

INTERNATIONALE

Spectator

Commentaren op NIOD-rapport over Srebrenica

Naar een geloofwaardig Europees buitenlands beleid?

Onrust in Midden-Europa

Per bus naar stembus in Oekraïne

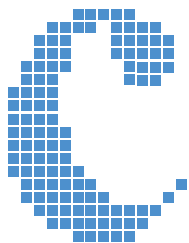
Russisch buitenlands beleid na 11 september

Onzekere toekomst voor de NAVO

Jaargang 56, nr 6, juni 2002

Instituut Clingendael

Europese Beweging
Nederland



COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Namensestraat 59 Brussel).

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
P. Hoebink, W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

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

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

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
Hans Koorn, telefoon 0592-376933

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud juni 2002

S. ROZEMOND

Het NIOD en de intellectuele gemakzucht 289

SIPKE DE HOOP

Onevenwichtigheid in NIOD-rapport over Srebrenica 291

THOMAS VON DER DUNK

Nederland en Europa: een trage koersverlegging 302

ADRIAAN SCHOUT & SOPHIE VANHOONACKER

Naar een versterkt voorzitterschap 309

J.Q.TH. ROOD

Naar een geloofwaardig Europees buitenlands beleid? 316

HANS RENNER

Jörg Haider, de Beneš-decreten en onrust in Midden-Europa 321

MARTIN VAN DEN HEUVEL

Oekraïne: de stembus en stemmen per bus 326

MARCEL DE HAAS

Russisch buitenlands beleid na 11 september 2001: radicale omwenteling of meer van hetzelfde? 330

A. VAN STADEN

De atrofie van een alliantie. De onzekere toekomst van de NAVO 334

BOEKBESPREKINGEN

MENNO R. KAMMINGA OVER

Twee eeuwen barbarij op de Balkan 339

MAARTEN VAN DEN HEUVEL OVER

Militante islam in Centraal-Azië 340

BOEKAANKONDIGINGEN

SUMMARIES

344

Het NIOD en de intellectuele gemakzucht

S. ROZEMOND

TOT DE MEEST OVERBODIGE BLADZIJDEN VAN HET LIJVIGE NIOD-rapport behoren de tirades waar, her en der verspreid, de treurige gang van zaken rond Srebrenica in verband wordt gebracht met een verondersteld moralisme in de Nederlandse politiek. Net als dikwijls tijdens de atoomdebatten in de vorige eeuw komt ook nu Max Webers ethische onderscheid tussen *bedoeelingen* versus resultaten, tussen *Gesinnung* versus *Verantwortung* op de proppen (blz. 185 e.v.). Maar waar slaan deze belerende passages eigenlijk op?

Niet op het publieke debat, want volgens het rapport ontbrak het ook in de grote landen rondom ons nergens aan opiniemakers met gezindheidsethiek (blz. 1100). Bernard-Henri Lévy, Margaret Thatcher en vele Duitsers deden in bevolgenheid voor geen Nederlander onder. Het komt hier dus aan op de Haagse overheid, in enigerlei fase van haar bemoeienis.

Uiteraard slaan die passages evenmin op het aftreden van het tweede kabinet-Kok met als moralistisch argument dat onze ministers alsnog politieke consequenties hadden te verbinden aan het eertijds tekortschieten van de wereldgemeenschap (wat zou inhouden dat men wel aan het aftreden kan blijven). Toen het rapport verscheen, was dit binnenlandse gevolg immers nog niet bekend.

Het rapport heeft hier ook al niet de passiviteit in juli 1995 op het oog, want in het ergste geval was er toen bij deze of gene sprake van een *gebrek* aan moralisme, niet van een *overmaat*.

Geldt de klacht dan het besluit twee jaar eerder om invulling te helpen geven aan een plan om in Srebrenica een zogeheten *safe area* te scheppen? Zo dit een uiting van moralisme was, dan toch niet van louter Nederlandse aard. Het plan, genaamd *Joint Action Program*, was ontworpen door vijf grotere landen: de Verenigde Staten, Rusland, Groot-Britannië, Frankrijk en Spanje, buiten aanwezigheid van Nederland. In die opzet werd toen, voor het geval van een Servische aanval, géén uitzicht geboden op concrete bescherming van de bevolking. En voor zover de glibberige

bewoordingen die illusie toch konden voeden, werd deze door de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken weldra weersproken. Van hun kant hadden de Bosnische leiders er geen belang bij de beoogde afschrikkende werking van een VN-presentie onderuit te halen door op deze lacune extra de aandacht te vestigen. En dit zelfde gold naderhand ten volle voor Nederland nadat het een eenheid ter beschikking had gesteld voor uitvoering van het concept.

Die afschrikking heeft niet gewerkt en zulks had men al dan niet kunnen voorzien. Maar geeft mislukte afschrikking met terugwerkende kracht blijk van moralisme? Ik zie geen reden te twifelen aan wat toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans op 15 april jl. voor de radio zei, namelijk dat hij had gehandeld uit 'verantwoordelijkheidszin'.

Of is het het NIOD veeleer te doen om het kortstondig verzet dat Nederland medio 1993 aantekende tegen het plan-Owen-Stoltenberg, waarvan Kooijmans moest constateren dat het de eerdere internationale afspraken te Londen over ondeelbaarheid van Bosnië en niet-beloning van etnische zuivering naar de prullenmand verwees? Inderdaad schampert het NIOD: 'De Nederlandse regering wist wel heel erg wat goed was voor Bosnië.' (blz. 1032) En: 'voor Nederland moest de vrede ook nog rechtvaardig zijn' (blz. 1100). Het Instituut wijt dit allemaal aan 'intellectuele gemakzucht' en aan 'arrogantie' (blz. 1098). Zijn evenwel historici die ook na vijf jaar studeren nog over het hoofd zien dat de Nederlandse grondwet, anders dan elders, de regering opdraagt de internationale rechtsorde te bevorderen, wel de eerstgeroepen om een intellectuele coryfee als Kooijmans gemakzuchtig denken aan te wrijven?

Blijft over de episode 1991-92 en de bemoeienis van het laatste kabinet-Lubbers met vrede en veiligheid in ex-Joegoslavië. Voor de uitleg dat het NIOD mede daarop het oog heeft met die passages over moralisme pleit dat het de retorische vraag opwerpt (blz. 1098) of Nederland zich niet, liever dan met

zulke hogere politiek, moet beperken tot lagere terreinen van beleid. En als voorbeeld van dat meer nederige handwerk fungeert dit keer niet het verhandelen van kaas, maar zorg voor vluchtelingen.

Dan echter van tweeën één. Ofwel de internationale rechtsorde is van lage rang en dan mocht Nederland zich er, in de gedachtengang van het NIOD, mee bezig houden. Ofwel ze is van hoge rang, maar dan zou het Instituut mij moeten bijvallen waar ik in de loop van de jaren '90, in het oude voetspoor van de grondwetscommissie-Cals-Donner, bepleitte die grondwetsbepaling over bevordering van de internationale rechtsorde maar te schrappen en, in afwachting daarvan, haar minder selectief en dus minder hypocriet aan te roepen. (Zie: 'Internationale rechtsorde', in: *Socialisme & Democratie* (1995-2); 'Nationaal belang', in: *Nederlands agenda voor de vrede* (Clingendael 1993); 'De rechtsorde als voorwendsel', in: *Nederland op vredesexpeditie* (Clingendael 1996); 'Realisme en idealisme', in: *Internationale Politieke Betrekkingen - 3* (Open Universiteit 1996).) Overigens erkent het NIOD zelf in zijn epiloog dat Nederland anno 1991 als voorzitter van de Europese Gemeenschap bezwaarlijk kon verklaren dat het zich niet wenste in te laten met vraagstukken van vrede en veiligheid in ons werelddeel als zijnde te hoog gegrepen.

Aan het begin noemde ik de desbetreffende passages overbodig. Heeft Paul Scheffer dan ongelijk waar hij het rapport juist te beknopt vindt over de relatie tussen macht, moraal en recht (*NRC Handelsblad*, 17 april jl.; *Trouw*, 20 april jl.)? Volgens mij valt over de begrippen moralisme en legalisme niet zoveel nieuws te zeggen. Moralisme is op zijn best een vorm van emotioneel opportunisme; en legalisme staat juist haaks op zo'n hap-snabbenadering. (Scheffer rekent intussen het internationaal gerechtshof te Den Haag wel tot de 'productieve kanten' van het idealisme. Ook als later eens blijkt dat dit in Scheveningen politiek geweld aantrekt?)

Wel is meer duidelijkheid gewenst – zij het niet in een rapport als dit – omtrent die *Verantwortungsethik* wanneer een (middel)klein land in talloze fora deelneemt aan internationale besluitvorming. Zelfs al doet zo'n lidstaat er het zwijgen toe, dan nog mag hij op de keuzen worden aangesproken. Onversneden 'realisme' zou derhalve meebrengen dat Nederland niet alleen zijn grondwet op dit punt opschoont, maar ook nog in multilaterale verdragen zijn verantwoordelijkheid afwentelt op directoria van de grote mogendheden. Willen we dat?

Het is een raadsel waarom het NIOD de behoefte heeft gevoeld in een toch al overladen rapport ook nog eens vlotweg, aan de hand van drie of vier citaten en het cliché 'koopman en dominee', eeuwen van buitenlandse politiek te karakteriseren. Eén van de

samenstellers is bij mijn weten beoogd biograaf van Joseph Luns, toch geen toonbeeld van de koopman, noch van de dominee. Ik hoop niet dat diens negentienjarig en weergaloos populair bewind door de biograaf straks zal worden samengevat onder de noemer van gezindheidsethiek. Bij Luns' afscheid als minister van buitenlandse zaken verscheen destijds een nuchtere nabeschouwing (*Trouw*, 3 juli 1971), waarin maar liefst vijftien maal het 'nationaal belang' ter sprake kwam, zeker voor die tijd een absoluut record. De auteur ervan heette P.H. Kooijmans.

Natuurlijk staat het een ieder vrij nog weer eens een boom op te zetten over zogenaamde constanten in de buitenlandse politiek van Nederland. Maar dan wel graag minder terloops en oppervlakkig. Misschien vertoont Den Haag regelmatig een neiging diplomatiek zijn hand te overspelen. Na de Tweede Wereldoorlog valt dan te wijzen op pogingen tot annexatie van Duits gebied, op Nieuw-Guinea, op de aanloop naar Maastricht, op Bosnië. Zo Nederland al, vaker dan vergelijkbare mogendheden, zich vertilt aan veel hooi op de vork, dan past daarin ook een NIOD dat zich nodeloos verliest in generaliserende terzijdes.

Over de auteur

[DR. S. ROZEMOND](#) was o.m. directielid/onderzoeker van het Instituut Clingendael.

Voor bestelling van het complete nummer of voor het nemen van een abonnement kunt u contact opnemen met Uitgeverij Koninklijke Van Gorcum BV, telefoon 0592-379555.

E-mail: tijdschrift@vangorcum.nl

Abonnementsprijzen:

particulier	€ 48, --
instelling	€ 55, --
student	€ 39, --
los nummer	€ 6, --

Onevenwichtigheid in NIOD-rapport over Srebrenica

SIPKE DE HOOP

NA VIJFENEENHALF JAAR WACHTEN VERSCHEEN OP 10 APRIL het rapport van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) over de achtergronden en gevolgen van de val van Srebrenica. Het kabinet viel ruim een week later. Kort daarna besloten onze volksvertegenwoordigers tot een parlementaire enquête. Het NIOD-rapport, voorafgegaan en gevolgd door een ware mediahype over het thema-Srebrenica, droeg onbedoeld bij aan de ondergang van Paars. De verantwoordelijkheid die het kabinet zeven jaar na dato als nog op zich wenste te nemen voor dit Nederlands trauma, is zowel geprezen als bekritiseerd. De belangrijkste conclusies van het NIOD waren voor deskundigen en nauw betrokkenen in dit drama echter niet nieuw. De politieke en militaire besluitvorming in 1993 was onder de maat; de internationale gemeenschap heeft gefaald; de Nederlandse blauwhelmen viel weinig te verwijten; en de nasleep kende tal van ont-hullingen die het liefst door Defensie binnenskamers waren gehouden.

Uiteraard zijn in een studie van ruim 3.400 pagina's en vier deelstudies op een groot aantal punten nieuwe en meer verhelderende inzichten geboden. Hierbij kan worden gedacht aan de hele aanloop naar de val. De lokale, regionale en internationale omstandigheden zijn uitstekend beschreven. De motieven voor de aanval, de al dan niet aanwezige voorkennis bij alle betrokken partijen met betrekking tot de aanval en de massamoorden die volgden, zijn niet eerder zo gestructureerd in kaart gebracht. De deelstudies over de rol van de media, de activiteiten van de 'intelligence community', de medische aspecten en de beeldvorming over de Balkan zijn voor de fijnproevers eveneens bijzonder waardevol. De hoofdstudie zelf is echter vooral indrukwekkend in omvang. Het is een waardevolle historische bron voor literatuur over de diverse aspecten van de oorlog in voormalig Joegoslavië. Het is ook een nuttig naslagwerk over die oorlog en de betrokken partijen.

