatie* (2002).

Minister van buitenlandse zaken Ivanov erkende dat de doelstellingen van het GOS te ambitieus waren

## EU treedt de 'GOS-ruimte' binnen

Toch heeft Rusland juist dát moeten slikken. Het bilateralisme is weinig succesvol geweest; het heeft juist een averechtse uitwerking gehad. In belangrijke mate was dat te wijten aan het feit dat de transitie in de buurstaten verre van voltooid waren – en zijn. De bevolkingen van Georgië, Oekraïne en Kirgizië wezen import van Poetins model van geleide democratie van de hand. In die landen kwamen nieuwe elites aan de macht, die de Amerikaanse president Bush letterlijk omarmden en de slaafse houding van hun voorgangers jegens Poetin overboord zetten. De revoluties van 2003-2005 hebben de zaken op scherp gesteld. Ze leidden in Rusland tot verhitte debatten, waarin sommigen de nadruk geheel legden op de verderfelijke invloed van de Verenigde Staten en de EU, anderen op het diplomatieke gestuntel van het Kremlin.

Ook op de rest van het GOS hebben de omwentelingen een katalyserende uitwerking: de schapen worden van de bokken gescheiden. Vanaf begin 2005 hebben de presidenten van Georgië, Moldova en Oekraïne hun samenwerking geïntensiveerd. De Oezbeekse tiran Karimov keerde zich juist van GUUAM af en trad uit. Zo doet zich nu in GUAM het merkwaardige feit voor dat *binnen* het GOS een uitgesproken pro-Europese (en pro-Amerikaanse) coalitie bestaat, die met nadruk opkomt voor meer EU-betrokkenheid bij de ontwikkeling van de Oost-Europese samenlevingen. Al vóór de Oranjerevolutie in Oekraïne had Vladimir Voronin, de president van Moldova, zich van Poetin afgekeerd en gevraagd om een plaats voor de EU aan de onderhandelingstafel over het bevroren conflict-Transnistrië. Door de omwenteling in Oekraïne is de mogelijkheid sterk toegenomen Rusland en de criminele elite van Transnistrië tot concessies te dwingen. Als hij het wil, kan Joesjtsjenko de grens met Transnistrië sluiten en zo het regime op de knieën dwingen. In mei 2005, bij de 15de topontmoeting van de EU en Rusland, zagen de Russen zich genoodzaakt hun hardnekkige verzet tegen een rol voor de EU binnen het GOS op te geven.

Het GOS, een organisatie met onderhand duizenden onuitgevoerde besluiten, is aan het eigen *make-believe* ten onder gegaan, al bestaat ze formeel nog steeds. Poetins bilateralisme, en het falen daarvan in Georgië, Oekraïne en Moldova, stelt nu ook de EU voor een duidelijke keuze. Het Europese Nabuurschapsbeleid (ENB) sluit Belarus voorlopig, zolang Loekasjenko aan de macht is, van deelname uit.

## Onder Jeltsin had Rusland een vaste koers ontbeerd;

### Poetin kwam aan de macht onder een economisch gunstig gesternte

geweest en wees op de 'centrifugale krachten' die al spoedig na 1991 aan het licht traden.<sup>8</sup> Hij noemde deze 'evolutie' in typisch sovjetjargon een 'objectief proces'. Aan het begin van de 21ste eeuw (d.w.z. met het aantreden van Poetin) zag Rusland zich voor een dilemma geplaatst: integratie tot iedere prijs (letterlijk: kostbaar) of een pragmatische politiek, gericht op waarborgen van de economische en veiligheidsbelangen. De keuze was verdieping van bilaterale betrekkingen als *voorwaarde* voor verdere integratie. Rusland werd uitgesproken egoïstisch: de bereidheid van andere GOS-landen aan de Russische belangen tegemoet te komen, werd voorwaarde voor het verdienen van de integratie. Ivanov erkent dat het 'normaal' is dat de GOS-landen hun internationale betrekkingen 'diversificeren' door nieuwe handelspartners te zoeken. Maar: 'Rusland zal niet tolereren dat derde landen proberen zich binnen het GOS te begeven op een wijze die de Russische belangen ondermijnt, Rusland uitsluit of de positie van Rusland verzwakt.'<sup>9</sup>

Maar de EU ontkomt er niet aan kleur te bekennen door consequent verder te differentiëren. Waarom Belarus wel en Azerbeidzjan niet? Nu Poetin (met grote tegenzin) de deur heeft opengezet, zal 'Brussel' samenwerking met Georgië, Oekraïne en Moldova veel sneller moeten intensiveren dan de trage en smakeloze woordenbrij van de ENB-actieplannen suggereert. In GU(A)M heeft de EU een bondgenoot om bevroren conflicten, overblijfselen van het sovjetrijk, voor eens en altijd op te lossen.

### Noten

- 1 Vladimir Batyuk, 'Russia and the CIS: Does the CIS Exist Any More?', Camberley (Conflict Studies Research Centre), internetpaper juli 2003 op: <http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/Russian/E103/>
- 2 Citaat in Hendrikse's 'De onmogelijke toekomst van het GOS', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 1992, blz. 394.
- 3 Citaat in Richard Sakwa & Mark Webber, 'The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: Stagnation and Survival', in: *Europe-Asia Studies*, vol. 51, nr 3 (1999), blz. 398.
- 4 *Ibid.*, blz. 396.

- 5 Igor S. Ivanov, *The New Russian Diplomacy*, Washington DC: Nixon Center & Brookings Institution Press, 2002. blz. 82.
- 6 Sakwa & Webber, *a.w. noot 3*, blz. 388.
- 7 De uitvoerige literatuur over dit onderwerp is samengevat door Celeste A. Wallander, 'Economics and Security in Russia's Foreign Policy and the Implications for Ukraine and Belarus', in: Robert Legvold & Celeste A. Wallander (red.), *Swords and Sustenance. The Economics of Security in Belarus and Ukraine*, Cambridge, Mass./Londen: MIT Press, 2004, blz. 63-100, in het bijzonder blz. 65-66.
- 8 Ivanov, *a.w. noot 5*, blz. 82.
- 9 *Ibid.*, blz. 87.

John Löwenhardt is verbonden aan het Clingendael European Studies programme (CESP); Hinke Pietersma is verbonden aan het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP).

## Over vierkanten, driehoeken en assen *Centraal-Europa zoekt EU-partners*

Door de toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie is het belang van coalitievorming in de Raad sterk toegenomen. Dit orgaan is groter en diverser geworden, wat gevolgen heeft voor de doorzichtigheid en voorspelbaarheid. Net als de oude lidstaten zullen de nieuwkomers behoefte hebben aan coalitievorming – met elkaar en met anderen. Wat zijn hiertoe de mogelijkheden vanuit het perspectief van Centraal-Europa?

### Naar nieuwe coalitiepatronen

Coalitiepolitiek wordt om verscheidene redenen belangrijker. Ten eerste zijn de stemverhoudingen tussen grote en kleine lidstaten veranderd, doordat de relatieve sterkte van individuele lidstaten, maar ook van bijvoorbeeld de Frans-Duitse as, is afgenomen. Werd tot 1 mei 2004 nog vaak informeel geprobeerd bij gekwalificeerde meerderheidsbesluiten toch alle lidstaten mee te krijgen, in de toekomst staat de blokkerende minderheid centraal. De benoeming vorig jaar van Manuel Barroso tot Commissievoorzitter lijkt in dit opzicht een teken aan de wand. De Frans-Duitse as dacht deze klus als vanouds te kunnen klaren. De benoeming van droomkandidaat Verhofstadt werd echter geblokkeerd door een coalitie onder leiding van het Verenigd Koninkrijk, Italië en Polen. Met andere woorden: in het nieuwe Europa zal het moeilijker zijn een gekwalificeerde meerderheid te formeren dan een besluit te blokkeren.

Deze *asymmetrie in de stemverhoudingen* zal ook gelden onder de nieuwe stemprocedure van het Verdrag van Nice.<sup>1</sup> Onder dit systeem kunnen het Verenigd Koninkrijk, Italië, Polen en een klein land te zamen feitelijk alles tegenhouden. Dit geldt ook voor de combinatie Frankrijk, Duitsland en Spanje. Daarentegen is voor het behalen van een gekwalificeerde meerderheid de steun van dertien landen of meer vereist. Kleine landen kunnen dus interessante partners worden; tegelijk neemt het overwicht van de Frans-Duitse as af. De Franse minister van financiën Sarkozy heeft dan ook al gepleit voor verbreding van de exclusieve Frans-Duitse samenwerking naar het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Polen.<sup>2</sup> Daarmee zou Polen dus aansluiting vinden bij een mogelijk nieuwe kopgroep.

Een tweede reden is dat – mede door nieuwe werkmethode in de Raad – de eigenlijke *besluitvorming* steeds vaker *voorafgaand aan en tussen vergaderingen door* zal plaatsvinden. Schriftelijke amendementen moeten als regel gezamenlijk worden ingediend; gelijkgezinde delegaties moeten zich bij voorkeur door één woordvoerder laten vertegenwoordigen.<sup>3</sup> Informele samenwerkingsverbanden en bilaterale relaties winnen hierdoor opnieuw aan belang.<sup>4</sup> Allianties als een Baltische groep in Noordoost-Europa (Duitsland, Polen, de Baltische en Noordse staten); een Centraal-Europese alliantie (Oostenrijk, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië); of een Mediterrane club met Malta en Cyprus behoren tot de mogelijkheden.<sup>5</sup>

In de derde plaats zal in een grotere EU de behoefte toenemen aan meer *structurele samenwerkingsverbanden*, waarbij een beroep kan worden gedaan op vaste partners. Verdragsrechtelijk bestaat bovendien de mogelijkheid met een beperkt aantal landen op bepaalde beleidsterreinen tot een versneld tempo van integratie over te gaan.<sup>6</sup> Voor Centraal-Europa zou dit een stimulans kunnen betekenen om bestaande samenwerkingsstructuren te continueren, wellicht met de Benelux als voorbeeld. Dit alles verdient nader te worden onderzocht.

### Het vierkant Visegrad, een aarzelende start

Het bekendste voorbeeld van onderlinge samenwerking in Midden-Europa is dat van de Visegrad-groep: Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië. Dit proces startte in 1991 met een samenkomst van staatshoofden in het Visegrad-kasteel bij Boedapest en met een verklaring over een gemeenschappelijke en gecoördineerde benadering van de Pan-Europese integratie. Lange tijd overheersten echter de onderlinge tegenstellingen. Tsjechoslowakije viel eind 1992 uiteen en de nieuwe regering in Praag vreesde dat gezamenlijk optreden de Tsjechische aansluiting bij de EU eerder zou afremmen dan bevorderen. In Slowakije kwam onder Mečiar een autoritair regime aan de macht, dat Visegrad vooral benutte om in het Westen geaccepteerd te blijven. Pas na 1998, toen bij de Slowaakse verkiezingen de hervormingsgezinde krachten zegevierden en in Praag premier Klaus plaats moest maken voor de sociaal-democraat Zeman, kon serieus met de

samenwerking worden begonnen.

De regeringsleiders kwamen nu met enige regelmaat bijeen. Bovendien ontdekten de vier landen dat er allerlei vormen van praktische samenwerking mogelijk waren, variërend van de aanpak van illegale migratie en autodiefstal tot trainingsprogramma's voor diplomaten en het stoppen van de 'brain drain' uit de regio.<sup>7</sup> Dit leidde tot meer contact tussen vakministeries, vooral die van milieu, binnenlandse zaken, cultuur, justitie, verkeer, defensie en onderwijs.<sup>8</sup> Bovendien werd er in 2000 een Internationaal Visegrad-fonds in het leven geroepen voor projecten die niet door de ministeries worden gefinancierd, bijv. voor uitwisselingen van jongeren. Minder bevredigend functioneerde de groep echter als het erom ging gezamenlijke standpunten over toetreding tot de EU in te nemen. Dit lag voor een deel aan de door de EU gekozen aanpak: onderhandelingen met elk van de toetredende landen afzonderlijk. De verschillen tussen de kandidaten kregen hierdoor extra profiel. Daarnaast hadden de onderlinge verhoudingen echter geducht te lijden onder bilaterale conflicten. Te noemen vallen de Hongaars-Slowaakse ruzies over de stuwdam in de Donau en de Hongaarse Statuswet, die voorrechten toekende aan de Hongaarse minderheid in Slowakije. Verder was er in 2002 de strijd over de Beneš-decreten, die Boedapest lijnrecht tegenover Praag en Bratislava bracht.

### Een nieuw begin

Het getuigt dus van enige durf dat de vier regeringsleiders op 12 mei 2004 in het Tsjechische stadje Kromeriz met een verklaring kwamen over hun *samenwerking na EU-toetreding*.<sup>9</sup> De intraregionale activiteiten van de groep zouden worden voortgezet; daarnaast werden enkele terreinen aangegeven van mogelijke Visegrad-samenwerking binnen de EU. Zeer in het algemeen wordt gedacht aan 'lopende zaken van gemeenschappelijk belang'. Meer specifiek wordt gewezen op verdere ontwikkeling van het GBVB, vooral ten opzichte van de nieuwe oostelijke buurlanden en de Westelijke Balkan. Justitie en binnenlandse zaken, waaronder Schengen, krijgen bijzondere nadruk. Over hun toetreding tot de eurozone zullen de partners elkaar op de hoogte houden. Als laatste punt geldt actieve deelname aan de ontwikkeling van het EVDB, 'als een bijdrage tot de versterking van de relaties tussen EU en NAVO en het verdiepen van de substantiële dialoog tussen beide organisaties'.

Of er op deze terreinen metterdaad gevierd iets te bereiken valt, is echter zeer de vraag. Om te beginnen is de overkoepelende samenwerkingsstructuur uiterst bescheiden gebleven. Deze berust vooral op jaarlijkse ontmoetingen van de regeringsleiders; daarnaast zullen de vertegenwoordigers van de diverse ministeries elkaar met een zekere regelmaat ontmoeten. In een gemeenschappelijk secretariaat is echter niet voorzien. Hier komt bij dat ten aanzien van alle genoemde terreinen er aanzienlijke meningsverschillen binnen de groep heersen. Duidelijk zijn deze tot uiting gekomen bij de discussies over de Europese grondwet, najaar 2003, waarbij Polen bij zijn verzet tegen de dubbele meerderheid en zijn nadruk op christelijke waarden nauwelijks op steun van de partners kon rekenen. Ook de behoefte tot inzet voor de nieuwe oosterburen, waaronder Oekraïne, is vooral aanwezig bij Polen, dat hier een speciale rol voor zichzelf ziet. Hongarije van zijn kant heeft eerder belangstelling voor de Balkan. Wat betreft de euro is tot dusver niets van gemeenschappelijke stellingnamen gebleken.

Kortom, van een echte Visegrad-solidariteit ten opzichte van fundamentele EU-vraagstukken is geen sprake. Vooral de positie van Polen, dat tot de grotere lidstaten behoort en ruime ambities koestert, valt moeilijk met die van de kleinere partners te combineren. Gesuggereerd is al dat nauwere samenwerking tussen Tsjechië, Slowakije en Hongarije, eventueel in nauwe samenspraak met Oostenrijk, meer voor de hand zou liggen. Ook binnen dit trio bleken echter al wrijvingspunten.

### Visegrad en Benelux

Van het begin af hebben de Visegrad-landen grote belangstelling getoond voor de ervaringen van de Benelux. De samenwerking van dit trio leek een lichtend voorbeeld voor toenadering tussen Midden-Europese landen. Daarnaast drongen zij aan op totstandkoming van een samenwerkingsverband tussen de twee groepen. Aan Benelux-zijde was het vooral de Luxemburgse regering die hier perspectief in zag. De eerste ontmoeting op topniveau van de leiders uit de zeven landen vond dan ook in Luxemburg plaats, en wel op 5 december 2002. In het slotcommuniqué werd het belang van deze formule benadrukt: er zou formeel en informeel overleg plaatsvinden over nader te bepalen onderwerpen. Het initiatief werd in de Visegrad-landen meteen enthousiast verwelkomd. David Král, van het Europeum Instituut in Praag,

meende zelfs dat er sprake zou kunnen zijn van een 'Benelux-Visegrad as' in de toekomstige EU.<sup>10</sup>

Maar is het Benelux-model bruikbaar? Anders dan de politiek geïnitieerde Visegrad-samenwerking, waarbij Polen als grote onder de kleintjes de cohesie compliceert, ging de Benelux in eerste instantie uit van economische samenwerking en gelijkwaardigheid tussen Nederland en België, met Luxemburg als het vijfde wiel aan de wagen. In de beginfase, na ondertekening van de douaneovereenkomst in 1944, werd er nog van uitgegaan dat dit economisch contract tevens de belofte van verdere politieke samenwerking inhield. Den Haag en Brussel zagen het voordeel van 'samen staan we sterk' als tegenwicht tegen de door de grote mogendheden overheerste naoorlogse internationale verhoudingen. De Benelux voldeed als eerste aan de voorwaarden voor Marshallhulp en zond gemeenschappelijke delegaties naar diverse internationale conferenties.

De plannen voor duurzame politieke samenwerking kwamen evenwel nooit echt van de grond.

### ***Van een echte Visegrad-solidariteit ten opzichte van fundamentele EU-vraagstukken is geen sprake***

Na de oprichting van de EEG werd er nog wel een enkele poging ondernomen een voortrekkersrol te spelen op het terrein van economische samenwerking, maar toen in 1968 de EEG-douaneunie tot stand kwam, was ook deze rol van de Benelux definitief uitgespeeld.<sup>11</sup> Structurele coalitievorming op economisch terrein werd sterk bemoeilijkt door de tegenstelling tussen het meer liberale Nederland en het protectionistisch ingestelde België. Daarnaast wilde Nederland meer profiteren van de mogelijkheid tot wisselende coalities, na de uitbreiding midden jaren '80. Bij de viering van het 50-jarig bestaan van de Benelux werd lippendienst aan zijn voortbestaan bewezen, maar hier kwamen nauwelijks concrete acties uit voort.<sup>12</sup> Toen de zware Nederlandse lobby voor meer stemgewicht in de Raad gehonoreerd werd in het Verdrag van Nice met één stem meer dan België, bereikte de samenwerking een dieptepunt. Hoewel de Benelux-landen dank zij Nice te zamen evenveel stemmen hebben als een grote lidstaat, is het gezien de onderlinge tegenstellingen beslist niet zeker dat

deze kans in de praktijk benut gaat worden. Niettemin is de Benelux voor beleidsmakers een aantrekkelijke combinatie gebleven, juist in een tijdperk van wisselende coalities. 'Voor de Benelux blijft gelden dat het totaal meer is dan de som der delen. En daarvan moeten wij profiteren,' aldus minister Bot.<sup>13</sup>

Wat de Benelux-Visegrad-samenwerking betreft, deze is ver bij de verwachtingen achtergebleven. Over de Europese grondwet vond enig overleg plaats, maar dit resulteerde niet in gezamenlijke stellingnamen. De top van Luxemburg werd gevolgd door topontmoetingen in het Slowaakse Trencin (mei 2002) en in Brussel (25 maart 2004). In het laatste geval was echter sprake van een ontmoeting in de marge van de Europese Raad en waren de onderwerpen dusdanig ruim gekozen – het Lissabon-proces, financiële perspectieven 2007-2013, en strijd tegen het terrorisme – dat er moeilijk een diepgaande discussie kon plaatsvinden. Vooral aan Nederlandse zijde is de belangstelling gering gebleken; toekomstige topontmoetingen zijn in Nederlandse ogen slechts aanvaardbaar bij een adequate agenda.

### **De Weimar-driehoek**

Een ander voorbeeld van samenwerking tussen enkele oude en nieuwe lidstaten is de Weimar-driehoek, een forum voor ontmoetingen tussen Duitsland, Frankrijk en Polen. De groep dankt zijn ontstaan aan een samenkomst van de ministers van buitenlandse zaken in 1991 in Weimar. Ter gelegenheid van Goethes geboortedag gaven zij een verklaring uit waarin ze, kort na de omwentelingen in Midden-Europa, het belang van onderlinge samenwerking benadrukten, op basis van 'Europese waarden'. Ze onderstreepten zowel het centrale belang van EG, Raad van Europa en NAVO, als hun eigen 'maatgevende verantwoordelijkheid' voor Europa.

Eén van de redenen voor vorming van de driehoek was de ervaring met de naoorlogse Frans-Duitse verzoening, die model kon staan voor de eveneens zwaar belaste Pools-Duitse relatie. Een ander motief was het geven van een signaal aan Midden-Europa dat het in beginsel welkom was in de West-Europese samenwerkingsverbanden, waaronder de EG. Voor Frankrijk ontleende de driehoek onder meer betekenis aan de mogelijkheid langs deze weg te verhinderen dat Duitsland het voormalige Oostblok als zijn exclusief werkterrein zou beschouwen.

Deze motieven overziende kunnen we zeggen dat

de oorspronkelijke doelstellingen van 'Weimar' grotendeels zijn bereikt. De Pools-Duitse toenadering is in veel opzichten verwezenlijkt – wat uiteraard het voortbestaan van strijdpunten (bijv. schadeloosstelling van *Vertriebenen*) niet uitsluit. Met de toetreding van Polen tot de EU hebben Frankrijk en Duitsland bovendien hun belofte ingelost het land bij dit proces te helpen. De angst voor Duitse hegemonie in Midden-Europa is naar de achtergrond verdwenen. Kortom, men kan zich afvragen of het nog zinvol is de driehoek te continueren. Deze vraag ligt ook daarom voor de hand, omdat de oogst aan tastbare resultaten bescheiden is. Weliswaar hebben de ministers van buitenlandse zaken elkaar sinds 1991 jaarlijks ontmoet en hebben ook staatshoofden/regeringsleiders elkaar enkele malen getroffen, maar deze evenementen hebben een sterk ceremonieel karakter.

Eén van de weinige terreinen waarop enige voortgang is geboekt, is dat van de militaire samenwerking. Zo wordt er nu en dan gedrieën geoefend en vinden er uitwisselingen plaats tussen militaire academies.<sup>14</sup> Tegelijk is echter gebleken dat er tussen de drie partners op wezenlijke punten tegenstellingen bestaan. Het duidelijkst kwam dit tot uiting aan de vooravond van de Irak-oorlog, toen Warschau zich solidair toonde met de regering-Bush, terwijl Berlijn en Parijs zich van het Amerikaanse optreden distantiëerden. Ook het Poolse verzet tegen enkele passages in de EU-ontwerp-grondwet (waaronder die over de nieuwe stemmenverdeling) maakte duidelijk dat de groep een weinig hechte samenstelling heeft. In beide gevallen bleek voor Warschau meer steun te komen uit Spanje. In het bijzonder tussen Polen en Frankrijk wijken de opvattingen soms ver uiteen, zeker als het gaat om het EVDB.

Niettemin bestaat er binnen de drie regeringen duidelijk belangstelling voor voortzetting en zelfs verdieping van de activiteiten. President Chirac meende enkele jaren geleden dat de groep 'een motor van het Europese huis van morgen' en zelfs een 'harde kern' van Europa moest worden.<sup>15</sup> De Polen zouden graag zien dat de belangrijkste principebesluiten over de EU binnen de Weimar-driehoek tot stand komen. Berlijn en Parijs redeneren van hun kant dat, wanneer Polen zich betrokken weet bij de Frans-Duitse samenwerking, het wellicht in de EU-Raad meer rekening met zijn partners zal houden in plaats van koste wat kost aan eigen standpunten vast te houden. Duitsland lijkt in een gunstige positie om

eventuele Frans-Poolse tegenstellingen te overbruggen. Maar tegelijk bestaan er ook punten waarop Warschau en Parijs het wél eens zijn, getuige het verzet van beide landen tegen hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Tijdens hun ontmoeting in Wroclaw, mei 2003, hebben de drie leiders zich dan ook in een verklaring duidelijk uitgesproken vóór continuering van 'Weimar', als 'forum voor dialoog en samenwerking'. Frankrijk en Duitsland beloofden dat ze samen met Polen op bepaalde terreinen van EU-beleid, waaronder landbouw, verkeer en economische/sociale cohesie, de standpunten zouden gaan voorbereiden. Over gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zou men elkaar met regelmaat consulteren. Uitdrukkelijk werd ook gewezen op het belang van betere EU-relaties met Rusland en Oekraïne, het onderwerp waarin Polen zichzelf bij uitstek deskundig acht. Niettemin blijft de driehoek een vat vol tegenstellingen. En als de veronderstelling juist is dat de Frans-Duitse as binnen de uitgebreide Unie aan betekenis zal inboeten, heeft dit automatisch ook gevolgen voor de Weimar-samenwerking. Andere EU-lidstaten doen er daarom goed aan de driehoek niet als een onaantastbaar gegeven te beschouwen. Ook voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk – de 'Atlantici' binnen de EU – zou periodieke consultatie met Polen zeer voor de hand liggen.

### **Nieuwe combinaties?**

Met de komst van nieuwe landen is coalitievorming moeilijker voorspelbaar geworden. De diversiteit tussen de nieuwe toetreders is dermate groot, dat ze vermoedelijk niet als één stemblok binnen de Raad zullen optreden. Eerder zullen ze op zoek gaan naar coalitiepartners onder de oude lidstaten. Ook hier lijken bepaalde vaste patronen, zoals dat van de Weimar-driehoek, niet van overheersende invloed te zijn. De snelle toenadering tussen Polen en Spanje tijdens de onderhandelingen over de Europese constitutie, eind 2003, is in dit verband illustratief. Veel combinaties van oud/nieuw en groot/klein zijn dus mogelijk. Nederland kan hier de conclusie aan verbinden dat er in Midden-Europa tal van interessante partners te vinden zijn. De goede reputatie die het dank zij de vele bilaterale hulpprogramma's heeft opgebouwd, kan bij deze zoektocht van groot nut zijn.

## Noten

- 1 Deze besluitvormingsprocedure is 1 november 2004 ingegaan. Het kent nieuwe stemgewichten toe aan de lidstaten. Naast het behalen van 232 stemmen dienen ten minste 13 lidstaten vóór te stemmen voor het behalen van een gekwalificeerde meerderheid. Daarnaast is het zo dat indien een lidstaat daarom vraagt, de gekwalificeerde meerderheid tevens 62% van de totale EU-bevolking moet vertegenwoordigen.
- 2 A. Gowers, R. Graham & G. Parker, 'Sarkozy questions "exclusive" alliance', in: *Financial Times*, 23 juni 2004, blz. 10-13.
- 3 *Council's Rules of Procedures*, Annex IV: Working Methods for an Enlarged Council, Council Decision adopting the Council's Rules of Procedures, Legislative acts and other instruments, Brussel, 22 maart 2004, 5163/04, Jur 12, Cab 3.
- 4 Uitdrukkingen als 'netwerk-Europa' en 'wisselende coalities' illustreren dit proces. Zie ook A. Pijpers (red.), *On Cores and Coalitions in the European Union*, Den Haag: Instituut Clingendael, december 2000.
- 5 'Win friends to influence people. The balance of power has changed in the EU', in: *Financial Times*, 23 juni 2004, blz. 12.
- 6 Geïntroduceerd in het Verdrag van Amsterdam; verder uitgewerkt in het Verdrag van Nice. Nu titel VII in Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).
- 7 P. Lukac, 'Visegrad Co-operation - Ideas, Developments and Prospects', in: *Slovak Foreign Policy Affairs*, voorjaar 2001, blz. 15 en 16.
- 8 M. Povejsil & M. Svárovský, 'Die Zusammenarbeit der Visegrád-Gruppe', in: D. Kneipp & E.D. Stratenschulte (red.), *Staatenkooperation in der EU und darüber hinaus*, Opladen: Leske & Budrich, 2003, blz. 55-63.
- 9 Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrád countries after their accession in the European Union. Te vinden op de *website* van de Visegrad-groep: [www.visegradgroup.org](http://www.visegradgroup.org)
- 10 D. Král, 'The Czech Debate on the Proposal of the Constitutional Treaty', in: *Europeum*, november 2002, blz. 3.
- 11 Jan Willem Brouwer, 'Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa. Van innige partners naar gewone burenen', in: *Internationale Spectator*, oktober 2003, blz. 466-471.
- 12 A. Postma, J. Busschaert e.a. (red.), *Benelux in de kijker. 50 jaar samenwerking*, Tiel, 1994; *De Benelux opnieuw bezien*, Brussel, 1994.
- 13 Toespraak door dr Bernard Bot voor de Belgisch-Nederlandse conferentie, Den Haag, 28 september 2004. Zie voor een vernietigend commentaar op deze beleidslijn: J. Hoogenboezem, 'Nederlanders in de Benelux', in: *Internationale Spectator*, mei 2005, blz. 265-267.
- 14 K. Miszczak, 'Das "Weimarer Dreieck" neu beleben', in: *Europäische Sicherheit*, juni 2004, blz. 14.
- 15 Geciteerd door K.O. Lang, *Das Weimarer Dreieck. Ein neuer Motor für die grössere EU?*, Berlijn: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004, blz. 11.

Hans van der Meulen en Suzanne Nollen zijn verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CESP).

# Nederland in een Unie van 25-plus

## Strategische samenwerking noodzaak

Zoals vrijwel alle lidstaten worstelt ook Nederland met zijn plaats en missie ten aanzien van de Europese integratie. Waar staat Nederland binnen een Unie van 25-plus? Wat is het Nederlands belang bij Europa? En hoe kan dat belang worden verzekerd? Binnenlands maatschappelijk onbehagen, dat zich ook uitstrekt tot het integratieproject, is één reden waarom deze vragen heden ten dage met zoveel meer scherpte gesteld worden. Maar ook en niet in de laatste plaats ingrijpende veranderingen in het Europese politieke krachtenveld zelf zijn hieraan debet. Zo worden door de uitbreiding alle lidstaten geconfronteerd met afname van eigen relatief gewicht. Maar ook een veranderde onderhandelingsdynamiek, de tegenstelling tussen groot en klein binnen de Unie, de voortdurend uitdijende Europese agenda, en dat alles bij gewijzigde spelregels: het zijn stuk voor stuk factoren die een zware wissel trekken op het vermogen van lidstaten hun belangen effectief te behartigen. Voor kleinere lidstaten geldt dit bovendien des te sterker, waar zij zich in tegenstelling tot de grote landen niet kunnen laten voorstaan op de positie 'indispensable' te zijn.

Ook Nederland wordt met deze veranderingen geconfronteerd. In antwoord op het teloorgaan van oude zekerheden over de eigen plaats en het belang van de Europese integratie is het zoekende naar nieuwe bakens en ankerpunten. Overigens niet voor de eerste keer. Zo waren het buurlandenbeleid en het neo-bilateralisme van de jaren '90 eerste pogingen in antwoord op de gewijzigde machtspolieke constellatie van na de Koude Oorlog de betrekkingen met vooral Frankrijk en Duitsland aan te halen.<sup>1</sup> Een decennium later is er zoveel meer reden voor de vraag wat de veranderingen in het Europese krachtenveld betekenen voor positie en wijze van opereren van Nederland binnen de EU van nu en straks. Het minste dat in antwoord daarop kan worden gesteld, is dat waar een Unie van 25 wordt gekenmerkt door diffusere verhoudingen en een sterkere groepsvorming tussen de grote landen, Nederland (nog) minder kan rekenen op vaste samenwerkingsverbanden. Per dossier wisselende coalities, met een bijzondere rol van de grote lidstaten, definieert het huidige coalitiespel. Wat betekent dit nu voor Nederland? Welke kwali-

teiten zijn vereist om onder deze condities doeltreffend de Nederlandse belangen te behartigen? De stelling die in deze bijdrage wordt betrokken, is dat Nederland nog sterker dan in het verleden is aangegeven op zijn capaciteit tot *strategische samenwerking*. Beslissend daarvoor is het vermogen in een vroegtijdig stadium op basis van heldere prioriteiten medestanders te verzamelen en in het bijzonder toegang tot de grote lidstaten te verzekeren. Is Nederland daartoe in staat?

### De vorming van meerderheden en minderheden

Het belang van strategische samenwerking ligt in het direct verlengde van de gestage uitbreiding van het toepassingsgebied van besluitvorming bij (gekwalficeerde) meerderheid (QMV). Onder de regel van QMV is coalitievorming 'the name of the game'. Ook al wordt in de Raad op basis van consensus beslist, toch zijn landen omwille van behartiging van hun belangen ook nu al gedwongen zoveel mogelijk gelijkgezinden te verzamelen. De kracht waarmee het eigen standpunt doorklinkt in het uiteindelijk compromis wordt immers in belangrijke mate bepaald door de omvang en sterkte van de eigen coalitie. Mocht een land toch onoverkomelijke bezwaren hebben tegen een compromisvoorstel, dan rest bovendien in beginsel alleen nog de weg van de blokkerende minderheid van gelijkgezinden.

Dan is het eerste gevolg van de uitbreiding dat het relatief gewicht van *ieder land* (verder) is afgenomen. Meer spelers impliceert immers in absolute zin minder macht voor landen afzonderlijk. Het is voor Nederland bijgevolg minder gemakkelijk om op grond van het eigen gewicht verschil uit te maken c.q. doorslaggevend te zijn bij vorming van een coalitie. Deze afname geldt voor alle lidstaten, maar sterker voor de kleine landen. De grote lidstaten hebben immers hun relatieve achteruitgang beperkt zien worden door invoering van de eigen bevolkingsomvang als nieuw criterium voor het bereiken van QMV.

Een tweede, met de uitbreiding samenhangend, effect is dat Nederland als gevolg van de toename van het aantal lidstaten potentieel meer partners heeft. Dit kan als positief worden gezien. Het betekent echter ook dat Nederland een van de vele is geworden

en hoe dan ook gedwongen is, binnen het per definitie zeer geschakeerde patroon van onderhandelingen, met vele landen tegelijk banden te onderhouden. De vorming van meerderheden is er daarbij niet eenvoudiger op geworden. Er zijn immers steeds meer landen nodig om tot een meerderheid te komen, wat het coalitiespel vooral voor landen die bepaalde ontwikkelingen willen stimuleren, compliceert.

### **Rol van de grote lidstaten**

Bij de partnerkeuze verdienen overigens de grote lidstaten bijzondere aandacht. Onder de ongeschreven regels van de meerderheidsbesluitvorming is het 'not done' een besluit tegen de zin van een of enkele grote lidstaten in, te nemen. Vooral de instemming van het Frans-Duitse duo geldt als *conditio sine qua non* voor het bereiken van consensus. Dit betekent dat iedere strategie gericht op het vormen van een meerderheid tot op heden alleen succesvol kon zijn indien daarin de grote landen vroegtijdig in voldoende mate vertegenwoordigd waren.

## **De huidige EU is geen marktplaats meer voor idealistische bespiegelingen, maar een samenwerkingsverband waar pragmatisme, nieuwe zakelijkheid en belangenbehartiging de boventoon voeren**

Hoe zit dat in de Unie van 25-plus? Dan geldt als eerste dat de positie van de grote landen dus is versterkt door bevolkingsomvang als criterium bij meerderheidsbesluitvorming. Nog meer zijn zij daardoor onontbeerlijk bij vorming van een meerderheid; in dit geval een meerderheid die in voldoende mate de bevolking van de Unie weerspiegelt. De ironie hierbij is bovendien dat onder de nieuwe spelregels het voor de grote lidstaten gemakkelijker is geworden blokkerende minderheden te vormen of daarmee te schermen, ten einde aan hen onwelgevallige besluiten in een vroegtijdig stadium te neutraliseren.<sup>2</sup> Dit laatste onderstreept eens te meer hoezeer effectieve coalitievorming anticipatie op de standpunten van de grote lidstaten vereist. Zonder hun betrokkenheid en instemming is een winnende coalitie in de praktijk niet mogelijk.

Tegenover deze versterking staat echter, zo wordt wel opgemerkt, dat de grote lidstaten geen eenheid

vormen, en bovenal dat de vanouds leidende rol van het Frans-Duitse duo binnen de Unie van 25 niet langer vanzelfsprekend is. Zo merkt o.a. Bolkestein op dat binnen een Unie van 25-plus coalities mogelijk zijn 'die tegen de as Berlijn-Parijs ingaan';<sup>3</sup> een ontwikkeling die niet denkbeeldig is, nu de Unie vooral is uitgebreid met landen die minder geporteerd zijn van de Franse visie op het integratieproject. Mocht dit het geval blijken te zijn,<sup>4</sup> dan zou daarmee bij gebrek aan Frans-Duits leiderschap het patroon van coalities nog diffuser en ongewisser worden. Bovenal zou het betekenen dat ook de grote landen sterker zijn aangewezen op kleine(-re) lidstaten om tot meerderheden c.q. minderheden te komen.

Maar deze ontwikkeling moet tegelijkertijd worden afgezet tegen een recentelijk sterkere neiging van de grote landen tot informeel vooroverleg. Zo laat de Frans-Duitse relatie een hernieuwde dynamiek zien, waarbij op alle niveaus sprake is van een intensieve en geïnstitutionaliseerde consultatie en coördinatie op een breed scala aan dossiers. Regelmatig sluiten zich daarbij bovendien ook de andere grote lidstaten aan, waarbij vooral de 'ménage à trois' met het Verenigd Koninkrijk (G-3) opvalt. Ook deze 'groepsvorming' is primair een gevolg van de uitbreiding, en wel met overwegend kleine landen, en zij moet dan ook gezien worden als poging dreigend machtsverlies tegen te gaan door in een vroegtijdig stadium in onderling overleg (minimale) compromissen te formuleren en de Europese beleidsagenda te dicteren. Waar dit vooroverleg een zekere exclusiviteit vertoont, betekent dit voor 'buitenstaanders' dat het moeilijker wordt bij de grote landen gehoor te vinden voor de eigen standpunten.<sup>5</sup>

### **Nieuwe institutionele dynamiek**

Daarnaast heeft de uitbreiding het onderhandelingsspel op Raadsniveau veranderd. Binnen het gezelschap van 25 lidstaten kan plenair overleg op niveau van het COREPER (Comité van Permanente Vertegenwoordigers) en van de Raad bij gebrek aan tijd niet meer zijn dan *formele* afronding van wat daarvoor informeel is uitonderhandeld. Onderhandelingen spelen zich derhalve vooral af in het ambtelijk voortraject, waarbij overeenkomstig de huidige procedureregels de lidstaten geacht worden buiten de vergaderzaal hun standpunten op elkaar af te stemmen en aldus coalities te vormen, die zich ook als zodanig via gezamenlijke standpunten in de Raadsfase presenteren. Kortom, ook hier ligt het accent op het vermogen vroegtijdig langs informele weg en op

grond van een duidelijke eigen stellingname partners te vinden.

Het onderhandelingspel dient zich daarnaast ook op andere spelers dan de medelidstaten te richten. Onverkort blijft de positie van de *Europese Commissie*, in het bijzonder dan bij de communautaire dossiers, daarbij van grote betekenis. Weliswaar staat de positie van de Commissie in politieke zin al langere tijd onder druk, maar voor de communautaire onderwerpen geldt nog immer dat met het initiatief van de Commissie de marges van het onderhandelingspel tussen de lidstaten in belangrijke mate zijn gezet. Vroegtijdige inzet op de Commissie blijft derhalve essentieel, in het bijzonder voor kleinere lidstaten.

Een lidstaat dient bij wetgevende dossiers ook actief in te zetten op het *Europees Parlement*. De noodzaak hiertoe moet mede bezien worden in het licht van de sterkere neiging van (grote) landen verlies in de Raadsfase via het EP – d.w.z. de ‘eigen’ parlementariërs – terug te draaien. En tot slot is er het Raadsvoorzitterschap, dat in de Unie van 25 een nadrukkelijker sturende en agenderende rol vervult, o.a. in relatie tot Commissie en EP. Waarbij overigens bedacht moet worden dat deze institutionele dynamiek verder versterkt zal worden in geval van inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag (bijv. via de vaste voorzitter van de Europese Raad).

### **Hoe hiermee om te gaan?**

Wat betekent het voorgaande voor Nederland en zijn wijze van optreden binnen de Unie? Allereerst is een gezonde kritische blik, zoniet herbezinning, op de *eigen positie* vereist. Ook Nederland dient te (h)erkennen dat zijn machtspositie is afgenomen en dat oude uitgangspunten en stereotypen steeds minder opgeld doen: *Nederland is géén bruggebouwer in de uitgebreide Unie*, zoals het ook niets kan uitrichten in de ‘Frans-Duitse oksel’ van Van Mierlo. De huidige EU is geen marktplaats meer voor idealistische bespiegelingen, maar een samenwerkingsverband waar pragmatisme, nieuwe zakelijkheid en belangenbehartiging de boventoon voeren. Hier schuilt voor Nederland een dilemma. Enerzijds kan ons land de laatste jaren een kritischer houding richting ‘Brussel’ niet worden ontzegd, anderzijds laten we ons nog steeds graag voorstaan op onze status van ‘founding father’: de geloofwaardigheid als coalitiepartner dreigt dan in het geding te komen. Op zich zelf valt een pragmatischer, eurokritischer houding immers te billijken, maar dan moet vervolgens niet sip gekeken

worden als Nederland niet langer wordt gezien als één van de voortrekkers van verdergaande integratie of als betrouwbare coalitiegenoot.

Belangrijker nog dan imago is het aangaan van *strategische samenwerkingsverbanden*. Want *alle 25 lidstaten* zien zich, meer nog dan in het verleden, genoodzaakt tot creëren van coalities met gelijkgezinde lidstaten om het eigen belang effectief te behartigen. Ruim een jaar na de formele toetreding van de tien ‘nieuwe’ lidstaten is inmiddels duidelijk geworden dat de immer groeiende EU-beleidsagenda met dit aantal deelnemers feitelijk slechts beslecht kan worden met *wisselende coalities*. Ondanks de bijna natuurlijke behoefte naar meer standvastigheid in de vorm van vaste partners moet geconstateerd worden dat het juist wisselende samenwerkingsverbanden op specifieke beleidsdossiers zijn, die de benodigde armslag geven aan vooral de kleine lidstaten om alsnog de nationale belangen effectief te behartigen in de Unie.

Het motto van de EU, ‘eenheid in verscheidenheid’, doet zich hier gevoelen. In de praktijk blijkt dat de inhoud van beleidsdossiers dermate gedetailleerd is, dat zelfs lidstaten die op hoofdlijnen als gelijkgestemd te boek staan, toch uiteenlopende interpretaties en accenten ontwikkelen op basis van die zelfde veronderstelling van een gedeelde visie. Daarnaast bestrijkt de EU-agenda inmiddels zoveel terreinen, dat lidstaten bijvoorbeeld een gedeeld belang hebben inzake financiële dossiers, maar volstrekt tegengestelde belangen bij ontwikkeling van het gemeenschappelijk buitenlands beleid.

Betekent dit dat er *grosso modo* steeds minder gerekend kan worden op vaste coalitieverbanden, tegelijkertijd is er wel degelijk sprake van bepaalde ‘wetmatigheden’ in het coalitiespel; ‘gedragsregels’ die ook sterk succes of falen bepalen. Binnen het natuurlijk gegroeide systeem van Europese afstemming, coördinatie en besluitvorming zijn in ieder geval de volgende drie wetmatigheden te ontwaren waarop Nederland sterk moet inzetten: het primaat van de grote lidstaten; het intensiveren van bilaterale contacten; en het vroegtijdig overleggen en inhoudelijk meedenken met de instellingen.

Ook al vormen zij geen kopgroep of directorium, de *grote drie* zijn sterk agendabepalend en daarmee van doorslaggevend belang in het spel van meerderheden en minderheden. Toegang tot Berlijn, Parijs en Londen is dan ook een voorwaarde voor effectieve Nederlandse belangenbehartiging. Dat is niet altijd eenvoudig gebleken, waarbij Nederlandse steun ook

vaak onbeantwoord bleef als gevolg van het hogere belang van een compromis op het niveau van de groten. Daarbij komt dat, waar 'Europa' – zeker in Parijs, maar ook in Londen – een zaak van president en premier was, dit dossier nu ook in Berlijn meer en meer 'Chefsache' is geworden. Daarmee is Duitsland als toch het primaire voorportaal voor Nederlandse belangenbehartiging op grotere afstand komen te staan; dit dan nog los van de veranderde Duitse opstelling en de heftiger vrijage met Frankrijk. In Nederland is 'Europa' immers géén 'Chefsache'.

Het toegenomen gewicht van de Europese regeringsleiders, zichtbaar in het groeiend belang van de Europese Raad, maakt dat de kleine lidstaten, willen zij de groten aan hun zijde weten, op het hoogste politieke niveau overleg moeten kunnen plegen. Wil Nederland, met andere woorden, een goede ingang hebben tot de G-3, dan zou eigenlijk de Nederlandse minister-president meer invloed moeten hebben op het Nederlandse EU-beleid. Dit lijkt echter binnen de Nederlandse politiek-bestuurlijke verhoudingen vooralsnog een brug te ver. Hiermee is niet gezegd dat kleine landen zonder machtige regeringsleider geen enkele invloed kunnen hebben op de grote lidstaten. Sterker, dat overleg op het hoogste niveau maakt alleen kans indien op de lagere niveaus (Raad, COREPER, ambtelijk) voortdurend overleg en informatie-uitwisseling plaatsvinden, met de grote landen in het bijzonder.

