

Internationale Spectator

Jaargang 63 - nr 7/8 - juli-augustus 2009

Nederlands fijnstof en splijtstof in de Caraïben

Afghanistan als brug tussen NAVO en Rusland

AIDS: ziekte of veiligheidsprobleem?



Instituut Clingendael

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementen-administratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier € 61,00
Instelling € 72,50
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 87,50
Instelling € 100,00
Student € 69,00
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



CARAÏBEN OP DRIFT?

COLUMN

Gert Oostindie
Caraïbisch fijnstof 341

ARTIKELEN

Paul R.J. Comenencia
Zonder gedeelde visie geen
toekomst voor Antillen
in het Koninkrijk 343

Theo Korthals Altes
Niet bij versplintering alleen:
nieuwe verhouding tussen
Nederland en de Antillen 346

Sanne Schlepers
Curaçao, op eigen kracht: het lot
van ontwikkelingsplannen 348

Laura de Jong
Getouwtrek rond het Koninkrijk:
Nederland, Venezuela en de
Antillen 352

Jasper Honkoop
Kan Venezuela's oliesector Chávez'
ambities nog langer dragen? 356

Annelène Damen
Onrust in de Franse Caraïben 360

Jeroen Bult
Russische wolken boven het
Zweedse EU-voorzitterschap 364

**Thijs Van de Graaf, Dries Lesage,
Skander Nasra, Jan Orbie &
Mattias Vermeiren**
Van G8 naar G20: wordt de stem
van kleine EU-landen gehoord? 369

Jort Kamminga

Afghanistan als brug tussen NAVO
en Rusland: gemeenschappelijke
veiligheidsagenda 373

Joris Kreutzer

Militaire lessen van de oorlog van
de Sovjetunie in Afghanistan 377

Edith Driessens & Jan Wouters

Het Belgische lidmaatschap van
de VN-Veiligheidsraad 382

Steven Schoofs & Georg Freks

AIDS: gezondheids- of veiligheids-
probleem? 386

FILMRECENSIE

Nils de Mooij over
*Nixons beoogde politieke
doorstart* 391

BOEKBESPREKINGEN

Kees van Paridon over
Atlantische mentaliteitskloof 393

Rik Coolsaet over
*Globalisering: containerbegrip
met onduidelijke contouren* 394

Maarten de Zeeuw over
*Afschaffing van ontwikkelings-
hulp: wanneer en hoe* 396

Jeroen van Dijken over
Europa in strijdpunten 398

Mathieu Segers over
*Duitsland en Nederland na de
Koude Oorlog* 399

Rosemarijn Hoefte over
De revoluties op Cuba en Grenada 401

SIGNALEMENTEN 404

SUMMARIES 406

Caraïbisch fijnstof

Sprekend over de Franse gebiedsdelen in de Caraïben merkte Charles de Gaulle ooit op dat hij tussen Europa en het Amerikaanse continent 'slechts stofdeeltjes' zag. Het is hem in vele toonaarden nagezegd. Minister-president Dries van Agt deelde zijn gesprekspartners op Curaçao, die het geschenk van de onafhankelijkheid maar niet wilden aanvaarden, ook eens mee dat hij, vanuit Europa uitkijkend over de Atlantische oceaan, slechts een paar nietige eilandjes voor de kust van Venezuela zag liggen. 'Die hoeven wij niet zo nodig te houden,' was zijn nauw verholde boodschap. De Antillianen trokken de tegengestelde conclusie: alleen Nederland kan ons behoeden voor Venezuela en de vergeetelheid.

De afloop is bekend. Nederland wilde dat de zes eilanden die ooit waren samengevoegd als de Nederlandse Antillen, gezamenlijk de onafhankelijkheid zouden aanvaarden, net als Suriname dat onder forse aandrang had gedaan. Zij werden echter niet onafhankelijk en braken juist met elkaar. Zeer tegen alle eerdere bedoelingen in, gaat Den Haag nu directe betrekkingen onderhouden met elk van de zes eilanden. Niet omdat Nederland zo graag in 'de West' wilde blijven, maar omdat er geen fatsoenlijke uitweg te vinden was. Wie zei daar dat koloniale moederlanden altijd hun zin krijgen?

Uniek is die situatie overigens niet. In de Caraïben zijn ook de Verenigde Staten (Puerto Rico en de Maagdeneilanden), Frankrijk (de overzeese provincies Frans Guyana, Guadeloupe en Martinique) en het Verenigd Koninkrijk (met een handvol kleine eilanden) nog staatkundig aanwezig. De Amerikanen en Fransen zien daarin nog altijd enig geopolitiek voordeel en geven er veel meer aan uit dan de Britten en Nederlanders, die de deur liever achter zich hadden gesloten. Maar nergens zegt de lokale bevolking dat de voormalige kolonisator moet oprukken.

Nogal logisch. Ze zijn, in vergelijking met burgers in de soevereine landen van de regio, economisch beter af, hun burgerlijke rechten en vrijheden worden beter beschermd en zij hebben het recht zich in het moederland te vestigen. Daar staat wel het gevoel tegenover dat het moederland hen niet goed begrijpt en nog minder respecteert – maar alle frustratie daarover leidt nergens tot een significante politieke wens om dan maar voor de onafhankelijkheid te kiezen. De pragmatische burgers van de niet-soevereine

Caraïben hoeven maar om zich heen te kijken om te beseffen dat de sprong in het diepe wel heel riskant is.

Het blijft lastig voor politici in de moederlanden zich hierin te schikken; koloniseerden hun verre voorgangers deze eilanden uit overwegingen van nationaal belang, nu kunnen zij zich niet terugtrekken, terwijl er nauwelijks nog positieve belangen zijn. Bij Haagse politici begonnen die koloniale stofdeeltjes in de West al lang geleden te kriebelen. Terwijl Indië steeds winstgevender werd, waren Suriname en de Antillen al in de 19de eeuw notoire kostenposten. Sinds eind 19de eeuw is met enige regelmaat in het parlement voorgesteld de Antillen maar aan de hoogstbiedende te verkopen. Die diende zich echter niet aan. En dus bleven de Antillen deel van het Koninkrijk.

Inmiddels is die optie van verkoop van tafel, en niet alleen om morele redenen. Volgens het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954) kunnen de onderlinge verhoudingen alleen worden veranderd als alle deelnemende landen (toen Nederland, Suriname en de Antillen; nu Nederland, de Antillen en Aruba; binnenkort Nederland, Aruba, Curaçao en mogelijk Sint-Maarten) dat willen. De eilanden zullen zich met hand en tand blijven verzetten tegen de onafhankelijkheid. Dus is er, wat de PVV bij monde van Geert Wilders en Hero Brinkman ook roept, géén wettelijke weg om hen uit het Koninkrijk te stoten. De optie 'Marktplaats' is illusoir, hoezeer ook een groot deel van de Nederlandse bevolking al tientallen jaren aangeeft een scheiding toe te juichen. Tenzij Nederland natuurlijk, om maar zo snel mogelijk van de eilanden af te komen, besluit zich opnieuw uit te vinden en de internationale rechtsnormen aan zijn laars lapt. Er zijn wel meer landen die dat doen; maar in dat rijtje zal ook de PVV Nederland niet graag plaatsen.

Wat moet Den Haag dan wél doen? Weer een nieuwe weg inslaan, is geen optie. Er zijn geen heroïsche oplossingen. De ingeslagen koers van ontmanteling van de Antillen, met gelijktijdige versterking van de betrokkenheid van en het toezicht door het Koninkrijk (dat is *de facto* vooral Nederland), moet nu worden vastgehouden. Daarbij moet Den Haag niet bang zijn om in eigen huis solidariteit te blijven vragen voor de eilanden die nu eenmaal al eeuwen –

langer dan het Limburg van Wilders – Nederlands zijn, maar zich ook niet van de wijs laten brengen door beschuldigingen van ‘rekolonisatie’. Den Haag moet echter ook blijven beseffen dat eenzijdig direct ingrijpen en het bestuur terzijde schuiven een uiterste maatregel is, die lokale ressentimenten alleen maar verder zal voeden.

Op een wat langere termijn zal onvermijdelijk weer de principiële vraag op tafel komen: is er een serieuze tussenweg tussen volledige onafhankelijkheid en volledige incorporatie van de eilanden? Het is nog vrijwel anathema om die vraag aan de bestuurders overzee te stellen – maar het lopende experiment met de BES-eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (‘openbare bestuurslichamen’) zou weleens een aardig laboratoriummodel kunnen verschaffen van de voordelen van integratie boven autonomie. Voor je het weet willen de bewoners van Curaçao, Sint-Maarten en zelfs Aruba dat ook – en dan zal Den Haag weer erg schrikken van de extra kosten en verantwoordelijkheden.

Zover is het echter nog lang niet. Voorlopig blijven die ‘stofdeeltjes’ uit ons koloniale verleden deel van het Koninkrijk en hebben zij recht op een volwassen en geëngageerde relatie met Den Haag. Het siert onze bestuurders en parlementariërs dat zij dit *noblesse oblige* in de regel ook wel hebben aanvaard. Nu maar hopen dat degenen die zich om electorale redenen niets aan dit pact gelegen laten liggen, niet de overhand krijgen of zich bedenken wanneer zij werkelijk politieke verantwoordelijkheid krijgen. Intussen doen alle betrokkenen er goed aan te beseffen dat er nog veel donkere wolken in de Caraïbische lucht hangen. De sociale crisis, die onder meer leidde tot een omvangrijke storm kansarme en deels criminele jongeren naar Nederland, woekert al tientallen jaren voort en schreeuwt om krachtig ingrijpen, inclusief stevige investeringen. Het nieuwe bestuurlijke stelsel in wording is erg gecompliceerd. De versterking van de huidige bestuurlijke dichtheid en drukte kan nog veel onvoorziene uitkomsten uitlokken, financieel, bestuurlijk, sociaal. In de bestrijding van de internationale criminaliteit en de hier grotendeels mee samenhangende lokale corruptie is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd, maar er is nog geen sprake van een gewonnen strijd – om het vriendelijk te zeggen.

En dan is er nog de gecompliceerde geopolitieke situatie in de hele regio. Er wordt veel vrome lippen-dienst bewezen aan het ideaal van regionale integra-

tie, maar de praktijk is weerbarstig en zal de Antillen niet verder de regio intrekken. De komende jaren zal het toerisme in Cuba vermoedelijk zeer sterk groeien; fijn voor sommige Cubanen, mogelijk een kleine stimulans richting democratisering van het archaïsche regime, maar hoe dan ook slecht nieuws voor alle andere, veel kleinere en duurdere Caraïbische toeristeneilanden, inclusief de Antillen.

En ten slotte blijft Venezuela, onder Hugo Chávez, een onvoorspelbare speler. Met agressie tegen de drie Benedenwindse eilanden vlak voor zijn kusten heeft Chávez binnenslands weinig te winnen en internationaal alles te verliezen. Verder dan wat verbaal vuurwerk is hij dan ook niet gegaan in de tijden dat het hem mede dankzij de hoge olieprijs voor de wind ging. Er zijn geen goede redenen te bedenken die hem nu tot een ander beleid zouden kunnen verlokken – maar hij blijft onvoorspelbaar. Sommigen in Den Haag vinden dat stiekem best aardig. Want in het spel om *containment* van Chávez en de bestrijding van de internationale criminaliteit mag Nederland toch een beetje meespelen met de grote jongens, Washington voorop – en dat in het ‘eigen’ achtertuintje.

Prof. dr G.J. Oostindie is hoogleraar Caraïbische geschiedenis aan de Universiteit Leiden en directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden.

Zonder gedeelde visie geen toekomst voor Antillen in het Koninkrijk

Staatssecretaris Ank Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft dit najaar de aftrap voor een consultatieproces dat in de loop van 2010 moet resulteren in een notitie over de verhouding tussen Koninkrijksverantwoordelijkheid en de autonomie van de Nederlandse Antillen en Aruba. De aan de twee Kamers van de Staten-Generaal toegezegde notitie biedt een nieuwe gelegenheid voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke langetermijnvisie op het Koninkrijk.¹ Deze consensus is hard nodig, willen Nederland en de Caraïbische rijkdelen ook in de toekomst nog een band van betekenis hebben.

Autonomie

Sinds de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk, in 1954, lijken Nederland en de Antillen, ondanks pogingen tot het tegendeel, slechts verder uit elkaar te zijn gegroeid. Vooral tijdens de in 2004 begonnen consultaties en onderhandelingen over de ontmanteling van de Nederlandse Antillen blijkt steeds weer hoe verschillend er binnen de rijkdelen over het Koninkrijk wordt gedacht. Waar in Den Haag sommigen een discours hanteren dat uit lijkt te (willen) gaan van een tijdelijk karakter van de banden met de West, zijn op de Antillen veel bestuurders vooral met eigen lokale onderwerpen bezig, heilig overtuigd van het onaantastbare karakter van het recht op intern zelfbestuur en andere, sinds 1954 verkregen rechten en privileges.

Niet altijd even gelukkige Nederlandse pogingen de voorwaarden van gezamenlijkheid binnen het Koninkrijk bespreekbaar te maken, worden vaak afgewend met verwijzingen naar de als heilig gekoesterde autonomie van de eilanden en leiden geregeld tot breed in de pers uitgemeten spanningen in de onderlinge relaties. Een situatie die de vice-president van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, er in juni 2006, tijdens een toespraak voor het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties, toebracht zich hardop af te vragen: waarom 'doen we in het Koninkrijk soms alsof het nog 1954 is door vast te houden aan oude patronen van autonomie en zelfredzaamheid',² terwijl geen land ter wereld meer autonoom is of zich alleen kan redden.

De opmerkingen van Tjeenk Willink volgden op de constatering door de Raad van State, in adviezen van 2003 en 2004, dat de sterke mondialisering, die tot grotere samenwerking noopt, nog niet goed is vertaald in de wijze waarop de partners in het Koninkrijk met elkaar omgaan. De Raad, zei de vice-president, 'constateert een steeds verdergaande integratie van Nederland in een gemeenschappelijke Europese rechtsorde en een eigenlijk stilstaande relatie van de Antillen en Aruba met Nederland in Koninkrijksverband'.³

Noch de adviezen van de Raad van State⁴ noch de vele toespraken en publicaties ter gelegenheid van de 50^{ste} verjaardag van het Statuut voor het Koninkrijk en de hartenkreten van het wetenschappelijk bureau van het CDA⁵ en van het Comité 2004 van mr. Pieter van Vollenhoven⁶ om meer gezamenlijkheid hebben echter verandering kunnen brengen in de schijnbaar groeiende polarisering van standpunten over wat ons zou moeten binden in het Koninkrijk. Om weer met Tjeenk Willink te spreken, we lijken ons aan beide zijden van de oceaan in spiegelbeeldige situaties te bevinden. Nederlandse politici die (zij het steeds minder) nog wel iets willen doen aan verbetering van het Koninkrijk, anderzijds een publieke opinie die steeds meer afhaakt als het gaat om verplichtingen ten opzichte van de Antillen en Aruba, tegenover in de Antillen en Aruba een bevolking die in het Koninkrijk wil blijven maar te maken heeft met politici die (zij het in steeds mindere mate) vooral bezwaar maken tegen de benodigde veranderingen in het Koninkrijk.

Gemiste kansen

De referenda van 1993, waarin alle Antilliaanse eilanden zich uitspraken voor een blijvende band met Nederland binnen het Koninkrijk, waren dé kans om een begin te maken met de ontwikkeling van een gezamenlijke Koninkrijksvisie. Die kans is echter onbenut gelaten. Ook toen de eilanden vanaf 2005 opteeden voor ontmanteling van de Antilliaanse staatsverband en voor directe afzonderlijke banden met Nederland,⁷ is het er niet van gekomen. De in de periode 2004-2009 verantwoordelijke Nederlandse bewindspersonen voor de portefeuille

Koninkrijksrelaties informeerden – elk op hun manier – wel steeds naar wat de eilanden bewoog, maar de gedachtewisseling ging nooit verder dan dat.

Met de presentatie in juni 2008 van de studies van de Rijksuniversiteit Groningen en de Erasmus Universiteit/SEOR over de juridische en economische implicaties van een status van ultraperifere regio van de Europese Unie voor de Antillen en Aruba leek een nieuwe gelegenheid zich aan te dienen voor de steeds vooruitgeschoven discussie. Maar ook toen mocht het niet zijn. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties oordeelde dat de op dat moment in een stroomversnelling verkerende staatkundige hervorming teveel aandacht opeiste en stelde voor de discussie over het onderwerp uit te stellen tot vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige structuur. De Antilliaanse politiek – ook over dit onderwerp sterk verdeeld – stemde hier opgelucht mee in. En zo bleef, ondanks een groeiend aanbod aan adviezen en andere stof tot nadenken, zowel in de Tweede Kamer als in de parlementen in de West, de discussie over het heden en de toekomst beperkt tot het slaan van lang niet altijd even gemeente of relevante piketpaaltjes.

Onzekerheid

Dank zij de doortastendheid van staatssecretaris Bijleveld en haar Antilliaanse *counterpart*, premier De Jongh-Elhage, is de trein van staatkundige hervormingen, ondanks vele obstakels, vaart blijven maken en komt het eindstation nu eindelijk in zicht. Het laatste kwartaal van 2010 of begin 2011 worden genoemd als data voor de definitieve inwerkingtreding van de nieuwe status van de eilanden.

Maar door monopolisering van het onderwerp door slecht communicerende politici en ambtenaren is vooral bij de Curaçaose bevolking de onduidelijkheid over het onderwerp en de onzekerheid over de zin van het Koninkrijk alleen maar toegenomen. Bij de volksraadpleging van 15 mei jl. op Curaçao, waarin kiezers van het eiland het afsprakenpakket met Nederland met een nipte meerderheid van 52% goedkeurden, stemde maar liefst 48% van de kiezers tegen het afsprakenpakket, ondanks het boven de markt hangende risico van een financieel-economische implosie als gevolg van verdampt ondernemersvertrouwen. Politieke en publieke discussies tussen en over de Koninkrijkspartners worden nog altijd gekenmerkt door het ontbreken van een gezamenlijk referentiekader en gedeelde toekomstverwachtingen.

Door de mondiale realiteit biedt slechts het meegroien in Koninkrijksverband de eilanden uitzicht op een zekere toekomst. Zolang de rijksheden het niet eens worden over dit gegeven en hoe ermee om te gaan, zullen zij verder uit elkaar blijven groeien en wordt het Koninkrijksverband, ondanks het ongedeelde burgerschap, op een gegeven moment onhoudbaar.

Samen vooruit

Afhankelijk van de gekozen aanpak zou de door staatssecretaris Bijleveld aan de Staten-Generaal beloofde notitie het instrument kunnen zijn om eindelijk een brede en gezonde discussie op gang te brengen over waar wij met elkaar heen willen in het Koninkrijk. Hoe dan ook zouden aan de opstelling van de notitie uitgebreide consultaties vooraf moeten gaan met politiek, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld in Nederland en op de eilanden. Daarin zouden de bouwstenen voor een dergelijke notitie aan de orde moeten komen. Antilliaanse en Arubaanse delegaties zouden de mogelijkheid moeten krijgen ook in de Tweede Kamer actief deel te nemen aan de beraadslagingen over dit onderwerp, met als hopelijk resultaat een breed gedragen toekomstvisie en consensus over belangrijke aandachtspunten. Een van die aandachtspunten betreft overeenstemming met betrekking tot een grotere verantwoordelijkheid van het Koninkrijk op gebieden als (sociale) grondrechten, Europese integratie en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme.

De BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) zullen door hun aanstaande status als openbaar lichaam hierin vooroplopen. Maar het Statuut voor het Koninkrijk biedt ook Aruba, Curaçao en Sint Maarten de mogelijkheid zich, ongeacht hun (toekomstige) autonome status, hierbij aan te sluiten. En in dat verband is het aan te raden eveneens aandacht te schenken aan de wenselijkheid van meer onderlinge afstemming (ook door Nederland) van wetgeving en beleid teneinde beter aan te sluiten op elkaars situatie en bij de realiteit dat belangrijke Koninkrijksaangelegenheden steeds meer door Europees recht en beleid worden bepaald.

Een goed begin van de voorbereidingen voor de beloofde notitie over de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk en de autonomie van de eilanden is het halve werk. Dat biedt ook hoop dat het Koninkrijk in de toekomst – ook met inbegrip van de Antillen – naar tevredenheid zal kunnen functioneren.

Noten

- 1 Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verslag Algemeen Overleg Tweede Kamercommissie Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken, 10 maart 2009.
- 2 Inleiding vice-president Raad van State ter gelegenheid van het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties op 13 juni 2006.
- 3 *Ibid.*
- 4 Raad van State van het Koninkrijk, voorlichting no. W04.04.0425/1/K van 10 december 2004 ter gelegenheid van 50 jaar Statuut voor het Koninkrijk.
- 5 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Naar een Salsa op klompen: over de toekomst van het Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag, 2007.

- 6 Comité Koninkrijksrelaties, *Investeren in Gezamenlijkheid: een visie op de toekomst van ons Koninkrijk naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag, december 2004.
- 7 Als uitvloeisel van de referenda en onderhandelingen met Nederland is in 2006 afgesproken dat Curaçao en Sint Maarten de status van 'Land binnen het Koninkrijk' (voor Aruba geldt die status al sinds 1986) krijgen en Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zg. BES-eilanden) als openbare lichamen worden opgenomen in het Nederlandse staatsbestel.

Paul R.J. Comenencia MA is gevolmachtigd minister van de Nederlandse Antillen in Nederland.

Cursus Internationale Politiek, najaar 2009

De *Cursus Internationale Politiek* van Instituut Clingendael is een inleidende kennismaking met internationale politiek in het algemeen en het Nederlandse buitenlands beleid in het bijzonder. Daarmee is de *Cursus Internationale Politiek* bij uitstek interessant voor diegenen die zich naast studie of baan breder op dit gebied willen oriënteren en voor de partners van medewerkers die naar het buitenland worden uitgezonden.

De cursus vindt plaats op elf dinsdagmiddagen van **29 september t/m 8 december 2009**.

De bijeenkomsten staan gepland 15.00-17.45 uur.

Het programma biedt een uitstekende mogelijkheid in een kort tijdsbestek kennis te nemen van internationale verhoudingen en ontwikkelingen. Gedurende deze dinsdagmiddagen behandelen deskundigen diverse vraagstukken binnen de internationale betrekkingen. Tot de onderwerpen behoren: Nederlands

buitenlands beleid; democratisering en ontwikkeling; de Europese Unie; vrede en veiligheid; en actuele politieke ontwikkelingen in belangrijke landen en regio's. Aan het einde van de cursus presenteren de deelnemers in teams een kort essay waarin een eigen visie op één van de behandelde vraagstukken naar voren wordt gebracht.

De kosten voor deze cursus bedragen € 575,- (subsidiënten € 470,-).

Na afloop ontvangen de cursisten een Clingendael Certificaat.

Inschrijven tot uiterlijk 31 augustus 2009 via: Instituut Clingendael, Afdeling CDSP, Postbus 93080, tel.: 070 - 374 66 28 of e-mail: cdsp@clingendael.nl
Inlichtingen: Mevr. C. ten Have

Zie voor meer informatie en het aanmeldingsformulier: www.clingendael.nl/cdsp/training/cip/

Niet bij versplintering alleen: nieuwe verhouding tussen Nederland en de Antillen

De bevolking van Curaçao heeft zich bij referendum in mei 2009 met een nipte meerderheid van 52% uitgesproken voor afspraken met Nederland over de status van het eiland binnen het Koninkrijk en de daarbij voorziene (toezichts-)relaties. Daarmee is een laatste struikelblok weggenomen voor de ontbinding van het landsverband van de Nederlandse Antillen. De eerste stap daartoe was al in 1986 gezet met het uittreden van Aruba. De drie kleine eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba (aangeduid als de 'BES eilanden') worden een openbaar lichaam *sui generis*, vergelijkbaar met een gemeente; de grote eilanden Aruba, Curaçao en St. Maarten behouden of krijgen de status van land binnen het Koninkrijk.

Verdeeldheid is het erfgoed van de Caraïben. Geen eiland is zoals het andere. Juist daarom was het staatkundige bouwwerk van de Nederlandse Antillen zo opmerkelijk. Maar men kan ook zeggen dat het landsverband een nest is geweest, waarin de eilanden, zolang dit nodig was, zich met gezamenlijke kracht konden verheffen tot min of meer complete, zelfvoorzienende gemeenschappen. In dit perspectief blijft ook na opheffing van het landsverband het Autonomie Monument in Willemstad volkomen *to the point*: vogels vliegen uit.¹

Gezamenlijkheid en krachtenbundeling zijn natuurlijk een typisch Westers, continentaal concept. De eilanden liggen daarvoor niet alleen op te grote onderlinge afstand, het eilandelijk leven zelf is bovendien bij uitstek naar binnen gekeerd. Niettemin zijn de eilanden van het Koninkrijk na opheffing van het landsverband definitief de allure – en de illusie – kwijt dat het geheel meer kan zijn dan de som der delen.

De paradox is dat desondanks de continentale visie nu sterker dan ooit op de eilanden gaat gelden. Meer dan voorheen gaan Haagse departementen zich met de dagelijkse gang van zaken overzee inlaten. De vogels vliegen wel uit, maar echt meer zelfredzaam, dat zijn zij niet geworden. En misschien moet ik daarom ook zeggen: het is niet alleen een paradox, het is bij uitstek de tragiek van de eilanden.

Die uitkomst is tevens het resultaat van een wereld die na de periode van dekolonisatie juist in al haar onderdelen opnieuw – en sterker – verknoopt is geraakt; de wereld van globalisering en van de voortgaande, onvermijdelijke marginalisering van de Caraïben.

De huidige mondiale financieel-economische crisis heeft extra nadelig effect op de regio, in alle sectoren. De financiële sector, die lange tijd een grote drijfkurk was voor de welvaart van de eilanden, in het bijzonder Curaçao, lijkt nu zijn genadeslag te krijgen. Belastingparadijzen zijn de laatste paria's uit de tijd van vrijhandel en ongebreideld financieel verkeer. De eilanden kunnen hun inkomen niet langer halen uit toevallige imperfecties van de wereldhandel. Enkel belastingfaciliteiten leveren al enige tijd niet meer automatisch voordelen en dat geldt tevens voor de vroeger veelgeprezen springplankfunctie van de eilanden tussen Europa en (Latijns-)Amerika. De Antilliaanse eilanden zullen alleen nog kunnen overleven wanneer zij aan die markten een eigen unieke propositie toevoegen.

Dat de eilanden, Aruba voorop, de afgelopen circa twintig jaar hun heil vooral hebben gezocht in versterking van hun aantrekkingskracht als toeristische bestemming, maar ook als tropische Riviera voor gepensioneerde Nederlanders of *penshonado's*, is volkomen begrijpelijk. Maar deze ontwikkeling heeft tegelijkertijd de schaduwzijde van een hernieuwde Westerse kolonisatie. Nog onlangs werd signaleerd dat de bevolking van Bonaire vanaf begin jaren negentig is verdubbeld (van c. tienduizend inwoners tot ruim twintigduizend, van wie een groot deel *penshonado's*). Dit is in elke denkbare gemeenschap een volkomen ontwrichting van de lokale verhoudingen, veel groter bijvoorbeeld dan de ontwrichting in Nederland door de constante instroom van jongeren uit de eilanden. Alles bij elkaar lijkt tussen de eilanden en Nederland zelfs sprake van een voortgaande bevolkingsswisseling: niet enkel laag opgeleide jongeren, maar juist ook de jaarlijkse *braindrain* van hoger opgeleide jongeren die doorstuderen in Nederland (en niet terugkeren), tegenover de instroom van Nederlanders in hun derde levensfase.²

Een en ander betekent dat in luttele decennia de geschiedenis van dekolonisatie, autonomie en politieke zelfredzaamheid nagenoeg volledig in haar tegendeel is omgeslagen. Het grote verschil met de oorspronkelijke kolonisatiegeschiedenis is dat deze uitkomst niet het resultaat is van een doelgerichte strategie of van enig uitdrukkelijk koloniaal verlangen. Integendeel. De Nederlandse overheid (respectievelijk de Nederlandse politiek) is hierin meegegaan bij gebrek aan beter. Juist dit gegeven, in combinatie met de aanzienlijk grotere verantwoordelijkheid die Den Haag nu voor de eilanden op zijn schouders neemt, maakt de uitkomst des te kwetsbaarder. De eilanden worden, deels als gevolg van hun eigen keuzen, overrompeld door krachten die zij niet kunnen overzien en waarvan de uiteindelijke gevolgen thans ook in redelijkheid niet te overzien zijn.

Het valt daarom te betreuren dat ook Den Haag niet gelijktijdig met de Antilliaanse ontrafeling de poging heeft gedaan een minstens even krachtig proces op gang te brengen dat Nederland en de gezamenlijke eilanden ten minste kan leiden tot een gemeenschappelijk strategisch perspectief. Er is geen enkele reden waarom een dergelijk perspectief, dat Nederland wél formuleert voor de drie BES-eilanden, niet ook zou dienen te worden geformuleerd voor de eilanden van het Koninkrijk in hun geheel. Op het terrein van bestuur, financiën en justitie neemt Nederland de teugels strak in handen, maar op alle overige terreinen, zoals economie en marktontwikkeling op langere termijn, bieden wij de eilanden geen of slechts weinig toegevoegde waarde.³

Men kan zich afvragen waarom niet is gedacht aan het instellen van één Gouverneur voor het hele gebied; een onafhankelijke, gezaghebbende pleitbezorger op het hoogste niveau als Koninkrijksorgaan voor alle eilanden samen. De kaarten waren echter al vroeg geschud, op het moment dat Aruba zijn *status aparte* én een eigen Gouverneur kreeg.

Voor tegendruk in de balans tussen eilanden – onderling – en Nederland is het echter nog niet te laat. De eilanden kunnen immers alsnog besluiten om ten aanzien van hun omgang met Nederland de krachten te bundelen en daarmee bij te dragen aan minimale cohesie in hun politieke en financieel-economische besturing.

Wellicht komt op enig moment het perspectief in beeld dat de toenmalige minister van Antilliaanse zaken en huidige minister van Justitie, Ernst Hirsch Ballin, nu bijna twintig jaar geleden formuleerde in zijn 'Schets'.⁴ Dat perspectief omvatte naast verde-

ling ook krachtenbundeling tussen de Bovenwindse respectievelijk de Benedenwindse eilanden. De les die wij inmiddels hebben geleerd, is dat zo'n ontwikkeling nooit kan worden bedacht 'van boven', maar dat die uitsluitend kans heeft 'van onderen', als proces van de eilanden zelf. Het is daarom begrijpelijk dat Den Haag tot nu toe zeer terughoudend is geweest om zelf de tegendruk in de balans uit te oefenen en het inderdaad in de eerste plaats wil laten aankomen op enigerlei initiatief van de eilanden zelf.

Anderzijds heeft Nederland een eigen belang bij een blijvend besef van lokale verantwoordelijkheid. Dat is niet alleen noodzakelijk als erkenning van de eilandelijke eigenwaarde, maar het is ook gewenst ter voorkoming van nieuwe slepende fricties die de versterkte Haagse aanwezigheid op zo'n grote afstand onvermijdelijk meebrengt. Daar zit vooral ook in de Nederlandse politiek niemand op te wachten.

Noten

- 1 Het monument aan de Emancipatieboulevard, vlak buiten het centrum van Willemstad, is een verbeelding in beton van zes vogels die ieder hun eigen weg vliegen. Daaronder de tekst: 'Steuwend op eigen kracht, doch met de wil elkander bij te staan' – een tekst die was ontleend aan de radiorede van Koningin Wilhelmina op 6 december 1942, waarin zij sprak over de door de toenmalige regering in ballingschap beoogde verhoudingen met alle Nederlandse koloniën, in het bijzonder het toenmalige Nederlands-Indië.
- 2 Meer verdieping over migratiestromen in onze tijd en de onderliggende sociale dynamiek vindt men in de lezenswaardige oratie van prof. dr. Annelies Zoomers (Nijmegen, 2006), getiteld *Op zoek naar Eldorado*. Zie ook: Annelies Zoomers, 'Koop je eigen paradijs: over land, mobiliteit en ontwikkelingsbeleid', in: *Internationale Spectator*, februari 2009, blz. 72-77.
- 3 Er zijn in de loop der jaren tal van economische plannen voor de eilanden opgesteld, ook met Nederlandse steun, maar een gemeenschappelijke visie of strategie hebben deze nooit opgeleverd. En overigens wil ik in dit kader het effect van de schuldsanering die Nederland voor zijn rekening neemt, niet bagatelliseren.
- 4 'Schets voor een Gemeenbestconstructie van het Koninkrijk der Nederlanden', Den Haag, 1990.

Mr Theo E. Korthals Altes is voormalig adviseur van de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse overheden. Hij is auteur van *Koninkrijk aan Zee* (Walburgers, 1999).

Curaçao op eigen kracht: het lot van ontwikkelingsplannen

Is de Slotverklaring een goede basis voor Curaçao om zich verder te ontwikkelen? Deze vraag hield Curaçao in haar greep in de aanloop naar het referendum van 15 mei 2009. Bij een eerder referendum in 2005 gaf een grote meerderheid van het volk te kennen dat Curaçao een autonoom land binnen het Koninkrijk moest worden. Hoe deze status precies moest worden ingevuld, was toen nog niet bekend. Tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 15 december 2008 hebben Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba een akkoord ondertekend over de toekomst van de Nederlandse Antillen. Op 15 mei 2009 was het aan het volk van Curaçao 'het resultaat van de Ronde Tafel Conferentie om te komen tot een autonoom Curaçao binnen het koninkrijk' goed dan wel af te keuren. Een kleine meerderheid van de bevolking (52%) heeft vóór de Slotverklaring gestemd. Uit dit resultaat blijkt bovenal dat de meningen over bovenstaande vraag sterk verdeeld zijn.

Over één ding zijn de meeste Curaçaoenaars het wel eens: er valt op Curaçao nog veel te verbeteren. Uit twee onderzoeken van de *Stichting Reda Sosial* uit 1999¹ en 2003² blijkt dat driekwart van de ondervraagden uit de achterstandswijken géén betaald werk had. Van de jeugd in deze wijken was zo'n 80% werkloos. Tweederde van de bevolking beschouwde zichzelf als arm, was ontevreden over de staat van haar woning en zag de toekomst somber in. Criminaliteit, de drugsproblematiek en de hoge werkloosheid werden als de grootste problemen aangewezen. Deze weinig rooskleurige cijfers komen voort uit onderzoek dat werd uitgevoerd in een aantal arme wijken en zijn dus niet representatief voor heel Curaçao. Cijfers uit 2008 van het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn echter evenmin erg positief: ruim een derde van de huishoudens op Curaçao leeft onder de armoedegrens. Daarbij is de jeugdwerkloosheid in 2008 opgelopen tot 26,3%.³

Hoe is het mogelijk dat de Nederlandse Antillen, die al meer dan een halve eeuw kunnen rekenen op ruime steun vanuit Nederland, zich zo slecht hebben ontwikkeld?

Welvaart en initiatief

Curaçao is niet altijd arm geweest. Na de Tweede Wereldoorlog verkeerde Nederland in economisch opzicht in het slop, terwijl de Nederlandse Antillen juist een ongekende bloeiperiode hadden doorgemaakt. Sinds de bouw van olieraffinaderijen op Curaçao (1916) en Aruba (1928) beleefden de eilanden een geweldige economische groei. Vanaf 1932 kenden de Antillen zelfs een begrotingsoverschot. Voor zover er in de jaren 1940 sprake was van hulp, was dat financiële steun van de Antillen aan Nederland. Vooral tijdens de Tweede Wereldoorlog was het verschil in welvaart tussen Nederland en de Nederlandse Antillen erg groot, ten gunste van de Antillen. De olieraffinaderijen op Curaçao en Aruba draaiden overuren tijdens de oorlog. In 1941 was maar liefst 80% van de geallieerde vliegtuigbenzine afkomstig van deze raffinaderijen.⁴ Halverwege de jaren 1950 was het inkomen per hoofd van de bevolking op de Antillen maar liefst 50% hoger dan in Nederland.⁵ Nu, meer dan vijftig jaar van intensieve ontwikkelingssamenwerking later, zijn de rollen echter volledig omgedraaid.

Hoewel Aruba en Curaçao tijdens de Tweede Wereldoorlog een bloeiperiode beleefden, maakten sommige eilandbewoners zich zorgen over de duurzaamheid van deze welvaart. De groei van de Arubaanse en Curaçaoese economie was vrijwel volledig gebaseerd op de komst en blijvende vestiging van de olie-industrie. Wat zou er gebeuren als de grote raffinaderijen gingen sluiten? De algemene opvatting was dat dit catastrofaal zou zijn voor de Antilliaanse economie. De Nederlandse regering was zich wel bewust van de gevaren van de eenzijdigheid van de Curaçaoese en Arubaanse economie, maar zij kon zich er in oorlogstijd niet mee bezighouden. Hierdoor was er ruimte voor initiatieven van de Antillianen zelf. Volgens historicus Jaap van Soest, auteur van *Olie als water*, heerste er op de Antillen een 'tijdgeest' die gunstig was voor ontwikkelingsplannen.⁶ Toch was het een Nederlander die de eerste aanzet zou geven voor het opstellen van een ontwikkelingsplan voor de Antillen.

In 1944 daagde dr Piet Kasteel, die van 1942 tot 1948 gouverneur van Curaçao was, hoofdamtbanen en diensthoofden uit om voorstellen te doen ter verbetering van het welzijn en de welvaart. Dit resulteerde in een waslijst aan aanbevelingen, variërend van voorstellen ter bevordering van landbouw en industrialisering tot openbare gezondheid en toerisme.⁷ Gouverneur Kasteel stelde een commissie in, die deze voorstellen verder onderzocht.

Na het einde van de oorlog werd dit Antilliaans initiatief echter al snel overschaduwd door Nederlandse bemoeienis. De KLM nam hierbij het initiatief. De luchtvaartmaatschappij wilde wel in de Antillen investeren, maar dan moest zij zekerheid hebben over de toekomstige ontwikkeling van de eilanden. Op initiatief van de KLM en een aantal zakenlieden werd besloten een algemeen ontwikkelingsplan op te stellen. De kosten voor dit plan zouden voor een groot deel door de initiatiefnemers en de Nederlandse regering gedragen worden.

Hoewel de financiering van het ontwikkelingsplan eenvoudiger zou worden, was gouverneur Kasteel geen voorstander van deze aanpak. Hij vond het een kwalijke zaak dat het oorspronkelijke Antilliaanse initiatief tot opstelling van een welvaartsplan werd overgenomen door een aantal particuliere maatschappijen. Bovendien paste de Haagse inmenging niet bij het streven naar meer autonomie. Kasteel vond dat de financiering van het onderzoek een Antilliaanse aangelegenheid moest zijn. De Nederlandse regering was intussen nog in tweestrijd. Enerzijds wilde zij liever niet te veel geld uitgeven aan het Antilliaanse ontwikkelingsplan, anderzijds wenste zij haar greep op de overzeese gebiedsdelen ook niet verliezen. Toen de ministerraad begin 1946 te horen kreeg dat het Curaçaose bedrijfsleven de kosten van het welvaartsplan geheel zelf wilde dragen, werden hiertegen bezwaren geuit, in de zin dat dan het 'imperiale karakter' van het plan zou worden geschaad.⁸

Nederlandse bemoeienis

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen is altijd een vreemde eend in de bijt geweest. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog wordt het Nederlandse ontwikkelingsbeleid sterk beïnvloed door de internationaal gangbare theorieën op dit gebied. Zowel qua beleid als motivering hebben Nederlandse ministers altijd aangehaakt bij de ideeën van de Verenigde Naties. Achtereenvolgens hebben

begrippen als 'modernisering', 'basisbehoeftestrategie', 'structurele aanpassing' en 'good governance' het beleid in belangrijke mate bepaald. Wat betreft het aanwijzen van de doelgroeplanden heeft Nederland over het algemeen ook de internationaal bruikbare criteria gehanteerd – behalve waar het de Nederlandse Antillen betrof.