De aanpak van het NIOD de problematiek te bena-

deren vanuit nationale, regionale en internationale perspectieven en hun onderlinge wisselwerking, oogt overzichtelijk en aantrekkelijk. De opzet is chronologisch in hoofdlijnen, waarbij in band 1 de voorgeschiedenis van het conflict (proloog) en de rol van de internationale gemeenschap bij het uiteenvallen van Joegoslavië worden belicht (deel 1). Na een uitvoerige beschrijving van de oorlogen in Slovenië, Kroatië en Bosnië, de rol van de internationale gemeenschap en de invloed van de media, komen de auteurs uiteindelijk na ruim 1000 pagina's bij de kern van de zaak: de aanbidding van de Luchtmobiele Brigade. Een goed begrip van de naoorlogse geschiedenis van Joegoslavië is een vereiste, maar hier nemen de onderzoekers toch wel veel ruimte om duidelijk te maken op welke wijze die voorgeschiedenis van invloed was op perceptie en handelen van betrokken partijen.

In band 2 zijn Dutchbat in Srebrenica (deel 2) en de val van de enclave (deel 3) de centrale thema's. Uitvoerig wordt stilgestaan bij de organisatie van UNPROFOR, de voorgeschiedenis van het conflict in Oost-Bosnië, het *Safe Area*-beleid, het luchtwapen en de situatie in het 'veilige gebied' Srebrenica. Het optreden van Dutchbat I, II en III in deze enclave wordt besproken, evenals hun relaties met de strijdende partijen en de lokale bevolking. Veel aandacht is er terecht ook voor het functioneren van Dutchbat III vlak vóór, tijdens en na de val. Verwarrend is wel dat belangrijke aspecten, zoals de discussies over het luchtwapen, de effectiviteit van UNPROFOR en de relatie Dutchbat-moslims, zowel in deel 2 als deel 3 naar voren komen. Mede als gevolg hiervan wordt de lezer geconfronteerd met herhalingen en soms van elkaar afwijkende conclusies.

Het is te betreuren dat de Nederlandse politieke en diplomatieke standpunten en activiteiten geen apart hoofdstuk hebben gekregen in band 2. De Nederlandse rol is in subparagrafen beland en meestal niet eens zichtbaar af te leiden uit de titels van deze paragrafen. Het is dan ook niet eenvoudig een samenhangend

beeld te krijgen van het Nederlandse beleid. In band 3 verschuift het zwaartepunt van de aandacht naar de nationale context. De studie gaat in op het drama dat volgde op de val van de enclave. De methodiek van de massamoord is zeer nauwkeurig gereconstrueerd. De Nederlandse rol bij het lot van de vluchtelingen op en rondom de *compound*, de *debriefing* van Dutchbat en de discussies die in de jaren hierna volgden, vormen het sluitstuk in dit omvangrijk, indrukwekkend en zeer gedetailleerd onderzoek.

Schrijven is weglaten, maar dat is duidelijk niet het sterkste punt van de NIOD-onderzoekers. Jan Blokker schreef in de *Volkskrant* dat sommige delen 'meer de ijver van een diender dan de luciditeit van een historicus verraden'. Volgens directeur Blom 'maakt de detaillering het mogelijk dieper tot de werkelijkheid van toen door te dringen en daarmee een beter inzicht te verwerven'. Men moet er echter voor vrezen dat vele lezers halverwege de studie zullen afhaken of zich zullen beperken tot de conclusies en de epiloog. En dat is jammer, gezien de vele interessante passages in de hoofdstukken zelf. Deze gaan echter verloren in het onvermogen hoofd- en bijzaken van elkaar te scheiden. Het rapport is bovendien nogal ontoegankelijk door het slordige en niet-selectieve personenregister en het ontbreken van een zakenregister. De tijdsdruk zal de onderzoekers parten hebben gespeeld.

De literatuur- en bronnenlijsten verdienen daarentegen alle lof. Alle beschikbare literatuur over Srebrenica, Bosnië en de rol van de internationale gemeenschap is bestudeerd. Het is een gemis dat een aantal belangrijke bronnen niet kon worden ingezien of gehoord. Het zal echter niet aan de inspanningen van het NIOD hebben gelegen dat de Fransen niet wilden meewerken en dat de Amerikaanse en Servische archieven niet toegankelijk waren. De duizenden archiefbestanden die zijn geraadpleegd en de honderden interviews die zijn afgenomen, geven zicht op het monnikenwerk dat de afgelopen jaren is verricht.

Toch behoeft het bronnengebruik, in het bijzonder de interviews, nadere bestudering. Sommige van de bij het drama betrokkenen zijn naar hun gevoel te weinig of niet gehoord. De vraag is of de herinnering van de voormalige Dutchbat-tolk Hasan Nuhanović, die zegt niet officieel te zijn gehoord, stand kan houden. Maar ook Gerry Kremer, de kritische Dutchbat-chirurg, die het falen van de Dutchbat-leiding en enkele van zijn collega's met betrekking tot de medische aspecten aan de kaak heeft gesteld, bekritiseert het NIOD op dit punt. Hij wordt meermalen in de bronnen van de deelstudie opgevoerd, terwijl hij naar eigen zeggen slechts één keer enkele minuten telefonisch met de betrokken onderzoeker heeft gesproken.

Ook bij de uitspraken en herinneringen van wel

uitvoerig geïnterviewde personen moet, gezien de gevoelige problematiek, voorzichtigheid worden betracht. Zo is in bepaalde delen van het rapport zwaar geleund op Bert Kreemers, voormalig plaatsvervangend hoofd voorlichting Defensie. Zijn recente publikatie *De achterkant van de maan* is de uitwerking van de informatie die hij aan het NIOD heeft doen toekomen. Voor veel journalisten was Kreemers indertijd de kwade genius achter de doofpotaffaire. De oud-voorlichter weet zijn kritiek goed te onderbouwen. Maar het is goed te beseffen dat dit rapport groepen, instellingen en individuen de kans bood hun eigen straatje schoon te veegen. Het leunen op interviews als historische bron is vaak lastig. Het gaat om herinneringen van een aantal jaren geleden, die bovendien nog zijn beïnvloed door het hele mediacircus rondom Srebrenica de afgelopen jaren. De onderzoekers ontkwamen er voor sommige delen niet aan zich voornamelijk te baseren op interviews, maar dit instrument kent wel zijn beperkingen. De auteurs hebben meestal de methodiek van hoor en wederhoor toegepast, maar dat leidde in de studie meermalen tot een grote hoeveelheid aan tegengestelde meningen zonder duidelijke lijn of eindoordeel.

Hiermee zijn we gekomen bij de inhoud van het onderzoek. Er zijn heel wat vraagtekens te plaatsen bij analyses, conclusies en toonzetting in het rapport. Sommige beweringen kunnen worden weerlegd of genuanceerd op basis van andere gegevens uit hetzelfde onderzoek. De tegenstellingen en inconsistenties zijn wellicht te verklaren uit de complexiteit van historische processen in het algemeen en die van de achtergrond van de val van Srebrenica in het bijzonder. De omvang van de studie, het grote aantal onderzoekers dat hieraan heeft meegewerkt en de grote tijdsdruk waaronder de epiloog en de perssamenvatting zijn geconcipieerd, spelen ongetwijfeld eveneens een rol.

Falende politieke besluitvorming?

'Een mengeling van humanitaire bewogenheid en politieke ambities' heeft de Nederlandse regering ertoe gebracht zich in een militair onhoudbare missie te storten, zo lezen we in de *geautoriseerde samenvatting van de epiloog en het persbericht* (1). Hiermee komt de 'zwarte piet', ook in de media, al snel eenzijdig bij de regering terecht. Uit de epiloog en het rapport zelf komt veel duidelijker naar voren dat het regeringsbesluit kamerbreed werd gedeeld en ook te begrijpen was in de context van de gevoelens die leefden in de samenleving. De rol van Buitenlandse Zaken (BZ) blijft in de samenvatting van de epiloog eveneens onderbelicht. Juist BZ toont, ook bij andere missies, altijd een hoog ambitieniveau. Het ministerie van Defensie, waar nu zoveel kritiek op is, stond en staat

meestal *niet* vooraan als het gaat om uitzending van Nederlandse soldaten.

Het bevreemdt ook dat het oordeel van het NIOD zo eenzijdig hard is. In het rapport worden namelijk heel duidelijk ook de humanitaire en morele beweegredenen om naar Srebrenica te gaan beschreven. Op basis van het rapport zou de eindconclusie ook kunnen luiden dat Nederland niet wegliep voor zijn verantwoordelijkheid. Met de wetenschap van de afloop van de missie in Srebrenica worden die besluitvormers uit 1993 echter al snel naïevelingen en idealisten. In de context van de grote bijdrage die de Nederlandse krijgsmacht de jaren '90 op de Balkan heeft verricht, zou de 'grote verantwoordelijkheid' die de voorvechters van dit soort militaire bijdragen op zich hebben genomen, ook anders te appreciëren zijn.

Dat laat onverlet dat het merendeel van de militaire redenen voor het oordeel over de ondoordachte besluitvorming die het NIOD aanvoert, correct is. Deels is het echter ook wijsheid achteraf. We hebben nu een toetsingskader ontwikkeld met als doel de politieke en militaire besluitvorming voor uitzendingen te verbeteren. Begin jaren '90, toen Nederland voor zijn eerste uitzendingen naar de Balkan stond, was die kennis niet aanwezig. Dutchbat werd uitgezonden 'met onvoldoende gefundeerd vertrouwen in de bereidheid op hogere niveaus in de VN-leiding het luchtwapen in te zetten in geval van problemen', zo luidt één van de conclusies (3136). Maar op basis van het desbetreffende hoofdstuk over luchtsteun is ook een andere conclusie mogelijk. 'Bij de instelling van *Safe Areas* met Resolutie 836 van de VN-Veiligheidsraad, op 3 juni 1993, leek de inzet van het luchtwapen [soms ook aangeduid met de Engelstalige term *Air Power*] in Bosnië in potentie nieuwe en ongekende mogelijkheden voor een VN-vredesoperatie te bieden. Wanneer de lichte bewapening van UNPROFOR op de grond niet meer op de situatie was berekend, zou een beroep op het luchtwapen kunnen worden gedaan.' (1843)

In de volgende alinea wordt opgemerkt dat tegelijk 'vanaf het begin af aan duidelijk was dat het gebruik van het luchtwapen vol voetangels en klemmen was'. De VN pleitten daarom voor terughoudendheid bij het gebruik van dit wapen. Dit wordt echter niet zo ruimhartig onderbouwd. Ook blijft de vraag hoe deze zinsnede te wegen tegen hetgeen daarboven staat. Het gaat vooral over de vraag hoe Nederland moest kiezen tussen voetangels en klemmen enerzijds en ongekende mogelijkheden die het luchtwapen bood anderzijds. De auteurs laten op dit soort punten de lezer herhaaldelijk in de steek. Het rapport oordeelt mijns inziens te hard en te eenzijdig als het gaat om de Nederlandse besluitvorming, zeker als de feiten in de desbetreffende teksten zelf als richtsnoer worden genomen.

Rol van Defensie en BZ in 1994 en 1995 onderbelicht

Het is opvallend dat de Nederlandse diplomatieke en politieke inspanningen in de periode 1994-1995 onderbelicht zijn in de conclusies van het rapport. De afwezigheid van BZ en de actieve rol van Defensie komen in de desbetreffende hoofdstukken wel nadrukkelijk naar voren. In het kader van de toenemende bezorgdheid over de situatie van Dutchbat in de enclave – Voorhoeve had al in de zomer van 1994 na een bezoek aan Srebrenica, en in navolging van veel Nederlandse officieren, geconcludeerd dat de missie onuitvoerbaar was – verdient de Nederlandse inspanning meer aandacht. Het is opmerkelijk dat nergens in het rapport de vraag aan de orde komt of van Nederlandse zijde ooit is overwogen Dutchbat III *niet* uit te zenden. Blijkbaar was dat niet aan de orde.

Het niet-handelen is in deze studie geen belangrijk aandachtspunt. Dit heeft te maken met de visie van de onderzoekers dat er geen mogelijkheden waren tot bijsturing. Zo kon volgens het NIOD Den Haag weinig doen met betrekking tot een specifieke verbetering van de positie van Dutchbat. De VN waren bovendien verantwoordelijk voor de missie ter plaatse, zo kan het Nederlandse en het NIOD-standpunt worden samengevat. Volgens de onderzoekers is het ook moeilijk vast te stellen in welke mate uit Nederland druk is uitgeoefend op UNPROFOR ten behoeve van de situatie van Dutchbat (1708). Wel brachten zowel minister Voorhoeve (Defensie), Chef Defensiestaf Van den Breemen, alsook Couzy, de eerstverantwoordelijke voor de landmacht, hun bezorgdheid meermalen onder de aandacht van de VN. Het lobbyen voor Dutchbat werd voornamelijk overgelaten aan Defensie. In het rapport spreken de onderzoekers van een feitelijke werkverdeling tussen BZ en Defensie 'die nu eenmaal zo was gegroeid'. Het rapport is mild over Van Mierlo (BZ), die 'een andere stijl van optreden had' en over 'geringe dossierkennis beschikte'. Hij gaf 'Voorhoeve de ruimte die hij wilde, maar niet de verwachte zakelijke respons of ondersteuning die Voorhoeve verwachtte' (1711).