Hiermee is tevens eens te meer het belang van de *bilaterale contacten* onderstreept. Nu EU-besluitvorming zich meer en meer onttrekt aan de formele Brusselse gremia en intensief vooroverleg veronderstelt, is – complementair aan het 'Brusselse' – bilaterale diplomatie nog meer 'the name of the game' geworden. Waar besluiten steeds vaker moeten worden voorgedrukt op de departementen, en dat in nauwe samenwerking met COREPER in Brussel, is met het oog op initiatief, afstemming en sondering overleg tussen de hoofdsteden essentieel. Op zich zelf heeft Nederland in het verleden al veel geïnvesteerd in dergelijk overleg (bijv. het Utrecht-overleg met Polen; het Apeldoorn-overleg met de Britten; Benelux-overleg, enz.), maar het zal nog meer doordrongen moeten worden van de noodzaak om op basis van continuïteit de betrekkingen met de partnerlanden te onderhouden.

In een uitgebreide Unie is het daarbij zaak ook en vooral met de te verwachten tegenstanders goede betrekkingen te hebben. Hetgeen leidt tot de derde spelregel: *vroegtijdigheid*. Vroegtijdigheid is in de Unie

van 25-plus een voorwaarde om hoe dan ook inhoudelijke invloed te hebben op de besluitvorming. Een land dat in staat is in de Commissie- dan wel Raadsfase op grond van duidelijke eigen prioriteitstelling en met steun van gelijkgezinden de pen te hanteren, heeft al een belangrijk deel van de slag gewonnen. Dat was het geval in de Unie van 15, maar geldt in het licht van de verandering van de spelregels nog sterker in de Unie van nu en straks.

### Conclusies

Met het voorgaande is de uitdaging voor Nederland geschetst. Inzet op de *grote drie*, zonder daarbij de andere lidstaten te verwaarlozen. Dat laatste zouodelijk zijn, gelet op het spel van wisselende meerderheden. Intensivering van de *bilaterale betrekkingen* als instrument van coalitievorming. En een *vroegtijdige inzet* op basis van een inhoudelijke prioritering. Dat dit laatste in dit zompige polderland niet eenvoudig is, behoeft geen betoog. Maar ook vraagt het om een afscheid van vaak gekoesterde heilige huisjes, zoals de veronderstelde positie van grootste van de kleinen. Nederland heeft geen exclusieve relaties, maar het zal deze moeten verdienen.

### Noten

- 1 Zie in dit verband: WRR, *Stabiliteit en veiligheid in Europa; over het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid*, Den Haag: Sdu Uitgeverij, 1995 (Rapporten aan de Regering 48); ook: A.E. Pijpers (red.), *Nederland zoekt het tweegegesprek. Neobilaterale accenten in de Europese politiek*, Den Haag: Instituut Clingendael, 1999 (*Clingendael-notitie* nr 7).
- 2 Overeenkomstig het in het Verdrag van Nice vastgelegde beginsel dat een gekwalificeerde meerderheid minimaal 62% van de bevolking van de lidstaten moet vertegenwoordigen. Onder dit systeem volstaan drie grote lidstaten om een besluit tegen te houden.
- 3 Frits Bolkestein, *De grenzen van Europa*, Tiel: Uitgeverij Lanoo, 2000, blz. 15.
- 4 Vooralsnog kunnen hierbij, gelet op het Frans-Duitse optreden inzake het Stabiliteits- en Groeipact, de dienstenrichtlijn, het landbouwbeleid, hun optreden in de Conventie, enz., vraagtekens worden geplaatst.
- 5 Zie hierover o.a.: J.Q.Th. Rood, 'Nederland zoekend in een veranderend Europa', in: A. van Staden e.a., *De herontdekking van de wereld; Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2004, (*Clingendael-notitie* nr 22, blz. 35-55).

Peter van Grinsven en Jan Rood zijn als medewerker, resp. hoofd verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CESP).

## De NAVO als 'Globocop'

Dat de beleidsagenda van de NAVO steeds meer volstroomt, heeft zo zijn voor- en nadelen. Het bondgenootschap zit niet langer in het keurslijf van het traditioneel steeds weerkerende zg. 'out-of-area'-debat, waarin een al te strikte interpretatie van artikel 6 van het Noord-Atlantisch Verdrag de NAVO beperkingen oplegde wat betreft haar operaties buiten Europa en Noord-Amerika. Vandaag de dag is er nog nauwelijks een uitdaging op veiligheidsgebied die buiten de opdracht van de NAVO valt, of het nu gaat om de strijd tegen het internationale terrorisme, de aanpak van de proliferatie van massavernietigingswapens, het verlenen van steun aan de democratisering van de 'Greater Middle East', het opleiden van Irakese veiligheidstroepen of in de nabije toekomst wellicht het toezicht houden op een vredesregeling tussen Israël en de Palestijnse autoriteiten.

Men zou kunnen stellen dat sinds de Noord-Atlantische Raad (NAR) de dag na 11 september 2001 de clausule over collectieve veiligheid van artikel 5 heeft ingeroepen, de NAVO in een permanente staat van oorlog verkeert, die een 'pro-actieve' en mondiale rol vereist. NAVO's secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer beweert daarom dat '[d]e kerntaak van de NAVO, het verdedigen van haar leden, niet langer kan worden volbracht door het handhaven van troepen louter ter verdediging van haar grenzen. Wij kunnen onze veiligheid eenvoudigweg niet langer waarborgen zonder de potentiële risico's en bedreigingen die zich ver van huis voordoen, aan te pakken. [...] Als we die problemen niet aanpakken waar en wanneer ze opdoemen, dan staan ze aan onze voordeur'.<sup>1</sup>

De NAVO gaat zich echter niet alleen buiten haar grondgebied begeven, zij neemt ook nieuwe verantwoordelijkheden op zich, zoals 'civil emergency planning' en de opbouw van een 'Allied Ballistic Missile Defence'-capaciteit. Al deze activiteiten weerspiegelen de verwoede pogingen van de NAVO om dynamisch en onmisbaar te blijven in een snel veranderend strategisch klimaat. Of, om het nog preciezer uit te drukken, het is een afspiegeling van pogingen van belang te blijven voor de strategische prioriteiten van de Verenigde Staten. De waslijst van de NAVO groeit gestaag, en wel om twee redenen. Ten eerste meten Amerikaanse beleidsmakers en opinieleiders het strategisch belang van de NAVO steeds vaker af aan wat het bondgenootschap kan bijdragen aan de

buitenlands-politieke agenda van Washington. Zo stelt men bijvoorbeeld: als het bondgenootschap de blik niet richt op het Midden-Oosten, waar is het dan nog wel goed voor?<sup>2</sup> Of, als de NAVO haar missie ten aanzien van het 'WMD-terrorisme' niet heroverweegt, heeft zij dan nog wel bestaansrecht?<sup>3</sup> Zo wordt er ook van de NAVO gevraagd haar belang te bewijzen door de stabilisering van Afghanistan. Zoals De Hoop Scheffer zei: 'Als we in Afghanistan mislukken – als we onze beloften aan de bevolking van dat land hen te helpen een betere toekomst op te bouwen, niet waarmaken – wie heeft er dan nog vertrouwen in ons? Onze geloofwaardigheid – als NAVO, als Euro-Atlantische gemeenschap – staat op het spel'.<sup>4</sup>

De Europese bondgenoten beseffen, ten tweede, dat de NAVO deze oproepen 'out of area' te gaan en nieuwe uitdagende taken op zich te nemen wel *moet* beantwoorden, wil zij haar bestaansrecht niet verliezen. Nu de Verenigde Staten de enige supermogendheid ter wereld zijn geworden, staat het beïnvloeden van Washington gelijk aan het beïnvloeden van de loop van de wereldgeschiedenis. Willen de Europeanen nog enige invloed uitoefenen op het Amerikaans buitenlands beleid, dan hebben zij een NAVO nodig die een functioneel politiek platform biedt voor de ontwikkeling van een collectieve en coherente Westerse strategie. Landen als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk mogen dan nog enige zeggenschap hebben in Washington, de kleinere Europese NAVO-lidstaten weten maar al te goed dat zonder de NAVO hun invloed op het Amerikaans beleid te verwaarlozen is. Dit is ook de grondgedachte achter de recente klacht van de Duitse bondskanselier Schröder dat de NAVO 'niet langer het voornaamste forum is waar de transatlantische partners van gedachten wisselen en hun strategieën coördineren'.<sup>5</sup> Velen in Europa vrezen dat de kritische opstelling van Washington jegens internationale organisaties óók haar weerslag zal hebben op de NAVO. Alle Europese NAVO-leden zijn van hun stuk gebracht door de herhaalde malen gemaakte opmerking van de Amerikaanse minister van defensie Donald Rumsfeld dat in de wereld van vandaag 'de missie de coalitie bepaalt – en niet andersom'.<sup>6</sup> Onder de verontrusten bevindt zich ook De Hoop Scheffer, die verklaarde dat 'als de missie de coalitie bepaalt, dan heb je de NAVO niet nodig'.<sup>7</sup>

Voor de Europeanen is de *bottom line* zonneklaar: wanneer Washington de NAVO verzoekt nieuwe activiteiten te ontplooiën, dan voelen zij zich genoodzaakt aan die oproep gehoor te geven. Wijs geworden van de ervaringen in Irak, prefereren de Europeanen de rol van hulpje van de Amerikaanse sheriff boven mokkend aan de zijlijn te staan.

Deze combinatie van spanningen verklaart waarom de NAVO zich thans ontwikkelt tot de 'Globo-cop' van het Westen, die 'de wereld veilig moet maken voor democratie'. De vraag is nu: bezit de NAVO de politieke cohesie en de militaire middelen om aan deze hoge eisen en verwachtingen te voldoen?

### **Reikwijdte en strategisch concept**

Het transformatieproces van de NAVO tot 's werelds meest ervaren *peacemaking* en *peacekeeping force* heeft meer dan een decennium in beslag genomen. Gedurende de eerste Golfoorlog, begin jaren '90, stond de NAVO aan de zijlijn, terwijl het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en andere Europese bondgenoten

tot staatsopbouw. Dit riep vragen op over wat nu de kerntaak van de NAVO moest zijn, of, zoals Condoleezza Rice in de herfst van 2000 opmerkte: 'We don't need to have the 82nd Airborne escorting kids to kindergarten' in Bosnië en Kosovo.

De luchtcampagne van 1999 in Kosovo breidde NAVO's takenpakket verder uit tot het nieuwe fenomeen van de 'humanitaire interventie', waarbij zij voor het eerst militair geweld gebruikte in een poging de etnische zuiveringen een halt toe te roepen. Hoewel alle belangrijke beslissingen binnen de NAR met de vereiste unanimiteit werden genomen, wekte de Kosovo-campagne toch gemengde gevoelens onder zowel Europeanen als Amerikanen. Aangezien in Kosovo de Amerikanen meer dan driekwart van de NAVO-troepen voor hun rekening namen, bepaalden zij zowel het verloop als het tempo van de strijd. De Europese bondgenoten voelden zich buitengesloten; zij beseften dat hun troepen aanzienlijke tekortkomingen vertoonden op zulke gebieden als *C4ISR*, 'smart munitions' en 'all-weather/day-night assets'. De Amerikanen, daarentegen, vonden dat de Kosovo-operatie de beperkingen en tekortkomingen van het voeren van een 'war by committee' hadden blootgelegd. Het wachten op consensus in de NAR werd als tijdverslindend en kwellend gevoeld. Deze ervaring heeft het Amerikaanse standpunt jegens de NAVO gekleurd en verklaart waarom het bondgenootschap onmiddellijk na 11 september slechts tweede viool mocht spelen.

Op de NAVO-top van Washington in 1999 kwam een nieuw Strategisch Concept tot stand, evenals een *Defence Capabilities Initiative* (DCI), gericht op versterking van de militaire capaciteiten van de Europese NAVO-lidstaten. Vervolgens werd op de NAVO-top van Praag (november 2002) een nieuw *Prague Capabilities Commitment* (PCC) aanvaard om de rol van het bondgenootschap in de strijd tegen het internationale terrorisme te versterken en om te garanderen dat de Europese strijdkrachten zijn ingericht om sneller en verderweg te kunnen opereren. Voor de Europese bondgenoten had de strijd in Kosovo aangetoond dat, om in militair opzicht van belang te blijven voor de Verenigde Staten, zij hun oude statische strijdkrachten zouden moeten omvormen tot *high-tech*-strijdkrachten, die in staat waren geïntegreerde gezamenlijke operaties uit te voeren. Amerikaanse ideeën over deze nieuwe vorm van 'network centric warfare' gingen de ruggengraat vormen van Europa's transformatie op defensiegebied. Het basisidee is dat de Eu-

## **Als de militair-technologische en doctrinaire kloof tussen Europa en Amerika blijft groeien, dan ziet de toekomst van de NAVO er somber uit**

deelnamen aan een door de Amerikanen geleide coalitie. Maar geconfronteerd met het vooruitzicht van een oorlog op de Balkan verklaarde de NAVO in 1992 zich bereid vredesoperaties onder auspiciën van de VN-Veilighedsraad te ondersteunen. Zo ontplooiëde de NAVO een troepenmacht van 60.000 man voor IFOR in Bosnië en Kroatië na de Dayton Akkoorden van november 1995. Eerder had het bondgenootschap de VN al luchtsteun toegezegd ter bescherming van de VN-vredeshandhavers en ter voorkoming van Servische aanvallen op Bosnische 'safe areas'. In december 1996 bracht de NAVO een stabilisatiemacht (SFOR) in Bosnië op de been, die haar taken uitbreidde tot steunverlening aan de opbouw van een civiele sector, het faciliteren van de terugkeer van minderheden, alsmede humanitaire hulp. Ook verleende SFOR steun bij onderhoud en herstel van wegen en spoorwegen in het gebied. In Bosnië veranderde het takenpakket van de NAVO gaandeweg van vrede maken, via vredeshandhaving

ropese strijdkrachten de Amerikaanse niet behoeven na te bootsen, maar dat zij wel op het Amerikaanse 'system of systems' moeten kunnen worden aangesloten. Het adagium van oud-NAVO-secretaris-generaal Lord Robertson, dat de toekomst van de NAVO afhangt van 'capaciteiten, capaciteiten en nog eens capaciteiten' geeft de algemene consensus uitstekend weer. Alarmisten waarschuwen er zelfs voor dat als de militair-technologische en doctrinaire kloof tussen Europa en Amerika blijft groeien, de toekomst van de NAVO als een militair bondgenootschap er somber uitziet. De situatie in Kosovo heeft alvast een kijkje in de toekomst geboden, nu de Europeanen aldaar vooral bezig zijn met het handhaven van de vrede nadat de Amerikaanse oorlogsvoerders het strijdveld hadden verlaten.

### **Afghanistan en Irak**

Het was tijdens dit felle debat over het scheppen van een werkverdeling binnen de NAVO dat de gebeurtenissen van 9/11 een nieuw strategisch tijdperk inluiden. Terwijl het Strategisch Concept van de NAVO van 1999 de bedreiging van internationaal terrorisme slechts had aangestipt, werd de 'mondiale strijd tegen het terrorisme' al spoedig tot het voornaamste veiligheidsparadigma voor alle NAVO-bondgenoten. Met de ervaringen van Kosovo nog vers in het geheugen, namen de Europese NAVO-leden het initiatief artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag in te roepen. Maar Washington weigerde beleefd de NAVO een leidende rol te geven in de invasie van Afghanistan (november 2001), met het argument dat de meeste Europese strijdkrachten de 'precision-strike'-capaciteiten voor deze bijzondere vorm van oorlogvoering ontbeerden. Toen het strijdgewoel afnam, verschenen de Europese troepen als vredeshandhavers op het toneel, waarbij de NAVO in augustus 2003 het commando ging voeren over deze door de VN gemandateerde *International Security Assistance Force* (ISAF) in Kaboel: de eerste missie van de NAVO buiten het Euro-Atlantisch gebied, met als officieel vastgestelde taak 'to help build a multi-ethnic, gender-friendly and stable Afghanistan'.<sup>8</sup>

Aangezien de invasie en bezetting van Afghanistan door de VN waren geautoriseerd, was het begin van deze nieuwe en uitdagende operatie onder leiding van de NAVO weinig problematisch. Dat bleek geheel anders na de door de Amerikanen geleide invasie van Irak in maart-april 2003. Terwijl in Afghanistan de NAVO was verzocht een formele

stabiliserende rol op zich te nemen, bleef het bondgenootschap geheel buiten beeld in Irak. Sterker nog, tijdens de aanloop naar het ten val brengen van Saddam Hoessein werd 'Irak' doelbewust uitgesloten van de besprekingen in de Noord-Atlantische Raad. Hoewel dit begrijpelijk mag zijn geweest gegeven de diametraal tegenovergestelde visies van de belangrijkste NAVO-lidstaten over de noodzaak Irak binnen te vallen, holde het wel de rol van de NAVO als politiek podium voor bespreking van de voornaamste veiligheidsuitdagingen voor het Westen verder uit. Nu artikel 5 wel was ingeroepen maar niet werkelijk uitgevoerd, verlegde het strategisch belang van de NAVO zich naar artikel 4, waarin is vastgelegd dat de bondgenoten 'elkaar zullen consulteren telkens wanneer, naar de mening van een van hen, de territoriale integriteit, de politieke onafhankelijkheid of de veiligheid van ieder van de Partijen wordt bedreigd'. Maar waar vele Europeanen de politieke rol van de NAVO benadrukten, zagen de Amerikanen het bondgenootschap als waardevolle gereedschapskist, niet alleen voor militaire steun, maar ook als multilateraal kader om elk verwijt van een Amerikaanse *Alleingang* in de kiem te smoren.

Op de top van juni 2004 in Istanboel besloot de NAVO de regering van Irak te gaan helpen bij de opleiding van haar veiligheidstroepen. Het was duidelijk dat fervente voorstanders van de invasie van Irak hun hakken in het zand hadden gezet en weigerden de NAVO een soortgelijke rol te geven als in Afghanistan: het stabiliseren van het land nadat de echte oorlogvoering was beëindigd. President Bush had eerder wel duidelijk gemaakt dat de Verenigde Staten nog steeds geloofden dat 'de NAVO [in Irak] betrokken zouden moeten zijn'.<sup>9</sup> Het is precies bij dit knooppunt van verwachtingen en capaciteiten waar de toekomst van de NAVO zal worden bepaald.

### **Wat ligt er in het verschiet?**

Het kernprobleem van de NAVO is niet langer 'out of area, or out of business', maar veeleer 'out of area and out of business'.<sup>10</sup> Haar potentiële werkgebied is onduidelijk, want het bestrijkt de gehele wereld. VN-secretaris-generaal Kofi Annan heeft de NAVO opgeroepen het etnisch geweld in Soedan te stoppen, weer anderen zien voor het bondgenootschap een rol weggelegd in het toezicht houden op een toekomstige vredesovereenkomst in het Midden-Oosten, of zelfs in de verdere pacificatie van de nieuwe EU-lidstaat Cyprus.<sup>11</sup> Terwijl haar agenda volstroomt, is de NAVO

ook nog eens met een drastische interne reorganisatie begonnen, waarbij de nieuwe *Allied Command Transformation* (in Norfolk, USA) er speciaal voor is ingericht de NAVO te begeleiden in de omvorming tot een volledig flexibel en mobiel bondgenootschap.

Maar deze veranderingsgeest heeft nog geen effect gehad op haar Strategisch Concept, dat sinds april 1999 onveranderd is gebleven. Idealiter zouden de NAVO-bondgenoten een nieuw strategisch concept moeten formuleren, dat duidelijk haar geostrategische prioriteiten aangeeft, alsmede haar beleidspolitiek ten aanzien van pre-emptieve aanvallen, de rol van kernwapens, enz. Maar het zal buitengewoon moeilijk zijn over deze controversiële onderwerpen consensus te bereiken, en dus houden de bondgenoten deze 'pot met wormen' liever stevig gesloten. Deze pragmatische oplossing is alleszins begrijpelijk. Maar men moet zich wel afvragen hoelang de NAVO nog zonder een nieuwe consensus ten aanzien van strategische sleutelstukken kan. De Europese bondgenoten stellen terecht dat wanneer zij worden opgeroepen vredeshandhavende en staatsopbouwende taken op zich te nemen, zij ook betrokken moeten worden in het besluitvormingsproces voorafgaande aan een eventuele invasie. Tegelijk toont de veiligheidsstrategie van de Europese Unie, zoals in december 2003 overeengekomen, aan, dat het Europese strategische denken steeds meer aansluit bij het wereldbeeld dat de Verenigde Staten voor ogen hebben. Dit alles biedt genoeg mogelijkheden voor een redelijk compromis in een vernieuwd Strategisch Concept van de NAVO.

Tijdens de Koude Oorlog was de taak van de NAVO duidelijk en was het betrekkelijk eenvoudig het oog op de bal te houden. Maar vandaag de dag moet de NAVO zoveel ballen tegelijk in de lucht houden, dat er gemakkelijk een (of meer) kunnen vallen, hetgeen schade aanbrengt aan de NAVO's reputatie en aan de veiligheidsbelangen van de bondgenoten. Om te overleven dienen de bondgenoten de Noord-Atlantische Raad tot *het* politieke platform voor het beheer van de transatlantische veiligheid te maken, overeenkomstig hetgeen bondskanselier Schröder heeft voorgesteld. De NAR zal prioriteiten moeten stellen, en dat houdt ook in dat wordt besloten bepaalde taken (hoe belangrijk ze ook mogen zijn) *niet* op zich te nemen, en aan sommige operaties (hoe prijzenswaardig ook) *niet* deel te nemen. Een alternatief zou het concept van 'gestructureerde samenwerking' kunnen zijn (d.w.z. dat een kleine groep van lidstaten bepaalde activiteiten gaat ont-

plooien, zonder dat iedere lidstaat daarmee hoeft in te stemmen), een idee dat minister Ben Bot onlangs opwierp.<sup>12</sup> Daarmee zou de kans groter worden dat de NAVO zich ontwikkelt tot de flexibele organisatie met de benodigde 'can do'-mentaliteit (en structuur) om de uitdagingen tegemoet te kunnen treden. Maar om er zeker van te zijn dat deze flexibiliteit niet tot desintegratie leidt, is het van levensbelang dat de NAVO-bondgenoten de neuzen allemaal in dezelfde richting hebben. De weg naar een dergelijk nieuw Strategisch Concept van de NAVO zal niet over rozen gaan, dat is wel zeker, maar gegeven de serieuze uitdagingen die in het verschiet liggen, zou zij weleens de transatlantische loutering kunnen zijn die de NAVO zo hard nodig heeft.

## Noten

- 1 De Hoop Scheffers rede voor het RUSI, Londen, 18 juni 2004.
- 2 Chuck Hagel, 'NATO expands its boundaries', in: *USA Today*, vol. 132, no 2706, maart 2004.
- 3 Richard G. Lugar, 'Redefining NATO's Mission: Preventing WMD Terrorism', in: *The Washington Quarterly*, vol. 25, no 3 (zomer 2002).
- 4 De Hoop Scheffers rede voor de National Defense University, Washington DC, 29 januari 2004.
- 5 Rede van de Duitse bondskanselier Schröder op de '41th Munich Conference on Security Policy', 12 februari 2005.
- 6 Donald Rumsfeld, 'A war like no other nation has faced', in: *The Guardian*, 28 september 2001.
- 7 Elaine Sciolino, 'NATO chief says Iraq and Afghanistan are doomed without world cooperation', in: *The New York Times*, 3 juli 2004.
- 8 *NATO Briefing*, 'Helping secure Afghanistan's future', januari 2005.
- 9 'Chirac snubs Bush's Nato request', *BBC News*, 9 juni 2004. Op internet: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3791377.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3791377.stm) (24 maart 2005).
- 10 Graeme Herd, 'Out of area, out of business', in: *The World Today*, vol. 60, nos. 8/9, augustus/september 2004.
- 11 Steven Everts, 'Why NATO should keep the Middle East peace', in: *Financial Times*, 29 juli 2003. Op internet: [http://www.cer.org.uk/articles/everts\\_ft\\_29jul03.html](http://www.cer.org.uk/articles/everts_ft_29jul03.html) (24 maart 2005).
- 12 In: 'Het Atlantisch bondgenootschap: Naar een nieuwe synthese van macht en idealen', 30 maart 2005. Op internet: [http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=3AF32DFE1B3](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=3AF32DFE1B3)

Peter van Ham is verbonden aan het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP) en doceert aan het Europa College te Brugge.

## Global governance: zingeving voor NAVO en EU

In de toch al voortreffelijke reeks *Adelphi Papers*, die sinds jaar en dag door het Londense *International Institute for Strategic Studies* wordt uitgegeven, verscheen in juni 2002 een tamelijk visionaire monografie onder de titel *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*, van de hand van Christopher Coker, een bekend Brits denker over internationale veiligheidsvraagstukken.<sup>1</sup> De auteur waagt zich aan een verkenning van de veiligheidsimplicaties van 'globalisering' en vraagt zich daarbij af in hoeverre door globalisering geproduceerde onveiligheid te *managen* valt. Coker meent dat globalisering een mondiale samenleving kan opleveren die zich door de idealen van de Verlichting laat inspireren. Maar daarvoor zal de NAVO, als de belangrijkste *risk community* in opkomst, politiek en militair (bij)sturend moeten kunnen en willen optreden. Alleen de transatlantische bondgenoten beschikken immers over de wil én de middelen om de oude en nieuwe dreigingen – die onder invloed van globalisering des te destructiever kunnen uitpakken – effectief te lijf te gaan, aldus Coker,<sup>2</sup> die kennelijk in de EU géén *risk community* ziet.

### Global governance heeft de toekomst

Op het eerste gezicht zou Cokers betoog kunnen worden afgedaan als een interessant, maar vooralsnog theoretisch vergezicht. Bewijst de recente verwijdering tussen Amerikanen en Europeanen naar aanleiding van 'Irak', het Internationale Strafhof en andere internationale kwesties niet dat de transatlantische bondgenoten allesbehalve een slagvaardige *risk community* in opkomst vormen? Op het tweede gezicht kunnen echter bij die zelfde Amerikanen en Europeanen wel degelijk de nodige aanzetten tot ontluikend *mondiaal verantwoordelijkheidsbesef* worden geïdentificeerd.

In *politiek* opzicht hebben Amerikanen en Europeanen de afgelopen jaren herhaaldelijk, en tot op het hoogste niveau, uiting gegeven aan hun vastbeslotenheid om, gezamenlijk of in nauwe samenwerking, stabiliteit (en, als het even kan, mensenrechten en democratie) te 'projecteren', niet alleen in en rondom het Euro-Atlantisch gebied, maar ook verder weg. Uit NAVO's Strategisch Concept (1999), de Europe-

se Veiligheidsstrategie (2003) en andere door NAVO en EU uitgegeven politieke verklaringen spreekt de ambitie van de transatlantische bondgenoten in deze roerige wereld als een *force for good* op te treden.

Op *militair* niveau weten Amerikanen en Europeanen ook de daad bij het woord te voegen: thans worden enige tienduizenden Europese militairen ten behoeve van crisisbeheersings- en vredesoperaties in de wereld ingezet, terwijl de NAVO na de Noordduitse laagvlakte en de Balkan met haar optreden in Afghanistan en Irak aan een derde operationeel leven lijkt te zijn begonnen.

*Institutioneel-bureaucratisch*, ten slotte, heeft de EU zich intussen de onmisbare besluitvormingsinstrumenten verschaft waarmee zij haar aspiraties voor de wereld beter moet kunnen omzetten in concreet civiel-militair optreden in het veld, hetgeen de Unie weer in staat zou moeten stellen zich op termijn als onmisbare, zelfs onvermijdelijke evenknie, als *partenaire incontournable* van de NAVO te profileren.

Van haar kant werkt de NAVO sinds kort aan haar relevantie als organisatie, daartoe geprikkeld door, onder meer, de moeilijk te weerleggen constatering van bondskanselier Schröder dat de NAVO noch de huidige dialoog tussen de EU en de Verenigde Staten het transatlantisch partnerschap thans bedient zoals zij zouden moeten.<sup>3</sup> Schröders voorstel buiten de NAVO om een nieuw transatlantisch consultatiemechanisme op te richten, heeft weliswaar de plank misgeslagen, zijn behoefte aan een verbeterd *management* van de transatlantische relatie wordt intussen wel breed gedeeld. Nederland speelt actief op die behoefte in met één van de suggesties die minister van Buitenlandse Zaken Bot op 30 maart jl. deed: versterkte samenwerking van een aantal NAVO-bondgenoten (*avant gardes*) op specifieke terreinen, zoals capaciteitsversterking, civiele bescherming en bepaalde militaire operaties.<sup>4</sup>

Men zou dus kunnen stellen dat NAVO en EU feitelijk al aan *global governance* doen. Deze feitelijke inzet van NAVO en EU vraagt wel om explicitering, wil *global governance* in de ogen van onze beleidsmakers uitgroeien tot een volwaardige, en zelfs centrale, doelstelling. Inhoudelijk zouden de politieke beginselen waarvoor de NAVO altijd al stond, zich moeten

vertalen in een besef van verantwoordelijkheid voor de wereld – Blairs *doctrine of international community*, waarbij de belangrijkste hedendaagse culturen elkaar vinden in een gezamenlijk project om onze globaliserende wereld leefbaar te houden. Praktisch zal het *out-of-area*-optreden van NAVO en EU verder moeten worden ontwikkeld tot één van de kernfuncties van beide organisaties. Daarmee worden NAVO en EU nog geen wereldpolitiemannen, al was het maar omdat een goed samenspel met die andere hoofdrolspeler, een hervormde, meer slagvaardige VN,<sup>5</sup> uiteraard de regel moet blijven. Teneinde zich stevig te committeren aan *global governance*, zouden Amerikanen en Europeanen hun nieuw strategisch partnerschap moeten zien te bezegelen in een nieuw Atlantisch Handvest, een strategische geloofsbelijdenis die hen aan richtingsgevoel voor de 21ste eeuw zou moeten helpen. De bouwstenen voor een dergelijk Handvest liggen voor het oprapen in eerdere transatlantische verklaringen, in het meest recente Strategisch Concept van de NAVO (1999) en, nog het meest expliciet, in de Europese Veiligheidsstrategie, die de EU in 2003 op het hoogste

### **Global governance biedt de NAVO en de EU een wenkend perspectief op nieuwe zingeving**

niveau heeft vastgesteld.

Te oordelen naar de alsmaar groeiende wederzijdse afhankelijkheden die onze tegenwoordige wereld laat zien, biedt *global governance* NAVO en EU dus een wenkend perspectief op nieuwe zingeving. Met hun dagelijkse inzet, vaak schouder aan schouder, ten behoeve van stabilisering, wederopbouw en democratisering van crisisgebieden aan de periferie van het Euro-Atlantisch gebied en verder weg, zouden NAVO en EU elkaar moeten kunnen vinden in een nieuwe, gedeelde roeping. Daarbij zou de in het veld ontwikkelde operationele solidariteit dempend moeten werken op de bureaucratische spanningen die voorlopig wel met het 'Brusselse' verkeer tussen NAVO en EU gepaard zullen blijven gaan.

#### **Global governance en Nederland: kwestie van affiniteit**

Heeft een klein land als Nederland, dat met zijn ogenschijnlijke dorpscultuur niet altijd even gemakkelijk omgaat met mondiale strategische kwesties,

wel iets bij te dragen aan *global governance*? Goed beschouwd luidt het antwoord beslist 'ja'. Nadat geografie en geschiedenis ons in de loop der eeuwen al de wereldzeeën hadden opgedreven, bedrijven wij nu alweer meer dan drie decennia ontwikkelingssamenwerking met een soms wat verwonderlijke passie. Eénzelfde gedrevenheid leggen wij aan de dag bij de bevordering over de hele wereld van mensenrechten, democratisering en goed bestuur. De kwaliteit van onze multilaterale diplomatie wordt alom erkend. Ten slotte wordt de wereldwijde blik die onze marine en mariniers vanouds huldigen, tegenwoordig krijgsmacht-breed uitgedragen als onderdeel van de versterking van ons expeditionair vermogen. Nederland *voelt* dus graag verantwoordelijkheid voor de wereld, waarmee het in ieder geval het minimum aan bezieling lijkt op te brengen zonder welke *global governance* niet is vol te houden. Verantwoordelijkheid *nemen* voor de wereld schrikt ons in principe niet af, overigens in de geruststellende wetenschap dat wij als klein land doorgaans (enige) beschutting zullen kunnen vinden in samenwerking, al dan niet in multilateraal verband, met andere, bij voorkeur grotere landen.

Al met al lijkt Nederland voldoende ontvankelijk voor *global governance* en zou het, gezien zijn huidige internationale inzet, daaraan een veelzijdige, hoogwaardige bijdrage moeten kunnen (blijven) leveren. Wel zullen, tegen populistische geborneerdheid in, onze regering en maatschappelijke elites het binnenlands draagvlak voor een actief en effectief Nederlands optreden in de wereld in dienst van *global governance* energiever moeten onderhouden en ontwikkelen dan nu het geval is.

#### **Global governance en de transatlantische relatie**

De roep om *global governance* komt op een moment dat de transatlantische relatie volgens velen aan herijking toe is. Het *global governance*-perspectief kan een dergelijke herijking faciliteren, ja zelfs bevrijdend werken op blokkades die een geïnspireerd strategisch partnerschap tussen Amerikanen en Europeanen thans in de weg lijken te staan. Er mag immers verwacht worden dat een ontluikende wil tot *global governance* enerzijds en, anderzijds, het kweken van een betere politiek-militaire synergie tussen NAVO en EU, maar uiteindelijk vooral tussen de Verenigde Staten en de EU, elkaar zullen versterken. Voor die synergie tussen NAVO/Verenigde Staten en EU is intussen meer nodig dan een geslaagde NAVO-ver-

zoeningstop', waarbij een herkozen president Bush ook de EU bezoekt.

Op zich zelf is het beslist positief dat Amerikanen en Europeanen zich 22 februari jl. in Brussel committeerden aan versterking van de strategische en politieke consultatie- en coördinatiefunctie van de NAVO. De voorstellen die secretaris-generaal De Hoop Scheffer daartoe op 20 en 21 april jl. in Vilnius presenteerde, werden behalve door Frankrijk dan ook bepaald gunstig ontvangen. Maar deze voorstellen moeten nog in de dagelijkse bondgenootschappelijke praktijk worden gebracht. Dit alles kost tijd. Intussen blijft, na alle verwijdering vanwege 'Irak', welke herstellende bondgenootschappelijke solidariteit *dan ook* kwetsbaar voor nieuwe transatlantische splijtzwammen. Van de hoognodige ontwikkeling van een op *global governance* georiënteerde westelijke *grand strategy* kan het dan al helemaal niet meer komen. Onder het motto 'de verkoop gaat door tijdens de verbouwing' zullen Amerikanen en Europeanen de mede in het perspectief van *global governance* tot stand te brengen herijking van de veiligheidsrelatie moeten combineren met dagelijks *management* van de veiligheidsuitdagingen die 'globalisering' de westelijke wereld stelt.

### **Herideologisering van westelijk optreden**

Zal het besef van deze tweeledige uitdaging voldoende doordringen tot Amerikanen en Europeanen om hen de dagelijkse en minder dagelijkse *Alliance politics* dienovereenkomstig te helpen sturen? Volgens Christopher Coker bestaat het gevaar dat de transatlantische partners zullen worden afgeleid, zoniet ernstig verdeeld, door drie *dialectical relationships of globalisation*: universeel versus regionaal, transnationaal versus nationaal, en amerikanisering versus anti-americanisme.<sup>6</sup> In dit kort bestek kan niet verder worden ingegaan op deze dialectische vragen, aan de hand waarvan Coker wederwaardigheden van de transatlantische relatie probeert te duiden. Wél kan Coker enigszins worden gerustgesteld. Zo kan ten aanzien van de tegenstelling tussen uitdijende universalistische tendensen en nog altijd belangrijke regionale en lokale dimensies intussen toch worden vastgesteld dat de Europeanen de laatste jaren hun provincialisme met enig succes van zich aflijken te schudden, getuige de institutionele opbouw van het Europese Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB), de aanvaarding van de 'mondialistische' Europese Veiligheidsstrategie en het groeiend aantal Europese civiele en militaire operaties in het veld. Ook de ontegenzeggelijke spanning

tussen de soms soeverein/unilateralistisch optredende Verenigde Staten en de in het cultiveren van wederzijdse afhankelijkheid excellerende EU-lidstaten lijkt te kunnen worden gemitigeerd aan de hand van het 'effectieve multilateralisme' – een diplomatieke ethiek die zowel Amerikanen als Europeanen nu zeggen te omarmen, geschrokken als zij zijn van de door hun Irak-twisten aangerichte schade. In onze postmoderne veiligheidsorde valt het de Verenigde Staten, als eenzame, soevereine 'hypermogendheid', niet altijd gemakkelijk te moeten exerceren met transnationale samenwerkingsverbanden gekenmerkt door een wisselende mate van openheid, transparantie en wederzijdse kwetsbaarheid. Een alternatief hebben de Verenigde Staten echter niet.

Op termijn zorgelijker zou inderdaad Cokers derde dialectische verhouding kunnen zijn, te weten een zich verdiepende, brede maatschappelijk-culturele kloof tussen Amerikanen en Europeanen. Symptoom van een dergelijke kloof zou de wijze zijn waarop radicale critici ter linker- én ter rechterzijde van het politieke spectrum de NAVO tegenwoordig zouden associëren met een verwerpelijke, kapitalistische en veramerikaniserende wereld – de NAVO als 'instrument van een verkeerd soort globalisering'.<sup>7</sup> Deze even verleidelijke als bedrieglijke perceptie – die ook de EU en het EVDB kan besmetten – kan alleen worden gekeerd, als regeringen en politieke elites aan weerszijden van de Atlantische Oceaan uitdrukkelijk *environment shaping* bedrijven als vorm van welbewuste zelfbestemming. Anders gesteld: Amerikanen en Europeanen zullen, waar mogelijk samen met de VN, hun optreden in de wereld moeten durven herideologiseren. Tegen onderdrukking, terreur en corruptie zullen zij een synthese in het veld moeten (willen) brengen van 'macht en idealen', van (militair) interventionisme en multilaterale legitimiteit.

Door aldus in de ogen van de (inter)nationale publieke opinie nieuwe *moral high ground* te bezetten, zouden de westelijke landen anti-americanisme effectief moeten kunnen terugdringen naar de marginaliteit, waar het als gedachtengoed thuishoort, en zouden zij een vernieuwde transatlantische verbondenheid kunnen doen ontstaan. Concreet betekent dit dat waar president Bush de Verenigde Staten overal ter wereld – om te beginnen in het Midden-Oosten – aantoonbaar voor vrijheid en democratisering in de bres wil laten springen, de Europeanen niets anders past dan met inzet van eigen civiele en militaire middelen volop mee te werken aan de

uitvoering van deze Amerikaanse agenda. Door zich niet te laten afschrikken door de radicale, de *status quo* ondermijnende inslag van Amerikaanse gedrevenheid, zou een zich actief inzetten Europa de minder doordachte kanten van het Amerikaanse optreden in de wereld effectiever moeten kunnen bijbuigen dan nu het geval is. Wat het Verenigd Koninkrijk onder premier Blair ten aanzien van Irak nauwelijks gelukt is, zou een slagvaardige EU wél moeten lukken: invloed uitoefenen op de Amerikaanse strategische agenda door deze te omarmen, niet zozeer uit berekening, maar veeleer uit overtuiging.

#### Noten

- 1 Christopher Coker, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*, Adelphi Paper 345, Londen: IISS, 2002.
- 2 *Ibid.*, blz. 70-77.

- 3 Op 12 februari jl., tijdens de jaarlijkse *Münchener Sicherheitskonferenz*, stelde bondskanselier Schröder, bij monde van zijn minister van defensie, die hem wegens ziekte verving, dat de NAVO niet langer 'the primary venue where transatlantic partners discuss and coordinate strategies' was.
- 4 In zijn Norbert Schmelzer-lezing 'Het Atlantisch bondgenootschap: naar een nieuwe synthese van macht en idealen' op 30 maart jl. deed minister Bot enige praktische suggesties voor versterking van de transatlantische dialoog.
- 5 De meest recente voorstellen ter verbetering van de effectiviteit van de VN zijn vervat in: *A more secure world: Our shared responsibility, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Changes*, New York: United Nations, 2004.
- 6 Coker, *a.w. noot 1*, blz. 77-89.
- 7 *Ibid.*, blz. 86-89.

Marc Bentinck is ambtenaar bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, tijdelijk gedetacheerd op het Instituut Clingendael.

## Recente Publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

**Alfred van Staden**

### ***Power and legitimacy. The quest for order in a unipolar world***

**Clingendael Diplomacy Papers**

**No 1, april 2005, 55 p.**

**ISBN 90-5031-097-4**

The study discusses various models of international order, assuming that any political order is bound to reflect the prevailing power structure. Serious attempts to strengthen existing institutions, principles and norms must recognize the preeminence of the United States in global affairs. The United Nations, in particular, cannot stand above the most powerful nation. At the same time, the claim is rejected that the world organization can only be relevant if it is America's tool. The exercise of power that is not rooted in acceptance by allies and friendly states is likely to become counterproductive. The notion of *effec-*

*tive multilateralism* is considered a practical concept to marry US power with international legitimacy. What role can Europe (the European Union) play to achieve this objective?

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cds@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 12,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

# Verenigde Staten en Europese Unie: Trouwe bondgenoten? *Nieuwe episode in energiediplomatie*

Energiediplomatie was tot voor kort vooral een onderwerp uit de roerige jaren '70 van de vorige eeuw en ook typisch voor een periode van grote structurele veranderingen in de geopolitieke verhoudingen en energierelaties. Het olie-embargo van 1973/1974; nationalisatie van een groot deel van de oliereserves in de jaren daarna; marktmacht van de Organisatie van Olie Exporterende Landen (OPEC); oprichting van het Internationaal Energieagentschap (IEA); diversificatie van de energiehuishouding; en de Europese gasimporten uit Rusland; dit alles veroorzaakte een hoge intensiteit in de energiediplomatie tussen de Verenigde Staten, de Europese Gemeenschap, later Unie en de energie-exporterende landen.

Een dergelijke structurele omslag in de geopolitieke verhoudingen en in de energierelaties vindt thans weer plaats en de energiediplomatie draait op volle toeren. Wat de huidige periode zo complex maakt, is dat er vooralsnog weinig sprake is van gezamenlijk optreden van de grote consumerende landen. In de jaren '70 was er ook sprake van uiteenlopende inzichten ten aanzien van de mate van samenwerking of het zoeken van confrontatie met de Arabische olieproducerende landen, maar deze verschillen van inzicht bedreigden het Noord-Atlantisch bondgenootschap uiteindelijk niet fundamenteel. De Koude Oorlog vormde immers een belangrijke drijfveer voor de Europeanen en Amerikanen om de alliantie in stand te houden. De opkomst van landen als China stelt echter andere eisen aan de oude alliantie. Vooralsnog lijkt het voor de Verenigde Staten en de EU moeilijk gezamenlijke belangen te bepalen die het nieuw cement van de alliantie vormen. Een struikelblok blijken de concurrentie om energie en de manifestatie daarvan.

In dit artikel worden enkele belangrijke achtergronden van de structurele omslag in de internationale olie- en gasmarkten geanalyseerd en vervolgens in het teken geplaatst van de transatlantische verhoudingen. Een belangrijke vraag is of het waarborgen van energiestromen bijdraagt aan instandhouding van de relatie tussen de Verenigde Staten en de EU of juist steeds meer als een splijtzwam kan gaan fungeren.

## **Van staat naar markt en terug**

De opmars van China als groot energie-importerend land en de strategie van dit land om olie- en gasstromen te waarborgen, trokken in 2004 veel aandacht. De overheidssteun aan Chinese oliebedrijven om zich in de reserves en produktie in het buitenland in te kopen, geeft een voorproefje van de harde concurrentiestrijd tussen consumerende landen ter waarborging van de noodzakelijke olie- en gasstromen. De kosten van deze strategie lijken minder belangrijk dan de stroom zelf. Ook de beslissing van president Poetin de controle op de energiesector in zijn land te verstevigen en energie met nadruk in zijn buitenlands beleid op te nemen, illustreert de heropleving van energiediplomatie. In Amerika en Europa groeit het besef van de toenemende importafhankelijkheid van een kleiner wordende groep van vaak economisch en politiek instabiele olie- en gas-exporterende landen, die voornamelijk gelegen zijn in de Kaspische Zee-/Perzische Golf-regio. Na een periode van liberalisering en privatisering van de energiesector in zowel consumerende als in een aantal producerende landen, lijkt nu weer een periode aangebroken van toenemende directe beïnvloeding en interventie in de industrie van staatswege. Er zijn duidelijke verschillen waarneembaar tussen de manier waarop de grote energie verbruikende landen hier invulling aan geven.