Het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid met betrekking tot de Nederlandse Antillen vormde van het begin af aan een uitzondering. Ook in internationaal opzicht namen de eilanden een bijzondere positie in. Hoewel de Antillen in vergelijking met andere doelgroeplanden ronduit welvarend waren, ontvingen zij in de periode 1969-1995 het hoogste bedrag per hoofd van de bevolking aan ontwikkelingshulp ter wereld. Zo ontving India in de periode 1972-1975 jaarlijks gemiddeld nog geen twee dollar per persoon per jaar aan ontwikkelingshulp, terwijl de Antillen op maar liefst honderd dollar per inwoner konden rekenen.⁹ Waarom werd er zoveel Nederlands geld in de relatief welvarende Antilliaanse economie gepompt?

Die omvangrijke hulp kan niet los worden gezien van het koloniale verleden. Nederland voelde zich

Door de Haagse ontwikkelingshulp verdween de noodzaak zelf orde op zaken te stellen

in zekere zin verantwoordelijk voor de Antilliaanse eilanden. Het 'Wiedergutmachungsmotief'¹⁰ was echter niet de enige reden. Het in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden van 1954 opgenomen begrip van *wederkerige bijstand* gaf Nederland ook een economische reden om de ontwikkeling van de eilanden te stimuleren. Het was nu immers vastgelegd dat Nederland de Antillen in slechte tijden moest bijstaan. Voor Nederland werd het daardoor belangrijk dat de Antillen in ieder geval in economisch opzicht onafhankelijk zouden worden.

Tot 1969 werd ontwikkelingshulp ook gezien als een handig instrument om de banden met de eilanden aan te houden. Door de intensieve samenwerking bleef iets van de glans van het oude, grote Nederlandse koninkrijk voortbestaan. Na de opstand op Curaçao van 30 mei 1969 verdween in Nederland echter al snel de behoefte de betrekkingen met de Antillen te blijven koesteren. Deze crisis maakte

pijnlijk duidelijk dat Nederland door het in het Statuut vastgelegde principe van wederkerige bijstand moest ingrijpen bij conflicten die een binnenlandse Antilliaanse oorsprong hadden. Naar aanleiding van deze gebeurtenis gingen dan ook stemmen op om de eilanden zo snel mogelijk helemaal zelfstandig te maken. Dit *omgekeerde dekolonisatiestreven* ging gepaard met een grote toename van de hulp. Des te meer hulp, des te sneller konden de eilanden tot volledige ontwikkeling komen, zo was de gedachte.

Hulpverslaving

In een nota van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken uit 1987 werd geconstateerd dat de hulp aan de Antillen niet tot het gewenste resultaat had geleid. 'Zijn de Antillen en Aruba nu zelfstandiger geworden? In financieel opzicht in ieder geval niet. In zekere mate zijn de Antillen en Aruba op dit moment zelfs afhankelijk van de Nederlandse hulpverlening, een afhankelijkheid die er in de vijftiger jaren nog niet was, in de zestiger jaren nog nauwelijks, maar in de laatste vijftien jaar (toen Nederland over verzelfstandiging begon te praten) is ontstaan.'¹¹ Door de ontwikkelingshulp verdween voor de eilandsbesturen de noodzaak om eerst zelf orde op zaken te stellen en te bezuinigen. Nederlandse hulp maakte broodnodige hervormingen van het ambtenarenapparaat minder urgent. Dankzij de hulpgolden kon een zeker welvaartsniveau gehandhaafd blijven. In wezen was dit echter een schijnwelvaart, die volledig afhankelijk was van Nederlandse steun. Medio jaren 1990 hadden de Antillen een torenhoge schuld, was de overheidssector veel te groot en onbetaalbaar en was het bestuur kostbaar en inefficiënt.¹²

In 1990 was minister Hirsch Ballin al tot de conclusie gekomen dat het Nederlandse beleid niet langer gericht moest zijn op snelle, volledige verzelfstandiging van de eilanden. Dit streven leek niet langer reëel. Daar kwam nog eens bij dat de gebeurtenissen die volgden op de onafhankelijkheid van Suriname (1975), dramatisch waren. In het bijzonder de militaire staatsgreep van Desi Bouterse in 1980 vormde voor Nederland een schrikbeeld. Bovendien bestond in zowel Nederland als in de Verenigde Staten de angst dat de kleine Caraïbische eilanden een gemakkelijke prooi zouden worden van de internationale drugsmaffia.¹³ Al met al voelde Nederland niet langer de noodzaak de Antillen de onafhankelijkheid op te dringen.

Herstructurering

In 2004 was het Statuut, waarin de rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden is vastgelegd, al een halve eeuw van kracht. Naar aanleiding van dit jubileum barstte de discussie over de structuur van het Koninkrijk in volle hevigheid los. De kleinere eilanden St. Maarten, Bonaire, Saba en St. Eustatius gaven aan niet langer tevreden te zijn met deze constellatie, omdat Curaçao het naar hun mening te veel voor het zeggen heeft in het land Nederlandse Antillen. Hoewel deze eilanden meer autonomie wensen ten opzichte van het hoofdeiland Curaçao, willen zij wel bij het Koninkrijk der Nederlanden blijven behoren. Die zelfde wens bleek bij het referendum van 2005 ook bij een groot deel van de Curaçaose bevolking te bestaan. Volledige loskoppeling wordt zowel door Nederland als door de Nederlandse Antillen niet langer nagestreefd. Curaçao en St. Maarten zullen op korte termijn autonome landen binnen het Koninkrijk worden; Bonaire, St. Eustatius en Saba worden koninkrijkseilanden en gaan deel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel.

In de aanloop naar het referendum van 15 mei jl. liepen de gemoederen op Curaçao vaak hoog op. In de kranten, op school en bij de *snèks* probeerden voor- en tegenstanders van de Slotverklaring elkaar met allerhande redematies van hun gelijk te overtuigen. In het bijzonder de schuldsanering en het financiële toezicht waren hierbij onderwerp van gesprek. Om ervoor te zorgen dat de nieuwe landen een gezonde start kunnen maken, wil Nederland een groot deel van de schuld van Curaçao overnemen. Zonder schuldsanering zou het nieuwe land Curaçao met een schuld van 4,2 miljard gulden beginnen. Nederland is bereid hiervan 2,9 miljard gulden over te nemen, zodat er een schuldbedrag van 1,3 miljard gulden overblijft. Om te voorkomen dat in korte tijd weer een grote schuld wordt opgebouwd, controleert een College financieel toezicht (Cft) of het bestuur zich houdt aan de wetten met betrekking tot de financiën. Veel tegenstanders van de Slotverklaring zijn het er niet mee eens dat de schuldsanering is gekoppeld aan financieel toezicht. Zij vrezen dat Curaçao op deze manier zijn autonomie verkoopt.

Schuldsanering en ontwikkelingshulp

Gezien de huidige situatie kan niet anders worden geconcludeerd dan dat het ontwikkelingsbeleid van Nederland ten aanzien van de Nederlandse Antillen heeft gefaald. De reden voor dit falen moet in

de eerste plaats worden gezocht in het gebrek aan ruimte voor Antilliaanse initiatieven in de eerste tijd na de Tweede Wereldoorlog en een gebrek aan Antilliaanse verantwoordelijkheid voor de financiering van de diverse ontwikkelingsplannen. Zoals gouverneur Kasteel al voorzag, was het psychologisch juist geweest als het initiatief vanaf het begin in Antilliaanse handen was gelaten. Door de Antilliaanse bevolking in de beginfase van de ontwikkelingssamenwerking te passeren, heeft Nederland een passieve instelling bewerkstelligd die de ontwikkeling tot op de dag van vandaag belemmert.

De Slotverklaring van de RTC van 2008 biedt Curaçao een goede basis om als autonoom land verder te gaan. Een voorwaarde voor een succesvolle ontwikkeling van Curaçao is echter wel dat na de schuldsanering de ontwikkelingshulp langzamerhand wordt beëindigd. Daarbij moet ondanks de luxe van de schuldsanering niet wordt vergeten lessen te trekken uit het (wan)beleid dat tot de grote schuld heeft geleid. Het besluit om alle ambtenaren van het verdwijnende land Nederlandse Antillen een nieuwe overheidsfunctie aan te bieden, is in dat opzicht géén goed teken. Ook al wordt Nederland nóg zo verantwoordelijk gehouden voor de misère op de Antillen en voelen Nederlandse ministers zich nóg zo geroepen met geld over de brug te komen, de laatste halve eeuw ontwikkelingssamenwerking heeft wel uitgewezen dat hiermee niet het gewenste resultaat wordt bereikt.

Noten

- 1 Stichting Reda Sosial, 'Pobresa, ban ataké; een sociaal-economische diagnose van de armoede op Curaçao', Curaçao, 1999.
- 2 Stichting Reda Sosial, 'Atakando Pobresa; armoedebestrijding door integrale wijkaanpak', Curaçao, 2003.
- 3 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Resultaten Arbeidskrachtenonderzoek Curaçao 2008*, Willemstad, 2008, blz. 4.
- 4 Leo Dalhuisen, Ronald Donk, e.a., *Geschiedenis van de Antillen. Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten*, Zutphen, 1997, blz. 95.
- 5 Edo Haan, *Antilliaanse instituties. De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969-1995*, Capelle a/d IJssel, 1998, blz. 20.
- 6 Jaap van Soest, *Olie als water. De Curaçaose economie in de eerste helft van de twintigste eeuw*, Zutphen, 1977, blz. 525.
- 7 *Ibid.*
- 8 Gert Oostindie & Inge Klinkers, *Knellende koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000. Deel 1, 1940-1954*, Amsterdam, 2001, blz. 319.
- 9 Haan, *a.w. noot 5*, blz. 220.
- 10 Het idee dat rijke westerse landen de morele plicht hebben voormalige koloniën te helpen, omdat zij deze landen hebben uitgebuit en zo hun ontwikkeling hebben belemmerd.
- 11 Oostindie & Klinkers, *a.w. noot 8, Deel 3*, blz. 305.
- 12 *Ibid.*, blz. 308.
- 13 Dalhuisen e.a., *a.w. noot 4*, blz. 98.

Sanne Schlepers studeerde geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij doceert thans dit vak aan het Peter Stuyvesant College te Willemstad, Curaçao.

Getouwtrek rond het Koninkrijk: Nederland, Venezuela en de Antillen

Venezuela is het grootste buurland van de Benedenwindse Eilanden, en daarmee van het Koninkrijk der Nederlanden. Curaçao ligt slechts 60 km van de Venezolaanse kust, terwijl het vanaf Aruba (30 km) zelfs mogelijk is Venezuela te zien liggen. Door deze nabijheid zijn de Benedenwindse Eilanden¹ al in de hele loop van hun geschiedenis met Venezuela verbonden.² Zo wist Simón Bolívar, het grote voorbeeld van de huidige Venezolaanse president Hugo Chávez, in 1821 Venezuela te bevrijden met de hulp van twee Curaçaose commandanten, admiraal Luis Brion en generaal Manuel Piar.³ Ook op economisch terrein zijn Curaçao en Venezuela nauw met elkaar verweven. Het bekendste voorbeeld is de olieraffinerij ISLA, die in het hart van Willemstad ligt. Deze raffinaderij wordt sinds 1984 gehuurd en geëxploiteerd door de Venezolaanse staatsoliemaatschappij *Petroleos de Venezuela SA* (PdVSA).

Vermeende territoriale aspiraties

De laatste tijd heeft de bijzondere ligging van de Benedenwindse Eilanden voor de kust van Venezuela veel aandacht gekregen in de Nederlandse media en in de politiek. Niet in de laatste plaats omdat de verrassend opererende president Chávez sinds 1999 de machtigste man van het zo belangrijke buurland is. In het bijzonder zijn problematische relatie met de regering van president Bush zorgde voor ophef; dat gold ook voor de beweerde territoriale aspiraties van de Venezolaanse president.

In 2006 wekte minister van defensie Henk Kamp (zie foto op blz. 354) in Venezuela en op de Nederlandse Antillen veel rumoer door Chávez 'een onverdraagzame volkspopulist' te noemen, die zijn ogen niet kan afhouden van de snippertjes die onderdeel vormen van het Koninkrijk der Nederlanden.⁴ Chávez nam revanche door in zijn wekelijkse tv programma *Aló Presidente* minister Kamp een 'pion van Washington' te noemen.⁵ De president ontkende dat Venezuela enige agressieve motieven had en benadrukte juist de goede buurrelaties met de Antillen. Volgens Chávez maakten 'de leugens' van Kamp deel uit van een wereldomvattende Amerikaanse campagne tegen hem.⁶ In 2007 zei Tweede-Kamerlid Hans van Baalen dat Chávez niet aan 'onze Falklands' mag komen.⁷

Op het eerste gezicht zou men misschien parallellen kunnen trekken tussen de situatie van Curaçao en de Falklands in 1984. In beide situaties gaat het om een regionale mogendheid die historische banden heeft met een eiland dat een postkoloniale relatie onderhoudt met een Europese mogendheid. Ook gaat het in beide gevallen om een populistische president. In het verleden hebben staatshoofden van dat type niet altijd de verleiding kunnen weerstaan de aandacht van interne problemen af te leiden door een externe vijand te zoeken. Daar staat tegenover dat Venezuela nooit een formele soevereiniteitsclaim op de eilanden heeft gelegd, omdat deze niet behoorden tot het deel van de Spaanse nalatenschap dat door Venezuela is overgenomen. Bovendien hebben opeenvolgende Venezolaanse regeringen herhaaldelijk te kennen gegeven tevreden te zijn met de omstandigheid dat het Koninkrijk garant staat voor orde en rust op deze vlak voor hun kust gelegen eilanden. Ook in het geval van president Chávez ligt een annexatiepoging niet in de lijn der verwachtingen, gezien het belang dat Venezuela heeft bij de huidige goede betrekkingen met de eilanden en de banden die de eilanden aaneen smeden met Nederland en ook met de Verenigde Staten.

De rol van de Verenigde Staten

De betrekkingen tussen Curaçao en Venezuela zijn de afgelopen jaren voor een deel gekleurd door de verslechterde relatie tussen de Verenigde Staten en Venezuela. Chávez voelt zich bedreigd door de aanwezigheid van de Amerikaanse *Forward Operating Locations* (FOLs) op Curaçao en Aruba. In het FOL-verdrag uit 2001 staat dat 'de Nederlandse Antillen en Aruba de regering van de VS toestemming verlenen voor toegang en gebruik van *Hato International Airport* op Curaçao en *Reina Beatrix* op Aruba, uitsluitend in verband met drugsbestrijdingstaken vanuit de lucht bestaande uit waarneming, volgen en indien van toepassing, onderscheppen in de naburige regio'.⁸ De FOLs geven de Amerikanen alleen het recht ongewapende vluchten vanaf Curaçao en Aruba uit te voeren.⁹ De eigen fysieke voorzieningen van de Amerikanen op beide luchthavens zijn beperkt. Het gaat hier dan ook uitdrukkelijk om faciliteiten, *locations*, en niet om bases.

Toch zijn deze locaties, en dan in het bijzonder die op Curaçao, een bron van spanning tussen Venezuela en het Koninkrijk. Uit Venezuela klinken geregeld geluiden dat de Verenigde Staten niet op Curaçao verblijven voor de *War on Drugs*, maar primair om Venezuela te bespioneren en een nieuwe coup tegen Chávez voor te bereiden. President Chávez is ervan overtuigd dat Washington achter de eerdere coup van 11 april 2002 zat.¹⁰ Hij werd toen afgezet en vervangen door Pedro Carmona. De Verenigde Staten feliciteerden als een van de eerste landen de nieuw geïnstalleerde president. Zo'n 48 uur later keerde Chávez echter terug naar het presidentiële paleis en moest Carmona Venezuela ontvluchten. Vanaf dat moment meent Chávez dat Washington er alles aan zal doen hem opnieuw af te zetten. In 2005 zei Chávez in het programma *Nightline* van de Amerikaanse televisiezender ABC dat de Amerikanen een invasie van Venezuela aan het voorbereiden waren en dat zij Curaçao als 'springplank' zouden gebruiken om die invasie te verwezenlijken.¹¹ Deze uitspraak illustreert het strategisch belang van de ligging van Curaçao.

De staatkundige herstructurering

De Venezolaanse angst voor de Verenigde Staten is ook van belang in verband met de wijze waarop Venezuela de geplande staatkundige veranderingen binnen het Koninkrijk ervaart. Het ligt in de bedoeling dat Curaçao en Sint Maarten in 2010 autonome landen binnen het Koninkrijk worden (die status kreeg Aruba al in 1986). De drie kleine eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba krijgen een directe band met het land Nederland. Zij krijgen een status vergelijkbaar met die van openbare lichamen. De Haagse vakdepartementen worden rechtstreeks verantwoordelijk voor deze drie kleinere eilanden.¹² Venezuela is bang voor een machtsvacuüm wanneer het land Nederlandse Antillen als zodanig ophoudt te bestaan en het vreest instabiliteit voor zijn kust. Voor Venezuela is de kust van essentieel belang; alle grote steden en havens liggen in het noorden. De olietankers van en op weg naar het meer van Maracaibo, waar het grootste gedeelte van de Venezolaanse olie wordt gewonnen, varen door wateren die grenzen aan het Koninkrijk.¹³ De Benedenwindse Eilanden liggen dus in een voor de Venezolaanse economie belangrijke zone.

Venezuela wil er zeker van zijn dat Nederland betrokken blijft bij het Caraïbische deel van het

Koninkrijk en dat buitenlandse betrekkingen en defensie koninkrijksverantwoordelijkheden blijven. Dit omdat Venezuela *coûte que coûte* wil voorkomen dat de Verenigde Staten, of enige andere grote mogendheid, de macht op Curaçao zouden kunnen overnemen.

Politieke partijen op Curaçao

De houding ten opzichte van Venezuela speelt een rol in de opstelling van de politieke partijen op Curaçao ten aanzien van de staatkundige hervorming. De coalitiepartijen *Partido Antiá Restrukturá* (PAR), *Partido Nashonal di Pueblo* (PNP) en *Frente Obrero i Liberashon 30 di Mei* (partij FOL) proberen zoveel mogelijk de staatkundige herstructurering erdoor te krijgen. Zij hebben slechts een krappe meerderheid. Zij varen een meer op Nederland georiënteerde koers dan de oppositiepartijen, zoals *Movementu Antia Nobo* (MAN), *Lista Niun Paso Atras* (LNPA), *Partido Laboral Krusada Popular* (PLKP) en *Pueblo Soberano* (PS), die vinden dat Curaçao zich meer op buurland Venezuela moet richten. De oppositiepartijen keren zich tegen de afspraken die de regering heeft gemaakt met betrekking tot de toekomstige staatkundige structuur.

De verdeeldheid tussen de oppositie en de coalitie kwam al duidelijk aan het licht tijdens de Eilandsraadsverkiezingen van april 2007. Boven een artikel van NRC-journalist Miriam Sluis stond de kop *'Blijft het Beatrix of wordt het toch Chávez?'*¹⁴ Het werd Beatrix – want de Curaçaose bevolking koos met een krappe meerderheid voor de Koninkrijksgezinde partijen en voor de voortgang van de staatkundige herstructurering.

Anno 2009 verschillen de Curaçaose politici nog steeds grondig van mening over bijna alles – over de staatkundige herstructurering, over de relatie met Nederland, over de lijn ten opzichte van Venezuela, over de toekomst van de ISLA-raffinaderij en over de aanwezigheid van de Amerikaanse voorposten (FOL).¹⁵ Die diepe verdeeldheid van de Curaçaose samenleving kwam in het referendum van 16 mei jl. wederom naar voren, toen de bevolking met een kleine meerderheid van 52% 'ja' stemde voor de voortgang van de staatkundige veranderingen (48% stemde 'nee'). Een verschil van slechts 3.000 stemmen kenmerkt het tot op het bot verdeelde eiland. Het grote aantal nee-stemmers betekent dat een groot deel van de bevolking denkt dat hun eiland er in de onderhandelingen met Nederland méér

autonomie had kunnen uitslepen. Dat wil zeker niet zeggen dat deze mensen tegenstander zijn van de koninkrijksband: in het referendum van 2005 sprak 68% zich immers uit voor het behoud van die band.

Geopolitiek getouwtrek

Intussen kijken de Venezolanen en de Amerikanen met argusogen naar elkaar als het gaat om de geopolitiek zo gunstig gelegen Benedenwinden. De ISLA-raffinaderij is een voor de hand liggend instrument voor Venezolaanse invloed. Sinds 1984 wordt deze olieraffinaderij van Curaçao geleased door de Venezolaanse staatsoliemaatschappij PdVSA. Met Chávez aan de macht is deze grote oliemaatschappij, met haar wijdvertakte exploitatie-, raffinage- en handelsactiviteiten, steeds meer gepolitiseerd. De ISLA-raffinaderij is goed voor zo'n 200.000 vaten per dag.¹⁶ Ten tijde van de Shell was deze raffinaderij symbool voor de welvaart en de voorspoed van Curaçao. De laatste jaren is de ISLA-raffinaderij een controversiële kwestie geworden; er komt steeds meer kritiek op de gezondheids- en milieuoverlast van de raffinaderij. Er zijn actiegroepen opgericht die juridische strijd leveren tegen deze overlast. In Venezuela worden deze actiegroepen gezien als handlangers van de Venezolaanse oppositie.¹⁷

Interessant is overigens dat de ISLA-raffinaderij een *positief imago* op het eiland Curaçao tracht te krijgen door de lokale bevolking via sociale projecten te ondersteunen. De Amerikanen proberen iets soortgelijks te bewerkstelligen met de FOL en met de bezoeken van marineschepen aan het eiland Curaçao. De FOL zou ongeveer 25 miljoen dollar bijdragen aan de lokale economie.¹⁸ Tegelijkertijd zorgen de Amerikanen dat men een positief imago op het eiland houdt door bijvoorbeeld hun mariniers te laten helpen met het opknappen van scholen.¹⁹ Venezuela ziet de bezoeken van Amerikaanse oorlogsschepen daarentegen als Amerikaanse *gunboat diplomacy*.

Een van de reacties van Chávez op de aanwezigheid van de Amerikanen in zijn nabijheid is het moderniseren van de Venezolaanse krijgsmacht, die overigens al ernstig verouderd was, en het zoeken van toenadering tot Rusland.²⁰ In het najaar van 2008 hield Venezuela marineoefeningen met de Russen. De boodschap lijkt: werken de Benedenwinden samen met de Amerikanen, dan wij met de Russen. Welhaast een Koude Oorlog in het klein. Venezuela lijkt zich werkelijk bedreigd te voelen

door de Amerikaanse aanwezigheid op Curaçao. Het is van belang deze angst serieus te nemen: gedrag wordt immers beïnvloed door de perceptie die men heeft van de werkelijkheid. Het probleem is niet of de Verenigde Staten wel of niet Venezuela vanaf de FOLs zouden bespioneren, het probleem is dat Venezuela *denkt* dat dat zo is. De FOLs zijn dus een bron van spanning tussen Curaçao en Venezuela. Anderzijds geeft de Amerikaanse aanwezigheid ook een vorm van bescherming aan de Benedenwindse Eilanden. Chávez zelf kan de FOLs bovendien goed gebruiken om zijn anti-Amerikaanse retoriek verder te onderstrepen.

Handhaving status quo

Het Koninkrijk zit duidelijk in een spagaat waar het de goede relaties met het buurland Venezuela en de vriendschappelijke banden met de belangrijkste bondgenoot, de Verenigde Staten, betreft. Curaçao moet, in samenspraak met het Koninkrijk, proberen een evenwichtig beleid te blijven voeren. Tegelijkertijd vormt het Koninkrijk een buffer tussen de twee in ideologisch opzicht rivaliserende landen. Nederland wordt in Venezuela gezien als een niet bedreigende *'baja poder'* (kleine macht) en Washington is blij met een bondgenoot voor de Venezolaanse kust. Onafhankelijkheid als streven leeft thans geenszins op Curaçao.²¹ Toch is het van belang te beseffen dat een onafhankelijk Curaçao iets is dat geen van de buitenlandse betrokken partijen zou willen zien: Venezuela niet, uit angst dat – meer nog dan nu – het een supermogendheid als de Verenigde Staten voor de kust zou kunnen krijgen; de Verenigde Staten niet, omdat men liever een symbolische vinger in de eigen achtertuin zou willen blijven houden. Alle partijen kunnen nu leven met de *status quo* van het Koninkrijk in de voortuin van Venezuela, en tevens de achtertuin van de Verenigde Staten. Verandering van deze situatie zou mogelijk een bedreiging voor het autonome voortbestaan van Curaçao kunnen betekenen. De vraag is of de politieke partijen op Curaçao, en dan in het bijzonder de oppositiepartijen, dit voldoende beseffen. Door de geschiedenis van de slavernij en het kolonialisme liggen kwesties als het zelfbestuur van het eiland en de invloed van Nederland nog altijd gevoelig.

Ook in Nederland is het politieke klimaat ten aanzien van de eilanden aan het veranderen. Opmerkingen van Tweede-Kamerlid Hero Brinkman van de Partij voor de Vrijheid (PVV) om de eilanden via

'marktplaats.nl' te verkopen,²² blijken wel degelijk op instemming bij een deel van de Nederlandse bevolking te kunnen rekenen.

In de toekomst is het waarschijnlijk dat de rol van Curaçao tussen deze twee ideologisch rivaliserende machten verandert. De nieuwe Amerikaanse president Barack Obama krijgt al meer *goodwill* van Chávez dan Bush, zoals tijdens de ontmoeting in april 2009 op de *Summit of the Americas* duidelijk werd. Ook is het afwachten hoelang president Chávez nog aan de macht blijft. Sallant detail is dat ondanks de verslechtering van de diplomatieke betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Venezuela, de economische betrekkingen tussen de twee landen onverminderd groeien. In 2008 haalde Venezuela Mexico in als derde olieleverancier van de Verenigde Staten (na Canada en Saoedi-Arabië).²³ De Amerikanen kijken in tijden van crisis en oorlog wel uit om de spanningen met een dergelijk belangrijk olieproducerend land te ver op te laten lopen. Daarom is het van groot belang dat het Koninkrijk dat ook niet doet door expliciet een kant te kiezen.

Een annexatie van de eilanden door Venezuela is thans absoluut niet aan de orde. Het Koninkrijksverband en de relaties met de Verenigde Staten maken annexatie bij voorbaat een verloren zaak, en dat weet de Venezolaanse president ook.

Noten

- 1 De Benedenwindse Eilanden bestaan uit Aruba, Bonaire en Curaçao, alle drie deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Aangezien Curaçao het grootste eiland is en het ook een grotere rol speelt in de betrekkingen met Venezuela, zal in dit artikel in het bijzonder worden ingegaan op de betrekkingen tussen Curaçao en Venezuela. Sommige zaken gelden echter ook voor de andere landen van het Koninkrijk (bestaande uit Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba); in dat geval verwijs ik naar het Koninkrijk als zodanig.
- 2 Jaap van Soest, *De betrekkingen tussen Curaçao en Venezuela: een historische analyse*, Willemstad: Universiteit van de Nederlandse Antillen, 1980.
- 3 L. Dalhuisen, R. Donk, R. Hoefte & F. Steegh (red.), *Geschiedenis van de Antillen*, Zutphen: Walburg Pers, 1997, blz. 102-103.
- 4 'Kamer bezorgd over Antillen', in: *Trouw*, 26 maart 2006.
- 5 'Chávez noemt Kamp "pion van Washington"', in: *de Volkskrant*, 3 april 2006.
- 6 *Ibid.*
- 7 'Kamerlid VVD op bres voor Antillen', in: *het Parool*, 21 augustus 2007.
- 8 *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, jaargang 2000, nr 34: 'Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht; Oranjestad. 2 maart 2000'.
- 9 Zie voor informatie over het FOL-verdrag: <http://www.eerste-kamer.nl/wetsvoorstel/27229>.
- 10 Ray Walser, 'What to do about Hugo Chávez: Venezuela's challenge to security in the Americas', Backgrounder published by the Heritage Foundation, Washington DC, No. 2243, 19 februari 2009, blz. 3.
- 11 Zie voor transcriptie van het interview: ABC Nightline, 'Hugo Chávez interview: Venezuelan president on rocky relations with Washington', 16 september 2005: <http://abcnews.go.com/Nightline/International/Story?id=1134098&page=3> (geconsulteerd: 11 mei 2009).
- 12 Zie website ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/de-nederlandse-nieuwe-staatkundige> (geconsulteerd: 11 mei 2009).
- 13 M.J. Blink, *Olie op de golven; de betrekkingen tussen Nederland/Curaçao en Venezuela gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw, 1989, blz. 8.
- 14 'Blijft het Beatrix of wordt het toch Chávez?', in: *NRC Handelsblad*, 19 april 2007.
- 15 Laura H. de Jong, 'The political relations between Curacao and Venezuela, a sensitive issue', master thesis, Universiteit Utrecht, 2008.
- 16 Alex Sanchez, 'Netherlands Antilles' break up continues as its geopolitical importance mounts', in: *Council On Hemispheric Affairs*, Washington DC, 7 april 2009, blz. 5.
- 17 'Consul Venezuela: Overdrijving milieuprobleem dient ander doel', in: *Amigoe*, 15 januari 2005.
- 18 Sanchez, *a.w. noot 16*, blz. 5.
- 19 'Amerikanen op Curaçao voor ontspanning en diplomatie', in: *Amigoe*, 18 oktober 2008.
- 20 'Venezuela: Radical tone precludes thaw in US relations', in: *Oxford Analitica*, 23 oktober 2007.
- 21 Tijdens het referendum van 8 april 2005 koos slechts 4,28% van de bevolking (3.014 stemmen) voor onafhankelijkheid.
- 22 'Antillianen willen eerst respect van Nederland', in: *NRC Handelsblad*, 2 januari 2008.
- 23 Walser, *a.w. noot 10*, blz. 1.

Laura H. de Jong MSc studeerde Latin American and Caribbean Studies aan de Universiteit Utrecht. In het kader van haar afstudeeronderzoek verbleef zij in de periode februari - mei 2008 in Willemstad (Curaçao) en Carácas (Venezuela).

Kan Venezuela's oliesector Chávez' ambities nog langer dragen?

De Venezolaanse president Hugo Chávez gaat spannende tijden tegemoet.¹ Venezuela wordt voor het eerst sinds het begin van dit decennium geconfronteerd met lagere olieprijsen. Het OPEC-lid, producent van 2,7% van alle ruwe olie in de wereld (2008),² is voor meer dan de helft van de overheidsinkomsten afhankelijk van belastingen op oliebedrijven. Sinds de val van de olieprijs in de tweede helft van 2008 zijn de overheidsinkomsten drastisch afgenomen. Bovenop de inzakkende olie-inkomsten wordt het land geconfronteerd met een voor 2009 te verwachten economische krimp van 5% (en 5,4% in 2010).³ Waar deze cijfers ieder land voor een grote uitdaging zouden stellen, kan het negatief prijsverloop Venezuela zelfs vérgaand destabiliseren.

De kwetsbaarheid van de Venezolaanse samenleving heeft te maken met haar recente geschiedenis. Sinds de jaren '80 werd het land geconfronteerd met toenemende armoede en inkomensongelijkheid. In 1995 leefde tweederde van de bevolking onder de armoedegrens, thans echter ongeveer de helft.⁴ Chávez is in 1998 mede verkozen op basis van de belofte dat hij het lot van de vele armen zou verbeteren. Hoewel het succes van zijn beleid ter discussie staat, staat het buiten kijf dat veel geld is geïnvesteerd in gezondheidszorg, onderwijs en werkgelegenheid. Nu de inkomsten uit de olie-export afnemen, is het onmogelijk de uitgaven aan sociaal beleid op peil te houden. De beloften van Chávez staan onder druk.

Verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de uitgaven aan sociaal beleid is verrassend genoeg de *Petróleos de Venezuela, S.A.* (PdVSA), het staatsoliebedrijf. Na jaren van beperkte investeringen, stakingen en een door onteigeningen onvriendelijk investeringsklimaat is de olieproductie door PdVSA de afgelopen jaren echter sterk afgenomen. Het wordt onwaarschijnlijk geacht dat deze afname een halt kan worden toegevoerd.

Dit artikel bespreekt de achtergrond van de huidige Venezolaanse crisis, de mogelijkheid van escalatie en eventuele gevolgen van verdere destabilisatie van Venezuela. Centraal staat hierbij de vraag: gaat Venezuela's populaire experiment failliet? Sinds Chávez' aantreden is één ding in elk geval niet revo-

lutionair veranderd: het lot van het land is nog steeds nauw verbonden met de OPEC⁵ en de olieprijs.

Van welvaart naar crisis

Hoewel Venezuela thans om geheel andere redenen een uitzondering in de regio vormt, was het jarenlang het democratisch lichtpunt in een regio van militaire dictaturen. Na een gewelddadige burgeroorlog besloten in 1958 de christen-democraten (Copei) en sociaal-democraten (AD) tot een verbond in de plaats *Punto Fijo*. Onder het *puntofijismo* wisselden regeringen van beide partijen elkaar af en verbond het maatschappelijk middenveld zich aan beide bewegingen. Hoge olieprijsen in de jaren '70 brachten ongekende economische groei van tientallen procenten en maakten in bepaalde mate een welvaartsstaat mogelijk. In deze jaren werd de olie-industrie genationaliseerd onder de PdVSA.

Vanaf midden jaren '80 leidden lage olieprijsen tot een crisis. Het bleek onmogelijk de welvaartsstaat in stand te houden; armoede en inkomensongelijkheid volgden. Presidenten van AD én Copei zagen zich gedwongen pijnlijke hervormingen door te voeren, ondanks tegengestelde beloften tijdens verkiezingscampagnes. Na een dergelijke hervorming in 1989 begon in de Venezolaanse hoofdstad Caracas een volksofstand, die alleen met hulp van het leger kon worden neergeslagen; daarbij vielen honderden doden. Opiniepeilingen in de jaren '90 wezen erop dat armoede, inkomensongelijkheid en ontevredenheid over AD en Copei tot steeds grotere steun leidden voor radicale politieke oplossingen en meer interventie van de staat in de economie.

Kolonel Hugo Rafael Chávez en enkele andere officieren keerden zich in 1992 tegen het gebruik van het leger tegen de volkswaarde, alsmede tegen de 'neo-liberale hervormingen' en wijdverspreide corruptie. Twee coup pogingen werden ondernomen, waarvan één geleid door Chávez. *Puntofijismo* bleek op sterven na dood, toen, kort na de coup pogingen, de zittende president werd afgezet na een *impeachment*-procedure. Hugo Chávez zou het oude systeem in 1998 definitief ten grave dragen.

Eénpartijstelsysteem

Hugo Chávez werd in 1998 verkozen en begon vanaf 1999 een nieuw politiek systeem te creëren. Een patronagesysteem met twee partijen (AD en Copei) werd vervangen door één enkele partij, sinds 2007 Chávez' verenigde socialistische partij, de *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV). In vele opzichten is patronage onder Chávez vergelijkbaar met patronage onder de AD en Copei. Via controle van de staat over belangrijke delen van de economie en in het bijzonder over de PdVSA worden aanhangers inkomen en werk geboden. Ook zijn nieuwe vormen van patronage geïntroduceerd. Zo is het aantal reservisten uitgebreid van 26.000 tot 250.000 man, tweemaal de omvang van het leger. De reservisten wordt een voor Venezolaanse begrippen respectabel maandsalaris van 150,- dollar geboden.

Zowel de staat als het staatsoliebedrijf zette sociale programma's op. Deze programma's richtten zich onder meer op het verstrekken van onderwijs en gezondheidszorg voor armen, maar ze behelsden ook werkgelegenheidsprojecten. Kort na Chávez' aantreden zijn de kosten van deze sociale programma's nog beperkt: aanvankelijk slechts 12 miljoen dollar. Geleidelijk werden deze overheidsprojecten uitgebreid en nieuwe subsidies ingevoerd. Vanaf het najaar van 2003 startte ook de PdVSA sociale programma's, zogenaamde *misiones*, waarbij onder meer gezondheidszorg en onderwijs werden aangeboden in de sloppenwijken.

Naast de PdVSA en verscheidene ministeries was ook het *Fondo Nacional de Desarrollo* (*Fonden*) of fonds voor de nationale ontwikkeling voor vele projecten verantwoordelijk. Dit fonds werd in juli 2005 opgericht om door de olie-export gecreëerde overschotten van de Venezolaanse centrale bank te herinvesteren, vooral in sociale projecten.

Inzicht in de financiën van PdVSA is beperkt, sinds het bedrijf zich heeft teruggetrokken van de Amerikaanse beurs. Ook heeft de Venezolaanse regering haar uitgaven steeds meer onttrokken aan het toezicht van het parlement.⁶ Van de in totaal 30 miljard dollar die *Fonden* tussen 2005 en november 2007 heeft ontvangen, werd in dezelfde periode 24 miljard toegekend aan projecten en 16,5 miljard metterdaad uitgekeerd. Uitgaven van *Fonden* waren volledig de discretionaire bevoegdheid van de Venezolaanse regering.

Per september 2008 had PdVSA een schuldenlast van bijna 70 miljard dollar opgebouwd.⁷ Gezien

de lage olieprijs lijkt het onwaarschijnlijk dat de staat, *Fonden* en de PdVSA het eerdere uitgavenpatroon kunnen handhaven. PdVSA wordt daarnaast nog met andere problemen geconfronteerd.

Staatsolie

PdVSA is Venezuela, Venezuela is PdVSA. Het in 1975 genationaliseerde bedrijf is de grootste werkgever van Venezuela, produceert één derde van het bruto binnenlands product en is goed voor 80% van de export. PdVSA ziet zich behalve met lage olieprijs ook geconfronteerd met andere uitdagingen. In 2002 werd het staatsbedrijf stilgelegd door een staking van vrijwel alle werknemers, gericht tegen het beleid van president Chávez. Na deze staking werden 18.000 werknemers ontslagen, waarbij veel expertise verloren ging. Het is lastig het exacte productieniveau van Venezuela of PdVSA te bepalen. Het staatsoliebedrijf zou in 2007 echter anderhalf miljoen vaten per dag hebben geproduceerd, slechts 70% van het niveau van vóór de stakingen.⁸ Deze afname in olieproductie, veroorzaakt door het beleid van Chávez, is mede het resultaat van de verloren expertise na de stakingen van 2002. Bovendien vergen de aard en de langdurige productie van de veelal

Chavez gebruikt olie als middel in buitenlands beleid

oudere Venezolaanse olievelden grote investeringen. Het is twijfelachtig of de PdVSA deze investeringen kan doen, gezien de hoge niet-olie-gerelateerde uitgaven van het bedrijf en de schuldenlast.⁹ Ten slotte verkoopt PdVSA ook olie tegen minder dan de marktprijs, in verband met steun aan regionale bondgenoten, zoals Cuba.