Men zou ook kunnen concluderen dat er nauwelijks diplomatieke ondersteuning van BZ voor Defensie was. Het ontbrak bovendien aan centrale coördinatie. Het NIOD blijft op dit punt voorzichtig. Een raadadviseur van Kok zegt hierover: 'het lag niet in de stijl van optreden van premier Kok om zich op eigen initiatief met de zaak te bemoeien' (1711). Het rapport citeert wel Lord Owen, een belangrijk onderhandelaar in het Joegoslavië-conflict in de eerste helft van de jaren '90. Deze bekritiseerde de Nederlandse regering en diplomatie vanwege hun zwijgen over de toestand in Srebrenica, de schending van de demilitarisering, de uitvallen van het Bosnische leger (AbiH) en vooral

het niet aan de kaak stellen van het afknippen van de bevoorrading. Hij achtte meer diplomatieke druk uit Nederland gewenst en stelde vraagtekens bij de regie. De auteurs besluiten dat deze kritiek niet 'geheel zonder grond' was. Dat lijkt andermaal te mild, gezien het feit dat Defensie er praktisch alleen voor stond.

Zo leidden de problemen rond de bevoorrading van Dutchbat niet tot 'gerichte diplomatieke actie en druk op New York'. Maar de onderzoekers blijven voorzichtig: 'hiermee is niet gezegd dat actie van het ministerie van Buitenlandse Zaken veel verschil had uitgemaakt'. Vervolgens stellen ze echter dat 'BZ al voor de val had kunnen *proberen* een vuist te maken om de problemen van Dutchbat op te lossen' (2409). De vraag waarom BZ dat niet deed, wordt echter gesteld noch beantwoord. Tegelijkertijd komt uit de studie heel helder naar voren dat de bezorgdheid van Defensie over Dutchbat en de dreigende ondergang van het Safe Area-beleid Voorhoeve heeft aangezet tot allerlei initiatieven en ideeën.

Voorhoeve pleitte o.a. voor versterking van het Safe Area-concept door middel van NAVO-bescherming, lik-op-stukbeleid, demilitarisering, verzekerde bevoorrading, uitschakelen van grond-luchtraketinstallaties en preventieve evacuatie van de moslims in Srebrenica (1710). Hij poogde Dutchbat zwaarder te bewapenen, deed voorstellen tot gebiedsruil, trachtte andere internationale eenheden te betrekken bij Srebrenica en zette zich zeer actief in voor de aflossing van Dutchbat III. Volgens het NIOD en BZ ging het Nederlands beleid, dat vooral werd bepaald door Voorhoeve en Van den Breemen, 'voorbij aan de internationale politieke werkelijkheid' (1698). Dat hiervoor nu juist BZ nodig is, daar gingen de onderzoekers aan voorbij.

Dat dit ministerie niet bepaald actief was, zien we ook bij de problemen rond de aflossing van Dutchbat III in de zomer van 1995. Terugtrekken van Dutchbat III was politiek en moreel gezien niet mogelijk, zo concludeerden de onderzoekers. Vervanging van Dutchbat door een buitenlandse eenheid was niet zo gemakkelijk geregeld en Nederland had geen geloofwaardig politiek middel om de VN onder druk te zetten. Ook het NIOD is nu kritischer over BZ: 'bij de zoektocht naar een aflossing en bij het maken van afspraken hierover met de (sic) Oekraïne liep het ministerie van defensie voorop; BZ leek op dit punt meer faciliterend dan leidend te zijn. Bij de aanbieding van Dutchbat I aan de VN in 1993 had dit ministerie nog als een bok op de haverkist gezeten; toen het op de aflossing van Dutchbat III aankwam, stond Defensie daar echter goeddeels alleen voor' (1957).

De moeizame onderhandelingen tussen Voorhoeve, de VN en de eventuele vervangende eenheid uit Oekraïne worden bijna van dag tot dag in detail bespro-

ken. We lezen in dezelfde paragraaf echter ook dat de KL (Koninklijke Landmacht) aanstuurde op een Dutchbat IV. Als gevolg van een geplande reorganisatie van de VN-eenheden in Kroatië en Bosnië was het onzeker of er voor een Nederlands bataljon nog plaats was in Bosnië. En dat was wel de *nadrukkelijke wens van Nederland*. De suggestie van generaal Nicolai was de aflossing van Dutchbat III door het Oekraïense bataljon te vertragen. Eerst moest zekerheid worden verkregen of Nederland wel elders kon worden ingezet (1952). Hier zien we ook een staaltje hogere politieke belangen en ambitieniveaus van Defensie, met voorbijgaan aan de situatie waarin de blauwhelmen in Srebrenica op dat moment verkeerden.

De staf van de KL zou eveneens aansturen op vertraging en aflossing door een eigen bataljon. Gezien de problemen waarin Dutchbat III in Srebrenica verkeerde, was het niet te 'verkopen aan het thuisfront en de militairen van Dutchbat III ... om ze door een Oekraïens bataljon te laten aflossen', lezen we in het rapport (1953). Dit is een zeer merkwaardige argumentatie. Helaas staat er geen bronvermelding bij. Het is moeilijk voorstelbaar dat de Dutchbatters zelf (zij wilden zo snel mogelijk naar huis, zo blijkt eveneens uit het rapport), het thuisfront en de KL-staf veel moeite zouden hebben gehad met aflossing door een Oekraïens bataljon gezien de benarde situatie waarin Dutchbat verkeerde. De onderzoekers analyseren ook niet hoe dit alles valt te rijmen met de politieke inspanningen van Voorhoeve, die ze net hebben beschreven en die in dezelfde tijd plaatsvonden. Het standpunt van BZ in deze kwestie blijft eveneens onderbelicht. Het lijkt opnieuw een voorbeeld van opsomming van feiten zonder voldoende analyse.

In die zelfde junidagen speelt nog een andere militaire zaak die analyse vereist. Nederland moet beslissen over het sturen van versterkingen naar Bosnië in het kader van de op te richten Rapid Reaction Force (RRF). Deze eenheid zou de effectiviteit van UNPROFOR moeten versterken en de kwetsbaarheid van de VN-troepen moeten verminderen. Generaal Couzy, die nooit een blad voor de mond nam, had het de waanzin ten top genoemd 'militairen te sturen om militairen te beschermen'. Ook de Ministerraad worstelde met het vraagstuk. In het rapport lezen we dat het kabinet een ommezwaai maakt. In eerste instantie vond het kabinet dat de enclaves moeilijk verdedigbaar zijn en daarom extra troepen niet het gewenste effect zouden hebben. Maar enkele dagen later besloot de regering toch deel te nemen aan de RRF (1936). Ook hier ontbreekt nadere analyse van deze omslag.

Nederland hoopte dat de RRF zou leiden tot herstel van de bewegingsvrijheid van UNPROFOR naar de oostelijke enclaves, en tot een betere bevoorrading. Dat werd uiteindelijk ook het doel van deze eenheid,

maar wel onder een *peacekeeping* mandaat. Ondanks pleidooien van de Fransen wilden de Britten en de Nederlanders niet zo ver gaan, dat de toegang tot de enclaves mocht worden afgedwongen (*peace-enforcing*). Het was overigens juist BZ, dat meestal de VN-lijn van 'appeasement' ondersteunde, dat zich in deze kwestie uitsprak voor de Franse lijn van een krachtiger optreden. Het is merkwaardig, gezien de hierboven beschreven pleidooien van Voorhoeve voor krachtiger optreden, dat juist deze minister van mening was dat de lijn van *peacekeeping* niet mocht worden overschreden (1787-1788). Een analyse of vergelijking op dit punt ontbreekt. Hier wreekt zich dat de Nederlandse positie zo versnipperd aan bod komt in deze studie.

De crisisdagen in de bunker: zelfstandige rol en eigen verantwoordelijkheid voor Nederland?

Onduidelijkheid blijft er ook over het functioneren van het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC). In het rapport wordt uitgebreid ingegaan op wat zich in de crisisdagen in juli 1995 afspeelde in 'de bunker'. De situatie van Dutchbat en de luchtsteun-kwestie waren de belangrijkste thema's. De onderzoekers concluderen dat over het optreden van de strijdende partijen en de positie van de Nederlandse blauwhelmen in die dagen weinig kennis bestond. De discussies waren 'van een theoretisch gehalte'; het DCBC hobbelde altijd achter de feiten aan (2284). Die harde conclusies worden niet zo goed onderbouwd, maar zijn wel voorstelbaar.

Het is echter tamelijk verwarrend, omdat op dezelfde pagina (2284) wordt opgemerkt dat de communicatie van het DCBC met voormalig Joegoslavië over het algemeen goed was en dat er een informeel netwerk bestond. 'Dan werden mensen als Kolsteren en Nicolai door Den Haag gebeld als er vragen waren.' Was dat in de julidagen van 1995 opeens niet meer het geval? Over generaal Van Baal, die in deze dagen als plaatsvervanger van bevelhebber Couzy voor de KL in 'de bunker' was, wordt in het rapport gezegd dat hij 'doorgaans goed voorbereid en goed beslagen ten ijs' kwam en 'een grote inbreng' had. Het beeld over Voorhoeve tijdens die dagen in de bunker is ook redelijk positief. BZ speelde echter geen 'rol van betekenis'. Van Mierlo heeft zich ook nu niet diplomatiek actief opgesteld. Deze minister had wel op de avond van 10 juli de Amerikaanse ambassadeur Dornbush opgebeld om namens de regering zijn grote bezorgdheid uit te spreken. Dornbush noemde dit gesprek 'the most general of any conversation' (2288).

Nederland leek ook in deze crisisdagen niet af te wijken van de beleidslijn dat de VN beslissen en dat Den Haag niet kan ingrijpen in die bevelsketen. Wel

was er zorg over de effecten die bijvoorbeeld luchtsteun zou kunnen hebben voor Dutchbat en de bevolking in de enclave. In het rapport wordt benadrukt dat hiervan slechts één keer werd afgeweken. Toen de Bosnisch-Servische generaal Mladić op 11 juli dreigde met het doodschieten van gegijzelde Dutchbatters en met artilleriebeschietingen op Potocari, trokken ministers en militairen binnen enkele minuten de conclusie dat luchtsteun moest worden gestopt. De Nederlandse officieren en diplomaten die in de internationale militaire en politieke besluitvormingsketen werden benaderd, stelden zich echter formeel op en zeiden dat dit niet de juiste weg was.

Dat ondersteunt de stelling van het NIOD-rapport dat Nederland weinig kon doen omdat de VN verantwoordelijk waren. Tegelijkertijd heeft het blijkbaar ook te maken met een bepaalde houding van Nederlanders in internationale organisaties. Zij vergeten hun Nederlandse nationaliteit onmiddellijk als ze bij de VN en de NAVO worden gestationeerd. Die formele, legalistische houding heeft ons op bepaalde momenten opgebroken. De Fransen jaagden met speciale teams op Servische sluipschutters in Sarajevo of heroverden een brug zonder toestemming van het UNPROFOR-commando. Nederlandse generaals zeiden al snel dat zoiets niet kon of mocht. Nederland is een beetje het braafste jongetje van de klas, dat bijvoorbeeld weigerde geavanceerde inlichtingenapparatuur de enclave binnen te smokkelen.

Ook wat dat betreft komt minister Voorhoeve er niet slecht vanaf. Als verklaring voor zijn telefoontje naar Akashi, de speciale VN-vertegenwoordiger in Bosnië, voor het afbreken van luchtacties, zei hij achteraf: 'zo nodig ga ik ruim over mijn bevoegdheden heen. Als ik een ramp kan vermijden, maar geen bevoegdheden heb, dan trek ik mij van die bevoegdheden niks aan' (2304). Overigens was dat telefoontje niet beslissend voor het afbreken van de luchtaanvallen; dat besluit was al genomen in Sarajevo op basis van militaire overwegingen (de enclave was al gevallen) en in overleg met Dutchbat-commandant Karremans.