## **Tijdelijke zekerheid**

In de periode 1985-1999 was energie niet schaars, wat ook tot uitdrukking kwam in de oliepijzen. Met uitzondering van een korte piek in de aanloop naar de Eerste Golfoorlog, varieerde de olieprijs van ongeveer \$12 tot \$25 per vat van 159 liter en hing de prijs samen met een fase in het OPEC-beleid waarin het marktaandeel van groter belang was dan een hoge prijs. In deze periode is ook het aanbod van olie uit niet-OPEC-landen hoog. Als gevolg van de oliecrises van 1973/74 en 1979/80 was zelfs een voorkeur ontstaan voor consumptie van niet-OPEC-olie en in het bijzonder niet-Perzische Golf-olie, waardoor de OPEC in een rol van marginale producent werd ge-

drongen. Deze voorkeur werd gestimuleerd door het energiebeleid van de landen van het Internationaal Energieagentschap (IEA). Om de afhankelijkheid van de OPEC-productie te verminderen, was het beleid gericht op diversificatie, zowel naar energiebron (kolen, nucleair) als naar geografische herkomst. De bereidheid van de OPEC de olieprijs op een redelijk niveau te stabiliseren, ondersteunde de ontwikkeling van de productie in landen met relatief hogere produktiekosten. De productie in niet-OPEC-landen nam dus toe, terwijl de OPEC-landen fungeerden als 'hoeveelheidsaanpassers'. Dit gaf de OPEC de verantwoordelijkheid en de mogelijkheid de prijs op een bepaald niveau te stabiliseren. De OPEC, vooral Saoedi-Arabië, beschikte immers over de nodige overcapaciteit om de markt op korte termijn te kunnen voorzien van meer of minder olie. Het beschikbaar houden van overcapaciteit is echter duur. Zolang er nog voldoende overcapaciteit in de markt was, ontbrak de prikkel om de capaciteit uit te breiden.

### **Schaarste en investeringen**

De mogelijkheden de olieproductie in niet-OPEC-landen verder te ontwikkelen, beginnen intussen af

## **Het vinden van consensus over de energiediplomatie zal ondanks uitbreiding van bevoegdheden in de Europese grondwet nog veel discussie vergen**

te nemen. Naar verwachting zal de uitbreiding van de niet-OPEC-productie een verre van gelijke tred houden met de groei van de vraag in de wereld.

De olieproductie in *Noord-Amerika* en onder de *Noordzee* is over haar hoogtepunt heen. De gasproductie uit het Noorse deel van de Noordzee zal nog stijgen, maar omdat de Britse productie sterk zal dalen, neemt ook de importafhankelijkheid van gas toe. De olieproductie in *Afrika*, hoewel fors toegenomen, concentreert zich vooral op de *offshore*-productie. Aangezien politieke onrust exploratie en productie op het vasteland nog veel te riskant maakt, blijft de omvang van deze productie beperkt en zal zij zeker niet voldoende olie genereren om een echt alternatief voor olie uit de Perzische Golf te vormen. In het beste geval zal Afrika de daling van de niet-OPEC-productie enigszins kunnen opvangen.

De ontwikkelingen in *Rusland* maken dat investeerders nog grote terughoudendheid betrachten ten aanzien van investeringen in de Russische olie-industrie. Hoewel de Yukos-affaire zo langzamerhand haar einde nadert en onduidelijkheden ten aanzien van het privatiseringsproces (en eventuele achterstallige belastingen) worden weggenomen, heeft het ingrijpen van Poetin in de energiesector duidelijk gemaakt dat de belangen van de Russische staat voorop staan. Van een 'olie-bonanza' zal geen sprake zijn zonder de volle medewerking van de Russische presidentiële administratie. De energievoorkomens zijn immers een belangrijke strategische troef om een grote geopolitieke rol voor Rusland op te eisen.

De ontwikkeling van de oliesector in de *Kaspische-Zeeregio* is redelijk gevorderd en zou in 2010 ongeveer 4,5 tot 5 miljoen vaten per dag moeten opleveren. De afvoer van de Kaspische olie naar de wereldmarkt blijft echter een punt van zorg, evenals de politieke stabiliteit van de regio.

Hoewel nog groei mogelijk is in niet-OPEC-landen, komt er onherroepelijk een tijd dat het OPEC-aandeel in het mondiale aanbod sterk moet toenemen en de voorkeur voor niet-OPEC-olie niet langer is vol te houden. In OPEC-landen vergt modernisering van de sector wel grootschalige investeringen.

De *internationale* oliemaatschappijen hebben hiervoor de kennis en het kapitaal, maar ze hebben beperkte toegang, tot c. 20% van de totale wereldreserves. Meer dan de helft van de totale wereldreserves valt voor ontwikkeling onder beheer van *nationale* oliemaatschappijen. Het resterend deel wordt beheerd c.q. ge-exploiteerd via *partnerovereenkomsten* tussen internationale en nationale oliemaatschappijen. De nationale oliemaatschappijen ontberen soms het kapitaal, omdat de andere categorieën van de overheidsbegroting ook grote prioriteit genieten. In de jaren '90 kwam een voorzichtige beweging op gang buitenlandse directe investeringen toe te laten, maar deze zijn te bescheiden om voldoende nieuw aanbod te genereren.

Bij een toenemende vraag naar olie in de wereld, vooral ook uit ontwikkelingslanden, zal er een aanzienlijke hoeveelheid olie uit de Perzische Golf moeten komen. Niet alleen de politieke drempels voor de expansie van de olie-industrie zijn groot, er bestaan ook economische en geologische uitdagingen. De rol van de financiële sector kan hierin doorslaggevend zijn, omdat het kapitaal onder nieuwe investeringsomstandigheden beschikbaar moet worden gemaakt.

Vooralsnog lijken de traditionele financiële markten de deelname aan projecten van internationale oliemaatschappijen te prefereren. Financiers uit nieuwe importerende landen, zoals China en India, kunnen met steun van hun overheid een belangrijke factor worden in het op gang brengen van nieuwe investeringen onder nieuwe voorwaarden.

### **Geopolitieke en economische factoren**

In 2004 speelden zowel politieke als economische factoren een rol bij de snelle prijsstijgingen. Invloed van het sterk dalen van de overcapaciteit in het systeem bleek een belangrijke factor, vooral omdat daardoor allerlei relatief kleine en losstaande onderbrekingen in de produktie grote invloed op de markt hadden. Ook bij kleinere tijdelijke verstoringen in de produktie bleek er geen compensatie elders in het systeem meer te zitten. De politieke spanningen in landen als Venezuela, Nigeria en de Perzische Golfstaten, maar ook een dreigende staking in Noorwegen, bepalen mede de internationale oliemarkt.

In veel opzichten is er sprake van nieuwe geopolitieke concurrentie tussen oude en nieuwe mogelijkheden om de gunsten en zeggenschap over olie- en gasreserves in de wereld. De beheerders van die reserves spelen hier behendig op in. De Verenigde Staten zijn volop betrokken in de strijd om energiebronnen. Het Amerikaanse belang is gelegen in het creëren van toegang tot olie- en gasreserves van internationale oliemaatschappijen die vrij zijn om te investeren, te produceren en op de internationale markten te verkopen. Dit belang wordt gedeeld door Europa, terwijl China vooral inzet op verwerving van eigendom over energiebronnen, met de bedoeling hun produktie alleen naar het eigen land te exporteren. Het doel is hetzelfde: toegang tot reserves forceren om de voorzieningszekerheid te garanderen; het middel verschilt: multilaterale versus bilaterale energiestromen. Het beleid vanuit de EU lijkt een tussenvorm van het Amerikaanse en Chinese beleid en is vooral gericht op aanbieden van een aantrekkelijke afzetmarkt aan de energierijke naburige regio's, zonder al te zware politieke inmenging in de binnenlandse aangelegenheden;<sup>1</sup> een soort multilateraal bilateralisme.

### **Bondgenoten of concurrenten?**

De geopolitieke en economische veranderingen beïnvloeden de relatie tussen de Verenigde Staten en de EU. De continuïteit van de relatie wordt bepaald door het vermogen deze veranderingen in te passen.

De nauwe samenwerking op energiegebied kwam bij een vorige periode van grote veranderingen zeker niet zonder slag of stoot tot stand. De oliecrisis van 1973/1974 leidde in eerste instantie tot verschillen van inzicht over de strategie. Vooral Frankrijk was voorstander van diepgaande samenwerking met olieproducerende landen en was weinig gecharmeerd van de Amerikaanse, meer confronterende benadering, met oprichting van een consumentenkartel. De Fransen besloten in 1974 geen lid van het Internationaal Energie Agentschap te worden.<sup>2</sup> Het Internationaal Energie Programma (IEP; zoals het totale pakket van crisismaatregelen dat onder het IEA viel, heette) ging in november 1974 van start en werd ondergebracht bij de OESO te Parijs. Verder werd in december 1974 tijdens een EG-top besloten een gemeenschappelijk energiebeleid in te stellen. Uiteindelijk bleken de lidstaten niet bereid bevoegdheden over te hevelen en werd in 1984 zo'n gemeenschappelijk beleid weer losgelaten. In die periode begon ook de Euro-Arabische dialoog, aanvankelijk met olie prominent op de agenda, maar na Amerikaanse interventie werd dit thema schielijk afgevoerd.

Kortom, de EG-lidstaten ontwikkelden een strategie die door de één omschreven zal worden als een zeer brede benadering ter waarborging van de energievoorziening en door een ander als een zwakgebod omdat de lidstaten het niet eens konden worden over een gezamenlijke aanpak. De traditionele Atlantici en vooral de Fransen konden het niet eens worden. Uiteindelijk bleef de IEA over als belangrijkste organisatie waarin de consumerende landen samenwerken op het gebied van voorzieningszekerheid van olie en werd het EG (later EU)-beleid hieraan aangepast.

De huidige verschillen in inzicht tussen de EU en de Verenigde Staten en tussen de EU-lidstaten onderling lijken in sommige opzichten op die van de jaren '70. Met het plan-Lubbers trachtte de EU eind jaren '80 een duidelijke energiestrategie jegens de Sovjetunie (en later Rusland) te ontwikkelen. Het bleek een te goed idee; al gauw werd door Amerikaanse bemoeienissen het plan afgezwakt, omdat eenieder die betrokken wilde worden bij de onderhandelingen over het 'European Energy Charter', kon deelnemen. Uiteindelijk bleef van het strategisch belangrijke initiatief te weinig over, omdat de Verenigde Staten en Rusland het Handvest niet ratificeerden. De conclusie van dertig jaar Europese energiediplomatie is dat de Amerikanen de reikwijdte van de Europese initiatieven konden bepalen. Dit

geldt niet alleen voor het beleid jegens naburige landen, maar ook het Midden-Oosten. De EU benut, in vergelijking met andere grote consumerende landen als de Verenigde Staten en China, middelen die haar in potentie ter beschikking staan om een eigen voorzieningszekerheidsbeleid te voeren, nog steeds onvoldoende.

Hoewel zowel op supranationaal als op nationaal niveau wordt nagedacht over het belang van energiediplomatie, is zij voornamelijk een bilaterale aangelegenheid. De EU kan pas een vuist maken als zij haar voorzieningszekerheidsbeleid meer integreert en onderling afstemt. Hoewel dit gezien asymmetrische risico's van importafhankelijkheid niet eenvoudig is, kan een EU met 25 lidstaten zich geen 25 unilaterale vormen van beleid permitteren. Zeker niet na het voltooiën van de interne energiemarkt, waarin kwetsbaarheid voor elkaars falend beleid alleen maar groter wordt. Blijven de EU-lidstaten in hun nationale benadering volharden, dan ligt het voor de hand dat lidstaten elkaar uiteindelijk onderling gaan tegenwerken en dat de interne energiemarkt nooit voltooid zal kunnen worden.

Het vinden van consensus over de energiediplomatie zal ondanks uitbreiding van competenties in de Europese grondwet de komende jaren nog veel interne discussie vergen, vooraleer er sprake is van een samenhangend, met de juiste bevoegdheden opgetuigd beleid. De vraag is of de EU en haar lidstaten dan op achterstand zijn gezet in de strijd om grondstoffen. Internationale samenwerking zou ook volgens minister Bot een intensievere 'great game' om grondstoffen moeten voorkómen.<sup>3</sup> De EU-lidstaten moeten beseffen dat, in perioden van structurele verschuivingen in de internationale verhoudingen, enige slagvaardigheid geen overbodige luxe is. Tenzij men er toch van uit blijft gaan dat de EU geen sterk eigen beleid nodig heeft, omdat de Europese belangen uiteindelijk toch het best door de Amerikanen behartigd worden. Dat is dan wel een zwakgebod. Het is de vraag of de Amerikanen gecharmeerd zullen zijn van de kritische opstelling van de EU jegens de benadering en methoden van Washington en tegelijkertijd van het Europese 'meeliften'.

De transatlantische betrekkingen zijn ten aanzien van het Amerikaanse ingrijpen in Irak op scherp gesteld. Dit ingrijpen heeft de verhoudingen in de Perzische-Golfregio structureel veranderd. De druk op autoritaire regimes in het Midden-Oosten is van buiten opgevoerd. Hoewel het nog onduidelijk is hoe

de ontwikkelingen zullen uitpakken, lijkt de Amerikaanse aanpak tot snellere verandering te leiden dan die van de EU, die verandering van binnenuit voortstaat. Hoewel het doel hetzelfde is, spitsen de tegenstellingen zich dus vooral toe op instrumenten, uitvoering en kostenverdeling van het buitenlands beleid. Uiteindelijk gaat het om de duurzaamheid van de veranderingen en daarin lijken de Verenigde Staten en de EU door de verschillen in aanpak juist natuurlijke bondgenoten in een 'good cop-bad cop'-aanpak.

De verschillen in benadering over hoeveel 'carrots' en welke 'sticks' nodig zijn om de energiereserves voor het internationale marktsysteem beschikbaar te maken of te houden, blijven groot. Zelfs bij de stabilisering van Irak, van belang voor de stabiliteit in de EU-naburige landen, en een periode van ontwikkeling waar de 'carrot'-benadering beter tot haar recht zou komen, kunnen enkele belangrijke EU-landen kennelijk niet over de tegenstelling met de Verenigde Staten heenstappen. Dit kan de toekomstige samenwerking ter stabilisering van het Midden-Oosten, de Kaukasus en de Kaspische-Zeeregio ernstig belemmeren, te meer daar de Amerikanen altijd een actieve eigen rol in die regio's zullen opeisen. Bovendien zal, vooral ten aanzien van het Midden-Oosten en de Kaspische Zee, rekening gehouden moeten worden met de energiediplomatie vanuit Azië.

De EU lijkt te hinken op twee gedachten. Enkele lidstaten vinden het aantrekkelijk een eigen strategie te ontwikkelen, waarvoor het aan machtsmiddelen om weerstand te bieden aan grotere mogelijkheden ontbreekt. Andere lidstaten achten daarom aansluiting bij de Verenigde Staten een efficiëntere oplossing.

## Conclusie

Asymmetrische belangen van de olie en gas verbruikende landen en de EU-lidstaten onderling kunnen de internationale samenwerking op het gebied van energie ernstig bemoeilijken. De energiediplomatie die de EU bedrijft, haalt het qua lange-termijnstrategie niet bij die van de Verenigde Staten en China. De zwakte die op veel andere beleidsterreinen in de EU zichtbaar is, geldt ook het energiebeleid. De belangtegenstellingen in de EU op het gebied van buitenlands beleid en de verschillen in benadering van de energie- (en ook milieu-) vraagstukken vormen een grote belemmering voor formulering van een coherente en werkbare eigen energiediplomatieke

strategie. De kans dat lidstaten zich op nationaal niveau blijven manifesteren, blijft dan groot.

Grote veranderingen vinden plaats in de internationale energiemarkten. Landen als China en India proberen een eigen plaats te verwerven in het geopolitieke spel om schaarse oliebronnen. Ze zijn bereid daartoe aanzienlijke publieke middelen ter beschikking te stellen. De Verenigde Staten houden voorslagnog onverminderd vast aan de werking van de internationale olie- en gasmarkt en het verwerven van toegang tot reserves. De Amerikanen zijn bereid toegang tot en exploitatie van deze reserves met alle middelen te bewerkstelligen. De EU is ook voorstander van een vrije internationale olie- en gasmarkt, maar lijkt te aarzelen welke middelen daartoe kunnen en mogen worden ingezet. Indien de EU de Chinese noch de Amerikaanse methode wil hanteren, zal zonder een uitgesproken eigen strategische keuze de ruimte voor onafhankelijk beleid klein zijn, laat staan dat de EU de ruimte kan creëren om de olie- en gasproducerende landen een 'Derde Weg' aan te bieden, in de geest van het multilaterale bilateralisme. *De EU is er zelf nog niet uit of het een concurrent of bondgenoot wil zijn.* Wellicht dat in het stadium van aftasten van de ruimte voor een eigen strategie de beste kans lijkt te liggen in het entameren van een 'consumer-consumer'-dialoog ter voorkoming van een felle 'great game' om energiebronnen, zodat de EU wat tijd kan winnen.

## Noten

- 1 Tenzij men lidmaatschap ambieert en acceptatie en invoering van het *acquis communautaire* voorwaarden zijn.
- 2 Zij werden aanvankelijk geen lid van het IEA ondanks de pogingen aan de wensen van de Franse regering tegemoet te komen in de slotverklaring van de conferentie in februari 1974. In de jaren '80 werd Frankrijk alsnog lid.
- 3 'The Future of the European Union: The Paradox of a vulnerable frontrunner', toespraak door Ben Bot, Minister van Buitenlandse Zaken, Hofstad Lezing 2005, Grote Kerk, Den Haag, 14 februari 2005.

Coby van der Linde en Femke Hoogeveen zijn resp. als hoofd en medewerker verbonden aan het Clingendael International Energy Programme (CIEP).

# De verhouding Verenigde Staten-Verenigde Naties

## *Primaat van Amerika's vitale belangen in een multilaterale wereldorde*

De toespraken van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties ter gelegenheid van de opening van de jaarlijkse Algemene Vergadering trekken doorgaans nauwelijks de aandacht. Dat was in september 2003 heel anders. Met zijn pleidooi voor 'radicale hervormingen' binnen de VN tilde Kofi Annan het al jaren slepende debat over hervorming van de organisatie naar het fundamentele niveau van het gebruik van geweld door de lidstaten. Annan toonde zich er bezorgd over dat steeds meer landen zich het recht zouden voorbehouden net als de Verenigde Staten in Irak pre-emptief en unilateraal geweld te gebruiken bij het tegengaan van het internationaal terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens – zonder zich iets gelegen te laten liggen aan de VN, en meer in het bijzonder de Veiligheidsraad. Met zijn pleidooi deed Annan een bijna dramatische oproep het voortbestaan van de VN te waarborgen door de zorgen van de landen die hen tot eenzijdig optreden bewegen, weg te nemen. Dat zou dan moeten gebeuren via, wat hij zelf noemde, 'collectieve actie', lees: de VN.

### **Het recht op zelfverdediging**

Met zijn toespraak greep Annan terug op de grondslagen van het systeem van collectieve veiligheid, zoals dat in 1945, bij de oprichting van de volkerenorganisatie, was vastgelegd in het VN-Handvest. Hij plaatste zijn opmerkingen tegen de achtergrond van het unilaterale optreden van de Verenigde Staten tegen Irak een jaar eerder, dat door de regering-Bush onder meer werd gerechtvaardigd als een 'pre-emptieve aanval' binnen het kader van de uitoefening van het recht op zelfverdediging krachtens artikel 51 van het Handvest. Weliswaar verweet hij impliciet de regering-Bush daarmee bewust de Veiligheidsraad omzeild te hebben. Tegelijk was het heel opmerkelijk dat hij ook begrip oprichtte voor de positie van de Amerikanen, vanwege hun kwetsbaarheid voor terreuraanslagen. Deze handreiking naar de Verenigde Staten kreeg een vervolg bij zijn oproep na te gaan

hoe de Veiligheidsraad in de toekomst zou kunnen voorkómen dat zich nieuwe gevallen van 'pre-emptief' geweld zouden voordoen. Annan legde de Raad twee suggesties voor:

'Its members may need to begin a discussion on the criteria for an early authorisation of coercive measures to address certain types of threats – for instance, terrorist groups armed with weapons of mass destruction.

And they still need to engage in serious discussions of the best way to respond to threats of genocide or other comparable massive violations of human rights – an issue which I raised myself from this podium in 1999.'

Annan besloot tot instelling van een *High-Level Panel* dat met aanbevelingen moest komen over de rol van de VN. Daarmee zou de basis worden gelegd voor een door Annan zelf op te stellen rapport dat hij voorlegt aan een VN-top in september 2005, voor verdere besluitvorming. Hij deed een serieuze poging een debat te openen over de grondslagen van het VN-systeem van collectieve veiligheid om voortbestaan van de organisatie te waarborgen – na een periode waarin vooral door de regering-Bush in de aanloop naar de oorlog in Irak herhaaldelijk twijfel was geuit over de relevantie van de VN.

### **De legitimiteit van het gebruik van geweld**

Het debat over de regels inzake het gebruik van geweld krachtens het VN-Handvest heeft sinds het einde van de Koude Oorlog nieuwe impulsen gekregen als uitloeijsel van drie momenten: het optreden van de NAVO in 1999 in de kwestie-Kosovo; de gebeurtenissen van '9/11'; en de aanval op Irak in maart 2003. Deze kwesties hebben nog eens de grondslagen en grondregels van het multilaterale bestel, zoals vormgegeven in het VN-systeem van collectieve veiligheid, blootgelegd.

*Kosovo.* In de loop van 1998, toen het conflict rond Kosovo escaleerde, raakte de NAVO steeds nauwer

betrokken bij de situatie in dit deel van de Balkan. In maart van dat jaar oordeelde de NAVO-Raad nog dat het bondgenootschap 'een legitiem belang' had bij de ontwikkelingen in Kosovo, 'inter alia because of their impact on the stability of the whole region which is of concern to the Alliance'. Pas later in het jaar werd de 'dreigende humanitaire catastrofe' in Kosovo aangevoerd als rechtvaardiging voor een mogelijk militair optreden tegen het regime-Milošević in Belgrado. Aan het besluit daartoe, medio oktober, was *binnen de NAVO* een uitvoerig debat voorafgegaan over de rechtmatigheid van zulk optreden buiten de Veiligheidsraad om. Het waren vooral de Amerikanen die aanvoerden dat een NAVO-actie gerechtvaardigd was op inherente, legitieme humanitaire gronden (anderen zouden spreken van een 'humanitaire interventie'), waarvoor geen toestemming van de VN-Veiligheidsraad nodig was.

Dit betekende *de facto* dat de NAVO het politieke primaat van de Veiligheidsraad niet onvoorwaardelijk accepteerde. Zo werd ook nog eens duidelijk waarom, vooral voor de Amerikanen, hier ook een principiële zaak speelde, namelijk de positie van de NAVO als een autonome collectieve-verdedigingsorganisatie. Juist dit karakter van het bondgenootschap verklaart waarom de NAVO, al bij haar oprichting in 1949, niet beschouwd wilde worden als een regionale organisatie, zoals voorzien in Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest. De Verenigde Staten wilden *destijds* al, na harde discussies, die de verhoudingen stevig onder druk zetten, niets weten van enige onderwerping aan een orgaan als de VN-Veiligheidsraad, uit vrees voor verlies aan autonomie en effectiviteit.

**'9/11' en uitoefening van het recht op zelfverdediging.** De terreuraanslagen op de Verenigde Staten van 11 september 2001 leidden in de hele wereld tot een herwaardering van het recht op zelfverdediging, rekening houdend met de 'nieuwe dreigingen' van het internationaal terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens. Met het aannemen van resolutie 1368, de dag na de aanslagen, herbevestigde de Veiligheidsraad het recht op individuele of collectieve zelfverdediging, zoals vastgelegd in artikel 51 van het VN-Handvest. De regering-Bush beriep zich op dit recht bij haar inval in Afghanistan, op 7 oktober 2001, en de vorming van een coalitie bij operatie-*Enduring Freedom* voor de jacht op Al Qaida- en Talibanstrijders. Ook de NAVO verklaarde, als reactie op '9/11', met het invoeren van artikel 5 Noord-Atlantisch Verdrag, *voor het eerst*

*in haar geschiedenis*, dat de aanval op de Verenigde Staten beschouwd werd als een aanval op alle andere lidstaten, daarmee de weg openend voor maatregelen in het verband van het bondgenootschap (het inzetten van AWACS-radarvliegtuigen en operatie-*Active Endeavour* in de Middellandse Zee). Met het na de terreuraanslagen op gang gebrachte transformatieproces van de NAVO, bedoeld om haar als een volwaardig instrument in de strijd tegen het internationaal terrorisme te positioneren, is het bondgenootschap zich ook steeds meer gaan profileren als een 'global player', die ook buiten het oorspronkelijk verdragsgebied (Afghanistan, Irak, Midden-Oosten) kan worden ingezet.

**Irak.** De aanval op Irak in maart 2003, waartoe *ook weer buiten de VN-Veiligheidsraad* om werd besloten, hebben de Amerikanen op vele gronden gerechtvaardigd: het niet-nakomen door Saddam Hoessein van resoluties van de Veiligheidsraad, de strijd tegen het terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens en het recht op zelfverdediging. In dit geval beriepen zij zich met nadruk op een bijzondere variant van dit recht op zelfverdediging, namelijk het recht om een zg. 'pre-emptieve' aanval uit te voeren. Ze verwezen naar een voorbehoud dat altijd al deel had uitgemaakt van de Amerikaanse defensiedocctrine en dat in de nasleep van '9/11' nog weer eens was bekrachtigd in beleidsdocumenten van de regering-Bush, waarvan de 'US National Security Strategy' (september 2002) als het belangrijkste gold:

'While the US will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against [...] terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country.'

### **De verhouding VN-Verenigde Staten**

Wie de positie van de VN als spil van het multilaterale bestel van na de Tweede Wereldoorlog goed wil begrijpen, zal zich rekenschap moeten geven van het doorslaggevend belang van de verhouding tussen de Verenigde Naties en de Verenigde Staten. Terwijl de Verenigde Staten in de vorige eeuw tot tweemaal toe aan de wieg stonden van een nieuwe internationale orde, onder de Volkenbond en de VN, zijn zij ook de potentieel krachtigste ondermijner van diezelfde internationale ordeningen. Daarin onderscheidt de regering-Bush zich niet principieel van haar voorgangers, ongeacht hun Republikeinse of Democratische gezindheid.

Hier is sprake van een constante in het Amerikaans buitenlands en defensiebeleid, een 'bottomline' die Republikeinen en Democraten gemeen hebben.

Dat neemt niet weg dat er tegelijkertijd sprake is van verschillen in de mate waarin het unilateralisme wordt beleden; in dit opzicht zijn er interessante parallellen te trekken in het Amerikaanse VN-beleid onder de presidenten Bush Sr. en Reagan in de jaren tachtig, zeker gelet op de neo-conservatieve inbedding van dit beleid. Het is om deze redenen veel te gemakkelijk de huidige Amerikaanse opstelling in de internationale politiek ongekwalificeerd af te doen als kenmerkend voor de regering-Bush Jr. Het gaat hier om een inherente spanning in de verhouding tussen de Verenigde Staten en de VN, die zal voortduren zolang die relatie bestaat.

Dat verklaart ook waarom het Amerikaanse VN-beleid al jaren wordt gekenmerkt door een ongemakkelijke mix van unilateralisme en multilateralisme. Daarbij geldt dat een VN zonder de Verenigde Staten, in het voetspoor van de Volkenbond, gedoemd is te falen, terwijl de Verenigde Staten door de jaren

aties als de VN; aan de bevoegdheid zelf te besluiten over inzet van Amerikaanse troepen; en aan het beginsel Amerikaanse militairen nooit onder VN-commando te plaatsen. Deze grondhouding leidt er tevens toe dat met een zekere regelmaat vanuit het Congres stemmen opgaan het lidmaatschap op te zeggen of het VN-hoofdkwartier uit New York te laten vertrekken. Zo ontstond in september 1983 veel ophef toen een Amerikaanse VN-ambassadeur de vermaarde woorden uitsprak dat, als VN-lidstaten kritiek hadden op de manier waarop ze in de Verenigde Staten werden behandeld, ze maar serieus moesten overwegen zichzelf en de VN uit de Verenigde Staten terug te trekken, om eraan toe te voegen: 'We will put no impediment in your way and we will be at dockside bidding you a fond farewell as you set off into the sunset.' Het valt dan ook niet moeilijk citaten te vinden van Amerikaanse politici waaruit een diepgeworteld wantrouwen jegens de VN spreekt:

'Ik zal nooit een land of internationale organisatie een veto geven over onze nationale veiligheid.'  
(Democratisch presidentskandidaat John Kerry, 31 juli 2004)

'The course of this nation does not depend on the decision of others.'  
(President Bush, *State of the Union 2003*)

'The American people will never accept the [...] claim that the United Nations is the "sole source of legitimacy on the use of force" in the world. True, the US Senate ratified the UN Charter fifty years ago. Yet in so doing, America did not cede *one syllable* of its sovereignty to the United Nations. [...] The effort to establish a United Nations International Criminal Court is a case in point. Consider: the Rome Treaty purports to hold American citizens under its jurisdiction – even though the United States has neither signed nor ratified the treaty.

No UN institution – not the Security Council, not the Yugoslav Tribunal, not a future ICC – is competent to judge the foreign policy and national security decisions of the United States.

We want to ensure that the United States of America remains the sole judge of its own internal affairs, that the United Nations is not allowed to restrict the individual rights of US citizens, and

**Een VN zonder de Verenigde Staten is gedoemd te falen, terwijl de Amerikanen door de jaren heen een bijzondere positie binnen de VN hebben geclaimd**

heen een bijzondere positie binnen de VN hebben geclaimd. Vandaar dat het Amerikaanse VN-beleid nogal eens afstand neemt van grondregels en afspraken in multilateraal verband. Zo maken de Amerikanen voorbehouden ten aanzien van het volkenrecht, bijv. als het gaat om erkenning van de 'unieke bevoegdheid van de VN inzake het legitimeren van het gebruik van geweld', behouden ze zich het recht voor desnoods buiten de VN om militair op te treden als vitale Amerikaanse belangen in het geding zijn, en maken ze een voorbehoud ten aanzien van de jurisdictie van het Internationaal Gerechtshof.

Tegelijk houden ze onvoorwaardelijk vast aan zaken als het beginsel de Amerikaanse veiligheid niet aan anderen over te laten; aan het vetorecht in de VN-Veiligheidsraad; aan het niet gebonden willen zijn aan de regels van verdragen die zij niet hebben ondertekend, zoals bij het Internationaal Strafhof; aan de afwijzing van belastingheffing door organi-

that the United States retains sole authority over the deployment of US forces around the world. If the United Nations does not respect American sovereignty, if it seeks to impose its presumed authority over the American people without their consent, then it begs for confrontation and, more importantly, eventual US withdrawal.' (Jesse Helms, *The National Interest*, winter 2000/2001)

'I will never turn over the security of the United States to the United Nations or any other international organization. We will never abandon our prerogatives to act alone when our vital interests are at stake. Our motto in this era will be: "Together where we can; on our own where we must."' (President Clinton, januari 1992)

Ten slotte: de belofte van Bush Sr, begin jaren negentig, bij het streven naar een nieuwe wereldorde 'geen jota' van de Amerikaanse soevereiniteit af te staan.

### Continuïteit in spanningsboog

Het is goed er hier nog eens aan te herinneren dat het Amerikaanse Congres in 1919 het lidmaatschap van de Volkenbond afwees uit angst de zeggenschap over de nationale veiligheid, inclusief de macht om oorlog te verklaren, uit handen te geven. Deze opstelling verklaart nog altijd waarom de Verenigde Staten het *vetorecht in de Veiligheidsraad* nooit zullen opgeven, en maakt ook duidelijk waarom de Amerikanen altijd zullen vasthouden aan de *autonome status van de NAVO*, die niet te rijmen valt met die van een regionale organisatie onder hoofdstuk VIII van het VN-Handvest.

Maar de meest fundamentele overweging waarom de Verenigde Staten altijd aanspraak zullen blijven maken op een *status aparte*, valt af te leiden uit de idee van de unieke positie die het land in de wereld inneemt, de notie van 'exceptionalism'. Deze vertaalt zich in de nadruk op de leiderschapsrol, maar ook in de gedachte dat de Verenigde Staten over de hele wereld de boodschap moeten uitdragen van democratie, rechtsstaat, mensenrechten en vrije-markteconomie. Zo was Reagans VN-beleid, begin jaren tachtig, gericht op herstel van Amerikaans leiderschap in de VN; meende Clinton dat '[w]e must continue to bear the responsibility for the world's leadership'; zei Madeleine Albright '...we must be the authors of the history of our age'; en meende president Bush in

januari 2003: '...we've been called to a unique role in human events.'

Deze positiebepaling van Amerikaans beleid maakt duidelijk dat er grenzen zijn aan de bereidheid in multilateraal verband tot de door Kofi Annan beoogde 'collectieve actie' te komen. De in zijn rapport *In Larger Freedom* opgenomen aanbevelingen zullen de inherente spanningen in de relatie tussen de Verenigde Staten en de Verenigde Naties niet wegnemen.

### Bibliografische noot

Over het Amerikaanse VN-beleid onder president Reagan publiceerde de auteur van dit artikel o.m. 'De VS en de VN', in: *Internationale Spectator*, september 1984, blz. 544-553; 'De Verenigde Staten op zoek naar het Grote Compromis: Tussen Kassebaum, gewogen stemming, contributie en medezeggenschap', in: *Transaktie*, jrg. 15, 1986, blz. 338-356; 'UNESCO: Een geval apart?', Clingendael cahier, no. 6, september 1987.

Voor een bespreking van het Amerikaanse VN-beleid onder president Clinton, zie: 'The United States and the United Nations: An uneasy relationship', in: Marianne van Leeuwen, Auke Venema (red.): *Selective Engagement; American Foreign Policy at the Turn of the Century*, Netherlands Atlantic Commission and Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 1996.

Het Amerikaanse VN-beleid onder president Bush jr. werd o.a. besproken in: 'Amerika en zijn weerzin tegen het Internationale Strafhof', in: *Internationale Spectator*, november 2002, blz. 549-554.

Dick Leurdijk is verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).

# Publieksdiplomatie op herhaling

## *Pleidooi voor een nationale aanpak*

De diplomatieke praktijk wordt buiten ministeries van buitenlandse zaken over het algemeen niet erg spannend gevonden en nodigt dan ook zelden uit tot een publiek debat. Dat de internationale media zich na 11 september 2001 niet onbetuigd hebben gelaten over 'public diplomacy', vooral die van de Verenigde Staten, mag dan ook best een novum worden genoemd. Eindelijk gaat het eens over de diplomatie en niet over veiligheidskwesaties of de koers van het buitenlands beleid.

In het debat over publieksdiplomatie gaat het over de noodzaak van communicatie en dialoog tussen diplomaten als vertegenwoordigers van staten en anderzijds het niet-officiële buitenland. Dat debat lijkt inmiddels echter over zijn hoogtepunt heen. Wie de Amerikaanse media en rapporten van denktanks als ijkpunt neemt, komt gemakkelijk tot die conclusie. In de afgelopen jaren is in de Verenigde Staten door politieke commentatoren alles wel zo'n beetje gezegd. Opiniemakers blijven in de regel ook niet te lang bij één thema hangen en na verloop van tijd bleken de meeste scribenten over publieksdiplomatie het in grote lijnen met elkaar eens te zijn. Dat is de doodsteek voor een prikkelend debat. Men kan nu in de *policy journals* en toonaangevende kranten alleen nog 'scoren' door Washington een obsessie met 'public diplomacy' te verwijten, te ontkennen dat Amerika met een probleem zit, of 'PD' bij wijze van spreken te brandmerken als de jongste beheersconceptie van het Amerikaanse *Empire*.

Een gemakkelijke uitweg uit de discussie is er ook: die zou volgens sommigen weer als vanouds over buitenlands beleid moeten gaan, niet over een variant van diplomatie die wordt gepresenteerd als 'technical fix' voor een politiek probleem.<sup>1</sup> De Amerikaanse publieksdiplomatie wordt in Europa ook vaak gereduceerd tot een stereotype beeld, maar wie wat dieper graaft, komt wel degelijk voorbeelden tegen die nuttig blijken voor discussie over Nederlandse publieksdiplomatie.

### **Geen eendagsvlieg**

Nu de fut een beetje uit het openbaar debat is, begint de productie van meer substantiële onderzoeksrapporten, wetenschappelijke artikelen en boeken over publieksdiplomatie op gang te komen. Het is van

belang dat in deze tweede fase van de wat rijpere gedachtevorming een brug tussen wetenschap en beleid wordt geslagen. De meeste ministeries van buitenlandse zaken worstelen namelijk nog flink met de ontwikkeling van hun publieksdiplomatie en dat geldt ook voor het departement aan de Haagse Bezuidenhoutseweg. De belangrijkste horden zullen nog moeten worden genomen, want publieksdiplomatie is geen eendagsvlieg. Zoals we, terugkijkend op de tweede helft van de 20ste eeuw, constateren dat opkomst en institutionalisering van de *multilaterale diplomatie* tot geheel nieuwe manieren van werken heeft geleid, zou de conclusie medio 21ste eeuw heel goed kunnen zijn dat *public diplomacy* het gezicht van de diplomatieke praktijk wederom ingrijpend heeft veranderd.

Nieuw is dat de huidige opkomst van de publieksdiplomatie een direct antwoord is op de veranderende relatie tussen de diplomatie en de internationale maatschappelijke omgeving. De diplomatieke praktijk bevindt zich, al met al, in een transformatiefase die niet onderdoet voor andere grote veranderingen in de evolutie van de diplomatie. In dit verband moeten de gevolgen van het globaliseringsproces en de huidige communicatierevolutie niet worden onderschat. In plaats van verder in de theorie of de geschiedenis te duiken, is het echter onze bedoeling in dit artikel een vertaalslag te maken naar de 'werkvloer' van de diplomatie.

### **Publieksdiplomatie-nieuwe-stijl**

Als zowel minister-president Balkenende als minister van buitenlandse zaken Bot op de ambassadeursconferentie van 2005 hamert op het belang van publieksdiplomatie, dan is er wel wat aan de hand. De ambassadeurs weten dus wat ze te doen staat. Alvorens de handen uit de mouwen te steken, lijkt het echter verstandig eerst goed te doordenken hoe publieksdiplomatie eigenlijk het meest effectief kan worden bedreven. Het gaat al lang niet meer om werk dat alleen de Directie Voorlichting en de ambassades aangaat, maar om een aanpak die dient te worden geïntegreerd in het buitenlands beleid als geheel.

Publieksdiplomatie is, in de woorden van een Amerikaanse veteraan, niet voor de 'crash landings'

maar voor de 'take-offs' van het buitenlands beleid en heeft steeds minder te maken met traditionele voorlichting of imagopraatjes. De nieuwe receptuur komt eerder neer op: werkelijke dialoog met buitenlandse publieke doelgroepen; het faciliterend optreden van diplomaten in de contacten tussen groeperingen uit de samenlevingen van landen die elkaar onvoldoende begrijpen; en bijv. het stimuleren van *civil society* en democratisering.<sup>2</sup> Voor een bureaucratisch apparaat dat moeite heeft met strategische beleidsontwikkeling, is dat al een hele kluit.

Het is prima een probleemgestuurde publieksdiplomatie te hebben, in plaats van maar wat in het wilde weg te doen, en in de huidige *management*-cultuur is het onvermijdelijk door middel van evaluaties te kijken 'of het werkt'. Wie de stelregel hanteert dat de resultaten van publieksdiplomatieke activiteiten op korte termijn moeten worden gemeten, maakt echter een opmerkelijke denkfout, zeker in de diplomatieke wereld. De 'winst' van investeringen in de betrekkingen met buitenlandse publieke doelgroepen staat aan het einde van het boekjaar niet onder de streep. Het is in deze *business* juist het lange-termijnwerk dat de meeste vruchten afwerpt. Het is daarnaast voor diplomaten handig te beseffen dat zg. 'buitenlandse doelgroepen' heel anders tegenover internationale dialoog staan dan zij zelf. Die gesprekspartners zijn namelijk niet erg geïnteresseerd in het resultaat. Een recente studie constateert: 'Where we tend to judge success by the outcome of a conversation, we must learn that for our interlocutors the quality of the process is often more important.'<sup>3</sup> Wie te snel resultaat wil, loopt risico's, want het buitenlands publiek is niet op zijn achterhoofd gevallen. Verbetering van de nationale reputatie in het buitenland volgt op het geduldig kweken van vertrouwen. Het omgekeerde is niet het geval.

De vereisten van de nieuwe publieksdiplomatie zijn niet kinderachtig en de conclusie is dan ook dat BZ het alléén niet aankan. Wil publieksdiplomatie effectief zijn, dan zal de rol van dat departement geleidelijk meer komen te liggen bij het mobiliseren en begeleiden van maatschappelijke organisaties en individuen. Niet-gouvernementele spelers uit de eigen samenleving vormen namelijk veel betere dragers van publieksdiplomatie dan overheidsdienaren. Gaandeweg wint het inzicht terrein dat publieksdiplomatie zich niet alleen moet *richten op* een breed publiek, maar eigenlijk ook mede moet worden *vormgegeven door* een breed publiek. Belangrijk is dat de uitvoering van publieksdiplomatie voor een groot deel wordt uitbesteed aan onafhankelijke organisaties, maatschappelijke groeperingen en bedrijven. Die hebben niet alleen meer ervaring met zaken als

*marketing*, *public relations* en het organiseren van uitwisselingen en dialogen, zij zijn ook betere want onafhankelijke boodschappers. Het publiek koestert immers altijd wel enig wantrouwen jegens informatie en boodschappers van overheidsinstellingen.

Daarnaast groeit het besef dat publieksdiplomatie een zaak is waarbij de gehele overheid moet worden betrokken. De paradox is dan dat voor de uitvoering van publieksdiplomatie de overheid waar mogelijk op de achtergrond dient te functioneren, maar dat die zelfde overheid voor een strategische aanpak juist van vitaal belang is. Dat laatste is geen kleinigheid in het Nederlandse polderklimaat. Alleen een gezamenlijk initiatief van de 'public diplomacy-driehoek' van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken kan de Haagse bureaucratie aan haar eigen haren omhoog trekken.

'Branding'-initiatieven, publiciteitscampagnes en diverse vormen van publieksvoorlichting kunnen wel bijdragen aan de doelstellingen van publieksdiplomatie, maar ze vormen niet de belangrijkste instrumenten om internationaal kennis en begrip over Nederland te verspreiden. Wie grote ambities heeft met de eigen reputatie in het niet-officiële buitenland, kan in zijn publieksdiplomatie beter kleinschalig te werk gaan. Juist kleinschalige projecten die aansluiten bij het referentiekader van de 'andere groep' en die gericht zijn op het creëren van wederzijds begrip, zetten zoden aan de dijk en sorteren een langdurig effect. In de Verenigde Staten, waar men na '9/11' met vergelijkbare vragen worstelt als in Nederland, gaan steeds meer stemmen op voor een dergelijke aanpak. Onder het motto 'persoonlijk contact is een eye-opener' stelt Aaron D. Miller van de organisatie *Seeds of Peace*: 'Personal and transformational diplomacy is far more effective than any infomercial or high-cost image-polishing campaigns.'<sup>4</sup> Het *State Department* lijkt lering te trekken uit de fiasco's van afgelopen jaren; diverse initiatieven borduren voort op een Amerikaanse traditie van 'citizen diplomacy', waar wij in Europa nog wel van kunnen leren.<sup>5</sup>

### **Een Nederlandse Organisatie voor Publieksdiplomatie (NOP)**

Bij de opvatting dat de uitvoering van publieksdiplomatie niet is voorbehouden aan de nationale overheid, past een breder begrip van publieksdiplomatie, zijnde 'all activities by state and non-state actors that contribute to the maintenance and promotion of a country's soft power'.<sup>6</sup> De discussie over een brede aanpak van publieksdiplomatie – voor en door *civil society* – leidt vervolgens naar de vraag hoe de vertaalslag naar de 'werkvloer' kan worden gemaakt.

Binnen de overheid lijkt het toenemend belang van publieksdiplomatie op een aantal departementen te worden onderkend (waaronder, behalve BZ, ook AZ, EZ en LNV), maar van samenwerking komt weinig terecht. Het kan er niet aan liggen dat daartoe geen noodzaak bestaat, want slechter dan nu heeft Nederland er in de buitenlandse beeldvorming van de afgelopen zestig jaar niet voorgestaan.<sup>7</sup> Komt daar geen verandering in, dan blijft de Nederlandse publieksdiplomatie hopeloos achter bij die van landen die wél voor een gecoördineerde aanpak hebben gekozen.