Kostbare buitenlandpolitiek

Een complicerende factor is namelijk dat Chávez olie gebruikt als middel in de buitenlandse politiek. Met het zogenaamde 'Petrocaribe programma' biedt Venezuela een aanzienlijke hoeveelheid olie tegen lagere dan marktprijzen aan bij bondgenoten in de regio. Sommigen analisten spreken van de helft van alle olie-export.¹⁰ Vaak gaan deze transacties samen met ruilhandel en leningen in plaats van directe betaling aan Venezuela.

Tussen 2005 en 2008 zouden in het kader van Petrocaribe 59 miljoen vaten zijn verhandeld.¹¹ On-



der een apart verdrag wordt ook nog tegen gunstige voorwaarden geleverd aan Cuba.¹² In totaal hebben buitenlandse hulp en handel tegen gunstige voorwaarden sinds 1999 mogelijk zo'n 43 miljard dollar gekost.¹³ PdVSA heeft nog 24 miljard dollar tegoed van Venezolaanse bondgenoten, vooral van Cuba. Het buitenlands beleid van de regering-Chávez heeft ook invloed op de keuze voor partners voor de PdVSA bij projecten in Venezuela. De keuze gaat hierbij vooral uit naar staatsoliemaatschappijen. In het geval van nieuw in gebruik te nemen oliebronnen in het Orinocogebied, rijk aan technologisch lastig te verwerken zware olie, wordt bijvoorbeeld samengewerkt met *Petróleo Brasileiro* (Brazilië), *Petropars* (Iran), de *China National Petroleum Corporation* (China) en de *Oil and Natural Gas Corporation* (India).¹⁴

Hoewel de Verenigde Staten de voornaamste afnemer zijn van Venezolaanse olie, is het aandeel van Venezuela in de totale olie-import van de Verenigde Staten gedaald: van 50% in 1960 tot 10% in 2007.¹⁵ Het is een beleidsdoelstelling van Venezuela afnemers te diversificeren door meer te gaan leveren aan onder meer China. Vooral nog gaat het echter om verwaarloosbare hoeveelheden en zullen de Verenigde Staten de komende jaren de voornaamste markt blijven. Een andere manier waarop Venezuela zijn afhankelijkheid van de Amerikaanse markt wil gaan verminderen, zonder voor export naar Azië afhankelijk te zijn van het te duur geachte Panama-kanaal, is door aanleg van een pijplijn naar de westkust van Colombia.¹⁶

Chávez' reactie

Chávez heeft met allerlei maatregelen getracht de overheidsfinanciën weer enigszins in balans te brengen. Enkele maanden geleden werd onder meer besloten het totale budget te beperken met bijna 7% in vergelijking met een jaar eerder. Bij een inflatie van 30% betekent dat in feite een inkrimping van het budget met een derde. Ook is de BTW verhoogd van 9 tot 12%. Verder is het minimumloon dit jaar met 20% verhoogd, wat dus geen volledige compensatie voor inflatie is.

Opvallender is misschien wel dat Chávez de confrontatie lijkt te zoeken met de vakbeweging. Wetgeving in het parlement is ontworpen om de vakbeweging te vervangen door aan de PSUV – Chávez' partij – gelieerde arbeidersraden. Arbeidsconflicten

in Venezuela nemen toe, sinds de overheid steeds minder bereid lijkt eerder afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten te respecteren en werknemers, onder meer bij PdVSA, te compenseren voor inflatie.¹⁷

In de maand mei is de Venezolaanse overheid er onverwachts ook toe overgegaan eigendom van onderaannemers van PdVSA *de facto* te onteigenen. Sommige van deze bedrijven hadden eerder aangegeven geen diensten te leveren tot een deel van de bij hen uitstaande schulden, van in totaal 14 miljard dollar, afgelost zou zijn. Door het materieel van deze onderaannemers zelf in gebruik te nemen, verwacht Chávez een besparing van 700 miljoen dollar per jaar te kunnen doorvoeren.

Naast deze maatregelen zijn er nog vele andere, schijnbaar *ad hoc*-, beslissingen genomen. Zo is de nationalisatie van boerderijen en een lokale bank verordend,¹⁸ en is eind april besloten dat 70% van de nationale goudproductie aan Venezuela's centrale bank verkocht moet worden.¹⁹ In het bijzonder de laatste beslissing is kenmerkend voor de soms desastreuze willekeur van Chávez' beleid.

Einde van een experiment?

Opvallend aan recente maatregelen is dat deze zich niet alleen richten op Venezuela's hogere inkomens en buitenlandse bedrijven. De maatregelen raken ook direct het inkomen van arme bevolkingsgroepen. Eerder beleid had weliswaar indirect negatieve gevolgen voor deze bevolkingsgroep, zoals zeer beperkte beschikbaarheid van levensmiddelen en buitenlandse valuta, maar was er vooral op gericht de arme bevolkingsgroepen te sparen.

Het is onzeker – want afhankelijk van de ontwikkeling van de olieprijs – of Chávez Venezuela's armen nog langer kan ontzien. Slaagt hij daar niet in, dan zou hij wel eens verrassend snel de steun van de bevolking kunnen verliezen. De uitslag van het referendum in februari, op basis waarvan Chávez ongelimiteerd herkiesbaar is als president, wijst in ieder geval nog op grote steun voor de president. Voor de nabije toekomst is vermoedelijk de olieprijs de beste indicator voor de stabiliteit van het land.

Een instabiel en verarmd Venezuela kan grote gevolgen hebben voor de machtsbalans in de regio. Venezuela's bondgenoten in Petrocaribe en zeker Cuba zouden hierdoor ernstig verzwakt worden. Voor de Verenigde Staten zou een beperktere olievoorziening uit Venezuela minder problematisch zijn. Het land

levert nog 10% van de totale Amerikaanse import en onder de huidige marktomstandigheden zou minstens een deel hiervan moeiteloos op de wereldmarkt kunnen worden betrokken.

Noten

- 1 Dit artikel is onder meer gebaseerd op de Leidse doctoraalscriptie van de auteur, *Democracy drowned in oil? – Venezuela 1991-2006*.
- 2 *The IEA Oil Market Report: 14 May 2009*. Venezuela stelt meer dan 3 miljoen vaten ruwe olie per dag te produceren, maar dit wordt door diverse internationale organisaties betwist. Zo ging de IEA voor 2008 uit van gemiddeld 2,35 miljoen vaten ruwe olie per dag.
- 3 'Trimming down', in: *The Economist*, 25 maart 2009.
- 4 Voor een discussie over data voor armoede, zie: Mark Weisbrot, Luis Sandoval & David Rosnick, *Poverty Rates in Venezuela: Getting the Numbers Right*, CEPR Reports and Issue Briefs, 2006, waarin voor 2005 wordt gesproken over 45% van de bevolking levend onder de armoedegrens.
- 5 Venezuela richtte in 1960 mede de *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) op, een kartel van 12 olie-exporterende landen die een derde van alle olie ter wereld produceren.
- 6 Alle in dit artikel genoemde data ten aanzien van de inkomsten en uitgaven van de Venezolaanse staat en de PdVSA en ten aanzien van olieproductie in dit land moeten als benaderingen worden beschouwd; zij worden vaak betwist door experts en Venezolaanse instanties.
- 7 'Skint', in: *The Economist*, 14 mei 2009.
- 8 Energy Information Administration: *Country Analysis, Venezuela*. Zie ook noot 2.
- 9 Zie Bloomberg: <http://www.bloomberg.com/apps/> (1 juni 2009). De begroting van 24 miljard dollar is, aldus PdVSA, teruggebracht tot 14 miljard dollar.
- 10 'Venezuela's Oil Output Slumps under Hugo Chávez', in: *The Daily Telegraph*.
- 11 Energy Information Administration: *Country Analysis, Venezuela*.
- 12 *Ibid.*
- 13 'An (iron) fist full of help', in: *The Economist*, 4 juni 2009.
- 14 Entrepreneur Trade Journal: *Venezuela – Oil Background*.
- 15 Energy Information Administration, *US imports by Country of Origin*.
- 16 Energy Information Administration, *Country Analysis, Venezuela*.
- 17 'Socialism v labour', in: *The Economist*, 7 mei 2009.
- 18 'Assets grab', in: *The Economist*, 12 mei 2009.
- 19 Economist.com, 29 mei 2009.

Jasper Honkoop studeerde politieke wetenschappen en geschiedenis in Leiden. Thans is hij projectassistent bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

Onrust in de Franse Caraïben

Cabo Finisterre? De Azoren? Het meest westelijke puntje van de Europese Unie ligt niet in Spanje, maar in de Caraïben. Op zo'n 7.000 km van het Europese vasteland ligt het eiland Guadeloupe. Met zijn ruim 400.000 inwoners is het een geïntegreerd onderdeel van Frankrijk, een zogeheten *Département d'outre-mer* (D.O.M.), en dus onderdeel van de EU. Hoewel ver weg van Parijs, lijken de inwoners van Guadeloupe één traditie van de Fransen in ieder geval hoog te houden: het staken. Begin dit jaar lag bijna zes weken lang het dagelijks leven stil door een algemene staking.

Niet zonder toeval begon die staking op 20 januari: de inauguratie in de Verenigde Staten van president Barack Obama. Het aantreden van de nieuwe president werd gevierd als overwinning op racisme en jarenlange exploitatie. Dit is niet onbegrijpelijk, omdat Guadeloupe getekend is door een geschiedenis van slavernij en kolonialisme. Dit geldt ook voor Martinique, een ander Frans *département* in hetzelfde gebied, waarheen de staking zou overwaaien. De staking werd geïnitieerd door de vakbond LKP (*Liyannaj Kont Pwofitasyon*), een collectief tegen de exploitatie, onder leiding van Elie Domota. Deze had als inzet Parijs te bewegen maatregelen te nemen teneinde de hoge kosten van levensonderhoud in Guadeloupe te verlagen, de salarissen te verhogen en het grote verschil in ontwikkeling tussen de Franse *métropole* en Guadeloupe te verkleinen. Ter illustratie: in Guadeloupe leeft 12,5% van de bevolking in armoede, tegen 6,5% in de rest van Frankrijk. Daarentegen liggen bijvoorbeeld de prijzen van levensmiddelen als vlees en melkproducten soms 34% hoger.¹ Ook strijdt de vakbond tegen de werkloosheid, die vooral onder jongeren zeer hoog is: 22,7% tegen 8,8% in Frankrijk.²

De algemene staking

De algemene staking legde de dagelijkse bezigheden vrijwel stil. Scholen en supermarkten waren gesloten; lange rijen bij benzinestations, afval langs de weg, uitgestorven straten. Deze zijn in 'normale' omstandigheden berucht om uitlaatgassen en files. Maar het leven kwam toch niet volledig stil te liggen. Geïmproviseerde markten en buurtwinkels boden uitkomst. Op straat werd gesproken van verbroedering en solidariteit, een groeiend bewust-

zijn van de eigen identiteit en een toenemend verzet tegen het grootkapitaal en de consumptiemaatschappij. Helaas was ook een geweldspiraal waarneembaar; barricades, rellen, jongeren die plunderend door de stad gingen en auto's in brand staken. Op 18 februari 2009 werd vakbondsactivist Jacques Bino tijdens rellen in Pointe-à-Pitre doodgeschoten door een groepje jongeren die Bino voor een politieagent aanzagen. Een wat late reactie vanuit Parijs op de gebeurtenissen leidde, na onderhandelingen, tot een akkoord begin maart. Het akkoord was in hoge mate een inwilliging door de Franse regering van de eisen van de vakbond LKP, met als belangrijkste uitkomst dat de salarissen gedurende 36 maanden omhoog gingen (voor werknemers die minder dan 1.400 euro per maand verdienen, met wel 200 euro).

Als directe aanleiding van de algemene staking gold de wereldeconomische crisis. De effecten daarvan zijn snel merkbaar in een kleine economie als die van Guadeloupe, dat afhankelijk is van export van enkele landbouwproducten en van toerisme. Guadeloupe wordt deels dankzij het Franse sociale systeem drijvende gehouden. De gevolgen van de crisis verscherpen de spanningen en onvrede over de sociaal-economische verschillen met Frankrijk. Dat deze situatie zich ontladde in een staking en rellen, alsmede in verwijten aan het adres van Parijs, kwam niet geheel als een verrassing. In de relatie tussen Guadeloupe en Frankrijk liepen de spanningen al vaker op, maar telkens lijken de twee elkaar toch weer te vinden. Elk om eigen redenen.

Net zo Frans als Frankrijk?

De voormalige Franse koloniën die thans de *Départements d'outre-mer* (D.O.M.) vormen, zijn Guadeloupe, Martinique, Frans Guyana en La Réunion. Mayotte, een eiland in de Indische Oceaan met ongeveer 187.000 inwoners, heeft in een referendum in maart 2009 ervoor gekozen vanaf 2011 ook een *département d'outre-mer* te zijn en niet langer een *collectivité d'outre-mer* (C.O.M.). De *collectivités d'outre-mer*, zoals Saint-Martin (grenzend aan het Nederlandse St. Maarten) of Saint-Barthélemy, hebben een ander juridisch statuut binnen de Franse grondwet en zijn geen volledig geïntegreerd onderdeel van Frankrijk. De *départements d'outre-mer* zijn op papier net zo Frans als Bretagne of de Provence. In elk gemeente-

huis prijkt het *Liberté, Egalité et Fraternité*. Er wordt betaald met de euro, de eilandbewoners hebben een Frans paspoort en mobiel bellen naar Parijs wordt in rekening gebracht als binnenlands belverkeer.

De historische band met de *hexagone* is oud. De Guadeloupeanen en de bewoners van andere *départements d'outre-mer* vchten tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog mee aan het front van Europa. Zij identificeerden zich sterk met Frankrijk. Zo ontstond er grote beroering en verontwaardiging toen in de jaren '20 van de vorige eeuw het gerucht de ronde deed dat Guadeloupe verkocht zou worden aan de Verenigde Staten. De Guadeloupeanen vonden dat het eiland Frans was en dat moest vooral zo blijven.³ Hoewel de liefde later bekoelde, koos toch een meerderheid van de Guadeloupeanen (78%) in een referendum van 2003 ervoor de huidige situatie in stand te houden, en daarmee dus niet voor onafhankelijkheid of een grotere mate van autonomie. Vlak na de staking van dit jaar meende nog steeds 70% van de inwoners op Guadeloupe en Martinique dat de status als D.O.M. te prefereren valt boven grotere zelfstandigheid. Sceptis tegenover de Franse regering is er overigens wel: rond 40% van de inwoners gelooft dat de *métropole* zich niet interesseert voor de sociale malaise in de Franse Caraïben.⁴ De relatie tot het Franse vasteland is dus niet ondubbelzinnig, verre van dat. Slavernij, exploitatie en racisme hebben hun sporen in het collectieve geheugen nagelaten. Pogingen worden ondernomen dit verleden te verwerken en te plaatsen, bijvoorbeeld door een Franse wet uit 2001, die de slavernij als misdaad tegen de mensheid erkent.⁵

Verder heerst er groot ongenoegen omdat de economische macht in handen is van een zeer kleine elite. Die onvrede richt zich op de afstammelingen van de (blanke) kolonisten, de zogeheten *békés* (1% van de bevolking), die nog steeds aan het hoofd staan van de grootste bedrijven en de economie beheersen. Sommigen Guadeloupeanen spreken van segregatie en trekken de vergelijking met het Apartheidsregime in Zuid-Afrika.

Waarom geen onafhankelijkheid?

Na de Tweede Wereldoorlog werden Guadeloupe, Martinique, Guyane en La Réunion Franse departementen, waar de dekolonisatie aan voorbijging. Desondanks kwam het tot spanningen en sociale onrust, mede tegen de achtergrond van de gewelddadige dekolonisatie van Algerije en Frans Indochina. Dat het niet tot een breuk kwam tussen Guadeloupe

en Frankrijk, wil niet zeggen dat er geen hang naar grotere zelfstandigheid of zelfs onafhankelijkheid bestond. Zo was er een nationalistische splintergroep, die begin jaren '80 naar een eigen staat streefde en aanslagen wilde plegen op Franse overheidsinstellingen. Ook waren er met regelmaat terugkerende protesten die de sociaal-economische achterstand aan de orde stelden. De publieke opinie werd echter niet dusdanig beïnvloed, dat de banden met de voormalige kolonisator werden doorgesneden. Wat een en ander wel aantoonde, zijn de altijd aanwezige onvrede en frustratie. Juist omdat de vergelijking met Frankrijk kan worden getrokken, valt elke keer de sociaal-economische achterstand op. Externe factoren, zoals een mondiale crisis of een cycloon, doen de sociaal-economische situatie alleen maar verslechteren. Ze leiden tot sociale onrust en deze zet vervolgens de relatie met Parijs weer onder druk. Beide partijen hebben echter meer te winnen bij handhaving van de huidige situatie. Daarom worden er wegen gezocht om problemen beheersbaar te maken. Men zou kunnen stellen dat juist tijdens momenten van nood of crisis Guadeloupe en Parijs weer voor elkaar 'kiezen'.

Gelijk, maar niet hetzelfde

De eisen die Guadeloupe stelde tijdens de algemene staking begin dit jaar, hadden als doel meer sociaal-economische gelijkheid tussen Guadeloupe en het Franse vaste land te creëren. De afstand tot de macht (letterlijk doordat het eiland zo'n 7.000 km van Frankrijk verwijderd is), alsmede frustratie door een gebrek aan invloed op bestuurlijke processen spelen ook mee. Het gevoel te weinig politieke invloed te kunnen uitoefenen, wordt versterkt omdat het Franse systeem zeer centralistisch is. Ondanks aanpassingen in 2003, die decentralisatie in geheel Frankrijk en de D.O.M. voor ogen hadden, worden de belangrijkste beslissingen nog steeds in Parijs genomen.⁶ Al enige tijd is echter sprake van een veranderende Franse houding ten aanzien van de *départements d'outre-mer*, getuige bijvoorbeeld de wet uit 2000, met maatregelen om de economische achterstand terug te dringen, die ruimte creëert voor lokaal initiatief en samenwerking binnen de Caraïbische regio stimuleert.⁷ Het is wellicht niet toevallig dat deze tendens samenvalt met een bredere ontwikkeling, waarin de erkenning van de 'eigenheid' of identiteit meer centraal staan. Denk bijvoorbeeld ook aan de wet (2001) die slavernij erkent als misdaad tegen de mensheid.

De staking is volgens de gevierde Guadeloupeuse dichter en schrijver Daniel Maximin een manier van de Guadeloupeanen om het lot in eigen handen te nemen en zich van een slachtofferrol te ontdoen: *on peut être égaux sans être semblables* (we kunnen gelijk zijn zonder op elkaar te gelijken).⁸ Het valt wel op dat ter onderstreping van de Guadeloupeuse 'eigenheid' en diversiteit er vaak wordt gerefereerd aan het kader van de Franse republikeinse waarden: de waarden die Fransen en Guadeloupeanen binden en delen.

Franse belangen

Ondanks spanningen en rellen koesteren de Fransen de banden met de *départements d'outre-mer*. In Parijs vindt men géén politicus *à la* het Nederlandse Tweede-Kamerlid Hero Brinkman, die in 2007 een motie indiende in de Kamer om de 'Antillen te verkopen aan de hoogste bieder'. Frankrijk wil om historische, culturele en geopolitieke redenen graag zijn aanwezigheid in het Caraïbische gebied handhaven. Hoewel Frankrijk geen wereldmacht meer is, streeft het land ernaar zich blijvend te manifesteren op wereldniveau. Zo werd eind mei 2009 nog een nieuwe militaire basis geopend in de Verenigde Arabische Emiraten, naast de grote militaire basis in Djibouti. Parijs wil ook graag een tegenhanger van de Amerikanen zijn in het Caraïbisch gebied. Aanwezigheid in de Caraïben is verder praktisch als het gaat om drugsbestrijding. Bovendien bevindt zich in Frans Guyana het *centre spatiale*, de lanceerbasis van de *European Space Agency*. Het is dan ook niet verrassend dat Frankrijk in het in 2008 verschenen Defensiewitboek, in termen van crisisbeheersing het beschermen van de Franse eilanden in het Caraïbisch gebied van groot belang acht. Ook heeft Frankrijk economisch belang bij Guadeloupe en de rest van de Franse Caraïben. Het is de eerste handelspartner van deze overzeese gebieden (met in totaal ongeveer één miljoen inwoners) en er is door Franse bedrijven flink geïnvesteerd in de toeristische sector. Ten slotte zij erop gewezen dat de D.O.M., net zoals zij tijdens de Tweede Wereldoorlog soldaten konden leveren, in de toekomst via hun veelal jonge bevolking een oplossing tegen de vergrijzing zouden kunnen aandrazen.

Daarnaast is Parijs om een andere reden gebaat bij een goede band met Guadeloupe en de D.O.M. Het idee bestaat dat de sociale onrust kan overwaaien naar de Franse *banlieus*. Herhaaldelijk wordt een

verband gelegd tussen de sociale achterstand op Guadeloupe en die in de Franse *banlieus*. De D.O.M. en de *banlieus* hebben één ding gemeenschappelijk: gevoelens van onvrede en frustratie. Er heerst de overtuiging te worden vergeten en achtergesteld en te weinig politieke invloed te hebben op de bestuurlijke processen in Parijs. Dat het Republikeinse grondbeginsel van *gelijkheid* daardoor minder op hen van toepassing is en ze eigenlijk tweederangs Frans burger zijn. Zowel in Guadeloupe, Martinique alsook in de *banlieus* waren het vooral werkloze jongeren, vaak zonder uitzicht op een betere toekomst, die actief deelnamen aan en geweld gebruikten tijdens het protest. In het algemeen heerst er onder de Franse bevolking een gevoel van solidariteit met de stakers in Guadeloupe: 78% steunde het protest.⁹ Vanuit de Franse oppositie klonken soortgelijke geluiden. De trotskist en antiglobalist Olivier Besancenot noemde de staking een voorbeeld van de Franse traditie van opstand en verzet. De voormalig presidentskandidate Ségolène Royal verwees tijdens de stakingen in Guadeloupe al naar de Franse Revolutie.

Dit alles neemt niet weg dat er ook ongerustheid heerst. Want ook al zijn de Franse oppositie en vakbonden solidair, toch wordt van zowel linker- als rechterzijde gevreesd dat de situatie op Guadeloupe en Martinique het er in Frankrijk niet beter op maakt, en dat terwijl Frankrijk al sinds de economische crisis zucht onder protest en grootschalige demonstraties. Reden genoeg voor Parijs om na de wekenlange staking tot een akkoord te komen. Een goede afloop is daarenboven een opsteker voor president Nicolas Sarkozy, die sinds zijn aantreden in 2007 nog niet eerder zo populair was.

Het akkoord

Parijs reageerde wat langzaam aan het begin van het sociaal-economisch conflict (in eerste instantie werd namelijk gedacht dat het wel mee zou vallen). Pas na het afreizen naar de Caraïben van Yves Jégo, staatssecretaris voor de *départements d'outre-mer*, kwam het na vierenveertig dagen op 4 maart 2009 tot een akkoord met de vakbondsbeweging. De Franse regering kwam daarmee tegemoet aan de belangrijkste vakbondseisen. Ingezet wordt op meer sociale woningen, verlaging van de benzineprijs en het scheppen van banen. Toegezegd wordt dat president Sarkozy op niet al te lange termijn een bezoek zal brengen aan het gebied, dit om zijn steun te betuigen en *goodwill* te creëren. Een klein gedeelte

van de stakers wilde de protesten voortzetten, maar een meerderheid bleek stakingsmoe. Kinderen hebben genoeg van geïmproviseerd internet-onderwijs en willen terug naar school. Volwassenen willen weer aan het werk, want de schaarste aan benzine en melkproducten bemoeilijkt het dagelijks leven inmiddels al lang genoeg.

Tot slot

Met het akkoord kan de balans worden opgemaakt. Door het vervullen van de meeste eisen van de stakers keert de rust min of meer terug en is de onrust vooralsnog niet overgewaaid naar de Franse *banlieus*. De algemene staking heeft op economisch gebied gevolgen gehad die nog steeds voelbaar zijn. Veel toeristen hebben hun reis geannuleerd. Daarenboven is er een toename van faillissementen van kleinere bedrijven en een terugloop in investeringen. Dit bij elkaar heeft weer direct negatieve gevolgen voor de werkloosheid, inflatie en de door de internationale kredietcrisis toch al zo verzwakte economie. Pogingen de toeristensector uit het slop te krijgen, zijn al ondernomen: wie in Parijs rondloopt kan de aanbiedingen naar de Franse Caraïben niet missen.

Ten slotte legde de algemene staking in Guadeloupe de moeizame relatie tussen Frankrijk en de *départements d'outre-mer* bloot. Enerzijds wordt enige afstand genomen van Parijs. Er wordt ingezet op erkenning van de eigen identiteit en gevraagd om grotere invloed op politieke processen, die nu nog zijn gecentraliseerd in Parijs. Anderzijds wordt er toenadering gezocht door te wijzen op de gezamenlijke Franse Republikeinse waarden en de gedeelde geschiedenis. Niet te onderschatten is wat de *départements d'outre-mer*, naast financiële ondersteuning, verder kunnen winnen met de bilaterale betrekkingen met Frankrijk. Zo zorgen ze voor Franse investeringen en versterken ze aanzienlijk de Franse positie in de Caraïben in internationale diplomatieke fora. Frankrijk heeft dusdanige strategische en economische belangen in het Caraïbisch gebied, dat het Guadeloupe, of andere *départements d'outre-mer*, wil koesteren. De D.O.M. zijn onderdeel van het Franse prestige en garanderen de Franse aanwezigheid op veel plekken in de wereld.

Ook al kwam begin dit jaar de relatie tussen Guadeloupe en Frankrijk dus voor de zoveelste keer onder druk te staan, is het is niet ondenkbaar dat het conflict op termijn de banden eerder zal versterken dan ondermijnen.

Noten

- 1 'Allons enfants!', in: *The Economist*, 28 februari 2009, blz. 54-56.
- 2 Voor een overzicht van data over Guadeloupe zie *United Nations Data*: <http://data.un.org/CountryProfile>; de meest recente data over Frankrijk zijn te vinden via Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- 3 Eric T. Jennings, 'Monuments to Frenchness? The Memory of the Great War and the Politics of Guadeloupe's Identity, 1914-1945', in: *French Historical Studies*, vol. 21, no. 4 (herfst 1998), blz. 561-592.
- 4 Ipsos Public Opinion Poll, gehouden in april 2009 op Guadeloupe en Martinique; zie: <http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/index.asp>.
- 5 De wet daterend uit 21 mei 2001 erkent slavenhandel en slavernij als misdaad tegen de mensheid. De wet stimuleert meer onderwijs en onderzoek op dit gebied en stelt dat gewedijverd moet worden binnen relevante fora om een internationale gedenkdag in het leven te roepen ter herdenking van de afschaffing van de slavernij; zie: <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- 6 De constitutionele wet uit 2003 geeft meer bevoegdheden aan regio's, departementen en gemeenten om in het bijzonder Europese subsidies zelf te beheren. Zie voor de tekst *Legifrance*: <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- 7 *Ibid.*
- 8 'La France a peur d'affirmer sa richesse métisse', in: *Le Monde*, 8 februari 2009.
- 9 Zie *Institut d'études de marché et d'opinion*: <http://www.bva.fr/administration/data/sondage/>

Annelène Damen studeerde politieke wetenschappen aan Sciences-Po te Parijs; zij is werkzaam als projectassistente bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Russische wolken boven het Zweedse EU-voorzitterschap

Voor de tweede keer sedert zijn toetreding tot de Europese Unie in 1995 bekleedt Zweden het voorzitterschap van de Unie. Het belooft een druk en hectisch halfjaar te worden voor premier Fredrik Reinfeldt en zijn ministersploeg. Niet alleen zal Zweden de EU door de bijtende economische crisis c.q. recessie moeten loodsen en de speerpunten die het samen met Frankrijk en Tsjechië, de twee directe voorgangers als voorzitter, heeft geformuleerd, (verder) moeten uitwerken en verwezenlijken, het zal ook met graagte *eigen* accenten willen zetten – accenten die ten dele zijn ingegeven door verlicht eigenbelang. Stockholm heeft daar een reden voor, een reden die het niet al te openlijk zal kunnen uitdragen en die het op diplomatieke wijze zal moeten toedekken.

Frankrijk, Tsjechië en Zweden sloegen in mei 2008 de handen ineen, evenals Duitsland, Portugal en Slovenië dat in 2007-2008 vóór hen hadden gedaan. Het 'driemanschap' maakte die maand in Praag een aantal aandachtsvelden wereldkundig dat in 2008-2009 onder zijn leiding centraal zou komen te staan. Het door het trio vervaardigde beleidsdocument, dat een 'strategisch raamwerk' en een 'operationeel programma' omvat, richt zich vooral op klimaatverandering, energie, duurzame ontwikkeling, biodiversiteit, migratie, goed nabuurschap met de aangrenzende landen/regio's, alsmede op werkgelegenheid en Europa's concurrentiepositie (de zg. 'Lissabon-strategie'). De Europese Raad nam het document een maand later grotendeels over.¹

Zweden zal de komende maanden nog veel meer de nadruk leggen op klimaat en milieu, iets wat het overigens ook al deed tijdens zijn eerste voorzitterschap (januari t/m juni 2001). Natuurlijk past dit naadloos in de typisch Noordse traditie van een krachtig ecologisch bewustzijn – Zweden heeft al aangekondigd dat het zijn eigen CO₂-uitstoot in 2020 met 40% zal hebben teruggedrongen en dat het in 2050 geheel 'CO₂-neutraal' zal zijn – maar in zekere zin betreft het ook een onvermijdelijkheid. In december zal namelijk de VN-klimaatconferentie van Kopenhagen plaatshebben, waar overeenstemming over een nieuw internationaal klimaatverdrag,

de opvolger van 'Kyoto', moet worden bereikt. Het is aan Zweden de Europese hoofden in dezelfde richting te krijgen.

Maar er wachten ook andere taken. Zo zal Zweden de laatste hand moeten leggen aan het EU-programma voor de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) voor de periode 2010-2014. Verder zullen de eindeloze discussie over de verdere uitbreiding van de EU/de toetreding van Turkije, de tombola rond de samenstelling van de nieuwe Europese Commissie en het tweede Ierse referendum over het Verdrag van Lisabon zijn pad kruisen.

Oostzee-Strategie en eigenbelang

Eén van Zwedens absolute prioriteiten zal de afronding van de zg. 'Oostzee-Strategie' (*Baltic Sea Strategy*) zijn. De Europese Raad droeg de Europese Commissie in december 2007 op uiterlijk in juni 2009 een strategie voor de Oostzee-regio – op Rusland en zijn Kaliningrad-exclave na, zijn sinds 2004 alle aan deze zee gelegen landen lid van de EU – te hebben uitgewerkt. De Oostzee staat bekend om zijn extreem-gevoelige ecosysteem, brakke water, geringe diepte (gemiddeld zo'n 55 meter) en de vele mijnen, chemische wapens en (af-)gezonken schepen en vliegtuigen die op de bodem liggen. Kleine verstoringen kunnen dus grote gevolgen hebben en als men bedenkt dat het vervoer van olie via de Oostzee (en de Golf van Finland), van en naar St. Petersburg en de omliggende Russische havens de afgelopen jaren fors is toegenomen, dan lijkt de noodzaak van gedegen milieu-afspraken alleen maar groter te zijn geworden.²

Een tweede element van de strategie vormen de welvaartsgroei en de regionale samenwerking in het algemeen. Door de *Credit Crunch* is ook dit onderdeel in een ander en urgenter daglicht komen te staan. De oostelijke Oostzee-landen, Estland, Letland en Litouwen, zijn zeer hard getroffen door de crisis; de economie van Letland, dat al bij het IMF heeft mogen aankloppen, zal in 2009 waarschijnlijk met minimaal 18% krimpen, een Europees record. In grote lijnen roept de Oostzee-Strategie herinne-

ringen op aan de 'Noordse Dimensie' (*Nordic Dimension*), het geesteskind van de toenmalige Finse premier Lipponen, dat voorzag in het versterken van de dialoog en de samenwerking in het Oostzee-gebied, en dat in juni 1999 door de EU werd overgenomen, maar waarvan later weinig meer is vernomen.

Zweden is erop gebrand de strategie door de andere lidstaten aanvaard te krijgen en haar zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Deze vastberadenheid kan niet echt verrassend worden genoemd: Zweden is zelf een Oostzee-land; zijn actieradius beslaat in eerste instantie de *Östersjön*-regio en het is gebaat bij politieke en economische stabiliteit aldaar. Zo heeft het Zweedse bedrijfsleven, en dan in het bijzonder het bankwezen, veel belangen 'aan de overkant.' *Swedbank*, de grootste bank in Estland, Letland en Litouwen, *SEB* en *Nordea* zijn bevreesd dat cliënten niet meer in staat zullen zijn hun leningen – de hypotheeken en kredieten – af te lossen (zij hebben in totaal zo'n 60 miljard euro aan kredieten uitstaan in de drie landen). *Swedbank* heeft de uitbetaling van 2,9 miljard *kronor* aan dividenden over 2008 aan de aandeelhouders al moeten uitstellen om zijn kredietverliezen te kunnen dekken.³ Een financieel bankroet van de drie republieken zal de Zweedse en Finse banken zeker op hun grondvesten doen trillen en zou tot een grote arbeidsmigratiestroom richting Zweden kunnen leiden. Het is dus niet verwonderlijk dat de *Riksbanken*, de Zweedse Centrale Bank, heeft ingegrepen. Het sloot in december 2008 en in februari akkoorden, zg. *Swap Agreements*, met *Latvijas Banka* en *Eesti Pank*, de Centrale Banken van Letland en Estland, over het verstrekken van een lening van respectievelijk 500 miljoen euro en 10 miljard *kronor* aan die twee banken, zodat zij over voldoende liquide middelen zullen blijven beschikken. Zweden droeg in december 2008 ook 863,9 miljoen euro bij aan het IMF-/EU-hulppakket van 7,5 miljoen euro voor Letland.

Het beklemtonen van het *milieu-aspect* van de Oostzee-Strategie past al evenzeer in dit kader van welbegrepen eigenbelang. Van alle Oostzee-landen heeft Zweden nu eenmaal de langste kuststrook. In geval van een milieuramp zullen Zweden, Finland en/of Denemarken voor het grootste deel van de kosten van de bestrijdings-/schoonmaakoperatie(s) mogen opdraaien, aangezien Estland, Letland en Litouwen bij gebrek aan volwaardige apparatuur en financiële middelen nauwelijks in staat zullen zijn het hunne bij te dragen. Europese erkenning en

ondersteuning van Zwedens positie is dus meer dan welkom. Maar er is meer aan de hand.

Een gaspijpleiding, een beeldenstorm en een oorlog

Ingewijden zullen een gevoel van *déjà vu* hebben gekregen, omdat genoemde karakteristieken van de Oostzee – gevoelig eco-systeem, oude wapens op de bodem, enz. – ook in een zich al vier jaar voortslappend en soms emotioneel beladen debat zijn opgedoken, en wel dat over de aanleg van de *Northern European Gas Pipeline* (NEGP) door het Russisch-Duits-Nederlandse *Nord Stream*-consortium. De 1.200 kilometer lange gaspijpleiding zal van het Russische Vyborg naar het Duitse Greifswald komen te lopen, door de Oostzee. Zij zal volgens schema in 2012 of 2013 in totaal 55 miljard kubieke meter gas, afkomstig uit het West-Siberische *Joetsjno Roesskoje*-gasveld (in de toekomst mogelijk aangevuld met gas uit het *Sjtokmann*-gasveld onder de Barentsz Zee), naar West-Europa pompen.


Het project is van meet af aan omstreeden geweest in *Estland, Letland, Litouwen, Polen, Zweden, Finland en Denemarken*, zij het om uiteenlopende

Zweden is erop gebrand de Oostzee-Strategie zo snel

mogelijk in werking te laten treden

redenen.⁴ Laten de eerste vier, niet toevallig voormalige Sovjet-satellieten, zich hoofdzakelijk leiden door bezwaren van politiek-strategische aard – zal Rusland de NEGP niet gebruiken als pressiemiddel? – de laatste twee landen hebben meer bezwaren van milieu-technische aard naar voren gebracht. Zo verzekerde menig Fins politicus tijdens de bezoeken van de Russische leiders Medvedev en Poetin aan Helsinki, in april en juni, dat Finland zich bij zijn besluitvorming over het verlenen van toestemming voor de aanleg van de pijpleiding door zijn Exclusieve Economische Zone (EEZ) louter zal richten op de mogelijke gevolgen voor natuur en milieu.

Zweden neemt in dezen een *middenpositie* in. Enerzijds deelt het de Finse zienswijze dat de (aanleg van de) NEGP geen enkele schade mag toebrengen aan het milieu. Het heeft tot tweemaal toe, in februari en december 2008, laten weten geen toestemming te geven voor de bouw van de pijplei-



ding in zijn EEZ, zolang *Nord Stream* geen bevredigend *Environmental Impact Assessment* (EIA) heeft overhandigd aan het Zweedse milieu-agentschap.⁵ Anderzijds zijn vooral minister van buitenlandse zaken Carl Bildt, oud-minister van defensie Mikael Odenberg, onderzoekers op het gebied van de internationale betrekkingen als Robert L. Larsson, analisten van de militaire inlichtendienst *MUST* en journalisten/columnisten als Jan Blomgren en Claes Arvidsson van *Svenska Dagbladet* beducht voor een groeiende invloed van Rusland in de Oostzee-regio – met als achterliggende gedachte dat de Russische overheid sinds juli 2005, via het door haar gecontroleerde *Rosneftegaz*, grootaandeelhouder is van *Gazprom*, dat op zijn beurt weer een belang van 51% heeft in *Nord Stream*.