Over de voornaamste zorgen die op de avond van de elfde juli bij de Ministerraad resteerden – de veiligheid van Dutchbat en het lot van de moslimbevolking – bestaan volgens Voorhoeve en Kok geen verschillen van mening. De onderzoekers citeren echter ook uit een artikel in *Vrij Nederland*, waarin het tegengestelde wordt beweerd (2299). Hoe de prioriteiten in de Ministerraad ten opzichte van Dutchbat en de moslimbevolking precies worden gelegd, worden we niet gewaar. Aan de belangrijke passage van lotsverbondenheid zijn slechts vijf regels gewijd. Volgens Kok was het uitgangspunt dat 'zij verantwoordelijk waren voor het lot en de toekomst van de bevolking'. Of met 'zij' Dutchbat of de regering wordt bedoeld, is niet

duidelijk. Men kan zich ook afvragen hoe de eventuele regeringsverantwoordelijkheid rijmde met de traditionele gedachtengang dat de VN verantwoordelijk zijn voor de gehele problematiek. Het zou interessant zijn geweest indien de onderzoekers de andere ministers ten aanzien van bovenstaande punten hadden gehoord.

De VN, bij monde van Akashi en UNHCR, hadden intussen op 11 juli 's-avonds ook het gevaar erkend dat een evacuatie zou volgen waarbij de mannen gescheiden zouden worden van de vrouwen en kinderen. Er heerste bezorgdheid dat zo'n scheiding een 'disgrace of highest order' voor UNPROFOR zou zijn en alle aandacht van de media zou opeisen. Daarom moest de vluchtelingenorganisatie een plan ontwikkelen voor de evacuatie van de bevolking, zo lezen we in het NIOD-rapport (2310). Hier eindigt het verhaal. De lezer wordt opnieuw geconfronteerd met de beperkingen in de structuur van het rapport. Ook uit andere delen van het rapport is niet duidelijk af te leiden of de VN zich nu verantwoordelijk stelden voor een goed verloop van de evacuatie. Zijn er instructies naar Dutchbat uitgegaan hoe moest worden omgegaan met het gevaar van scheiding en deportatie? In deel 4 wordt alleen nog ingegaan op de instructies uit Nederland aan de Nederlandse VN-officieren.

Nederland, in het bijzonder minister Voorhoeve, ging zich rechtstreeks met de situatie bemoeien. In de Ministerraad bestonden op de avond van 11 juli grote zorgen over het lot van de moslimmannen. Voorhoeve vreesde zelf voor moordpartijen (2642). De minister kreeg op 12 juli een rapport over het resultaat van de onderhandeling in Srebrenica waarin werd gesproken over het *debriefen* van weerbare mannen. Hij gaf toen zijn militaire staf UNPROFOR in Sarajevo (lees, de Nederlandse generaal Nicolai) opdracht te informeren dat Dutchbat hier niet aan mee mocht werken. Later bleek dat deze instructie niet als heldere richtlijn is doorgekomen.

Het is onduidelijk of dat te wijten was aan de staf in Den Haag of aan Sarajevo. De miscommunicatie had echter grote gevolgen. In Sarajevo noch Srebrenica konden de betrokken Nederlandse officieren zich herinneren een rechtstreekse aanwijzing te hebben gehad dat Dutchbat niet mocht meewerken aan de scheiding van mannen en vrouwen (2642). In het NIOD-rapport wordt een nota aangehaald waarin staat dat in Sarajevo bij generaal Nicolai en zijn assistent, Lt. Kol De Ruiters, de indruk bestond dat het om een 'non-probleem' ging. Karremans had namelijk aangegeven dat er zich maar weinig mannen op en rond de *compound* in Potocari bevonden. In werkelijkheid was dit een absoluut verkeerde inschatting van de Dutchbat-leiding. Die foute waarneming – het betrof eerder een paar honderd binnen en 2000 mannen buiten de *compound* – viel waarschijnlijk onder de verantwoor-

delijkheid van majoor Franken. Het rapport reconstrueert ook hier op nauwkeurige wijze de gang van zaken. Op het totaal aantal vluchtelingen waren de mannen als groep lange tijd onzichtbaar, zo stellen de onderzoekers (2620). Harde conclusies voor de direct betrokkenen worden hier en in het algemeen in het rapport niet getrokken. De vraag is of dat in alle gevallen terecht is.

Dutchbat en de Nederlandse VN-officieren is weinig te verwijten, of toch wel?

De kanttekeningen betreffende analyses, conclusies en tegenstellingen in het rapport gelden zeker de analyse met betrekking tot Dutchbat en dan vooral de Dutchbat-leiding. Het NIOD stelt dat de Nederlandse blauwhelmen militair gezien weinig konden uitrichten. De aanval kwam als een verrassing voor UNPROFOR en Dutchbat ontbeerde de militaire middelen en het mandaat om de enclave te verdedigen. De aanval kwam volgens de conclusies in het rapport 'volkomen onverwacht', hetgeen wordt verklaard uit de gebrekkige aandacht voor het inlichtingenwerk aan Nederlandse en VN-zijde.

Het *tijdstip* van de aanval mag onverwacht zijn geweest, uit het rapport blijkt eveneens dat er veel signalen waren die een aanval van de Bosnische Serviërs op de oostelijke enclaves *niet onwaarschijnlijk* maakten. De openlijke twijfel van de VN over de toekomst van de enclave en de militair-strategische situatie in Bosnië maakten een dergelijke aanval niet zo onwaarschijnlijk. De Bosnische UNPROFOR-commandant Smith had al in april 1995 zo'n aanval voorzien (1745). Ook het Bosnische regeringsleger (AbiH) verwachtte in mei al een aanval, gezien de activiteiten van het Bosnisch-Servisch leger (1988). Ook Britse waarnemers dachten in die richting. Zowel de AbiH als de waarnemers werden niet geloofd door Dutchbatcommandant Karremans. De reden voor dit ongelooft wordt niet echt duidelijk gemaakt. Wel blijkt uit een ander hoofdstuk dat de commandant een slechte relatie onderhield met de Britse waarnemers, die behoorden tot de *Special Forces*. Hierdoor kreeg Dutchbat geen extra informatie van deze waarnemers of de mogelijkheid zaken direct onder de aandacht te brengen bij Bosnia Herzegovina Command, waar deze eenheid onder viel (1443).

In het rapport wordt goed onderbouwd dat alle militaire inschattingen ervan uitgingen dat het Bosnisch-Servisch leger (VRS) bij de aanval genoeg zou nemen met het *buitenste deel* van de enclave. Ditmaal week de VRS echter op het laatste moment af van die gebruikelijke tactiek. Pas op 9 juli besloot de VRS de gehele enclave te veroveren. Dat is een nieuw element dat de onderzoekers op tafel hebben gekre-

gen. Over de interpretatie van dat late besluit kan men echter van mening verschillen. Volgens de onderzoekers had het 'te maken met de geringe weerstand van de AbiH, en mogelijk ook met het uitblijven van een krachtdadige reactie van de zijde van de VN in de vorm van de inzet van het NAVO-luchtwapen' (2401). Dit citaat is representatief voor de gekozen stijlconstructie, waar de feiten door volgorde of toon regelmatig toch een bepaalde lading krijgen. Met betrekking tot de AbiH weten de onderzoekers zeker dat dit meespeelde, met betrekking tot de VN spreekt men over 'mogelijk uitblijven' en ook alleen nog over de luchtacties. Over een krachtiger verweer van de VN *op de grond* wordt niet gesproken; zelfs het woord Dutchbat valt niet in deze passage.

Het NIOD stelt dat de verdediging van de enclave 'niet in de lijn van het mandaat, de VN-politiek en de geldende *Rules of Engagement*' lag. De VN legden sinds juni 1995 bovendien de prioriteit van de missie bij de veiligheid van de eigen eenheden. De onderzoekers concluderen dat speelruimte voor Dutchbat militair en juridisch gezien klein was. Over de interpretatie van mandaat en geweldregels bestaat echter geen eensgezindheid onder historici, politici en juristen. Zo laten de geweldregels gewapend verzet toe, indien de bevolking in onmiddellijk gevaar is. Ook op basis van de in het eigen rapport gepresenteerde gegevens had het NIOD tot de conclusie kunnen komen dat Dutchbat *meer* had kunnen doen, bijvoorbeeld toen de gedwongen scheiding tussen mannen en vrouwen zich aftekende.

Het NIOD noemt het echter speculatief in te gaan op de vraag wat het effect zou zijn geweest als Dutchbat zich robuuster had opgesteld (3143). Het kan niet met terugwerkende kracht worden uitprobeerde, maar geheel speculatief is het ook niet. Uit het rapport blijkt dat de Bosnisch-Servische aanval is doorgezet omdat de VRS zo weinig tegenstand ondervond. Het zorgvuldig omtrekken van de 'blocking positions' die Dutchbat had opgeworpen en het vermijden van echt militair contact met Dutchbat toont dat Mladić dat gevecht ook niet wilde aangaan. Hoe is het te verklaren dat Fransen, Denen en Britse UNPROFOR-troepen, onder hetzelfde mandaat en in samenwerking met de lokale moslimstrijders, de VRS *wel* hebben teruggedrongen bij aanvallen? De onderzoekers gaan hier niet op in.

In het rapport worden wel de chauvinistische en dubbelstrijdige uitspraken van de Franse UNPROFOR-commandant Janvier over het falen van Dutchbat weerlegd. Ten tijde van de Franse enquête naar de val van Srebrenica stelde hij dat de Nederlandse blauwhelmen de observatieposten en de 'blocking positions' veel te gemakkelijk hadden opgegeven. Janvier ging hierbij volgens de auteurs te gemakkelijk

voorbij aan het feit dat het aangaan van het gevecht in strijd was met de geweldsinstructies. Hij had deze instructies ook niet aangepast toen Dutchbat 'blocking positions' moest inrichten. Janvier liet het des tijds aan de plaatselijke commandanten over te beslissen bedreigde posities te verlaten, maar vond achteraf dat Dutchbat had moeten vechten 'om de eer van de VN te redden' (2380).

Janvier zou hebben bedoeld 'dat zij [de Fransen/SH] de regels aan hun laars hadden gelapt', als zij in Srebrenica in die situatie terecht waren gekomen. De onderzoekers lijken die interessante interpretatie te ondersteunen door te verwijzen naar Janviers voorganger, generaal Morillon. Deze commandant trok zich in Bosnië ook weinig van de regels aan. Dit zou wijzen op een andere militaire cultuur dan die van de Nederlanders, zo concluderen de onderzoekers. Zij trekken hieruit echter niet de conclusie dat er meer speelruimte tot robuuster optreden was dan zij eerder stelden. In het rapport wordt er terecht op gewezen dat Janviers standpunt niet overeenkwam met de voorzichtigheid waarmee hij in 1995 opereerde.

De teneur in het onderzoek is dat formele interpretatie van mandaat en instructies maatgevend is. Dat is de reden dat Dutchbat uit militair perspectief weinig kon ondernemen. Bij deze redenatie kan een kanttekening worden geplaatst. In het rapport is bijvoorbeeld ook te lezen dat Karremans een maand voor de val van Srebrenica VN-instructies aan zijn laars lapte om observatieposten (OP's) uit het buitengebied van de enclave terug te trekken, omdat deze te kwetsbaar zouden zijn (1990). Toen was er blijkbaar *wel* voldoende ruimte voor een zelfstandige beslissing. In het rapport wordt dat nog genoemd als één van de zaken die pleitten voor het leiderschap van Karremans (2399).

Janviers opdracht aan Dutchbat om 'blocking positions' op te bouwen, blijkt niet zo te zijn uitgevoerd als de verantwoordelijke officieren in Zagreb en Sarajevo voor ogen stond. Kolonel Brantz in Tuzla, maar ook Karremans, zijn tweede man majoor Franken en kapitein Groen, die de opdracht kreeg die 'positions' in te nemen, hadden elk hun eigen interpretatie. Brantz en Karremans vonden dat er geen militaire mogelijkheden waren en dat de opdracht 'bijna misdadig' was (2353). Hierdoor verwaterde de opdracht steeds verder 'van met alle beschikbare middelen doorbraak en opmars voorkomen naar over de hoofden van de Bosnische Serviërs heen schieten' (2356).

Het ontbrak de betrokken Nederlandse VN-officieren aan eenheid in taakopvatting. Het NIOD-rapport vergoeilijkt de gebrekkige afstemming op alle niveaus door te stellen dat het concept 'blocking position' ook niet ondubbelzinnig was. Het overschakelen van 'blauw' op 'groen' zou ook problematisch zijn geweest

(2350). Vooral dat laatste is een merkwaardig argument, omdat bij de bespreking van de opleidingsaspecten van Dutchbat nog werd gesteld dat het probleem was dat Dutchbat te groen was opgeleid en nu opeens blauw moest denken (1485). Dat werd later gebruikt als één van de verklaringen voor de moeizame relatie die Dutchbat met de moslims in de enclave onderhield. Juist door het gemak waarmee van argumentatie wordt gewisseld, lijkt het erop dat het plaatsen van het optreden van Dutchbat in een bepaalde context bewust of onbewust uitmondt in rechtvaardigingen.

Dat zelfde patroon tekent zich ook af in de hoofdstukken over de luchtsteun. Uitgebreid wordt ingegaan op de misvatting van Karremans in Srebrenica en Brantz in Tuzla dat er op 11 juli massale luchtaanvallen (*airstrikes*) in plaats van de veel beperkter luchtsteun (*Close Air Support/CAS*) zouden plaatsvinden op de Bosnische Serviërs. Uit het NIOD-onderzoek blijkt dat Karremans te optimistisch was over hetgeen militair gezien mogelijk en politiek gezien realistisch was. De onderzoekers tonen echter begrip voor zijn optimisme door te stellen dat 'het de laatste strohalm was waaraan Karremans zich vastklampte' (2404).