De overheid kan een belangrijke rol spelen als inspirator van een nationale publieksdiplomatie. De premier en zijn collega's op BZ en EZ zouden dan ook het initiatief moeten nemen bij het oprichten van een overkoepelende *non-profit*-organisatie: de Nederlandse Organisatie voor Publieksdiplomatie (NOP). Waarom wel een organisatie als FORUM voor het binnenland, maar geen NOP voor het aanhalen van internationale maatschappelijke banden en interculturele betrek-

### **De vereisten van de nieuwe publieksdiplomatie zijn niet kinderachtig; het ministerie van Buitenlandse**

### **Zaken kan het niet meer alleen aan**

kingen? Binnen de Nederlandse Organisatie voor Publieksdiplomatie kunnen NGO's, bedrijven, universiteiten, het secundair onderwijs, culturele organisaties, provincies, grote gemeenten en nationale overheidsinstellingen samenwerken om hun publieksdiplomatieke activiteiten op elkaar af te stemmen, hun ervaringen en plannen uit te wisselen en gezamenlijke projecten te ontwikkelen en uit te voeren. Zo vreemd is dat welbeschouwd niet: de overheid, NGO's en het bedrijfsleven hebben op diverse beleidsterreinen getoond prima te kunnen samenwerken.

In haar aansturende rol dient de overheid meer te bieden dan een pot met geld: zij ontwikkelt een visie op de thema's die Nederland wil uitdragen, wat extra belangrijk is voor een klein land. Met uitzondering van crises en schandalen is de interesse van de wereld in ons land immers beperkt. Dat vergt een zorgvuldige selectie van thema's waarmee Nederland zich kan onderscheiden van andere landen. Die thema's dienen beperkt in aantal te zijn, ze moeten breed gedragen worden in de Nederlandse samenleving en metterdaad worden weerspiegeld in het beleid of de maatschappij. Ook moet worden aangegeven wat uitdragen van een thema zou kunnen 'opleveren' in

economische, politieke, culturele of sociale zin. Belanghebbenden in de Nederlandse Organisatie voor Publieksdiplomatie kunnen bij de ontwikkeling van hun projecten vervolgens naar wens inspelen op een dergelijke overkoepelende visie.

Toch blijft geld belangrijk. De overheid zou meer fondsen beschikbaar kunnen stellen voor bezoekersprogramma's en uitwisselingen op terreinen als kunst, sport en onderwijs. Meer subsidies met dit oogmerk aan bijvoorbeeld scholen, studentenverenigingen, maatschappelijke organisaties, verenigingen van vrijwilligers, journalisten en andere groeperingen zijn welbesteed. Zorgvuldig geselecteerde deelnemers aan uitwisselingsprogramma's leren niet alleen veel op inhoudelijk gebied. De verwachting is ook dat ze een band met Nederland krijgen die beklijft als ze omhoog klimmen op de maatschappelijke ladder van hun eigen land. Bij BZ bestaat al lang bijzonder succesvol beleid gericht op de training van junior diplomaten uit een groot aantal landen. Een enigszins vergelijkbare aanpak is veel breder toepasbaar in het kader van de Nederlandse publieksdiplomatie. De exportsector van het bedrijfsleven zou hier ook de helpende hand kunnen toesteken, tot op zekere hoogte uit eigenbelang. De wervende website van het Amerikaanse *Business for Diplomatic Action* laat zien dat grote bedrijven in de Verenigde Staten publieksdiplomatie uiterst serieus beginnen te nemen.<sup>8</sup>

Thans wordt Nederlandse publieksdiplomatie vooral in het buitenland bedreven, maar ook in eigen land zijn er legio mogelijkheden buitenlanders te bereiken. Een mooi, wederom, Amerikaans voorbeeld van brede samenwerking in eigen land is het *US Foreign Policy Colloquium* voor Chinese studenten, dat jaarlijks in juni in Washington DC plaatsvindt. Dit driedaags programma over Amerikaans buitenlands beleid is een initiatief van het *State Department*, uitgevoerd door de George Washington University en gesponsord door de Coca-Cola Company. Zoiets zou gemakkelijk ook hier kunnen worden opgezet. Nu komt het er niet van, maar in het kader van een Nederlandse Organisatie voor Publieksdiplomatie liggen zulke ideeën voor het oprapen.

### **Is er nog een rol voor BZ?**

Ook als publieksdiplomatie een nationale aangelegenheid wordt, grotendeels uitbesteed aan niet-overheidsinstellingen, blijft er een significante rol weggelegd voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en de posten. Een goed geoutilleerde ambassade verkeert in een ideale positie om het publiek van het gastland te bereiken. Toch bestaat er twijfel over publieksdiplomatie bij individuele diplomaten. De

scepsis van menig praktijkbeoefenaar kan grotendeels herleid worden tot de vraag wat hij of zij ermee kan doen; gebrek aan tijd, kennis en ervaring spelen de gemiddelde afdeling Pers en Culturele Zaken parten. Veel ambassades zijn nog onvoldoende op hun publieksdiplomatieke taak voorbereid. Een beetje gelijk hebben ze overigens wel, de diplomaten op de posten die zich kritisch uitlaten over de huidige mogelijkheden voor publieksdiplomatie. Ambassades moeten meer tijd, geld, richtlijnen en waardering voor publieksdiplomatie krijgen vanuit Den Haag. Het probleem is echter dat het departement doet wat het kan, maar de beperkte groep ambtenaren die in eerste instantie met publieksdiplomatie is belast, ziet een steeds grotere sneeuwbal op zich afkomen. In hun oren klinken schone woorden over het grote belang van publieksdiplomatie als gemengd genoeg.

Waar BZ behoefte aan heeft, is een flink kader van getalenteerde en creatieve publieksdiplomaten, die ook een belangrijke rol in de Nationale Organisatie voor Nederlandse Publieksdiplomatie kunnen spelen. Zij dragen informatie en initiatieven aan, kunnen het bedrijfsleven en andere belanghebbenden benaderen met vernieuwende ideeën, en kunnen een coördinerende rol spelen bij grote projecten. De publieksdiplomaat initieert ook activiteiten die niet door de ambassade uitgevoerd worden. Hij kan Nederlandse instellingen of bedrijven stimuleren in te springen op de buitenlandse interesse voor bepaalde Nederlandse thema's, of het nu gaat om sporthelden, kunstenaars of beleidsvraagstukken.

Op de ambassade zelf moet de publieksdiplomaat dan wel voldoende gewicht hebben om de gehele ambassade bij zijn projecten te betrekken. Het ideale programma voor publieksdiplomatie op een post omvat een breed scala aan activiteiten waarin *alle* diplomaten een aandeel hebben en waaraan ook wordt bijgedragen door bezoekende delegaties en bewindspersonen. Die laatsten zouden zelf een bijdrage kunnen leveren door tijdens hun bezoek aan het buitenland veel vaker lezingen voor of ontmoetingen met buitenlandse doelgroepen te houden. Een bijdrage aan publieksdiplomatie door bezoekende Nederlandse VIP's vergt niet zozeer tijd en geld, als wel aandacht en politieke wil. Daarnaast zouden alle uitgezonden diplomaten minstens tweemaal per jaar verplicht het land in gestuurd moeten worden om voor allerlei instellingen, universiteiten en scholen te spreken over thema's die voor de doelgroep van belang zijn en Nederland op de kaart zetten.

Met meer mankracht en budget is de publieksdiplomaat niet alleen in staat beter op te treden als initiator en coördinator van uitbestede projecten, de moge-

lijkheden voor door de ambassade zelf uitgevoerde kleinschalige projecten zijn legio. Te denken valt aan 'projecten-op-aanvraag' op ambassades van prioriteitslanden, waarbij scholieren, studenten en maatschappelijke organisaties in de gelegenheid gesteld worden een dagprogramma op de ambassade aan te vragen over een specifiek thema: voor studenten waterbouwkunde over het Nederlandse watermanagement, voor maatschappelijk werkers over het Nederlands drugsbeleid, voor scholieren over Anne Frank.

## Conclusie

Ondanks de blijvende rol voor BZ is er eigenlijk geen alternatief voor een nationale aanpak. Uitblijven daarvan betekent continuering van de huidige fragmentatie onder de Haagse departementen en schrijnende onderbenutting van het creatieve potentieel van de Nederlandse samenleving. Daar heeft de Nederlandse publieksdiplomatie het lange tijd mee gered, omdat met uitzondering van een paar thema's buitenlanders Nederland wel zagen zitten. Met de eeuwwisseling is de wind echter gedraaid. Bewindslieden die lippendienst bewijzen aan het grote belang van 'public diplomacy', moeten er maar eens gezamenlijk voor gaan zitten. Nederland zou met meer aandacht voor publieksdiplomatie op het hoogste politieke niveau echt geen gidsland zijn.

## Noten

- 1 Zie bijv. David M. Edelstein & Ronald R. Krebs, 'Washington's Troubling Obsession with Public Diplomacy', in: *Survival*, vol. 47, no. 1 (voorjaar 2005).
- 2 Jan Melissen, 'Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy', *Clingendael Diplomacy Paper*, No. 2, Den Haag: Instituut Clingendael, mei 2005.
- 3 Mark Leonard and Andrew Small with Martin Rose, *British Public Diplomacy in the Age of Schisms*, Londen: The Foreign Policy Centre, februari 2005, blz. 52.
- 4 Nora Boustany, 'In the Woods, but Not in the Wilderness', *Diplomatic Despatches*, in: *The Washington Post*, 1 september 2004.
- 5 Sherry Mueller, 'The Power of Citizen Diplomacy', in: *Foreign Service Journal*, maart 2002.
- 6 Jozef Batora, 'Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada', *Discussion Papers in Diplomacy*, No 97, Den Haag: Instituut Clingendael, 2005, blz. 4.
- 7 Zie ook de vijf artikelen over het afbrokkelend imago van Nederland in het aprilnummer van de *Internationale Spectator*.
- 8 [www.businessfordiplomaticaction.org](http://www.businessfordiplomaticaction.org)

Ingrid d'Hooghe is research associate bij het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP). Jan Melissen is hoofd van het CDSP en als deeltijdhoogleraar verbonden aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

# Ordering door onderhandeling

Hoe valt een multilaterale ordening te verzekeren in een wereld waarin één staat vele 'kleintjes' domineert, waarin de staat zelf aan erosie onderhevig is, waarin de verhoudingen tussen de staten aan het schuiven zijn, waarin extreme niet-statelijke krachten het statenweb onder hoogspanning zetten en het multilateraal systeem en het internationaal recht aan betekenis dreigen in te boeten? Met andere woorden: hoe om te gaan met de hieruit voortvloeiende conflicten en hoe de interstatelijke relaties te navigeren? Het antwoord is zo oud als de menselijke geschiedenis: geven en nemen.

Eén van de oudste orderingsmechanismen in de betrekkingen tussen staten is het proces van internationale, of, beter, interstatelijke onderhandelingen. Van oudsher wordt onderhandelen gebruikt als instrument voor het bereiken van doelstellingen in situaties waarin partijen een gemeenschappelijk voordeel nastreven, terwijl hun belangen niet (geheel) parallel lopen. Indien deze belangen scherp tegengesteld zijn, spreekt men van een *distributieve* onderhandelings situatie. Wat de één wint, verliest de ander: partijen streven naar winstmaximalisatie en sluiten – indien nodig – een compromis. *Integratief* onderhandelen is daarentegen mogelijk in een situatie waarbij partijen beide meer uit de onderhandelingen kunnen krijgen dan zij aan investeringen verloren hebben: partijen zoeken een optimale uitkomst. In het algemeen zullen de belangen van partijen elkaar min of meer overlappen, wat bepaalt of zij coöperatief of competitief met elkaar zullen geven en nemen. In sommige omstandigheden zal er van directe overlapping geen sprake zijn, maar kan door combineren van kwesties een gezamenlijk belang geschapen worden ('package deal'): partijen compenseren elkaars verliezen.

Waar onderhandelen gedefinieerd kan worden als 'iets geven om iets te verkrijgen', voegt interstatelijk onderhandelen de factor soevereiniteit toe. De consequentie van de statelijke dimensie in onderhandelingsprocessen is een zeker verlies van controle over het proces. Waar in een nationale onderhandeling een overeenkomst kan worden afgedwongen door een 'derde partij', bijvoorbeeld door een ministerraad, speelt bij de interstatelijke onderhandeling het probleem dat externe druk lang niet altijd succes heeft.

## Vroege diplomatie

Een succesvolle uitkomst kan niet worden gegarandeerd. Wantrouwen tussen vorsten – en daarmee tussen staten – heeft eeuwenlang de onderlinge betrekkingen gedomineerd. Niet zelden werden onderhandelaars om het leven gebracht, omdat dit gezien werd als een signaal aan de tegenpartij dat hij een ongelijkwaardige partner was. De gezant vertegenwoordigde immers zijn meester, werd gezien als personificatie van zijn vorst. In zekere mate klinkt dit zelfs in de functie van de hedendaagse ambassadeur nog door. Het doden van de vertegenwoordiger van het andere land was aldus een vertoon van macht. Een teken dat partijen ongelijk waren. Zo'n handelwijze is sommige heersers duur te staan gekomen. Zo liet de Sjah van Chwarezm (Perzië) zijn verachting voor de Mongoolse heerser Djenghiz Khan blijken door zijn gehele gezantschap te laten executeren. De Sjah heeft zijn beleidsdaad niet lang overleefd.

Staten in de oudheid zochten naar middelen om het vertrouwen in elkaar te vergroten door het uitwisselen van gijzelaars. Zo eiste de Kaghan van de Khazaren niet alleen dat zijn Hongaarse en Bulgaarse vazallen met hem een overeenkomst afsloten, hij kreeg gijzelaars van koninkrijken bloede als garantstelling aan zijn hof. Een meer subtiele garantie voor onderhandelingsresultaten was het uithuwelijken van kinderen aan de zojuist tot 'bondgenoot' omgetoverde vijand. Zo verkreeg de keizer van Byzantium meer zekerheid omtrent de bedoelingen van zijn Khaarse geallieerden door zijn huwelijk met de dochter van de Khagan. Al met al waren de garanties van beperkte waarde en in de gegeven situatie bleef oorlog tot diep in de moderne tijd een meer gebruikt middel voor beslechting van geschillen dan de interstatelijke onderhandeling.

## Naar geweldloze diplomatie

Toch werd getracht het geweld terug te dringen door het opzetten van diplomatieke netwerken, waarmee vooral in de renaissancistische Italiaanse stadstaten werd geëxperimenteerd. In de loop van de daarop volgende eeuwen nam onderhandelen aan betekenis toe, waarschijnlijk mede onder druk van de grotere verwoestingen die door de voortschrijdende wapentechnologie werden veroorzaakt. In de zeventiende eeuw wordt het gebruik van bilaterale onderhande-

lingen geïntensiveerd, wat tot uitdrukking komt in de invoering van parallelle bilaterale onderhandelingen. Terwijl daarvóór de onderhandeling beperkt bleef tot overleg tussen twee partijen die elkaar op een nader af te spreken plaats ontmoeten, kwam nu het gebruik in zwang met meerdere vertegenwoordigers van 'staten' op één plaats overleg te voeren. Het grote voorbeeld is de onderhandeling over de Vrede van Westfalen in Münster en Osnabrück.<sup>1</sup> Overigens waren dit nog geen multilaterale onderhandelingen. Partijen bleven bilateraal onderhandelen, over het algemeen indirect door middel van een bemiddelaar. Zo'n handelwijze gaf de sterkere partij een voordeel dat alleen in multilateraal kader teniet kon worden gedaan; hiervan was voorlopig geen sprake.

Wél kwamen de onderhandelaars voor ceremoniële gelegenheid multilateraal bijeen, maar van onderhandelen was geen sprake. Dat gebeurde alleen in de logementen van de ene of andere partij. Overigens is het interessant op te merken dat de ceremoniële bijeenkomst wel degelijk van betekenis was, bijvoorbeeld omdat deze gelegenheid werd aangegrepen om door middel van een bepaalde zittingsorde de machtsbalans te expliciteren. Wie het dichtst bij de voorzitter/bemiddelaar zat, was het belangrijkste. Reden waarom kerkelijke vorsten bij zulke gelegenheden hun geestelijke kledij aandedden, wat hun status verhoogde. Bij de Vrede van Rijswijk aan het eind van de zeventiende eeuw zaten de onderhandelaars voor het formele gedeelte in een cirkel zonder tafel. Men kon er immers niet zeker van zijn wat zich anders onder de tafel zou afspeelen. Herauten zorgden ervoor dat de diplomaten met gelijke tred de ceremoniële ruimte betraden, zodat de één geen voorrang kon claimen boven de ander die eerder in de gemeenschappelijke ruimte kwam en zich daarmee de mindere betoonde.

Vermeldenswaard is dat in deze tijd de onderhandeling als middel in de oorlogvoering werd gehanteerd, zoals door Lodewijk XIV. Bij de expansie van Frankrijk kwam hij tegenover krachtige coalities te staan, die hij door middel van 'vredesonderhandelingen' tegen elkaar uitspeelde, waarna hij de strijd hervatte, tot zich opnieuw een te sterke tegenstand ontwikkelde. Het gevolg van deze strategie is een hele reeks loze vredesovereenkomsten.

### **Multilateraal onderhandelen**

Pas begin negentiende eeuw doet de multilaterale onderhandeling zijn intrede als methodiek tot regu-

lering van de internationale machtsverhoudingen. Het Congres van Wenen<sup>2</sup> is de mijlpaal; Metternich en Talleyrand de spelers. De betekenis van onderhandelen als alternatief voor krijg begint toe te nemen, maar het probleem van onderling wantrouwen blijft bestaan. Een effectieve aanpak daarvan komt aan het begin van de twintigste eeuw met intergouvernementele organisaties (IGO's), zoals het Hof van Arbitrage (na de Haagse Vredesconferenties), de Volkenbond, de Verenigde Naties, enz. Het is ironisch dat de geboorte van deze internationale verbanden, die tot doel hebben het onderhandelingsproces in te kaderen en garanties voor naleving te scheppen, samenvalt met de ergste oorlogen uit de historie.

Ter inkadering van internationale onderhandelingsprocessen is na de Tweede Wereldoorlog een groot aantal IGO's ontstaan,<sup>3</sup> van regionaal tot universeel en van sector-specifiek tot generalistisch. Deze organisaties vormen fora voor vreedzame beslechting van geschillen en voor gezamenlijke oplossing van gezamenlijke problemen. De mate van institutionalisering van IGO's verschilt sterk; van het veredelde conferentie-secretariaat van bijvoorbeeld de Groep van 77 tot de gedeeltelijk soevereine Europese Commissie. De resultante van deze ontwikkeling is een lappendeken van multilaterale fora, waarin diplomaten en ambtenaren van ongeveer 190 soevereine staten met elkaar onderhandelen.

### **Regimedenkers versus Realisten**

Volgens Robert Keohane is de vraag naar geïnstitutionaliseerd multilateraal overleg een afgeleide van die naar internationale overeenkomsten, en vindt institutionalisering plaats vanwege het ontbreken van een afdwingbaar internationaal juridisch raamwerk en de hoge transactiekosten van opeenvolgende multilaterale overeenkomsten;<sup>4</sup> het is goedkoper voor staten om permanent overleg te voeren dan om telkens weer aparte conferenties te organiseren. IGO's fungeren in deze visie als 'makelaars' op de 'markt' voor internationale overeenkomsten, en bevorderen een bepaalde mate van ordening in internationale betrekkingen. Aanhangers van de *regimetheorie* gaan nog een stapje verder en stellen dat dit soort permanente multilaterale overlegstructuren (*regimes*) niet alleen nuttig is met het oog op internationale overeenkomsten, maar dat zij tussen de lidstaten ook leiden tot convergerende impliciete of expliciete principes, normen en gedragsregels.<sup>5</sup> Dit zou neerkomen op niets minder dan een socialiseringsproces van soevereine staten,

wat een duurzame bijkomende ordening van de internationale betrekkingen zou inhouden.

Theoretici uit de (neo-)realistische school wijzen deze visie grotendeels af. Zij stellen dat IGO's ontstaan door toedoen van een hegemoniale macht en niet méér zijn dan een institutionalisering van bestaande machtsverhoudingen. Zolang de IGO de belangen van de hegemon dient, blijft zij bestaan; indien dit niet meer het geval is, verdwijnt zij. Daarnaast zal de IGO veranderen of zelfs verdwijnen indien de onderliggende machtsverhoudingen sterk veranderen.<sup>6</sup> In deze visie is het ordenend effect van IGO's dus beperkt en even duurzaam als de internationale machtsverhoudingen zelf.

Het is interessant de polemiek tussen de regimedenkens en realisten te beschouwen in de context van de tijd: het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. In die tijd werden de Verenigde Staten gezien als een hegemoniale mogendheid op haar retour, die na de Tweede Wereldoorlog een groot aantal IGO's had doen ontstaan teneinde haar machtspositie in de Westerse wereld te waarborgen en maximale controle

Japan, de Verenigde Staten en de EU vochten een aantal verbitterde handelsoorlogen uit op het gebied van landbouw, staal en auto's, die het GATT-regime in zijn voegen deed kraken.

Realisten zagen in deze ontwikkelingen een bewijs dat de naoorlogse Westerse onderhandelingsregimes inderdaad zowel resultante als instrument waren van de uitoefening van hegemoniale Amerikaanse macht. Een veranderde, meer multipolaire machtsconfiguratie zou de regimes tot ingrijpende aanpassing dwingen of zelfs doen verdwijnen. Regimedenkens stelden daar tegenover dat de 'eigen dynamiek' van de onderhandelingsregimes wellicht sterk genoeg zou kunnen zijn om verschuivingen in de onderliggende machtsverhoudingen te overleven: jarenlange samenwerking onder lidstaten zou hebben geleid tot convergerende principes, normen en gedragsregels.

### Wie heeft gelijk?

Voordat kon worden bepaald welke zienswijze de juiste was, en of onderhandelingsregimes inderdaad bijdragen aan een *duurzame* ordening van de internationale betrekkingen, vonden dramatische veranderingen plaats in de mondiale machtsverhoudingen. De fluwelen revoluties van 1989 in Midden- en Oost-Europa, gevolgd door de ineenstorting van de Sovjetunie in 1991, creëerden een nieuwe wereldorde waarin de Verenigde Staten absoluut domineerden in termen van politieke, economische en militaire macht. Het effect hiervan op internationale regimes en de daarin gekanaliseerde onderhandelingsstromen was duidelijk merkbaar. Het internationale handelsregime werd versterkt door de GATT om te vormen tot de WTO en te voorzien van een mechanisme voor beslechting van handelsconflicten. IMF en Wereldbank stortten zich op liberalisering van de planeconomieën van de landen van het voormalige Oostblok en verhieven de Westerse visie op democratie en economie tot absolute norm. De NAVO herstelde zich snel van de schok van het wegvallen van het Warschaupact en begon haar nieuwe leven als transatlantische organisatie voor collectieve defensie met een expansie oostwaarts. Er was hoop dat de VN, die tijdens de Koude Oorlog grotendeels verlamd waren geweest door de rivaliteit tussen de supermogendheden, zich eindelijk zouden kunnen toeleggen op het uitvoeren van de eigenlijke missie: het bewaren van de vrede door internationale samenwerking en collectieve veiligheid.

Zowel regimedenkens als realisten konden goed

## Zijn de Verenigde Staten te groot geworden voor het zelfgeschapen bestel van multilaterale onderhandelingsregimes?

over de te voeren interstatelijke onderhandelingen te verzekeren. Op militair gebied was er bijvoorbeeld de NAVO, die de Amerikaanse suprematie in West-Europa waarborgde. Op economisch gebied waren er de Bretton Woods-instellingen (GATT, IMF en Wereldbank), die de randvoorwaarden creëerden voor effectieve uitoefening van de economische macht van de Verenigde Staten: vrijhandel, wisselkoersstabiliteit en vrije toegang tot grondstoffen. Begin jaren tachtig bevond dit systeem zich in een crisis. De NAVO was diep verdeeld over de *burden-sharing* van de verdediging van West-Europa, en de Verenigde Staten dreigden zich terug te trekken onder de paraplu van het Strategic Defense Initiative (SDI). Daarnaast waren de vaste wisselkoersen van het Bretton Woods-systeem al begin jaren zeventig bezweken onder de massale speculatieve bewegingen van olie- en eurodollars. Ook de internationale handelsbetrekkingen waren verre van harmonieus.

uit de voeten met deze ontwikkelingen. Regimedenk-ers wezen op de veerkracht van de internationale onderhandelingsregimes, die in hun visie aantoonde dat deze regimes een socialiserende werking hebben op de leden. Realisten zagen zich gesterkt in hun opvatting dat geïnstitutionaliseerde onderhandelingsregimes bestaan bij de gratie van hun nut voor een hegemoniale mogendheid.

### **Verenigde Staten en multilateralisme**

In nog geen twintig jaar tijd is de positie van de Verenigde Staten op het wereldtoneel veranderd van die van hegemoniale mogendheid op-haar-retour in de Westerse wereld tot mondiale *superhegemoon*. In iets andere vorm dan in de jaren tachtig is het vraagstuk van het ordenend vermogen van internationale onderhandelingsregimes actueler dan ooit. Het probleem is nu echter niet de *tanende* machtspositie van de Verenigde Staten, maar juist de onvergelijkbaar grote *dominantie* van dit land in de internationale betrekkingen. Zijn de Verenigde Staten te groot geworden voor het zelfgeschapen bestel van multilaterale onderhandelingsregimes? De door de regering-Bush gevoerde buitenlandse politiek wijst sterk in deze richting. De bereidheid eventueel zonder mandaat van de Veiligheidsraad tot militair ingrijpen over te gaan indien de Amerikaanse nationale veiligheid in het geding is, de plotselinge intrekking van alle steun aan de verwezenlijking en implementatie van het kernstopverdrag en de neutralisering van multilaterale WTO-afspraken door 'vrijwillige' bilaterale convenanten met handelspartners, die attitude duidt erop dat de Verenigde Staten in toenemende mate unilaterale actie prevaleren boven multilaterale oplossingen. Anders gezegd: het multilaterale bestel is meer een obstakel dan een transmissiekanaal bij het nastreven van nationale belangen voor de Verenigde Staten. Of, zoals Peter van Ham het formuleert: 'al met al lijken de Verenigde Staten tot de conclusie te zijn gekomen dat ze zich de luxe van onversneden multilateralisme niet langer kunnen veroorloven. De bestaande internationale orde werd opgezet om de Koude Oorlog te *managen* [cursivering Van Ham], niet om al-Qaida te grazen te nemen'.<sup>7</sup>

Toch is niet te verwachten dat de Verenigde Staten zullen aansturen op een *de facto* ontmanteling van het huidige multilaterale bestel. Ook Washington beseft dat de *collateral damage* van eenzijdige actie op langere termijn buitengewoon slecht kan uitpakken voor het nationaal belang. Multilaterale goedkeuring van

Amerikaans optreden blijft daarom gewenst, al was het maar om puur pragmatische redenen. Zelfs als de Verenigde Staten het vraagstuk van *legaliteit* terzijde zouden willen schuiven, blijft het vraagstuk van *legitimiteit* een belangrijke overweging. De (neo-)realistische zienswijze dicteert vervolgens dat het om die reden niet in het belang van de Verenigde Staten is het multilaterale bestel op te blazen.

Voorlopig lijkt het er dus op dat het multilaterale bestel inderdaad over een bepaalde eigen dynamiek beschikt en een duurzame rol speelt in de ordening van de hedendaagse internationale onderhandelingsprocessen. Helaas voor de regimedenk-ers komt die dynamiek echter niet voort uit *convergerende impliciete of expliciete normen, principes en gedragsregels*, maar uit een (neo-)realistische strategische visie op het nationaal belang van de Verenigde Staten.

De machtspositie van de Verenigde Staten is op zich zelf echter geen negatieve of positieve factor voor de instituties die de internationale onderhandelingsprocessen vormgeven. De vraag is veeleer of deze instituties en processen de hegemoon in- dan wel buitensluiten.<sup>8</sup> Om in onderhandelingsstermen te spreken: of zij integratief of distributief zijn.

Maar los van de hegemoon is er een wereld van toenemende onderlinge afhankelijkheid, een 'natuurlijke' drang in de richting van regimebouw teneinde tot meer voorspelbare onderhandelingsuitkomsten te geraken. Hoe meer onderhandelingsprocessen ingebed zijn in sterke internationale structuren, des te stabiel-er zullen ze zijn en des te groter de kans op *assured outcomes*, gegarandeerde uitkomsten. Met verwijzing naar de evolutie van onderhandelingsprocessen is het duidelijk dat ondermijning van de internationale orde de effectiviteit van onderhandelen als middel tot conflictbeslechting zal aantasten. De processen zullen in steeds minder gevallen tot succesvolle resultaten leiden. Maar het onderhandelingsproces als zodanig zal zeker blijven bestaan. Sterker, hoe meer versplinterd het internationaal systeem, des te meer behoefte aan onderhandelen als overbruggingsmechanisme. De processen zullen dan de verzwakking van de structuur moeten compenseren. Ideaal is dit niet, omdat het onderhandelingsinstrument brozer is naarmate het meer aan institutionele inbedding ontbreekt. Toenemend unilateraalisme ondergraaft de institutionele schil rond de multilaterale besluitvormingsmechanismen. Het holt daarmee de waarde van onderhandelingsprocessen als middel tot conflictbeslechting uit. Legaliteit en legitimiteit

van internationale besluitvorming zullen hiervan het slachtoffer zijn en dit tast op zijn beurt het draagvlak van de internationale orde aan.

### **Toekomst**

Concluderend: indien de internationale ordening structuur verliest, zal het internationaal onderhandelingsproces aan betekenis winnen. Maar in kwantiteit, niet in kwaliteit. Ordening door onderhandeling blijft aan de orde van de dag. Maar het gevaar is groot dat bij een ondermijnde orde het onderhandelingsproces minder functioneel zal zijn dan in het verleden. Ook valt te verwachten dat bij fragmentering van het mondiale systeem verdichting van de regionale systemen zal plaatsgrijpen. De onderhandelingsprocessen daarin zullen wel degelijk meer verzekerde uitkomsten laten zien. Een voorbeeld daarvan is nu reeds te vinden in de Europese Unie.<sup>9</sup> Ook voor de EU geldt echter dat voor een effectief onderhandelingsproces verdere ordening, lees integratie, voorwaarde is voor kwalitatief hoogwaardige resultaten. Kortom: instituties kunnen niet bestaan zonder processen en processen zijn instabiel als ze instituties ontberen. Een symbiotische relatie, die voor een beter begrip van een geordend internationaal bestel van primaire betekenis is.

### **Noten**

- 1 Paul W. Meerts, 'Onderhandelen in Munster', in: Jan Melissen (red.), *Europese Diplomatie, In de Schaduw van Westfalen*, Assen, 2000, blz. 77-86.
- 2 Christophe Dupont, 'History and Coalitions: The Vienna Congress (1814-1815)', in: *International Negotiation*, vol. 8.1, 2003, blz. 169-178.
- 3 Van 37 in 1909, via 154 in 1960 tot 251 in 2000.
- 4 Robert O. Keohane, 'The Demand for International Regimes', in: Stephen D. Krasner (red.), *International Regimes*, New York: 1983, blz. 153-155.
- 5 Stephen D. Krasner, 'Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables', in: *ibid.*, blz. 2.
- 6 Susan Strange, 'Cave! Hic dragons: a critique of regime analysis', in: *ibid.*, blz. 345.
- 7 Peter van Ham, 'Nieuwe regels voor een nieuw bestel?', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2004, blz. 341.
- 8 Alfred van Staden, *Power and Legitimacy, The Quest for Order in a Unipolar World*, The Hague: Clingendael Institute, 2005.
- 9 Paul W. Meerts, 'European Union Negotiations', in: Paul W. Meerts & Franz Cede (red.), *Negotiating European Union*, Basingstoke: Palgrave/MacMillan, 2004, blz. 238.

**Paul Meerts** is adjunct-directeur van Instituut Clingendael en hoofd van de afdeling Externe Betrekkingen. **Theo Postma** is oud-medewerker van de afdeling Externe Betrekkingen van Clingendael.

# Darfur naar het Internationaal Strafhof

## *Overwinning voor internationaal strafrecht?*

In juli 2002 is het Statuut van het permanent Internationaal Strafhof in werking getreden; in 2003 zijn de rechters en de Aanklager benoemd. Inmiddels zijn 99 staten partij. Nog steeds zijn de Verenigde Staten een van de grote tegenstanders van dit Hof. Dat blijkt onder meer uit nationale wetgeving. Ook op internationaal niveau, door bilaterale afspraken te maken met een groot aantal staten, proberen de Verenigde Staten de rechtsmacht van het Hof in te perken. Veiligheidsraadresolutie 1422 (2002) ging nog verder: voor een periode van een jaar werd de rechtsmacht van het Strafhof uitgesloten over onderdanen van staten die geen partij zijn bij het Statuut, en die betrokken zijn bij VN-vredesmissies. De Verenigde Staten hebben het voor elkaar gekregen deze resolutie per 1 juli 2003 met een jaar te verlengen, maar ze stuitten een jaar later op verzet. Dat had vooral te maken met het feit dat begin 2004 duidelijk werd dat in de Abu Graibh-gevangenis op grove wijze Irakese gevangenen waren mishandeld.

De Veiligheidsraad gaat niet voorbij aan de standpunten van de Verenigde Staten inzake het Strafhof. Het handhaven van vrede en veiligheid lijkt daarmee echter steeds afhankelijker te worden gemaakt van de Amerikaanse bezwaren tegen het Strafhof. Dat ondermijnt uiteindelijk de autoriteit van het internationale strafrecht.

Ook in de kwestie-Darfur vormen de tegenstellingen over het Strafhof de inzet van de discussie. Voorlopig sluitstuk van dit debat is de verwijzing van de situatie in Darfur naar het Internationaal Strafhof door de VN-Veiligheidsraad in resolutie 1593. Naast China, Algerije en Brazilië onthielden de Verenigde Staten zich van stemming.<sup>1</sup> Europa haalt opgelucht adem: het Strafhof is gered. Maar door de compromistekst van resolutie 1593 dreigt de strijd tegen straffeloosheid uiteindelijk te worden verzwakt.

### **De onderzoekscommissie**

Na talrijke rapporten van misdrijven in de Soedanees provincie Darfur verzocht de Veiligheidsraad in september 2004 de VN-secretaris-generaal snel een internationale onderzoekscommissie in te stellen om

de meldingen over schendingen van het internationaal humanitair recht en mensenrechten te onderzoeken, ten aanzien van alle partijen bij het conflict in Darfur. Ook moest worden onderzocht of er een genocide had plaatsgevonden. De commissie moest de eventuele daders identificeren om de schuldigen verantwoordelijk te kunnen stellen. Deze resolutie 1564 werd aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, als maatregel ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Een paar weken later kondigde Kofi Annan de oprichting aan van een vijfkoppige onafhankelijke onderzoekscommissie. De commissie, voorgezeten door Antonio Cassese, voormalig president van het Joegoslavië Tribunaal, ving op 25 oktober 2004 haar werkzaamheden aan en kreeg drie maanden de tijd een rapport op te stellen.

### **Conclusies van de commissie-Cassese**

Op 25 januari 2005 stelde de commissie dat de Veiligheidsraad de situatie in Darfur naar het Internationaal Strafhof zou moeten verwijzen, gezien de geconstateerde grove schendingen van internationaal recht.<sup>2</sup> De commissie concludeerde dat de regering van Soedan en de Janjaweed verantwoordelijk zijn voor een aantal grove schendingen van de mensenrechten. Sommige daarvan zouden zelfs weleens oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de mensheid kunnen zijn. De rebellenbewegingen zouden ook soortgelijke misdrijven hebben gepleegd. Hoewel de commissie vond dat de regering geen genocidaal beleid had gevoerd – het leek erop dat het doorslaggevende vereiste van genocidale opzet vanuit de regering zou ontbreken – werd erkend dat die opzet in sommige individuele gevallen wél aanwezig zou kunnen zijn geweest. Ook, zo voegde de commissie toe, kunnen internationale misdrijven als misdrijven tegen de mensheid of oorlogsmisdrijven net zo ernstig zijn als genocide. De commissie deed de dringende aanbeveling dat de VN-Veiligheidsraad de situatie in Darfur zou verwijzen naar het Internationaal Strafhof.<sup>3</sup>

Vele van de gedocumenteerde misdrijven zouden onder de rechtsmacht van het Strafhof vallen en de Commissie vond dat het Soedanese rechtstelsel zijn

onmacht en onwil had laten zien om zelf onderzoek te starten en de plegers van deze misdrijven strafrechtelijk te vervolgen. Naast het Strafhof zouden echter ook andere staten, op grond van universele rechtsmacht, volgens de commissie bij moeten dragen aan het voorkómen van straffeloosheid van deze daders.

De secretaris-generaal bracht het rapport over aan de Soedanese regering, die vervolgens drie dagen tijd kreeg voor een reactie. Die was niet positief. Daarna is het rapport doorgestuurd naar de leden van de VN-Veiligheidsraad en openbaar gemaakt.

De discussies tussen de Verenigde Staten en Europa over een mogelijke verwijzing naar het Strafhof hebben besluitvorming over het oplossen van de crisis in Darfur ernstig vertraagd. Over de vraag wat te doen met deze aanbeveling van de commissie-Cassese is twee maanden onderhandeld. Uiteindelijk nam de VN-Veiligheidsraad op 31 maart 2005 resolutie 1593 aan, waarin het de situatie in Darfur naar het Internationaal Strafhof verwees.<sup>4</sup> Het is de eerste keer dat de Veiligheidsraad van deze mogelijkheid gebruik maakt. Soedan is geen partij bij het Statuut van het Strafhof;<sup>5</sup> een andere manier van verwijzen was daarom juridisch niet mogelijk.

De commissie-Cassese wees 51 betrokken personen aan; deze geheime lijst is – via de VN-secretaris-generaal – inmiddels overhandigd aan de Aanklager van het Internationaal Strafhof.<sup>6</sup>

### Het conflict over de rol van het Strafhof

De Amerikanen zijn vooral gekant tegen de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof over onderdanen van staten die geen partij zijn bij het Statuut. Al vinden zij medestanders in – onder meer – China op dit punt, het Amerikaanse beleid tegen het Strafhof wordt duidelijk uit een aantal maatregelen, waaronder de zg. ‘bilaterale artikel 98 overeenkomsten’ die Washington inmiddels met 99 landen heeft gesloten. Deze overeenkomsten bevatten afspraken die moeten voorkómen dat Amerikaanse onderdanen worden overgeleverd aan het Strafhof. Volgens veel juristen zijn deze afspraken in strijd met het internationaal recht en met het Statuut van het Strafhof.<sup>7</sup>

Van de kant van de Europese Unie is op de Amerikaanse houding ten opzichte van het Strafhof overwegend negatief gereageerd. Dat verrast ook niet, aangezien alle huidige EU-lidstaten het Statuut van Rome hebben geratificeerd. Ook de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa heeft stelling genomen tegen de Amerikaanse initiatieven tegen het Strafhof.<sup>8</sup> Er was voor Europese landen vooral veel aan gelegen de verwijzing van de situatie in Darfur naar het Strafhof door de Veiligheidsraad te ver-

wezenlijken. Maar de Amerikanen wilden op geen enkele wijze bijdragen aan legitimatie van het hof.

Die tegenstand heeft er niet toe geleid dat de Verenigde Staten de verwijzing van de kwestie-Darfur door de Veiligheidsraad uiteindelijk blokkeerden door een veto. Zij onthielden zich bij resolutie 1593 van stemming. In de stemverklaring werd het Amerikaanse voorstel herhaald om een speciaal hof voor Darfur op te richten, met de opmerking dat rechtspraak ter plekke zou moeten plaatsvinden. Het Statuut van het Strafhof sluit zittingen buiten Den Haag overigens niet uit. Eén van de gedachten achter de oprichting van het permanente strafhof was het vermijden van de oprichting van *ad hoc*-tribunalen. Niet alleen zou dat hoge kosten met zich brengen, maar ook zou de oprichting van een *ad hoc*-tribunaal lang kunnen duren, omdat dan wederom gesproken moet worden over voorwaarden waaronder zo'n tribunaal zou kunnen opereren. Kosten voor het Strafhof inzake Darfur moeten in dit geval – op vrijwillige basis – worden gedragen door Statuut-partijen.

De Amerikaanse angst voor legitimering van het Strafhof, door eventueel in te stemmen met een verwijzing door de Veiligheidsraad, zou in ieder geval rijkelijk laat zijn geweest: het Strafhof functioneert al, er zijn 99 staten partij bij het Statuut, rechters en aanklagers zijn al aangetreden en thans wordt in twee Afrikaanse landen onderzoek verricht: in Oeganda en de Democratische Republiek Congo.

Het leek uiteindelijk verrassend dat de Verenigde Staten resolutie 1593 niet met een veto torpedeerden. De Amerikanen konden straffeloosheid in de kwestie-Darfur echter niet accepteren: zowel bij monde van president Bush als van voormalig minister van buitenlandse zaken Powell hebben de Verenigde Staten enige tijd geleden de kwalificatie ‘genocide’ gebruikt in verband met het conflict in Darfur.<sup>9</sup> Als reden niet tegen resolutie 1593 te stemmen, noemden de Verenigde Staten allereerst de noodzaak van internationale samenwerking om een einde te maken aan het klimaat van straffeloosheid in Soedan. Een belangrijker reden ligt echter in het feit dat de resolutie voorziet in bescherming van onderdanen van staten die geen partij zijn bij het Statuut tegen strafrechtelijk onderzoek en vervolging door het Strafhof; dus ook van Amerikaanse onderdanen. Het verwijt dat de Verenigde Staten met twee maten meten, werd door de Amerikanen stellig van de hand gewezen.

De kwestie die in de Veiligheidsraad moest worden opgelost, betrof de vraag hoe om te gaan met schendingen van internationaal humanitair recht in Darfur. Zoals hierna wordt besproken, vormt het resultaat een vérgaand compromis.

## Veiligheidsraad-resolutie 1593

De tekst van resolutie 1593 bevat opvallende elementen. Ten *eerste* is bijzonder dat resolutie 1593 verwijst naar de 'bilaterale artikel 98 overeenkomsten': '[The Security Council takes] note of the existence of agreements referred to in Article 98-2 of the Rome Statute.' Een feitelijke constatering, aldus Denemarken, maar het staat er wél. De kans bestaat dat deze zin als legitimatie van zulke overeenkomsten wordt geïnterpreteerd.

Ten *tweede* bevat de resolutie geen dwingende verplichting medewerking te verlenen aan het Strafhof voor staten die geen partij zijn bij het Statuut, maar '*urges all States [not party to the Rome Statute] [...] to cooperate fully [with the Court]*' (cursivering MBM). Uit het VN-Handvest had immers niet alleen voor Soedan, maar ook voor andere niet-partijstaten een dwingende verplichting kunnen worden afgeleid.<sup>10</sup>

Ten *slotte* bevat resolutie 1593 de volgende tekst: 'Decides that nationals, current or former officials or personnel from a contributing State outside Sudan which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court shall be subject to the *exclusive jurisdiction* of that contributing State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in Sudan established or authorized by the Council or the African Union, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by that contributing State.' (mijn cursivering, MBM)

Denemarken gaf aan dat deze passage over exclusieve rechtsmacht niet in de weg staat aan universele rechtsmacht die staten kunnen uitoefenen over delicten als oorlogsmisdrijven en foltering. Argentinië betreurde het in te stemmen met een tekst die een uitzondering maakt op de rechtsmacht van het Strafhof, en hoopt dat dit geen praktijk wordt; de uitzonderingsbepaling moet beperkt blijven tot onderdanen of leden van strijdkrachten van staten die geen partij zijn en die deelnemen in vredesmissies die door de Veiligheidsraad of de Afrikaanse Unie zijn geautoriseerd. Frankrijk gaat ervan uit dat de tekst uiteraard niet in strijd kan zijn met andere internationale verplichtingen. De stemverklaringen van Benin, de Filipijnen, Griekenland en Tanzania hadden dezelfde strekking.<sup>11</sup> Brazilië, voorzitter van de Veiligheidsraad in maart, onthield zich van stemming, onder meer omdat het deze uitzonderingsclausule in strijd acht met het internationale recht. Overigens stellen mensenrechtenorganisaties als *Amnesty International* en *Human Rights Watch* zich op hetzelfde standpunt.<sup>12</sup>

De geciteerde paragraaf is overgenomen uit een eerdere resolutie inzake Liberia: resolutie 1497 (1 augustus 2003). Hierin autoriseerde de Veiligheidsraad de stationering van een *Multinational Force* in

dat land en op langere termijn de voorbereiding van stationering van een *UN Stabilization Force*. Mexico, Frankrijk en Duitsland onthielden zich toen van stemming, omdat de resolutie – ook hier op voorstel van de Verenigde Staten – voor het eerst de bepaling inhield dat misdrijven gepleegd door deelnemers aan vredesmacht die onderdanen zijn van staten die geen partij zijn bij het Statuut, *alleen* door de eigen nationale rechter kunnen worden berecht.<sup>13</sup> In feite geeft deze paragraaf – buiten de staat die geen partij is bij het Statuut van Rome en die troepen levert – immuniteit van vervolging in ieder ander land én ten opzichte van het Strafhof, óók waar het gaat om ernstige mensenrechtenschendingen.