Die politieke invalshoek staat beslist *niet* op zichzelf. Zwedens relatie met Rusland is sedert het aantreden van de conservatieve regering-Reinfeldt in oktober 2006 steeds meer onder druk komen te staan. Reinfeldt *cum suis*, en dan in het bijzonder minister Bildt, zijn kritisch over de ‘gestuurde democratie’, het geesteskind van president Poetin. De Zweedse scepsis ten aanzien van Rusland groeide significant, toen dat land een hetze ontkende tegen buurland *Estland*, dat in april 2007 het sovjet-standbeeld van de Bronzen Soldaat verplaatste – ‘pro-fascistische blasfemie’ in Ruslands optiek. De actievoerders van jongerenorganisatie *Nasji* (‘de Poetin-jeugd’), die daarop de Estse ambassade in Moskou omsingelden, reageerden hun woede ook af op de auto van de Zweedse ambassadeur (die zijn bejaagde Estse collega kwam opzoeken). De regering in Stockholm was ziedend en sprak van een flagrante schending van de Weense Conventie inzake diplomatiek verkeer. De woorden die de gematigd-conservatieve krant *Svenska Dagbladet* koos, logen er al helemaal niet om: de bikkelharde opstelling van Moskou jegens Tallinn toonde aan dat Europa, dat nu voor de grootste politieke uitdaging sinds de Balkan-oorlogen van de jaren negentig stond, zich in een militair-politiek vacuüm bevond. Rusland benutte de rellen in de Estse hoofdstad en de nasleep daarvan om de invloed van de EU in Estland (alsmede in Letland en Litouwen) zoveel mogelijk terug te dringen.⁶

De ontsteltenis over de Russische aanpak van die andere ex-Sovjet-republiek, *Georgië*, in augustus 2008, was zo mogelijk nog groter. Nu ditmaal Rusland wél naar militaire middelen had gegrepen,

rees de vraag of het in de toekomst ook niet zou kunnen interveniëren in Estland en Letland, alwaar ook veel houders van een Russisch paspoort wonen. Minister Bildt, die in zijn hoedanigheid van voorzitter van het Comité van Ministers van de Raad van Europa naar Tbilisi afreisde, bestempelde Ruslands optreden als ‘mateloos overdreven’ en trok parallellen met Hitlers politiek ten aanzien van Midden-Europa eind jaren dertig en Milošević’ interventies in de ex-Joegoslavische (deel-)republieken. Hij bekritiseerde tevens de door de Franse president Sarkozy uitonderhandelde wapenstilstand, omdat deze Moskou ‘een blanco cheque gaf’.⁷ Premier Reinfeldt, die zich in deze gesteund wist door de leider van de oppositionele sociaal-democratische partij, Mona Sahlin, prees Zwedens scherpe afwijzing van ‘de agressieve handelwijze’ van Rusland, terwijl de *Riksdag*, het Zweedse parlement, voor de duur van een maand alle militaire contacten met Rusland opschortte (een aantal bezoeken werd afgezegd).⁸

Minister van defensie Tolgfors wees op de noodzaak van nieuwe, grondige veiligheidsanalyses – de Oostzee mag tegenwoordig dan wel grotendeels zijn omgeven door NAVO- en EU-landen, een wezenlijk verschil met de Kaukasus, doch het uitbreken van conflicten in Zwedens ‘voortuin’ valt niet uit te sluiten. Tolgfors vervolgde dat de Georgië-crisis heeft bewezen dat Zweden moet doorgaan met het moderniseren en flexibeler maken van zijn strijdkrachten, zonder evenwel nader in te gaan op dit door hem gelegd verband.⁹ Een analist van *Svenska Dagbladet* deed dat wel: in tegenstelling tot wat de vorige, sociaal-democratische regering [1996-2006, onder leiding van Göran Persson, J.B.] scheen te veronderstellen, is het Rusland van Vladimir Poetin geen pro-Westerse koers gaan varen. Integendeel, het beschouwt nationale veiligheid als een *zero sum game*. De problemen rond de verwijdering van het beeld in Tallinn zouden te denken moeten geven: ook in Estland en Letland wonen grote Russische minderheden die ‘in aanmerking komen’ voor bescherming door Rusland.¹⁰

De steeds assertiever geworden buitenlandse politiek van Rusland heeft de Zweedse perceptie van het *Nord Stream*-project niet onberoerd gelaten – officieel staat het welzijn van het milieu voorop, in de praktijk sluimert de argwaan tegen Ruslands ‘ware’ bedoelingen. De Amerikaanse ambassadeur in Stockholm, Michael Wood, haakte behendig in op dit knagende gevoel van onzekerheid door Zweden op te roepen

nog eens kritisch naar de NEGP te kijken. Het land zou een voorbeeldfunctie kunnen vervullen bij het terugdringen van Europa's afhankelijkheid van de Russische natuurlijke hulpbronnen en zou de EU moeten aanmoedigen te streven naar alternatieve aanvoerroutes – 'We weten allemaal dat Rusland niet aarzelt om zijn energiewapen te gebruiken', aldus de ambassadeur.¹¹

De Duitse kanselier Merkel dacht daar heel anders over. Zij drukte haar Zweedse collega Reinfeldt eind augustus 2008, tijdens een bezoek aan Stockholm, juist op het hart politieke (lees: 'Georgië') en zakelijke belangen strikt van elkaar gescheiden te houden.¹² Reinfeldt en minister Bildt hielden zich op de vlakte en lieten wederom doorschemeren dat Zweden absoluut geen haast heeft met het nemen van een definitieve beslissing. Dit valt overigens ook vanuit een ander perspectief te verklaren: Zweden is veel *minder afhankelijk* van de invoer van Russisch gas dan Duitsland en kent een *aanzienlijk gevarieerder* 'energiepakket' (kernenergie en vormen van duurzame energie, zoals waterkracht- en windenergie en gebruik van biomassa).¹³

Spitsroeden lopen

Zwedens positie is precair, wat in 2009 andermaal duidelijk is geworden. *Allereerst* heeft het NEGP-verhaal een nieuwe, voor Stockholm nadelige wending genomen. Een groot aantal Duitse politici, commentatoren en prominenten van energiebedrijven (onder wie oud-kanselier Schröder, tegenwoordig voorzitter van de Raad van Toezicht van *Nord Stream*) meent dat de Russisch-Oekraïense gasvenedetta van januari (opnieuw) heeft bewezen dat het wispelturige en politiek instabiele Oekraïne geen betrouwbaar doorvoerland is en dat het dus maar beter kan worden omzeild – *directe* toelevering uit Rusland zij geboden en de NEGP is daartoe het geschikste middel. *Nord Stream* heeft begin maart bovendien zijn langverwachte *Transboundary Environmental Report* openbaar gemaakt en naar de overheden van de Oostzee-landen gestuurd. Dit rapport is gebaseerd op de bepalingen van de Espoo Conventie van de Verenigde Naties (1991), die stelt dat (buur-)landen die geraakt zullen worden door een grensoverschrijdend project dat gevolgen voor het milieu kan hebben, recht hebben op informatie. Tot slot heeft Frankrijk belangstelling getoond voor deelname aan de NEGP; indien *Suez Gaz de France* metterdaad zal aanschuiven bij *Gazprom*, *E.ON Rubrgas*, *Winters-*

ball (BASF) en *Gasunie*, de huidige aandeelhouders, zal de druk op Zweden alleen nog maar verder toenemen.

Ten *tweede* lijkt Rusland van zijn kant de Zweedse buitenlandse politiek steeds kritischer te bezien. Een enkeling heeft Zweden al ingedeeld in het 'vijandelijke, Pools-Baltische kamp' – 'De Zweden kunnen de nederlaag van Poltava van 1709 nog altijd niet verkroppen,' schreef de onderdirecteur van het Moskouse Instituut voor GOS-Studies onlangs.¹⁴ Nu kan men de Zweden Ruslands diepgewortelde *Einkreisungs*-paranoia en post-imperiale frustraties niet aanwrijven, maar feit is dat Zweden een van de twee initiatoren is (de andere is Polen) van het zg. 'Oostelijk Partnerschap', dat de EU op 7 mei jl. is aangegaan met een zestal vroegere, qua democratische ontwikkeling achtergebleven Sovjet-republieken.¹⁵ Rusland beschouwt dit partnerschap als een regelrechte inbreuk op zijn natuurlijke invloedssfeer. Minister van buitenlandse zaken Lavrov verweet de EU eind maart dat zij *haar* invloedssfeer wil vergoeten, een lezing die zijn Zweedse collega Bildt ten stelligste van de hand wees.¹⁶

Deze factoren maken dat Zweden tot 1 januari 2010 diplomatieke spitsroeden zal moeten lopen en behoedzaam zal moeten manoeuvreren binnen de driehoek van de Rusland-kritische 'Baltische' overburen, Duitsland en de andere West-Europese landen die met het oog op hun (toekomstige) energievoorziening juist een constructieve, zo ontspannen mogelijke verstandhouding met Rusland nastreven, alsmede het moeilijk handelbare Rusland zelf. Reinfeldt en Bildt zullen iedere schijn moeten vermijden dat zij de Oostzee-Strategie willen instrumentalisieren voor (het vergaren van Europese rugdekking voor) de Zweedse politiek ten aanzien van de NEGP en Rusland. Geen eenvoudige opgave, als men bedenkt dat Zweden op termijn met een (definitief) antwoord op *Nord Stream's* vergunningaanvraag en *Environmental Impact Assessment* moet komen en dat mogelijk al ten tijde van zijn Voorzitterschap zal doen. De kans dat zich voor de zoveelste keer Russische wolken zullen samentrekken boven een EU-voorzitterschap is dus niet denkbeeldig.

Noten

- 1 Zie verder: Council of the European Union, *Programme of the French, Czech and Swedish EU Presidencies*, Brussel, 30 juni 2008 (www.eu2009.cz). Premier Reinfeldt noemde de uit 2000 stammende Lissabon-strategie, die beoogt van de EU de meest

- competitieve en inventieve economie van de wereld te maken, een 'mislukking' en bepleitte 'een op gezonde overheidsfinancien gebaseerde herstart'; zie: 'EU:s tillväxtstrategi är ett mislyckande', in: *Dagens Nyheter*, 2 juni 2009.
- 2 Regeringskansliet, *EU Strategy for the Baltic Sea Region – A Macro Regional Approach to European Integration, Memorandum*, 31 maart 2009 (www.sweden.gov.se).
 - 3 'Gewinneinbrüche für Swedbank und SEB', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 oktober 2008; 'Baltikum belastet Swedbank', in: *Handelsblatt*, 10 maart 2009. Dit neemt niet weg dat de twee banken de afgelopen jaren, toen het de drie 'Baltische tijgers' nog voor de wind ging, rianten winsten hebben gemaakt. Zij dragen zelf ook verantwoordelijkheid voor mogelijke verliezen, omdat zij veel te lang zijn doorgestaan met verstrekken van kredieten en te soepele voorwaarden hebben gehanteerd. Dit terwijl de eerste tekenen van het kerend economisch tij – zoals het instorten van de onroerend-goedmarkt – al in 2007 zichtbaar werden.
 - 4 Zie hiervoor: Jeroen Bult, 'Noordelijke gaspijpleiding in Oostzeegebied betwist. Vitale energiebelangen als drogreden', in: *Internationale Spectator*, mei 2008, blz. 272-276.
 - 5 'Rejält bakslag för gasledning genom Östersjön', in: *Svenska Dagbladet*, 13 februari 2008. Zweden vond de toegezonden milieurapportages te kort schieten.
 - 6 'Ryssland följer inte EU:s spelregler', in: *Svenska Dagbladet (Kultur-bijlage)*, 9 mei 2007.
 - 7 'Bildt: Illavarslande ryska motiv', *Svenska Dagbladet-online*, 9 augustus 2008 (www.svd.se); 'Umdenken in Schweden und Norwegen', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 augustus 2008. Bildt is een persoonlijke vriend van de Estse president Ilves en de (invloedrijke) Estse oud-premier Laar.
 - 8 'Umdenken', *a.v. noot 7*.
 - 9 Sten Tolgfors, '20.000 saknar militära uppgifter', in: *Svenska Dagbladet*, 17 augustus 2008.
 - 10 'Kriget i Georgien skakar om gamla doktriner', in: *Svenska Dagbladet*, 16 augustus 2008.
 - 11 Michael M. Wood, 'Säg nej till Rysslands osäkra energi', in: *Svenska Dagbladet*, 10 september 2008. Premier Reinfeldt gold als Bush-gezind. De Verenigde Staten en Zweden zijn de twee belangrijkste donoren van Georgië.
 - 12 'Merkel: "Jag tror på dialog för att lösa konflikter"', *Dagens Nyheter-online*, 25 augustus 2008 (www.dn.se); 'Merkel Stockholmis: Nord Stream tuleb Gruusiast hoolimata', *Eesti Päevaleht-online*, 26 august 2008 (www.epl.ee); 'In die Röhre geschaut', in: *Handelsblatt*, 26 augustus 2008.
 - 13 De regering-Reinfeldt maakte in februari bekend dat ze af wil van het uit 1980 stammende moratorium op de bouw van nieuwe kernreactoren (Zweden kent thans tien kernreactoren, in drie centrales).
 - 14 Wladimir Sjaritsjin, 'Ost-Partnerschaft: Wozu und für wen?', *RIA Novosti*, Analysen und Kommentare, 14 mei 2009 (www.rian.ru). Een gevolg van deze nederlaag die koning Karel XII tegen tsaar Peter de Grote leed, zou zijn dat Zweden Estland en Lijfland (het noordelijk deel van het huidige Letland) moest afstaan aan het Russische Rijk.
 - 15 Zie: Ferdi De Ville, Vicky Reynaert & Syuzanna Vasilyan, 'Het Oostelijk Partnerschap van de EU: oud cadeau in nieuwe verpakking', in: *Internationale Spectator*, april 2009, blz. 192-195 [toevoeging eindred.].
 - 16 'Lavrov Talk on EU Eastern Influence "Nonsense": EU', *France24*, International News, 27 april 2009 (www.france24.com).

Jeroen Bult is verbonden aan de sectie Internationale Betrekkingen van de Universiteit van Tallinn. Hij publiceert regelmatig over Noord-Europa en Estland, Letland en Litouwen.

Van G8 naar G20: wordt de stem van kleine EU-landen gehoord?

De topbijeenkomsten van de G20 in Washington (november 2008) en Londen (april 2009) hebben veel aandacht gekregen. Het is dan ook uiterst zeldzaam dat zoveel wereldleiders samenkomen om gezamenlijke oplossingen te bedenken voor een mondiale financiële en economische crisis. Of de G20 zal uitgroeien tot het wereldconcert voor de 21ste eeuw valt nog te bezien. En of de G20 in de plaats zal treden van de G8, die sinds de top van Gleneagles (juli 2005) nieuw leven lijkt te zijn ingeblazen, eveneens. Er is in elk geval een tendens waarneembaar naar een grotere rol voor informele clubs van grote mogendheden in de wereldpolitiek. Een belangrijke vraag voor de toekomst is dan ook wat deze tendens betekent voor de kleine en middelgrote lidstaten van de Europese Unie, zoals België en Nederland. Kunnen zij binnen deze fora hun stem laten horen en, zo ja, op welke manier?

Relevantie van de G-clubs

Waarom is het eigenlijk belangrijk dat de kleine EU-landen zich betrokken voelen bij het G8- en G20-gebeuren? Uiteindelijk, zo zou men kunnen opwerpen, zijn dat twee praatbarakken, die behalve ronkende verklaringen en leuke fotogelegenheden niet veel concreets opleveren. Echte, afdwingbare beslissingen worden er immers niet genomen. In het beste geval gaan de grote spelers er niet-afdwingbare beloften aan tegenover elkaar. Formeel gezien is de G8 zelfs geen internationale organisatie met een hoofdzetel en een secretariaat.

Dat beeld is echter niet helemaal correct. Af en toe worden er wel degelijk serieuze beslissingen genomen, zoals de schuldkwijtschelding aan een aantal Afrikaanse landen in 2005. Dat stuitte toen direct op forse bezwaren van andere donorlanden in het Internationaal Monetair Fonds (IMF), die hierover niet op voorhand waren geconsulteerd. Nederland en België wierpen zich destijds op als de spreekbuis van deze sceptische groep. Uiteindelijk stemden beide landen toch in met het akkoord, toen ze zich ervan verzekerd hadden dat de multilaterale schuldkwijtschelding de financiële slagkracht van het IMF en de Wereldbank niet zou aantasten.¹

Voorts heeft de G8 zich de laatste tijd sterk geprofileerd op energiegebied, wat onder meer al heeft geresulteerd in de oprichting van een nieuwe organisatie voor energie-efficiëntie.² Opkomende grote mogendheden, zoals China, India en Brazilië, worden ook steeds nauwer bij de G8-toppen betrokken. De G20, van haar kant, heeft sinds het uitbreken van de economische crisis ook aan belang gewonnen. Zij komt sindsdien bijeen op het niveau van staatschouwen en regeringsleiders en nam in april 2009 al de belangrijke beslissing om de middelen van het IMF te verdrievoudigen. De G20-landen zijn bezig met het uittekenen van een nieuwe internationale financiële architectuur. Dat zal een grote *impact* hebben op de EU en op haar lidstaten, die er dus goed aan doen niet afzijdig te blijven.

Kleine Europese landen zijn in de regel echter fervente *multilateralisten*. In hun diplomatie oriënteren zij zich vaak nogal sterk op multilaterale processen, zoals in het kader van de Verenigde Naties, de Bretton Woods-instellingen of de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Zij besteden bijgevolg amper of helemaal geen aandacht aan één van de belangrijkste opkomende fenomenen in de wereldpolitiek: concerten van (middel)grote mogendheden. Kleine spelers hebben de neiging die onderonsjes als illegitiem te beschouwen.

Toch zou het geen taboe mogen zijn om te zeggen dat kleine landen er goed aan doen eens na te denken over een diplomatieke strategie tegenover de G8 of de G20. Niet alleen omdat deze statenclubs beter kunnen scoren qua *output*-legitimiteit, d.w.z. dat ze erin slagen mondiale problemen effectief aan te pakken, maar ook omdat een nauwlettende blik van de 'kleintjes' ervoor kan zorgen dat deze clubs het mondiale multilateralisme in de VN en elders alleen dynamiseren en niet dynamiteren (ofwel oplazen). Bovendien gaat het groeiend belang van de G-clubs hand in hand met een tendens naar meer *intergouvernementalisme* in het Europese besluitvormingsproces. Dit bleek vooral bij de coördinatievergaderingen die binnen de EU werden gehouden naar aanleiding van de twee G20-bijeenkomsten. Deze coördinatievergaderingen werden telkens voorafge-

gaan door informele bijeenkomsten van de grote lidstaten. Europese Commissie-voorzitter José Manuel Barroso, in theorie de hoeder van het Europese belang, was maar al te blij dat ook hij een uitnodiging had gekregen. De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) was bij dit alles amper of pas in een laat stadium betrokken. Deze dynamiek gaat sterk in de richting van een Europees *directorium* van de groten. Verscheidene kleinere Europese landen, zoals Zweden, Polen, België en Luxemburg, uitten in februari 2009 ook al hun onvrede hierover.³

Diplomatieke strategieën voor kleine lidstaten

Welke diplomatieke strategieën kunnen kleine EU-lidstaten nu op touw zetten om zich te laten horen in de G-clubs, zolang er geen *pooling* komt van de Europese vertegenwoordiging in de G8 en G20? Wij onderkennen in onze analyse vijf mogelijke sporen

De Europese Commissie gedraagt zich in de G8 en G20

lang niet altijd als bondgenoot van de afwezige EU-lidstaten

waarlangs informatie kan worden gewonnen en die ook als doorgeefluik kunnen fungeren voor de eigen prioriteiten.

1. *Op zoek naar de 'G-plek'*. De meest voor de hand liggende strategie voor kleine landen, zowel binnen als buiten de EU, om een stem te veroveren aan de tafels van de G8 en G20 is natuurlijk het streven naar lidmaatschap van deze fora. Deze optie is uiteraard niet voor alle kleinere landen beschikbaar, maar eerder voor de middelgrote lidstaten. Spanje en Nederland zijn er na een intense diplomatieke lobbycampagne in geslaagd een 'zitje' te veroveren aan de prestigieuze G20-tafel. In het najaar van 2008 werden ze opgenomen in de delegatie van Frankrijk, dat toen ook EU-voorzitter was en dus twee plaatsjes kon vrijmaken.

Eigenlijk had België gegronde redenen kunnen aanvoeren om ook een plaatsje te bekomen. Het staat nog net op de twintigste plaats op de IMF-ranking van de grootste wereldeconomieën.⁴ Brussel huisvest belangrijke vestigingen van *Swift*, de *Bank of New York* en *Euroclear*. Er is ook een Belgische directeur in het IMF, die aan het hoofd staat van

een *constituency*, een landengroep waartoe onder meer Turkije behoort. Maar Brussel heeft uiteindelijk geen aanspraak gemaakt op een zetel in de selecte G20-club, omdat men beseftte dat België geen 'grootmacht' is. Bovendien zou deelname aan de G20 via de Franse delegatie het imago van België als 'vazal van Frankrijk' hebben versterkt, omdat het toen al duidelijk was dat na de energiesector ook de banksector (*Fortis* en *Dexia*) grotendeels in Franse handen terecht zou komen.⁵

2. *Binnenweg via de Europese Commissie*. De Europese Commissie is op de vergaderingen van de G7, G8 en G20 aanwezig en zij is officieel de behartiger van het Europese belang. Voor beleidsdomeinen waar de Unie exclusief bevoegd is, zoals externe handel, is de Commissie zelfs de enige legitieme vertegenwoordiger van de lidstaten; van *alle* lidstaten, welteverstaan, of ze nu groot of klein zijn. De kleinere lidstaten zijn dus indirect vertegenwoordigd in deze fora door de aanwezigheid van de Commissie. De Commissie kan functioneren als een antenne voor de kleine lidstaten om signalen op te vangen uit de coulissen van de grootmachtenonderonsjes. In theorie zou een kleinere lidstaat de Commissie zelfs kunnen aansporen bepaalde zaken waar deze staat belang aan hecht, op de agenda te brengen van het G-forum in kwestie.

De Commissie gedraagt zich in de G8 en G20 echter niet altijd als de bondgenoot van de afwezige EU-lidstaten. Zo stemde zij op de G20-top in Londen in met het toevoegen van 'zwarte' en 'grijze' lijsten van belastingparadijzen aan het slotcommuniqué. Hierover was intern in de EU echter geen overeenkomst bereikt. Er ontstond dan ook politieke deining, toen bleek dat drie EU-lidstaten (Oostenrijk, Luxemburg en België) op de 'grijze lijst' prijkten van landen die bijkomende maatregelen moeten nemen om hun belastingwetgeving in overeenstemming te brengen met de OESO-standaarden.⁶ De Europese Commissie wil vooral haar eigen plaats aan de G8- en G20-tafels waarborgen, door niet teveel tegen de haren van de vier grote Europese deelnemers (Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk) in te strijken. Ze waakt er bijvoorbeeld scherp voor dat de G8-documenten niet verspreid raken buiten de selecte kring van sjerpa's en onder-sjerpa's, de persoonlijke topmedewerkers van de staatsleiders die de G8-vergaderingen voorbereiden.⁷

3. *Het Europese voorzitterschap.* Naast de Commissie is er ook nog een andere Europese speler aanwezig op de bijeenkomsten van de G-clubs, namelijk het Europese voorzitterschap. De mogelijkheden om via dit kanaal echt betrokken te raken bij G8/G20-zaken, blijven evenwel beperkt. Wanneer een kleine lidstaat zelf het EU-voorzitterschap uitoefent, biedt dit natuurlijk een kans om eens echt mee te draaien in het G8-radarwerk. Zo mocht de toenmalige Belgische eerste minister, Guy Verhofstadt, in 2001 de G8-top in Genua bijwonen. Maar de betrokkenheid blijft incidenteel en er is in het algemeen weinig expertise en steun voor deze aangelegenheden vanuit het Raadssecretariaat.

De periode van het Voorzitterschap is daarenboven te kort om zich te manifesteren binnen het selecte clubje van sjerpa's en onder-sjerpa's, die elkaar al jaren kennen en waar een sfeer van vertrouwelijkheid heerst. Voor de kleine lidstaten die in 2004 zijn toegetreden, is het voor het eerst uitoefenen van hun Voorzitterschap sowieso al een opdracht die geweldig veel diplomatieke middelen opsloopt. Daarbij nog eens gaan 'infiltreren' in G8- en G20-kringen om ook daar de vinger aan de pols te houden, wordt dan schier onmogelijk. Voor grotere, oudere lidstaten valt er misschien iets meer uit te halen. Zo zou Zweden, dat thans het EU-voorzitterschap waarneemt, al in de eerste helft van dit jaar de voorbereidende G8-vergaderingen actief hebben gevolgd.

4. *Contacten met de grote Europese lidstaten.* Een andere, misschien doelmatiger mogelijkheid is het opzetten van diplomatieke demarches naar één van de vier grote Europese landen die aanwezig zijn op de internationale topbijeenkomsten: Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Voor G20-aangelegenheden kunnen nu ook Nederland en Spanje aan dit lijstje worden toegevoegd. Een eerste stap in deze richting is gezet met een Benelux-overleg voorafgaand aan de G20 van begin april.⁸ Er werd afgesproken dat Nederland op de G20 *in naam van de Benelux* zou spreken.

5. *Internationale, niet-Europese kanalen.* Het is voor kleine EU-lidstaten ook mogelijk informatie los te weken of zelfs actief te gaan lobbyen bij *niet-Europese G8- of G20-landen*. In de praktijk is dit wellicht niet de meest aangewezen strategie, aangezien er al zoveel Europeanen in de G-processen zijn betrokken. Niet minder dan elf stoelen rond

de G20-tafel worden door een Europeaan bezet, de zetels van de hoofden van enkele internationale organisaties meegerekend. Zo waren de Fransman Dominique Strauss-Kahn (IMF), de Italiaan Mario Draghi (*Financial Stability Forum*) en de Fransman Pascal Lamy (Wereldhandelsorganisatie) ook aanwezig op de bijeenkomst in Londen. Via deze personen en hun organisaties kunnen ook inlichtingen over de teneur binnen de G20-vergaderingen worden verkregen.

Informatie uit de eerste hand kan ook terugvloeien naar kleine landen via *briefings* in internationale organisaties die betrokken zijn bij het G8- of G20-werk. Een voorbeeld hiervan is het Internationale Energieagentschap (IEA), dat is gevestigd in Parijs. Sinds enkele jaren wordt het IEA steevast uitgenodigd op G8-bijeenkomsten. Het secretariaat en de directeur van het agentschap lichten de lidstaten op regelmatige tijdstippen over deze bijeenkomsten in. Dat biedt een ander venster op de keuken van de clubs van grote mogendheden.

Tot slot

De kleine en middelgrote EU-lidstaten hebben er alle belang bij te pogen een dam op te werpen tegen het 'opkomend tij van het intergouvernementalisme' in de EU, zoals Alfred van Staden het passend omschreef.⁹ Zij moeten ernaar streven de 'communautaire methode' overeind te houden, ook met betrekking tot de voorbereidende vergaderingen voor de G20- en G8-toppen. Dit houdt in dat de *Big Four*, al dan niet aangevuld met Nederland en Spanje, *niet* vooraf apart bijeenkomen om een consensus te fabriceren die de andere lidstaten dan nog hoogstens marginaal kunnen wijzigen. Er is behoefte aan een meer inclusieve voorbereiding van de bijeenkomsten van de G-clubs, waarbij er binnen de geijkte besluitvormingsprocedures van de EU-machinerie een mandaat wordt afgesproken voor de Europese Commissie, dat dan bij voorkeur ook door de andere Europese leden van de G8 en G20 wordt uitgedragen.

Op termijn moet de Europese vertegenwoordiging in diverse mondiale instellingen en fora worden heroverwogen. Niet alleen in de G20 en G8, maar ook in het IMF, de Wereldbank en de VN-Veiligheidsraad. De EU is thans in veel mondiale overlegstructuren oververtegenwoordigd, wat vaak tot frustratie leidt bij de mondiale partners. Zij vinden dat er te veel Europeanen rond de tafel zitten, die doorgaans



toch allemaal hetzelfde komen vertellen. Dat de grote EU-landen desondanks blijven vasthouden aan hun eigen zitjes, staat haaks op de geest van het Europese integratieproject.

Maar ook sommige kleine landen, waaronder België en Nederland, maken zich hieraan schuldig. Nederland weigert zijn vaste zetels in het bestuur van het IMF en de Wereldbank op te geven, en ook België wil het voorzitterschap van een *constituency* en zijn directeurspost in het IMF niet zomaar laten varen. Spijkerharde garanties dat deze landen een beslissende stem behouden bij een geconsolideerde EU-zetel, kunnen hen misschien overstag laten gaan. De sterke Belgische en Nederlandse posities in het IMF komen in elk geval archaisch over in de huidige wereldorde, die wordt gekenmerkt door economische multipolariteit, en waarin beide landen zich ook verenigd hebben in een muntunie.

Als er ooit een echte Europese vertegenwoordiging komt in de diverse G-clubs, dan biedt dat de kleine landen de beste garantie dat er binnen die G-fora wordt aangestuurd op een sterkere multilaterale reflex, waarbij de clubs enkel afspraken maken ter ondersteuning van de formele multilaterale processen, en niet ter vervanging ervan. Indien de eurolanden in mondiale fora met één stem zouden spreken, dan zou die stem ook zwaarder kunnen wegen dan nu het geval is. De huidige fragmentatie van de externe vertegenwoordiging van de eurozone ondergraaft immers haar potentieel tot het uitoefenen van mondiaal economisch leiderschap.¹⁰

Noten

- 1 RW, 'IMF en Wereldbank gaan akkoord met schuldverlichting: België en Nederland stemmen in met schuldeninitiatief G8', in: *De Tijd*, 26 september 2005.
- 2 Dries Lesage, Thijs Van de Graaf & Kirsten Westphal, 'The G8's role in global energy governance since the 2005 Gleneagles summit,' in: *Global Governance*, jrg. 15, 2009, nr 2, blz. 259-277.
- 3 Toma Tasovac, 'Economic Talks in Berlin Undermined EU's Unity, Officials Say', in: *Deutsche Welle*, 24 februari 2009 (via: <http://www.dw-world.de>).
- 4 In nominale termen bedroeg het Belgische bruto binnenlands product (BBP) in 2008 iets meer dan 500 miljard dollar. Internationaal Monetair Fonds (IMF), *World Economic Outlook Database*, april 2009 (<http://www.imf.org/external/pubs/>).
- 5 Bernard Bulcke, 'G20: België weigerde', blog, 9 april 2009

(http://standaard.typepad.com/random_schuman/ (geraadpleegd op 4 mei 2009).

- 6 Bernard Bulcke, 'Grijze lijst roept veel wrevel op', in: *De Standaard*, 4 april 2009.
- 7 Dries Lesage e.a., 'The EU in the G8 system' (zie auteursnoot).
- 8 Toespraak Karel De Gucht, Diplomatieke dagen, Brussel, 20 april 2009 (via: <http://www.diplomatie.be/nl/press/>).
- 9 Alfred van Staden, *Europa en het verschuivend krachtenveld in de wereld*, Gent: Academia Press, Demokritos, 2009, blz. 2.
- 10 Robert Vehrkamp, 'One voice for the Euro', in: *Spotlight Europe*, Bertelsmann Stiftung, augustus 2008.

De auteurs zijn allen verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Dit artikel vloeit voort uit een onderzoek dat de auteurs uitvoeren naar de mate van betrokkenheid van de EU-lidstaten in de G7, G8 en G20. De eerste resultaten van dit onderzoek zijn terug te vinden in: Dries Lesage, Skander Nasra, Jan Orbie, Thijs Van de Graaf & Mattias Vermeiren, 'The EU in the G8 system: assessing EU member states' involvement', paper gepresenteerd op de 11th ECPR joint sessions, Workshop 11 'The EU in the world economy', Lissabon, 14-19 april 2009. De auteurs danken prof. dr. Rik Coolsaet voor zijn opmerkingen en suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

Afghanistan als brug tussen NAVO en Rusland: gemeenschappelijke veiligheidsagenda

‘Wij hebben Rusland [...] nodig waar het Iran en Afghanistan betreft. Wij zijn dus gebaat bij een stabiele en zakelijke relatie met dat land,’ zo schreef Frits Bolkestein in *NRC Handelsblad*.¹ Ook Jaap de Hoop Scheffer, secretaris-generaal van de NAVO, acht doeltreffende samenwerking tussen de NAVO en Rusland van wezenlijk belang voor de aanpak van gemeenschappelijke uitdagingen.² Afghanistan is een belangrijke testcase voor de toekomstige relatie tussen de NAVO en Rusland. Het conflict in Zuid-Azië kan dienen als pleister op de wonde van de huidige relatie, die onder hevige druk staat, onder andere vanwege de mogelijke uitbreiding van het Atlantisch Bondgenootschap met Oekraïne en Georgië, de verdeeldheid over Kosovo en de plannen voor een raket schild in Europa. In die optiek bepaalt Afghanistan niet alleen de toekomst van de NAVO, maar ook de toekomst van de betrekkingen met Rusland. *Constructive engagement* met Rusland loopt via Afghanistan.

Dit jaar viert de Russen het einde van hun Afghanistanoorlog, twintig jaar geleden. In toenemende mate begint Rusland weer een rol te spelen in het vraagstuk-Afghanistan. Voorlopig betreft het hier een indirecte, ondersteunende rol, maar Moskou lijkt tevens op de achtergrond een militaire bijdrage aan de totstandkoming van een lange-termijnoplossing voor Afghanistan te overwegen. Die overweging is niet van eigenbelang ontbloot. De gedachte hierbij is immers dat mocht de NAVO falen in Afghanistan – een niet onrealistisch scenario – de Taliban hun blik noordwaarts zullen richten. Begin dit jaar werd al duidelijk dat de Verenigde Staten en de NAVO het Russische grondgebied mogen gebruiken voor *niet-militaire transporten* naar Afghanistan.³ In maart bevestigde de Russische minister van buitenlandse zaken Lavrov tijdens de jaarlijkse top van de Shanghai Cooperation Organisation en op de Afghanistan-conferentie in Den Haag dat Rusland tot méér steun bereid is.⁴ De terugkeer van de Russen zal van doorslaggevende betekenis zijn voor de NAVO, niet vanwege de oorlog van destijds, maar vooral van-

wege de Russische ervaring met training en opbouw in Afghanistan sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw.⁵ In de aanloop naar een nieuwe fase in de betrekkingen tussen de NAVO en Rusland kijkt dit artikel eerst terug op de Russische ervaring in Afghanistan, om vervolgens twee toekomstscenario's aan te dragen.

Ervaring gestoeld op economische handelsbelangen in de Koude Oorlog

De Sovjetunie raakte vooral vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw sterk geïnteresseerd in Afghanistan. Die interesse was gegrondvest op een combinatie van economische en machtspolitieke overwegingen. Op economisch terrein was er in het algemeen sprake van verstremgeling van hulp en handel ten aanzien van ontwikkelingslanden, waaronder ook Cuba en India. C. J. Blankenburgh schreef in 1981 in de *Internationale Spectator*: ‘Door het coördineren van het handels- en hulpbeleid konden [de Russen] in feite een instrument vinden voor het verwerven van markten voor hun machinerieën en materiaal en het verkrijgen van grondstoffen uit de Derde Wereld.’⁶ Volgens hem was Afghanistan dan ook een perfect voorbeeld van een negatieve evolutie in vier fasen: eerst handel met de Sovjetunie; vervolgens een hulprelatie met wapenleveranties; daarna een groeiende economische interdependentie; en tot slot verlies van onafhankelijkheid.⁷

Afghanistan doorliep inderdaad al deze fasen tussen 1936 en 1979, het jaar van de Russische invasie. In 1936 werd een eerste bilateraal handelsverdrag gesloten. In 1957 arriveerde de eerste militaire missie, die een lange periode inluidde van wapenleveranties, steun in de vorm van materiaal en vliegtuigen en het opleiden van Afghaanse officieren in de Sovjetunie. Het doel was het reorganiseren, moderniseren en herbewapenen van het Afghaanse leger.⁸ Dit is nu in het huidige conflict in Afghanistan misschien niet het voornaamste doel, maar wel de zogenaamde *exit*-strategie van de NAVO-landen en hun partners. De Sovjetunie zag de opbouw van het Afghaanse leger

wederom vooral vanuit eigenbelang. Moskou was niet alleen op zoek naar een stabiele zuidgrens, maar des te meer naar een Afghaans leger dat eigenhandig de Russische economische belangen kon waarborgen en tegelijkertijd het inmiddels dominerende communistische regime aan de macht kon houden.

Sovjethulp in ruil voor Afghaans aardgas en andere grondstoffen

In dit opzicht valt de uiteindelijke militaire inval van de Sovjetunie in Afghanistan te vergelijken met eerdere koloniale oorlogen. Het karakter van dergelijke oorlogen is in 1899 treffend omschreven door Winston Churchill in het kader van Brits kolonialisme in de Nijl-delta. De Britse inmenging was volgens Churchill 'eervol', omdat het onder andere de volgende doelstellingen had: '[T]o give peace to warring tribes, to administer justice where all was violence [...], to draw richness from the soil [... en] to plant the earliest seeds of commerce and learning [...].'⁹ Het betreft hier een morele interventie, gekoppeld aan wederzijdse, maar vaak asymmetrische, economische belangen.¹⁰ De morele kant van het verhaal kwam in ieder geval in de Russische staatspropaganda naar voren. Toenmalig Clingendael-onderzoeker Huib Hendrikse citeerde in de *Internationale Spectator* de Russische pers, die schreef over de Afghaanse bevolking als '[...] een verzameling onontwikkelde, maar buitengewoon dankbare sukkels'.¹¹ Het socialisme zou deze 'achterlijke' Afghanen opstoten in de vaart der volkeren.¹² Het ging de Russen echter vooral om het delven van rijkdommen uit de Afghaanse bodem, om met de woorden van Churchill te spreken.

Ook Blankenburgh beschrijft de motieven van Moskou om over te gaan tot invasie in december 1989 vooral vanuit economische belangen: 'De Sovjetunie had veel in Afghanistan geïnvesteerd ten behoeve van langere-termijnleveranties van grondstoffen, belangrijke mineralen en vooral van gas. Afghanistan moest nog een belangrijk deel van zijn hulpkredieten aan de Sovjetunie aflossen en er waren vooruitzichten op verdere vondsten aan mineralen.'¹³ Geen *pro deo*-hulp, maar Afghaanse producten in ruil voor Russische militaire en economische steun. Vooral de leveranties van Afghaans aardgas aan de Sovjetunie zijn opvallend. Zakelijke transacties in plaats van humanitaire of ideologische motieven om de Afghanen verder te helpen. In mei 1967 werd een akkoord gesloten dat Afghanistan bond aan het

leveren van 58 miljard kubieke meter gas tot het jaar 1985 in ruil voor economische en militaire steun.¹⁴ Daarnaast ging de zoektocht naar andere bodemschatten door.¹⁵

Machtspolitieke overwegingen komen op de tweede plaats

Naast de Russische verstremgeling van hulp en handel uit winstbejag, speelden machtspolitieke overwegingen een belangrijke rol bij de Russische betrokkenheid in Afghanistan. Door middel van het exporteren van de socialistische revolutie moest een stabiele bufferstaat ontstaan aan de zuidgrens van de Sovjetunie.¹⁶ De sovjetinvasie werd in Moskou's propaganda bestempeld als een defensieve strategie in de strijd in het kader van de ware oorlog: de oorlog die de Verenigde Staten, China en een aantal andere landen tegen het Afghaanse volk voerden.¹⁷ Deze rechtvaardiging pleitte de Sovjetunie vrij van agressie en van het voeren van de hierboven beschreven feitelijke koloniale oorlog in Afghanistan.¹⁸

Toch ging het natuurlijk wel degelijk ook in niet onbelangrijke mate om het uitbreiden en beschermen van de Russische invloedssfeer in de vorm van een krachtige socialistische Afghaanse republiek. Deze politieke en ideologische beweegredenen waren echter ondergeschikt aan het belang van de Russische economie. Jan van Heugten en Olivier Immig schrijven in dit blad in 1986: 'Na investeringen sinds de jaren vijftig in de Afghaanse economie en het militaire apparaat was het Kremlin Afghanistan als politiek bezit gaan beschouwen, en het stond een bedreiging ervan niet toe.'¹⁹

Andere tijden

De tijden zijn veranderd en sinds de Russische steun aan de Noordelijke Alliantie in 2001 is Rusland niet bijzonder actief geweest in Afghanistan. Het land is nu noch politiek bezit noch een buurland van Rusland, en gas valt er nauwelijks te halen. De enige Afghaanse handelswaar die thans in overvloed naar Rusland stroomt, bestaat uit de illegale opium en heroïne. Zorg over de bloeiende illegale drugshandel is voor de Russen de laatste jaren een van de belangrijkste redenen om in Afghanistan actief te zijn.²⁰ Daarnaast hebben ook de Russen belang bij regionale stabiliteit, zeker omdat instabiliteit in Afghanistan kan overslaan naar de voormalige sovjetrepublieken in Centraal-Azië, waarmee Rusland volop economische, strategische en culturele betrekkingen onderhoudt.