Het rapport reconstrueert nauwkeurig hoe de misvatting over *airstrikes* kon ontstaan. Hieruit blijkt dat heel wat ontwikkelingen op het terrein van luchtsteun Dutchbat hebben gemist. Karremans was niet op de hoogte van alle procedures om luchtsteun aan te vragen, terwijl Brantz het 'smoking gun principe' (er wordt pas luchtsteun gegeven als Dutchbat metterdaad wordt aangevallen en terugschiet) niet kende. Deze officieren waren niet op de hoogte van de laatste veranderingen in het concept betreffende luchtacties (2320-2328). De uiteindelijke conclusie met betrekking tot het misverstand rond *airstrikes* is nogal slap: 'het was [...] beter geweest als Tuzla en Srebrenica [lees Brantz en Karremans/SH], toen het erop aankwam, volledig op de hoogte waren geweest van de problematiek rond de inzet van het luchtwapen voor de julidagen' (2347).

Het belang van het misverstand over *airstrikes* is door de onderzoekers onderschat. Dit misverstand leidde op de avond van 10 juli tot Karremans' verzoek aan de AbiH het zuidelijk deel van de enclave te ont-ruimen, waardoor dit gebied militair niet meer werd verdedigd. De gewekte verwachting van massale luchtacties heeft er ongetwijfeld aan bijgedragen dat de meeste moslimmannen niet al eerder de enclave zijn ontvlucht. Die late vlucht heeft, zo wordt elders in het rapport gesuggereerd, geleid tot het grote aantal doden aan moslimzijde omdat de Bosnische Serviërs hinderlagen konden leggen (2526-2531). Vanuit dit perspectief heeft het misverstand bijgedragen aan de omvang van de massamoord.

De onderzoekers maken deze koppeling niet. De

late uitbraak zou te wijten zijn aan 'de gebrekkige leiding' en de 'slechte cohesie' van de AbiH (2526). Het causale verband tussen het een en het ander is echter te betwisten. Blijkbaar was die leiding, ondanks de dreigende situatie en de slechte moraal, nog wel in staat te voorkomen dat het grootste deel van de moslimmannen niet al in de nacht van 10 juli op de vlucht sloeg, maar pas een dag later. Of had dat misschien toch ook te maken met de belofte van Karremans dat er op de elfde juli massale luchtaanvallen zouden plaatsvinden op de Bosnische Serviërs?

Het perspectief van het NIOD op de massamoorden

De eerste hoofdstukken in deel 4 over de uitbraak van de moslimmannen en de massamoord die volgde, laten een nare smaak achter bij de lezer. Niet over de feiten, maar wel over de rangschikking en interpretatie van de feiten en de bewoordingen waarin een en ander wordt gepresenteerd. Het vluchtelingenprobleem wordt door de Bosnische regering op het bordje van UNPROFOR gelegd en het Bosnische leger deed onvoldoende om een corridor te openen, zo lezen we in het rapport. Vervolgens komen de passages waarin wordt beweerd dat dank zij het onvermogen van de moslims zoveel doden hebben kunnen vallen. Hierna wordt de context van de uitbraak vanuit Bosnisch-Servisch perspectief besproken. De vlucht en de omvang van de groep moslimmannen komen als een verrassing. De NIOD-auteur betoogt dat gevangenen volgens de wetten en gebruiken van de oorlog – alsof de Bosnische Serviërs en de andere strijdende partijen zich daar ooit aan hebben gehouden – onderdak en voedsel verschaft moeten worden. 'Dat betekende een onverwacht praktisch probleem [...], juist op een moment dat het aanpakken van de vluchtende colonne al veel hoofdbrekens kostte.' (2541)

De onderzoeker heeft veel oog voor de omstandigheden waarin het drama zich kon voltrekken. Hij betoogt dat zich alleen nog reservetroepen in de enclave bevonden. De reguliere VRS-troepen waren op weg naar Žepa, hun volgende oorlogsdoel. 'Dat kan sterk hebben bijgedragen tot gevoelens van onzekerheid of zelfs paniek aan Bosnisch-Servische zijde', aldus de auteur (2541). Is hier een amateur-psycholoog of een wetenschapsman aan het woord? De aandachtige lezer van de desbetreffende hoofdstukken kan het volgende afleiden uit dit deel: zonder uitbraak geen massamoord. Ook in de perssamenvatting die het NIOD uitdeelde, stond al: 'Tezamen met de reeds bestaande haat, wraakgevoelens en de wens tot etnische zuivering was ze [de massale uitbraak/SH] één van de factoren die de Bosnische Serven ertoe bracht hard af te rekenen met de Moslimbevolking van de enclave'. (2) In de epiloog, de nabeschouwing van het

desbetreffende hoofdstuk, noch in het hoofdstuk zelf is echter overtuigend bewijs geleverd dat de 'omstandigheden van het moment wellicht aan die beslissing hebben bijgedragen'.

En hoe is die 'nare verrassing' die de Bosnische moslims de Bosnische Serviërs bereidden door zo plotseling te vluchten, te rijmen met de conclusie dat het 'nauwelijks twijfel lijdt dat de massa-executies gepland en georganiseerd waren' (2572). Hierbij wordt in de conclusies een centrale rol aan Mladić toegedicht (2575), maar in het hoofdstuk zelf worden, zonder verdere analyse van de auteur, ook personen opgevoerd die stelden dat de Bosnisch-Servische commandant verrast was door de grootschalige executies. Hij zou de controle kwijt zijn geraakt over de lokale commandanten. Mladić zelf zou hebben verteld dat het de bedoeling was geweest een corridor voor de vluchtelingen te openen (2544).

Gepland of niet, dat de massamoorden zich aan het oog van Dutchbat hebben onttrokken, moge duidelijk zijn. Wanneer eerst de rol van de AbiH en de Bosnische Serviërs is uiteengezet, komt de vraag aan de orde of Dutchbat had kunnen weten dat er een genocide zou plaatsvinden. Voordat die vraag wordt beantwoord, volgt eerst een hoofdstuk waarin een internationaal en een regionaal perspectief worden besproken. De conclusie die hier wordt getrokken, is dat de scheiding van de mannen van hun vrouwen en kinderen een traditioneel gebruik in deze oorlog is. Lees, dat hoefde bij Dutchbat niet de alarmbel te doen luiden. Dat een dergelijke scheiding in veel gevallen leidde tot het doden van de mannen, staat echter niet in de conclusie. De tweede belangrijke conclusie was dat bij de VN en de Bosnische regering pas op 19 juli het besef ontstond dat er massamoorden hadden plaatsgevonden (2595). Nu deze context is afgerond – misschien is rechtvaardiging een beter woord – gaat de auteur over tot een bespreking van 'Dutchbat en het lot van de bevolking'.

'Net als voor velen buiten de enclave was de mogelijkheid van een grootschalige moordpartij ook voor Dutchbatters letterlijk onvoorstelbaar.' (2697) Volgens de auteur had niemand een vermoeden van wat het trieste lot van de moslimmannen en -jongens zou worden. De grootschalige moordpartijen voltrokken zich buiten het zicht van Dutchbat. Dit laatste is juist, bij het eerste passen enige kanttekeningen. Hoewel niemand de omvang en systematiek had kunnen inschatten, waren er toch genoeg aanwijzingen. Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers van *Artsen zonder Grenzen*, de UNHCR en de moslims ter plekke waarschuwden voor een ramp; en ook in het verre Den Haag vreesden ministers als Voorhoeve en Van Mierlo voor het leven van de moslimmannen. De Bosnische Serviërs hadden al jaren consequent een tac-

tiel van moord en verkrachting toegepast.

Dutchbatters, en zeker hun commandanten, hadden ook kunnen vermoeden wat er zou kunnen gebeuren bij een scheiding van vrouwen en kinderen. Er zijn ook voldoende uitspraken van Dutchbatters die dat kunnen onderbouwen. Het NIOD schrijft echter in de *perssamenvatting*: 'De bataljonsleiding besefte dat het lot van de mannen onder hen, die werden gescheiden van vrouwen en kinderen, onzeker was, maar kon niet vermoeden dat dit zou uitmonden in een massamoord op deze en vele andere mannen.' (6)

Dat Dutchbat aan de scheiding heeft meegewerkt, heeft volgens de onderzoekers een aantal redenen. De afvoer van de bevolking stond bovenaan de agenda bij de Bosnische Serven. Ook de vluchtelingen 'koesterden de vurige wens om te vertrekken' (3157). Maar toen wisten die vluchtelingen nog niet dat zo'n vertrek zou plaatsvinden zonder hun mannen, zo mogen we toch wel aannemen. Nog een andere belangrijke reden voor de inspanningen van Dutchbat bij de deportatie wordt genoemd: 'Ook de voedselsituatie en de hygiënische omstandigheden dwongen daartoe. [...] Er dreigde een humanitaire ramp. Snelle evacuatie was gewenst.' Het 'duivelse dilemma' waarin de Dutchbat-leiding was geraakt, is uitstekend beschreven. Dat wellicht ook heeft meegespeeld dat Dutchbat eveneens het liefst zo snel mogelijk naar huis wilde, wordt niet in de analyse betrokken. Die wens komt in een ander deel van het rapport naar voren (1528).

De auteur wil in dit hoofdstuk ook kanttekeningen plaatsen bij het beeld dat Dutchbat heeft gefaald in het onderkennen en berichten over de oorlogsmisdaden die rondom Potocari plaatsvonden. Hier zijn namelijk tal van verklaringen voor. De daders hebben bewust de doden aan het zicht van Dutchbat onttrokken. De grote *impact* van de gebeurtenissen ter plaatse op de blauwhelmen, die bovendien hiervoor niet goed waren opgeleid, leidde tot stress en blikvernauwing. De auteur schrijft ook nog: 'In sommige gevallen speelde zeker ook mee dat Dutchbatters meer bezorgd waren over de vraag hoe zij zelf deze hel konden overleven dan over het lot van de (weerbare) Moslimmannen die het hen zo moeilijk hadden gemaakt.' (2775)

Uiterst begripvol is de onderzoeker ook voor het falen van de communicatie en de humanitaire rapportage binnen Dutchbat. Dat er geen of slecht leiding werd gegeven in deze hectische dagen, krijgen we in dit rapport niet te lezen. Slechts op één punt is er wat zwaardere kritiek. Dat de leiding geen poging heeft ondernomen zich een beeld te vormen over hetgeen zich rondom de deportatie afspeelde. Met de meldingen van individuele Dutchbatters over ernstige schendingen van de mensenrechten werd weinig gedaan. Maar in het rapport wordt na die constatering onmid-

dellijk de vraag opgeworpen wat de hogere VN-lagen hebben gedaan om boven water te krijgen wat zich in de enclave afspeelde.

Karremans wordt door het gehele rapport heen in bescherming genomen. Dat Dutchbat een weinig coherente eenheid was, lag niet aan hem. Hij moest het doen met het personeel dat hem werd toegewezen (1485). De algemene klacht dat Karremans onzichtbaar was, en resoluter en zelfstandiger had moeten optreden, werd genuanceerd. De conclusie van het NIOD-onderzoek was dat 'communicatie niet zijn sterke punt' was (1644). Dat er ernstige kritiek was op het functioneren van de Dutchbat-leiding, wordt nogal verhuld. Het onderzoek komt op dit soort van momenten altijd met tal van verklaringen. Ten tijde van de val en de dagen hierna liet Karremans zich ook nauwelijks gelden. Hij liet de dagelijkse leiding over aan zijn plaatsvervanger Franken. Karremans zou zich uitgeput hebben gevoeld en beschaamd over het feit dat er geen luchtaanvallen hadden plaatsgevonden. Het rapport vermeldt ook zijn teleurstelling over het feit dat de AbiH hem in de steek had gelaten (2627). In die gemoedstoestand en zonder enige voorbereiding op onderhandelingen met iemand als Mladić, moest Karremans de confrontatie aangaan. De auteur en amateur-psycholoog bereidt de lezer er al op voor dat de Nederlandse commandant al bij voorbaat kansloos is. De ontmoetingen tussen Karremans en Mladić zijn overigens prachtig gereconstrueerd. Vooral Mladić' intimidatietechnieken zijn indrukwekkend.

Relatie Dutchbat-moslims

De wijze waarop de blauwhelmen en hun relatie met de Bosnische moslims in het rapport worden gepresenteerd, geeft een uitgebreid en overtuigend beeld van de context en oorzaken van de tamelijk anti-moslimgezinde houding. Het rapport geeft een uitstekend sfeerbeeld van de situatie in de enclave en de houding van de blauwhelmen ten opzichte van de Bosnische moslims in Srebrenica. Bij Dutchbat was weinig inlevingsvermogen en inzicht in de situatie van de moslims. De vervuiling van de stad, het rondhangen van de vluchtelingen en de grote verschillen tussen arm en rijk in de enclave leidden tot veel irritatie, vervreemding en onbegrip. Ook het lokaal bestuur, dat een passieve houding aannam ten opzichte van de problemen in de enclave, Dutchbat tegenwerkte en in de ogen van de blauwhelmen vooral bezig was met zelfverrijking, leidde tot gevoelens van twijfel over het nut van de missie (1536).