Die constructie roept een aantal vragen op. Ten *eerste* kan men zich afvragen of de Veiligheidsraad deze bepaling over exclusieve rechtsmacht in een resolutie had mogen opnemen. Formeel heeft de Veiligheidsraad immers geen wetgevende bevoegdheden; het zijn staten die internationale afspraken tot stand kunnen brengen. *Bovendien* is het de vraag of de passage over exclusieve rechtsmacht in strijd is met het Statuut van het Strafhof, alsmede met internationaal-rechtelijke verplichtingen die staten hebben op grond van reeds bestaande verdragen. Bij dit laatste punt valt te denken aan de Verdragen van Genève uit 1949 inzake het humanitair oorlogsrecht en het VN-Verdrag tegen Foltering en andere onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing uit 1984. Deze verdragen verplichten immers staten die verdachten van oorlogsmisdrijven of foltering op hun grondgebied aantreffen, deze óf zelf te vervolgen en te berechten, óf uit te leveren aan een ander land; deze verdragen voorzien in universele rechtsmacht. De tekst van de resolutie sluit die rechtsmachtbasis uit ten aanzien van Amerikanen en onderdanen van andere staten die evenmin partij zijn bij het Statuut.

## Besluit

De aanbeveling van de commissie-Cassese aan de Veiligheidsraad om de situatie in Darfur te verwijzen naar het Internationaal Strafhof, heeft de tegenstellingen over het Strafhof weer op scherp gesteld. Voor zowel voor- als tegenstanders van het Strafhof is het uiteindelijke resultaat op korte termijn winst: de internationale gemeenschap staat niet toe dat dit soort misdrijven onbestraft blijft. De Veiligheidsraad laat uiteindelijk zien met – ongeveer – één stem te kunnen spreken. De meerderheid in de Veiligheidsraad had een duidelijke voorkeur voor een *resolutie zonder uitzonderingen* op de rechtsmacht van het Strafhof. Maar kennelijk had men *liever iets* – de verwijzing van Darfur naar het Strafhof – *dan niets*.

Vervolging en berechting van ernstige schendingen dienen echter in de eerste plaats op nationaal niveau plaats te vinden: het Statuut van het Internationaal Strafhof is gebaseerd op de gedachte van *complementariteit*. Dat houdt in dat het Strafhof pas aan zet zal zijn, wanneer landen zelf niet in staat, of niet bereid, zijn verdachten van grove mensenrechtenschendingen ter verantwoording te roepen. Het zijn de rechters van het Strafhof die daarover uiteindelijk moeten oordelen, ook in de kwestie-Darfur.<sup>14</sup>

Bij vervolging en berechting op nationaal niveau zal eerst naar de staat worden gekeken waar de misdrijven zouden hebben plaatsgevonden, en naar de staat waarvan verdachten de nationaliteit hebben. Dat zou in deze situatie overigens Soedan zelf zijn, al is Soedan geen partij bij het Statuut. Het is echter óók de bedoeling dat andere staten hun strafrechtsmacht kunnen uitoefenen als het gaat om oorlogsmisdrijven, foltering en genocide – en wel op basis van het universaliteitsbeginsel. Dit beginsel is bedoeld om vrijhavens te voorkómen en daardoor vervolging en berechting van internationale misdrijven metterdaad te verwezenlijken. De Veiligheidsraad relateert, na de Liberia-resolutie, dit uitgangspunt wederom in resolutie 1593, en geeft hierbij een *verkeerd signaal* af: uitzonderingen op regels – die voor iedereen zouden moeten gelden – zijn blijkbaar mogelijk. Dat komt het gezag van het internationale strafrecht – op zijn zachtst gezegd – niet ten goede.

De Aanklager van het Strafhof heeft overigens aangekondigd te onderzoeken of Soedan zelf niet in staat is verdachten te vervolgen en te berechten, of dat er sprake is van onwil. Het rapport-Cassese gaat ervan uit dat het rechtssysteem van Soedan de behandeling van complexe misdrijven als genocide, misdrijven tegen de mensheid en oorlogsmisdrijven niet aankan. Voor vervolging en berechting door het Strafhof is medewerking van Soedan noodzakelijk, maar het is de vraag in hoeverre aan die wens wordt voldaan door autoriteiten die wellicht zelf onderwerp van strafrechtelijk onderzoek zijn. Interessant is overigens dat Soedan, twee dagen vóór de totstandkoming van resolutie 1593, aangaf zelf met strafrechtelijk onderzoek te zijn gestart. Hoe dat ook afloopt, ook met behandeling van 'Darfur' door het Strafhof is de crisis er nog niet ten einde.

## Noten

- 1 Vóór stemden Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Benin, Griekenland, Denemarken, Argentinië, Tanzania en Roemenië (allen partij bij het Statuut van het Internationaal Strafhof), Japan, de Filipijnen en Rusland (geen partij bij het Statuut).
- 2 International Commission of Inquiry on Darfur, *Report of the International Commission on Darfur to the United Nations Secretary-General*, <http://www.ohchr.org/english/docs/darfurreport>.

doc (geraadpleegd 24 april 2005).

- 3 Zie art. 13 lid b Statuut Internationaal Strafhof.
- 4 UN Doc. S/RES/1593 (2005) (31 maart 2005). Resolutie 1593 is onderdeel van een pakket van maatregelen inzake Soedan waarbij onder meer tot instelling van een vredesmacht werd besloten en sancties werden opgelegd, zie UN Doc. S/RES/1590 (24 maart 2005) en S/RES/1591 (29 maart 2005).
- 5 Soedan heeft het Statuut op 8 september 2000 wél ondertekend.
- 6 'List of names of suspects in Darfur opened by the ICC OTP', persbericht Internationaal Strafhof, 11 april 2005, <http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/101.html> (geraadpleegd 24 april 2005).
- 7 Zie hierover H. van der Wilt, 'Bilateral Agreements between the United States and States Parties to the Rome Statute: Are They Compatible with the Object and Purpose of the Statute?', in: *Leiden Journal of International Law*, jrg. 18, no. 1 (2005), blz. 93-111.
- 8 Zie Resolutie 1300 (25 september 2002) 'Risks for the Integrity of the Statute of the International Criminal Court'.
- 9 In juli 2004 nam het Huis van Afgevaardigden een resolutie aan waarin de situatie in Darfur als 'genocide' werd aangemerkt. Vervolgens gebruikte de minister van buitenlandse zaken Powell de term in september, gevolgd door een speech van president Bush voor de VN een aantal weken later; zie Scott Straus, 'Darfur and the Genocide Debate', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2005, blz. 123-133.
- 10 Zie o.a. art. 103 VN-Handvest. Hierover: M. Boot, 'Complementariteit en de rol van de Veiligheidsraad in het Statuut van Rome', in: M.S. Groenhuijsen & G.J. Corstens (red.), *Rede en Recht, Liber Amicorum Nico Keijzer*, Deventer: Gouda Quint, 2000, blz. 103-121, i.h.b. 119-120.
- 11 UN Doc. S/PV.5158 (31 maart 2005).
- 12 Amnesty International, *Sudan: Historic referral to ICC tarnished by exemptions*, persbericht 31 maart 2005; Human Rights Watch, *UN Security Council refers Darfur to the ICC: Historic step toward justice*, persbericht 1 april 2005; en Human Rights Watch, *The adoption of Security Council Resolution 1497: A setback for international justice*, persbericht sept. 2004, <http://www.iccnw.org> (geraadpleegd 24 april 2005).
- 13 Paragraaf 7 luidt immers: 'Decides that current or former officials or personnel from a contributing State, which is not a party to the Rome Statute for the International Criminal Court, shall be subject to the *exclusive jurisdiction* of that contributing State for all alleged acts or omissions arising out of or related to the Multinational Force or United Nations Stabilization Force in Liberia, unless such jurisdiction has been expressly waived by the contributing State', UN Doc. S/RES/1497 (2003) (1 aug. 2003), para. 7 (cursivering MBM).
- 14 Een relevante vraag is overigens of het feit dat de VN-Veiligheidsraad de situatie in Darfur naar het Strafhof heeft verwezen, tot gevolg heeft dat het complementariteitsbeginsel niet van toepassing is. Zie uitbreider: Boot, *a.v. noot 10*.

Machteld Boot-Matthijssen, jurist, is verbonden aan Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)

# Zelfmoordaanslagen en de islam

Sterven voor een goede politieke of religieuze zaak wordt vrijwel overal ter wereld als heroïsch beschouwd. Elk land kent zijn 'helden', die hun leven opofferden in 'de strijd' voor volk en vaderland, een bepaalde politieke ideologie of voor de grote leider of niemand minder dan God zelf. In Nederland is een fregat genoemd naar Jan Carel Josephus van Speijk, de man die in februari 1831 liever zijn schip en zichzelf opblies dan 'een infame Brabander te worden of het Vaartuig over te geven'. Sterven voor volk en vaderland deden miljoenen in de Eerste Wereldoorlog, ook duizenden jonge vrijwilligers. Uit de Tweede Wereldoorlog kennen we de termen 'Himmelfahrtskommando' en 'kamikaze'. Het zich opofferen voor de goede zaak is ook verbonden met niet-militaire actoren. We spreken dan veelal van verzetsgroeperingen en verzetshelden. Andere termen voor deze 'helden' zijn 'radicalen', 'extremisten', 'anarchisten', 'separatisten' of het thans veel gebruikte woord 'terroristen'.

Om niet te verzanden in definitiekwesties en in een te brede benadering van het verschijnsel van zelfmoord voor een politieke of religieuze zaak, beperken wij ons tot zelfmoordacties door (leden van) niet-statelijke groeperingen die op de lijst met terroristische organisaties staan, zoals door de Verenigde Naties<sup>1</sup> en de Europese Unie<sup>2</sup> opgesteld. Bij deze zelfmoordacties gaat het om een operatie waarbij explosief materiaal tot ontploffing wordt gebracht en waarbij de drager of de bestuurder van een auto, boot of vliegtuig om het leven komt en zich daarvan vooraf bewust is. Wij laten zien hoe het verschijnsel zelfmoordterrorisme, zoals hierboven gedefinieerd, zich in de afgelopen twee decennia ontwikkelde en we betogen dat het, ondanks de nauwe associatie die het heeft gekregen met de islam, niet gaat om een typisch religieus verschijnsel.

## Van Tamil Tijgers tot Al-Qaida

Zelfmoordaanslagen als terroristisch wapen zijn de afgelopen twintig jaar een wereldomvattend verschijnsel geworden. Van New York tot Bali en van Buenos Aires tot Colombo zijn mensen bij dergelijke aanslagen omgekomen. Het eerste als zodanig bestempelde voorbeeld van zelfmoordterrorisme zijn de aanslagen in 1983 door *Hizbollah* op de Amerikaanse ambassade en het hoofdkwartier van de Amerikaanse mariniers en Franse paratroepers in Beiroet. Mede

gelet op het 'succes' van deze aanslagen – driehonderd doden en terugtrekking van Amerikaanse en Franse troepen uit Libanon – is dit wapen door andere groeperingen overgenomen.

De groepering die zich het meest van zelfmoordaanslagen bediende, waren de *Tamil Tijgers*. In de periode 1987-2004 sloeg deze groepering ongeveer 175 keer toe.<sup>3</sup> Een aantal van deze aanslagen was bijzonder succesvol – waaronder die op de Indiase premier Rajiv Gandhi in 1991 en die op de president van Sri Lanka, twee jaar later. Hiermee vergeleken waren de individuele islamistische groeperingen lange tijd maar kleine jongens in het zelfmoordterrorisme. *Hizbollah* pleegde in de periode 1983-2000 'slechts' dertig van deze aanslagen. Palestijnse groepen, waaronder islamistische groeperingen als *Hamas* en de *Palestijnse Islamitische Jihad*, pleegden ongeveer evenzoveel van dergelijke aanslagen. De afgelopen vijf jaar is dit aantal flink gestegen, tot meer dan 150. *Koerdische* strijders voerden onder de vlag van de PKK/KADEK meer dan twintig zelfmoordaanslagen uit. Tsjetsjeense opstandelingen, waaronder de 'zwarte weduwen', hebben ook c. twintig zelfmoordaanslagen op hun naam staan. Aan *Al-Qaida* kunnen acht dergelijke aanslagen worden toegeschreven, waaronder die op een Amerikaans marineschip in Aden, op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es Salaam en uiteraard de aanslagen van '9/11'.

De aanslagen die thans vrijwel dagelijks in Irak plaatsvinden, worden, al dan niet terecht, veelal ook toegeschreven aan *Al-Qaida*. Het betreft hier in het bijzonder groeperingen rond de terroristenleider *Al-Zarqawi*, die verantwoordelijk zouden zijn voor ten minste enkele tientallen aanslagen in de periode tot medio 2005. Precieze gegevens ontbreken echter voor het geval Irak. In totaal ging het over de hele wereld in de periode tussen 1983 en 2003 (dus vóór de aanval op Irak) om 400 aanslagen waarbij meer dan 4.000 doden vielen.<sup>4</sup> Daarmee zijn zelfmoordaanslagen, qua aantal slachtoffers, relatief zeer 'succesvolle' aanslagen.<sup>5</sup>

## Doelen en motieven

Voor bovengenoemde terroristische organisaties is zelfmoordterrorisme een geaccepteerd dodelijk en effectief wapen. De *doelen* die met zelfmoordaanslagen worden nagestreefd, zijn divers. De belangrijkste zijn verdrijving van buitenlanders of buitenlandse troe-

pen, vergelding, afschrikking, het creëren of bijstellen van een bepaald imago, rekrutering en het verhogen van het moreel binnen de organisatie, alsmede tactische doelen, zoals het frustreren van vredesprocessen of versterking van onderhandelingsposities.

De *motieven* van deze terroristische organisaties lopen eveneens uiteen. Sommige van deze groepen worden gemotiveerd door overwegingen van religieuze, nationalistische of politiek-ideologische aard of een combinatie daarvan. Al-Qaida's politiek-religieuze filosofie is gericht op 'hereniging' van de islamitische wereld en is zowel internationalistisch (grensoverschrijdende strijd) als antinationalistisch (het elimineren van grenzen) te noemen. De Tamil Tijgers en de PKK zijn daarentegen nationalistische groeperingen. De PKK volgt tevens een marxistisch-leninistische ideologie. Ook Hamas, Palestijnse Islamitische Jihad en Hizbollah worden in hun zelfmoordaanslagen primair gedreven door nationalistische motieven, waarbij religie vooral als bijkomende rechtvaardigingsgrond fungeert.

**Zelfmoordterrorisme is geen irrationele handelwijze van religieuze fanaten. Achter iedere dader zit een organisatie, die met koele berekening strategie en doelen kiest**

Terroristische organisaties kennen derhalve zeer uiteenlopende achtergronden en motieven om tot zelfmoordaanslagen over te gaan, waarbij nationalistische motieven de boventoon voeren. Tegen de achtergrond van de zelfmoordaanslagen door Al-Qaida in de Verenigde Staten en gelet op de frequente zelfmoordaanslagen door islamistische organisaties in het Midden-Oosten, is echter een beeld ontstaan dat 'de islam' een monopolie heeft op dergelijke aanslagen. Hoewel onjuist, is dit beeld, gelet op de achtergrond van de meeste recente zelfmoordaanslagen en het feit dat vele gepleegd worden in naam van de islam, bepaald niet ongegrond.

**In naam van de islam?**

Dat moslims terroristische aanslagen plegen, is niet nieuw. Dat zij dat doen *in naam van de islam* wel. Deze wijziging in ideologische rechtvaardiging van

de aanslagen dateert van omstreeks begin jaren '80. Vóór die tijd werd terrorisme in het Midden-Oosten geassocieerd met 'Arabieren' en 'Palestijnen'. Religie was geen ideologische motivatie. Onder de terroristen waren personen met een christelijke en een islamitische achtergrond. De meest notoire terroristische organisatie, het *Popular Front for the Liberation of Palestine* (PFLP), werd geleid door George Habbash, een Palestijnse christen.

Terrorisme werd pas gekoppeld aan islam met toepassing van zelfmoordaanslagen. De eerste aanslagen in deze soort werden in 1983 in Beiroet door Hizbollah uitgevoerd. Het gebruik van de zelfmoordaanslag werd vanaf 1993 door Hamas en de Palestijnse Islamitische Jihad overgenomen. In 1992 had premier Rabin honderden Hamas-leden verbannen naar het zuiden van Libanon, waar zij hun banden met Hizbollah hebben aangehaald, en in deze vorm van verzet werden getraind. In 2000 werd de zelfmoordaanslag geïntroduceerd in de Russische deelrepubliek Tsjetsjenië en de Indiase deelstaten Jammu en Kasjmir.

Het nieuwe wapen werd echter voornamelijk voor 'nationale' doeleinden gebruikt. De organisaties die zich ervan bedienden mochten een religieuze retoriek gebruiken, maar hun doelen waren nationalistisch: Hizbollah wilde de Amerikaanse en Franse (en later ook Israëliëse) militairen uit Libanon verdrijven, Hamas en Islamitische Jihad de Israëliëse bezetter uit Palestijnse gebieden, terwijl de Tsjetsjenen zich verzetten tegen de Russische bezetter en de Kasjmiri tegen de Indiase. Nationalistische motieven speelden echter geen rol bij de aanslagen tegen de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania in november 1998, de aanslagen van '9/11', en die in Marokko en Spanje. De aanslagen stonden niet in dienst van strijd voor de vrijheid, nationaal verzet of anderszins 'concrete' doelen.

**Martelaarschap**

De eerste zelfmoordaanslag in naam van de islam, gepleegd door Hizbollah, juichten velen in het Midden-Oosten toe als heroïsche verzetsdaad, maar hij werd vanuit religieuze hoek streng afgekeurd als strijdig met de islam. Deze verbiedt zelfmoord immers ten strengste. Ook was het gebruik van zelfmoordaanslagen een onbekend fenomeen in de islam. Enige uitzondering is de obscure sekte der Assasijnen, die in de 11de en 12de eeuw gerichte zelfmoordaanslagen pleegde tegen moslimse hoogwaardigheidsbekleders.

Martelaarschap was daarentegen wél een bekend verschijnsel. De gelovige die sterft voor zijn geloof – sterven ‘op de weg van God’ – komt gegarandeerd in het Paradijs. Afgezien van de vroege islam (7de en 8ste eeuw), waarin het martelaarschap een plaats kreeg in de veroveringstochten van de Arabische legers, werd het martelaarschap vooral van belang in verzet tegen buitenlandse aanvallers, zoals de Kruisvaarders (10de-12de eeuw) en de Mongolen (13de eeuw). Onder Palestijnen wordt de term *istishhad* (‘sterven als martelaar’) sedert begin 20ste eeuw gebruikt voor iedereen die sterft door de hand van de bezetter (eerst Brits en joods, later Israëliisch), ongeacht of de gestorvene verzetsstrijder is of onfortuinlijke passant, en ongeacht zijn religieuze of politieke kleur.<sup>6</sup>

Vooraf onder sji’itische moslims leeft het martelaarschap in sterke mate. Een belangrijke factor in deze geloofsbeleving is historisch en emotioneel besef van ‘underdog’-gevoel van de minderheid die opbokst tegen een meerderheid. Het is daarom niet verwonderlijk dat uitgerekend de sji’itische Hizbollah-beweging in Libanon als eerste met deze ultieme verzetsdaad kwam. De sociaal en economisch achtergestelde sji’ieten hadden in de jaren ’70 een paramilitaire organisatie opgezet, net als veel christelijke, druzische en Palestijnse organisaties. In hun verzet tegen de Amerikaanse en Israëliische militaire aanwezigheid in Libanon was het David-tegen-Goliath-gevoel voor de sji’ieten juist extra sterkend. Dat de twee grote militaire machten zich, in 1983 resp. 2001, uit Libanon hebben teruggetrokken, is dan ook vooral de ‘verdienste’ van Hizbollah. Hun zelfmoordaanslagen – die overigens vrijwel uitsluitend op militaire doelen waren gericht – gaven daarin de doorslag.

### **Fatwa-strijd over gebruik zelfmoordaanslagen**

Doordat de zelfmoordaanslagen met zoveel nadruk in naam van de islam worden gepleegd, bestaat er – anders dan bij bijvoorbeeld de Tamils – bij de daders een noodzaak deze ideologische motivatie te verantwoorden. Sinds de jaren ’80 is er dan ook steeds vaker een beroep gedaan op theologen. Omdat er in de islam geen enkelvoudige hoogste autoriteit bestaat die kan beslissen over religieuze aangelegenheden, zijn het vooral de moslimgeleerden van aanzien wier mening (de zogenaamde *fatwa*) wordt gevraagd.

Deze islamitische autoriteiten waren in eerste instantie zeer terughoudend met sanctiëring van

zelfmoordacties in naam van de islam; daar is inmiddels een kentering in gekomen. Sinds ‘9/11’ wordt er een ware *fatwa*-strijd gevoerd over het gebruik van zelfmoordaanslagen. Het *dilemma* waar moslimgeleerden voor staan, is dat de islam zelfmoord categorisch afwijst, maar strijd tegen onderdrukking goedkeurt als een religieuze plicht. Het probleem is dus de combinatie van die twee.

De eerste die zich nadrukkelijk uitsprak tegen zelfmoordaanslagen, was de hoogste religieuze autoriteit van Saudi-Arabië, Shaykh Abd al-Aziz bin Abdallah al-Shaykh. April 2001 stelde hij dat zelfmoordacties verboden waren door de islam.<sup>7</sup> Hij kreeg een storm van kritiek over zich heen van al diegenen die de Palestijnse strijd steunden en wezen op het verschil tussen zelfmoord als nationale verzetsdaad en zelfmoord als handeling van iemand die het leven moe is.<sup>8</sup>

De Palestina-factor bleek doorslaggevend in de opvattingen van de moderne moslimtheologen. De mening die thans nagenoeg unaniem wordt gedeeld in de moslimwereld, is die van de hoogste religieuze autoriteit in Egypte, Muhammad Tantawi, hoofd van het islamitische Azhar-instituut in Kairo. December 2001 verklaarde hij in zijn *fatwa* dat verzet in bezet Palestina een plicht is voor iedere moslim, en dat zelfmoordacties daarbij zijn toegestaan als een vorm van zelfverdediging. Wél oordeelde Tantawi dat deze aanslagen *alleen tegen militairen* gepleegd mogen worden, en niet tegen burgers.<sup>9</sup>

Aanslagen tegen burgers – of zij nu zelfmoordaanslagen zijn of niet – worden in deze opvatting dus veroordeeld.<sup>10</sup> Voor Israël maken enkele moslimgeleerden echter een uitzondering, zoals de invloedrijke Egyptenaar Yusuf al-Qaradawi, die woonachtig is in Qatar en een vast tv-programma heeft op de zender *Al-Jazeera*. Volgens hem zijn ‘martelaars’-aanslagen gerechtvaardigd tegen iedere Israëliër, burger zowel als militair, aangezien de gehele Israëliische maatschappij is gemilitariseerd, zowel in de wijze waarop zij de Palestijnen onderdrukt als door de algemene dienstplicht.<sup>11</sup>

### **Legitimiteit**

De Palestijnse strijd in Israël, hoe exemplarisch ook voor veel moslims, is vanuit islamitische optiek echter een uitzondering. Alle religieuze moslimautoriteiten zijn het erover eens dat zelfmoordaanslagen een uitzonderlijk strijdmiddel zijn, dat niet tegen burgers gebruikt mag worden. Zo zijn de aanslagen op de Amerikaanse ambassades van Kenia en

Tanzania (november 1998), later die van 9/11 en de daaropvolgende in Casablanca, Madrid en Istanboel door vooraanstaande religieuze moslimautoriteiten veroordeeld. In het geval Irak wordt het plegen van 'martelaars-aanslagen' op 'binnenvallende troepen' goedgekeurd,<sup>12</sup> maar de zelfmoordaanslagen tegen burgers vrijwel niet, zeker niet als het moslims zijn.<sup>13</sup>

Op grond van het voorgaande kunnen we de door de islam gesanctioneerde zelfmoordaanslag definiëren als de aanslag die 1 een handeling van verzet is; met 2 een duidelijk nationaal en territoriaal doel; en 3 gericht tegen militaire doelwitten (met Israël als enige uitzondering). De aanslagen die werkelijk, dan wel in naam van Al-Qaida zijn gepleegd, voldoen niet aan die definitie en ontberen derhalve legitimiteit in de islam.

Voor zover men islamitische zelfmoordaanslagen wenst te categoriseren als vorm van terrorisme, is het dus nuttig onderscheid te maken tussen nationalistisch en internationalistisch of antinationalistisch terrorisme. Niet alleen verschillen zij in hun doelstellingen en motivatie, maar ook vanuit de optiek van de islam. Nog belangrijker onderscheid is dat met islamitisch-nationalistische terroristen tot op zekere hoogte 'te praten valt', omdat hun doelen concreet zijn.

### Islam als rechtvaardiging

De islam is niet zelf de *oorzaak* van zelfmoordaanslagen. Deze handeling is in de veertien eeuwen oude geschiedenis van de islam immers pas sedert de jaren '80 op de schaal die we nu zien in zwang geraakt. Ook zijn zelfmoordaanslagen geen exclusief domein voor gelovige moslims. In Libanon en Palestina zijn zelfmoordaanslagen gepleegd door seculiere en christelijke organisaties. In januari 2003 heeft de woordvoerder van de Orthodoxe kerk in Jeruzalem deze vorm van verzet geprezen en alle 'Palestijnse christenen en Arabieren' opgeroepen zich 'met alle middelen' te verzetten tegen de Israëlische bezetting.<sup>14</sup> Wél blijkt de islam een extra *rechtvaardiging* te vormen.

Zelfmoordterrorisme is geen irrationele handwijze van religieuze fanaten bij wie een steekje loszit. Dit zou misschien kunnen gelden voor de individuele aanslagpleger (hoewel dat vaak ook niet het geval blijkt te zijn). Achter individuele daders zit echter altijd een organisatie die met koele berekening haar strategie en doelen kiest. Deze strategie, zo blijkt, wordt vaak aangepast aan de omstandigheden en is in een aantal gevallen bijzonder succesvol geweest. Het succes van de eerste zelfmoordaanslagen door

Hizbollah (terugtrekking Amerikaanse en Franse troepen) heeft voor navolging gezorgd. Ook de zelfmoordaanslagen in Irak zullen in sommige kringen als succesvol wapen worden gezien. Tegen deze achtergrond valt het zeer te betwijfelen of het gebrek aan steun van gerenommeerde moslimleiders voor de aanslagen die onder de vlag van Al-Qaida zijn uitgevoerd, terroristische organisaties zal beletten van gebruik van dit succesvolle wapen af te zien. Niet alleen smaakt het succes van genoemde aanslagen waarschijnlijk naar meer, de daders ervan behoren tevens tot de stroming die zich niets gelegen laat liggen aan het theologisch *establishment* en die haar eigen interpretatie van de islam volgt. En ook al zullen veel moslims de religieuze rechtvaardiging van Al-Qaida afkeuren, haar politieke motivatie zullen zij tot op zekere hoogte onderschrijven. De aanwezigheid van Amerikaanse troepen in het Midden-Oosten en de westerse inmenging in deze regio zijn velen immers een doorn in het oog.

### Noten

- 1 UN 1267 Committee, 'List of individuals and entities belonging to or associated with the Taliban and Al-Qaaida organization committee'.
- 2 European Council, Council Common Position 2004/500/CFSP of 17 May 2004, updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2004/309/CFSP.
- 3 Data 1983-2000: bron: Yoram Schweitzer, 'Suicide Terrorism: Development & Characteristics', lecture presented in the International Conference on Countering Suicide Terrorism at ICT, Herzeliya, Israel on 21st February, 2000. Data 2000-2004: bron: Rand-Mipt Terrorism Incident Data Base, <http://db.mipt.org>
- 4 Robert Pape, 'The strategic logic of suicide terrorism', in: *American Political Science Review*, vol. 97, no 3, augustus 2003, blz. 343-361, in het bijzonder blz. 357-360.
- 5 De letaliteit is tien keer groter dan het gemiddelde; ongeveer één dode per incident. Zie *Terrorist Incident Reports*, [www.tkb.org](http://www.tkb.org)
- 6 Sabine Damir-Geilsdorf, 'Martyrdom and Resistance in the Middle East', in: *ISIM Newsletter* 14, juni 2004.
- 7 Interview met *Ash-Sharq Al-Awsat*, 21 april 2001. Zie ook: Reuven Paz, 'The Saudi fatwah against suicide terrorism', in: *Peacewatch*, No 323, 2 mei 2001.
- 8 Zie voor een overzicht van reacties: 'Debating the Religious, Political and Moral Legitimacy of Suicide Bombings. Part 1: The Debate over Religious Legitimacy', in: *MEMRI Inquiry and Analysis Series*, no 53, 2 mei 2001.

- 9 Onder meer gepubliceerd in het Arabische dagblad *al-Hayat* van 27 april 2001 in reactie op de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania. Met betrekking tot zelfmoordaanslagen in Israël, zie *Al-Akbar* van 16 december 2001. Zie ook: Haim Malka, 'Must Innocents Die? The Islamic Debate over Suicide Attacks', in: *Middle East Quarterly* (voorjaar 2003); en Nadia Abou el-Magd, 'The politics of *fatwā*', in: *Al-Abram Weekly*, 3-9 mei 2001.
- 10 Zie bijv. de *fatwa* van 26 juni 2004 van de Fatwabank van de bekende website IslamOnline (<http://www.islamonline.net/fatwa/english/FatwaDisplay.asp?hFatwaID=80090>)
- 11 Al-Qaradawi heeft hier herhaaldelijk over gesproken. Zie o.a. interviews van hem in *Al-Abram Al-Arabi* (Egypte) van 3 februari 2001; *Al-Raya* (Qatar) van 25 april 2001; AFP op 4 december 2001; *Al-Musawwar* (Egypte) van 7 december 2001; Al-Jazeera televisie op 9 december 2001; en *Ash-Sharq Al-Awsat* (Saudi-Arabië) van 12 december 2001.

- 12 Shaykh Tantawi, 6 april 2003 ('Sheikh Tantawi's Positions on Jihad Against Coalition Forces, Saddam's Resignation, and The War in Iraq', in: *MEMRI Inquiry and Analysis Series*, No. 130, 8 april 2003).
- 13 Zie 'Saudi Sheikh Abdallah Al-Muslih on Suicide Bombings', in: *MEMRI TV Monitor Project*, Clip no. 93, 20 mei 2004.
- 14 *Al Quds News Agency*, 11 januari 2003.

Edwin Bakker en Maurits Berger zijn verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).

## Clingendael Essay

### Saoedi-Arabië, machtig in onmacht: Op weg naar hervorming of naar revolutie?

door **Leen Boer**, 49 p. Prijs: € 7,50

Onbelemmerde aanvoer van olie uit Saoedi-Arabië is van groot economisch en strategisch belang voor het Westen. Over de stabiliteit van dit land wordt de laatste jaren veel gespeculeerd. In dit nieuwe Clingendael Essay worden de factoren geanalyseerd die de stabiliteit van Saoedi-Arabië kunnen bedreigen. Aan de orde komen onder meer de interne politieke en sociaal-economische verhoudingen, gastarbeid, terrorisme, de bevolkingsgroei, de islam en het buitenlands beleid van Saoedi-Arabië. Te verwachten ontwikkelingen op korte en middellange termijn komen uiteraard eveneens aan bod, alsook beleidsalternatieven voor Nederland en Europa. Zal Saoedi-Arabië erin slagen

tijdig hervormingen door te voeren? Of is een islamitische revolutie onafwendbaar?

Dit Essay is geschreven in het kader van de samenwerking tussen het Instituut Clingendael en de Eenheid Strategische Beleidsplanning van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De auteur, Leen Boer, is werkzaam bij deze Eenheid. Het Essay verwoordt op geen enkele wijze standpunten of beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Informatie is beschikbaar via het secretariaat CESP (Clingendael European Studies Programme):  
070 – 3746622/636. E-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

# Schurkenstaat Iran: een 'self fulfilling prophecy'?

'Iran remains the world's primary state sponsor of terror – pursuing nuclear weapons while depriving its people of the freedom they seek and deserve.'<sup>1</sup> Ook anno 2005 windt de regering van president George W. Bush er geen doekjes om: Iran is een schurkenstaat ('rogue state') – een kwaad regime dat aangepakt moet worden. Welke vorm deze aanpak volgens de neoconservatieve leerboeken kan krijgen, heeft de interventie in Irak in 2003 getoond.

Wat betreft Iran ligt de militaire optie nog niet op tafel. Het Amerikaanse leger heeft zijn handen vol aan Irak.<sup>2</sup> Thans steunt Washington de Europese strategie om via onderhandelingen en economische concessies een eind te maken aan het kernwapenprogramma van Teheran. 'Regime change' is echter ook in Iran het uiteindelijke doel van de Amerikanen, ook al weet president Bush het mooi te verwoorden: 'And to the Iranian people, I say tonight: As you stand for your own liberty, America stands with you.'<sup>3</sup>

Het is echter juist de Amerikaanse retoriek van 'de as van het kwaad', 'regime change' en preventieve aanvallen die de dreigingsanalyse van een land als Iran beïnvloedt en het doet concluderen dat alleen de sterkste afschrikking in de vorm van een kernwapen het einde van het regime kan voorkómen. Betekent dit dat Washington het gevaar van een nucleair Iran aan zichzelf te danken heeft?

## Amerika en 'rogue states'

Het geloof in de noodzaak van interventie ten behoeve van de Amerikaanse waarden heeft zijn wortels in het wereldbeeld van de regering-Bush. Het denken in termen van 'goed' en 'kwaad' is diep verankerd in het messianisme van de neoconservatieven. Als alle staten waren als de Verenigde Staten, vrij, democratisch en economisch geïntegreerd, dan zouden alle problemen uit de wereld zijn, zo is hun overtuiging. Het idee 'wat goed is voor Amerika, is ook goed voor de rest van de wereld' is al decennia *Leitmotiv* van Amerikaanse politici van zowel Republikeinse als Democratische snit – waarbij de nadruk op de zendingrol en de te hanteren methoden verschilden.

Ook het categoriseren van landen langs de lat van goed en kwaad (of falend) is geen uitvinding van president Bush jr. Zo staat Ronald Reagan bekend

om zijn kwalificatie van de Sovjetunie als 'evil empire'. Sinds eind jaren '70 wordt het begrip 'rogue state' of 'paria' met regelmaat gebruikt. Oorspronkelijk kwalificeerden zich voor de 'paria'-status vooral dié regimes die hun eigen bevolking op brute wijze onderdrukten, zoals het Cambodja van Pol Pot en het Oeganda onder Idi Amin. In de jaren '80 werd steun aan terroristische organisaties het belangrijke ijkpunt. Met het einde van de Koude Oorlog richtten beleidsmakers van het Pentagon hun aandacht op mogelijk opkomende regionale bedreigingen, waarbij bezit of ontwikkeling van massavernietigingswapens een belangrijke rol speelt. Deze analyse mondt uit in een imposante lijst van potentiële probleemlanden, waaronder Argentinië, Brazilië, Egypte, India, Irak, Iran, Israël, Libië, Noord- en Zuid-Korea, Pakistan, Syrië en Taiwan.<sup>4</sup> Deze consequente benadering van de Pentagon-planners heeft de toets van de politieke realiteit niet kunnen doorstaan. 'Rogue'-gedrag bij belangrijke bondgenoten (bijvoorbeeld Israël, Egypte of Pakistan) wordt niet in gelijke mate als probleem gezien. Na 11 september 2001 wordt de retoriek krachtiger en lanceert Bush de 'as van het kwaad' – bestaande uit Irak, Iran en Noord-Korea. Anno 2005 is het nieuwe Irak gerehabiliteerd en vormen Iran en Noord-Korea samen met vijf andere landen de 'voorposten van tirannie'.

Gezamenlijke etiketten hebben nooit betekend dat Washington jegens deze landen een identiek 'rogue'-beleid hanteert. Onderdelen van een vergelijkbare aanpak zijn echter wel te identificeren. De Verenigde Staten hebben geen diplomatieke betrekkingen met Iran en Noord-Korea;<sup>5</sup> tegen beide landen geldt een sanctieregime; onderhandelingen worden niet – of schoorvoetend – gevoerd; en militair geweld wordt niet uitgesloten. Het agressieve taalgebruik bepaalt de sfeer in de wederzijdse verhoudingen: vijandigheid.

## Het voorbeeld Iran

Iran, met het beeld van de ayatollahs die de dood aan de grote satan (de Verenigde Staten) en de kleine satan (Israël) verkondigen, is voor velen de 'rogue state par excellence'. De eerste en enig overgebleven Islamitische Republiek voert een openlijk anti-Ame-

rikaans beleid, is oprichter en steunpilaar van de terroristische organisatie Hezbollah, is onderwerp van kritiek in mensenrechtenrapportages en wordt verondersteld massavernietigingswapens te bezitten of minimaal na te streven. Tegelijkertijd heeft Iran wel degelijk kenmerken van een democratie: regelmatige parlements- en presidentsverkiezingen met universeel actief kiesrecht voor mannen en vrouwen, een levendig intern politiek debat en relatief vrije media.

De verdenkingen dat Iran in het geheim een kernwapen ontwikkelt, zijn al meer dan twintig jaar oud. Zij bestonden zelfs vóór de Islamitische Revolutie, al was de Sjah één van de eersten om het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) te ondertekenen.<sup>6</sup> In 1992 schatte de CIA dat Iran tegen het jaar 2000 over een kernbom zou beschikken; een voorspelling die herhaaldelijk werd bijgesteld. In augustus 2002 ont-hulde een onbekende verzetsorganisatie het bestaan van verscheidene geheime nucleaire faciliteiten.<sup>7</sup> Iran bleek de stappen van de volledige kerncyclus al nagenoeg te beheersen. Een voltooide kerncyclus kan, naast civiele toepassingen, ook worden benut voor fabricage van een omvangrijk kernwapenarsenaal. Dit lijkt het doel van het programma te zijn, ook al houdt de Iraanse regering vol geen kernwapens na te streven. Teheran heeft de afgelopen 18 jaar het nucleaire programma geheim gehouden ondanks de internationale verplichting alle relevante activiteiten aan het internationale atoomagentschap IAEA te rapporteren. Daarnaast heeft het land maar één energie-opwekkende kerncentrale in aanbouw, bij Bushehr, waarvoor Rusland de brandstof zal leveren en terugnemen na gebruik. Een complete kerncyclus voor het voorzien van brandstof (het mijnen en verrijken van uranium) en het verwerken van de afval (en het scheiden van plutonium) is niet alleen onnodig maar 'economisch ruïneus' als het gaat om minder dan 8 tot 10 kerncentrales.<sup>8</sup>

**Waarom wil Iran een kernwapen?** Iran heeft ge-gronde motieven om kernwapens te ontwikkelen. De verwoestende, acht jaar durende oorlog tegen Irak heeft diepe littekens achtergelaten. Geïsoleerd (met als enige bondgenoot Syrië) streed het regime tegen Saddam Hoessein, die miljarden dollars kreeg van de Golfstaten, wapens van China, Rusland en Frankrijk, en militaire inlichtingen van de Verenigde Staten. Maar vooral het grootschalig en structureel gebruik van chemische wapens door Irak is bijge-bleven. Het korte protest van de VN en de Westerse landen bleef symbolisch.<sup>9</sup> Deze bittere ervaring met

de relativiteit van het internationaal recht lijkt Iran te hebben overtuigd van de noodzaak van een onafhankelijk veiligheidsbeleid, met als kern de afschrikking van de grootste regionale vijand Irak. Hashemi Rafsanjani, destijds parlementsvoorzitter en later presi-dent, bracht deze conclusie als volgt onder woorden: 'Chemical bombs and biological weapons are poor man's atomic bombs and can easily be produced. We should at least consider them for our defence. [...] Although the use of such weapons is inhuman, the war taught us that international laws are only drops of ink on paper.'<sup>10</sup> In 2001 en 2003 werden de vijan-dige regimes ten oosten (de soennitische Taliban in Afghanistan) en westen (Saddam Hoessein) welis-waar vernietigd, maar vervangen door een Ameri-kaanse militaire omsingeling.

**Kernmacht omwille van Amerika?** Het besluit kernwapens aan te schaffen is een politiek, geen militair, besluit. Naast de veiligheidsperceptie en de noodzaak tot afschrikking spelen ook andere fac-toren steeds een rol: de (vermeende) status van een kernmogendheid, de notie van onafhankelijkheid en ideologische (de 'sji-itische bom') of technologische trots. Welke rol speelt de vijandige relatie met de Verenigde Staten in de ontwikkeling van het kern-wapenprogramma van Iran?

In de jaren '50 was Iran nog Amerika's grootste bondgenoot in het Midden-Oosten. Door de stra-tegische ligging en de grote olie- en gasvoorraden was Iran van groot belang voor de Verenigde Staten. Teneinde de sovjetexpansie aan de noordgrens van Iran het hoofd te bieden, steunde president Eisenho-wer in 1953 een coup om de bevriende Sjah terug aan de macht te brengen, die vervolgens 26 jaar met ijzeren hand regeerde. In november 1979 ontketende studentenprotest de revolutie en werd een radicale en felle anti-Amerikaanse theocratie onder *ayatol-lah* Khomeini ingesteld. Toen president Carter de afgezette Sjah voor medische behandeling in de Verenigde Staten toeliet, werden 52 Amerikanen van de ambassade in Teheran gegijzeld. De diplomatieke betrekkingen werden verbroken en de Amerikanen kondigden unilaterale sancties tegen Iran af.

De vijandigheid was wederzijds en in die tijd niet beperkt tot Amerika. Teheran richtte zich eveneens tegen Israël en de Sovjetunie, en dreigde de revolu-tie naar de soennitische buurlanden te exporteren. Tijdens het presidentschap van Rafsanjani, direct na afloop van de oorlog met Irak in 1988, werd het regi-me van zijn scherpe kantjes ontdaan en begonnen de

verhoudingen met andere staten te ontgooien. Iran zocht na jaren van isolement de dialoog, vooral met de Sovjetunie en West-Europese landen, maar later ook met de Verenigde Staten. Ondanks bemoedigende gebeurtenissen tijdens Rafsanjani's presidentschap – zoals vrijgave van bevroren tegoeden door de Verenigde Staten en toelating van de VN-rapporteur voor mensenrechten door Iran – bleef de relatie tussen beide landen afstandelijk en vaak zelfs vijandig. Welke van de twee partijen hiervoor verantwoordelijk is, zou alleen een grondige analyse van de wederzijdse acties en reacties aan het licht kunnen brengen. Gezien de geheimhouding van het kernprogramma is het eveneens onduidelijk in hoeverre een verscherpte Amerikaanse retoriek intensivering van de Iraanse nucleaire activiteiten tot gevolg heeft gehad. Feit is dat zowel de diplomatieke als economische betrekkingen met onder meer Europa – dat Teheran weliswaar kritisch, maar niet bedreigend bejegent – de afgelopen tien jaar wél verbeterd zijn. China, Japan en Rusland hebben uitvoerige economische contacten met Iran.

### **Het 'rogue states'-beleid heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van Iran tot (bijna) kernmogendheid**

#### **'Rogue states'-beleid contraproductief**

De Amerikaanse interventie in Irak en de nadruk van de regering-Bush op dwangmaatregelen en militaire middelen hebben in Iran niet het gewenste effect gehad. Terwijl de Amerikanen hoopten dat de oorlog andere 'rogues' ervan zou overtuigen dat het bezit van massavernietigingswapens zou leiden tot vernietiging door de Verenigde Staten, concludeerde het regime in Iran (en dat in Noord-Korea) kennelijk dat alleen een kernwapen genoeg afschrikwekkend effect zou hebben. Berichten in de *Financial Times* suggereren dat Iran het opgeven van zijn nucleaire programma wel heeft overwogen.<sup>11</sup> Direct na het einde van de oorlog met Irak zou het regime hebben geprobeerd via de Zwitserse ambassadeur in Teheran, die de Amerikaanse belangen in Iran vertegenwoordigt, diplomatieke contacten op te bouwen om de Amerikaanse eisen te bespreken. Het *State Department* zou deze toenaderingspoging hebben afgewe-

zen. Indien deze veronderstellingen en suggesties kloppen, heeft het 'rogue states'-beleid een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van Iran tot (bijna) kernmogendheid.

Het beleid van Bush is daarnaast een handreiking aan de conservatieven in de interne machtsstrijd in Iran. Niet iedereen in Iran is vóór de bom. Conservatieven achten economie en normale diplomatieke betrekkingen ondergeschikt aan de ideologie van de revolutie en een sterke nationale veiligheid. Hervormers daarentegen zouden bij een gedwongen keuze tussen 'de bom' of boter wellicht opteren voor het laatste, ervan uitgaande dat de meerderheid van de bevolking – jong, a-politiek en op zoek naar een beter leven – deze keuze zou steunen.<sup>12</sup> Deze inschatting is echter allesbehalve zeker. Grote delen van de bevolking van 69 miljoen zijn pro-Amerikaans en Westers ingesteld,<sup>13</sup> maar nationalisme mag niet over het hoofd worden gezien als potentiële factor in de binnenlandse politiek. Dat studenten de afgelopen jaren herhaaldelijk tegen het regime hebben geprotesteerd, is bekend. Er zijn echter ook demonstraties gehouden tegen het tekenen van het additionele protocol van het Non-Proliferatie Verdrag, waarbij nationale trots en zelfstandigheid een prominente rol speelden.<sup>14</sup> Als Pakistan (in Iran gezien als 'the poor stepchild') en aartsvijand Israël de kernbom mogen bezitten, waarom Iran dan niet? Er bestaat een reële kans dat bij excessieve buitenlandse druk de *hardliners* het debat verder kunnen 'framen' in een context van 'meten met twee maten' en nationale soevereiniteit.