De toekomstige bijdrage van Rusland: twee scenario's

Rusland is de laatste jaren op kleine schaal actief gebleven in Afghanistan. Het betreft hier echter voornamelijk humanitaire hulp en technische bijstand in de vorm van monteurs die de machines van Russische makelij in stand houden. De afgelopen jaren werd 40 miljoen dollar besteed aan humanitaire hulp, waaronder het verstrekken van graan, dieselgeneratoren, medicijnen en tenten.²¹ De aanwezigheid van Russen in Kaboel is echter nog altijd beperkt en beladen.

Er zijn ruwweg twee toekomstscenario's voor een uitgebreidere Russische rol in Afghanistan in aanvulling op de huidige steun. *Ten eerste* kan Rusland in coördinatie met de NAVO een paar honderd militaire adviseurs sturen, die de Afghaanse veiligheidstroepen kunnen opleiden en ondersteunen. De nadruk kan daarbij onder andere liggen op grenscontrole. Rusland controleerde bijvoorbeeld zelf tot midden 2005 de grens tussen Afghanistan en Tadzjikistan. Tegelijkertijd zouden Russische instructeurs ook de zeer lichte EUPOL-missie van de Europese Unie kunnen ondersteunen bij het verder opleiden van de Afghaanse politiemacht – tot nu toe het ondergeschoven kindje van de internationale gemeenschap.

Een *tweede scenario* is problematischer en behelst het sturen van militairen of Russische Provinciale Reconstructieteams (PRT's) naar Afghanistan om de broodnodige *troop surge* van de Verenigde Staten te ondersteunen. De nadruk zou daarbij vooral kunnen liggen op ontwikkelings- en wederopbouwtaken, maar een vechttrol is niet uit te sluiten. Het sturen van een of twee Russische bataljons zou zeer welkom zijn en bovendien een positief signaal afgeven in de richting van het groeiende aantal weifelende landen. In januari 2009 sloot de Russische afgevaardigde bij de NAVO, Dmitri Ragozin, het sturen van troepen nog uit.²² De vraag is alleen of hierbij de sterk verdeelde Russische publieke opinie of juist de tragische les van het eerdere Afghanistan-avontuur het doorslaggevende argument is. Een warmere relatie met de NAVO zou tot een doorbraak kunnen leiden, zeker nu beide partners steeds meer gaan beseffen dat Afghanistan een fundamenteel, gemeenschappelijk veiligheidsvraagstuk betreft. De onduidelijke factor is hierbij wat de Russen in de onderhandelingen met de NAVO als tegenprestatie zullen eisen. De Afghaanse bevolking zou in ieder geval twintig

jaar na de Russische inmenging in Afghanistan in staat moeten zijn, zo mag worden gehoopt, om – hetzij aarzelend of matig enthousiast – de Russische militaire steun te accepteren.

Conclusie

De Russische Federatie is de Sovjetunie niet. En de oorlog van nu is niet de oorlog van toen. De verschillen zijn legio. Nu er in Afghanistan geen supermogendheden meer tegenover elkaar staan zoals in de Koude Oorlog, is er echter een grote kans dat structurele buitenlandse militaire en economische steun, inclusief die van Rusland, uiteindelijk effect zal hebben. De NAVO moet daarom de deur naar Moskou volledig openzetten. Samen staan we sterk. Na zestig jaar NAVO is het moment gekomen om in Afghanistan steeds intensiever samen te werken met Rusland en daarbij volop te profiteren van de tientallen jaren Russische ervaring met opbouw en opleiding. Daarnaast is een grotere Russische militaire bijdrage zeer gewenst in de huidige, doorslaggevende fase van het conflict, ook als deze louter van ondersteunende aard is. De NAVO en Rusland hebben elkaar hard nodig in Afghanistan. Hopelijk is Nederland bereid zowel militair als economisch een bijdrage te leveren aan dit in deze context unieke, toekomstige samenwerkingsverband in Afghanistan.

Noten

- 1 Frits Bolkestein, 'Nederland moet Amerika niet slaafs volgen', in: *NRC Handelsblad*, 5 mei 2009.
- 2 Jaap de Hoop Scheffer, 'De NAVO 60 jaar: tijd voor een nieuw Strategisch Concept', in: *Internationale Spectator*, maart 2009, blz. 113.
- 3 'Rusland laat trein voor VS-troepen in Afghanistan door', in: *NRC Handelsblad*, 4 maart 2009.
- 4 Voor de SCO-top, zie: 'Russia ready to help bring peace to Afghanistan', *CNN*, 27 maart 2009. Zie: <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/> (laatst bekeken op 14 april 2009). Voor de Afghanistan-conferentie in Den Haag, zie: 'Key quotes from Afghan conference in The Hague', *Reuters*, 31 maart 2009. Zie: <http://www.reuters.com/article/vcCandidateFeed1/> (laatst bekeken op 8 mei 2009); en: Jaïr van der Lijn & Edwin Bakker, 'Diplomatiek succes in Den Haag ook succes voor Afghanen?: kanttekeningen bij de Afghanistan-conferentie', in: *Internationale Spectator*, mei 2009, blz. 235-238.
- 5 Jorrit Kamminga & Johan Zielstra, 'NAVO moet Moskou belen. Zonder Rusland lijkt een oplossing voor Afghanistan nog ver weg', in: *NRC Handelsblad*, 3 april 2009.

- 6 C.J. Blankenburgh, 'De economische dimensie van de kwestie-Afghanistan', in *Internationale Spectator*, april 1981, blz. 217-224. Blankenburgh werkte als onderzoeker bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en was oud-redacteur van het dagblad *Trouw*.
- 7 *Ibid.*
- 8 Edgar O'Ballance, *Afghan Wars. Battles in a Hostile Land. 1839 to the Present*, Karachi, 2003, blz. 77.
- 9 Winston S. Churchill, *The River War: An Historical Account of the Re-Conquest of the Soudan*, Londen, 1899, geciteerd uit Robert D. Kaplan, *Warrior Politics*, New York, 2002, blz. 23.
- 10 Het begrip 'morele interventie' wordt hier beschouwd als een combinatie van humanitaire en politieke gronden die gebruikt worden ter rechtvaardiging van een interventie in een land. Zie bijv.: Leonard Binder, 'The Moral Foundation of International Intervention', *Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC) Policy Paper, No. 22*, 1 februari 1996.
- 11 Huib Hendrikse, 'Moskou en Afghanistan: de mythe van de oorlog die geen oorlog is', in: *Internationale Spectator*, juli 1984, blz. 377.
- 12 Een dergelijke instelling was ook Nederland in het verleden niet vreemd. In Nederlands Nieuw-Guinea trachtte de Nederlandse regering tussen 1949 en 1962 de primitieve Papoea's op te voeden tot beschaving en zelfstandigheid.
- 13 Blankenburgh, *a.w. noot 6*, blz. 223.
- 14 *Ibid.*, blz. 220.
- 15 Al sinds 1976 waren Russische grondstoffenexperts werkzaam in Afghanistan; zie: O'Ballance, *a.w. noot 8*, blz. 87.
- 16 De Sovjetunie steunde in april 1978 een succesvolle pro-communistische staatsgreep. Uiteindelijk regeerde er in Afghanistan tot 1992 een communistisch regime.
- 17 Hendrikse, *a.w. noot 11*, blz. 378.
- 18 *Ibid.*, blz. 384.
- 19 Jan van Heugten & Olivier Immig, 'De oorlog in Afghanistan: 1980-1986' in: *Internationale Spectator*, augustus 1986, blz. 495-502.
- 20 De auteur sprak tussen 2005 en 2007 meerdere malen met personeel van de Russische Ambassade in Kaboel. De drugsproblematiek was vaak een van de belangrijkste aanknopingspunten.
- 21 Interview van de Afghaanse persdiensten met de Russische minister van buitenlandse zaken Sergej Lavrov, 16 maart 2009. Zie: http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/ (laatst bekeken op 8 mei 2009).
- 22 Gleb Bryanski, 'Russia says "ice thawing" with NATO: envoy', *Reuters*, 24 januari 2009.

Jorrit Kamminga is senior beleidsmedewerker van de *International Council on Security and Development* (ICOS), voorheen de *Senlis Council*, en werkte de afgelopen vier jaar in de Afghaanse provincies Helmand, Kaboel en Kandahar, waar hij veldonderzoek deed en voedselhelp verstrekte. Hij werkt thans samen met Johan Zielstra van Chronoscoop aan een documentaire over de menselijke kant van de Russische oorlog in Afghanistan (www.russia-afghanistan.net).

HEEFT U INTERNATIONALE AMBITIES?

Van 21 september tot 11 december 2009 presenteert Instituut Clingendael de 64e Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De *Leergang Buitenlandse Betrekkingen* (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding, bedoeld voor mensen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie én U wordt getraind in een groot aantal beleidsvaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De Leergang is een belangrijke stap op weg naar een carrière in de internationale betrekkingen; terwijl professionals kunnen worden bijgeschoold of er hun kennis kunnen opfrissen. De cursus biedt een uitdagend en

gebalanceerd curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van ontwikkelingsorganisaties of andere NGO's, maar ook buitenlandredacties van dagbladen. Individuele deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft Instituut Clingendael een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldingsprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael, via e-mail (cdsp@clingendael.nl) of telefonisch: 070-374 66 28.

Militaire lessen van de oorlog van de Sovjetunie in Afghanistan

*'We had set ourselves the task of turning Afghanistan into a stable, friendly country, and as a result we got an erupting volcano.'*¹

In dit citaat vatte generaal Valentin Ivanovitsj Varennikov, hoofd van de Directie Operaties van de Generale Staf van de Sovjetunie, de resultaten samen van de tienjarige oorlog van de Sovjetunie in Afghanistan in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Generaal Varennikov was nauw betrokken bij de planning en uitvoering van die oorlog. Varennikovs uitspraak weerspiegelt in algemene termen wat de Sovjetunie verwachtte als resultaat van de invasie van Afghanistan. Het concrete doel van de interventie van 27 december 1979 was het wankelende communistische regime in Kabul in het zadel te houden en het Afghaanse leger te ondersteunen bij de strijd tegen de rebellen, de Mujahedeën.

Het 'Contingent van Sovjetstrijdkrachten in Afghanistan' (CSSA) zou binnen een half jaar na de invasie het land gestabiliseerd hebben, en weer kunnen vertrekken. Zoals bekend mislukte dat volledig. Het 40^{ste} leger van de Sovjetunie bleek niet in staat Afghanistan te stabiliseren. Niet al na een half jaar, maar pas tien jaar later, op 15 februari 1989, trok het Rode Leger zich, gedesillusioneerd, uit Afghanistan terug.

En twintig jaar na deze Russische terugtrekking besloot de Amerikaanse president Barack Obama de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Afghanistan fors uit te breiden. President Obama noemt de strijd in Afghanistan 'the right battlefield', waar tegen de echte vijand wordt gevochten.² De vraag is of de toegezegde extra manschappen de strijd in het voordeel van de Amerikanen en de NAVO kunnen beslechten. Is het sturen van extra soldaten genoeg of zijn er ook verbeteringen nodig in de manier waarop de NAVO en de Amerikanen de strijd met de Taliban aangaan?

Tijdens hun oorlog in Afghanistan worstelden de Sovjets met dezelfde vragen. Dit artikel behandelt de lessen die uit de oorlog van de Sovjetunie in Afghanistan te trekken zijn. Wat waren de voornaamste obstakels voor een overwinning van de Sovjetunie in Afghanistan? Waarom wist het machtige Rode

Leger het Afghaanse verzet niet te breken? Om die vraag te beantwoorden moet de oorlog op *strategisch*, *operationeel* en *tactisch* niveau worden geanalyseerd. Een dergelijke analyse kan ook nuttige lessen opleveren voor de huidige operaties van Amerika en de NAVO in Afghanistan.

Strategisch niveau: lage prioriteit

De beroemde Britse militair historicus Sir Basil Liddell Hart definieerde strategie als 'the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy'.³ Strategie is dus het gebruik van de krijgsmacht om een (beleidsmatig) doel te bereiken. In de eerste vier jaar na de invasie, tot het begin van 1984, maakte de Sovjetunie in Afghanistan gebruik van een zeer defensieve strategie. Centraal hierin stond de controle over de belangrijkste steden, zoals Kabul, Kandahar en Herat, de beheersing van de noordelijke, aan de Sovjetunie grenzende provincies, en het in handen hebben van de militair belangrijkste posities en verbindingswegen.⁴

Deze 'enclavestrategie' bleek niet geschikt te zijn voor Afghanistan. Ten eerste was de strategie gebaseerd op de gedachte dat de verovering van de grote steden en verbindingswegen betekende dat Afghanistan dan ook helemaal onder controle zou zijn gebracht. Afghanistan is een land dat nauwelijks een traditie van centraal gezag kent. De macht berust bij de stamoudsten op het platteland, niet bij de regering in Kabul.⁵

De tweede reden voor het falen van deze strategie was dat het initiatief aan het verzet werd gelaten. De Sovjets voerden een zeer defensieve strategie, waarbij veel soldaten bezig waren met statische verdediging. Hierdoor waren er te weinig manschappen beschikbaar voor offensieve operaties.⁶ Dit betekende dat het grootste deel van Afghanistan buiten de controle van de Sovjets bleef. Daar hadden de Mujahedeën of de lokale stammen het voor het zeggen.

De strategie die de Russen gebruikten, is gedurende de hele oorlogsperiode niet fundamenteel veranderd. Dit had twee redenen. Ten eerste was de politieke leiding in het Kremlin vastbesloten de oorlog beperkt te houden in omvang, inzet en tijd. Ten tweede was de Sovjetunie de oorlog niet begonnen

om het gehele land te bezetten. De invasie had als doel het wankelende Afghaanse *regime* te ondersteunen. Moskou wilde zijn al bestaande invloed in de regio behouden. De invasie moest de *status quo* beschermen. De oorlog in Afghanistan was dus, in de ogen van het Politbureau, een defensieve, beperkte oorlog. Dit had tot gevolg dat Moskou een veel te beperkt aantal manschappen naar Afghanistan stuurde. Het 40^{ste} leger bestond op zijn hoogtepunt uit ongeveer 120.000 soldaten.⁷ In een land dat iets groter is dan Frankrijk zijn 120.000 soldaten niet genoeg. De *force-to-space ratio* is dan gewoon te laag.⁸ Er waren in Afghanistan te weinig manschappen om de veroverde gebieden bezet te houden. Het gevolg was dat, zodra het leger een veroverd gebied verlaten had, de Mujahedeën het terrein weer innam.

Het beperkte aantal manschappen was ook een indicatie van de lage prioriteit die de oorlog voor het Kremlin had; 120.000 soldaten is natuurlijk geen gering aantal, maar het is een fractie van het totale aantal soldaten in het leger van de Sovjetunie. In 1985 bestond dat leger uit 5,3 miljoen manschappen.⁹ Het aantal manschappen in Afghanistan was dus *nog geen 2,3%* van de totale capaciteit.¹⁰ Er waren

bereikt. Degenen die achterbleven waren namelijk de geharde strijders, die nu nog fanatieker de buitenlandse bezetter uit hun land wilden verdrijven en wraak wilden nemen voor de verdreven landgenoten.¹² Bovendien bleken de grootschalige vluchtelingkampen in Pakistan goede doorgeevluiken voor het verzet te zijn. Wapens en voedsel uit Pakistan en vooral de Verenigde Staten werden via de vluchtelingkampen Afghanistan binnengesmokkeld. Door het onherbergzame Afghaanse terrein was het voor het leger nagenoeg onmogelijk de grens met Pakistan af te sluiten.

Het leger van de Sovjetunie wist de Afghaanse rebellen dus niet van de bevolking te scheiden. Dat scheiden van de bevolking is een belangrijke component van elke contra-guerrilla-strategie. Op het strategische niveau wisten de Sovjets dus géén effectieve contra-guerrilla te voeren.

Operationeel niveau: verspilde moeite

Het operationele niveau bevindt zich tussen het strategische en het tactische niveau. De militaire operatie, ook wel missie genoemd, is een bepaalde militaire actie om een bepaald doel te verwezenlijken. Militaire operaties werden tijdens de oorlog uitgevoerd met de volgende doelstellingen: vernietiging van grote vijandelijke concentraties, beveiliging van militaire installaties en regeringsgebouwen, bescherming van de aanvoerlijnen vanuit de Sovjetunie en terugtrekking van de eigen strijdkrachten uit Afghanistan. Operaties gericht op vernietiging van vijandelijke concentraties waren offensieve operaties, die gecompliceerder waren dan defensieve operaties en dus meer middelen vergden.

De militaire leiding weigerde het 40^{ste} leger de middelen en manschappen te leveren voor het goed uitvoeren van offensieve operaties, maar eiste van dat leger niettemin dat het deze operaties uitvoerde.¹³ Tijdens de oorlog voerden eenheden van het 40^{ste} leger verscheidene grote operaties uit. Zo werd er tussen april 1980 en mei 1985 negen keer in de Pansjir-vallei gestreden.

Het 40^{ste} leger leerde veel van de ervaringen die tijdens de oorlog werden opgedaan. Zoals een veteraan van de oorlog het stelde: 'Of course you had to learn. It is much easier to learn when the alternative is a zinc coffin, you know.'¹⁴ Deze *lessons learned* leidden tot een verandering in de uitvoering van operaties. *Twoe operaties* illustreren dit punt. Het eerste voorbeeld toont aan wat er gebeurde in de 'oude'

Sovjetleger wist zich in Afghanistan opmerkelijk

genoeg redelijk aan te passen aan de lokale situatie

gedurende de oorlog veel aanwijzingen dat er méér soldaten nodig waren, maar omdat Afghanistan voor het Kremlin een *lage prioriteit* had, en de oorlog steeds meer een last werd, zijn er nooit méér manschappen gestuurd.¹¹

Om het aantal eigen slachtoffers beperkt te houden en de Mujahedeën de steun van de bevolking te ontnemen, werd een *ontvolkingsbeleid* gevoerd. De bevolking van opstandige gebieden werd verdreven naar vluchtelingenkampen in Iran en Pakistan. Op den duur veranderde deze strategie de demografie van Afghanistan. Gebieden met veel verzet werden harder aangepakt en geleidelijk aan ontvolkt. Gebieden met minder verzet werden echter minder hard aangepakt. Door deze ontvolking moesten de guerrilla's het zonder de steun van hun families en stammen stellen.

Hoewel deze strategie de strijd voor de Mujahedeën lastiger maakte, werd het beoogde effect niet

strategie, in het tweede voorbeeld is te zien hoe er lessen zijn getrokken.

In *maart 1980* werd een eenheid van pantserwagens en tanks naar een dorp ten oosten van Kabul gestuurd om deserteurs van het Afghaanse leger op te sporen. De eenheid trok in een lange rij richting het dorp, met alle luiken dicht en alle manschappen veilig in de pantserwagens. Het nadeel hiervan was dat de omgeving alleen door middel van een periscopioep en kleine kijkgaten van stoffig geworden gepantserd glas in de gaten kon worden gehouden. Hierdoor zag geen van de soldaten de Afghaan die langs de kant van de weg opstond en een handgranaat onder de voorste pantserwagen gooid. Deze pantserwagen kon vervolgens niet meer verder rijden. De bestuurder van de tweede pantserwagen beseftte niet wat er aan de hand was en reed met zijn voertuig op de gestrande pantserwagen in. In de verwarring ontsnapte de Afghaan die de handgranaat had gegooid. Het duurde vervolgens tien minuten voordat de eenheid zich in een meer effectieve formatie had opgesteld, met tanks aan de voorkant en de infanterie te voet om de voertuigen te beschermen en de pantserwagens erachter om ondersteuning te geven, precies zoals het volgens het handboek moest. De deserteurs waren intussen gevlucht, dus werd het dorp platgebrand en keerde men onverrichterzake weer naar de basis terug.¹⁵

Een *operatie in 1982* staat in scherp contrast met deze jammerlijke mislukking. De operatie vond plaats in mei van dat jaar in de Pansjir-vallei. Deze vallei was voor zowel de Sovjets als de Mujahedeem van groot belang, omdat zij is gelegen aan de belangrijkste weg vanuit de Sovjetunie naar Kabul. De vallei werd als hoofdkwartier gebruikt door Achmed Sjah Massoud, een van de beste legerleiders binnen het verzet. Massoud, 'de leeuw van de Pansjir', had al zes grote aanvallen weerstaan en was een doorn in het oog van de Sovjets.

Het plan van de vijfde operatie in de Pansjir-vallei bestond uit twee delen. De hoofdaanval zou door de vallei trekken, terwijl een deel van het leger naar het noorden zou trekken in een afleidingsmanoeuvre. Aan deze operatie deden zowel soldaten van het 40^{ste} leger als het Afghaanse leger mee. De operatie, in vier fasen, begon op 15 mei 1982. De *eerste fase* bestond uit de afleidingsaanval en bereikte haar doel. Een van de vijandelijke commandanten dacht dat het de hoofdaanval betrof en verplaatste zijn manschap-

pen ernaar toe. De *tweede fase*, van 17 tot 22 mei, begon met zware luchtbombardementen en artilleriebeschietingen. Daarna trok de gemechaniseerde infanterie de vallei door. Intussen namen andere soldaten per helikopter de belangrijke bergheellingen rond de vallei in. Aan het einde van de tweede fase was de vallei gezuiverd van rebellen.¹⁶

Tijdens de *derde fase*, van 22 tot 24 mei, moest een belangrijk knooppunt aan de noordkant van de vallei worden ingenomen. Langs dit punt kwamen karavannen vanuit Pakistan met wapens en munitie voor de Mujahedeem. Om dit doel te bereiken werden twee bataljons (van ongeveer 600 man) per helikopter in het gebied gestationeerd. Nadat eerst de bergheellingen rond het gebied waren ingenomen, werden de vijandelijke strijders in het gebied verslagen. Op 24 mei was het knooppunt in Russische handen.¹⁷

De *vierde en laatste fase* bestond uit de terugtrekking van het grootste deel van de troepenmacht. De belangrijke strategische locaties werden door Afghaanse soldaten bezet. Op 28 mei 1982 hadden de meeste Sovjetsoldaten die de vallei nog geen twee weken eerder binnen waren getrokken, de vallei weer verlaten. De combinatie van zware bombardementen, de hoofdaanval door infanterie en het afsluiten van de vluchtroutes maakten deze operatie tot een succes.

Het probleem met deze operaties, ondanks de grote verbeteringen, was dat ze niet geschikt waren voor een ongeregelde oorlog. Tijdens de Tweede Wereldoorlog had het Rode Leger het Duitse leger verslagen door een optimale beheersing van het operationele niveau van oorlog. De Sovjets waren meesters in het plannen van grootschalige operaties met meerdere legeronderdelen. Het gehele leger van de Sovjetunie was op deze aanpak ingesteld. Maar de oorlog in Afghanistan werd op het tactische niveau uitgevochten. De overgrote meerderheid van de operaties *op het operationele tussenniveau* was verspilde moeite. Na een overwinning trokken de eenheden zich namelijk weer terug en kon de vijand het gebied weer innemen. De legerleiding wijzigde deze aanpak nauwelijks. Het uitvoeren van operaties was wat de commandanten geleerd hadden en waaraan ze gewend waren. De relatief nieuwe luchtlandingstroepen, luchtmobiele brigades en commando's waren minder vastgeroest in het operationele patroon; zij pasten zich beter aan en voerden het gevecht met de Mujahedeem op het *tactische niveau*.



Tactisch niveau: opmerkelijke aanpassingen

Militaire tactiek is de manier waarop wapens of soldaten worden gebruikt om de vijand te verslaan. Terwijl de strategie van de Sovjets tijdens de oorlog niet veranderde, onderwierp het 40^{ste} leger de tactieken die gebruikt werden om de Mujahedeën te bestrijden wél aan een grondige herziening. In het begin van de oorlog vertrouwde de Sovjetunie op haar technologische overwicht en probeerde men het verzet met grote gemechaniseerde aanvallen te breken. Deze conventionele tactieken bleek niet te werken tegen een tegenstander die het open gevecht niet aanging. De massale aanvallen, waarbij tanks en pantserwagens als een stoomwals over de tegenstander heen reden, waren zeer effectief tegen reguliere tegenstanders, maar de Mujahedeën konden de logge aanvallen vrij gemakkelijk ontwijken.¹⁸ De belangrijkste tactische fout die de Sovjets maakten in het begin van de oorlog, was dat ze de Mujahedeën de berghellingen langs de wegen lieten beheersen. Hierdoor kon een konvooi eenvoudig overvallen worden.

Maar het 40^{ste} leger paste zijn tactiek aan, waarbij aan de luchtmobiele brigades een hoofdrol werd toebedeeld. Vooral tijdens de *block and sweep*-acties speelden deze brigades een belangrijke rol. 'Block and sweep' werd de meeste gebruikte tactiek tijdens de oorlog in Afghanistan. Kort samengevat komt deze tactiek erop neer dat een vallei werd afgesloten, waarna de rebellen die in de vallei zaten opgesloten, konden worden uitgeschakeld.

Het belangrijkste aspect van deze tactiek is de blokkering door middel van eenheden die zich, meestal per helikopter, installeerden op strategische posities rond een vallei, zodat de guerrilla's niet konden ontsnappen en er geen versterkingen konden worden aangevoerd. Geheimhouding speelde hierbij een sleutelrol: de Mujahedeën in de vallei mochten niet doorhebben dat ze ingesloten werden. In de regel werd de omsingeling door Sovjetmanschappen en de uitschakeling door Afghaanse soldaten uitgevoerd. Mits goed geïmplementeerd, bleek dit een zeer effectieve strategie.¹⁹

In april 1984 werd deze aanpak met veel succes gebruikt in de Pansjir-vallei. Op 21 april begon de zevende aanval met een grootschalig bombardement. Vervolgens trok een grote gemechaniseerde colonne de vallei door. Tegen het einde van de week was de colonne ongeveer halverwege de vallei. Dit leek een herhaling van eerdere aanvallen. Maar het 40^{ste} leger had een verrassing in petto. In de eerste week van

mei vertrokken duizenden elitetroepen van vliegvelden bij Kabul en Jalalabad. Deze troepen namen posities in in de valleien die aan de Pansjir-vallei grensden. Terwijl deze manschappen de vluchtroutes blokkeerden, splitsten delen van de hoofdmacht zich af en vielen de vijand in zijvalleien aan, waarbij de *blocking forces* als aambeeld, en zichzelf als hamer, fungeerden. De Mujahedeën waren volledig verrast en vluchtten steeds hoger de bergen in. De commando's die per helikopter hun posities rond het aanvalsg gebied hadden ingenomen, sloten het gebied af zodat de rebellen in het gebied niet konden vluchten of hulp van buitenaf konden krijgen.

Conclusies

Het contingent van Sovjetstrijdkrachten in Afghanistan wist zich dus *tot op zekere hoogte* aan de lokale situatie aan te passen, wat opmerkelijk genoemd mag worden in een leger dat bepaald niet bekend stond om zijn aanpassingsvermogen. Het 40^{ste} leger stapte tijdens de oorlog af van de logge gemechaniseerde aanval ten gunste van snelle mobiele strijdkrachten. De contra-guerrilla-tactieken verbeterden gestaag. De Sovjets perfectioneerden de dodelijke combinatie van bombardementen en grondaanvallen, waarbij luchtmobiele eenheden in de achterhoede van de vijand de ontsnappingswegen blokkeerden.²⁰

Ondanks de verbeteringen op tactisch en operationeel gebied wist de Sovjetunie de Afghaanse rebellen *niet* te verslaan. Dit had vele oorzaken, zoals het gebrek aan steun onder de bevolking en de grote aantallen deserteurs binnen het Afghaanse leger, maar militair gezien was de voornaamste oorzaak het *gebrek aan manschappen*. De eis van Moskou om de oorlog beperkt te houden, leidde tot een chronisch gebrek aan soldaten. Dit liet de militaire leiding weinig andere opties dan een defensieve enclavestrategie, waardoor er weer te weinig manschappen voor offensieve operaties beschikbaar waren. Hierdoor dwong de Sovjetunie zichzelf in het defensief. Het tekort aan manschappen leidde er ook toe dat militaire successen die dankzij de nieuwe bewapening, training en tactieken werden geboekt, niet konden worden geconsolideerd. Er waren géén manschappen beschikbaar om veroverde gebieden te beveiligen. Hierdoor waren veel militaire operaties achteraf nutteloos.

De belangrijkste les die de oorlog van de Sovjetunie in Afghanistan ons kan leren, is dat een succesvolle oorlog in dit land een groot aantal manschap-

pen vergt. De extra manschappen die president Obama heeft toegezegd, kunnen worden gezien als een stap in die richting, zij het slechts een eerste stap. Voor een uiteindelijk succes zal verdere uitbreiding van de militaire aanwezigheid waarschijnlijk onontkoombaar zijn.

Noten

- 1 Generaal Valentin I. Varennikov, augustus 1997, zoals geciteerd door: CNN.com, 'CNN Cold War - Interviews: Valentin Varennikov' (bezocht: 19 maart 2008).
- 2 Helene Cooper, 'Obama's war: Fearing another quagmire in Afghanistan', in: *The New York Times* (*nytimes.com*), 24 januari 2009.
- 3 Basil H. Liddell Hart, *Strategy*, New York: Praeger, 1967, blz. 335.
- 4 Jan van Heugten & Olivier Immig, 'De oorlog in Afghanistan: 1980-1986', in: *Internationale Spectator*, augustus 1986, blz. 495.
- 5 Willem Vogelsang, *Afghanistan: Een geschiedenis*, Amsterdam: Bulaaq, 2007, blz. 14.
- 6 Leroy Thompson, *Ragged war. The story of unconventional and counter-revolutionary warfare*, New York: Arms & Armour, 1996, blz. 121.
- 7 Mark Urban, *War in Afghanistan*, Londen: MacMillan, 1988, blz. 231.
- 8 Afghanistan heeft een oppervlakte van 652.090 km²; 120.000 soldaten op deze oppervlakte betekent 1 soldaat per 5,43 km².
- 9 William E. Odom, *The collapse of the Soviet military*, New Haven: Yale University Press, 1998, blz. 39.
- 10 120.000 is 2,26% van 5,3 miljoen.
- 11 John Ellis, *From the barrel of a gun. A history of guerilla, revolutionary and counter-insurgency warfare, from the Romans to the present*, Londen: Greenhill Books, 1995, blz. 247.
- 12 Thompson, *a.w. noot 6*, blz. 121.
- 13 Michael E. Gress & Lester W. Grau (red.), *The Soviet-Afghan war: How a superpower fought and lost*, Kansas: Kansas University Press, 2002, blz. 73-74.
- 14 Mark Galeotti, *Afghanistan, the Soviet Union's last war*, Londen: Frank Cass, 2005, blz. 190.
- 15 *Ibid.*
- 16 Gress & Grau, *a.w. noot 13*, blz. 79-81.
- 17 *Ibid.*, blz. 82.
- 18 Thompson, *a.w. noot 6*, blz. 119.
- 19 Gress & Grau, *a.w. noot 13*, blz. 108.
- 20 Stephen Tanner, *Afghanistan: A Military History from Alexander the Great to the Fall of the Taliban*, Cambridge, Mass.: Da Capo Press, 2003, blz. 262.

Joris Kreutzer is afgestudeerd als historicus aan de Universiteit van Amsterdam op een Masterscriptie over de effectiviteit van de contra-guerilla van het Sovjetleger in Afghanistan.

Het Belgische lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad

België zetelde de afgelopen twee jaar als niet-permanent lid in de VN-Veiligheidsraad.¹ Tijdens dat lidmaatschap zou men voortbouwen op de bestaande expertise, vooral met betrekking tot Centraal-Afrika. Maar de Belgische rol in het 'kernkabinet van de wereld' zou niet beperkt blijven tot de Grote Meren: de Regering wenste op een substantiële wijze bij te dragen tot alle grote dossiers ('Van Noord-Korea tot Haïti'), in de rol van bruggenbouwer. Nu de Belgische delegatie haar felbegeerde blauwe zetel aan de tafel van de Veiligheidsraad opnieuw heeft ingeruild voor een anonieme rode op de tribune, is het tijd voor een terugblik. In deze bijdrage kijken we echter ook vooruit. We verkennen de vraag in welke mate de lessen die binnen en buiten de Veiligheidsraad werden geleerd nuttig zijn voor de internationale verantwoordelijkheden die de Belgische diplomatie volgend jaar opnieuw te wachten staan.² België zal immers de Europese Unie voorzitten in het tweede semester van 2010. Het is tevens kandidaat om de leiding van de Algemene Vergadering van de VN vanaf september van dat jaar voor één jaar op zich te nemen.

Terugblik

De agenda van de VN-Veiligheidsraad was in 2007 en 2008 inderdaad niet beperkt tot de regio van de Grote Meren, maar gevuld met verwachte en minder verwachte dossiers. Somalië, Soedan en de Democratische Republiek Congo (DRC) stonden, bijna vanzelfsprekend, bovenaan. Het probleem dossier Somalië kreeg bovendien een nieuwe dimensie, toen het zeevaartverkeer in de Golf van Aden herhaaldelijk werd getroffen door piraterij. De humanitaire crisis in Darfur sloeg over naar Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Meningsverschillen tussen de regering in Khartoem en de internationale gemeenschap over samenwerking met het Internationale Strafhof liepen op. Ook in de DRC bleef de situatie gespannen. Diplomaten in New York moesten zich niet alleen buigen over het mandaat van de vredesmissie MONUC en frequente uitbarstingen van geweld, maar ook over de rijzende ster van rebellenleider Laurent Nkunda. Zowel in Kenia

als Zimbabwe gingen de verkiezingen gepaard met hevige gevechten. Voorts maakten de autoriteiten in Eritrea de werkzaamheden van de VN-missie die moest toezien op het staakt-het-vuren met Ethiopië (UNMEE) vrijwel onmogelijk. In Azië verslechterde de toestand in Nepal en Oost-Timor, alsook in Myanmar, waar de regering vreedzame protesten van boeddhistische monniken neersloeg. Dichter bij huis riep Kosovo de onafhankelijkheid uit en brak er oorlog uit tussen Georgië en Rusland vanwege Zuid-Ossetië. Ten slotte, toen België eind december 2008 de deur van de Veiligheidsraad achter zich dicht trok, waren alle ogen gericht op Gaza. In het eerste jaar van het Belgische lidmaatschap had de politieke crisis in buurland Libanon de agenda mee bepaald.

De federale regering kijkt – uiteraard – zelf tevreden terug op de rol die België als verkozen lid kon spelen toen bovenstaande dossiers op de tafel van de Veiligheidsraad belandden. Men is erin geslaagd, zo lezen we in het eindrapport dat aan het parlement werd voorgelegd, een 'echte plaats' af te dwingen.³ De Belgische delegatie telde mee in de debatten, er werd geluisterd naar haar standpunten. Naar eigen zeggen hebben niet alleen een uitgebreide dossierkennis, maar ook een vastberaden doch pragmatische houding en het systematisch innemen van coherente standpunten daartoe bijgedragen.⁴ Sterker nog, men leek er een erezaak van te maken om in elk debat een standpunt in te nemen. Dat zou een krachtig signaal geven dat België zijn verantwoordelijkheid als lid van de Veiligheidsraad ten volle wilde opnemen. Standpunten werden niet enkel systematisch ingenomen, maar moesten ook 'samenhangend' en 'voorspelbaar' zijn.⁵ Onverwachte en onlogische uitspraken zouden slechts leiden tot 'verwarring' bij de overige leden.⁶

België leerde voorts dat de Veiligheidsraad niet het forum is om een 'declaratoir beleid' te voeren of 'ideologische stellingen' in te nemen:⁷ landen die dat toch doen, worden 'gemarginaliseerd', om het besluitvormingsproces niet in gevaar te brengen, zo waarschuwt het rapport.⁸ Dat België bereid was de daad bij het woord te voegen, moest ook blijken uit een actieve deelname aan de vredesoperaties die wer-

den besproken en de talrijke bezoeken die Belgische diplomaten brachten aan de landen die ook zitting hadden of op de agenda stonden.

Al deze inspanningen hebben de Belgische diplomatie duidelijk geen windeieren gelegd. Zitting nemen rond de hoefijzervormige tafel zorgde voor een 'heuse visibiliteit': deuren werden geopend; netwerken uitgebreid en uitgediept.⁹ In Brussel beseft men echter terdege dat deze 'voordelen' van voorbijgaande aard zijn.¹⁰ Het recente lidmaatschap moet daarom onderdeel vormen van een lange-termijnstrategie die erin bestaat dergelijke functies op hoog niveau 'te blijven ambiëren', zo besluit de regering haar zelfevaluatie.¹¹ Dat brengt ons bij de toekomst en de vraag hoe het recente verblijf in de Veiligheidsraad een troef kan zijn voor de internationale taken die België in 2010 te wachten staan: het voorzitterschap van de Europese Unie en waarschijnlijk ook dat van de Algemene Vergadering van de VN. Het inschatten van de baten van een tijdelijk lidmaatschap van de Veiligheidsraad is sowieso een moeilijke oefening, en bovendien niet zonder controverse.¹² Wat de toekomstige verantwoordelijkheden van België betreft, lijkt die vraag vooral moeilijk te beantwoorden voor het EU-voorzitterschap, ook al omdat die rol niet beperkt is tot de VN in New York, zelfs niet tot externe vertegenwoordiging als zodanig. Bovendien is de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een factor van bijkomende complexiteit.

Vooruitblik

In januari 2007 kondigde de federale regering vrij onverwacht aan kandidaat te zijn voor het voorzitterschap van de 65ste Algemene Vergadering van de VN, wanneer dat voorrecht opnieuw toekomt aan de landen van de *Western Europe and Others Group* (WEOG). De zitting loopt van september 2010 tot september 2011 en valt samen met de 65ste verjaardag van de volkerenorganisatie. Nogal ongebruikelijk, en tot verrassing van sommige WEOG-leden, plantte België zijn kandidatuur zonder een specifieke kandidaat voor te dragen. Het ging, met andere woorden, om een principebeslissing. Als bij de verkiezing in juli 2010 alles naar wens verloopt, en zo ziet het er voorlopig naar uit, zal die persoon in de voetsporen treden van Paul-Henri Spaak, de voormalige minister van buitenlandse zaken, die de eerste zitting van de Algemene Vergadering in 1946/1947 in goede banen leidde. Duikt er alsnog een tegenkandidaat op, dan wordt er een informele

stemming georganiseerd. Een *straw poll* zal uitmaken welke kandidaat de steun van de meerderheid der WEOG-leden geniet. De belangrijkste horde is dan genomen, aangezien de Algemene Vergadering de keuze van de regionale groep doorgaans bevestigt – en dat bij gewone meerderheidsbeslissing.