De zich ontwikkelende anti-moslimhouding is te verklaren uit achtergrond en opleiding van de Dutchbatters. De soldaten waren jong en in de opleiding was te weinig aandacht gegeven aan cultuur en aan de

sociaal-politieke achtergronden van conflicten (1581). De soldaten kregen een 'groene' opleiding en werden niet getraind in de omgang met de bevolking. De stereotype beeldvorming over de moslims werd in de opleidingsfase niet weggelaten, eerder versterkt. De voorlichting over wat in Srebrenica gedaan moest worden was ook niet realistisch (1585). De blauwhelmen konden geen dankbaarheid verwachten, de enclave was niet gedemilitariseerd en humanitaire hulp kon, onder de heersende omstandigheden, nauwelijks worden verleend. Als gevolg van het neutraliteitsconcept en de invulling hiervan door Dutchbat II en III was er nauwelijks contact met de bevolking, terwijl de blauwhelmen er juist waren ten behoeve van die bevolking. Toen de spanning in en rondom de enclave toenam, kwam het zelfs tot een verbod om niet-functionele contacten te onderhouden (1521).

Welk effect had dit alles op Dutchbat? In het rapport wordt over de houding ten opzichte van de Bosnische moslims niet ondubbelzinnig bericht. Soms wordt gesteld dat Dutchbat vooral met de AbiH een slechte relatie had (1552), op andere plaatsen wordt gesproken over een 'invoelend vermogen dat terugloopt' en een 'verharding ten opzichte van de bevolking' (1593). Het wantrouwen zou alle moslims betreffen: burgers, vluchtelingen en militairen (1609). Op het eind van de missie voerden frustratie, demotivatie en cynisme de boventoon. Dit had volgens de onderzoekers geen gevolgen voor de taakuitvoering (1613). Helaas wordt die bewering onvoldoende onderbouwd. Nergens wordt de vraag gesteld welk effect de gemoedstoestand, de beeldvorming en de negatieve ervaringen met de moslims hebben gehad op de gevechtsmoraal of de wil zich op beslissende momenten in te zetten voor de moslimbevolking. Hoe de bataljonsleiding heeft geanticipeerd op het dalende moreel van Dutchbat, is een andere interessante kwestie die nauwelijks wordt aangeroerd.

In het rapport wordt wel uitgebreid ingegaan op het vermeende wangedrag van Dutchbatters. Maar aanwijzingen voor structureel of frequent wangedrag zijn niet gevonden. Bij de B-compagnie zou er wel ruimte zijn 'voor uitingen die getuigden van botheid, seksisme, racisme, gebrek aan empathisch vermogen, en ook van rechtsextremisme' (1638). De onderzoekers vonden geen aanwijzingen dat dit leidde tot een slechte relatie met de bevolking of een anti-moslimhouding. Dat is natuurlijk ook moeilijk vast te stellen als over dit vraagstuk vooral een aantal betrokken soldaten en geen moslims worden geïnterviewd. De auteurs zagen ook een keerzijde voor de ruimte die kapitein Groen gaf aan zijn soldaten. Juist deze eenheid had zich sterk opgesteld op de 'blocking positions' en de manschappen bleken 'in een aantal gevallen juist bereid de bevolking in gevaarlijke omstandig-

heden bij te staan' (1638). Dat causale verband is moeilijk te bewijzen.

In het algemeen geven de hoofdstukken over Dutchbat en hun verhouding met de Bosnische moslims een invoelend, maar realistisch beeld. Het media-beeld over Dutchbat wordt voldoende weerlegd en de context waarin het optreden van de blauwhelmen moet worden gezien, is overtuigend. Menigmaal wordt overigens door werkwijze, woordkeuze of rangschikking van de feiten afbreuk gedaan aan goed onderbouwde correcties van het bestaande media-beeld over Dutchbat. Soms worden uitwassen weggestopt in een noot. Onder het kopje 'Overige contacten met de bevolking', komt bijvoorbeeld een zinsnede voor over het herhaaldelijk opduiken van kinderen en volwassenen bij het hek van de *compound*. In de bijbehorende noot lezen we: 'onderdeel van de contacten aan het hek waren ook de contacten waar sprake was van seksuele dienstverlening' (1508).

Een mooi voorbeeld van de angst voor een foutieve beeldvorming is te vinden in een paragraaf over de houding ten aanzien van de Bosnische Serviërs. De auteur laat een Nederlandse sergeant aan het woord die vertelde dat de Dutchbatters, die zich ten tijde van de aanval op de enclave hadden overgegeven, goed werden behandeld. Zij hadden gelegenheid om naar Nederland te bellen en kregen frisdrank en sigaretten aangeboden door de Bosnische Serviërs. De auteur laat als commentaar hier een laatste bijna verontschuldigende zin op volgen: 'De Dutchbatters hadden toen overigens nog geen idee van de massamoord.' (1556) Dit is exemplarisch voor de verkrampde

manier waarop de onderzoekers voortdurend proberen het negatieve beeld van Dutchbat te verklaren of in een context te plaatsen. Door de talrijke voorbeelden hiervan in het rapport dreigt een tegengesteld effect op deze lezer, namelijk het nodige wantrouwen over de objectiviteit en gehanteerde methodiek.

Tot slot: een definitief rapport bestaat niet

In deze bespreking is stevige kritiek geuit op het rapport. Een deel van de kanttekeningen betrof de *onevenwichtigheid van de conclusies*. Ook is aangetoond dat de lezer alert moet zijn op tegenstellingen en bepaalde interpretaties van de auteurs. De munitie voor de kritische noten en andere analyses van ondergetekende is echter voor een belangrijk deel in het rapport zelf te vinden. De studie blijft, ondanks haar beperkingen, ook voor critici een rijke bron van kennis en meningen. De parlementaire enquête zal zowel op hoofdlijnen als in details waarschijnlijk niet veel kunnen toevoegen aan het NIOD-onderzoek. Als de parlementariërs het rapport goed doornemen, zullen de meeste van de door hen opgeworpen vragen feitelijk zijn te beantwoorden. In de politiek draait het echter, net als in de wetenschap, uiteindelijk om de interpretatie en appreciatie van die feiten. En hierover is na dit rapport, maar ook na de enquête, het laatste woord nog lang niet gesproken.

Over de auteur

DRS SIPKE DE HOOP is docent Midden- en Oost-Europese Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Nieuw Clingendael Essay

De oostgrens van Polen vóór en na de EU-uitbreiding

Door: J.W. van der Meulen

Na tetreding tot de Europese Unie zal de Poolse oostgrens tevens deel zijn van de buitengrens van de EU en zal Polen onder meer moeten toezien op zowel het handelsverkeer als (illegale) migratie, smokkel en georganiseerde misdaad. Gelet op de complexiteit van het Schengen-acquis, dat Polen in zijn geheel zal moeten overnemen, is dit een zware verantwoordelijkheid. De EU van haar kant is op dit gevoelige terrein niet bereid tot compromissen.

De auteur, J.W. van der Meulen, betwijfelt of Polen in dit stadium in staat mag worden geacht de betrokken taken op zich te nemen, maar merkt tevens op dat ook de huidige EU-buitengrens - en zeker die in Zuid-Europa - verre van waterdicht is. De publicatie besteedt verder aandacht aan onderwerpen die in Polen zelf de afgelopen jaren veel discussie hebben losgemaakt. In het bijzonder gaat het hier om de te introduceren visumplicht voor Oekraïners, waar echter in de praktijk ongetwijfeld mee te leven zal zijn.

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

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

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

Nederland en Europa: een trage koersverlegging

THOMAS VON DER DUNK

NEDERLAND HEEFT IN MENTALE ZIN LANG MET DE RUG naar Europa toe geleefd. Als koloniale mogendheid wendde het zijn blik vanaf de 17de eeuw in de richting van de zee, en over zee naar de gestaag groeiende bezittingen in de Indonesische archipel en het Caribisch gebied. Ook al vormde feitelijk de handel op de Oostzee – en niet die over de oceanen – tijdens de Gouden Eeuw de ruggegraat van de Nederlandse welvaart, in veel boven het puur materiële of godsdienstige uitstijgende belangstelling voor Scandinavië resulteerde dit meestal niet.

Engeland was in die hoogtijdagen eigenlijk het enige land waarmee, ondanks alle in meerdere zeeoorlogen resulterende botsende belangen, op grond van een soortgelijke commerciële inslag en het protestantse geloof een duidelijke geestverwantschap werd gevoeld. De Italianen waren katholiek en onbetrouwbaar, Spanje was dat eerste niet minder, en Frankrijk was zowel het een als het ander in hoge mate ook. Bovendien had het sinds eeuwen last van de heerszuchtige oprispingen van koeionerende koningen en konkelende kardinalen, en daarvoor waren de net van beide bevrijde brave burgers in de Rijndelta sinds de dagen van Granvelle en Philips II als de dood. Duitsland ten slotte gold als niet veel meer dan een via de Rijn bereikbaar achtergebleven achterland, hooguit geschikt om onze produkten af te nemen: Amsterdam – later, in de 19de eeuw, in zekere zin opgevolgd door Rotterdam – functioneerde als materiële stapelplaats van half Europa. Keulen was goed om onze kaas te kopen, maar voor veel meer ook eigenlijk niet.

Toen het met de Nederlandse Republiek goed ging, ging het met onze oosterburen slecht; een desastreuze Dertigjarige Oorlog ruïneerde en ontvolkte grote delen van de Noordduitse laagvlakte, het keurvorstendom Brandenburg vooraan. Pas toen hieruit in de loop van de 18de eeuw het koninkrijk Pruisen groeide, kon het zich gaandeweg in macht en internationaal prestige met de intussen in verval geraakte Republiek der Zeven Provinciën meten. Maar nog bij het

aantreden van Frederik de Grote in 1740 was Berlijn in vergelijking met Londen of Amsterdam een boerse en weinig sprankelende provincieplaats. Op de ongeruste vraag van de nieuwbakken koning aan de Franse gezant, of zijn hoofdstad na enige zijnerzijds voorgestelde verfraaiingen eindelijk een beetje op de Franse zou gaan lijken, antwoordde laatstgenoemde bevestigend, met dat verschil alleen, dat men binnen de muren van Parijs inmiddels geen tarwe meer verbouwde en ook geen koeien meer grazen liet.

Nederlands neerkijken op het oosten

Het heeft na de Vrede van Westfalen van 1648, van Wenen afgezien, een hele tijd geduurd alvorens de vorstelijke residenties in het Heilige Roomse Rijk zich qua allure enigszins met de grote steden in West-Europa konden meten. En het heeft vermoedelijk nog veel langer geduurd, voor men dat in West-Europa besepte, niet in de laatste plaats in Nederland. Nog uit reisverslagen uit het laatste kwart van de 18de eeuw blijkt hoezeer onze toenmalige landgenoten over het algemeen Duitsland op hun doortocht naar het gecultiveerde Italiaanse Arcadië als een arm en onderontwikkeld gebied ervoeren, om van de streken verderop naar het oosten maar te zwijgen. De clichés dateren in dat opzicht niet pas van gisteren. Voorbij Zevenaar woonde dom en despotisch geregeerd volk, dat van beschaving of democratie geen kaas gegeten had, en zich met het eigen kommervolle bestaan slechts door overmatige alcoholconsumptie wist te verzoenen. Men vrat er *Bratwurst* en slurpte er bier, men was er bijgelovig en onderdanig, vies en ondervoed, en alle Duitsers stonken.

De beschaafde wereld – dat was Frankrijk, Engeland, Italië, het oerkatholieke Spanje desnoods: daárheen was het dat onze snel uit de klei opgekomen nationale koopmanselite haar zonen voor een kosmopolitische vormingsreis stuurde, om hen met de grote wereld kennis te laten maken en van de nodige morele onnozelheid te bevrijden. De stichtelijke preken in

gure protestantse kerken boden immers niet de meest bruikbare leerschool voor een op winstvermeerdering bedachte Hollandse handelaar. Onze ambassadeur in Parijs had in die jaren dan ook een dagtaak aan het veilig vrij-krijgen van nog niet erg door de wol geverfde Nederlandse koopmanszonen, die in de louche speelholten aan de oevers van de Seine diep in de schulden waren geraakt, of zich vanwege een ondoordachte liefdesaffaire door gehaaide adellijke cavaliërs tot een duel hadden laten verleiden.