President Bush lijkt nu te beseffen dat een louter negatieve benadering van een land dat massavernietigingswapens uit vrije wil moet opgeven, niet veel effect sorteert. Over zijn steun voor de Europese onderhandlungsstrategie zou hij hebben gezegd: 'We are relying upon others because we've sanctioned ourselves out of influence with Iran.'<sup>15</sup> Positieve prikkels op het gebied van veiligheid en economie zijn voor een land van doorslaggevend belang om kernwapens af te staan of af te zweren, zoals succesverhalen van non-proliferatie in Oekraïne, Kazachstan, Zuid-Afrika en Libië hebben aangetoond.

De Europese Unie wil deze aanpak ook bij Iran beproeven. Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk onderhandelen namens de EU om vrijwillige opschorting van uraniumverrijking om te zetten in permanente stopzetting, in ruil voor onder meer WTO-lidmaatschap en Airbusonderdelen. Deze economische concessies zijn echter ontoereikend – in

mei 2005 zaten de onderhandelingen nog muurvast. Iran lijkt het Europese aanbod weinig waard te vinden zolang het niet ook op veiligheidsgebied verbeteringen ziet. De Amerikaanse dreiging met unilateraal gebruik van geweld is één aspect, het omgaan met internationale non-proliferatie-afspraken door Washington een tweede. Als de Verenigde Staten zelf zich zouden houden aan de afgesproken stappen tot vermindering van hun eigen nucleaire arsenaal, zou dit de meest positieve 'incentive' zijn voor andere landen van kernwapens af te zien.<sup>16</sup> Mocht een belovende aanpak geen resultaat opleveren, dan kunnen sancties wel effect hebben, mits zij multilateraal worden toegepast. Irak anno 2003 heeft dit bewezen: het programma voor massavernietigingswapens van Saddam stierf in de jaren '90 een stille dood door gebrek aan geld en technologie.

Ook los van het geval Iran kan het Amerikaanse 'rogue states'-beleid op weinig steun rekenen binnen de internationale gemeenschap. Vooral Europa acht de bewering van Bush met de aanpak van 'rogue states' de wereld vrijer, veiliger en rechtvaardiger te willen maken, ongeloofwaardig. De Verenigde Staten passen de waarden waarop zij hun beleid zeggen te baseren, selectief toe. Washington houdt zich vaak zelf niet aan de regels die het voor anderen heeft opgesteld. Daarnaast worden niet alle landen met 'rogue'-gedrag daar ook voor bestraft. Een regime dat eenmaal als 'rogue state' is bestempeld, hoeft daarentegen niet noodzakelijkerwijs 'rogue'-gedrag te vertonen.

In haar memoires vergelijkt voormalig minister van buitenlandse zaken Madeleine Albright de herhaalde waarschuwingen van de Israëliëse en Amerikaanse inlichtingendiensten over het kernprogramma van Iran met de fabel van 'de jongen die wolf riep' van Aesopus.<sup>17</sup> Ook in Iran bestaat het risico dat na herhaaldelijk gegeven 'valse alarm' de wolf toch verschijnt. Albrights illustratie raakt de kern van het probleem. Er is een groot gebrek aan geloofwaardigheid na de massavernietigingswapens van Saddam die er niet bleken te zijn, maar het beleid dat een nucleair Iran moest verhinderen, heeft die kernwapenstatus juist dichterbij gebracht.

## Noten

1 Zie 'State of the Union 2005', de jaarlijkse toespraak van de Amerikaanse president, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>

- 2 Daarnaast spelen tal van andere factoren die de haalbaarheid van de militaire optie bemoeilijken.
- 3 Zie noot 1.
- 4 Michael Klaere, *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New Foreign Policy*, New York: Hill & Wang, 1995.
- 5 Evenmin met het Irak van Saddam Hoessein.
- 6 Het NPV legt vast dat landen die partij zijn bij dit verdrag, met uitzondering van de vijf permanente Veiligheidsraadleden, kernwapens afzweren in ruil voor het recht op vreedzame kern-energie. Voor een volledig verslag van de feitelijke constatering van het IAEA, zie het rapport GOV/2004/83 op [www.iaea.org](http://www.iaea.org)
- 7 Voor de verklaring van de National Council of Resistance of Iran (NCRI), zie [www.iranwatch.org/privateviews/#NCRI](http://www.iranwatch.org/privateviews/#NCRI)
- 8 Het hoofd van de Russische organisatie voor kernenergie, Rumyantsev, heeft dit meermaals aan Iran kenbaar gemaakt. Zie: 'Russian Nuclear Energy Chief Defends Iran Deal', in: *The New York Times*, 28 februari 2005.
- 9 Joost R. Hilterman, 'Iran's Nuclear Posture and the scars of war', *Middle East Online Report*, [www.middleeastwindow.com](http://www.middleeastwindow.com)
- 10 *Islamic Republic News Agency*, 9 oktober 1988.
- 11 Zie bijv. Guy Dinmore, 'US rebuffs Iranian call for crisis talks', in: *Financial Times*, 15 juli 2003.
- 12 Kenneth Pollack & Ray Takeyh, 'Taking on Tehran', in: *Foreign Affairs*, maart/april 2005.
- 13 In een peiling van september 2002, uitgevoerd door het Nationale Veiligheidscomité van het Iraanse parlement, de *Majlis*, vond 74% van de ondervraagden dat de betrekkingen met de Verenigde Staten verbeterd moesten worden. Zie [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3613/is\\_200411/ai\\_n9460968/pg\\_4](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3613/is_200411/ai_n9460968/pg_4)
- 14 Ray Takeyh, 'Iran builds the Bomb', in: *Survival*, winter 2004.
- 15 Stanley A. Weiss, 'Nuclear Iran I: The principle is set, now what's the price', in: *International Herald Tribune*, 6 april 2005.
- 16 David Cortright & George A. Lopez, 'Bombs, Carrots and Sticks: The use of incentives and sanctions', in: *Arms Control Today*, maart 2005, blz. 19.
- 17 Madeleine Albright, *Mevrouw de Minister*, Anthos, 2003, blz. 552.

Ute Seela is verbonden aan het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDS); Sergei Boeke aan het Clingendael Centrum voor Strategische Studies (CCSS).

# De illusie van een integrale veiligheidsdoctrine *Het voorbeeld van Sri Lanka*

De wereld staat bloot aan een scala van samenhangende dreigingen, reikend van armoede en ziekte tot oorlog en terrorisme. Deze dreigingen treffen eenieder; geen ervan kan geïsoleerd worden aangepakt, en geen land of organisatie kan ze zelfstandig de baas. Dat zijn de conclusies van het rapport *A More Secure World: Our Shared Responsibility* van het High Level Panel (HLP) van de Verenigde Naties.<sup>1</sup> Hoewel de nadruk op 'nieuwe dreigingen' en de getoonde daadkracht relatief nieuw zijn, onderschrijft het HLP-rapport in grote lijnen het bestaand pleidooi voor een geïntegreerde benadering van ontwikkeling, conflict en veiligheid door een brede coalitie van actoren. De lopende discussie over 'nieuwe' dreigingen noodzaakt tot een 'integrale respons' op basis van een nieuwe 'veiligheidsconsensus'. Het rapport van het Worldwatch Institute<sup>2</sup> en het rapport-Sachs over de Millennium-doelen<sup>3</sup> propageren een vergelijkbare blik op de wereld. Met deze en andere rapporten lijkt de 'integrale veiligheidsdoctrine' alom te zijn omarmd.

Het HLP-rapport was amper van de pers gerold, toen de tsunami van 26 december 2004 onder meer Sri Lanka trof, waar al andere dreigingen heersten, zoals oorlog, armoede en corruptie. De knoop van samenhangende dreigingen die de tsunami-ramp creëerde, was dus eigenlijk een lakmoesproef voor zowel de analyse van het HLP als de internationale respons die de tsunami in Sri Lanka heeft gewekt.

Na een bespreking van de integrale veiligheidsdoctrine, zullen wij de tsunami-respons in Sri Lanka tegen het licht houden. In onze afsluitende beschouwing zullen we de doctrine en de daaraan gekoppelde roep om meer coördinatie failliet verklaren. Wij zullen tot slot proberen een voorzet te geven voor een alternatieve benadering van de politiek-humanitaire anarchie, die het samenspel van hedendaagse dreigingen in Sri Lanka teweegbracht.

## Opvattingen over rampen en conflicten

De integrale veiligheidsdoctrine, die in veel internationale fora heeft postgevat, bestaat uit twee componenten: een beschouwing van de werkelijkheid en een normatief kader wat betreft de respons. Over de eerste component stelt de doctrine dat de vele dreigingen en oorzaken van menselijk leed die deze

wereld rijk is, nauw met elkaar samenhangen. Zo onderscheidt het HLP zes onderling verweven dreigingsclusters: 1 armoede, ziekte en milieudegradatie; 2 conflicten tussen staten; 3 interne conflicten en genocide; 4 nucleaire, chemische en biologische wapens; 5 terrorisme; en 6 transnationale criminaliteit. Zo komen 'zachte' veiligheid (Millenniumdoelen, natuurrampen en politieke spanningen) en 'harde' veiligheid (terrorisme, oorlog en wapensmokkel) in één grote malle molen terecht. Al deze problemen hangen met elkaar samen.

Zelfs bij ogenschijnlijk geïsoleerde dreigingen, zoals natuurrampen, spelen allerlei menselijke factoren een rol, bijvoorbeeld wanbeheer van natuurlijke hulpbronnen, het negeren van allerlei voorschriften, een gebrek aan *early warning*-systemen en 'slecht' bestuur. Veel bevolkingsgroepen zijn bovendien kwetsbaarder geworden door uitsluiting en onderontwikkeling, ontheemding, oorlog en falende staten.

Bij conflictanalyse heeft een strategisch-militaire visie plaatsgemaakt voor een bredere blik op basis van 'collectieve' of 'menselijke veiligheid'. Daarbij boeten militaire dreigingen met een concreet vijandsbeeld aan belang in en verschuift de nadruk naar minder voorspelbare, diffusere dreigingen, die meer dimensies bestrijken. De politieke, sociale, culturele, economische en milieuaspecten van veiligheid nemen in deze analyses een belangrijke plaats in. Het gaat hier volgens het Worldwatch Institute om 'problemen zonder paspoort': armoede, ongelijkheid, werkloosheid, criminaliteit, demografische bewegingen, natuurrampen en de teloorgang van ecosystemen.

De verwevenheid van dreigingen heeft grote consequenties voor de tweede component van de doctrine: de *respons*. Drie credo's voeren daarbij de boventoon. Ten *eerste*, omdat geen van de problemen op zich zelf staat, moeten zij in *samenhang* worden aangepakt. Zo heeft werken aan armoede weinig zin als oorlogen niet worden voorkómen, terwijl tegengaan van milieudegradatie niet goed zal lukken als het bestuur in een land niet functioneert. Ten *tweede*, omdat geen enkele actor de factoren die hem bedreigen alleen aankan, moet er worden samengewerkt. Het pleidooi voor *multilateralisme* voert de boventoon (zo spreekt het HLP van een 'gelooftwaardig

collectief veiligheidssysteem') en omdat staten niet langer almachtig zijn, wordt ook de samenwerking met NGO's, VN-instanties, ontwikkelingsbanken of de particuliere sector gepropageerd. Daarbij wordt aangenomen dat de diverse organisaties en staten een aantal gemeenschappelijke belangen en doelen hebben en dat zij die doelen beter zullen bereiken als ze hun activiteiten coördineren. Het *derde credo* luidt dat *preventie en transformatie* het uitgangspunt moeten zijn. Om te voorkomen dat een louter repressieve of re-actieve benadering de boventoon voert, moeten de structurele factoren die aan de dreigingen ten grondslag liggen (zoals armoede, kwetsbaarheid, ongelijkheid, slecht bestuur), aangepakt worden.

### Het geval Sri Lanka

Sinds 1983 vechten de *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) tegen de Srilankaanse overheid in een poging een onafhankelijke staat te vestigen in het noordoostelijk deel van het eiland. De etnische, politieke en sociaal-economische oorzaken van het conflict wortelen echter in de koloniale en post-koloniale geschiedenis van het land en hebben te maken met de marginalisatie en uitsluiting van de Tamil-minderheid door de overheid, die sinds de onafhankelijkheid door de Sinhalese meerderheid wordt gedomineerd. In 2002 tekenden de LTTE en de regering een staakt-het-vuren en begonnen ze, geholpen door Noorwegen, aan vredesbesprekingen, die al spoedig vastliepen. Behalve door inhoudelijke geschilpunten en een gebrek aan buigzaamheid werd een compromis bemoeilijkt door verdeeldheid binnen de Srilankaanse regering, een gelegenheidscoalitie van de *Sri Lanka Freedom Party* en de etno-nationalistische *Janatha Vimukthi Peramuna* (JVP), die zich niet alleen zeer kritisch opstelt ten opzichte van de Tijgers, maar ook internationale bemoeienis afwijst. Tegelijkertijd kregen de Tijgers met een splijting in hun beweging te maken en konden ze zich daardoor nog minder flexibel opstellen.

Tegen deze achtergrond biedt Sri Lanka een goede mogelijkheid eens na te gaan wat de combinatie van een natuurlijke en een menselijke catastrofe in de praktijk nu betekent, en hoe daarop met behulp van de integrale veiligheidsdoctrine kan worden gereageerd. Het moeizame optreden van de internationale gemeenschap rondom het conflict in Sri Lanka, de tegenstrijdige effecten van de tsunami-hulp en de gebleken onmacht van de overheid en andere instanties om slachtoffers snel en effectief te helpen, lijken

een voorbode van de problemen die ons hierbij nog te wachten staan.

Sri Lanka is ook een ideale *testcase* voor het 'HLP-gedachtengoed', omdat het zeker geen hopeloos geval is of een falende staat. De regering is democratisch gekozen, met een duidelijk aanwezig overheidsapparaat. Het land heeft, ondanks de kwetsbaarheden in de oorlogsgebieden, een relatief hoge ontwikkelingsgraad en een goed opgeleide bevolking: het is een *Middle Income Country*. Ten slotte werkt al jaren een behoorlijk aantal internationale organisaties in het land die veel ervaring, kennis en relaties hebben opgedaan. Vergeleken met andere noodsituaties, vooral in Afrika, zou in Sri Lanka de integrale veiligheidsdoctrine moeten kunnen werken.

### Verwevenheid van het conflict en de tsunami

De tsunami-schade was het grootst in de oorlogsgebieden. Het 20-jarige conflict had de bevolking hier extra kwetsbaar gemaakt. Velen van de ruim 800.000 ontheemden die het conflict heeft voortgebracht, woonden in vluchtelingenkampen langs de kust en verloren door de tsunami voor de zoveelste keer verwanten, hun schamele huisvesting en hun bezittingen. Verder hadden oorlog en onderontwikkeling de weerbaarheid en *coping capacity* van de bevolking aanzienlijk ondermijnd. Bovendien hadden gebrek aan overheidsinvesteringen en een *brain-drain* de institutionele responscapaciteit van de samenleving in het noordoosten negatief beïnvloed.

In de eerste dagen na de tsunami bleken de diverse bevolkingsgroepen in het verscheurde land elkaar spontaan de reddende hand te bieden en werden de slachtoffers geholpen zonder onderscheid naar etnische afkomst, religie, status of kaste. Er ontstond zo de hoop dat de conflictpartijen door deze gemeenschappelijke tragedie elkaar de hand zouden kunnen toesteken. Het gedeelde tsunamileed bleek echter niet in staat de geschiedenis van grieven, politieke geschillen, geweld, vijandbeelden en fundamenteel uiteenlopende opvattingen over de toekomst van het eiland te overbruggen. Sterker nog, de tsunami-hulp werd een twistappel tussen de regering en de LTTE; men bleek onderling nauwelijks tot een zg. 'gemeenschappelijk mechanisme' voor de inzet van hulp te kunnen komen. De Tijgers beschuldigden de overheid van obstructie en discriminatie, terwijl de overheid de LTTE beschuldigde de hulp te willen aanwenden voor militaire en propagandadoeleinden. Ook de moslims, die door de ramp relatief zwaar

werden getroffen, voelden zich buitengesloten van hulp.

Aan alle kanten poogden politici, ambtenaren en maatschappelijke organisaties controle over de tsunamihulp te bemachtigen om de goederen vooral naar de eigen achterban te kunnen kanaliseren. De hulp werd zo een pion in een groter schaakspel van politieke patronage. Dit leidde tot verhoogde spanning en bevestigde bestaande achterdocht en grieven onder de minderheidsgroeperingen, die de overheid altijd al lethargisch, corrupt en discriminerend vonden. De media in het Sinhalese zuiden en politiek radicale groeperingen, zoals de JVP, benadrukten op hun beurt dat de internationale donorhulp vooral de Tamils bevoordeelde. Ze vonden tevens dat een gemeenschappelijk hulpmechanisme in feite een erkenning van de claims van de Tijgers inhield en een eerste stap zou vormen naar de uiteindelijke deling – en daarmee de teloorgang – van het eiland.

### **Respons op de tsunami**

De hulprespons na de tsunami in Sri Lanka werd gekarakteriseerd door een veelvoud en diversiteit

## ***De tsunamihulp werd een twistappel tussen de***

### ***Srilankaanse regering en de Tamil Tijgers***

van actoren en *stakeholders*, met al hun beperkingen, gebrekkige aansturing en coördinatie, een sterk aanbodgedreven en re-actieve impuls en een reeks van uitvoeringsproblemen en versturende neveneffecten.

De actoren vormden een bont gezelschap van centrale en decentrale overheidsinstanties, het leger, de LTTE, internationale en multilaterale organisaties, lokale en internationale NGO's en spontane burgerinitiatieven uit zowel Sri Lanka als vrijwel de gehele rest van de wereld. De visies, mandaten, de kennis, competenties, culturen, belangen en handelwijzen van deze heterogene groep liepen evident sterk uiteen. Het totale aantal hulporganisaties belooft waarschijnlijk ettelijke honderden. Het overzicht is grotendeels zoek en geen enkele instantie kan deze chaos overzien, laat staan coördineren. Ook kunnen bij een dergelijke anarchie organisaties zelf hun activiteiten maar moeilijk optimaliseren. Ze lopen niet alleen tegen de omvang en complexiteit van de taak zelf aan, maar ook tegen de heersende conflictdyna-

miek. Deze combinatie gaat vrijwel ieders 'fysieke' en 'politieke' vermogen te boven.

Daarnaast is er in de praktijk een soort van interdisciplinaire ketenlogica vereist, die geen enkele actor totaal beheerst. Zo stuit men op juridische, financiële of institutionele barrières, die steeds weer tot het domein van iemand anders blijken te behoren. Zo hebben de Tijgers weliswaar volledige controle over hun eigen gebied, maar blijven ze voor de invoer van goederen uit de haven, het vliegveld van Colombo, of bij het controlepunt Omanthai afhankelijk van de Srilankaanse autoriteiten. De fragiliteit van de regeringscoalitie berooft de overheid op haar beurt van vrijwel elke speelruimte.

De internationale gemeenschap heeft weinig werkelijke invloed op hoofdrolspelers in het drama: de regering en de LTTE. Tijdens het vredesproces koppelden donoren hun hulp met veel bombarie aan vooruitgang in de besprekingen. Maar deze pseudo-conditionaliteiten gingen met de tsunami overboord, toen massale hulp en schuldverlichting werden aangeboden. Paradoxaal genoeg is de inmenging van donoren en internationale hulporganisaties intussen steeds meer het mikpunt van extremistische groeperingen en radicale persstemmen.

Zo zit vrijwel iedere medespeler gevangen in zijn eigen web van beperkingen en onvermogen, of loopt hij tegen de grenzen van zijn operationele competenties aan. In een eerder rapport hebben we de tekortkomingen van de hulp in de dagelijkse praktijk al ruim uitgemeten, inclusief het aanbodgerichte en re-actieve karakter ervan.<sup>4</sup> Een eerste analyse toont aan dat het vigerend hulpsysteem thans tegen zijn eigen beperkingen aanloopt en niet berekend is op dit soort complexe en multidimensionele noodsituaties. Dit roept vragen op over de toepasbaarheid van de integrale veiligheidsdoctrine. Hieronder gaan we verder in op de consequenties hiervan.

### **Beschouwing**

Ogenschijnlijk zeer uiteenlopende dreigingen, zoals de tsunami en het Srilankaanse conflict, grijpen inderdaad sterk op elkaar in. Het idee van het HLP dat geen enkele betrokken partij daaraan alléén het hoofd kan bieden, wordt bevestigd. Het pleidooi voor een geïntegreerde respons blijkt echter zeer problematisch. De drie centrale dimensies van deze gedachtegang – een holistische benadering van de diverse thematieken, coördinatie tussen de vele actoren en speciale aandacht voor preventie – worden in

Sri Lanka met een zeer weerbarstige werkelijkheid geconfronteerd.

Preventie, zowel van het conflict als van de tsunamiramp, heeft gefaald. Ook is het voornamelijk niet eenvoudig een preventief element in de wederopbouw te verdisconteren, terwijl ook het bereiken van een 'culture of prevention' ten aanzien van het conflict verder weg lijkt dan ooit, ondanks het feit dat het staakt-het-vuren voornamelijk in stand blijft. De kansen om tot betere samenwerking en groei van wederzijds vertrouwen te komen bij tsunamihulp en de wederopbouw, lijken verkeken.

Wat betreft de twee andere dimensies, is het beeld evenmin positief. Zelfs in het relatief overzichtelijke geval van Sri Lanka bleek de respons, ondanks de vele voornemens voor een brede, gecoördineerde benadering, niet uit te monden in een geïntegreerde aanpak, maar in een ongecoördineerde chaos waarin de actoren over elkaar heen buitelden of elkaar zelfs rechtstreeks bestreden.

Deze uitkomst is geen toeval en kan niet worden toegeschreven aan gevalsspecifieke onwil of foutjes bij de uitvoering. Zij is een direct gevolg van het feit dat de *gemonialiseerde humanitaire respons inherent wanordelijk* is. Met het wegvallen van de statelijke dominantie is hulp aan de slachtoffers verworden tot een wanordelijk systeem, waarin staten, internationale organisaties, NGO's, militieën, politici en burgerinitiatieven hun eigen weg gaan. Niemand heeft het monopolie op hulp en ieders legitimiteit wordt stevig betwist. Zowel de staat als de VN, maar ook NGO's en burgerinitiatieven krijgen stevige kritiek te verduren.

Preventie faalt, omdat het systeem inherent reactief is; een integrale benadering van samenhangende dreigingen faalt, omdat uiteenlopende dreigingen per definitie specifieke en veelal tegenstrijdige benaderingen vergen; en coördinatie faalt, omdat er simpelweg te veel actoren zijn, omdat het bestaan van 'collectieve baten' twijfelachtig is en actoren bovendien sterk tegengestelde belangen hebben. De drie credo's van de integrale veiligheidsdoctrine delven dus alle drie het onderspit.

Er is een soort vrijmarkt ontstaan, waarin overheden, politici, hulporganisaties en multilaterale instellingen elkaar beconcurreren. De aard van de actoren en de middelen die ze tot hun beschikking hebben, zijn weliswaar zeer verschillend, maar uiteindelijk vechten ze om dezelfde prijs: toegang tot financiële middelen, toegang tot slachtoffers, steun van de ach-

terban en legitimiteit of erkenning. Theoretisch zijn er vijf manieren om deze wanorde het hoofd te bieden:

*1 Repressie:* herstel van de orde kan met geweld (of de dreiging daarvan) worden afgedwongen. Wat deze benadering betreft, heeft de Indonesische overheid in Aceh een tijdje van de sluier opgelicht. Ook de LTTE heeft de capaciteit een dergelijke aanpak te volgen. Om morele redenen is deze benadering echter niet toe te juichen en op langere termijn is zij bovendien ook weinig effectief.

*2 Bureaucratische aanpak:* door middel van planning en *top-down*-coördinatie kan het ratjetoe van actoren worden aangestuurd. De Indiase overheid is hiervan een voorbeeld. Met de opkomst van niet-statelijke actoren is dit systeem echter ook tegen zijn grenzen aangelopen, terwijl de serieuze inherente beperkingen al langer bekend waren.

*3 Streeflijnen op basis van gelijkwaardigheid:* anarchie kan tot op zekere hoogte ook zonder machtsmiddelen bedwongen worden. Op basis van vrijwillige afspraken, zoals *codes of conduct* of coördinatiemechanismen, kunnen de grootste debacles van een wanordelijke respons worden vermeden. Dit model wordt in de regel door 'de hulpindustrie' uitgedragen. De ervaring van de tsunami en vrijwel alle voorgaande rampen toont echter beperkingen aan: in de praktijk zijn afspraken onhaalbaar of ze worden simpelweg niet nageleefd en zijn dan niet afdwingbaar.

*4 Marktmodel:* binnen de juiste randvoorwaarden kan anarchie wellicht zelf-regulerend en zelfs optimaliserend werken. Adam Smith's 'onzichtbare hand' heeft volgens sommigen veel goeds bereikt in de economie. Wellicht kan zijn theorie ook bij hulp een handje helpen. Hiermee zou het streven naar coördinatie plaatsmaken voor eerlijke concurrentie. Voorwaarde is dan wel dat de juiste mechanismen tot stand komen om marktfalen – inadequate hulp – te corrigeren. Door de betrokken autoriteit gestelde kaders en de mondigheid van de massa (zowel donateurs als ontvangers van hulp) zouden hiervan een voorbeeld kunnen zijn. Markten hebben echter vaak de neiging de machtigen te versterken en de zwakken te duperen.

*5 Acceptatie van anarchie:* indien de werkelijkheid te weerbarstig is om te reguleren, zou men ook de handdoek in de ring kunnen gooien, met alle gevolgen van dien.

## Conclusie

Binnen de context van dit artikel is het wenselijk noch mogelijk de optimale respons op bovenstaande problematiek voor te schrijven. Wél stellen wij dat de eerste twee opties – *repressie* en *bureaucratie* – in de mondiale humanitaire anarchie tegen hun grenzen zijn aangelopen. Anderzijds is voor de *over-relativistische*, wellicht zelfs *fatalistische*, laatste optie ook geen aanleiding. Onze denkrichting zou zich derhalve kenmerken door een combinatie van opties 3 en 4: *streeflijnen* en *marktwerking*, met eventueel wat flankerend beleid en (beperkt) toezicht door een overheidsinstelling.

Wij kunnen echter niet concluderen dat dit in Sri Lanka al zo heeft gewerkt. Wél hebben we een aantal organisaties gesproken die zich willen houden aan richtlijnen, gedragscodes en voorschriften, en die ook transparantie bieden en verantwoording willen afleggen. Ook beseffen sommige organisaties de verstorende effecten van hulp ('do-no-harm'). We hebben voorts voorbeelden gezien van een mondige bevolking die voor zichzelf opkwam en demonstreerde voor waar zij dacht recht op te hebben. Anderen hebben weer geprotesteerd tegen corruptie of aanbodgestuurde en ongewenste hulp. Ten slotte hebben we gezien hoe een inerte, lethargische en incompetent overheid door de pers en donateurs op de huid werd gezeten.

Het is deze combinatie van de organisatie van mondigheid en transparantie, de versterking van 'waakhonden' en civiel initiatief, en de bevordering van een 'rights-based'-benadering van humanitaire hulp, die het beste alternatief vormt voor de inmiddels illusoire en – wat ons betreft – failliete, integrale veiligheidsdoctrine.

## Noten

- 1 Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (2004): [www.un.org](http://www.un.org)
- 2 Worldwatch Institute, *State of the World 2005, Redefining Global Security*, New York/Londen: W.W. Norton & Company, 2005.
- 3 UN Millennium Project, *Investing in Development. A practical plan to achieve the Millennium Development Goals* (2005): [www.unmillenniumproject.org](http://www.unmillenniumproject.org)
- 4 Georg Frerks & Bart Klem, *Tsunami Response in Sri Lanka. Report on a field visit from 6–20 February 2005*, Wageningen/The Hague: Wageningen University and Clingendael Institute, 2005.

Georg Frerks is hoogleraar Conflictpreventie en Conflictmanagement aan het Centrum voor Conflictstudies van de Universiteit Utrecht en hoogleraar Rampenstudies aan de Universiteit van Wageningen. Van 1997 tot en met 2004 was hij Hoofd van de Conflict Research Unit (CRU) van het Instituut 'Clingendael'. Bart Klem is onderzoeker bij de Conflict Research Unit.

# De rol van militaire macht in de internationale politiek

Na het einde van de Koude Oorlog en het succesvolle, door de Verenigde Naties gelegitimeerde, gewapende optreden tegen Irak in 1991, waren de verwachtingen hooggespannen over de rol die deze mondiale organisatie op het gebied van de internationale vrede en veiligheid zou spelen. De toenmalig president Bush Sr sprak zelfs over een nieuwe wereldorde en volgens Fukuyama had het liberalisme gezegevierd en was daarmee het einde van de geschiedenis aangebroken.<sup>1</sup> Andere optimisten beweerden dat de militaire wedijver tussen staten als een belangrijke oorzaak van instabiliteit nu tot het verleden was gaan behoren, of in ieder geval ondergeschikt zou zijn aan de economische wedijver tussen staten. En volgens de logica van deze optimisten leidt dit laatste zelden tot oorlog. Westerse landen gingen met forse aanslagen op de defensiebudgetten al spoedig over tot het incasseren van het vredesdividend. De uitspraak van Frederik de Grote dat diplomatie zonder wapens als een symfonie-orkest zonder violen is, leek niet langer op te gaan.

## Ervaringen met vredesoperaties

De ervaringen met de VN-operaties in het begin van de jaren negentig maakten echter binnen korte tijd een eind aan de ontstane euforie. De VN probeerden het 'klassieke *peace keeping*-concept' toe te passen op conflicten waar *de facto* géén sprake was van een duurzame wapenstilstand of vredesregeling. Uiteindelijk was alleen inzet van robuuste militaire macht in staat een eind te maken aan de gewelddadigheden in voormalig Joegoslavië. De inzet van militaire macht was een aantal jaren later ook noodzakelijk om de grootschalige schendingen van de mensenrechten in Kosovo een halt toe te roepen.

Sinds het einde van de Koude Oorlog hebben de VN meer dan dertig vredesoperaties geïnitieerd. Daarnaast is nog een groot aantal militairen ingezet bij vredesoperaties die niet door de VN worden geleid, maar al dan niet door de Veiligheidsraad zijn gemandateerd. Militaire macht is dus nog steeds intrinsiek deel van een tamelijk fragiele internationale orde. Na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten en Spanje bevindt het Westen zich zelfs in een situatie die wordt gekenmerkt door de *opkomst*

*van nieuwe dreigingen en een onzekere ontwikkeling van de strategische verhoudingen.*<sup>2</sup> Asymmetrische oorlogvoering heeft tegelijkertijd de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid onderstreept. De terroristische aanslag op 11 maart 2004 in Madrid en de daarop volgende terugtrekking van de Spaanse troepen uit Irak vormen daarvan een voorbeeld.

## Herwaardering militair instrument

De vraag rijst welke rol militaire macht speelt in een wereld met dreigingen, zoals massavernietigingswapens, terrorisme, falende staten, georganiseerde misdaad, intra-statelijke conflicten, enz. Bij de toenemende interdependentie op het gebied van veiligheid speelt de beschermende betekenis van geografische afstand bovendien steeds minder een rol.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is de laatste jaren een herwaardering van het militaire instrument te constateren. Naast de Verenigde Staten, met hun nadruk op 'hard power', dient ook het economisch sterk groeiende China zich op de langere termijn aan als militaire mondiale medespeler, gezien de substantiële verhoging van zijn defensiebudget. Ook de Europese Unie geeft, in haar *Europese Veiligheids Strategie*, blijk van mondiale aspiraties.<sup>3</sup> Naast niet-militaire instrumenten ruimt dit document ook een plaats in voor het militaire instrument. Het NAVO-bondgenootschap, dat vanwege de ontwikkelingen op de Balkan begin jaren negentig besloot tot optreden buiten zijn eigen territorium, manifesteert zich inmiddels ook als speler op wereldschaal. De NAVO heeft zich, zonder dat daaraan een inhoudelijke discussie is voorafgegaan, ontwikkeld van een collectieve-verdedigingsorganisatie tot een collectieve-veiligheidsorganisatie. De NAVO-operatie in Afghanistan en de betrokkenheid bij Irak getuigen daarvan.

## Proliferatie van technologie

Als gevolg van de snelle verspreiding van militair-technologische kennis, alsmede door de ontwikkelingen op communicatie-, informatie- en transportgebied, komen gewelddadige middelen steeds gemakkelijker beschikbaar. Ook bestaande non-proliferatieregimes hebben dit door de passieve opstelling van de verdragspartijen niet kunnen voorkomen. Ten

gevolge hiervan heeft zich een tendens van 'schaalverkleining' gemanifesteerd. De relatief gemakkelijke verkrijgbaarheid, maar ook de toegenomen effectiviteit en vernietigingskracht van militaire middelen stellen steeds meer kleinere partijen (kleinere landen, niet-statelijke groeperingen) in staat geloofwaardig met geweld te dreigen, ook over lange afstand.

### Het intra-statelijk conflict

Maar ook de aard van de conflicten is veranderd. Het meest voorkomende conflict is het complexe intra-statelijk conflict. Het *SIPRI Jaarboek 2004* vermeldt dat van de 19 conflicten in 2003 waarbij in elk meer dan 1.000 doden vielen, er slechts twee inter-statelijk waren, namelijk het conflict tussen India en Pakistan over Kashmir en het conflict tussen Irak en de Verenigde Staten en zijn coalitie-partners.<sup>4</sup> Een militaire interventie in een intrastatelijk conflict vraagt veel van de operationele kwaliteiten, inbegrepen het voortzettingsvermogen, van de militaire organisatie die deze taak op zich neemt. Bosnië, Afghanistan en

## Er valt een verschuiving van 'afschrikking' naar 'coercive diplomacy' te constateren, maar het is nog steeds een laatste redmiddel

Irak zijn welsprekende voorbeelden hiervan. Anders dan veelal na afloop van interstatelijke conflicten, houden voormalig strijdende partijen zich niet altijd aan een wapenstilstand of vredesakkoord. Aangezien de VN niet in staat zijn aan deze complexe stabiliseringsoperaties leiding te geven, mandateren zij deze aan organisaties als de NAVO en de EU, of aan een 'coalition of the willing and the able' onder leiding van een 'lead nation'.

Vooraf in falende staten is veelal optreden van een zwaar bewapende vredesmacht vereist, die op basis van een robuust mandaat (hoofdstuk VII van het VN-Handvest) geweld mag gebruiken. Het is ook duidelijk geworden dat falende staten geen geïsoleerd en veraf probleem meer zijn. Zij vormen vaak toevluchtsoord voor internationale, criminele organisaties en uitvalsbasis voor terroristische netwerken, die hun invloed in beginsel over de hele wereld kunnen doen gelden.<sup>5</sup>

### Coercive diplomacy

De Amerikanen leggen bij het aanpakken van deze dreigingen vooral de nadruk op het militair instrument ('hard power'). Met gevoel voor overdrijving meent een Europese veiligheidsdeskundige dat het Amerikaans gedrag hem soms doet denken aan het gezegde: 'Als het enige instrument waarover je beschikt een hamer is, dan gaan al je problemen op spijkers lijken.'<sup>6</sup> De EU daarentegen ziet bij de aanpak van veiligheidsproblemen meer heil in niet-militaire instrumenten, zoals diplomatie, economie, ontwikkelingssamenwerking en conflictpreventie ('soft power'). Desondanks is de EU in haar nieuwe Veiligheidsstrategie tot de conclusie gekomen dat in een geïntegreerd veiligheidsbeleid de militaire dimensie niet mag ontbreken. Bosnië en Kosovo hebben immers pijnlijk de Europese militaire afhankelijkheid van de Verenigde Staten aangetoond, om de orde in de eigen Europese achtertuin te herstellen.

Hoe dan ook, terwijl tijdens de Koude Oorlog een passief gebruik van militaire macht door middel van afschrikking een tegenstander ervan moest weerhouden *ongewenst gedrag* te gaan vertonen, staat nu een actief gebruik van het militair instrument voorop om juist een door ons *gewenst gedrag* bij de andere partij te bewerkstelligen. Met andere woorden: militaire macht is een actief instrument van buitenlands beleid geworden. Het actief gebruik ervan is mogelijk geworden omdat het gevaar van nucleaire escalatie naar de achtergrond is gedrongen. Kortom, er is een verschuiving van 'afschrikking' naar 'coercive diplomacy' te constateren, zij het wel dat dit nog steeds een 'ultimum remedium' is, in te zetten als geen enkel niet-militair instrument het beoogd doel kan verwezenlijken.

De Eerste Golfoorlog is hiervan een klassiek voorbeeld. De dwingende oproepen van de Veiligheidsraad en de opgelegde economische sancties waren onvoldoende Saddam Hoessein ertoe te bewegen zijn troepen uit Koeweit terug te trekken. Nadat hij ook niet aan een ultimatum had voldaan, wisten luchtmacht en ten slotte landstrijdkrachten de Iraakse troepen uit Koeweit te verdrijven. Ook in 2003 werd, nadat Saddam Hoessein herhaaldelijk resoluties van de Veiligheidsraad naast zich had neergelegd, uiteindelijk het militair instrument tegen Irak ingezet, zij het dat hieraan geen dwingende resolutie van de Veiligheidsraad ten grondslag lag.

### **Economische sancties niet effectief**

Beide conflicten tonen aan dat economische sancties als machtsinstrument niet altijd effectief zijn en in laatste instantie de inzet van militaire macht onvermijdelijk maken. Afkondiging van sancties wordt bovendien in de politiek veelal gezien als een 'low-cost'-optie, waaraan geen grote politieke risico's zijn verbonden. Maar het wapen van de economische sanctie is inmiddels bot en niet meer effectief. De praktijk van de afgelopen decennia heeft aangetoond dat met dit middel van economische sancties regimes niet op de knieën zijn te krijgen. Ook vormt dit middel geen humaan alternatief voor de inzet van militaire macht. Als gevolg van de falende sancties tegen Irak stierven honderdduizenden kinderen aan ondervoeding en ontbrekende medische voorzieningen, het 'voedsel voor olie'-programma ten spijt.

Aanwending van militaire macht kan nodig zijn om dwang succesvol te maken. Diplomatie die niet geruggensteund wordt door de dreiging met geweld, is doorgaans niet effectief. 'Van een periscope gaat geen dreiging uit', zei de voormalige Amerikaanse onderminister Strobe Talbott, toen hij de maritieme presentie beschreef in de Adriatische Zee ten tijde van de oorlog in Bosnië. En hiermee sloeg hij de spijker op zijn kop.

Daarbij is nog steeds de uitspraak van Von Clausewitz valide dat oorlog de voortzetting is van politiek, met 'Einmischung' van andere middelen.<sup>7</sup> Anders gezegd: ook in een oorlog blijft het gebruik van niet-militaire instrumenten onverminderd van kracht. Zo ondersteunde in Kosovo de inzet van luchtmachtkrachten de diplomatie, waarin Rusland een hoofdrol speelde, en die inzet beëindigde ten slotte de oorlog. De intensiteit waarmee een interveniënt bereid is machtsmiddelen in te zetten, is overigens wel evenredig aan het belang dat voor hemzelf op het spel staat. Zo was het belang van het conflict in Kosovo voor de Verenigde Staten niet zó groot, dat ze bereid waren landstrijdkrachten in te zetten.

### **Veiligheid en ontwikkeling**

Militaire macht speelt de laatste jaren ook een rol bij inzicht dat is gaan ontstaan dat *veiligheid en wederopbouw* in (voormalige) oorlogsgebieden nauw met elkaar zijn verbonden. Bij langdurige vredesmissies is te constateren dat in de fasen van 'noodhulp' en 'reconstructie', en vervolgens in de fase van 'nation building', de aanwezigheid van een vredesmacht voorwaardenscheppend is. Zonder een veilige en sta-

biële omgeving zijn immers beide vormen van hulp niet mogelijk. Stabiliseringsoperaties maken dan ook een belangrijk deel uit van de hedendaagse inzet van militaire macht. De noodzakelijke samenwerking tussen de militaire en civiele component van deze operaties heeft ertoe geleid dat het concept van *Civil Military Cooperation* (CIMIC) in de militaire doctrines is opgenomen.

### **Afschrikking**

Maar niet vergeten mag worden dat militaire macht ook nog steeds een belangrijke *afschrikking* vervult. Zo zou zonder de grote Amerikaanse militaire presentie in de 'Pacific', de Volksrepubliek China waarschijnlijk allang een invasie op Taiwan hebben uitgevoerd. Dat landen nog steeds groot belang hechten aan militaire macht blijkt ook uit de terughoudendheid van Europese NAVO-leden aan taakspecialisatie te doen. Een belangrijke reden is dat landen weigeren een blanco cheque voor de inzet van hun militair personeel en militaire middelen af te geven aan een supra-nationale organisatie.<sup>8</sup> Europese landen beschouwen defensie langzamerhand nog als het belangrijkste symbool van soevereiniteit, aangezien veel nationale beleidsruimte is overgedragen aan Brussel. Tegelijkertijd zijn veel kleine landen niet meer in staat een volwaardige, kwalitatieve krijgsmacht in stand te houden. Ook hier zal wellicht 'de wal het schip vanzelf keren'.

### **Technologie**

Westerse landen zoeken in de oorlogvoering vooral hun kracht in *nieuwe technologie*. De toenemende westerse afhankelijkheid van technologie bergt echter wel het gevaar in zich van eenzijdigheid, zoals de ervaringen met asymmetrische aanslagen in Afghanistan en Irak aantonen. De zwakkere partij ontwijkt hierbij de sterkten van de tegenstander en buit de eigen comparatieve voordelen tegenover de relatieve zwakten van de tegenstander uit. Een invasie in Irak leent zich bij uitstek tot een demonstratie van technologisch vernuft. Maar bij de dreiging van andere tegenstanders, die zich ophouden in complex terrein, zoals bergen, de jungle of een stedelijke omgeving, ontbreekt vaak een militair zwaartepunt dat kan worden aangevallen. Aanpassing van het conventionele optreden en van de huidige doctrines is daarom gewenst. 'Human intelligence' dient daarin een essentiële rol te vervullen.

## Fricctie

De vraag is ook of de *digitale revolutie* de vele onzekerheden die de oorlog kenmerken, tot nul zal reduceren. Von Clausewitz schreef reeds: 'Alles is zeer simpel in de oorlog, maar het simpele is moeilijk.' Deze moeilijkheden hopen zich op en veroorzaken een frictie waarvan iemand die de oorlog zelf niet heeft meegemaakt, zich geen juiste voorstelling kan maken. 'Fricctie' is een van de belangrijkste begrippen die Von Clausewitz in de oorlogvoering introduceerde.<sup>9</sup> De mogelijke oorzaken van frictie zijn velerlei: weer, terrein, *stress*, vermoeidheid, toeval, geluk, misverstanden en een onverwacht gedrag van de tegenstander. Maar het kenmerk van technologie is dat deze vooral onder vrijwel frictieloze omstandigheden werkt.

Sommige conflicten spelen zich af in overwegend agrarische samenlevingen. Dan kan het nog steeds noodzakelijk zijn de primitieve gevechten van het agrarische tijdperk te voeren. Bovendien is bewezen dat deze legers uit het agrarische tijdperk kunnen zeventig, indien ze goed geleid zijn en hun aanvoerders superieure strategieën ontwikkelen.

## Vele dimensies

Resumerend, de rol die militaire macht in de internationale politiek speelt of behoort te spelen, kent vele dimensies. Wél is duidelijk dat de aanpak van de meeste mondiale problemen een zorgvuldige combinatie vereist van harde en zachte veiligheidsinstrumenten. Joseph Nye vergelijkt de wereld met een driedimensionaal schaakbord.<sup>10</sup> Op het bovenste bord gaat het om militaire macht. Economische verhoudingen domineren het middelste bord. Transnationale zaken, van financiële transacties tot terrorisme, kenmerken het spel op het onderste bord. Een regering die zich slechts op één schaakbord van de drie richt, verliest de controle op alle niveaus. Kortom, militaire macht blijkt nog steeds een onlosmakelijk instrument van het buitenlands beleid te zijn.

## Noten

- 1 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 1992.
- 2 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Nederland en Crisisbeheersing. Drie actuele aspecten*, advies no. 34, Den Haag, maart 2004, blz. 39-50.
- 3 *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, European Council, Brussel, 12 december 2003.
- 4 *SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, blz. 132.
- 5 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Falende Staten, Een Wereldwijde Verantwoordelijkheid*, advies no. 35, Den Haag, mei 2004, blz. 31-32.
- 6 S. Everts, 'Is militaire macht nog steeds de sleutel tot internationale veiligheid?', in: *NAVO Kroniek*, nr 4, 2002.
- 7 Carl von Clausewitz, *Over de oorlog*, Houten: Het Wereldvenster, 1991, blz. 51.
- 8 *Taakspecialisatie: het schiet niet echt op*, Interdepartementaal beleidsonderzoek, Den Haag, juli 2003.
- 9 Von Clausewitz, *a.w. noot 7*, blz. 98.
- 10 Joseph Nye Jr., *Power in the Global Information Age*, Londen: Routledge, 2004.