Op papier speelt de voorzitter van de Algemene Vergadering een vrij formele en hoofdzakelijk organisatorische rol.¹³ Een aantal voorzitters is er evenwel in geslaagd hun taak meer diepgang te geven en er een bemiddelende dimensie aan toe te voegen, vooral met betrekking tot het hervormingsproces van de VN, inclusief de Veiligheidsraad. Het recente lidmaatschap van dit orgaan kan als een bijkomende troef voor België worden beschouwd. Twee jaar zetelen heeft België immers een uniek zicht gegeven op hoe de kaarten liggen. Zo stelde men vast dat de moeilijkheden die de huidige samenstelling van de Veiligheidsraad meebrengt, niet overdreven moeten worden.¹⁴ De Raad blijft immers het meest efficiënte orgaan binnen de VN.¹⁵ Een meer legitieme samenstelling kan zijn autoriteit ongetwijfeld ten goede komen, maar het debat moet met de nodige omzichtigheid worden gevoerd, zo luidt de conclu-

Inschatting van de baten van (tijdelijk) lidmaatschap van de Veiligheidsraad is uiterst moeilijk

sie. Maar ook indien er (opnieuw) weinig nieuws te rapen valt op het hervormingsfront, belooft 2010 een druk jaar voor de VN te worden. Zo zal het in 2010 tien jaar geleden zijn dat de Millenniumdoelstellingen werden aangenomen. In de ongetwijfeld politiek gevoelige zoektocht naar de ideale kandidaat om de wereldorganisatie door dit lustrumjaar heen te leiden, kan men zich alvast laten inspireren door enkele van de criteria die vertegenwoordigers van de civiele maatschappij hebben opgesteld. Het *Institute for Global Policy* stelt bijvoorbeeld dat die kandidaat niet alleen voor langere tijd beschikbaar en politiek onafhankelijk moet zijn, maar bij voorkeur ook leiderschapservaring heeft in multilaterale fora en een grondige kennis van het VN-Handvest.¹⁶ Aangezien het hier gaat om een politieke benoeming, is de uitslag van de regionale verkiezingen van begin juni en het hierdoor veranderde binnenlandse politieke landschap waarschijnlijk medebepalend.

Hoewel België al vaker die rol op zich nam, lijkt de voorbereiding op het Voorzitterschap van de Europese Unie de grootste uitdaging voor 2010. Op het moment van dit schrijven is het immers nog steeds onduidelijk of en wanneer het Verdrag van Lissabon in werking zal treden. De nieuwe verdragsbepalingen moeten ook de rol van de EU op het wereldtoneel vergroten, onder meer door in te spelen op de coherentie en zichtbaarheid van haar vertegenwoordiging. Alle hoop lijkt hier gevestigd op de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Dienst voor Extern Optreden.¹⁷ De Hoge Vertegenwoordiger zal een aantal taken van het Voorzitterschap overnemen en wordt verantwoordelijk voor de coördinatie van de acties van de Europese lidstaten in internationale fora, alsook voor het vertegenwoordigen van de Unie op het vlak van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Ook de VN in New York komt daarbij in het vizier, en de Algemene Vergadering in het bijzonder. Daar is de rol van het Voorzitterschap immers het sterkst ontwikkeld. Toch stoomt de Belgische diplomatie zich ook in New York klaar voor een Voorzitterschap in klassieke zin, daarbij het zekere voor het onzekere nemend.

In het voorjaar van 2008 werd tijdens het Sloveense Voorzitterschap in New York een aantal bijeenkomsten georganiseerd omtrent de praktische implementatie van het Verdrag van Lissabon. Nadat de fakkel was doorgegeven aan Frankrijk, belandde dat proces echter in een impasse. Er werden maar weinig initiatieven genomen, waarschijnlijk om de Ieren niet voor het hoofd te stoten. Duidelijk is in elk geval dat de implementatie van de nieuwe bepalingen in een multilaterale context als de VN weinig vanzelfsprekend is. 'Lissabon' brengt allicht ook een meer fundamentele vraag mee over de positie van de Europese Unie binnen de VN. Thans geniet de Europese Gemeenschap de status van waarnemer in de Algemene Vergadering, de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) en een aantal programma's, fondsen en gespecialiseerde organen.¹⁸ Als het nieuwe verdrag in werking treedt, gaat de Europese Gemeenschap op in de Europese Unie. Die nieuwe situatie moet aan de VN worden gemeld. Wanneer en hoe dat moet gebeuren, blijft alsnog een vraag. De vraag is ook of de EU tevreden zal zijn met die status en niet zal streven naar een 'enhanced observer status', hetgeen andere regionale actoren vermoedelijk zal inspireren tot soortgelijke actie.

Zowel om interne (EU) als externe (VN) redenen lijkt een overgangperiode in New York bijgevolg vrij waarschijnlijk. Tijdens die periode kan België als Voorzitter van de Europese Unie wellicht een ondersteunende rol spelen en de ontluikende structuren bijstaan op basis van zijn recente ervaringen.

Conclusie

De Belgische diplomatie moet zich voorbereiden op nieuwe leiderschapsrollen zonder alle parameters te kennen. Scenario's zijn uitgewerkt, maar belangrijke vragen blijven onbeantwoord, vooral over het EU-Voorzitterschap. De veranderingen die de Europese Unie te wachten staan, zullen in elk geval ver buiten Brussel voelbaar zijn, ook in New York. België zal daar reeds volgend jaar opnieuw in de schijnwerpers staan, als Voorzitter van de Europese Unie en waarschijnlijk ook van de Algemene Vergadering van de VN. Die sleutelposities en de recente ervaring maken het misschien zelfs een van de meer geschikte kandidaten om de pen mee vast te houden, wanneer de volgende, hopelijk meer beslissende stappen worden gezet in het moeizame proces van VN-hervorming. Sommigen zullen een dergelijk idee afdoen als een academische oefening in *wishful thinking*. Maar ook zij zullen moeten beamen dat het niet ten volle benutten van de recente ervaring een gemiste kans zou zijn. Een lange-termijnstrategie die internationale leidersrollen ambieert, is immers slechts duurzaam indien gebaseerd op kennis- en capaciteitsopbouw.

Noten

- 1 De campagne, verkiezing en prioriteiten werden reeds toegelicht in de volgende bijdragen: Edith Drieskens, Nico Van Dijk & Bart Kerremans, 'Het Belgisch lidmaatschap van de Veiligheidsraad: Op zoek naar een Europese invalshoek', in: *Internationale Spectator*, maart 2007, blz. 131-135; en Edith Drieskens, Myriam Martins Gistelincx & Bart Kerremans, 'Panama als wit konijn uit de hoed. De betwiste verkiezing van de Latijns-Amerikaanse zetel in de VN-Veiligheidsraad', in: *Internationale Spectator*, januari 2007, blz. 34-37.
- 2 In deze bijdrage ligt de nadruk op de functies die België zal opnemen in de VN-context in New York. Het lidmaatschap van de Mensenrechtenraad (2009-2012) valt bijgevolg buiten het bestek van dit artikel.
- 3 Belgische Regering, *2007-2008 België in de Veiligheidsraad. Een Balans*, Brussel, 2009, blz. 30.
- 4 *Ibid.*, blz. 33-34. Bij de opbouw van die kennis kon men ook terugvallen op het lidmaatschap van de Europese Unie. Net als

- Italië wenste België zijn aanwezigheid in de Veiligheidsraad een Europese dimensie te geven. Enerzijds stelde men vast dat er een 'evolutie' merkbaar is met betrekking tot de plaats van de EU in de Veiligheidsraad, ook als gevolg van de verdere ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Anderzijds blijven het de afzonderlijke Europese lidstaten, en dus niet de EU als zodanig, die 'thema's van vrede en veiligheid in New York aansnijden'. Zo worden ook het Raadssecretariaat en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid niet betrokken in de eigenlijke besluitvorming, maar alleen inzake implementatie en operationele samenwerking. Zie ook: Edith Drieskens, 'Walking on Eggshells: Non-permanent Members Searching for a EU Perspective at the UN Security Council', in: Jan Wouters, Edith Drieskens & Sven Biscop (red.), *Belgium in the UN Security Council: Reflections on the 2007-2008 Membership*, Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia, 2009 blz. 175-185.
- 5 Belgische Regering, *a.v. noot 3*, blz. 30-31.
 - 6 *Ibid.*
 - 7 *Ibid.*
 - 8 *Ibid.*
 - 9 *Ibid.*, blz. 34.
 - 10 *Ibid.*
 - 11 *Ibid.*
 - 12 Zie bijv. het recente werk van Ilyana Kuziemko, Eric Werker, Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm, James Raymond Vreeland en David Woodward.
 - 13 De *Rules of Procedure of the General Assembly* definiëren deze taken als volgt (A/520/rev.15): 'In addition to exercising the powers conferred upon him elsewhere by these rules, the President shall declare the opening and closing of each plenary meeting of the session, direct the discussions in plenary meeting, ensure observance of these rules, accord the right to speak, put questions and announce decisions. He shall rule on points of order and, subject to these rules, shall have complete control on the proceedings at any meeting and over the maintenance of order thereat. The President may, in the course of the discussion of an item, propose to the General Assembly the limitation of the time to be allowed to speakers, the limitation of the number of times each representative may speak, the closure of the list of speakers or the closure of the debate. He may also propose the suspension or the adjournment of the debate on the item under discussion.'
 - 14 Belgische Regering, *a.v. noot 3*, blz. 29.
 - 15 Beleidsbetrokkenen en onderzoekers verwijzen hier vaak naar het aantal beslissingen dat de Raad jaarlijks neemt. Tijdens het Belgische mandaat werden 121 resoluties aangenomen, alsmede 98 voorzitterschapsverklaringen.
 - 16 Deze criteria werden geformuleerd in de brief aan GRULAC-voorzitter José Alberto Briz Gutierrez in januari 2007. Dit

advies is beschikbaar via: www.unelections.org/files/IGP_PGASelectionLetter_18Jan07.pdf

- 17 Zie: Edith Drieskens, 'EU Actorness at the UN Security Council: A Principal-Agent Comparison of the Legal Situation Before and After Lisbon', in: *European Journal of Law Review*, jrg. 10, no. 4, 2008, blz. 575-594; en Edith Drieskens, Daniele Marchese & Bart Kerremans, 'In Search of a European Dimension in the UN Security Council', in: *The International Spectator*, jrg. XLII, no. 3, 2007, blz. 421-430.
- 18 Voor een uitgebreid overzicht en analyse, zie: Jan Wouters, Frank Hoffmeister & Tom Ruys (red.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, Den Haag: TMC Asser Press, 2006.

Dr Edith Drieskens is als senior research fellow verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP). Prof. dr Jan Wouters is directeur van het Leuven Centre for Global Governance Studies aan de Katholieke Universiteit Leuven. Mede onder hun redactie verschijnt binnenkort een overzichtswerk over het recente Belgische lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad: Jan Wouters, Edith Drieskens & Sven Biscop (red.), *Belgium in the UN Security Council: Reflections on the 2007-2008 Membership*, Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia, 2009.

AIDS: gezondheids- of veiligheidsprobleem?

Op 10 januari 2000 besprak de VN-Veilighedsraad op zijn eerste vergadering in het nieuwe millennium de mogelijke gevolgen van de groeiende AIDS-epidemie voor de stabiliteit en veiligheid in Afrika. Voor het eerst maakte de Veilighedsraad een expliciete koppeling tussen een besmettelijke ziekte en de internationale vrede en veiligheid. De Raad legde dit vervolgens op 17 juli 2000 neer in Resolutie 1308.

In dit artikel houden wij het verondersteld verband tussen AIDS en veiligheid nog eens goed tegen het licht. We schetsen de achtergrond waartegen AIDS de status van internationaal veiligheidsprobleem heeft gekregen. Daarna nemen we de belangrijkste aannamen over het verband tussen AIDS en veiligheid onder de loep. Ten slotte werken we concrete veiligheidsaspecten van de AIDS-epidemie verder uit.

AIDS als urgent probleem

De hoge sterftecijfers en ziektelast van de AIDS-epidemie, in het bijzonder in zuidelijk Afrika, hebben in grote mate de achtergrond van Resolutie 1308 bepaald. Cijfers van UNAIDS – de VN-organisatie belast met de coördinatie van de internationale AIDS-respons – lieten een alarmerende trend zien. Alleen al in 2000 stierven er zo'n 3 miljoen mensen aan AIDS-gerelateerde ziekten, terwijl het aantal nieuwe infecties voor dat zelfde jaar op 5,3 miljoen werd geschat.¹ Op dat moment hadden bovendien naar schatting al 36,1 miljoen mensen het HIV-virus opgelopen en beliep het totale aantal doden als gevolg van AIDS 21,8 miljoen.² Het gevoel van urgentie binnen de internationale gemeenschap werd verder versterkt doordat de epidemie de leeftijdscategorie 15-49 jarigen het zwaarste trof. Normaliter heeft juist deze leeftijdsgroep de minste kans ziek te worden of dood te gaan. Omdat deze leeftijdsgroep in sociaal-economisch opzicht de ruggengraat van de samenleving vormt, kan massale sterfte onder deze groep een sterk ontwrichtend effect hebben.

Een invloedrijk rapport van de *National Intelligence Council* uit 2000 stelde ook nog dat besmettelijke ziekten (waarbij men duidelijk AIDS voor ogen had) een bedreiging konden vormen voor de democratische ontwikkeling in de getroffen landen en zelfs konden bijdragen aan humanitaire rampen en bur-

geroorlogen.³ Het rapport zag dan ook een duidelijk verband tussen de AIDS-epidemie en de internationale veiligheid.

De eeuwwisseling vormde een belangrijke markering in de internationale AIDS-respons. Daarvoor werd AIDS hoofdzakelijk als een gezondheidskwestie beschouwd, maar begin 21ste eeuw komt er steeds meer aandacht voor de veiligheidsdimensie van AIDS. Mede dankzij Resolutie 1308 krijgt AIDS een prominente plek op de internationale veiligheidsagenda en komen financiële middelen, expertise, leiderschap en aandacht beschikbaar tot op het allerhoogste niveau. Cijfers van UNAIDS laten zien dat er omstreeks 2000 ongeveer 1 miljard dollar beschikbaar was, hetgeen wordt vertienvoudigd tot 10 miljard dollar in 2007.⁴

Convergerende benaderingen over AIDS en veiligheid

In de discussies over het verband tussen AIDS, conflict en veiligheid kunnen in feite drie benaderingen van AIDS als veiligheidskwestie worden onderscheiden, die elk weer voortvloeien uit een verschillende benadering van veiligheid.

Ten eerste de *traditionele veiligheidsbenadering*, waarin de bescherming van de staat door het nationale veiligheidsapparaat het uitgangspunt vormt. Al begin jaren '90 ontstaat er groeiende bezorgdheid over de mogelijke gevolgen van de AIDS-epidemie voor het functioneren van nationale legers. Beschikbare onderzoeksresultaten suggereren dat de HIV-besmettingsgraad in militaire organisaties twee tot soms zelfs vijf keer hoger zijn dan onder de burgerbevolking. UNAIDS schat de besmettingsgraad van een aantal Afrikaanse legers tussen de 40 en 60%.⁵ Binnen deze benadering van AIDS en nationale veiligheid gaat het om de strategische implicaties van AIDS voor militaire organisaties in door een AIDS-epidemie getroffen landen. De aandacht gaat hierbij voornamelijk uit naar de operationele capaciteit van de legers, hun vermogen te reageren op externe bedreigingen en de eventuele implicaties voor de nationale en regionale veiligheid.

De tweede benadering van AIDS als veiligheidsprobleem betreft *internationale vredesoperaties*. Zij

heeft *drie* elementen. Ten *eerste* gaat het om de risico's van besmetting voor blauwhelmen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de vredesoperaties, waarbij ook de vraag speelt hoe om te gaan met soldaten die besmet raken met HIV. Ten *tweede* bestaan er binnen de Veiligheidsraad zorgen over de verspreiding van AIDS in het gastland via seksuele contacten tussen blauwhelmen en de plaatselijke bevolking. De VN verwijzen bijvoorbeeld naar een studie over Nederlandse blauwhelmen in Cambodja, die stelde dat 45% van hen seksuele contacten zou hebben gehad met de plaatselijke bevolking.⁶ Ten *derde* vormen de seksuele moraal en het gedrag van blauwhelmen gedurende vredesoperaties een wezenlijk risico voor de legitimiteit van VN-vredesoperaties. Blauwhelmen die door hun gedrag bijdragen aan de verspreiding van AIDS, terwijl van hen verwacht wordt de bevolking in het gastland juist te beschermen, vormen een schrikbeeld voor de Veiligheidsraad.

De *derde* benadering van AIDS en veiligheid vloeit voort uit het concept *human security*. Waar het traditionele denken over veiligheid vooral aandacht heeft voor externe bedreigingen van militaire aard ten opzichte van de staat, richt de *human security*-benadering zich op de bescherming van individuen en gemeenschappen tegen diverse bedreigingen, zoals armoede, hongersnood, geweld, ziekten en milieuvervuiling. De AIDS-epidemie, met haar gevolgen voor individuen en gemeenschappen, past binnen dit bredere veiligheidsperspectief. Het blikveld binnen deze benadering is komen te liggen op de gevolgen van AIDS voor individuen, gemeenschappen en samenlevingen en de daarmee verbonden consequenties voor ontwikkeling, stabiliteit en veiligheid op lokaal, nationaal en regionaal niveau.

Deze drie benaderingen van het verband tussen AIDS en veiligheid belichten uiteenlopende veiligheidsaspecten van de AIDS-epidemie, waarbij het nationale veiligheidsapparaat, internationale vredesoperaties en de stabiliteit van lokale samenlevingen de belangrijkste kernpunten vormen. Daarnaast versterken deze benaderingen elkaar onderling, en culmineert ze in de boodschap HIV/AIDS niet alleen als een ziekte maar ook als een veiligheidsprobleem te beschouwen.

Voortschrijdend inzicht

Resolutie 1308 vormde een belangrijke stimulans voor de internationale discussie over het verband tussen AIDS, veiligheid en conflict. De groeiende we-

tenschappelijke interesse in de veiligheidsdimensie van de AIDS-epidemie bracht wetenschapslieden, beleidsmakers en experts bij elkaar in een relatief nieuw werkveld. Een concreet voorbeeld hiervan was de oprichting van het *Aids, Security and Conflict Initiative* (ASCI), een internationaal onderzoeksinitiatief. Dit onderzoek betrof vier centrale stellingen over het verband tussen AIDS en veiligheid die destijds de fundamenteen vormden voor Resolutie 1308.⁷ Wij bespreken deze vier stellingen, waarbij wij ons grotendeels baseren op het ASCI-onderzoek.

1 De HIV-besmetting onder militairen is veel hoger in vergelijking met de burgerbevolking. Zorgen over de hoge besmettingsgraad onder militairen vormen een belangrijke dimensie in het onderzoek naar de veiligheidsaspecten van AIDS. Alarmistische speculaties over die besmettingsgraad zijn hier debet aan. Er is de afgelopen vijftien jaar veel onderzoek verricht naar AIDS onder militairen, maar militaire organisaties beschouwen dit als gevoelige informatie. Hierdoor zijn gegevens over de besmettingsgraad slechts mondjesmaat in het publieke domein voorhanden, waardoor het moeilijk blijft tot definitieve uitspraken te komen. Terugkijkend kan men wel constateren dat de empirische onderbouwing van deze stelling nogal wankel is. De aanvankelijke cijfers waren voornamelijk het resultaat van schattingen, stereotyperingen en extrapolaties op basis van beperkte gegevens of zelfs puur giswerk. Bovendien werkte het gesloten karakter van militaire organisaties speculatie verder in de hand. Een recent uitgevoerde statistische analyse op basis van betrouwbaar geachte data over 21 Afrikaanse legers geeft echter aan dat de besmettingsgraad in de meeste Afrikaanse legers wel degelijk significant hoger is dan onder de civiele bevolking.⁸ Er is dus voldoende reden om militairen als een risicogroep te beschouwen, maar generalisaties op basis van gebrekkig bewijs moeten hierbij wel worden vermeden.

2 AIDS vormt een bedreiging voor de operationele effectiviteit van militaire organisaties. Het gebrek aan betrouwbare cijfers maakt het moeilijk te achterhalen in hoeverre AIDS metterdaad een operationeel probleem vormt voor nationale militaire organisaties. Dit is in 2005 ook door UNAIDS erkend.⁹ De vraag is eerder waarom de alarmistische voorspellingen over 'omvallende' legers nog niet bewaarheid zijn. Drie argumenten lijken hierbij van belang. Gezien hun functie kunnen militaire organisaties over het algemeen juist goed omgaan met dodelijke bedrei-

gingen en het wegvallen van personeel. Daarnaast zijn legers door hun hiërarchische organisatorische structuur in staat snel te reageren op de mogelijke gevolgen van AIDS voor het functioneren van de eigen organisatie. Alarmerende indicaties zijn bovendien wellicht een belangrijke prikkel geweest voor de ontwikkeling van een effectieve respons. De voorbeelden van de Zuid-Afrikaanse en Ethiopische strijdmachten lijken dit aan te tonen.¹⁰ Tot slot mag men de rol van de internationale gemeenschap niet uitvlakken. Onder verwijzing naar Resolutie 1308 lanceerde de Algemene Vergadering van de VN in 2003 een wereldomvattend initiatief om aandacht voor de gevaren van AIDS onder militairen te vergroten, met als resultaat dat er anno 2005 door UNAIDS in 103 landen AIDS-programma's voor militairen werden ondersteund.¹¹

3 Conflicten en humanitaire rampen dragen bij aan de verspreiding van AIDS. De observatie dat zuidelijk Afrika gedurende de jaren '90 het epicentrum van de mondiale AIDS-epidemie vormde en tevens gekenmerkt werd door voortdurende instabiliteit en gewelddadige conflicten, heeft geleid tot de *veronderstelling* dat gewelddadig conflict een belangrijk *mechanisme* vormt voor de verspreiding van AIDS. Deze stelling bezat niet alleen een sterke intuïtieve kracht, maar ook werden specifieke conflictfactoren geïdentificeerd die AIDS zouden helpen verspreiden. Deze omvatten contact tussen de civiele bevolking en gewapende groepen, leidend tot een significant hogere besmettingsgraad; vluchtelingenstromingen als gevolg van conflict; seksueel misbruik en geweld tegen vrouwen; en tot slot de nadelige gevolgen van conflicten voor de gezondheidszorg.

Ook hierbij doet het gebrek aan betrouwbare onderzoeksgegevens zich echter gelden als een handicap. Groeiend empirisch bewijsmateriaal heeft geleid tot het besef dat het verband tussen conflict en AIDS veel complexer is dan eerst werd verondersteld. Het meest concrete voorbeeld hiervan is dat conflict wellicht eerder een *dempende werking* heeft op de verspreiding van AIDS dan omgekeerd. Dit wordt toegeschreven aan het feit dat de beweeglijkheid van menselijke populaties – één van de meest significante vectoren in de verspreiding van AIDS – vanwege conflict en onveiligheid juist relatief laag is. Hieruit volgt ook dat juist de wederopbouwfase wellicht een hoger besmettingsrisico meebrengt vanwege de toegenomen mobiliteit en interactie tussen gemeenschappen. Hierbij moet men denken aan

terugkerende vluchtelingen, herstel van infrastructuur, op gang komende handel en re-integratie van ex-strijders. Daarmee is echter nog niet gezegd dat conflict géén belangrijke factor zou kunnen vormen in de verspreiding van AIDS. De vraag waarom conflict in bepaalde gevallen wel of niet een factor van belang is in de verspreiding van AIDS, vraagt echter om een genuanceerder en gedifferentieerder inzicht in de specifieke lokale omstandigheden.

4 AIDS kan instabiele staten en regio's veroorzaken. In feite vertegenwoordigt deze stelling het *worst case scenario*, waarbij de ondermijning van politiek-bestuurlijke en sociaal-economische structuren ten gevolge van AIDS instabiliteit veroorzaakt. De CIA nam in 1990 AIDS al op als een variabele in haar voorspellingsmodellen over de instabiliteit van landen.¹² Centraal in deze veronderstelling staat de gedachte dat het cumulatieve effect van een AIDS-epidemie een overheid kan aantasten in haar vermogen wezenlijke kerntaken uit voeren, zoals handhaving van de openbare orde en veiligheid, verlening van basisdiensten en behoud van economische stabiliteit. Hierdoor zou het vertrouwen in de staat kunnen afbrokkelen en zou toenemende sociale onrust kunnen leiden tot een falende staat, met eventuele regionale veiligheidsconsequenties.

Bij gebrek aan concrete voorbeelden hiervan lijkt het verstandig deze stelling voorlopig met een korrel zout te nemen. Recentelijk door ASCI uitgevoerde statistische analyses bevestigen dat een causaal verband tussen AIDS en instabiliteit moeilijk is aan te tonen. Ondanks dit negatieve onderzoeksresultaat zijn *twee* punten van belang. Ten *eerste* is het op het aggregatieniveau van de staat moeilijk de negatieve effecten van AIDS te onderscheiden van *andere onderliggende oorzaken van fragiliteit*, zoals armoede, conflict en zwak bestuur. Daardoor blijft het nagenoeg onmogelijk concreet aan te geven in hoeverre AIDS een factor van belang is bij optredende instabiliteit. Ten *tweede* is er de vraag hoe nuttig het is de *staat* als analytisch startpunt te gebruiken bij de bestudering van de destabiliserende effecten van AIDS. Het lijkt relevanter na te gaan wat de effecten van AIDS zijn voor lokale gemeenschappen en het decentrale bestuursniveau, omdat op dat niveau de effecten van AIDS ernstiger lijken uit te pakken. Hier is voorlopig nog weinig over bekend.

Het voorgaande toont aan dat er het afgelopen decennium een geweldige vooruitgang heeft plaats-

gevonden in het denken over AIDS als veiligheidsprobleem. Terugkijkend kan men tevens stellen dat het aannemen van Resolutie 1308 het hoogtepunt vormde van een alarmistische fase, waarin men opereerde op basis van aannamen met een relatief zwakke onderbouwing. Voortschrijdend inzicht heeft geleid tot een kritische reflectie op de aanvankelijke veronderstellingen ten aanzien van AIDS als veiligheidsprobleem. Maar wat betekent dit nu voor de *internationale beleidsrespons*, die in eerste instantie sterk gericht was op de veiligheidsaspecten van de AIDS-epidemie?

Concrete veiligheidsaspecten

Bij de beantwoording van deze vraag zijn twee algemene observaties van belang. *Allereerst* is het benaderen van AIDS vanuit een veiligheidsperspectief ontegenzeggelijk een belangrijke *hefboom* geweest voor de internationaal *gecoördineerde respons* op de AIDS-epidemie. Deze respons is mede een factor van belang geweest in het uitblijven van de voorspelde rampscenario's. Ten *tweede* heeft Resolutie 1308 een te simpel verband gelegd tussen AIDS, veiligheid en conflict. Dit betekent echter beslist niet dat de AIDS-epidemie geen veiligheidsdimensie heeft. Voortschrijdend inzicht zou juist moeten leiden tot verdere aanscherping van de internationale respons met betrekking tot de veiligheidsdimensie van AIDS. Een contextspecifieke benadering, gebaseerd op nieuwe inzichten in plaats van onbewezen generalisaties, moet daarbij het herijkte uitgangspunt vormen in de benadering van AIDS als veiligheidsprobleem. Het bestuderen van de AIDS-epidemie vanuit een veiligheidsperspectief levert daarbij de volgende *vier concrete aandachtsvelden* op:

1 AIDS in de context van militaire organisaties en internationale vredesoperaties. In landen met een hoge besmettingsgraad moet AIDS beschouwd worden als een kwestie met strategische implicaties voor militaire organisaties en vooral voor legers die veelvuldig ingezet worden bij binnen- en buitenlandse operaties. Dit geldt ook voor militaire organisaties die slechts beperkte middelen tot hun beschikking hebben voor de medische verzorging en vervanging van besmette militairen. Een controversieel punt hierbij betreft de invoering van *verplichte HIV-testen* in het leger als een manier om mogelijk negatieve consequenties te vermijden. Deze maatregel druipt in tegen de geldende normen inzake de rechten van mensen die met HIV leven.

Op het gebied van vredesoperaties blijven strategische vragen bestaan over de feitelijke Afrikaanse capaciteit om regionale vredesoperaties uit te voeren. Het is niet voor niets dat Africa Command (AFRICOM), het nieuwe Amerikaanse militaire commando in Afrika, het als één van zijn taken beschouwt hulp te bieden aan Afrikaanse legers bij het tegengaan van AIDS. Voor de VN blijft aandacht voor de risico's voor personeel van vredesoperaties in landen met een hoge besmettingsgraad van belang. Daarnaast blijven de politieke gevoeligheden rondom HIV-geïnfecteerde blauwhelmen en de eventuele gevolgen voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van VN-gemandateerde vredesoperaties een punt van zorg.

2 Meer aandacht voor de politie in relatie tot AIDS. Hoewel de politie een wezenlijk onderdeel vormt van het nationale veiligheidsapparaat, is zij grotendeels over het hoofd gezien in de discussies en beleidsontwikkeling rondom AIDS. Terwijl AIDS al lang geleden een prioriteit werd voor militaire organisaties, is de aandacht voor de politie een relatief recente ontwikkeling. Dit komt deels voort uit het hernieuwde besef dat de politie een belangrijk aspect vormt van de interne veiligheid en stabiliteit in een land. Voor politiemachten in fragiele staten is het van wezenlijk belang dat zij adequaat kunnen reageren op de gevaren van AIDS voor de eigen organisatie. Daarnaast heeft de politie te maken met een fundamenteel *spanningsveld* tussen *enerzijds* haar primaire taak als handhaver van de publieke orde en veiligheid en *anderzijds* het risico dat criminalisering van gemarginaliseerde groepen en leefstijlen – bijvoorbeeld drugsgebruikers en sekswerkers, maar ook straatkinderen en seksuele minderheden – negatieve gevolgen kan hebben voor het verloop van de AIDS-epidemie en dus de publieke gezondheid. Onderzoek, beleidsontwikkeling en interventies op het terrein van AIDS en politie staan nog in de kinderschoenen.

3 Toepassing van een gender-perspectief. Geweld tegen vrouwen, in al zijn verschijningsvormen, komt zowel gedurende gewelddadig conflict als tijdens de wederopbouwfase voor.¹³ Seksueel geweld, waarvan verkrachting als oorlogswapen een extreme manifestatie is, vormt een belangrijke risicofactor in de verspreiding van AIDS. Bescherming van vrouwen tegen seksueel geweld, seksuele uitbuiting en het daarmee gepaard gaande risico op besmetting vergen een geïntegreerde toepassing van een *gender-per-*



spectief in de beleidsontwikkeling rondom AIDS. Zowel VN-Resolutie 1325 (actieve betrokkenheid van vrouwen bij vredesopbouw) als Resolutie 1820 (internationale erkenning van seksueel geweld als veiligheidskwestie) bieden belangrijke aanknopingspunten op dit terrein.

4 AIDS-interventies in fragiele staten. Het fenomeen van de fragiele staat bevindt zich in het brandpunt van de internationale belangstelling.¹⁴ Kort samengevat gaat het bij fragiele staten om landen waar het bij de overheid ontbreekt aan de legitimiteit, capaciteit en/of politieke wil om haar basisfuncties ten aanzien van veiligheid, ontwikkeling, armoedebestrijding en mensenrechten op adequate wijze uit te voeren. Een zwakke gezondheidszorg, geringe overheids capaciteit en beperkte middelen belemmeren de adequate uitvoering van AIDS-programma's. Fragiele staten met een AIDS-epidemie vereisen dan ook een fundamenteel andere benadering door de internationale gemeenschap, met speciale aandacht voor deze beperkingen. Daarnaast moet meer aandacht uitgaan naar het lokale bestuursniveau. AIDS doet een aanslag op het functioneren van lokale overheden, het maatschappelijk middenveld en basisvoorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Juist omdat de legitimiteit van de overheid veelal berust op de levering van dergelijke basisvoorzieningen, kunnen interventies op het gebied van AIDS en gezondheidszorg belangrijke aangrijpingspunten vormen voor staatsopbouw en versterking van de overheidslegitimiteit.

Tot slot

De AIDS-epidemie, met haar verschillende dimensies, gaat de traditionele terreinen van volksgezondheid en ontwikkelingssamenwerking te boven. De AIDS-problematiek raakt aan andere beleidsterreinen, waaronder veiligheid en conflictpreventie, wederopbouw en goed bestuur. De AIDS-epidemie omvat wel degelijk een veiligheidsdimensie die relevant is voor de internationale gemeenschap, maar daarmee is nog niet gezegd dat AIDS alléén maar als een veiligheidsprobleem moet worden gezien.

Te veel nadruk op de veiligheidsaspecten van AIDS leidt mogelijk tot versmalling van het blikveld, waarbij dieperliggende structurele factoren in de verspreiding van AIDS, zoals sociaal-economische ongelijkheid, (arbeids)migratie, de achtergestelde positie van vrouwen en mensenrech-

tenschendingen onvoldoende aandacht krijgen. Bovendien kan het portretteren van AIDS als een veiligheidskwestie averechts werken, bijvoorbeeld door de stigmatisering van mensen die met het virus leven. Kortom, aandacht voor de veiligheidsaspecten mag niet leiden tot een defensieve houding waarbij de voorkeur wordt gegeven aan *quick fixes* ten koste van structurele lange-termijnoplossingen.

Noten

- 1 UNAIDS, *AIDS Epidemic Update: December 2000*.
- 2 *Ibid.*
- 3 US National Intelligence Estimate (NIE) 99-17D, *The global infectious disease threat and its implications for the United States*, 2000.
- 4 UNAIDS, *Report on the Global AIDS Epidemic*, 2008.
- 5 UNAIDS, *On the front line: A review of policies and programmes to address HIV/AIDS among peacekeepers and uniformed services*, 2003, blz. 5.
- 6 *Ibid.*
- 7 Alan Whiteside e.a., 'Aids, Security and the military in Africa: A sober Appraisal', in: *African Affairs*, januari 2006, blz. 201-218.
- 8 Oumar Ba e.a., 'HIV/AIDS in African militaries: an ecological analysis' in: *Medicine, Conflict and Survival*, mei 2008, blz. 88-100.
- 9 UNAIDS, *a.w. noot 5*, 3e editie, 2005, blz. 11.
- 10 Whiteside e.a., *a.w. noot 7*.
- 11 UNAIDS, *a.w. noot 5*, 3e editie, 2005, blz. 40.
- 12 Stefan Elbe, 'Strategic Implications of HIV/AIDS', in: *Adelphi Papers*, januari 2003, blz. 45.
- 13 Zie Saskia Rademaker, 'Seksueel geweld in Oost-Congo: het wilde westen in het oosten', in: *Internationale Spectator*, juni 2009, blz. 314-318.
- 14 Zie Kofi Annan, 'Fragiele staten: van probleem tot oplossing', in: *Internationale Spectator*, februari 2009, blz. 63-66.

Georg Frerks is hoogleraar Conflictpreventie en Conflictmanagement aan de Universiteit van Utrecht en hoogleraar Rampenstudies aan de Universiteit van Wageningen. Hij is tevens *co-chair* van het internationale *Aids, Security and Conflict Initiative* (ASCI). Steven Schoofs is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan Instituut Clingendael (Conflict Research Unit, CRU) en was tot voor kort programmamanager van ASCI.

Nixons beoogde politieke doorstart

Frost/Nixon

Regie: Ron Howard

Productie: Universal Pictures

Jaar: 2008

Info: kleur, 123 minuten

Beschikbaarheid: verkrijgbaar op DVD

International sales: www.bol.com, www.amazon.com,

Free Record Shop en the Music Store

Wat doet een Amerikaanse president als zijn ambts-termijn is afgelopen? Hij gaat reizen, geeft openbare lezingen, sticht een bibliotheek en verschijnt op officiële gelegenheden. Misschien richt hij nog een stichting op en zet zich in voor goede doelen. Maar zo'n succesvol bestaan is niet voor elke oud-president weggelegd. Je moet het in je hebben, uiteraard een stap terug kunnen doen, en genoeg nemen met een nieuwe, beperktere rol. Maar de omstandigheden van je vertrek moeten er ook naar zijn.

Geen president die in grotere schande vertrokken is dan Richard Milhous Nixon, en weinig presidenten over wie het interessanter is een film te maken. De historische toedracht mag in grote lijnen bekend worden verondersteld, zo vonden ook de makers van *Frost/Nixon*. Geen biografie dus, zoals Oliver Stone's *Nixon* uit 1995, en ook geen film over hoe het 'Watergate-schandaal' aan het licht werd gebracht, zoals in *All The President's Men* uit 1976. Een keuze die door een enkele recensent overigens werd betreurd: door wel de man te tonen, maar niet zijn misdaden, zou de film bij de historisch minder onderlegde kijkers wel eens teveel sympathie voor Richard Nixon kunnen opwekken.

Frost/Nixon beperkt zich tot een dramatisering van een doorslaggevend gevecht in de strijd die (de nog immer zeer impopulaire) Nixon meer dan twee jaar na zijn aftreden in 1974 aangaat om alsnog een gerespecteerd oud-president te kunnen worden. Die kans lijkt zich aan te dienen in de vorm van een vorstelijk betaald interview met een jonge en ambitieuze Britse journalist en 'talkshow host', de relatieve lichtgewicht David Frost, die echter een zwaardere strijd levert dan voorzien.

Het touwtrekken om de voorwaarden voor de interviews met Nixon is de eerste ronde van een lange bokswedstrijd – de interviews strekken zich uitein-

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

delijk uit tot 28 uur en 45 minuten. Nixon ontwijkt moeilijke vragen, buigt ze om, of negeert ze. Hij heeft het graag over zijn successen, zoals zijn reis naar China of de *détente* met de Sovjetunie, en blijft overtuigd van zijn eigen (morele) gelijk.

Pas aan het einde van de lange reeks interviews weet Frost een felbegeerde 'spijtbetuyging' aan de oud-president te ontfoetselen – de eerste en enige sinds zijn aftreden, nu 35 jaar geleden, in augustus 1974. Nixon geeft toe dat hij 'het Amerikaanse volk teleur heeft gesteld' en dat hij 'die last de rest van zijn leven mee zal moeten dragen'. Het is een dramatisch en historisch moment, zeker in de film. Dichterbij het aanbieden van excuses zou Nixon niet komen.

Maar hoewel *Frost/Nixon* in grote lijnen overeenkomt met de historische werkelijkheid, wijkt de film daarvan af in de weergave van de manier waarop deze doorbraak in de interviews is bereikt. De film dramatisert en verpersoonlijkt het proces onder andere door een fictieve sleutelscène toe te voegen, die Frost nieuwe inzichten en een motivatie oplevert die hem in het laatste interview in staat stelt om een 'spijtbetuyging' af te dwingen. Die dramatisering bestendigt het beeld van de interviews als bokswedstrijd, met een winnaar en een verliezer. De oorspronkelijke interviews hadden daar zeker wat van weg. Maar het is niet zo duidelijk of de uiteindelijke 'spijtbetuyging' van Nixon, die voor het Amerikaanse publiek na drie jaar ontkenning een zekere goeddoening betekende, wel zo'n simpele door Frost uitgedeelde *knock-out* was.

Nixons team wilde namelijk graag dat Nixon een gedeeltelijke verontschuldiging zou maken, als voorwaarde voor een politieke doorstart. Een enkeling concludeert daaruit dat Nixons 'spijtbetuyging' bij David Frost gepland was (als bij een *Larry King Live avant la lettre*) of zelfs dat hij die doorstart daarmee ook heeft kunnen maken. Dat lijkt echter fictie. De kunst van Frost was om Nixon scherp te interviewen en te confronteren met zijn eigen leugens en hem pas daarna te helpen om tot een *echte* boetedoening

te komen, in plaats van een geplande verontschuldiging. Nixon kan op dat moment zichtbaar ook niet anders – en dat maakte alle verschil.