Naar Pruisen, Polen, Bohemen, het Balticum gingen men om de eigen geestelijke horizon te verbreden betrekkelijk zelden, om van Rusland of pakweg het nog zo lang onder Ottomaanse opperheerschappij zuchtende Roemenië maar te zwijgen. Weinig vrije burgers, veel oppermachtige vorsten – dat was wat, mede met de kwijnende Hanzesteden voor ogen, in de Republiek de voorstelling van continentaal Europa bepaalde. De landen van de vrijheid – dat waren Groot-Britannië en Nederland. Niet alleen voor de uit het Rijnland afkomstige eerste Duitse bondskanselier Konrad Adenauer zou later gelden dat de eigen geboortestreek in het oosten min of meer direct aan Azië grensde. Ook voor menig ingezetene van de Republiek ging dat op. Hoe oostelijker men kwam, hoe achtelijker het er werd, en voor een inwoner van Gouda of Haarlem begon de Aziatische barbarij eigenlijk al in Drenthe.

Pas in de loop van de 19de eeuw, en vooral in de tweede helft daarvan, zou zich onder indruk van eerst de Romantiek, en later de enorme wetenschappelijke hoogtevluucht van Duitsland, dit beeld van onze oosterburen grondig wijzigen. De snelle industrialisatie, en meer specifiek de opkomst van het nabije Ruhrgebied, maakten van het eens zo achtergebleven achterland een moderne, assertieve natie, waartegen het sinds de Franse Tijd en de Belgische Opstand wat ingedutte Nederland geen verweer leek te hebben. Na de door snel opeenvolgende verpletterende Deense, Oostenrijkse en Franse nederlagen bezegelde Duitse eenwording van Bismarck veranderde de oude verachting zo in angst. Het grote gevaar voor Nederlands zelfstandigheid leek nu niet meer, als eeuwenlang, uit het Franse zuiden, maar uit het Duitse oosten te komen, en menigeen vreesde in de eerste jaren na 1871 door de nieuwe Wilhelminische moloch te worden opgeslokt.

Weliswaar zouden de Nederlandse cultuur en wetenschap in de jaren van het Bismarckrijk – en ook nog tijdens de Weimarrepubliek – onmiskenbaar onder Duitse invloed staan, zoals dat voorheen met Frankrijk het geval was geweest, en na de Tweede Wereldoorlog voor Engeland en Amerika zou gelden. Duitse *schlagers* waren in de jaren '20 voor onze grootouders wat Amerikaanse *rockbands* zijn voor de jeugd van nu. In mentaal en politiek opzicht werd deze cul-

turele voorkeur echter vérgaand gecompenseerd en geneutraliseerd door een sterke oriëntatie op het eigen koloniale rijk in de Oost, dat juist in deze decennia langs zeer bloedige wegen zijn grootste omvang zou bereiken. Vanaf 1840 – de erkenning van het verlies van België – zelfverklaard onzijdig in Europese conflicten, poogde Den Haag door zich op Ons Indië te richten te ontsnappen aan de druk en de dreiging van de grote machtsblokken die zich aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog geleidelijk formeerden.

Nederlands blik naar het westen

Het feit dat Nederland er, anders dan België, in slaagde om buiten die Eerste Wereldoorlog te blijven, bevestigde ons land in de juistheid van zijn neutrale koers, die gezien werd als de verdienste van morele superioriteit. Hoogstaand Nederland liet zich niet in met zo iets laags en verdorvens als internationale machtspolitiek, en deze zelfinschatting is, zoals bekend, sindsdien niet geheel verdwenen – evenmin als de daarmee soms gepaard gaande ethische naïviteit. Maar juist daardoor kwam niet alleen Hitlers overval bij ons veel harder aan dan in Brussel, maar werd omgekeerd België na 1945 een feitelijk veel Europees denkend land dan het onze.

Voor de Belgen is namelijk niet de Tweede, maar de Eerste Wereldoorlog de grote nationale catastrofe geweest: *the Great War*, met zijn IJzerlinie, zijn moordende loopgraven en de volledige verwoesting van steden als Ieper, Diksmuide en Poperinge. Het gewicht van die historische ervaring voor het Belgische nationale zelfbeeld komt al tot uitdrukking in een veel grotere mentale – en dus politieke – onafhankelijkheid van de bevolking ten opzichte van de Amerikanen, die bij ons, sinds zij Nederland van de nazi's hebben bevrijd, als het er echt op aankomt, eigenlijk geen kwaad kunnen doen. Dit ongeacht de voor *hollanditis* gescholden tijdelijke erupties van ergernis omtrent de kruisraketten of, enige jaren eerder, de – overigens in heel West-Europa (en de Verenigde Staten zelf) voorkomende – demonstraties vanwege Vietnam.

Het neutrale Nederland van vóór de Oorlog, dat nog in 1938 bij monde van koningin Wilhelmina angstvallig een felicitatietelegram naar Hitler zond na het mislukken van een moordaanslag, transformeerde vanaf 1949 al snel tot de keurigste NAVO-bondgenoot waarop Washington kon bogen. Door toedoen van Jozef Luns was vervolgens bijna twintig jaar het risico afwezig dat er in Den Haag over vraagstukken waarover de Amerikanen reeds een duidelijke mening bezaten, al te zelfstandig werd nagedacht.

En nog steeds is onze blik nog allereerst in de richting van de zee gekeerd, en de in heel Europa sinds 1945 opgetreden amerikanisering van de cul-

tuur manifesteert zich bij ons wel bijzonder sterk. *Made in America* heeft bij Nederlanders, of het nu techniek of muziek of politiek betreft, altijd een extra streepje voor, en Engeland profiteert daar sterk van mee. Zoals wij van nature de neiging hebben onze continentale burenen, de Fransen en de Duitsers – de Fransen misschien nog meer dan de Duitsers – op grond van slechte ervaringen uit het verleden te wantrouwen (de Belgen zien we ietwat arrogant meestal over het hoofd), zo is de Nederlander bijna vanzelfsprekend anglofiel. Zou Nederland te klein worden om als zelfstandige staat voort te bestaan, en zich dus bij Engeland, Frankrijk of Duitsland moeten aansluiten, dan zou de overgrote meerderheid van de bevolking ongetwijfeld voor de Britten kiezen, ondanks het feit dat hun klassen- en standensamenleving heel wat minder dan de Duitse op de onze lijkt. Ondanks ook vooral de algehele maatschappelijke ontwrichting – niet alleen die van de Spoorwegen – die achttien jaren conservatief bewind aan gene zijde van de Noordzee teweeg heeft gebracht, en die aan ons WAO-probleem op onaangenaam hardhandige wijze een einde zou hebben gemaakt.

Dat de kwesties van de *Birmingham Six* en de *Guildford Four* de fundamentele zwakheden van het Britse rechtssysteem hebben blootgelegd, kan de sentimentele roes niet verstoren, waarin veel landgenoten op grond van de TV-serie *Daar komen de schutters* plachten te geraken zodra Groot-Britannië ter sprake komt. De Britten vergeven wij traditioneel alles, de Fransen en Duitsers vrijwel niets. En die liefde voor al wat Engels is, strekt zich sinds de Oorlog ook uit tot de Verenigde Staten. Zij slaat hier soms in regelrechte aanbidding om. Een beroep op of de overname van Amerikaanse denkwijzen, werkmethoden en produkten werkt in Nederland thans sterk statusbevorderend, en de algehele kwaliteit van het taalgebruik in kringen van het *management* is dan ook reeds zichtbaar door de creatie van een inheemse vorm van kleuterengels aangetast. Het realiseren van *targets* verleent aanzien, een bedrijf dat zich met een *mission statement* weet te presenteren bezit glans en toekomst, het gewoon formuleren en bereiken van je doel maakt een mens hier te lande tot een hopeloos in de polderprovincie achtergebleven sul.

De publieke sector kan dan natuurlijk niet achterblijven, want het minderwaardigheidscomplex van saaie bestuurders met saaie banen en saaie lonen is hier bijzonder groot. Zo wil ook mijn eigen Leidse universiteit niet gewoon meer een goede Leidse universiteit zijn, maar het liefste uitgroeien tot het Harvard aan het Katwijkse Diep.

Het Torentje en het Witte Huis

De inmiddels in de genen van veel van onze politici en ambtelijke beleidsmakers verankerde dankbaarheid voor

de Bevrijding heeft er daarbij voor gezorgd dat Haags buitenlands beleid altijd allereerst op de wensen van Amerika wordt afgestemd. Pas als het Witte Huis gesproken heeft, doet het Torentje dat ook, en daarmee steekt het regelmatig als opvallend volgzzaam ten opzichte van andere Europese landen af. Dit niet in de laatste plaats in vergelijking met het ten onzent altijd zo veel gesmade Denemarken – ‘Nederland mag geen Jutland worden’, zo heet het immers met grote regelmaat bij de Cerfontaines en de Jorritsma’s. Dat voor die neerbuigende houding namelijk bijzonder weinig reden is, moge onder meer blijken uit het feit dat Kopenhagen in 1991 aanmerkelijk meer moed betoonde door als een der eersten onomwonden de Baltische staten te erkennen. De Deense regering deed dit namelijk ongeacht of de Russen boos werden dan wel het denkproces bij de Amerikanen al voldoende ver was voortgeschreden, en ging daar niet pas, zoals Den Haag, met veel misbaar toe over nadat Washington daarvoor door eigen handelen min of meer het groene licht gegeven had.

Van die enigszins brave afwachtendheid was ettelijke jaren later opnieuw sprake, toen in St. Malo de Britten en Fransen elkaar op het punt van de opbouw van een eigen Europese defensie bleken te kunnen vinden. De Nederlandse regering had er, afgaande op haar aanvankelijk trage reactie, zeer lang niet veel fiducia in, vreesde in geval van doorgang een ondermijning van de bijzondere band met de Verenigde Staten, bereidde zich zodoende onvoldoende op de nieuwe situatie voor, vertrouwde te veel op de eigen klassieke middenpositie in de driehoek Londen-Bonn-Parijs, en zag zich vervolgens door de feitelijke ontwikkeling gepasseerd. De koerswending van Blair, hoezeer ook met het oog op nationale ressentimenten omfloerst en vanwege de aloude insulaire mentaliteit nog de euro mijdend, was de beleidsmakers op het ministerie van Buitenlandse Zaken klaarblijkelijk te lang ontgaan. Er valt daarbij op de Apenrots ook een zekere blindheid te constateren voor de autistische kanten van het Amerikaanse unilateralisme dat sinds 1989 – als gevolg van het wegvallen van de Sovjetunie als tegenmacht – sterk is toegenomen, en onder de huidige president een hoogtepunt lijkt te hebben bereikt: Kyoto, raketschild, internationaal strafhof, en bovenal het eenzijdig opzeggen van het ABM-verdrag – de ijkpunten zijn legio.

Deze voor een toch nog altijd op het *Euroaziatische* continent gelegen land vrij opvallende fixatie op de Verenigde Staten sprong ook recent weer herhaaldelijk in het oog. De termen die Wim Kok koos om de vermeende nieuwe verhoudingen na 11 september te duiden, volgden in hun golfbeweging van meerdere of mindere heftigheid slechts op geringe afstand die van Bush; sloeg de stem van de Amerikaanse president door diens felle woordkeuze over, dan volgde die

van de Nederlandse premier binnen de kortste keren eveneens. We zijn in oorlog, klonk er opgewonden vanuit het Witte Huis, en een paar dagen later hoorde men dat als echo daarvan op het Binnenhof ook.

Met grote gretigheid en voorzichtigheid tegelijk – *high visibility, low risk*, om admiraal Kroon te citeren – werden zodoende vliegtuigen voor de oorlog in Afghanistan aangeboden. Daarvan was in het geval-Kosovo ook al dankbaar door het Pentagon gebruik gemaakt, omdat Nederland waar het de keuze van oorlogsdoelen alsmede de interpretatie van het oorlogsrecht aangaat, de in dit opzicht vrij onzorgvuldige opvattingen van Washington minder durft te trotseren dan, pakweg, Frankrijk of Duitsland. En wanneer vindt Den Haag de moed te verklaren de uitlevering van eventueel in Rotterdam gevangen Al Qaeda-strijders te zullen weigeren, zolang niet van Amerikaanse zijde de meest basale garanties voor een eerlijke rechtsgang gegeven zijn? De Zweedse protesten tegen de behandeling van onderdanen in Guantanamo Bay zouden ons hier tot voorbeeld kunnen strekken. Thans is het nog de vervanging van de F-16, die, als wij op de krantenberichten mogen afgaan, bij Defensie reeds bij voorbaat in handen van de Amerikaanse wapenindustrie was gelegd – zonder de mogelijkheden om met de Europese concurrentie in zee te gaan zelfs maar serieus af te tasten. Het zijn slechts enkele willekeurig gekozen voorbeelden; wie even zoekt vindt er ongetwijfeld nog wel wat meer.