Kees Homan is als adviseur verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP); Theo van den Doel is oud-Tweede Kamerlid voor de VVD en was tot voor kort als wetenschappelijk medewerker verbonden aan Instituut Clingendael.

# Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn

Tot een paar jaar geleden waren binnenlandse en buitenlandse veiligheid twee heel verschillende dimensies van hetzelfde thema. Hoe onlosmakelijk deze dimensies met elkaar verweven zijn is sinds 11 september 2001 pas goed duidelijk geworden. Deze verwevenheid maakt een nieuwe benadering van nationale veiligheid noodzakelijk.

## De vervagende grens tussen interne en externe veiligheid

De grens tussen binnen- en buitenlandse veiligheid vervaagt steeds meer door het toenemende internationale terrorisme en de verwevenheid met de internationale criminaliteit. Er is sprake van een transnationaal probleem, doordat terroristen hun aanslagen in binnen- en buitenland voorbereiden en deze financieren met criminele praktijken. Moderne communicatiemiddelen – voornamelijk het Internet, met zijn ongekende informatietoegang en -snelheid – maken het terroristen en criminelen mogelijk in relatieve anonimiteit met elkaar in contact te komen. Daarnaast wordt het Internet steeds vaker als internationaal rekruteringsinstrument gebruikt en speelt het een sleutelrol in de internationale aansturing van terroristische en criminele operaties. Ook is, bijvoorbeeld in Europa door het Verdrag van Schengen, de mobiliteit van personen en goederen de afgelopen decennia toegenomen.

De tweede oorzaak is erin gelegen dat *buitenlands beleid steeds vaker binnenlandse gevolgen* heeft. Deelname aan militaire operaties elders en uitgesproken steun voor de Verenigde Staten leiden tot binnenlandse veiligheidsrisico's.<sup>1</sup> De aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 zijn hiervan een tragisch voorbeeld.<sup>2</sup> Dat dit gevaar voor Nederland ook bestaat, blijkt wel uit een Europol-rapport over terroristische activiteiten in de EU. Volgens dit rapport circuleert in kringen van internationale radicale moslims het idee dat Nederland doelwit zou moeten zijn van een grote aanslag vanwege zijn buitenlands beleid.<sup>3</sup>

Maar het omgekeerde gaat ook op: het *binnenlands beleid kan belangen in het buitenland in gevaar brengen*. Zo heeft de Franse wet op het verbod van hoofd-doekjes op scholen ertoe geleid dat Frankrijk door Al Qaeda specifiek als doelwit is aangemerkt.<sup>4</sup> En sinds '9/11' zijn Franse belangen of burgers bij zeker elf

gelegenheden direct of indirect geraakt.<sup>5</sup>

Ten slotte vervaagt de grens in de typische *rolverdeling van de machtsinstrumenten* die de staat ter beschikking staan. Van oudsher was de politie verantwoordelijk voor binnenlandse veiligheid en het leger voor buitenlandse veiligheid. Maar thans zijn de dreigingen voor de veiligheid diffuser geworden en daarmee ook de rolverdeling tussen politie en leger. Zo wordt de politie nu ook ingezet voor het bewaken van de buitenlandse veiligheid bij *bijv. peacekeeping*-missies en blijkt inzet van militaire middelen noodzakelijk voor handhaving van de binnenlandse veiligheid.<sup>6</sup> Het blijkt dat de ervaringen met 'counter-insurgency operaties' (militair optreden tegen opstandelingen) toepasbaar zijn op de nationale veiligheid.

## De worsteling met nationale veiligheid

De aanslagen in New York en Washington waren de eerste aanslagen op het grondgebied van de Verenigde Staten; ze maakten meteen duidelijk dat vanaf dat moment de eigen nationale veiligheid in het geding was. Daarom zijn vlak na '9/11' talrijke maatregelen aangekondigd: door de Europese Unie,<sup>7</sup> de Nederlandse regering,<sup>8</sup> het ministerie van Defensie<sup>9</sup> en de NAVO.<sup>10</sup> Een belangrijk deel van het desbetreffende nationale beleid werd door de Europese Unie geïnitieerd.<sup>11</sup>

Na 9/11 bleven veel maatregelen nog papieren maatregelen. De aanslagen van '3/11' schudden de EU-lidstaten echter wakker. Na 'Madrid' werden al voorgestelde en nieuwe maatregelen van de EU door de lidstaten voortvarender in beleid omgezet. De benoeming van de Nederlander Gijs de Vries als Europees contraterrorisme-coördinator trok de meeste aandacht. De Nederlandse regering is vooral voortvarend geweest met juridische maatregelen.<sup>12</sup> Dat blijkt onder meer uit de volgende maatregelen en wetten die zijn aangenomen of binnenkort door het Parlement behandeld worden:

- De identificatieplicht (sinds 1 januari 2005 van kracht);
- De Wet Terroristische Misdrijven;<sup>13</sup>
- De Wet Afscherming Getuige;<sup>14</sup>
- De wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering ter verruiming van bevoegdheden bij de opsporing van terroristische misdrijven;<sup>15</sup> en

- Bestuursrecht kan worden ingezet om verdachten een meldingsplicht op te leggen als niet strafrechtelijk kan worden opgetreden, maar er wel een vermoeden bestaat dat iemand met terrorisme geassocieerd kan worden.

Het feit dat Nederland zo heftig reageert, heeft te maken met de onervarenheid met internationaal terrorisme. De ontdekking van terroristische netwerken, zoals de Hofstadgroep, heeft een publieke en politieke schokreactie teweeggebracht, die vrijwel automatisch tot ferme reacties leidde, zonder dat tijd voor reflectie werd genomen om de effectiviteit van de maatregelen vast te stellen. Ervaring in het buitenland leert dat sommige maatregelen, wanneer ze op 'verdachte' bevolkingsgroepen worden toegepast, polarisatie en radicalisering in de hand werken en dus een averechts effect hebben.

### Nationale belangen

Het schokeffect van de aanslagen in de Verenigde Staten en Spanje heeft op één punt echter wel een belangrijke doorbraak bewerkstelligd. In het Nederlandse debat over het buitenlands beleid is 'nationaal belang' altijd een taboe geweest. Feitelijk is sprake van het volgende dogma. Het Nederlandse belang is gediend bij stabiele internationale betrekkingen; een stabiele omgeving draagt ertoe bij dat Nederland niet bedreigd wordt, economisch kan floreren en intern stabiel blijft; en een stabiele internationale omgeving wordt gecreëerd door het internationale recht, functionerende internationale instituties en een krijgsmacht die voor vredesoperaties wordt ingezet. In algemene zin kent Nederland daarom een buitenlands en veiligheidsbeleid dat is gericht op het creëren van stabiele internationale betrekkingen.

Door deze benadering is '*nationaal belang*' synoniem aan '*internationale rechtsorde*'. Maar feitelijk is de internationale rechtsorde een *instrument* ter bevordering van het nationale belang. Kenmerkend voor het Nederlandse debat is dat instrumenten en belangen door elkaar heen worden gebruikt.<sup>16</sup> De zwakte van deze benadering is dat *prioriteitstelling* onmogelijk is. De internationale rechtsorde wordt overal ter wereld voortdurend bedreigd, terwijl de middelen om haar te beschermen per definitie uiterst beperkt zijn. De nationale veiligheid is in het geding wanneer het functioneren van staat en/of samenleving wordt ondermijnd.<sup>17</sup> Als nationale belangen in enge zin bedreigd worden, is actie onomstreden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken lijkt nu een enge definitie van nationale belangen te omarmen. Nationale veiligheid omvat de volgende elementen:<sup>18</sup>

- Territoriale integriteit;<sup>19</sup>
- Fysieke veiligheid;<sup>20</sup>
- Economische veiligheid;<sup>21</sup>
- Ecologische veiligheid;<sup>22</sup> en
- Politieke en sociale stabiliteit.<sup>23</sup>

Het is een interessant gegeven dat de aantasting van de politieke en sociale stabiliteit veelal een 'tweede-orde-effect' is: het gevolg van de aantasting van de territoriale integriteit, economische of ecologische veiligheid, óf van een incident zoals de moord op Theo van Gogh, die de samenleving hevig schokte. De belangen zijn namelijk met elkaar verweven, waardoor aantasting van één ervan kan leiden tot aantasting van meerdere belangen. Indien er iets gebeurt dat niet met lokale middelen valt te repareren of waarop op het hoogste politieke en bestuurlijke niveau wordt gereageerd, is er sprake van een 'crisis'. Dit was het geval na de moord op Theo van Gogh. Deze *conceptuele doorbraak* is uiteraard het gevolg van het internationale terrorisme. Daardoor wordt het, voor het eerst sinds jaren, noodzakelijk weer in termen van nationale in plaats van internationale veiligheid te denken. Dat vereist minder ideologie en moraliteit, maar meer oog voor de veiligheid van de directe leefomgeving.

Het nieuwe denken over nationale belangen is belangrijk voor het maken van beleidskeuzen. Per categorie is zo gemakkelijker inzichtelijk te maken welke gebeurtenissen het nationale belang kunnen ondermijnen en welk beleid daarvoor moet worden ontwikkeld. De *territoriale integriteit* wordt bijvoorbeeld aangetast door een terreuraanval van buiten de landsgrenzen; de *fysieke veiligheid* komt in het geding bij een ongeluk in een chemische fabriek, een aanslag van binnenlandse oorsprong of een epidemie. Voor de *economische veiligheid* kan een gewapend conflict in een regio vanwaaruit Nederland grondstoffen betreft, ernstige gevolgen hebben. Wat betreft *ecologische veiligheid* vormen overbevolking, het uitsterven van diersoorten of ongelukken met vervuilende middelen een serieus risico. Tot slot zijn er de *dreigingen voor de politieke en sociale stabiliteit*, zoals: het ontstaan van parallelle samenlevingen van minderheden; massale werkloosheid; en terroristische aanslagen. Met gebruik van deze nieuwe definities van nationale

belangen is men beter in staat gerichte maatregelen te treffen. Bovendien biedt deze benadering goede mogelijkheden voor prioriteitstelling. De aantasting van nationale belangen is immers geen dagelijkse praktijk. Maar *als* zij plaatsvindt, dienen alle middelen ter verdediging van onze belangen te worden gemobiliseerd. Kortom, nationale belangen en nationale veiligheid geven het beleid scherpte en bepalen tevens welke ministeries welke maatregelen in onderlinge samenhang moeten nemen.

### **Terrorisme en rampenbestrijding**

Zo'n definitie van nationale belangen is nieuw en de veiligheidsstrategie waaraan deze definities ten grondslag moeten liggen, is nog niet ontwikkeld. We zullen dus moeten roeien met de riemen die we hebben. Juridische maatregelen zijn sinds 'Madrid' als paddestoelen uit de grond geschoten, maar hoe zit het met de operationele kant van terrorismebestrijding? Onlangs bleek bij oefening 'Bonfire' in de *Amsterdam Arena* dat deze operationele organisatie nog het een en ander te wensen overlaat. Het gebrek aan effectiviteit en efficiëntie is onder meer gelegen in het feit dat de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie geen ervaring hebben met het aansturen van operaties. Het zijn in essentie wetgevingsdepartementen. Dat verklaart tevens waarom juridische maatregelen zo voortvarend zijn genomen. Het probleem wordt in een oogopslag duidelijk als naar de hiërarchische structuur bij crises, rampen en terreuraanslagen (kortweg de veiligheidsstructuur) wordt gekeken.<sup>24</sup> Zo valt een aantal zaken op. De structuur is uitermate complex, kent tal van ingebouwde 'checks and balances', is vooral gericht op coördinatie en kent geen duidelijk te onderkennen commandostructuur. Defensiedeskundigen wijzen in alle omringende landen op de onwerkbaarheid van deze structuur ten tijde van crisis.

Een dergelijke structuur kan tot coördinatieproblemen leiden in de doorslaggevende uren na een aanslag. Bovendien zijn verantwoordelijkheden gescheiden. Zo is het ministerie van Justitie verantwoordelijk voor het voorkómen van aanslagen en het ministerie van BZK voor het bestrijden van de gevolgen ervan. Indien verscheidene aanslagen verwacht worden, kunnen tegenstrijdige maatregelen worden genomen en is het de vraag wie in het coördinerend Ministeriële Beleidsteam uiteindelijk de knopen doorhakt.

In wezen is deze ingewikkelde verticale en hori-

zontale ordening de uitdrukking van het 'poldermodel': niemand is de baas en besluiten worden bij consensus genomen. Deze politieke cultuur van consensus zoeken verhoudt zich echter slecht met de eisen die het effectief bestrijden van terrorisme, en rampen die daarvan het gevolg kunnen zijn, aan de veiligheidsstructuur stellen. Dat vergt daadkracht, die bij militair optreden tot eisen leidt als 'unity in command' en 'unity in effort': eenhoofdige leiding om tot een gerichte inspanning te komen.

Voorlopig lijkt het onmogelijk door de Nederlandse poldercultuur te breken. De ingebouwde 'checks and balances' verhinderen dat. De worsteling die de Rijksoverheid doormaakt, is vergelijkbaar met die van het ministerie van Defensie na het einde van de Koude Oorlog. De inzet van de krijgsmacht voor vredes- en oorlogsoperaties na de Koude Oorlog heeft grote gevolgen gehad voor de organisatiecultuur. Na de Koude Oorlog heeft Defensie de ommezwaai gemaakt van een vredesorganisatie die succesvol was als de krijgsmacht *niet* werd ingezet (*afschrikking*), naar een organisatie waar het succes juist wordt afgemeten aan het *wel* inzetten van de krijgsmacht (*vredesoperaties*). Daardoor werd de krijgsmacht zelf professioneler. Gedwongen door de eisen van 'unity in command' en 'unity in effort' kwam de krijgsmacht onder de eenhoofdige leiding van de Chef Defensiestaf.

Als de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid op het gebied van crisisbeheersing, rampen- en terrorismebestrijding wil waarmaken, vergt dit een zelfde ommezwaai in cultuur als bij Defensie. Dit betekent overigens *niet* dat de ministeries van BZK en Justitie een militaire cultuur moeten overnemen. Een eerste stap zou zijn dat er op rijksniveau meer besef van operaties en middelen ontstaat, terwijl militaire beginselen, zoals 'unity in command' en 'unity in effort', richtinggevend worden voor herinrichting van de veiligheidsstructuur.

Na de directe reactie (zowel operationeel als politiek) op bijvoorbeeld een aanslag, is de manier waarop de *impact* wordt geabsorbeerd in de samenleving van doorslaggevend belang. Hierbij kunnen de principes van 'imperial policing' en 'hearts and minds', beide door de Britten uitgevonden, als voorbeeld dienen. 'Imperial policing' stelde de Britten in staat met een minimum aan troepen en geweld hun rijkdelen te controleren.<sup>25</sup> De Britse troepen moesten zich terughoudend opstellen en vooral het gebruik van geweld vermijden. De crux van het principe van 'hearts and minds' was het winnen van de steun

van de bevolking.<sup>26</sup> Het beginsel gaat uit van een 'minimum force' als absolute vereiste om de 'hearts and minds' van de lokale bevolking te winnen.<sup>27</sup> De inzet van machtsinstrumenten, politie en leger, dient daarom slechts om de situatie beheersbaar te maken en enige stabiliteit te scheppen teneinde een dialoog op gang te brengen.

Deze Britse beginselen zijn universeel toepasbaar. De strijd tegen het internationale terrorisme heeft de meeste kans van slagen als deze beginselen in acht worden genomen: het winnen van de 'hearts and minds' van de bevolking; grote terughoudendheid met toepassing van geweld; het scheiden van de extremisten van hun basis; en de erkenning dat dit alles slechts mogelijk is als het conflict in politieke en niet in militaire termen wordt beschouwd. Deze ervaringen zijn van groot belang voor operaties tegen terroristen in binnen- en buitenland. Nationaal blijkt dat het winnen van de 'hearts and minds' van minderheden die met het internationale terrorisme worden geassocieerd, van fundamenteel belang is voor het tegengaan van radicalisering. In de context van 'imperial policing' moet 'geweld' breed worden opgevat: van grootschalig optreden van politie en bijzondere bijstandseenheden tot polariserende opmerkingen van publieke figuren. Hard optreden, gekoppeld aan politieke krachtdadigheid, lijkt dus logisch, maar blijkt in de praktijk contraproductief te zijn.

### Conclusie

Wanneer we de verwevenheid van zowel interne en externe veiligheid, alsook van de belangen die bepalend zijn voor de nationale veiligheid, in ogenschouwen nemen, wordt duidelijk dat er één veiligheidsbeleid nodig is. Eén veiligheidsbeleid waarbij binnen- en buitenlands beleid in hun onderlinge samenhang worden gezien. Een dergelijk beleid, een echte veiligheidsstrategie dus, vereist hechte samenwerking tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, Defensie en Buitenlandse Zaken. Daarnaast moet het nationale beleid meer oog krijgen voor de middelen en de operationele inzet ervan. Ervaringen uit het militaire veld kunnen een belangrijke rol spelen bij deze nationale cultuuromslag. Het belang van 'unity in command' en 'unity in effort' gaat ook op als het nationale veiligheid en het optreden van civiele actoren betreft. Maar het nationale beleid is meer dan alleen operationeel, meer dan alleen crisisbeheersing: vooral in de voorbereidingsfase is er veel te doen om staat en samenleving weerbaar te

maken tegen aantasting van de vitale belangen. En ook de respons-fase bestaat uit meer dan branden blussen en het optreden van de Mobiele Eenheid, want daarna komt de nazorg. En *dan* komt het aan op de maatschappelijke sensitiviteit van bestuurders, dan komt het erop aan de *impact* van een gebeurtenis te absorberen. Niet voor niets wordt gewezen op de noodzaak van het winnen van de 'hearts and minds' van minderheden als instrument om de voedingsbodem voor radicalisering en terrorisme, nationaal en internationaal, te verkleinen.

De nieuwe definities van nationale belangen tonen aan dat het bewustzijn omtrent de betekenis en bescherming van nationale veiligheid in Nederland groeit. Maar de manier waarop de waarschuwing van de AIVD aan politici en bestuurders om voorzichtig te zijn met hun uitspraken, teneinde polarisering in de samenleving niet aan te wakkeren, door sommigen van hen met hoongelach en verontwaardiging werd ontvangen, leert dat nog niet iedereen zich bewust is van de invloed die de houding van politici heeft op de politieke en sociale stabiliteit.

### Noten

- 1 Dit blijkt niet alleen uit feitelijke aanslagen, maar ook uit verklarende *video statements* van Osama bin Laden zelf.
- 2 Als Spanje tijdens de crisis rond Irak geen onversneden pro-Amerikabeleid had gevoerd en niet aan de stabilisatie-operatie had deelgenomen, dan had de aanslag mogelijk niet plaatsgehad.
- 3 Europolrapport *Terrorist activity in the European Union: situation and trends report (TE-SAT), October 2003-17th October 2004*, Den Haag, 2 december 2004, blz. 36.
- 4 *Ibid.*, blz. 4.
- 5 Franse belangen/burgers werden geschaad bij aanslagen in de Maghreb, het Midden-Oosten, Zuidoost-Azië en Europa.
- 6 Bijv. bij de situatie in het Laakkwartier op 10 november 2004.
- 7 Conclusies JBZ-Raad, 20 september 2001.
- 8 *Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid*, 5 oktober 2001, kamerstuk 27 925, nr. 10.
- 9 Oprichting Taakgroep 'Defensie & Terrorisme', eindrapport 18 januari 2004.
- 10 *Partnership Action Plan against Terrorism*, Praag, 22 november 2002.
- 11 Samengevat kwamen de maatregelen neer op: verbeterde coördinatie van de politie- en de inlichtingendiensten; onderscheppen van verdachte geldtransacties; verbetering van de buitengrenscontroles; beveiliging van de burgerluchtvaart; bescherming van vitale infrastructuur; uitbreiding van de opsporings- en vervolgcapaciteit; vergroting van de capaciteit

voor bestrijding van de gevolgen van de inzet van massavernietigingswapens; organisatorische maatregelen gericht op verbetering van terrorismebestrijding en rampenbestrijding; en antiterrorismewetgeving.

- 12 Inmiddels is er een antiterrorismewetgeving die met die van het Verenigd Koninkrijk tot de strengste van Europa behoort.
- 13 Met deze wet is uitvoering gegeven aan het *EU kaderbesluit terrorismebestrijding*. In deze wet, die 10 augustus 2004 in werking getreden, wordt 'samenspannen' strafbaar gesteld. Concreet betekent dit dat het overleg over een aanslag al strafbaar is, ook al worden geen voorbereidingshandelingen gepleegd. Daarnaast is rekrutering ten behoeve van de *jibad* onder bereik van de strafwet gebracht.
- 14 Door de Raad van State is hierover al advies uitgebracht; het wetsvoorstel zal op zeer korte termijn worden ingediend. Deze wet heeft tot gevolg dat AIVD-informatie als volwaardig bewijs kan worden meegenomen in het strafproces.
- 15 Deze wetswijzigingen hebben tot gevolg dat het Openbaar Ministerie voortaan tot gegevens mag opvragen bij particuliere instanties (bijv. verenigingen en stichtingen). Daarnaast is de bevoegdheid tot preventief fouilleren verruimd en kunnen bijzondere opsporingsmethoden sneller worden ingezet. Het wordt bovendien ook gemakkelijker een verdachte in bewaring te houden: een verdachte kan dan maximaal 16 in plaats van 6 dagen worden vastgehouden bij een gewone verdenking ofwel 'redelijk vermoeden van schuld'. Daarna is twee jaar voorarrest mogelijk. Aangezien de termijn voor behandeling van een strafzaak op de terechtzitting (nu na 106 dagen in een 'normale' strafzaak) vaak te kort is als het onderzoek naar terroristische misdrijven betreft, wordt met deze wet mogelijk gemaakt dat bij deze misdrijven de processtukken langer onvolledig kunnen worden gehouden.
- 16 Door in het debat belangen en instrumenten dooreen te gebruiken, was het niet mogelijk het nationaal belang goed te definiëren; daardoor bestond er geen werkbare definitie van nationale veiligheid.
- 17 Functioneren van staat en samenleving kunnen in het geding komen door grootschalige verstoringen, zoals overstromingen en aanslagen, maar ook door geleidelijke of sluipende ontwikkelingen. Zo vormt de radicalisering van zowel allochtone als autochtone jongeren in Nederland een ernstige bedreiging voor de politieke en sociale stabiliteit en daarmee voor het functioneren van de samenleving.
- 18 Deze heldere formulering van nationale belangen maakt een onderscheid mogelijk tussen deze belangen en de instrumenten waarmee ze kunnen worden beschermd. Zo is versterking van de internationale rechtsorde geen doel op zich zelf, maar een instrument om het nationale belang te waarborgen. Door een strikte scheiding aan te brengen tussen belangen en instrumenten ontstaat een scherper inzicht in dreigingen, waardoor het

beter mogelijk is adequate maatregelen te nemen. Voor een uitgebreide analyse zie CCSS-rapport *Nationale Veiligheid*, 2004.

- 19 *Territoriale integriteit* is het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat in brede zin, dan wel de territoriale integriteit in enge zin.
- 20 *Fysieke veiligheid* is het ongestoord functioneren van de mens en zijn leefomgeving. Hieronder wordt verstaan de bevolking, het land, de zee en de lucht, alsmede natuurlijke hulpbronnen en de fysieke infrastructuur.
- 21 *Economische veiligheid* is het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie.
- 22 *Ecologische veiligheid* is het zelfherstellend vermogen van de omgeving bij aantasting.
- 23 *Politieke en sociale stabiliteit* is het ongestoord functioneren van Nederland als een democratie, waarin bevolkingsgroepen gemeenschappelijke waarden en normen op min of meer gelijke wijze accepteren. Elementen als sociale cohesie, demografische opbouw van de bevolking en de mate van deelname van de bevolking aan maatschappelijke processen zijn hierbij van wezenlijk belang.
- 24 Voor een schematische weergave zie: Rapport CCSS-04-003 *Nationale Veiligheid. Aanzet voor interdepartementale beleidsverkenning*, 2004, blz. 65-66.
- 25 Door de enorme omvang van het Britse Rijk en het geringe aantal beschikbare veiligheidstroepen kwam men tot de pragmatische conclusie dat een zeker draagvlak voor Britse aanwezigheid voorwaarde voor stabiliteit was.
- 26 De Britse generaal Templar introduceerde ten behoeve van de Britse guerrillabestrijding in Malakka in de jaren '50 de term 'hearts and minds'.
- 27 De Britten hebben permanent ervaring met hun 'imperial policing' opgedaan; het meest recent in Noord-Ierland. De 'troubles' in dat deel van het rijk maakten duidelijk dat de oplossing in een *politiek vergelijk* ligt, niet in een militaire overwinning. Een militaire overwinning is per definitie onmogelijk als een conflict een ideologische, religieuze of nationalistische lading heeft.

Rob de Wijk is hoogleraar internationale betrekkingen (aan de KMA) en Strategische Studies (aan de Universiteit Leiden), hoofd van het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP) en directeur van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies (CCSS); Roos Toxopeus is verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).

# De Afrikaanse Unie: tussen ambitie en werkelijkheid

Wat sceptici van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) amper drie jaar geleden niet voor mogelijk hielden, is langzamerhand een feit aan het worden. De opvolger van de OAE, de Afrikaanse Unie (AU), lijkt sinds de lancering in 2002 één van de belangrijkste multilaterale instellingen voor ontwikkeling, vrede en veiligheid op het Afrikaanse continent te zijn geworden. Onder leiding van de Zuid-Afrikaanse president Thabo Mbeki en de Nigeriaanse president Olusegun Obasanjo heeft de AU in haar eerste jaren een groot aantal initiatieven ontplooid.<sup>1</sup> Ook is er hernieuwde interesse van de internationale gemeenschap om Afrikaanse continentale en regionale organisaties te versterken. Dit blijkt uit de oprichting van een *African Peace Facility* door de Europese Unie en uitlatingen van VN-secretaris-generaal Kofi Annan om regionale organisaties als de AU meer verantwoordelijkheid te geven voor vredes- en veiligheidstaken in hun gebied.<sup>2</sup>

De hamvraag is echter of de jonge AU voldoende capaciteit heeft, en ondersteuning krijgt, om de geweldige politieke, veiligheids- en sociaal-economische uitdagingen doeltreffend tegemoet te treden. Dit artikel geeft een tussenstand van de politieke, veiligheids- en sociaal-economische resultaten. Ook zal worden nagegaan welke voorwaarden essentieel zijn voor het toekomstig succes van de AU.

## Anatomie van de Afrikaanse Unie

Het skelet van de AU wordt gevormd door de *Assembly of Heads of State*, de *Commission* en de *Peace and Security Council* (PSC). Daarnaast speelt nog een aantal andere instituties een rol. De *Assembly of Heads of State* is het forum waar Afrikaanse leiders elkaar jaarlijks ontmoeten en gezamenlijk beslissingen nemen. Deze vergadering staat onder leiding van de voorzitter van de Unie, die jaarlijks gekozen wordt door de 53 lidstaten. In 2005 bezet Nigeria deze post.

De in Addis Ababa (Ethiopië) gevestigde *Commission* is het secretariaat van de AU en vormt, analoog aan de Europese Commissie binnen de EU, als het ware het dagelijks bestuur van de AU. De *Commission* bestaat uit een voorzitter, een plaatsvervangend voorzitter en acht commissarissen; zij staat thans

onder leiding van Alpha Oumar Konaré uit Mali.

Het derde belangrijke AU-orgaan is de nieuwe *Peace and Security Council* (PSC), die bestaat uit 15 gekozen lidstaten.<sup>3</sup> Deze in mei 2004 geïnaugureerde raad vormt de Afrikaanse pendant van de VN-Veiligheidsraad. De PSC, die evenals de *Commission* zetelt in Addis Ababa, wordt gezien als de operationele tak van de AU, met als hoofdtaak uitvoering van AU-besluiten met betrekking tot conflictpreventie, -bemiddeling en -oplossing. Als belangrijkste veiligheidsinstrument heeft de PSC de bevoegdheid gekregen 'onder zwaarwegende omstandigheden' met politieke en zelfs militaire middelen te interveniëren.

## Drie uitdagingen

De AU en haar organen zijn in het leven geroepen om datgene te doen waar de OAE niet in slaagde: een einde te maken aan de toenemende armoede en andere sociaal-economische problemen; het stimuleren van een meer transparant, representatief en verantwoordelijk overheidsbestuur; en het verwezenlijken van duurzame vrede op het Afrikaanse continent.

**Sociaal-economische ontwikkeling.** De grootste uitdaging van de AU op de lange termijn ligt ongetwijfeld op sociaal-economisch terrein. In 2002 moesten meer dan 314 miljoen mensen in Sub-Sahara Afrika (47% van de totale bevolking) rond zien te komen van minder dan 1 dollar per dag.<sup>4</sup> Armoede, onvoldoende scholing, gebrekkige toegang tot schoon drinkwater en HIV/AIDS zijn slechts enkele van de meest in het oog springende problemen in vrijwel alle lidstaten. Overige obstakels zijn afwezigheid of zeer slechte staat van de fysieke infrastructuur (wegen- en elektriciteitsnet); hoge invoertarieven (hinderpaal voor de toch al geringe intra-regionale handel); onvoldoende rechtsbescherming door gebrekkig juridisch kader; een onaantrekkelijk investeringsklimaat voor buitenlandse bedrijven en investeerders; gebrek aan geschoold personeel (leraren, politiefunctionarissen, enz.); en massale jeugdwerkloosheid.

Het *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) is het antwoord van de AU op deze problemen. De vier belangrijkste doelstellingen van NEPAD zijn: 1 uitbannen van armoede; 2 bevorderen van

duurzame groei en ontwikkeling; 3 een halt toeroepen aan Afrika's marginalisering in het 'globaliseringsproces' door betere integratie in de wereldeconomie; en 4 *empowerment* van vrouwen. Met deze agenda is NEPAD een belangrijk aanknopingspunt geworden voor internationale beleidsfora als de VN en de G8, waar Afrika dit jaar hoog op de agenda staat.<sup>5</sup> Een centrale rol speelt de 'partnerschap'-idee, die zou moeten bestaan uit een gezamenlijke belofte van Afrikaanse en (Westerse) donorlanden om te komen tot betere, door Afrikaanse landen zelf gedefinieerde, ontwikkelingsafspraken, die zullen worden gefinancierd door beter gecoördineerde en langer gegarandeerde ontwikkelingsgeld.<sup>6</sup>

Naast bewondering voor de snelheid waarmee vooral Zuid-Afrika en Nigeria NEPAD op de internationale agenda hebben geplaatst, bestaat er zowel buiten als binnen het Afrikaanse continent ook veel scepsis over de haalbaarheid van deze brede en uiterst ambitieuze agenda. Daarbij is een belangrijk punt van kritiek dat de bevolking en maatschappelijke organisaties in Afrikaanse landen weinig inspraak hebben gehad bij het opstellen van die agenda. Voorts is de werkelijke status van NEPAD onduidelijk. Hoewel door de AU erkend als 'gemandateerd project', blijft het vaag wie het programma behoort uit te voeren, met welke middelen en met welke prioriteit. Ten derde rijst de vraag over de financiële haalbaarheid van de doelstellingen. Ondanks de vele beloften van Afrikaanse leiders om in NEPAD te investeren, blijven zelfs deze toezeggingen mijlenver achter bij de ambities. Een vierde probleem is de geringe sterkte van de *Regional Economic Communities* (RECs), die de economische steunpilaren van NEPAD moeten vormen. De veelheid aan regionale samenwerkingsverbanden heeft niet geleid tot economische groei en integratie binnen de diverse Afrikaanse regio's, maar juist tot verdere versnippering van schaarse middelen. Ten slotte worden de meeste Afrikaanse landen getekend door een aanzienlijk gebrek aan kennis, geschoolde arbeid en fysieke infrastructuur, wat het behalen van de vele doelstellingen niet erg realistisch maakt. Hierin zal niet snel verandering komen.

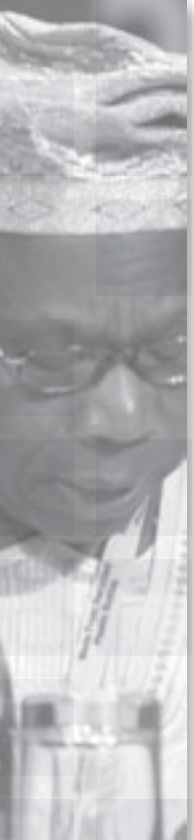
Hoewel het NEPAD-initiatief de Afrikaanse Unie en vooral de betrekkingen tussen Afrikaanse landen nieuw leven heeft ingeblazen, mogen er dus op korte termijn geen concrete resultaten op bovengenoemde probleemgebieden worden verwacht.

**Politieke uitdagingen: staatsvorming, goed bestuur en democratisering.** Met uitzondering van een klein

aantal landen dat al een lange traditie van centraal bestuur kent (o.a. Mali, Ghana en Egypte), is het proces van staatsvorming in de meeste Afrikaanse landen nog steeds problematisch. Het huidige economische, politieke en militaire overheidsapparaat van veel Afrikaanse landen vindt zijn oorsprong in de Europese kolonisatieperiode. Vele Westerse staatsinstituties, zoals een rechterlijke macht en parlement, sluiten slecht aan op de praktijk van neo-patrimonialisme.<sup>7</sup> In een meerderheid van de Afrikaanse landen is dan ook een grote discrepantie ontstaan tussen de formele, Westers ogende, staatsstructuren en de neo-patrimoniale informele processen, die allesbepalend achter de formele façade plaatsvinden. In combinatie met de Afrikaanse voorkeur voor een gecentraliseerd presidentieel systeem heeft dit in veel gevallen geleid tot autoritaire machtsuitoefening, machtsmisbruik en corruptie. Transparant, representatief en verantwoordelijk bestuur behoren dan ook niet tot het standaardrepertoire van de meeste Afrikaanse staten. Desalniettemin is er in landen als Ghana en Zuid-Afrika in het bijzonder op het gebied van democratisering de laatste tien jaar aanzienlijke voortgang geboekt. Dat dit niet altijd even gemakkelijk gaat, blijkt uit het voorbeeld van Kenia, waar, ondanks een flitsende start, oude gewoonten van corruptie en wanbestuur moeilijk lijken te kunnen worden uitgebannen.<sup>8</sup> Nog te vaak staat democratisering voor niet veel meer dan het houden van reguliere verkiezingen die semi-autoritaire machthebbers in het zadel houden.

Deze problemen zijn ook de Afrikaanse Unie niet ontgaan. Teneinde het proces van staatsvorming, goed bestuur en democratisering in haar lidstaten op gang te brengen, heeft de AU dan ook diverse initiatieven genomen, waarvan het *African Peer Review Mechanism* (APRM) een van de interessantste is. Dit onderdeel van NEPAD is specifiek bedoeld om AU-lidstaten zichzelf en elkaar te laten *monitoren* op vier terreinen: democratie en politiek bestuur; economisch bestuur en management; bedrijfsbestuur; en sociaal-economische ontwikkeling. Door het delen van ervaringen, benoemen van tekortkomingen en identificeren van behoeften voor capaciteitsopbouw zou het APRM een bijdrage moeten leveren aan verbetering van de (politieke) prestaties van lidstaten, onder meer dank zij maatregelen op deze vier terreinen.

Hoe uniek en veelbelovend het APRM ook moge lijken, de kans dat het hier om een nieuwe 'papierentijger' gaat is groot. Ten eerste is het maar zeer de vraag of Afrikaanse landen elkaars problemen



hardop durven te benoemen. Dit bleek in het verleden een probleem voor de OAE, die vaak denigrerend 'een vakbond voor Afrikaanse leiders' werd genoemd. Vervolgens is het niet geheel duidelijk wat landenanalyses en -aanbevelingen teweeg kunnen brengen. Aangezien het hier een vrijwillige vorm van *peer review* betreft, kunnen de aanbevelingen niet juridisch dwingend worden opgelegd. Hoewel er een kans bestaat dat de landenstudies voortkomend uit het monitoringsproces uiteindelijk zullen worden voorgelegd aan het *Pan-African Parliament* (PAP), is het niet te verwachten dat dit pas opgerichte orgaan hier effectief op zal kunnen reageren. Bepalend is hoe de *peer reviews* van Ghana, Kenia, Rwanda en Mauritius zullen worden afgerond.

**Vrede en veiligheid.** De laatste uitdaging, bevordering van vrede en veiligheid, is zeker ook de meest urgente en ligt ten grondslag aan duurzame oplossingen op andere terreinen. In een onveilige leefomgeving zal een oplossing voor de grootschalige armoede immers uitblijven en kan er geen begin worden gemaakt met politieke liberalisering. Daarom is conflictbeheersing tot absolute prioriteit gemaakt. Dit is ook noodzakelijk, gezien de hoeveelheid gewapende conflicten op het Afrikaanse continent.<sup>9</sup>

Aangestuurd door de eerste voorzitter, Thabo Mbeki (Zuid-Afrika), en de huidige voorzitter, Olu-segun Obasanjo (Nigeria), heeft de Afrikaanse Unie een leidende rol opgeëist bij vredesinitiatieven in de Democratische Republiek Congo (DRC), Burundi en Soedan. Onder Zuid-Afrikaanse regie gelukte het in juli 2002 de vier jaar durende impasse in de DRC te doorbreken en de conflictpartijen tot een vredesakkoord te bewegen. Ook de overdracht, vorig jaar, van de AU-vredesmacht in Burundi (AMIB) aan de VN beschouwen de meeste deskundigen als succesvol experiment en wellicht als voorbeeld voor een nieuwe vorm van samenwerking tussen de AU en de VN. Ten slotte speelt de AU een leidende rol als bemiddelaar tussen de regering en de rebellen in de Darfur-crisis in Soedan.

Ondanks deze eerste 'successen' blijven de uitdagingen groot. Volgens Said Djinnit, AU-commissaris voor de Vredes- en Veiligheidsraad, kampt de internationale crisisbeheersing op het continent met vier problemen.<sup>10</sup> Ten eerste zijn er te weinig financiële middelen om de beoogde activiteiten te betalen. Het AU-vredesfonds heeft naar eigen zeggen een budget nodig van 200 miljoen dollar per jaar, terwijl er in 2003 slechts 6 miljoen dollar voorhanden was.

Ten tweede, hiermee verband houdend, is de AU niet in staat vredesmissies in Afrika te bekostigen, laat staan de geplande *African Stand-By Force* (ASF) van 15.000 snel-inzetbare militairen op te richten. Ondanks de zg. *African Peace Facility*, een EU-fonds ter waarde van 250 miljoen euro (ter financiering van een grotere capaciteit voor de coördinatie van vredesmissies) en andere vormen van internationale hulp, blijft het budget beperkt. Ten derde blijken de huidige conflict-waarschuwingsmechanismen niet adequaat. Voordat dergelijke instrumenten als nuttige steun voor Afrikaanse diplomatie kunnen worden gebruikt, zijn er grootschalige investeringen in kennis en infrastructuur nodig. Ten vierde ontbreekt nog steeds een succesvol recept voor de duurzame aanpak van wederopbouw na conflicten. Hierbij moet gedacht worden aan de noodzakelijke, maar moeizame ontwapening en sociale reïntegratie van legereenheden en milities (zoals in Oost-Congo), hervorming van de veiligheidssector, herstel van (publieke) infrastructuur en waarborgen van een stabiele omgeving voor alle bevolkingsgroepen.

### De voorlopige balans

De eerste fase van de Unie, met al haar organen en initiatieven, heeft de hoop op sociaal-economische ontwikkeling, politieke liberalisering en duurzame vrede en veiligheid op het Afrikaanse continent weer nieuw leven ingeblazen: een niet onbelangrijke prestatie. De hier geschetste problemen illustreren evenwel het grote verschil tussen ambitie en werkelijkheid.

Wat betreft de vrede en veiligheids-component leek de AU zich in 2004 door een actiever optreden in bijvoorbeeld Burundi en de DRC te onderscheiden van haar voorganger, de OAE. Het huidige AU-optreden in Darfur en Ivoorkust lijkt echter niet erg succesvol. Ook organisatorisch is het maar de vraag of de *Peace and Security Council* het sterke *ad hoc*-karakter van AU-acties zal kunnen veranderen. Voorlopig lijkt de keus voor wel of niet ingrijpen nog steeds te worden gemaakt door de grote landen van de AU, Zuid-Afrika en Nigeria. Addis Ababa speelt hierbij een ondergeschikte rol.

Gezien het hoge ambitieniveau van NEPAD lijken de doelstellingen al snel van een hoog declaratoir gehalte. Er is behoefte aan concrete resultaten, niet aan mooie doelstellingen. De AU zal moeten streven naar een aantal *quick wins* teneinde te voorkomen dat zij op dit terrein op één lijn wordt gesteld met haar voorganger.

Op politiek en bestuurlijk terrein kan het *African Peer Review Mechanism* een belangrijke bijdrage leveren aan goed bestuur en democratisering. De vraag is echter of het model de harde toets van de praktijk kan doorstaan. De eerste rapportages moeten nog worden afgerond. Gezien de AU-aanpak van de problemen in Togo en Zimbabwe zal echter wellicht niet meer dan een 'pragmatische' lijn ten aanzien van politieke hervormingen en *peer pressure* kunnen worden verwacht.

### **Noodzakelijke voorwaarden voor succes**

Teneinde die kloof tussen ambitie en werkelijkheid te dichten en van de AU toch een succes te maken, zullen zowel Afrikaanse leiders als de internationale gemeenschap (inclusief Nederland) een aantal randvoorwaarden moeten vervullen. Het succes van de AU is evenwel in hoofdzaak afhankelijk van de rol en houding van Afrikaanse landen en hun leiders.

Leiderschap op het terrein van *vrede en veiligheid* is de belangrijkste voorwaarde. Gezien de machtsverhoudingen op het continent is het aannemelijk dat de vredespolitiek van de AU *de facto* geleid zal worden door Afrika's machtigste landen: Nigeria en Zuid-Afrika. Om te voorkomen dat de AU in een vacuüm terechtkomt als deze landen terugtreden als voorzitter, is het zaak dat op de langere termijn ook andere landen hun verantwoordelijkheid nemen, of dat de organisatie zelf dusdanig wordt versterkt, dat zij deze rol op zich kan nemen. Meest aannemelijk is nog een regionale 'lastenverdeling', waarbij Zuid-Afrika eerste aanspreekpunt is voor veiligheidsproblemen in Zuidelijk Afrika, en Kenia of Oeganda voor die in Oost-Afrika. In West-Afrika ligt het leiderschap gevoeliger, als gevolg van de nog altijd actieve politieke machtsstrijd tussen de Frans- en Engelstalige landen. Het ligt echter voor de hand dat Nigeria de voortrekkersrol in deze regio op zich neemt. In de Noord-Afrikaanse regio ligt het leiderschap ook gevoelig vanwege de aanwezigheid van meerdere invloedrijke landen zoals Algerije, Egypte en Libië. Algerije lijkt hier wel gaandeweg een steeds belangrijker rol te spelen.

Naast deze regionale aspecten is het van belang het AU-leiderschap te versterken. Idealiter zouden deze regionale vredes- en veiligheidsmechanismen moeten functioneren onder de leiding en coördinatie van de *Peace and Security Council*. Deze zou uiteindelijk ook de zeggenschap moeten hebben over inzet van de regionaal gestationeerde brigades van de *African*

*Standby Force* (ASF). Dit om een rem te zetten op al te veel unilateralisme. Gebeurt dit niet, dan verliest de AU al snel haar geloofwaardigheid.

Wat betreft *sociaal-economische ontwikkeling* kan NEPAD alleen als uitgangspunt voor de toekomst blijven dienen, indien Afrikaanse leiders erin slagen duidelijke prioriteiten te stellen. Het succes van NEPAD hangt vervolgens af van de bereidheid van Afrikaanse lidstaten tijdig hun financiële contributies af te dragen. Alleen als aan deze twee voorwaarden is voldaan, kan er een begin gemaakt worden met capaciteitsopbouw van economische, politieke en militaire structuren op nationaal en regionaal niveau.

Op het gebied van *democratisering en goed bestuur* heeft het APRM alleen kans van slagen als Afrikaanse regeringen bereid zijn te investeren in politieke verandering ten gunste van verdieping van democratische structuren. In dit verband is het van het grootste belang dat enkele van de meer invloedrijke landen op het continent als voorbeeld kunnen dienen voor andere landen wat betreft representatief,

### **Transparant, representatief en verantwoordelijk bestuur behoren niet tot het standaardrepertoire van de meeste Afrikaanse staten**

transparant en verantwoordelijk bestuur. Zuid-Afrika heeft deze rol ten dele vervuld, maar te bezien valt of dit zo blijft. Veel zal ook afhangen van ontwikkelingen in Nigeria, als daar nieuwe verkiezingen worden gehouden.

Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan of wanneer er serieuze voortgang wordt geboekt, zou de internationale gemeenschap hier meer steun aan moeten geven. Dit geldt te meer daar het adagium van 'ownership' zich dan zou vertalen in concrete Afrikaanse doeleinden en prioriteiten. Indien dit plan op korte termijn niet van de grond komt, zou de internationale gemeenschap er goed aan doen het huidige 'AU momentum' te benutten om bijvoorbeeld via de EU, G8 of de VN een politieke dialoog aan te gaan met de AU over hoe een realistische prioriteitenstelling er alsnog kan komen.

In dit hele spel ten aanzien van Afrika moet echter niet worden vergeten dat politiek op het Afrikaanse continent niet verschilt van die van elders. De inter-

nationale gemeenschap dient te beseffen dat de inzet van Afrikaanse 'grote mogendheden' als Zuid-Afrika en Nigeria niet belangeloos is, en dat de internationale dadendrang van Mbeki en Obasanjo zowel door andere Afrikaanse landen als binnen Zuid-Afrika en Nigeria zelf met argusogen bekeken wordt. Het is de vraag of internationale steun aan capaciteitsopbouw van de nog zeer zwakke veiligheidsinstituties van de AU een realistisch alternatief vormt. Juist omdat de AU drijft op de bijdrage van haar samenstellende leden.

Het steunen van de AU en individuele Afrikaanse landen zal, cynisch genoeg, wel een alternatief vormen voor de onwil van Westerse landen zelf fysiek betrokken te zijn bij interventies in Afrikaanse conflicten. Als het Westerse landen echter werkelijk te doen is om beëindiging van deze conflicten, zal er toch echt moeten worden geïnvesteerd in de capaciteit van regionale militaire eenheden van de AU. Gebeurt dit niet, dan is het illusoir te verwachten dat deze eenheden een einde kunnen maken aan de voortwoekerende conflicten in Soedan, Somalië, Ivoorkust en het Grote-Meregebied.

Ondanks deze weinig optimistische noten bieden de nieuwe structuren en initiatieven binnen de AU toch hoop voor de toekomst. Om hier maximaal effect uit te halen, is het echter van belang dat de Westerse landen meer investeren in politieke analyses van de belangrijkste politieke spelers op het Afrikaanse continent en hun agenda's, in politieke én militaire betrokkenheid op lange termijn en een beter oor voor Afrikaanse ontwikkelingsprioriteiten. Alleen dan kan een deel van de ambitie van de Afrikaanse Unie ook werkelijkheid worden.

## Noten

- 1 Voor een compleet overzicht van de AU en haar organen, zie: <http://www.africa-union.org/>; voor meer informatie over NEPAD en het APRM, zie: <http://www.nepad.org/en.html>
- 2 A/59/2005. In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary General, maart 2005.
- 3 Van de vijftien lidstaten worden vijf staten gekozen voor drie jaar (in 2004: Algerije, Ethiopië, Nigeria, Gabon en Zuid-Afrika) en tien staten voor twee jaar (in 2004: Ghana, Kenia, Kameroen, DRCongo, Lesotho, Libië, Mozambique, Senegal, Soedan en Togo).
- 4 World Bank, *World Development Indicators 2004*, Washington D.C.: World Bank, 2004.

- 5 Zo willen de VN in 2005, in het bijzonder in Afrika, serieuze voortgang boeken met de zogenoemde *Millennium Development Goals* (MDGs). Daarnaast heeft de Britse premier Tony Blair, o.a. door zijn *Commission for Africa*, Afrika bovenaan de agenda van de aanstaande G8-bijeenkomst in Schotland gezet.
- 6 Alex de Waal, 'What's New in the New Partnership for Africa's Development?', in: *International Affairs*, 78 (3), 2002, blz. 466.
- 7 Een neopatrimoniale vorm van bestuur kenmerkt zich door diverse netwerken van zeer persoonlijke afhankelijkheidsrelaties, waarbij de 'patroon' fysieke bescherming en diensten (baantjes, geld, enz.) levert aan diverse 'cliënten', in ruil voor hun steun (bij referenda, verkiezingen, enz.).
- 8 Wachira Maina, 'On the Back Foot. Kenya Reverts to Type as Corruption Bites', *BBC Focus on Africa*, 2005.
- 9 In 2004 kampen zo'n tien Afrikaanse landen met een gewapend conflict op hun staatsgebied (afhankelijk van de exacte definitie van de term gewapend conflict) en zijn er in Afrika in totaal zeven VN-vredesmissies actief (Westelijke Sahara, Sierra Leone, Ethiopië/Eritrea, Democratische Republiek Congo, Liberia, Ivoorkust en Burundi).
- 10 'African Union stresses importance of conflict resolution and peacekeeping', <http://www.irinnews.org>, 28 juni 2004.

Luc van de Goor, Ulrich Mans en Jeroen de Zeeuw zijn als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).

# Van ostracisme naar isolement?

## *De internationale positie van Zuid-Afrika, 1994-2005*

In 1994 constateerde de politicoloog Deon Geldenhuys het eind van wat tot dan toe de kerntaak van het Zuid-Afrikaans buitenlands beleid was geweest: 'the need to defend the indefensible.' Nu het land zich had ontdaan van het alom verfoeide apartheidssysteem, zou het eindelijk uit zijn internationale isolement kunnen breken en weer een volwaardige rol gaan spelen op het wereldtoneel. Ironisch genoeg voorzag Geldenhuys ook dat het ostracisme van het apartheidstijdperk wellicht al snel plaats zou maken voor een nieuwe vorm van internationaal isolement, nu gebaseerd op het relatief geringe mondiale belang van Zuid-Afrika en op onverschilligheid van grote mogendheden ten opzichte van 'yet another black African state' in het algemeen.<sup>1</sup>

### **Te hoge verwachtingen?**

De eerste jaren na de machtsaanvaarding van het African National Congress (ANC) leek overigens eerder het tegendeel te gebeuren. Pretoria ontwikkelde zich in hoog tempo tot een van de drukste diplomatieke hoofdsteden ter wereld, en het aantal landen waarmee Zuid-Afrika volwaardige betrekkingen onderhield, groeide van 35 in 1994 tot meer dan 90 vijf jaar later. Deze explosieve groei valt uiteraard toe te schrijven aan het grote aanzien dat president Nelson Mandela genoot, maar zeker ook aan de hooggespannen verwachtingen die de internationale gemeenschap van Zuid-Afrika koesterde. Het land, zo werd alom geredeneerd, was potentieel niet alleen de economische motor van geheel Zuidelijk Afrika, maar zou tevens kunnen uitgroeien tot een regionaal – of misschien zelfs wel continentaal – democratisch rolmodel. In deze zienswijze was een diplomatieke vertegenwoordiging in Pretoria voor veel landen een springplank naar de rest van het Afrikaanse werelddeel.

In 1994 werd Alfred Nzo, een vertrouweling van Mandela die bijna dertig jaar in ballingschap had doorgebracht, de eerste ANC-minister van buitenlandse zaken. De taak die hem en zijn departement (DFA) wachtte, was fenomenaal groot. Ten eerste moest een beleid worden geformuleerd dat de enorme *goodwill* die

het land zich met de democratische omwenteling van 1994 had verworven, zou vertalen in een instroom van buitenlands kapitaal, nodig om de kwakkelende economie uit het slop te halen. In de *tweede* plaats diende het diplomatieke personeel van het ANC geïntegreerd te worden in het blanke mannenbastion dat het DFA tot dan toe altijd was geweest, waarbij aandacht besteed moest worden aan gladstrijken van cultuurverschillen tussen de oude en nieuwe garde. En *tot slot* moesten voor dit betrekkelijk onervaren, zichzelf reorganiserend departement tientallen nieuwe diplomaten gevonden worden om het sterk gegroeid aantal posten in het buitenland te bekleden.

In de vijfjarige ambtsperiode van Alfred Nzo maakte Zuid-Afrika een duidelijke *comeback* op het internationale toneel. Maar ook niet méér dan dat. Hoogtepunten waren o.a. de voortrekkersrol die vervuld werd op het gebied van ontwapening, het voorzitterschap van de UNCTAD en dat van de *Non-Aligned Movement*. In het oog springende dieptepunten waren de omstreden benoemingen van Allan Boesak en Ramesh Vassen op hoge diplomatieke posten in respectievelijk Genève en Mumbai; benoemingen die vanwege hun politiek karakter veel stof deden opwaaien in de pers en uiteindelijk afketsen op het frauduleuze verleden dat beide kandidaten bleken te hebben.<sup>2</sup>

Wellicht was de belangrijkste winst van de eerste post-apartheidsjaren immaterieel: het besef dat de verwachtingen rond Zuid-Afrika's terugkeer op het internationale toneel in 1994 veel te hooggespannen waren geweest. De beleidsmakers werden geconfronteerd met het feit dat normalisering van diplomatieke betrekkingen na de val van de apartheid niet vanzelf leidde tot de gehoopte *hausse* aan buitenlandse investeringen in de Zuid-Afrikaanse economie. En op haar beurt groeide bij de internationale gemeenschap, in het bijzonder tijdens de Kongolese burgeroorlog, het besef dat Zuid-Afrika niet in staat of van zins was politieke stabiliteit en/of democratie in de regio desnoods met harde hand af te dwingen.

Hoe sterk de wisselwerking tussen deze twee verwachtingspatronen was, is een kwestie van specu-

leren. Hier is het vooral van belang vast te stellen dat het ANC vrij snel doordrongen raakte van de (on)mogelijkheden op het internationale speelveld, en een reële inschatting begon te maken van Zuid-Afrika's mondiale belang. Zo werd in zijn beleidsdocument van 1997 uitdrukkelijk gesteld dat zelfs het enorme prestige van Nelson Mandela geen garantie bood op buitenlands-politiek succes, dat het niet altijd mogelijk was aan de wensen en verlangens van andere landen te voldoen, en tot slot dat Zuid-Afrika internationaal gezien niets anders was dan een 'small, middle-income country'. Ook minister Nzo deed zijn uiterste best dit nieuwe, realistische zelfbeeld aan de man te brengen. In een toespraak voor het parlement waarschuwde hij zijn toehoorders begin 1999 dan ook tegen 'perceptions that we are capable of miraculous interventions which would instantly solve the many conflicts in our region and beyond. The reality is more complex...'<sup>3</sup>

Er lag inderdaad een complex aan factoren ten grondslag aan Zuid-Afrika's onwil de rol van politieagent in Zuidelijk Afrika te spelen. Onder de

### **Onder het presidentschap van Mbeki werd het streven naar een African Renaissance kernpunt van het buitenlands beleid van Pretoria**

apartheid hadden regeringsleiders als John Vorster en Pieter Botha de economische en militaire suprematie van hun land jarenlang stelselmatig gebruikt om een actieve destabilisatiepolitiek in de buurstaten te voeren. De ANC-regering die in 1994 in Pretoria aan de macht kwam, was er veel aan gelegen de verhouding met deze vroegere 'frontlijnstaten' – tevens bondgenoten in de strijd tegen apartheid – te normaliseren. Het is logisch dat in dit proces geen plaats was voor spierballenpolitiek, maar veeleer voor een terughoudend beleid gericht op het wegnemen van angst voor nieuwe vormen van Zuid-Afrikaanse regionale overheersing.

Daarnaast zou een actieve (militaire) betrokkenheid bij conflictbeheersing op het eigen continent hoogstwaarschijnlijk ook op een aanzienlijke mate van binnenlandse onvrede stuiten. Zij zou namelijk als pro-Westers worden uitgelegd en als zodanig veroordeeld door vooral de communistische en afrikanistische facties binnen de ANC-aanhang.

Sluimerende anti-Westerse sentimenten binnen de eigen achterban en regionale bezorgdheid over mogelijke Zuid-Afrikaanse dominantie enerzijds; de economische noodzaak desondanks zoveel mogelijk aan het Westerse ideaalbeeld van een regionale supermogendheid te voldoen anderzijds: dat was, in een notendop gesteld, het dilemma waarmee de Zuid-Afrikaanse buitenlandse politiek in de eerste jaren na de apartheid werd geconfronteerd. Totdat een uitweg werd gezocht – en gevonden – in het concept van de *African Renaissance*.

In 1999 werd Thabo Mbeki de tweede democratisch gekozen president van Zuid-Afrika. Net als zijn voorganger Nelson Mandela met Alfred Nzo had gedaan, benoemde Mbeki in de persoon van Nkosazana Dlamini-Zuma een persoonlijke vertrouweling tot minister van buitenlandse zaken. En net als Mandela vóór hem bemoeide Mbeki zich als staatshoofd intensief met buitenlandse politiek. Het grote verschil tussen de twee presidenten was echter dat waar de charismatische Mandela zich vooral bezighield met persoonlijke diplomatie, Mbeki een hoofdrol speelde in formulering en structurering van buitenlands beleid.

Thabo Mbeki miste het persoonlijk aanzien van zijn voorganger. Hij staat vooral bekend als een *apparatchik*, als een politieke overlever. En als een intellectueel. Zijn gedachtengoed is een eclectisch geheel waarin zijn deels marxistische, deels afrikanistische en deels westerse achtergrond tot uiting komt.<sup>4</sup>

### **Naar een Afrikaanse Renaissance**

Vanaf medio jaren '90 werd in een reeks van toespraken gaandeweg duidelijk waar Mbeki's prioriteiten lagen: ten eerste ontwikkeling van een pan-Afrikaans saamhorigheids- en identiteitsgevoel, ten tweede een politieke, economische en culturele renaissance van het Afrikaanse continent. Impliciet klonk in Mbeki's oproepen de gedachte door dat Zuid-Afrika, het land dat zich zo succesvol had ontdaan van de apartheid, het initiatief zou moeten nemen in het op gang brengen van deze processen. In een beroemd geworden toespraak in mei 1996 begon Mbeki met de woorden 'I am an African,' en hield hij zijn gehoor voor dat Afrika een grootse toekomst te wachten stond: 'whatever the difficulties, Africa shall be at peace. However improbable it may sound to the sceptics, Africa will prosper.'<sup>5</sup>

De idee van een *African Renaissance* kwam als een godsgeschenk voor het *Department of Foreign Affairs*. Het was een wezenlijk afrikanistisch concept, maar

zonder anti-Westerse inslag. Het stelde Afrikaanse staten de mogelijkheid tot vorming van een eenheidsfront in het vooruitzicht, waarmee het gevaar van een steeds verdergaande internationale economische marginalisering bestreden kon worden: 'Thus shall we, together and at last, depart from a past which sought to perpetuate the notion of an Africa slowly grinding to a halt on the periphery of the world.' Daarnaast kreeg het westen ter geruststelling te horen dat in de toekomstvisie van Mbeki geen plaats was voor militaire regimes en dat ook éénpartijstaten niet beschouwd werden als 'the correct route to take towards the objective of a stable system of governance, which serves the interests of the people'.<sup>6</sup>

Onder het presidentschap van Mbeki werd het streven naar een *African Renaissance* tot een kernpunt van buitenlands beleid verheven en speelde Zuid-Afrika een belangrijke rol in het bevorderen van Afrikaanse samenwerking op politiek en economisch gebied.<sup>7</sup> Mbeki zelf was nauw betrokken bij de totstandkoming van het *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) en bij de omvorming van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid tot de African Union (AU), die haar beslag kreeg op de conferentie van Durban in 2002.

De groeiende gerichtheid op het eigen continent bleek ook uit de sterke toename van bilaterale diplomatieke betrekkingen met Afrikaanse staten. Bij een grote bezuinigingsronde in de jaren 1998-2001, waarbij het budget van het DFA met een kwart werd gekort, werden de Afrikaanse missies ontzien en waren het vooral de diplomatieke vertegenwoordigingen in Europa en Amerika die getroffen werden.<sup>8</sup> Drie jaar later merkte de directeur-generaal van het DFA in dit verband met kennelijke trots op dat Zuid-Afrika nu voor het eerst in de geschiedenis meer vertegenwoordigingen in Afrika had dan op welk ander continent ook.<sup>9</sup>

In het concept van de *African Renaissance* werden pan-Afrikaans idealisme en Zuid-Afrikaans pragmatisme naadloos samengevoegd. Het streven naar een sociaal en politiek stabiel Afrikaans continent was immers geen op zich zelf staand doel. Het was tevens een poging de commerciële belangen van Zuid-Afrika, dat verreweg de grootste (directe) investeerder in Afrika is, te waarborgen en waar mogelijk te vergroten. Dat laatste gebeurde onder meer in januari 2004, toen Mbeki als eerste buitenlandse staatshoofd te gast was bij de nieuwe Kongolese regering van nationale eenheid. In Mbeki's gevolg reisde een omvang-

rijke Zuid-Afrikaanse handelsdelegatie mee, die lucratieve akkoorden wist te sluiten over investeringen in de Kongolese mijnbouw, de krijgsmacht en de transportsector.

Nu intussen zijn tweede ambtstermijn als president is ingegaan, moet echter worden vastgesteld dat het renaissance-denken van Mbeki, buiten de hier genoemde resultaten, nog niet tot echt aansprekende successen heeft geleid. Dat heeft voor een deel te maken met de algemene vaagheid van het concept. Processen als het herwinnen van de Afrikaanse waardigheid en de ontwikkeling van een Afrikaans saamhorigheids- en identiteitsgevoel zijn tot op grote hoogte cultureel van aard en daardoor moeilijk meetbaar. Daarnaast moet geconcludeerd worden dat het politieke doel van de *African Renaissance* – het bevorderen van democratisch bestuur – praktisch onuitvoerbaar is, zolang Zuid-Afrika niet de bereidheid toont hiervoor een daadkrachtige regionale machtspolitiek te voeren. Desastreuze ontwikkelingen in buurland Zimbabwe, waar dictator Robert Mugabe de democratie vrijwel om zeep heeft geholpen en dat betrekkelijk ongestoord kon doen, zijn een voorbeeld.<sup>10</sup>

Ten slotte is het nog te vroeg om vast te kunnen stellen of de *African Renaissance* op economisch gebied aan de verwachtingen voldoet. De omvang van buitenlandse investeringen in Zuid-Afrika vertoont de laatste jaren een vrij grillige lijn, maar daar is het inzakken van de wereldeconomie uiteraard debet aan. Dat de Zuid-Afrikaanse economie thans toch een bevredigende groei laat zien, wordt dan ook vooral veroorzaakt door een politiek van belastingverlagingen ter vergroting van de binnenlandse koopkracht.<sup>11</sup>

## Balans

Tien jaar na de val van de apartheid kan worden vastgesteld dat noch een icoon als Nelson Mandela, noch een visionair als Thabo Mbeki erin geslaagd is te voldoen aan de (te) hooggespannen verwachtingen rondom Zuid-Afrika's terugkeer in de internationale gemeenschap. Het land heeft zich niet ontpopt als exporteur van politieke stabiliteit en democratie in de regio, en een echt spectaculaire groei van buitenlandse investeringen is tot op heden uitgebleven.

Toch mag het Zuid-Afrikaans buitenlands beleid in de post-apartheidsjaren zeker niet als mislukt worden beschouwd. Mandela's aanzien en Mbeki's visie hebben ervoor gezorgd dat Zuid-Afrika beduidend meer internationale aandacht heeft gekregen dan

het op basis van zijn status als 'small, middle-income country' verdiende. En daarmee is ten minste voorkomen dat het ostracisme van de apartheidsjaren werd ingeruild voor een nieuwe vorm van internationaal isolement; een isolement gebaseerd op de onverschilligheid van grote mogendheden ten opzichte van 'yet another black African state'. Met dank aan Mandela en Mbeki is Zuid-Afrika ook tien jaar na apartheid nog steeds een geval apart.

### Noten

- 1 Deon Geldenhuys, 'The Head of Government and South Africa's Foreign Relations', in: R. Schrire, *Leadership in the Apartheid State*, Cape Town, 1994, blz. 245-291, aldaar 290.
- 2 Boesak werd in 1994 benoemd tot VN-ambassadeur, maar raakte vrijwel tegelijkertijd verwickeld in rechtszaken rondom persoonlijk misbruik van internationale ontwikkelingsgelden, die hem uiteindelijk een gevangenisstraf opleverden. Vassen werd in 1999 benoemd tot consul-generaal, maar zag van deze post af nadat in de pers breed was uitgemeten dat hij eerder geschorst was als advocaat wegens misbruik van aan hem toevertrouwde fondsen.
- 3 Aangehaald in Greg Mills, *The Wired Model*, Cape Town, 2000, blz. 261, 264, 277.
- 4 Zie: A. Hadland & Jovial Rantao, *The life and times of Thabo Mbeki*, Rivonia, 1999. In zijn jonge jaren was Mbeki een tijd lid van de Zuid-Afrikaanse Communistische Partij. Daarnaast was hij actief betrokken bij afrikanistische bewegingen en studeerde hij economie aan de Universiteit van Sussex.
- 5 Toespraak voor Constitutional Assembly, Kaapstad, 9 mei 1996.
- 6 Toespraak voor UN University, Tokio, 9 april 1999. Aangehaald in Hadland & Rantao, *a.v. noot 4*, resp. blz. 183, 177.
- 7 [www.dfa.gov.za/department/index.html](http://www.dfa.gov.za/department/index.html): 'We are committed to promoting South Africa's national interests and values, the African Renaissance and the creation of a better world for all.'
- 8 Marie Muller, 'South African diplomacy and security complex theory', *Discussion paper No 53*, Diplomatic Studies Programme, Leicester University, mei 1999, blz. 25-26.
- 9 Toespraak van dr Aynada Ntsaluba voor het South African Institute of International Affairs, 20 mei 2004.
- 10 Overigens is de Zuid-Afrikaanse houding jegens Mugabe grotendeels gebaseerd op de aanname dat een machtswisseling in Zimbabwe het land thans in chaos zou storten en wellicht de sociaal-politieke stabiliteit in de hele regio in gevaar zou brengen. Zie: Trevor Ncube, 'Only Mugabe can save Zim', in: *Mail & Guardian*, 16 maart 2005.
- 11 *Business Day*, 6 mei 2004. Volgens het door UNCTAD opgestelde *World Investment Report 2003* bedroegen in 1998 de buitenlandse directe investeringen in Zuid-Afrika 561 miljoen dollar. In 2000 was dit gestegen tot 888 miljoen; in 2002 weer gedaald tot 754 miljoen dollar.

Ron Ton is plaatsvervangend hoofd van het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP).

## ASEAN en mensenrechten: feit of fictie?

Vastlegging van mensenrechten is nodig om de mens als kwetsbare entiteit te beschermen. Zo laat in Zuidoost-Azië de kwestie-Oost-Timor duidelijk zien dat individuen in het genot van hun rechten, zoals vastgelegd in vele internationale en regionale mensenrechtenverdragen en nationale constituties, soms beschermd moeten worden tegen hun eigen staat. De climax in het geweld vond daar plaats nadat 78,5% van de bevolking zich in een referendum had uitgesproken vóór onafhankelijkheid. Voor de Indonesische autoriteiten was deze uitkomst onaanvaardbaar en de door het leger gedomineerde staat besloot tot een gewelddadige invasie. De Verenigde Naties speelden uiteindelijk een grote rol in het herstel van de orde; Indonesië werd door de wereldorganisatie op zijn verantwoordelijkheden gewezen.

Van Aziatische zijde bleef het echter angstvallig stil. Indonesië is door de lidstaten van de *Association of South-East Asian Nations* (ASEAN) nooit openlijk aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor de grove schendingen van de rechten van de Oost-Timorese bevolking. Zelfs Afrika, een continent dat toch zijn duit in het zakje doet waar het aankomt op mensenrechtenschendingen, is verder gevorderd met de eerste stappen op weg naar een regionaal mensenrechtensysteem. De vraag is dan ook of een regionaal mensenrechtensysteem, met een eigen verdrag in de ASEAN-regio, binnen afzienbare tijd opgesteld zal worden en in werking zal treden.

### Aziatische waarden

Staten worden niet graag op hun mensenrechtenbeleid aangesproken en zijn vaak ook niet bereid *elkaar* aan te spreken op dat beleid. Economische motieven spelen vaak een rol, ook in Zuidoost-Azië, maar de culturele invulling van mensenrechten is eveneens van belang in deze discussie. Verscheidene Aziatische leiders beroepen zich in de discussie met het Westen op het verschil in cultuur, zowel politiek als maatschappelijk. Volgens de Maleisische leider Mahathir en de Singaporese oud-staatsman Lee Kuan Yew kunnen bepaalde regimes uit die regio gerechtvaardigd worden door het verschijnsel dat de samenlevingen in Zuidoost-Azië nu eenmaal autoritair, paternalistisch en collectief zijn ingericht.<sup>1</sup> Terwijl het rotsvast geloof in de soevereiniteit van staten in de Westerse wereld afbrokkelt, houden de Aziatische

staten onverkort vast aan hun privileges in de uit Europa stammende Westfaalse internationale orde.

De terughoudende opstelling van de ASEAN-landen tegenover de inmenging in staatsaangelegenheden functioneerde goed in de periode vlak na de oprichting in 1967. ASEAN kan het best een intergouvernementele associatie genoemd worden, eerder gericht op regionale inter-statelijke harmonie dan op vérgaande samenwerking. Bij de oprichting waren staten er namelijk niet aan toe hun pas verworven onafhankelijkheid van de koloniale mogendheden direct weer over te dragen aan een supranationale entiteit. De financiële crisis, de bloedige politieke transformatie van de regimes in Cambodja en Oost-Timor, de aanslagen op Bali en onlangs de tsunami-ramp laten echter zien dat vérgaande samenwerking in een interdependente regio onontkoombaar is.

Toch wordt de gevoelige politieke dialoog binnen ASEAN steeds gemeden: mensenrechten worden nauwelijks openbaar aan de orde gesteld. Voorbeeld is de opstelling van de ASEAN-landen tegenover het militaire bewind in Birma/Myanmar. Dat land wordt nauwelijks in het openbaar aangesproken op mensenrechtenschendingen, tot grote ergernis van diverse EU-lidstaten. Deze frictie heeft ertoe geleid dat de ASEM (Asia-Europe Meeting)-top, 9 oktober 2004 gehouden in Hanoi, teleurstellend verliep. Birma/Myanmar mocht deelnemen, maar niet op het niveau van de premier. De EU besloot het sanctieregime tegen het land te verscherpen, maar het resultaat is geenszins een verbetering van de mensenrechtensituatie of een stap in de richting van democratie. Zo is de leider van de democratische beweging, Aung San Suu Kyi, nog steeds gebonden aan het haar opgelegde huisarrest.<sup>2</sup> De kwestie werd genegeerd in de jaarlijkse ASEAN-top in Laos in november vorig jaar. De slotverklaring gaf te kennen dat de leiders bezorgd waren over de ontwikkelingen in Irak en op het Koreaanse schiereiland, terwijl de kwestie-Birma/Myanmar onbesproken bleef. De Filipijnen zijn nu doende een oplossing te zoeken voor de situatie, aangezien Birma/Myanmar in 2006 het voorzitterschap van ASEAN zal bekleden. De Verenigde Staten hebben informeel al te kennen gegeven geen deel te zullen nemen aan het ASEAN Regional Forum als Birma/Myanmar geen concrete stappen in de richting van democratisering zet.<sup>3</sup>

Een andere verklaring voor de stilte rond het onderwerp van mensenrechten is het welbekende boemerang-effect: waarom zou Indonesië landen als Cambodja of Birma/Myanmar wijzen op schendingen van fundamentele vrijheden, terwijl het zelf ook geen onbesmette reputatie heeft op dit gebied? De terughoudende opstelling van de meeste regeringsleiders geeft aan dat het lastig balanceren lijkt tussen de universaliteit van mensenrechten, die wel officieel onderschreven wordt, en eigen culturele waarden en het behoud van de soevereiniteit van staten. Politieke druk van de Westerse oud-koloniale staten is niet effectief gebleken. De Zuidoost-Aziatische leiders willen zelf invulling geven aan bescherming van mensenrechten, maar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de daaruit voortvloeiende Internationale Convenanten inzake Burgerlijke en Politieke Rechten en inzake Sociale, Economische en Culturele Rechten van 1966 hebben wel degelijk universele werking. Hoewel niet minder dan 150 resp. 153 landen partij zijn bij deze Convenanten, geldt dat maar voor de helft van de ASEAN-landen.

**ASEAN is niet geschikt om een regionaal mensenrechtensysteem op te zetten, om de simpele reden dat de lidstaten daar nog lang niet aan toe zijn**

### **De invloed van NGO's**

De ASEAN-landen zullen eigener beweging niet snel een andere houding aannemen, terwijl druk van buiten nauwelijks effect heeft. Een mogelijkheid tot verandering zou zijn als actoren vanuit de samenleving, zoals NGO's of mensenrechtenactivisten, hun krachten zouden bundelen. Met de komst van de regionale mensenrechten-NGO *Forum Asia* in 1992 is de invloed van dergelijke organisaties in de regio verbeterd. Deze NGO is een samenwerkingsverband van verscheidene lokale NGO's, die de mensenrechtenbescherming probeert te verbeteren door informatie-uitwisseling, trainingsprogramma's e.d. Deze missie kan zeker leiden tot meer bewustwording.

In 1993 is tijdens de *Asia Pacific NGO Conference on Human Rights*, waaraan vertegenwoordigers van onder meer 110 NGO's deelnamen, een verklaring inzake mensenrechten aangenomen, waarin stappen zijn omschreven die moeten leiden tot een regionaal

mensenrechtenmechanisme.<sup>4</sup> Daarna is een *Expert Meeting* gehouden om deze stappen verder uit te werken. Op deze bijeenkomst werden de problemen besproken waarmee de NGO's te maken krijgen om een dergelijk mechanisme te verwezenlijken: de algemene negatieve houding van de regeringen ten aanzien van de ratificatie en naleving van mensenrechtenverdragen en het verschijnsel dat regeringen zich verschuilen achter het argument van het cultureel relativisme. Daarnaast hebben de ASEAN-landen in 1998 een informele, niet-gouvernementele *Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism* ingesteld. Deze werkgroep heeft *workshops, meetings* en dialogen georganiseerd, die uiteindelijk moet resulteren in een ASEAN-mensenrechtenverdrag. Ook dit initiatief toont aan dat er, althans op informeel niveau, een begin is gemaakt om tot meer en betere mensenrechtenbescherming in de regio te komen.

### **Economische samenwerking binnen ASEAN**

De andere mogelijkheid tot een regionaal mensenrechtensysteem te komen, zou zijn dat het onderwerp gelieerd wordt aan een gebied waarop ASEAN al samenwerkt, zoals de economie. Economische samenwerking kan de thans bestaande culturele barrières slechten.

ASEAN is in 1967 opgericht als voorzichtige poging tot regionale samenwerking binnen Zuidoost-Azië, voornamelijk op economisch terrein. Zo worden er stappen gezet in de richting van een vrijhandelszone met Japan, Zuid-Korea, Australië en Nieuw-Zeeland. Met China en India zijn deze gesprekken al in een verder stadium.<sup>5</sup> Tussen de tien lidstaten van ASEAN zelf bestaat nu al twee jaar een vrijhandelszone, de *ASEAN Free-Trade Area* (AFTA). Critici zijn echter van mening dat deze economische samenwerking nog niet geleid heeft tot economische integratie, niettegenstaande de afspraak tot vervaagende economische integratie in 2020, zoals vastgelegd in het *Bali Concord*.<sup>6</sup> Een reden daarvan is dat de lidstaten ook hier erg terughoudend zijn om elkaar aan te spreken op wanbeleid. Dit werd in 1997 pijnlijk duidelijk, toen openlijke kritiek op wanbeleid van Soeharto in Indonesië uitbleef, waardoor economisch herstel er langer op zich heeft laten wachten.<sup>7</sup>

De laatste jaren worden in Zuidoost-Azië bepaald niet gekenmerkt door voorspoed. De economische situatie in Indonesië nadert bijvoorbeeld het niveau van de recessie tijdens de financiële crisis, terwijl Maleisië een niet veel positiever beeld laat zien. De

'control of corruption'-index van de Wereldbank vertoont een achteruitgang van de situatie in Indonesië ten opzichte van de jaren direct na de val van Soeharto en ook de situatie in de Filipijnen laat een achteruitgang zien.<sup>8</sup> Mede door deze verslechterde economische en bestuurlijke situatie kan Indonesië de voortrekkersrol binnen ASEAN, die het eens vervulde, moeilijk handhaven.

Zoals bij de financiële crisis is gebleken, verstomt de discussie rond de mensenrechtenbescherming als het economisch slechter gaat. Vóór de crisis werd die discussie nog wel gevoerd, al werd elke kritiek op slecht mensenrechtenbeleid weersproken door regionale politieke leiders met het argument dat het met het oog op economische ontwikkeling soms nodig is de rechten van individuen in te perken.<sup>9</sup> Zo konden, gesteund door dit betoog, autoritaire regimes in stand worden gehouden toen het economisch nog voor de wind ging. De financiële crisis heeft wel het fundament onder die argumentatie weggeslagen, maar zonder gevolg. De stilte rond het thema mensenrechten blijft op officieel niveau echter oorverdovend.

Daarnaast ligt de prioriteit thans bij de wederopbouw na de natuurrampen, hetgeen kan leiden tot grotere concentratie op de interne situatie, wat de regionale samenwerking zou kunnen schaden, of juist tot meer regionale samenwerking noopt omdat de ramp regionale, en niet alleen nationale gevolgen heeft. Meer regionale samenwerking binnen ASEAN vergt een sterk Secretariaat, met voldoende financiële middelen om de ondersteunende taak uit te kunnen voeren. Daarvoor zijn fundamentele ingrepen nodig. Institutionele hervormingen zouden uiteindelijk positieve effecten kunnen hebben op totstandkoming van een regionaal mensenrechtenverdrag in Zuidoost-Azië, maar haalbaarheid van dit scenario is uiterst twijfelachtig.

### Conclusie

De tekenen ten gunste van een mensenrechtenverdrag in Zuidoost-Azië zijn voor de nabije toekomst somber. De staten lijken te veel vast te houden aan soevereiniteit en zijn erg terughoudend in de inmening in zaken van andere landen die zij als interne aangelegenheden beschouwen. Geluiden vanuit andere actoren, zoals vanuit NGO's, zijn nog niet sterk genoeg om hierin verandering te brengen. ASEAN is al met al een tamelijk zwak samenwerkingsverband gebleken, waarin politiek controversiële onderwerpen angstvallig worden gemedend. Wellicht is het tijd

voor de Westerse regeringsleiders om dat te erkennen en ASEAN te zien voor wat het is: een associatie die de verhoudingen tussen de staten in de regio werkbaar en vriendschappelijk wil houden. ASEAN is niet geschikt om een, regionaal mensenrechtensysteem op te zetten, om de simpele reden dat de lidstaten daar nog lang niet aan toe zijn.

Niettemin is er geen alternatief voor openhouden van de mensenrechtendialoog met ASEAN. Ook kan er getracht worden de invloed van NGO's in de ASEAN-regio te vergroten. De meeste kans op een veranderende opstelling over mensenrechten is toch als die uit de regio zelf komt. Waar Europa, gezien de uiteenlopende geschiedenis van beide continenten, wel rekening mee moet houden, is dat een Europees mensenrechtenverdrag niet zonder meer als voorbeeld in Zuidoost-Azië kan dienen.

### Noten

- 1 A.J. Langlois, *The politics of justice and human rights; Southeast Asia and universalist theory*, Cambridge University Press, 2001, blz. 49.
- 2 'Face off; Asia, Europe and Myanmar', in: *The Economist*, 14 oktober 2004.
- 3 Het ASEAN Regional Forum is een overlegstructuur tussen de diverse Aziatische en Europese landen plus de Verenigde Staten, Canada, Rusland, Australië en Nieuw-Zeeland inzake samenwerking in veiligheidsvraagstukken. Zie ook [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org), *Myanmar, Tsunami Fund to Top Agenda at ASEAN Meeting*, 5 april 2005.
- 4 H. Hashimoto, *The Prospects for a Regional Human Rights Mechanism in East Asia*, New York: Routledge, 2004, blz. 119.
- 5 ASEAN hoopt op dit gebied akkoorden te sluiten met China (in 2010), India (2011) en Japan (2012).
- 6 'More effort needed; Free trade in South-East Asia', in: *The Economist*, 29 juli 2004.
- 7 'The limits of politeness', in: *The Economist*, 26 februari 1998.
- 8 T. Huang & B. Yeung, 'ASEAN's institutions are still in poor shape', in: *Financial Times*, 2 september 2004.
- 9 D. Kingsbury & G. Barton (red.), *Differences and tolerance; human rights issues in Southeast Asia*, Geelong: Deakin University Press, 1994, blz. 49.

Simone Eysink is verbonden aan het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP).

This special Summer issue is published as a *Farewell Tribute to Professor Alfred ('Fred') van Staden*, who retires after serving ten years as Director of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael and Editor-in-Chief of the Institute's monthly review on international politics *Internationale Spectator*. One of Van Staden's main scholarly preoccupations has been the need for creating order in a chaotic world through international arrangements. Hence his particular interest in European integration policy, Transatlantic relations, the future of multilateralism, and challenges of global governance.

The 21 essays in this issue have been written by 35 former and present-day staff members of the Institute. The articles are divided into five sections: European Integration; Transatlantic Co-operation; Diplomacy and the Multilateral System; Security and New Threats; and Regional Co-operation Efforts. The following short summaries are presented in order of publication of the essays in this issue. They will give an impression of the subject matter of the individual contributions.

### EUROPEAN INTEGRATION

**Alfred Pijpers** presents some sceptical comments on the idea of a common European destiny, a theme that has captured the imagination of arduous advocates of European integration but that is hardly confirmed by the text of the proposal for a European Constitutional Treaty. Two types of forces spoil the concept of a common European destiny: the permanent phenomenon of group formation within the EU, and the indispensable Transatlantic dimension.

**Hans Labohm** argues that despite undeniable achievements of European integration in both the political and economic fields the supporters of a continuous process of European union neglect negative dimensions and developments in the sphere of low politics, notably the failure of the Lisbon strategy, the burden of the Brussels bureaucracy and the uncritical adoption of obligations of the Kyoto Protocol. Interventionist policies should be avoided or abolished.

**Mendeltje van Keulen & Rob Boudewijn** delve into the question of the definition of the Eastern borders of the European Union. Are they contiguous

with the borders of 'Europe' and, if so, what are the borders of Europe as a continent? They attempt to answer this question through discussing the geographical, the cultural and religious, the economic, and the political and administrative dimensions.

**John Löwenhardt & Hinke Pietersma** analyse the vicissitudes of the Commonwealth of Independent States (CIS) since December 1991 as a case-study of an area – the former Soviet Union – in the middle of the road between integration and disintegration. Russia under President Putin appears to acknowledge that its objectives for CIS have been too ambitious and that deepening of its bilateral relations within CIS is the only option left. However, it may be too late, because the EU has now entered the CIS area.

**Hans van der Meulen & Suzanne Nollen** conclude that in an enlarged European Union the importance of coalitions of member states has grown. They discuss options for establishing such coalitions from a Central European perspective, describing in particular the continuation of the Visegrád co-operation, the Benelux as a model and vehicle for co-operation, the role of the Weimar Triangle, and potential new combinations.

**Peter van Grinsven & Jan Rood** stress the necessity for the Netherlands to establish and improve modes of strategic co-operation in an enlarged European Union of 25 or more member states. They give attention to the role of big member states and new institutional dynamics, reject the notion of bridge-building and favour playing the game of changing majorities, cooperation with the big three and bilateral relations.

### TRANSATLANTIC CO-OPERATION

**Peter van Ham** analyses challenges to NATO's growing global role. The Alliance is no longer held back by the 'out-of-area' debate. There is hardly a security challenge which falls outside the remit of NATO. Its new responsibilities reflect efforts to remain relevant to America's foreign policy priorities. However, NATO's new risk is 'out of area and out of business'. A new Strategic Concept uniting Europeans and Americans is a must.

**Marc Bantinck** takes Christopher Coker's *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk* as a starting-point to highlight the importance of global governance with a view to identifying the mission of NATO and the management of Transatlantic relations, including the dialectical relationship with the European Union.

**Coby van der Linde & Femke Hoogeveen** focus on a new chapter in energy diplomacy of the United States and the European Union. They deal with various relevant causes of the structural change in global petrol and gas markets in the context of Transatlantic relations. Their key question is whether efforts at improving energy security will help maintain the Transatlantic relationship or rather act as divisive element.

## DIPLOMACY AND THE MULTILATERAL SYSTEM

**Dick Leurdijk** discusses the all-important relationship between the United States and the United Nations and stresses the primacy of the role of America's vital interests in a multilateral world order, which is illustrated by a discussion of American views of pre-emptive attacks as expression of the right to self-defence and the legitimacy of the use of force.

**Ingrid d'Hooghe & Jan Melissen** take a fresh look at public diplomacy – *i.e.* communication and dialogue between official diplomacy and non-state actors in the host country – which goes far beyond branding activities, publicity campaigns, public relations and dissemination of information. Public diplomacy should not only focus on a broad public, but involve it in its activities. Applying this approach to the Dutch situation, the authors propose the establishment of a non-profit, non-governmental public diplomacy organisation. The Department of Foreign Affairs and embassies should assist this new institution.

**Paul Meerts & Theo Postma** survey the role of the process of international negotiations as an instrument to realize a multilateral global order, starting from examples of early diplomacy to the establishment of permanent multilateral consultative structures, or regimes. Finally, they discuss the new challenges to multilateralism in the post-Cold War world. In a Realist view American national interests cannot survive without a multilateral system.

**Machteld Boot-Matthijssen** first discusses the Report of the International Commission on Darfur to the UN Secretary-General. The Cassese Commission reported in January 2005 on violations of human rights and possible genocidal acts in the Sudanese province of Darfur. It then took two months for the Security Council to refer the matter to the International Criminal Court in The Hague, the first referral since the ICC's establishment in 2002. The author explains the exceptions made in S.C. Res. 1593 in favour of American positions and concludes that they do not serve the cause of international criminal law.

## SECURITY AND NEW THREATS

**Edwin Bakker & Maurits Berger** present their inquiry into the question whether there is a link between suicide terrorism and Islamic religion. They survey suicidal onslaughts from the Tamil Tigers to Al-Qaaida, objectives and motives, justification in Islam, the role of martyrdom and resistance in the Middle East, and *fatwabs* for and against suicidal bombings. It appears that suicidal attacks are not religiously motivated *per se*, nor unambiguously legitimised by Islam.

**Ute Seela & Sergei Boeke** describe Iran's nuclear weapons ambitions as a case of a self fulfilling prophecy. It is precisely the American rhetorics of the Axis of Evil, regime change, rogue states and pre-emptive attacks that conditions Iran's perceptions of its endangered situation. Therefore, Iran concludes that its only means of deterrence is the acquisition of nuclear weapons.

**Georg Frerks & Bart Klem** illustrate the bankruptcy and ineffectiveness of the recent internationally widely adopted integrated security doctrine with the case of the response to the tsunami disaster in Sri Lanka. According to the UN's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, threats to human development are interrelated, and a response to those threats must be given cohesively, multilaterally and in a context of prevention and transformation. The authors argue that a globalised humanitarian response is intrinsically of a disorderly nature. Only a delicate combination of voluntary codes of conduct and a market model may help combat this disorder.

**Kees Homan & Theo van den Doel** describe the permanent role of military power in international politics, giving attention to the sobering experience with post-Cold War peacekeeping, the changed role of coercive diplomacy, the failure of economic sanctions, and the still valuable role of military power as an instrument of deterrence.

**Rob de Wijk & Roos Toxopeus** take the case of terrorist attacks and terrorist threats in the Western world to illustrate how external and internal security are interrelated. In dealing with the legal, political and administrative situation of the Netherlands the authors conclude that an integral security policy is urgently needed, with unity in command and unity in effort, avoiding interdepartmental rivalry and coordinating all relevant actors.

#### **REGIONAL CO-OPERATION EFFORTS**

**Luc van de Goor, Ulrich Mans & Jeroen de Zeeuw** offer their views on the discrepancies between ambitions and realities of the African Union (AU). They sketch the AU's short-term achievements since its establishment in 2002, economic, political and security threats, draw a preliminary balance, and venture to suggest conditions for success. The AU's new structures and initiatives offer some hope. Western countries should commit themselves to long-term assistance to AU efforts.

**Ron Ton** provides an analysis of the international position of the Republic of South Africa in the years 1994-2005, starting from the common view that after the end of the Apartheid system and its international ostracism and political exclusion, the RSA would run the risk of experiencing a more subtle form of isolation, given the relative minor importance of the country on a global scale and more generally the indifference of great powers vis-à-vis 'yet another black African state'. High expectations of the RSA's role were succeeded by the project for an African Renaissance. On balance, and with the help of Presidents Mandela and Mbeki, South Africa's foreign policy may not have been a spectacular success, but outright isolation was avoided.

**Simone Eysink** sketches problems with establishing a regional human rights regime in South-East Asia, to be grafted upon the Association of South-East Asian Nations (ASEAN). She concentrates on the debate on Asian values, which often serve as an excuse not to introduce, let alone implement, universal human rights in authoritarian societies. For various reasons, the short-term prospects for a regional human rights mechanism in South-East Asia appear to be rather gloomy.