De vraag of Nixon ooit nog gerehabiliteerd is, behoort tot de politiek; de vraag wat voor rol de interviews met Frost daarin speelden, is historisch van karakter. De oud-president schreef nog boeken vol advies over buitenlands beleid, die doorgaans goed ontvangen werden, en hij werd gerespecteerd om wat hij op dat gebied tijdens zijn presidentschap uiteindelijk wist te bereiken. Maar zijn naam blijft ook verbonden aan *Watergate*, machtsmisbruik en het met de voeten treden van de grondwet. De interviews met Frost waren zeker niet de basis voor de rehabilitatie die Nixon vooraf hoopte te bereiken, en al waren ze ook

niet zo doorslaggevend als in de film wordt gesuggereerd, ze droegen er uiteindelijk wel toe bij dat de oud-president, die zijn macht tot voorbij de grondwettelijke grenzen had opgerekt, zijn rol als oud-president slechts in beperkte mate in zou kunnen vullen. Met dit gegeven als uitgangspunt levert *Frost/Nixon* een sterk politiek drama, met de historische feiten als inspirerende leidraad, en met een onuitgesproken maar wrange hedendaagse relevantie.

Nils de Mooij is werkzaam bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP). Hij houdt zich bezig met het buitenlands beleid van de Verenigde Staten.



Atlantische mentaliteitskloof

Ronald Havenaar

Eb en vloed, Europa en Amerika van Reagan tot Obama.

Amsterdam: Van Oorschot, 2009; 310 blz.;
22,50 euro; ISBN: 978-90-282-4100-8

‘Dan is de kans groot dat sneller dan verwacht de mentaliteitskloof terugkeert die gedurende een kwart eeuw de verhoudingen (tussen Europa en de Verenigde Staten) heeft belast.’ Met deze zin sluit Ronald Havenaar zijn boek af, waarin hij de verhouding tussen Europa en Amerika schetst. Havenaar waarschuwt ons, Europeanen, dat een dergelijke ontwikkeling vooral voor Europa nadelig is. Zijn voornaamste stelling is dat Europeanen onvoldoende kennis hebben van de mentaliteitsgeschiedenis van de Verenigde Staten. Dat gebrek aan kennis heeft ons de afgelopen jaren steeds weer parten gespeeld bij een adequate beoordeling en waardering van de motieven en doelstellingen van het Amerikaans beleid.

In tien hoofdstukken laat Havenaar een groot aantal zaken de revue passeren, die van betekenis zijn voor de mentaliteit van en de mentaliteitsverschillen tussen Europa en de Verenigde Staten, voor de veranderingen daarin en voor de consequenties die dat alles had voor de doelstellingen van het buitenlands beleid. Kortweg spelen daarin geloof, markt en het belang dat men zichzelf toedicht bij het reilen en zeilen van de wereld, daarbij een sleutelrol.

Havenaar stelt dat in de periode tot 1980 er weliswaar belangrijke verschillen in opvattingen en macht bestonden, maar dat de overeenkomsten in die periode toch sterker waren. Die overeenkomsten zoekt Havenaar

in de rol van de overheid in de economische politiek, want onder invloed van het keynesiaans denken is deze aan beide kanten van de Atlantische Oceaan duidelijk toegenomen; in de geleidelijke secularisering van de bevolking, mede onder invloed van een sterke jongerencultuur en een behoefte aan democratisering; en in de visie op de wereld en de wereldpolitiek. In die visie stond de houding ten opzichte van de Sovjetunie centraal. In Europa en in de Verenigde Staten had men min of meer een gelijke opvatting, namelijk dat men iedere mogelijkheid moest benutten om de vrede te handhaven. In West-Europa was die opvatting vooral voortgekomen uit de slachtingen en verwoestingen van veel oorlogen. Na 1945 had men zijn lesje geleerd: nooit meer oorlog. Bij de Verenigde Staten was het de acceptatie van de *status quo* in Europa en van de vrees dat in het uiterste geval de Sovjetunie in staat was ook Noord-Amerika met kernwapens te bedreigen. Deze constellatie had na 1945 op sommige momenten onder druk gestaan (Boedapest, Berlijn, Cuba), maar *grosso modo* had zij vrede en welvaart gebracht in Europa en de Verenigde Staten.

Geleidelijk echter nam de kritiek in de Verenigde Staten op deze situatie toe. Mede onder invloed van de kosten van de Vietnamoorlog, maar ook door structurele verschillen in inflatie, kwam het stelsel van Bretton Woods onder druk te staan. Nixon moest bekend maken dat de Verenigde Staten niet meer in staat waren aan hun verplichtingen te voldoen. Het keynesiaans getinte beleid kon in de jaren '70 niet voorkomen dat de economische ontwikkeling onder druk kwam te staan. De groei stagneerde, de werkloosheid was aanzienlijk en

de begrotingstekorten evenzeer. Als de overheid niet aan de verwachtingen kon voldoen, dan moest de markt weer haar centrale positie krijgen. De ultrarechtse Republikeinse presidentskandidaat Barry Goldwater (in 1964 tegen de Democraat Johnson) had dit al eerder betoogd, maar nu werd dit besef steeds breder gedeeld.

Als reactie op de losbandige 'jaren '60' begon christelijk rechts zich steeds sterker te manifesteren. De seksuele bevrijding en het opgeven van Bijbelonderricht werden gezien als zaken die strijdig waren met de Amerikaanse moraal. Verzette men zich aanvankelijk ook sterk tegen de overheid, na verloop van tijd werd het beroep op de overheid om deze uitwassen te bestrijden steeds sterker. Die zelfde groepen hadden ook uitgesproken ideeën over de rol van de Verenigde Staten in de wereld. Als 'God's own country', als uitverkorenen om de juiste boodschap te verkondigen en te verspreiden, desnoods hardhandig, nam de ergernis steeds meer toe dat men handjeklap moest spelen met de Sovjetunie, dat men niet in staat was geweest de eigen opdracht in Vietnam tot een goed einde te brengen, dat men moest accepteren dat de Russen in Afghanistan (in 1979) daartoe blijkbaar wel in staat waren en dat ook in Iran de zaak uit de hand liep. In plaats van sterk, doelbewust en doortastend, waren de Verenigde Staten verworden tot een land dat niet meer wist en niet meer kon wat men wilde.

Het was Ronald Reagan die de omslag wist te bewerkstelligen. Met meer markt en minder overheid, met volop aandacht voor de opvattingen van christelijk rechts en met een buitenlandse politiek die niet meer volgde maar dwingend was, verzetten

de Verenigde Staten de bakens. Omdat Europa niet of veel minder een vergelijkbare omslag meemaakte, zorgde dit voor een verwijdering. Ook al is in Europa de afgelopen 25 jaar aan de markt meer betekenis toegekend, de welvaartsstaat, met zijn sociale zekerheid, regelgeving en rol van nationale overheden, is nog altijd herkenbaar aanwezig. De secularisering is in Europa de afgelopen jaren eerder nog versterkt dan gecorrigeerd. En de terughoudendheid om eventuele conflicten op basis van confrontaties en zo nodig geweld op te lossen, heeft nauwelijks aan kracht ingeboet.

Havenaar schetst wat voor gevolgen deze toegenomen mentaliteitskloof heeft gehad, in brandhaarden binnen en buiten Europa, in de verhouding tot de Sovjetunie en Rusland, maar ook voor kwesties binnen de EU (Duitse hereniging) en de NAVO (toetreding van Midden- en Oost-Europese landen).

De auteur is niet gelukkig met deze situatie. Europa heeft op tal van mo-

menten zijn verantwoordelijkheid niet genomen, de Verenigde Staten hebben soms beslissingen genomen die uiteindelijk niet gunstig waren. Havenaar schetst dat de Verenigde Staten daaruit lering hebben getrokken. Ook al onder Bush, maar waarschijnlijk ook onder Obama zullen de Verenigde Staten op tal van punten correcties doorvoeren, waardoor de kloof zou kunnen afnemen. Of dat zo is, hangt echter ook heel sterk van Europa af. Zolang Europa niet bereid en in staat is zijn politiek-strategische verantwoordelijkheid te nemen, vorm te geven en ook metterdaad uit te voeren, zullen de Amerikanen zich de vraag blijven stellen of men met Europa wel de juiste partner in huis haalt om de grote mondiale problemen op te pakken.

Er staat de komende jaren veel op het spel, van toenemende spanningen om schaarse zaken (energie, water, grondstoffen) en de accommodatie van nieuwe hoofdrolspelers op het wereldtoneel, tot de restauratie van

internationale economische en financiële betrekkingen en de doorwerking van de grote demografische veranderingen (inclusief migratie). Een betere samenwerking tussen Europa en de Verenigde Staten kan helpen om realistische en bestendige oplossingen te vinden, waar ook de rest van de wereld baat bij heeft. Dit boek maakt duidelijk waarom de Verenigde Staten een land zijn dat op tal van punten zo anders is en denkt als Europa. Die kennis kan ons helpen die samenwerking nieuw elan te geven. Aan een belaste toekomst heeft niemand wat.

Kees van Paridon

Prof dr C.W.A.M. van Paridon is hoogleraar economie in de opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is lid van de Algemene Redactie van de *Internationale Spectator*.

Globalisering: containerbegrip met onduidelijke contouren

Jacobus Delwaide & Gustaaf Geeraerts
Globalisering. Interdisciplinair beschreven.

Brussel: VUB Press, 2008; 335 blz.; 40,- euro;
ISBN: 978-90-5487-490-4

Het negentiende Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres is wellicht een van de eerste wetenschappelijke pogingen in de Lage Landen geweest om een nieuw fenomeen te exploreren dat later vaak met 'globalisering' zou worden aangeduid. Onder de titel 'Mondialisering van de economie' bogen honderden academici zich in Leuven over wat ze toen al omschrijven als 'de uitdaging van de jaren '90'. Dat was in 1989. Sindsdien is *globalisation* een

buzzword geworden, vullen studies over het onderwerp kilometerslange boekenrekken en raakte het mooie, rechtstreeks uit het Latijn stammende woord 'mondialisering' in de verdrinking ten voordele van 'globalisering' onder invloed van de Angelsaksische dominantie in de politieke wetenschappen. Die woordenstrijd illustreert alvast één dimensie van het veelzijdige fenomeen: mondiale macht ondersteunt mondiale culturele invloed – en omgekeerd: mondiale culturele *branding* helpt mondiale macht te legitimeren. Een mooie volzin in het boek beschrijft dat heel treffend: 'Machtige landen zijn de vroedvrouwen van de mondialisering.' Mondialisering is geen waardevrij fenomeen.

In *Globalisering. Interdisciplinair beschreven* bundelden Jacobus Delwaide en Gustaaf Geeraerts, beiden als politicologen verbonden aan de Vrije Universiteit Brussel, de bijdragen van een reeks experts die vanaf 2002-2003 op verzoek van volksvertegenwoordiger Herman Van Rompuy *input* hebben geleverd voor de Parlementaire Werkgroep Globalisering. Het boek is een staalkaart geworden van de Belgische expertise over een thema dat 'vaak een gevoel van machteloosheid oproept', zoals (de intussen tot Belgisch eerste minister benoemde) Herman Van Rompuy in zijn voorwoord aangeeft. Gelijk heeft hij. In een internationale peiling vorig jaar bleek inderdaad hoe groot de angst voor de mondialisering

ring wel is. In 22 van 34 ondervraagde landen (en vooral in industrielanden) waren meerderheden van oordeel dat de mondialisering te snel ging. Meerderheden in 27 landen meenden daarenboven dat voordelen en lasten ervan wel heel slecht verdeeld waren.

Wat 'mondialisering' nu precies is, tracht het boek niet te definiëren. Het start immers met de erkenning dat we hier te maken hebben met een containerbegrip, waar iedereen wat instopt zonder precies te verduidelijken wat. Daardoor wordt de mondialisering vaak de meest uiteenlopende appreciaties opgekleefd, van onbeschroomd euforisch tot simplistisch negatief en bron van alle kwaad. Omdat het boek niet poogt een algemeen aanvaardbare definitie aan te bieden – zoiets is dikwijls onbegonnen werk – hanteren de hoofdstukken uiteenlopende paradigma's. De verwarring wordt dan nog eens in de hand gewerkt, doordat allerlei wetenschapsdisciplines aan het woord komen.

Dat leidt soms tot zeer uiteenlopende standpunten, heel kenmerkend overigens voor de literatuur over dit onderwerp. In de ene bijdrage wordt de vloer aangeveegd met academici die de mondialisering bagateliseren als een *déjà-vu*, maar in een andere bijdrage, van de hand van de Gentse historicus Michael Lemberger, luidt het dan weer dat we moeten teruggaan naar het Neolithicum om de ontstaansgeschiedenis van de mondialisering te analyseren.

Dat hoeft het boek niet ten kwade te worden geduid. Op die manier krijgt de lezer immers een palet met kleurschakeringen waarmee hij zelf het portret van dit fenomeen met onduidelijke contouren kan samenstellen. Bovendien is er toch wel sprake van een aantal rode draden door de bijdragen heen. Een ervan is dat mondialisering geen louter economisch fenomeen is, maar inherent multiform,

economisch en politiek, cultureel en mentaal, technologisch en sociaal.

Ook over een ander punt zijn de diverse auteurs het duidelijk eens. Een van de kernvragen die steeds weer komen bovendien in dit boek, is hoe nieuw de mondialisering eigenlijk is. Ook al verschillen ze van mening over waar precies het begin ervan moet worden gesitueerd, ze verworpen wel allen de lange tijd in de Angelsaksische literatuur gangbare stelling dat de mondialisering een tijdbreuk betekende, een precedentloze revolutionaire gebeurtenis, die alle historische ervaringen en processen achter zich liet en de wereld in een nieuw tijdperk bracht, vergelijkbaar met de overgang van het Middeleeuwse naar het Westfaalse internationaal systeem. In de jaren '90 stond de wetenschappelijke literatuur bol van analyses over *the withering away of the state*, de herfsttij van de staat, de onweerstaanbare wegwijning van de staat als een irrelevant wordende actor in een wereld gekneed door de krachten van de mondialisering.

Die ideeën leven ook vandaag nog voort. In de zomer van 2008 schreef Richard Haass – voormalig topmedewerker van Colin Powell en thans voorzitter van de *Council on Foreign Relations* – nog over een 'nulpolaire wereld': 'Indeed, one of the cardinal features of the contemporary international system is that nation-states have lost their monopoly on power and in some domains their preeminence as well. States are being challenged from above, by regional and global organizations; from below, by militias; and from the side, by a variety of nongovernmental organizations (NGOs) and corporations. Power is now found in many hands and in many places.'

Toen kwam de Grote Recessie. Het gebeurt zelden dat academici paradigmatische verschuivingen onder hun ogen zien gebeuren in

plaats van ze te moeten bestuderen in hun boeken. Volgend op de *krach* van 2008 kunnen we thans *in real time* een driedubbele paradigmatische verschuiving bestuderen in de wereldpolitiek: de terugkeer van de staat in het hart van politiek en economie, na een lange periode van verdamping; de opkomst van het neoprotectionisme, dat dreigt te knagen aan een van de basiskenmerken van de huidige mondialisering; en de terugkeer naar een multipolaire wereld, na de bipolaire wereldorde van de Koude Oorlog en een transitieperiode van tientallen jaren.

Dat maakt het lezen van dit boek meteen zo boeiend. Bij nagenoeg elke pagina sluipt de realiteit binnen en bevestigt – of ontkracht – ze stellingen uit het boek. De mondialisering veegt de staat niet van de kaart, zo betogen nagenoeg alle auteurs in het boek. De werkelijkheid geeft hun inderdaad elke dag gelijk: de staat is en blijft ook vandaag de dag nog de sleutelactor. De mondialisering is al evenmin een continu en onherroepelijk voortschrijdend proces, aangedreven door anonieme krachten. De discussie over de *Buy American*-clausule in president Obama's herstelplan geeft aan dat mondialisering kan worden teruggeschoefd door dezelfde krachten die haar mede in het leven hebben geroepen, namelijk politieke beslissingen. En een derde leidmotief in het boek wordt ook door Herman Van Rompuy in zijn voorwoord aangestipt: mondialisering is mensenwerk, hoeft niet machteloos ondergaan te worden en kan dus worden gestuurd en bijgestuurd.

Rik Coolsaet

Prof. dr Rik Coolsaet is hoogleraar internationale politiek aan de Universiteit Gent.

Afschaffing van ontwikkelingshulp: wanneer en hoe

Dambisa Moyo

Dead Aid. Why Aid is Not Working and How There is a Better Way for Africa.

New York: Farrar, Straus & Giroux, 2009; 208 blz.; \$ 24,50; ISBN: 978-0-374-13596-8

Niet alleen in donorlanden, maar ook in ontvangende landen gaan meer en meer stemmen op voor het afschaffen van ontwikkelingshulp. Dit is een goede zaak. Ieder die de ontvangende landen een goed hart toedraagt, ziet uit naar het moment waarop deze landen qua financiën en kennis op eigen benen kunnen staan. Als het investeringsklimaat verbetert, is het misschien over twintig jaar ook in het grootste deel van Afrika zover.

Dit jaar baarde de Zambiaanse financieringsdeskundige Dambisa Moyo opzien met een voorstel dat verder gaat. Zij wil de zelfredzaamheid van Afrika tot stand brengen door eenzijdige beëindiging van de ontwikkelingshulp aan alle landen van Afrika, binnen vijf jaar en ongeacht het stadium van ontwikkeling. Dit *abolitionisme*, dat niet hervorming maar directe afschaffing bepleit, is niet nieuw: soortgelijke standpunten werden eerder ingenomen door o.a. Nobel-prijswinnaar Friedman (in 1958) en de Britten Peter Bauer en Graham Hancock. Tegenwoordig worden zij bijgevalen door libertariërs, zakenlieden en nationalistes afkomstig uit de ontwikkelingslanden zelf, zoals mevr. Moyo, maar ook de Kenyaan James Shikwati, de Oegandese journalist Andrew Mwenda, de Ghanese IT-pionier Herman Chinnery-Hesse, de Ghanese econoom en democratie-propagandist George Ayittey en de Zuid-Afrikaan Moelets Mbeki (broer van oud-president Thabo Mbeki).

Deze inmiddels krachtige stroming bedient zich van een veelheid aan argumenten. Honderden miljarden zijn uitgegeven aan ontwikkelingshulp voor Afrika, maar in groei van het bruto nationaal product van de ontvangende landen (althans die in Afrika) heeft dat nauwelijks geresulteerd.

Welk land is *überhaupt* tot ontwikkeling gekomen door hulp? (De wederopbouw van West-Europa dankzij het Marshallplan is niet vergelijkbaar.) Hulp is in de tijd van de Koude Oorlog verstrekt om oneigenlijke (politieke) redenen, soms aan uiterst corrupte regimes. De hulpindustrie denkt goed aan haar eigen belangen en heeft een arrogante uitstraling. Hulp is dikwijls een overdracht aan de overheid, en daardoor niet bevorderlijk voor de ontwikkeling van een markteconomie. Vergeleken bij het creëren van de juiste prikkels zijn financiële en andere hulpmiddelen van ondergeschikt belang en het overdragen van hulpmiddelen creëert een prikkel tot een afhankelijke houding, die zelfredzaamheid in de weg staat. De instroom van financiële hulpmiddelen leidt tot revaluatie van de wisselkoers, waardoor de prikkel tot exporteren wordt ondermijnd, en creëert ook een potentieel voor inflatie en corruptie.

Het is de verdienste van Dambisa Moyo deze argumenten in twee groepen te hebben ingedeeld: hulp zou voor het ontvangende land geen enkel nut hebben, en anderzijds wel grote nadelen. Een kosten-batenanalyse op basis hiervan moet noodzakelijkerwijs leiden tot afschaffing. Eigenlijk zelfs met onmiddellijke ingang; waarom mevr. Moyo nog een termijn van vijf jaar voorstelt om hulp 'af te bouwen', is niet duidelijk. In Nederland is o.a. VVD-kamerlid Arend-Jan Boekstijn overtuigd door deze argumenten; hij gaf aan, mevr.

Moyo fantastisch te vinden en haar te hebben uitgenodigd voor een uiteenzetting in de Tweede Kamer. Dat is moedig, want van de argumentatie van mevr. Moyo klopt geen spaan.

Tegen afschaffing

Uitgaven van hulp ten behoeve van gezondheidszorg, democratisering en milieuzorg worden niet gedaan om economische groei te bevorderen, maar omdat gezondheid en democratie waarden op zich zelf zijn. Het is niet redelijk te verwachten dat zulke uitgaven, via investeringen en export, tot hogere groei zullen leiden. Ze leiden wél tot lagere sterftecijfers van moeders en kinderen en een hogere levensverwachting, en ze zijn, afgemeten aan deze maatstaven, beslist succesvol. Uitgaven ten behoeve van *onderwijs* kunnen, via hogere productiviteit, innovatie en buitenlandse investeringen, wél leiden tot groei, maar alleen met een vertraging van enkele tot tientallen jaren. En uitgaven voor *noodhulp* zullen plaatsvinden wanneer een land door een ramp getroffen is, en dus negatief samenhangen met economische groei.

Om deze drie redenen is het niet zo verwonderlijk dat econometrisch onderzoek, verricht tussen 1995 en 2004, weinig samenhang vond tussen de totale hulpbedragen en economische groei. De onderzoekers Clemens, Radelet en Bhavnani hielden in 2004 wél rekening met deze overwegingen en vonden dat de resterende hulp-categorie die op korte termijn wel een positief effect kon hebben, dat ook had, met een rendement van 13%. Mevr. Moyo, die op blz. 46 beweert dat 'studie na studie na studie' aangetoond zou hebben dat hulp géén effect zou hebben op economische groei, heeft deze ontwikkeling niet meer meegemaakt. Zij blijft daardoor

zitten met de 'micro-macro-paradox' dat de ontwikkelingshulp op het niveau van projecten vaak aantoonbaar succesvol is, van de aanleg van wegen tot het uitroeien van ziekten. Haar oplossing hiervoor is het bestaan van bewijzen voor succes op microniveau te ontkennen.

Relativering bedrag

Kenmerkend voor het abolitionisme is de suggestie dat de honderden miljarden aan hulp aan Afrika uitgegeven dollars een groot bedrag zou zijn. Mevr. Moyo zegt dat het om 1 biljoen dollar zou gaan, maar de gezaghebbende autoriteit, de OESO, rapporteert een totaalbedrag over de periode 1960-2007 van 413,5 miljard dollar (de discrepantie is symptomatisch voor de accuratesse waarmee Moyo bronnen gebruikt). Dit bedrag is kleiner dan het BNP van Zwitserland in een enkel jaar: duidelijk onvoldoende om over 48 jaar een beslissend effect te hebben op een minstens 100-maal grotere bevolking.

Is er ooit een land geweest dat met steun van ontwikkelingshulp tot ontwikkeling is gekomen? Inderdaad, want Moyo zelf vermeldt dat de Verenigde Staten tussen 1957 en 1990 evenveel hulp gaven aan Zuid-Korea als aan heel Afrika bij elkaar (blz. 45). Ook Taiwan, Oost-Duitsland, alle nieuwe lidstaten van de EU, alsmede in Afrika Botswana kwamen na (en mede: vanwege) hulp tot economische bloei. Deze ging gepaard met democratisering, iets waartegen Moyo herhaaldelijk haar bedenkingen uit. In al deze gevallen was gelijktijdig sprake van drastische verbeteringen in het investeringsklimaat.

De jaarlijkse *Doing Business Survey* van de Wereldbank laat zien hoever Afrika in dit opzicht achterligt op de rest van de wereld, met betrekking tot de tientallen procedures en de honderden wachtdagen die nodig zijn om een bedrijf te beginnen, maar

ook betreffende bouwvergunningen, verplichtingen rond het in dienst hebben van werknemers, vastlegging van de eigendomsrechten op onroerend goed, beschikbaarheid van krediet, bescherming van investeerders en wetshandhaving. Moyo, die poseert als vrije-markteconoom, doet op deze gebieden geen enkel concreet voorstel tot deregulering of verbetering. Als het de particuliere sector nagenoeg onmogelijk wordt gemaakt aan welvaartsvorming te doen, dan is het niet realistisch van ontwikkelingshulp de rol van groeimotor (in plaats van katalysator) te verwachten. Moyo's voorstellen gaan uitsluitend over het mobiliseren van financiële bedragen ten behoeve van Afrika's ontwikkeling, en nauwelijks over het rendement dat op die kapitalen in Afrika's investeringsklimaat te halen valt. Afrikanen zelf zijn echter op de hoogte, want de kapitaalvlucht is enorm.

Socialistisch Afrika

Gedurende ongeveer 25 jaar, vanaf de onafhankelijkheid tot medio jaren '80, was Afrika nagenoeg een socialistisch continent, en de verspilling en stagnatie, voor Ghana gedocumenteerd door George Ayittey, was enorm. Bij Moyo is daar geen kwaad woord over te lezen, zodat de stagnatie in die periode aan de ontwikkelingshulp en daarmee aan het Westen kan worden toegeschreven. De ontwikkelingsbusiness heeft moeten leren helpen en heeft zelf een ontwikkeling moeten doormaken. Aan innovaties in de 'hulpindustrie' (afscheid van overheidsplanning en Koude-Oorlogsmotieven, inkoop minder gebonden aan het donorland, lokale aanschaf waar mogelijk, *partnership* en *ownership* van de ontwikkelingspartner) wordt echter voorbijgegaan, zodat het Westen lijkt op een stagnerende monoliet die nooit van haar fouten leert.

Moyo vreest dat de stijging van

de wisselkoers ten gevolge van de instroom van hulp gelden een negatief effect zal hebben op de uitvoer, en meent zelfs dat dit effect, 'Hollandse ziekte', in de jaren '60 de Nederlandse export zou hebben verwoest (blz. 63). (Ze denkt ook dat Congolezen vooral naar Nederland zouden emigreren, blz. 133.) Uiteraard zet iedere instroom van buitenlandse valuta, ongeacht of het buitenlandse investeringen, export of hulp betreft, de wisselkoers onder opwaartse druk, maar het is absurd zo'n instroom om die reden als iets negatiefs te zien. Wél zal er een aanpassingsprobleem opdoemen als de instroom afkomstig is van een hulpbron die eindig is.

Alleen begrotingssteun?

Moyo lijdt, evenals sommige andere abolitionisten, aan de misvatting dat ontwikkelingshulp synoniem is aan begrotingssteun. De enige uitzondering die zij maakt, is humanitaire hulp, die zij uitzondert van kritiek (overigens ook al onterecht, getuige o.a. Linda Polmans *De hulpkaravaan*). Termen als 'projecthulp' en 'technische assistentie' komen in haar woordenboek niet voor. Daardoor denkt zij dat nagenoeg alle ontwikkelingshulp op de bankrekening van ontvangende regeringen zou worden gestort en vanwege een enorm verondersteld gebrek aan verantwoordingsplicht vooral de corruptie zou bevorderen. Als dat al zo is, verzuimt zij duidelijk te maken hoe dat zal verbeteren als deze regeringen hun geld via internationale obligatieleningen binnen krijgen; zij doet geen voorstellen voor verbetering van interne accountantsdiensten en rekenkamers. Over de te verwachten problemen als landen hun rente- en aflossingsverplichtingen niet nakomen, doet ze luchtig: het geheugen van de internationale markten zou kort zijn. Onduidelijk blijft welke *credit rating* landen mogen verwachten die tot voor kort zelfs

moeite hadden hun leningen tegen zachte voorwaarden aan de donoren terug te betalen. Ook vernemen we niet hoe de leningen zullen worden terugbetaald. Door verbeteringen in de belastinginspectie waarschijnlijk, maar waarom daar dan niet mee beginnen in plaats van lenen? Mevr. Moyo heeft als financieel expert geld verdiend bij het adviseren van de overheden van Israël, Turkije en Zuid-Afrika die leningen plaatsten op de internationale kapitaalmarkt.

China geen redder uit de nood

Afrika dient zijn voordeel te doen met de kansen die China biedt, maar de stelling 'De Chinezen zijn onze vrienden' is naïef, omdat ook China het eigenbelang niet vergeet. Desnoods ten koste van de Afrikaanse bevolking: Mugabe verzekerde er zich in juli 2005 van dat China Amerikaanse en Britse pogingen om zijn genocidale 'schoonmaak'-operatie-Murambatsvina op de agenda van de VN-Veiligheidsraad te zetten, met een veto zou treffen. Toch verwijt Moyo niet China, maar wél het

Westen dat het Mugabe zou steunen, omdat het Westen voedselhulp aan de Zimbabwaanse bevolking geeft. Zij stelt zich dit voor als een storting op de rekening van de Zimbabwaanse regering.

Inmiddels hebben zich in Afrika allerlei spanningen met Chinese geldschieters en investeerders voorgedaan. Zambiaanse mijnwerkers ondervonden tot hun schrik dat verwacht wordt dat ze zeven dagen per week werken; bij acties voor betere werkomstandigheden vielen doden. In Nigeria is een spoorwegproject van 8,3 miljard dollar inmiddels opgeschort, omdat de Chinese uitvoerder, een staatsmonopolie, de kosten zou hebben opgedreven; de Chinezen staan op volledige terugbetaling van het geleende bedrag. China is (anders dan India) niet in staat Afrikaanse landen te adviseren op het gebied van democratisering en goed bestuur, maar Moyo beseft niet dat ontwikkelingssamenwerking evenzeer een overdracht van kennis als van geld betreft.

De ontwikkelingssector doet niet zelden prachtwerk, dat door Moyo bij het grofvuil wordt gezet. Zij kent geen enkel van haar onderwerpen, overdrijft, heeft geen gevoel voor getallen, selecteert bewijsmateriaal zoals het haar uitkomt, citeert wat niet in haar bronnen staat, en uit zich als een anti-Westers racist. Dat sommigen haar niettemin als een heldin beschouwen, getuigt van een teleurstellende wegmet-ons-mentaliteit.

De zaak van het abolitionisme staat of valt echter niet met haar boek. En als het investeringsklimaat in Afrika werkelijk wordt aangepakt, kan over 20 jaar de ontwikkelingshulp aan de meeste Afrikaanse landen metterdaad worden afgeschaft.

Maarten de Zeeuw

M. de Zeeuw, M.Sc., werkt als expert op het gebied van belastinginspectie en belastingwetgeving in Derde-Wereldlanden.

Europa in strijdpunten

Derk Jan Eppink

De eurorealisten komen! Blauwdruk voor een weekend Europa.

Kapellen: Uitgeverij Pelckmans, 2009; 64 blz.; 5,50 euro; ISBN: 978-90-289-5102-0

Een 'blauwdruk voor een werkend Europa' noemt Nederbelg Derk Jan Eppink, kandidaat-Europarlementariër voor de Vlaamse Lijst Dedecker (LDD) (en intussen gekozen) zijn in het voorjaar van 2009 verschenen 64 pagina's tellend boekje. Een manifest voor een Europa dat democratischer, transpa-

ranter en dichter bij de burger staat. De oud-columnist en auteur van het boek *Europese mandarijnen* trekt in dit lange opstel fel van leer tegen het Europa van de Euro-elite.

Het boekje presenteert een naar Eppink's eigen zeggen nieuw concept: eurorealisme. Eurorealisme volgt op een gebrek aan vermeende realiteitszin en gezond verstand van de Euro-elite. Een eurorealist ziet de voordelen van Europese samenwerking, maar is kritisch doch niet sceptisch. Eurorealisme volgens Eppink dient tegenwicht te bieden aan enerzijds degenen die Europa afwijzen en

anderzijds degenen die een federaal Europa nastreven. Het mantra dat aan het boekje ten grondslag ligt, is het bekende 'Europa staat té ver van de burger'. Hij duidt hierbij ondermeer op gevoelens die tot uitdrukking kwamen bij het 'nee' van de Fransen en Nederlanders tegen het Europees grondwettelijk verdrag.

De vraag die Eppink zichzelf stelt is: 'Wat kan de Europese Unie doen voor haar burgers en waar liggen haar grenzen?' Een relevante en interessante vraag, die hij zelf beantwoordt door te stellen dat Europa zich moet richten op kerntaken. Europa moet een

motor zijn van vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal, diensten en kennis. In zijn boekje geeft Eppink als uitwerking een twintigtal 'strijdpunten voor de eurorealist'. Strijdpunten zijn o.a. het verkleinen van het Europees Parlement en de Europese Commissie, omdat zij 'topzwaar' en 'niet efficiënt' zijn. Daarnaast dient Turkije geen volwaardig lid te worden van de EU. De EU dient in plaats daarvan een strategisch partnerschap te bieden. Turkije is namelijk té groot en té arm. Mocht het toch tot een lidmaatschap komen, dan dienen Europese en Turkse burgers zich in een referendum uit te spreken over toetreding.

Wat ontbreekt in het boekje is een duidelijke uitwerking van de strijdpunten. Daarvoor is het ook te dun. Voorts lijken er zekere tegenstrijdigheden in te zitten. Feiten die worden aangenomen om het ene strijdpunt te onderbouwen, worden enige paragrafen later zelf ontkracht. Om bij Turkije te blijven; enerzijds geeft Eppink aan dat toetreding van Turkije

tot de Europese Unie zou leiden tot het uit haar voegen schieten van het Europees landbouwbeleid en regionaal beleid. Dit is een argument tegen toetreding van Turkije als volwaardige lidstaat. Tegelijkertijd stelt Eppink voor het landbouw- en regionaal beleid te hervormen, waardoor juist het eerdere argument tegen toetreding van Turkije (té arm) grotendeels wegvalt.

Eppink waarschuwt zijn strijdpunten af te doen als populisme, hoewel hij niet schroomt anderen wél van dit euvel te betichten. De strijdpunten vertonen wel duidelijk overeenkomsten met de onderwerpen die populistische aansnijden. Dit wordt nog eens versterkt door zijn onderscheid tussen Euro-elite aan de ene zijde en burger en eurorealist aan de andere zijde. Of het pamflet is af te doen als populisme, is echter aan de lezer. Interessant is dat de strijdpunten van Eppink wel degelijk vergelijkbaar zijn met standpunten van rechts-liberale partijen in Nederland. Verder zien we

dat verscheidene lijstvoerders voor de Europese-Parlementsverkiezingen, o.a. Hans van Baalen (VVD), Wim van de Camp (CDA) en Peter van Dalen (CU/SGP) zich eurorealist noemen. Daarmee lijkt Eppink's visie op Europa in ieder geval breder gedeeld in het Nederlandstalige deel van de Unie. Eppink's verlangen naar bondgenoten in het Europees Parlement lijkt daarmee al deels vervuld.

Al met al geeft het boekje echter wel een visie op Europa weer die navolging vindt en zal vinden. Niet omdat het concept eurorealisme zo nieuw is, maar omdat de vorm waarin het is gegoten de burger waarschijnlijk zal aanspreken.

Jeroen van Dijken

Jeroen van Dijken is projectassistent bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

Duitsland en Nederland na de Koude Oorlog

Jochen Stöger

Krisen und Kriege. Deutschland und die Niederlande und die außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen der neuen Ära seit 1990.

Münster: Agenda, 2008; 338 blz.; € 32,- euro

De buitenlands- en veiligheidspolitieke 'uitdagingen' waarvoor de wereld zich gesteld zag na de val van de Berlijnse muur, vormen het onderwerp van het proefschrift van Jochen Stöger. Met dien verstande dat zijn onderzoek zich volledig toespitst op de manier waarop het (verenigde) Duitsland en Nederland met deze

uitdagingen omgingen. Stöger heeft zijn onderzoek naar het Duits en Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid in het post-Koude-Oorlogtijdperk gestructureerd door zich te concentreren op vier casussen: 1 de Golfoorlog van 1991; 2 de Balkancrisis en -oorlogen tussen 1991 en 1995; 3 de kwestie-Kosovo in de periode 1998-1999; en 4 de oorlog tegen terrorisme en de aanval op Irak (2001-2003).

De auteur geeft een gedegen overzicht van de secundaire en opiniërende Duitse, Amerikaanse en Nederlandse literatuur betreffende deze casussen. Het wetenschappelijk belang van de exercitie wordt evenwel niet onomstotelijk aangetoond,

hetgeen overigens niet wegneemt dat Stögers consciëntieuze inventarisatie voor de geïnteresseerden een waardevol naslagwerk kan zijn. Ter rechtvaardiging van zijn casuselectie citeert Stöger de uitspraak van De Gaulle dat oorlog zaken aan het licht brengt die anders verborgen blijven (blz. 19). Het is daarom dat de auteur zich uitsluitend richt op de 'crises en oorlogen' van de post-Koude Oorlogjaren en dus niet op het buitenlands en veiligheidsbeleid in episoden en/of op terreinen die gekenmerkt worden door relatieve rust – al blijken zijn besprekingen van de Duits-Nederlandse verhoudingen herhaaldelijk betrekking te hebben op

geheel andere zaken, zoals monetair beleid binnen de vreedzame kaders van de EU.

De auteur werpt niet de vraag op waarom het interessant is een onderzoek te ondernemen naar de constanten en veranderingen in het buitenlands en veiligheidsbeleid van Duitsland en Nederland en hun verschillen en overeenkomsten tussen beide buitenlandse politieke opstellingen in de genoemde episodes van crisis en oorlog te vergelijken. Explicitering van het wetenschappelijk belang blijft derhalve – behoudens de opmerking dat een vergelijkbare studie niet bestaat – achterwege, evenals potentiële conceptualisering, bijvoorbeeld langs de lijnen van de (IB-)hypothesen betreffende de mogelijkheden en onmogelijkheden van het buitenlands beleid van *middle powers*. In plaats daarvan heeft Stöger ervoor gekozen meer empirisch gestuurde vragen centraal te stellen. Vragen als ‘hoe hebben Duitsland en Nederland zich in de genoemde kwesties opgesteld?’ en ‘wat waren de gevolgen van deze opstelling?’ (blz. 21).

In het tweede gedeelte van het inleidende hoofdstuk schetst Stöger op bondige wijze de ontwikkelingen en tradities in het Duits en Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid van 1945 tot 1989. Belangrijke besluitvormingsmomenten in de Europese integratie en bij de totstandkoming en ontwikkeling van het Atlantische bondgenootschap worden door de auteur netjes op een rijtje gezet. De meerwaarde van het hoofdstuk zit echter vooral in de passages waar de auteur de Nederlandse en Duitse buitenlandse politiek vergelijkt en zodoende tot prikkelende thesen komt. Zoals bijvoorbeeld dat Den Haag tot 1989 een eigen *Ostpolitik* ontbeert heeft, omdat het de prioriteiten in het Nederlands buitenlands beleid eerder legde bij zaken als ontwikkelingshulp.

In hoofdstukken twee tot en met vijf volgen uitvoerige beschrijvingen van visies en opinies betreffende het Duits en Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid met betrekking tot de bovengenoemde casussen. Als zodanig zijn deze hoofdstukken informatief, maar daarbij moet wel worden opgemerkt dat de analyse over het algemeen niet verder gaat dan een inventarisatie van bestaande verklaringen en meningen. Dat leidt met enige regelmaat tot gemeenplaatsen en soms tot opmerkingen die bezijden de waarheid zijn, zoals de bewering dat beide landen vanwege de handel een groot belang hadden bij de totstandkoming van de EMU in 1991 (blz. 114). Vanuit nationaal belang – harde munt, prudent monetair beleid – waren de (West-) Duitsers en Nederlanders juist sinds de jaren vijftig de meest geharnaste *tegenstanders* van (Franse) plannen voor een Economische en Monetaire Unie (EMU). De toenadering tussen het *Elysée* en het *Bundeskanzleramt* in de dagen rond de val van de Muur maakte een historische koppeling mogelijk van het proces van Duitse eenwording aan het proces van verdieping van Europese integratie (in de vorm van de EMU) – die definitief haar beslag kreeg tijdens de Europese Raad van Straatsburg in december 1989. Het was deze *window of opportunity* die bondskanselier Kohl al ruim vóór Straatsburg deed besluiten de monetaire desiderata ondergeschikt te maken aan de ‘hogere politiek’ van Duitse eenwording. Met economische belangen had dat niets van doen. Sterker nog, het was een besluit dat tegen de belangen van de Duitsers inging, zoals de bondskanselier de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken toevertrouwde.

Stöger heeft ervan afgezien onderzoek op basis van primair materiaal en/of interviews met sleutelspelers

in de relevante besluitvormingsprocessen te ondernemen om dieper te graven naar de overwegingen achter doorslaggevende buitenlandse politieke beslissingen van de Duitse en Nederlandse regering, zoals hun respectievelijke besluiten tot openlijke afkeer van en openlijke steun aan de oorlog in Irak. Pogingen tot diepgravend onderzoek naar het waarom van deze besluiten zou mogelijk interessant nieuw licht hebben kunnen werpen op de regeringsbesluiten in Berlijn en Den Haag, die van historische betekenis zijn geweest voor recente ontwikkelingen in het buitenlands-politieke debat in beide landen.

In Nederland zijn we in afwachting van de bevindingen van de commissie-Davids, terwijl Duitsland het alom bekende beeld van Schröder als opportunistische *übercampaigner*, die er niet voor zou zijn teruggeschrokken de band met de Verenigde Staten op het spel te zetten door het ‘ohne mich’-sentiment onder het Duitse electoraat wakker te roepen ten bate van de herverkiezing van zijn *Rot-Grüne* regering, serieuze barsten vertoont sinds onthullingen in 2006. Het gaat daarbij om bewijs dat de *Bundesnachrichtendienst* de Amerikaanse troepen vanuit Bagdad ondersteund zou hebben bij hun aanval op Irak, hetgeen vrijwel onmogelijk kan zijn gebeurd zonder medeweten van Schröder en Fischer (blz. 251). Deze informatie zet de vertrouwde analyses van Schröders buitenlands beleid op losse schroeven. Vertegenwoordigde Schröder met zijn categorisch afwijzende opstelling inzake het Amerikaanse Irakbeleid wel de aberratie in de naoorlogse Duitse buitenlandse politiek van *Westbindung*, waarvoor hij zo vaak wordt aangezien? Of is de continuïteit van het Atlantische primaat eigenlijk ook onder Schröder nooit weggevoerd?

Het is zeer relevant dat Stöger er in dit verband op wijst dat er een opvallende discrepantie bestaat tussen de retorische werkelijkheid van Schröders koers inzake de Irak-oorlog en de daadwerkelijke, veelal coöperatieve Duitse opstelling, in de wereld van de diplomatie en militaire coördinatie en samenwerking binnen het Westerse bondgenootschap (blz. 253-255). Bovendien is deze vaststelling zowel empirisch als conceptueel prikkelend en mogelijk ook interessant in vergelijking met de Nederlandse opstelling terzake. (In hoeverre was die tegengesteld aan Schröders koers? En wat waren de voor- en nadelen van deze uiteenlopende opstellingen?)

Zover voert de nieuwsgierigheid van Stöger echter niet. En dat geldt niet alleen voor dit voorbeeld, ook in de andere casussen laat Stöger de echt interessante kwesties analytisch vaak vrijwel onaangeroerd. Wellicht is dat te billijken in het licht van het feit dat hij een combinatie van gevalstudies te bespreken had in zijn boek en dat het relevante primaire materiaal over het algemeen nog niet toegankelijk is, maar jammer is het wel.

Stöger zelf noemt zijn onderzoek 'eine Pionierstudie' (blz. 24), omdat het de eerste vergelijkende studie tussen Nederland en Duitsland is op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid van na de Koude

Oorlog. Maar ook wat betreft de identificatie van interessante probleemvelden in het buitenlands beleid van Duitsland en Nederland is deze studie een eerste aanzet, die op vele punten uitnodigt tot vervolgonderzoek en nadere conceptualisering.

Mathieu Segers

Dr. M.L.L. Segers is verbonden aan de vakgroep Internationale Betrekkingen en Europese integratie van de afdeling geschiedenis van de Universiteit Utrecht.

De revoluties op Cuba en Grenada

Katrien Demuyne & Marc Vandepitte

De factor Fidel.

Antwerpen/Apeldoorn: Garant, 2008; 163 blz.; 13,- euro; ISBN: 978-90-441-2364-7

Coot van Doesburgh

Grenada: liefde voor een eiland.

Amsterdam: Thomas Rap, 2009; 219 blz.; 14,90 euro; ISBN: 978-90-600-5792-6

In de 19de eeuw begonnen de opkomende Verenigde Staten economische belangstelling voor het Caraïbisch gebied te tonen, vooral voor Cuba. Tijdens de Spaans-Amerikaanse-Cubaanse oorlog van 1898 greep de grote buur voor het eerst politiek-militair in en de gevolgen van deze beslissing zijn tot op de dag van vandaag merkbaar in de regio. Voor de vredesonderhandelingen tussen Spanje en de Verenigde Staten was Cuba niet uitgenodigd. Het Spaanse koloniale rijk werd ontmanteld: Cuba werd eerst een protectoraat en later

een onafhankelijke republiek, met een grondwet die het de Verenigde Staten toestond ten alle tijde in te grijpen, mocht Washington dat nodig vinden. Buureiland Puerto Rico en ook de Filipijnen werden in feite Amerikaanse koloniën.

In de 20ste eeuw was de macht van de Verenigde Staten op sociaal-economisch, cultureel, politiek en militair gebied zeer tastbaar. In pogingen om democratie en rust in de regio te brengen, werden harde middelen niet geschuwd. Onder het motto 'we'll teach them democracy' en van bescherming van Amerikaanse belangen werd er militair ingegrepen in o.a. Cuba, de Dominicaanse Republiek en Haiti. Soms werd zo'n interventie gevolgd door een meerjarige bezetting. Als de troepen zich dan eindelijk terugtrokken, lieten ze een door de Amerikanen opgeleid nationaal leger achter, dat moest zorgen voor interne rust en veiligheid en bescherming van Amerikaanse investeringen. Die legers

en hun leiders bleken monsters van eigen makelij: Trujillo in de Dominicaanse Republiek en Batista in Cuba regeerden met harde hand. Na meer dan dertig jaar dictatuur werd Trujillo in 1961 vermoord. Vier jaar later moest een ingrijpen van de Verenigde Staten de politieke onrust de kop indrukken, vooral ook omdat men de gebeurtenissen in Cuba nog vers in het geheugen had. De tot het bittere einde door Washington gesteunde leider Fulgencia Batista werd in 1959 verjaagd door een rebellenleger onder leiding van Fidel Castro. Zijn politieke koers gaf de Sovjetunie rechtstreeks invloed in de Caraïben. Washington vreesde het domino-effect: na de 'val' van Cuba zou de rest volgen; het was gespitst op iedere linksachtige beweging, terwijl links juist werd geïnspireerd door de successen en het charisma van Castro en Che Guevara.

Guevara's vroege dood heeft hem behoed voor de afbladdering die de oude Castro niet bespaard is geble-

ven. Toch zijn er nog steeds mensen in de hele wereld die vrijwel kritiekloos het succes van de Cubaanse revolutie bezingen en Castro's retoriek in zich opzuigen. Het boek *De factor Fidel* van de Belgische historicus Katrien Demuyck, coördinator van *Initiatief Cuba Socialista*, en de filosoof en econoom Marc Vandepitte analyseert de 'epische anti-imperialistische strijd' van Cuba (blz. 34). De auteurs richtten zich op de boeiende vraag waarom de Cubaanse omwenteling wél slaagde, waar revolutionaire bewegingen elders faalden. Ze gebruiken brieven, toespraken, vraaggesprekken en artikelen van Fidel Castro om zijn 'politieke vernuft' en belangrijkste ideeën in kaart te brengen (blz. 10). Volgens de auteurs zijn Castro's originaliteit, onorthodoxie en ethiek de sleutel van het geheim.

Het eerste hoofdstuk beschrijft de geschiedenis van Cuba van de koloniale periode tot de 21ste eeuw vanuit een revolutionair perspectief. Soms leidt de terminologie tot onduidelijkheid; zo wordt er gesproken over de Cubaanse maffia in Miami (blz. 49): is dat de georganiseerde Cubaanse misdaad of de honderdduizenden Cubaanse bannelingen in Florida, met voorbijgaan aan het feit dat die groep geen politieke eenheid (meer) vormt? Dan komt Castro zelf aan de orde: als strateeg, ideoloog en ethicus. De enige enigszins kritische noot die wordt gekraakt, is dat hij tijdens de guerrilla-oorlog en vlak na de revolutie 'zijn eigen opvattingen zorgvuldig verborgen hield' (blz. 71). De auteurs wijten dit aan zijn opleiding bij de Jezuïeten. Wij weten uit de Nederlandse politiek dat zo'n opleiding zijn sporen nalaat, maar men kan het ook opportunisme noemen. Zulke termen zullen de auteurs voor hun idool echter niet gebruiken; zij hameren op zijn liefde, ethisch humanisme en zijn radicale christelijke principes.

Ook de successen van de revolutie op educatief, medisch en cultureel

terrein komen ter sprake. De auteurs reppen echter met geen woord over het verval, de beroerde huisvestigingssituatie, de chronische tekorten, de censuur, de behandeling van dissidenten en de discriminatie van zwarte landgenoten en homoseksuelen. De Cubanen wordt nu al jarenlang gevraagd opofferingen te brengen voor de dag van morgen, maar velen vragen zich af of die dag ooit nog komt en verlaten met gammele vaartuigen het land. Zoals zovelen wijzen Demuyck en Vandepitte terecht op de vooruitgang in het onderwijs en de gezondheidszorg, maar wat heb je aan artsen die geen medicijnen kunnen voorschrijven omdat die nauwelijks verkrijgbaar zijn? De auteurs zullen dat hoogstwaarschijnlijk wijten aan de Amerikaanse economische blokkade die Cuba al tientallen jaren teistert. De keerzijde is dat de Cubaanse leiding die blokkade ook gebruikt om eigen falen te verdoezelen. Dat neemt niet weg dat het regime stabiel is dan verwacht en dat het uiteenvallen van de Sovjetunie noch de ziekte van Castro weinig politieke onrust heeft veroorzaakt. De Cubaanse revolutie is een opmerkelijk fenomeen in de geschiedenis van de Caraïben en Latijns-Amerika; het verschijnsel verdient een betere analyse dan deze bijna hagiografische en gortdroge studie.

Demuyck en Vandepitte hebben weinig aandacht voor de buitenlandse avonturen van Havana. Cuba mengde zich in Afrikaanse bevrijdingsoorlogen, probeerde via het steunen van guerrillabewegingen omwentelingen te veroorzaken in Latijns-Amerika en zou geprobeerd hebben militaire en politieke invloed te krijgen in Caraïbische landen. Washington is altijd bezorgd geweest over (vermeende) Cubaanse pogingen tot export van het revolutionaire gedachtegoed. De laatste keer dat dit tot een interventie leidde, was in 1983,

toen 6.500 Amerikaanse militairen Grenada, een van de kleinste landen ter wereld, binnenvielen. De inval werd gesteund door de *Organisation of Eastern Caribbean States*, maar niet door het voormalige moederland Groot-Britannië en premier Thatcher. Een traditioneel argument kwam op de proppen: Amerikaanse levens, in dit geval medicijnstudenten, moesten gered worden en bovendien was er veel argwaan over de Cubaanse assistentie bij de bouw van een vliegveld. Was er sprake van een militaire basis, zoals president Reagan zei, of slechts van een vliegveld dat grote passagiersvliegtuigen, essentieel voor het toerisme, kon accommoderen? Over dit eiland voor en na de inval gaat het boek van tekstschrijver en vertaler Coot van Doesburgh, *Grenada: Liefde voor een eiland*.

Min of meer bij toeval komt Van Doesburgh in 1983 op Grenada terecht in het gezelschap van het Grenadacomité. De (beperkte) belangstelling voor Grenada (het comité had op zijn hoogtepunt zo'n tachtig betalende leden) was vooral gewekt door de jonge charismatische Maurice Bishop, die als leider van de *New Jewel Movement* (NJM) een sociaal-economische en politieke revolutie op het eilandje op gang bracht. Leider van het comité is Dew Baboeram (ook bekend als Sandew Hira), die een bijzondere, persoonlijke missie heeft. Bishop had eind 1982 Suriname bezocht en volgens geruchten zou hij Desi Bouterse hebben aangezet tot de Decembermoorden. Dew Baboerams broer John was een van de slachtoffers; Dew heeft zijn bedenkingen bij de verhalen over Bishops inbreng en wil graag de waarheid ter plaatse achterhalen.

De Comitéleden en de meereizigers zijn diep onder de indruk van het elan en de vorderingen op het eiland, maar kraken heel af en toe een kritische noot, zoals over de behandeling van

homoseksuelen of de voorgekookte *hard-core* ideologische praatjes van geselecteerde leden van de jeugdbeweging. Op het einde van haar bezoek is Van Doesburgh aanwezig bij een toespraak van Bishop: 'de man die het woord charisma lijkt te hebben uitgevonden en die op een heel toegankelijke, volstrekt gelijkwaardige, Mandela-achtige manier zijn bevolking weet te bevliegen' (blz. 57). Van Doesburgh is verleid door zowel de revolutie als het eiland en haar bewoners.

Groot is dan ook de schok als nog geen twee maanden later een ultra-linkse coup een einde aan het leven maakt van Bishop, zeven ministers en vijf andere leiders. Iets meer dan een week daarna valt de Amerikaanse invasiemacht binnen. Van Doesburgh vraagt zich af of ze op het eiland met een veel te roze bril naar de zaken heeft gekeken. Ze denkt zelf dat de revolutie breed werd gesteund en dat enkele marginale figuren er een bloedbad van hebben gemaakt. Ze houdt contact met de overlevenden van de NJM en blijft Grenada bezoeken. Tijdens haar eerste bezoek

na de invasie beleeft ze een hilarisch beschreven ontmoeting met de Amerikaanse ambassadeur, die de hele Amerikaanse operatie (natuurlijk) rechtvaardigt en een compleet succes noemt. Ook een veteraan die 25 jaar na dato terugkeert naar Grenada, beschrijft in de *New York Times* (8 februari 2009) hoe hij als een held wordt onthaald. Van Doesburgh beschrijft de andere kant: het bedrog over de voorbereidingen en de ware redenen van de invasie tot en met de manipulatie van beelden door het Amerikaanse leger. Zoals zo vaak is geschiedenis vooral ook een kwestie van interpretatie.

Toch moet ook Van Doesburgh toegeven dat de Amerikanen en hun Grenadische bondgenoten hebben 'gewonnen', getuige haar beschrijving van de 25-jarige herdenking van de executie van Bishop. Zij concludeert dat de huidige generatie jeugd nauwelijks weet wie hij was. 'Die wordt in de schoolboekjes in een enkel terloops zinnetje afgedaan als tijdelijk marxistisch leider en aan de invasie zelf komen ze al niet eens toe' (blz. 209). De herdenking van de

moord op Bishop en de zijnen wordt straal genegeerd. 'Niets, maar dan ook niets van deze herdenking zal de pers halen [...]. Er mag geen aandacht aan Bishop besteed worden.' (blz. 212). De nationale feestdag (*Thanksgiving*) van Grenada is nu op 25 oktober, de dag van de invasie. De geschiedenis wordt blijkbaar toch door de overwinnaars geschreven, maar dissidente stemmen als van Coot van Doesburgh verbreken af en toe de georkestreerde harmonie.

Twee boeken over twee Caraïbische eilanden, maar het verschil kan bijna niet groter zijn. Van Doesburghs boek is met liefde, betrokkenheid en humor geschreven en geeft niet alleen een beeld van een Caraïbisch eiland, maar schetst terloops ook de activiteiten van de solidariteitscomités in Nederland in de jaren '80.

Rosemarijn Hoefte

Rosemarijn Hoefte is verbonden aan het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde te Leiden.

Volker Heins:

Nongovernmental Organizations in International Society, Struggles over Recognition.

*New York/Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 2008; xi + 210 blz.; \$ 74,95
ISBN-10: 0-230-60036-0*

In deze studie behandelt Heins (onder meer verbonden aan de Universiteit van Frankfurt) – vanuit een sterk theoretische invalshoek – oorsprong, organisatie en invloed van de steeds in aantal toenemende niet-gouvernementele organisaties (NGO's). De NGO wordt door Heins beschouwd als een 'post traditional association', met kenmerken die verschillen van die van andere instellingen, zoals staat, politieke partij, vakbeweging, (multinationale) onderneming en overige 'voluntary associations', die samen met de NGO's de internationale gemeenschap bevolken. In een aantal hoofdstukken definieert hij het 'concept NGO' en brengt hij enkele onderscheidende kenmerken van de NGO in kaart. Zo is hij van mening dat de NGO weliswaar onafhankelijk is, in die zin dat ze niet opereert via een mandaat van een overheidsinstelling, maar wel haar invloed doet gelden 'by being closely attached to other, more powerful actors who are more or less hospitable to them'. Hij noemt dit een vorm van 'Benign Parasitism' (blz. 36 e.v.). Verder wijst Heins o.m. op haar ethische inslag, waarvan de oorsprong niet los kan worden gezien van de anti-slavernijbeweging uit de 19de eeuw. Als 'communicator' verdeelt de NGO de wereld in 'goed en kwaad', zonder overigens 'essentializing evil'. Mensenrechten, milieu en ontwikkeling bleken na de Tweede Wereldoorlog voor de hand liggende, niet-ideologische gebieden voor de totstandkoming

van NGO's, terwijl vrede en veiligheid meer politiek getint waren. Al veel eerder bestonden er groepen die zich bekommerden om gewonden (burgers en soldaten) als gevolg van oorlogshandelingen. Ook het lot van dieren en de slavernij gaven al eerder aanleiding tot aandacht uit de civiele maatschappij. Mensenrechten en het lot van kinderen zijn weer andere gebieden die NGO's stimuleerden. Het doel van de NGO is de soevereiniteit van de staat of andere instellingen te beteugelen, maar Heins toont aan dat het omgekeerde soms het geval is. In een slotparagraaf concludeert hij dat de NGO's morele verontwaardiging mobiliseren en er zich meester van maken. Ze herbergen activisten, maar dan wel slimme en geschoolde activisten. Ze denken na, maar zetten zijns inziens niet noodzakelijkerwijs ook anderen aan tot denken. Heins wil veel van de normen en waarden van NGO's niet ter discussie stellen, maar vindt hun 'niet-argumentatieve polemiek' wel een probleem, 'because it hinders the development of a more deliberative democracy'. NGO's zijn op vele gebieden 'goed', maar niet in het betrekken van het publiek bij de bestaande problematiek op een meer dan oppervlakkige manier. Door zich te ver te verwijderen van het openbare debat worden zij 'iconen van een civiele religie'. Slechts in het kader van veel bredere allianties van democratische en sociale krachten kunnen zij een bijdrage leveren aan versterking van de internationale orde en aan een nieuwe staat van morele solidariteit in onze internationale maatschappij. (blz. 159-166). (F.v.d.B.)

James Der Derian:

Critical Practices in International Theory. Selected essays.

*Londen/New York: Routledge, 2009; xi + 316 blz.; \$ 44,95
ISBN: 978-0-415-77241-9*

In deze uitgave wordt voor het eerst een aantal essays (t.w. 21 stuks) gebundeld van de hand van James Der Derian, een Amerikaanse deskundige op het gebied van de internationale betrekkingen. In een inleiding beschrijft de auteur de invloeden die hij heeft ondergaan en toont hij zich voorstander van de 'critical pluralist approach'. Zijn essays dragen titels als: 'Mediating estrangement'; 'A theory for diplomacy'; 'Narco-terrorism at home and abroad'; 'Cyber War, Video games and Gulf War syndrome'; 'The CIA, Hollywood and sovereign conspiracies'; en 'Virtual war/virtual theory'. De onderwerpen die in zijn artikelen aan de orde komen, lopen uiteen van diplomatie, vervreemding, terrorisme, nieuwe manieren van oorlogvoering, de rol van inlichtingendiensten, nieuwe theorieën op het terrein van de internationale betrekkingen (post-structuralistische theorie), tot aan zaken als het 'militaire-industriële-media-entertainment netwerk' en 'de eeuwige terugkeer van de ethiek in de internationale betrekkingen'. Het laatste essay, van 2003, draagt de titel 'Hedley Bull and the case for a post-classical approach' (blz. 292-307). Begin jaren '80 schreef Der Derian in Oxford, onder supervisie van Bull, zijn dissertatie 'On Diplomacy: From States of Alienation to the Alienation of States'. In zijn inleiding tot de bundel rept Der Derian er al van dat de 'classical approach' van Hedley Bulls Engelse School hem – tegen wil en dank, zo lijkt hij te zeggen – het meest heeft

beïnvloed. Het essay over zijn in 1985 overleden leermeester vangt aan met de zin: 'No single event defines a life, but from my first to my last encounter with Hedley Bull the compass of my academic life was set.' (F.v.d.B.)

**Christiaan Petrus Maria Klep:
Somalië, Rwanda, Srebrenica. De nasleep van drie
ontspoorde vredesmissies.**

*Amsterdam: Boom, 2008; 408 blz.; 25,- euro
ISBN 978-90-8506-668-2*

In dit Utrechts proefschrift – mede mogelijk gemaakt door steun van de Stichting het Veteraneninstituut – analyseert de historicus Klep de 'uitgebreide, intense en gecompliceerde nasleep' van drie 'ontspoorde vredesmissies' dan wel 'beleidfasco's'. Het betreft hier de inzet van het Canadian Airborne Regiment in Somalië, UNITAF, in 1993; van het Belgische paracommando-bataljon in Rwanda, UNAMIR, in 1994; en van het Nederlandse luchtmobiele bataljon, ingezet tijdens de UNPROFOR-missie in Srebrenica in 1995. Tijdens de missies deden zich schokkende gebeurtenissen voor, waarbij de eenheden nauw waren betrokken. Canadese militairen doodden en mishandelden twee jonge Somaliërs, en het Belgische Bataljon werd teruggetrokken nadat woedende Rwandese militairen tien Belgische VN-soldaten hadden gelyncht. Daarmee verloor UNAMIR haar sterkste en beste eenheid, die werd beschouwd 'als de laatste serieuze optie' om de genocide van de Hutu's op de Tutsi's tegen te houden. Het Nederlandse bataljon was niet in staat de genocide van de (Bosnisch-)Servische troepen op bijna 8.000 moslimmannen te beletten. Klep onderwerpt 'het verantwoordingsproces en de daarmee nauw samenhangende verantwoordelijk-

heidsinvulling gedurende de nasleep van de drie ontspoorde vredesmissies' aan een analyse. Hij is van mening dat hoewel de drie gevallen, alsmede de politieke cultuur en de (militaire) organisatiestructuur van de drie landen van elkaar verschillen, vergelijkingen mogelijk zijn. Na een algemeen overzicht van de nasleep in Canada, België en Nederland worden de rol van de aanjagers van de publieke opinie en van de kritische media, alsook de houding van de nabestaanden in de desbetreffende landen geanalyseerd. Vervolgens wordt de wijze waarop in deze landen inhoud werd gegeven aan de politieke en (militair)organisatorische verantwoording, onder de loep genomen en komt de rol van de onderzoekscmissies aan de orde. (F.v.d.B.)

**Samuel M. Makinda & F. Wafula Okumu:
The African Union. Challenges of globalization,
security, and governance.**
*Londen/New York: Routledge, 2008; xiv + 209 blz.;
26,50 euro
ISBN 978-0-415-40349-8.*

Het doel van deze studie is na te gaan hoever het vermogen van de Afrikaanse Unie strekt 'to meet the challenges of building and sustaining good governance structures and security mechanisms in a rapidly globalizing world'. Diverse thema's worden daartoe in zes hoofdstukken aan de orde gesteld, zoals de invloed van het kolonialisme, de drang naar bevrijding, de fascinatie voor het panafrikanisme, de rol van identiteit, de behoefte aan veiligheid, de noodzaak van ontwikkeling en goed bestuur, de man-vrouwverhouding, enz. Hoofdstukken 1 en 2 analyseren de totstandkoming, doelstellingen en ontwikkeling van de in 1963 opgerichte Organization of African Unity (OAU) en van de Afrikaanse Unie (AU) die haar in 2002

opvolgde. Ze zijn, met alle verwikkelingen en machtsstrijd rondom hun ontstaan en bestaan, alsmede tegen de achtergrond van de Koude Oorlog en het beëindigen daarvan, typisch 'producten van hun tijd'. Hoofdstuk 3 analyseert de uitdagingen waarvoor de AU zich, bij haar streven naar 'good governance, democracy and the rule of law', ziet gesteld. Zonder dit streven zou de AU weinig verschillen van haar voorganger. Invulling van dit streven vergt echter inperking van de alom aanwezige corruptie en een 'strategisch leiderschap'. Hoofdstuk 4 richt zich op het vermogen van de AU tot 'conflict management, peace building and security'. De AU heeft een brede aanpak van veiligheid geformuleerd, gebaseerd op zowel militaire als niet-militaire factoren. En al kunnen er al enige lessen worden getrokken uit het nabije verleden, de mechanismen van de AU om oorlog, conflicten en crises te bestrijden, blijven pover. Hoofdstuk 5 richt zich op het feit dat Afrika

als gevolg van gebrek aan kennis in vele dimensies gemarginaliseerd blijft en geeft aanwijzingen hoe dit tekort zou kunnen worden aangepakt. Dit te meer omdat, zoals in het laatste hoofdstuk wordt betoogd, 'globalization, security, and government challenges' weliswaar zeer groot, maar niet onoverkomelijk zijn, en een positieve aanpak daarvan vooral berust op meer kennis. In drie bijlagen treft men de tekst aan van de constitutie van de AU en amendementen daarop, alsmede haar *Charter on Democracy, Elections and Governance*. (F.v.d.B.)

Paul Comenencia

the Minister Plenipotentiary of the Netherlands Antilles in the Netherlands, opens the series of articles on the Caribbean, by welcoming the start of the consultation process that should culminate next year in a government memorandum on the relationship between the responsibility of the Kingdom of the Netherlands and autonomy for the Netherlands Antilles and Aruba. That memorandum offers a new opportunity for the development of a shared long-term vision on the Kingdom of the Netherlands. And if the Netherlands and its Caribbean parts really want to maintain a meaningful relationship in the future such consensus building is highly needed.

Theo Korthals Altes

looks beyond the dissolution of the Kingdom of the Netherlands. Ever since 1986, when the island of Aruba was granted its separate status within the Kingdom of the Netherlands, the continuation of the unity between the five remaining Dutch Caribbean Islands (Curaçao, St Maarten, Bonaire, St Eustatius and Saba) has been a subject of intense debate. A definite decision came when two larger islands, Curaçao and St Maarten, finally decided they wanted their own autonomous status as well. The Dutch government accepted this outcome in a series of discussions which were finalized at the end of 2008. The three smaller islands opted for a status which would put them under more direct political control of The Hague. However inevitable this outcome may seem in the light of the predominant predicaments of the Caribbean, the author makes a case for remaining substantive incentives for the islands to maintain a strong sense of autonomy and seek mutual co-operation where possible, thus avoiding new unnecessary and protracted tensions between the islands and the distant government in The Hague.

Sanne Schlepers

addresses the question whether the Final Declaration ('Slotverklaring') constitutes a good basis for the further development of Curaçao. Although opinions differ on this question most of Curaçao's inhabitants agree that a lot could be improved on their island. Research has revealed that there is still much poverty in Curaçao. Some sixty years ago that situation was quite different. While the Netherlands homeland was in economic decline following the end of World War II, the Netherlands Antilles had just experi-

enced an unprecedented hey-day. Nevertheless, Antillean initiatives to diversify the Antilles' economy after 1945 were quickly taken over by initiatives from the Netherlands. Due to a lack of Antillean responsibility for the (financing of) various development programmes in the post-war period a passive attitude has grown among the islanders that obstructs development to this very day. The author concludes that the Final Declaration offers a good basis for Curaçao to continue as an autonomous country, but an essential condition for Curaçao's successful evolution is that following the settlement of its debts development aid from The Hague is abolished. The last sixty years have after all shown that development cooperation has not achieved the desired result.

Laura de Jong

surveys relations between the Netherlands Antilles and Venezuela. Venezuela is the most important neighbour country of the Leeward Islands and, because of its vicinity to Curaçao, to the Kingdom of the Netherlands as well. Historical, strategic, economic and political motives play a key role in relations between the Leeward Islands and Venezuela. In the last decade, these relations came under increasing strain because of the deterioration of political relations between the United States and Venezuela. The Kingdom of the Netherlands is caught in the middle, as it has to strike a balance between the sensitivities and desires of both its most important overseas neighbour and its best overseas ally. Venezuela appears to follow closely developments within the Kingdom of the Netherlands, such as constitutional reform and the referendum in Curaçao. For Venezuela, having the flag of The Netherlands Kingdom fly at the Leeward Islands guarantees stability and peace. It may not accept the influence of another country, and certainly not the United States, so close to its own territory. In the future, the strategic position of the Leeward Islands in the backyard of the United States and the front yard of Venezuela is likely to change along with the successive Presidents in these countries.

Jasper Honkoop

describes the decline of Venezuela's oil industry as well as President Chávez' reaction to Venezuela's budgetary crisis. Politicization, falling investment and the obligation to take upon itself a plethora of social spending have left national oil company

Petróleos de Venezuela, S.A. unable to produce efficiently and maintain production levels. Falling oil production and lower oil prices have in turn left president Hugo Chávez unable to spread the wealth to Venezuela's poor and he is searching desperately for ways to extract yet more from Venezuela's dysfunctional economy. As funds run out, Venezuela's expensive foreign policy, supporting regional allies, in particular Cuba, and seeking to export anywhere but the United States, proves overly expensive. Venezuela's impoverished masses, still supportive of Chávez during February's elections, may become less so as funds for social programmes run out. For Chávez it is a time for making choices... otherwise the people of Venezuela will choose for him.

Annelène Damen

elaborates on the historical complex relations between the French *Departements d'outre-mer* (D.O.M.) and France, taking the general strike in Guadeloupe (and in Martinique) in the beginning of 2009 as an example. This general strike was the result of the long-lasting socio-economic differences between the D.O.M. and France, which have even worsened due to the global financial crisis. Many island inhabitants feel neglected by the French government. However, being part of the French Republic is preferred, as it assures financial and economic assistance and reinforces the position of the D.O.M. within international organizations. For France, close ties to Guadeloupe are important in geopolitical, cultural and economic terms. It seems that, even though it is no longer a great power; France strives for influence and guarantees its presence wherever it can. Even if tensions arise, France cherishes its relations with the D.O.M. and therefore complied with most of the strikers' demands. The author argues that although relations between the D.O.M. and Paris have been under much pressure over time, solutions to the conflicts are always found, as close ties are in the interest of both.

Jeroen Bult

looks at Sweden which currently holds the EU Presidency, for the second time since its accession to the European Union in 1995. Sweden will inevitably have to focus on such issues as the global economic downturn and the composition of the new European Commission, but it will also have to work out the *Baltic Sea Strategy*, which was initiated by the Com-

mission in 2007. Being the largest Baltic Sea State, the implementation of this strategy is much in the interest of Sweden. The author argues that the Reinholdt government will have to operate most cautiously, since its position is in fact a delicate one. Sweden has taken a very critical stand towards the planned *Northern European Gas Pipeline* across the bed of the Baltic Sea and its relationship with Russia has evidently deteriorated since 2007. As EU President, however, it will have to take into account the interests and sentiments of the three Baltic states, who have troublesome relations with Russia, of Germany and the other 'postmodern' EU member states who are striving after constructive (business) relations with Russia, and of Russia itself.

Thijs Van de Graaf, Dries Lesage, Skander Nasra, Jan Orbie & Mattias Vermeiren

argue that the top-level meetings of the G20 in Washington (November 2008) and London (April 2009), and the apparent reinvigoration of the G8 since the 2005 Gleneagles summit, demonstrate the growing importance of informal clubs of great powers in world politics. Whether they like it or not, smaller states can no longer afford to ignore these so-called 'G-clubs'. Instead, they should devise diplomatic strategies to cope with this new reality. This policy-oriented article first explains why the G8 and G20 do matter for non-members. It then outlines five possible pathways for smaller EU countries to get involved in these great power clubs, either directly by seeking membership, or indirectly by consulting other players (such as the European Commission) that participate in the G-clubs.

Jort Kamminga

states that twenty years after the end of the Cold War, NATO and the Russian Federation increasingly face common security challenges that require joint efforts to reach sustainable solutions. Afghanistan represents a prime example of this new geopolitical reality. This complex and ever more violent conflict will not only determine the future of the Atlantic Alliance but will also be decisive when it comes to improving relations with Russia, currently on a rocky road. In this sense, Afghanistan characterizes the starting point of the more constructive engagement NATO is seeking with Russia. In turn, Russia looks for regional stability, especially to the north of Afghanistan, where parts of Central Asia might well

be among the next targets of the successful Taliban insurgency. Twenty years after the Russian occupation of Afghanistan came to an end, Russia is back and gradually looking to play a significant role in solving Afghanistan's multiple crises. For NATO and Russia, a future *joint venture* in Afghanistan could develop along two lines. First, Russia could step up its supporting role in training the Afghan security forces, focusing especially on border control and on training the Afghan National Police. Secondly, Russia could send troops to Afghanistan to support both the counter-insurgency and development efforts of the international community. The latter scenario is still problematic, but would greatly alleviate NATO's present-day problems. Additionally, the Russians would bring one unique asset to the table: almost forty years of experience with development cooperation and training of security forces in Afghanistan.

Joris Kreutzer

deals with the lessons that can be learned from the Soviet war in Afghanistan. During this war, which lasted from 1979 till 1989, the Soviet 40th Army deployed a considerable number of troops in Afghanistan. The highest number of Soviet troops present in Afghanistan exceeded 100.000 soldiers and other military personnel. But that still wasn't enough; the Soviets were unable to break the Afghan resistance. The author analyses the causes of the humiliating defeat that the Soviets suffered. Given the recent decision of President Barack Obama to expand the American military presence in Afghanistan, the lessons to be learned from the Soviet war in Afghanistan twenty years ago are especially relevant. Even though the Soviet 40th army radically transformed its methods of combating the Afghan insurgents, they still weren't able to defeat them. The main reason for this failure was a lack of troops. Any success the Soviets had in fighting the Mujahedeen couldn't be exploited due to a shortage in manpower. The most important lesson that the current American administration should learn from the Soviet 'Vietnam' is that any pacification of Afghanistan demands a lot of boots on the ground. If there is to be any hope of defeating the current Afghan insurgents, President Obama will have to drastically increase the planned expansion of American troops in Afghanistan.

Edith Drieskens & Jan Wouters

evaluate Belgium's performance in the UN Security Council. In 2007 and 2008, Belgium was once more a privileged observer of the international community's approach to peace and security, serving as a non-permanent Council member. Participating in this 'global core cabinet' for the fifth time already, it would build upon its historical expertise, especially in relation to Central Africa. Yet its role would not be limited to the region of the Great Lakes only: the Belgian government aimed to contribute in a substantial way to all major issues, 'from North Korea to Haiti', taking the role of 'bridge builder'. Now that the Belgian delegation has exchanged its blue front row seats in the Security Council for regular red ones again, it seems a good time to look back and forward, assessing its recent performance and putting it into perspective. More specifically, the authors explore the question whether Belgium could benefit from this experience in future leading roles on the multilateral scene. Already in 2010, it is holding the EU Presidency, while it is also a strong candidate to take over the Presidency of the UN General Assembly in September 2010.

Steven Schoofs & Georg Freks

discuss whether the AIDS epidemic should be regarded as an international security issue. UN Security Council Resolution 1308 (2000) framed the AIDS epidemic as a potential threat to international peace and stability. Almost a decade has passed since the adoption of the Resolution and with the growing amount of evidence-based research it is now possible to review the presumed linkages between AIDS, security and conflict. The authors qualify some of the assumptions that have constituted the general interest in and concern about the security implications of the AIDS epidemic. They conclude that the application of a security perspective highlights a number of security-related dimensions of the epidemic, which demand further attention from the international community.



Bob van den Bos
2008. 416 p. € 51,25
ISBN 978 90 232 4437 0

MIRAKEL EN DEBACLE

De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie
in het Verdrag van Maastricht

Mirakel en Debacle is een boeiende verhandeling over één van de grootste fiasco's in de geschiedenis van Nederlandse buitenlandse politiek: 'Zwarte Maandag', september 1991. Het boek beschrijft wat er mis ging en waarom tijdens het besluitvormingsproces dat uiteindelijk leidde tot het Verdrag van Maastricht. De studie is gebaseerd op gedegen onderzoek en tegelijkertijd vlot en uiterst leesbaar geschreven. Het verhaal is interessant voor iedereen die belang stelt in de werking van de democratie, vooral ook waar deze zich aan de openbaarheid onttrekt.

Bob van den Bos had inzage in vertrouwelijke documenten en voerde vele indringende gesprekken met betrokken politici en ambtenaren. De schrijver geeft een onthullend en soms onthutsend beeld van de besluitvorming achter de schermen. De lezer wrijft zich regelmatig de ogen uit: "O, ja, gaat het zo toe in politiek en ambtelijk Den Haag? Is dat het politieke spel in Brussel?" Duidelijk wordt in hoeverre ministers zelf leiding gaven dan wel 'Europa' overlieten aan hun ambtenaren. Ook wordt een boekje open gedaan over de ambtelijke verkokering. *Mirakel en Debacle* ontsluit daarnaast een belangrijke heimelijke operatie die tot nu toe zelfs voor de direct betrokken Nederlandse topbesluitvormers verborgen bleef. Ten slotte komt aan de orde wat de politieke gevolgen waren van de persoonlijke relaties tussen de hoofdrolspelers, waaronder Lubbers en Kohl, Van den Broek en Genscher. Ook de betrekkingen in Benelux-verband en de rol van Martens, Eyskens, Santer en Poos worden uitvoerig belicht.

Bob van den Bos is politicoloog en oud lid van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement voor D66. Dit boek is de handelseditie van het gelijknamige proefschrift.

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

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


Van Gorcum

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



HET IS EEN KWESTIE VAN

negen internationale partners bij elkaar brengen die dezelfde missie en visie delen. Zij hebben de krachten gebundeld om 's werelds eerste internationale vijfde generatie gevechtsvliegtuig te ontwikkelen. Een nieuw vliegtuig dat de effectiviteit van luchtoperaties aanzienlijk versterkt. Een nieuw effectief en kostenefficiënt gevechtsvliegtuig dat in de komende decennia wereldwijd de veiligheid borgt. **De F-35 Lightning II betekent**

VOLLEDIGE TOEWIJDING



T H E F - 3 5 L I G H T N I N G I I T E A M

NORTHROP GRUMMAN BAE SYSTEMS PRATT & WHITNEY GE ROLLS-ROYCE FIGHTER ENGINE TEAM

LOCKHEED MARTIN