Oriëntatie op oosten geboden

Ook de nauwelijks omstreden terbeschikkingstelling van een Nederlandse basis op de Antillen voor een zinledige *War on drugs* getuigt van een iets te grote ijver om de Amerikanen terwille te zijn. Zonder nu meteen in de Franse opstelling te vervallen om de Verenigde Staten vooral overal ter wereld dwars te zitten, zou de bedwinging van de Nederland sinds 1945 bijna aangeboren aandrang om zich steeds als het braafste jongetje in de Amerikaanse klas te gedragen, ons al een heel stuk verder helpen, vooral verder Europa in. De afhankelijkheid jegens de grote broer overzee bezorgt Nederland namelijk een zekere mentale handicap, nu het erom gaat zich op de fundamenteel gewijzigde politieke verhoudingen van na 1989 in te stellen: op het opengekomen Oost-Europa van na de val van de Muur. Nu is immers, in plaats van de klassieke oriëntatie op het westen, een nieuwe oriëntatie op het oosten geboden, en daarmee heeft Nederland in de ruim vier eeuwen dat het het inmiddels, van korte onderbrekingen afgezien, als zelfstandige staatkundige entiteit heeft weten vol te houden, nog weinig ervaring opgedaan.

Niet alleen vergt deze heroriëntatie op het eigen

Europees continent, dat het fatsoenlijk onderwijs van de Franse en Duitse taal aan middelbare scholen, na alle ellende die de Basisvorming heeft aangericht, met spoed weer wordt hersteld. Ook enige extra aardrijkskundige kennis van ons eigen werelddeel, zodat menig student niet meer – ik spreek hier uit ervaring – Polen op de plaats van Roemenië situeert en Praag voor de hoofdstad van Hongarije verslijt, wil vermoedelijk wat helpen. De gemiddelde Nederlander weet inmiddels misschien nog net dat het zo'n drie uur vliegen is naar Belgrado, maar vraag hem niet waarheen.

Hier, op dit punt van algemene ontwikkeling, zal zich aan de universiteit binnen de humaniora ook het uitermate provinciale wetenschapsbeleid in Nederland gaan wreken, waarbinnen wel miljoenen verkrijgbaar zijn voor een vergelijkend (natuurlijk in de Engelse taal opgesteld!) onderzoek naar de Verzuiling in Terneuzen of Winterswijk, maar een studie over Portugal, Zwitserland of Noorwegen nagenoeg niet te financieren blijkt, omdat die verantwoordelijkheid naar de voor een eenvoudig buitenstaander ondoorbringbare bureaucratische krochten van Brussel is gedelegeerd. Het Prins Bernhard Fonds, bijvoorbeeld, stelt welhaast per definitie geen geld ter beschikking voor publikaties waarop niet op elke pagina minstens drie maal het woord Nederland voorkomt.

Bij ongebreidelde voortgang van de sinds twee decennia ingezette koers van in angstvallige detail-zucht uitmondend specialisme is straks bij een nieuwe lichte universitaire geschoolde, beleidsbepalende politici en ambtenaren niet slechts een provinciaal nederlandocentrisme, maar gewoon algehele onwetendheid troef. Voor het nationale belang dat Nederland bij goede kennis van de humeuren en culturen van zijn partners binnen de Europese Unie heeft, mag dat zonder meer als een rampzalig vooruitzicht gelden.

De Nederlandse politieke partijen

Ook bij de politieke partijen van ons land verloopt de mentale omschakeling met horten en stoten, en hadden velen, na de val van de Muur en de hereniging van Duitsland, lange tijd nodig aan het idee te leren wennen dat Berlijn in de toekomst voor ons wel eens belangrijker zou kunnen worden dan New York. De een heeft het er duidelijk moeilijker mee dan de ander. Grote mentale achterblijver vormt toch wel de VVD, die, een enkele helderziende in de woestijn als Wim van Eekelen daargelaten, nog steeds sterk in een door de omwenteling van 1989 gedeeltelijk achterhaald atlanticisme is blijven hangen.

Dat is niet geheel toevallig: de twee andere grote politieke stromingen van Nederland hebben in dit opzicht binnen Europa nu misschien meer om op terug te vallen. De SDAP ontstond indertijd in organi-

satorisch en ideologisch opzicht als een Nederlandse kopie van de SPD, en alleen de dominantie van Engeland na 1945 en de grote zege van Labour onder Clement Attlee zorgden toen een tijd lang voor een op Londen afgestemde politieke koers. Het CDA onderhield vanouds hechte banden met de Duitse CDU, alsmede met de inmiddels verdwenen Italiaanse Christen-Democraten; bij de Britse Conservatieven – *there is no such thing as society* – heeft Jan Peter Balkenende inhoudelijk weinig te zoeken, ook al zit zijn partij nu met de Tories in het Europese Parlement uit machts-politieke ambities in dezelfde fractie bijeen. Ook voor GroenLinks biedt het continent veelbelovender voorbeelden dan Engeland of Amerika: zowel in Frankrijk als Duitsland zitten hun geestverwanten in de regering, maar aan gene zijde van de Noordzee maken zij op grond van het kiesstelsel volstrekt geen kans.

Binnen de VVD daarentegen geven velen aan het harde Angelsaksische maatschappijmodel boven het sociale Rijnlandse de voorkeur, en voor hen vormen de Verenigde Staten op ideologische gronden derhalve een nauwelijks te bekritisieren paradijs. Voormalig fractieleider Hans Wiegel heeft ooit eens letterlijk ten aanzien van Vietnam te kennen gegeven dat Amerika vanwege de behulpzame hand in de Tweede Wereldoorlog voor hem boven alle kritiek verheven was. Een en ander strookt uitstekend met de klassieke oriëntatie op de wereld overzee van de uit de aard der zaak liberaal gezinde handelsklasse in de Nederlandse Randstad, die met het angelsaksische vrijhandelsprincipe vanouds meer op heeft dan met continentale industriepolitiek.

Laten we immers één ding niet vergeten: in het Nederlandse bedrijfsleven domineren traditioneel niet de fabrikanten, die zelf iets verzinnen en maken, maar de kooplieden, die dat wat anderen reeds verzonnen en gemaakt hebben, voor een winstgevende prijs verhandelen. Al voor België ligt dat vanouds anders, en het economische basisconcept dat koning Willem I indertijd voor het Verenigd Koninkrijk had bedacht, kwam er dan ook in hoofdzaak op neer dat de Belgen iets zouden maken, wij dat zouden verhandelen, en de Javanen dat zouden kopen. Nog steeds is in België protectionisme, ter stimulering van de eigen industrie, net als in Frankrijk of Duitsland ideologisch minder taboe dan hier.

Niet geheel toevallig liet voormalig partijleider Frits Bolkestein, op de directie-etages van hoge kantoorloftoren in New York kind aan huis, zich eens ontvallen dat hij de Duitse steden niet kende. Nog zeer recent werd door hem, inmiddels Eurocommissaris geworden, een amerikanisering van Europa met klem aanbevolen – een amerikanisering die door hem als een modernisering, maar door vele politiek andersdenkende Europeanen eerder als een dehumanisering van onze samenleving wordt gezien.

De krimping van Nederland

Deze slechts zeer geleidelijke heroriëntatie van de Nederlandse buitenlandse politiek kan niet worden los gezien van de plaats van Nederland binnen Europa, en vooral de perceptie daarvan. In het oorspronkelijke Europa van de Zes kon Nederland een voor zijn formaat vrij prominente rol spelen, omdat de Bondsrepubliek nog door de morele erfenis van de Tweede Wereldoorlog aan handen en voeten gebonden was, Frankrijk zich in anti-americanisme uitleefde, Italië met een sterke communistische partij kampte, en de Britten sowieso niet meededen.

Luns' credo van Nederland als middelgrote mogendheid, die via een *special relationship* van hondenrouw jegens de Verenigde Staten de brug van het Europese continent over de Atlantische Oceaan leek te slaan, kon zo in eigen ogen niet al te ongeloofwaardig schijnen. Voor de na het verlies van Indië – net als na het verlies van België een eeuw eerder – zo gekwetste ziel van nationale grootheid was deze bijzondere band ongetwijfeld een welkome balsem op de wonde. Het *Wij en Amerika* klinkt in Nederlandse oren nog altijd goed.

Naarmate Europa groeide en verder integreerde, slonk echter onvermijdelijk het formaat van Nederland. Het werd van 'middelgrote mogendheid' – binnen de Zes was alleen Luxemburg héél erg klein – de grootste van de kleinen, ook al zag het zichzelf bij voorkeur als de kleinste van de groten. Nederland is immers geen Denemarken, zo heette het dan op de bekende toer. Toch kon het zich tot 1989, toen de Europese Gemeenschap al tot twaalf leden was uitgebreid, als gezegd behaaglijk koesteren in een positie midden tussen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland in. De Elbe vormde daarbij een vooruitgeschoven schutswal tegen het boze bolsjevistische oosten, een hedendaagse variant van de oude Hollandse Waterlinie waarachter Den Haag zich veilig wanen kon, om zich vervolgens als belerend land van kooplieden en dominees ongehinderd met alle andere landen waar ter wereld te kunnen bemoeien – alleen van de zo nabije oosthelft van Europa afgezien.

In 1989 sloegen van dit wereldbeeld echter de ankers los, toen de grens naar de landen van het (dan ook al spoedig ontbonden) Warschaupact wijd open ging. Sindsdien maakt Nederland in internationaal verband regelmatig een vrij gedesoriënteerde indruk en weet het met zijn positie steeds minder raad. Het mislukken van een eigen initiatief voor hervorming van de EU begin jaren '90 lijkt Den Haag enigszins kopschuw te hebben gemaakt. Vanouds al een toeschouwersnatie, en daarmee gewend niet zélf met vérreiken-de ideeën en initiatieven te komen, maar eerst die van anderen af te wachten en te becommentariëren, was

bijvoorbeeld de Haagse reactie op Fischers oproep tot een debat over het einddoel van de Unie nagenoeg nul komma nul. Niet alleen Kok, ook Van Aartsen heeft weinig op met, zoals het heet, *the vision thing*.

Waar het de inwendige herordening van de EU betreft, heeft Nederland de laatste tijd vooral de pers gehaald door de weinig tactvolle wijze – wij zijn echt veel belangrijker dan België – waarop het in het kielzog van Berlijn trachtte een extra stem binnen te slepen. Deze wens was op zich zelf zeker legitiem, aangezien Nederland anderhalf maal zoveel inwoners als België bezit, en de stem van België binnen Europa op zijn beurt ook weer zwaarder weegt dan het weer wat minder inwoners tellende Zweden. De wijze waarop die extra stem werd binnengehaald, en het sentiment dat achter de wens schuil ging, hebben Nederland evenwel geen goed gedaan. Als gevolg van zijn gekunstelde poging als kleinste onder de groten geaccepteerd te worden, dreigt het enerzijds de andere kleine landen van zich te vervreemden en zich anderzijds bij de echt grote landen belachelijk te maken.

De wortels van de Nederlandse ambities

Het is in dit verband natuurlijk een interessante vraag, waar die hardnekkige behoefte van Nederland om vooral niet voor een 'irrelevant' Denemarken door te gaan, vandaan komt. Deels zal zij liggen in ons koloniale verleden, dat Nederland ooit inderdaad aan gene zijde van de aardbol een soort grootmachtstatus gaf. Deels zal zij ook samenhangen met de in geografisch opzicht zo centrale positie van Nederland binnen Europa, op het kruispunt van de drie voornaamste landen Frankrijk, Groot-Britannië en Duitsland. Deze centrale ligging vormt de basis onder de rol van Rotterdam als wereldhaven, en van Schiphol als belangrijk knooppunt in het kader van het continentale vliegverkeer. Al sinds zeker vijf eeuwen vormt de Hollandse rivierdelta een belangrijke overslagplaats voor mensen en goederen, en vrijwel nergens is derhalve vermoedelijk de transportlobby naar verhouding zo machtig als bij ons.

Niet alleen geven de met deze economische spilpositie samenhangende fraaie productiecijfers Nederland zelf soms een beetje de indruk de navel van de wereld te zijn, omdat Nederland dank zij die cijfers op allerlei internationale ranglijsten veel hoger scoort dan puur op grond van zijn bescheiden inwonertal te verwachten zou zijn. Van het voortgaande functioneren van deze knooppuntrol, van de bloei van Nederland als transitio- en handelsland, hangt in de ogen van onze beleidsmakers in belangrijke mate het voortbestaan van de nationale welvaart af. Anders dan in het geval van het aanmerkelijk dunner bevolkte Denemarken of Zweden, die enigszins terzijde van de Europese hoofdstroom liggen, moet Den Haag zich daarom voortdu-

rend laten gelden om ervoor te zorgen dat er niet over Nederland heengelopen wordt. De rol van buitenbeentje, die Denemarken zich als minder van de burens afhankelijke staat soms kan veroorloven, lijkt daardoor voor Nederland een stuk minder weggelegd.

Vandaar de soms krampachtige neiging om overal mee te doen, en waar sinds 1989 zowel in de Balkan als elders in de wereld tal van staatkundige dammen gebroken zijn, betekent dat ook meedoen in militaire zin: in Bosnië, in Kosovo, in Afghanistan, desnoods ook voor de kust van Venezuela. Het veelal beoogde humanitaire karakter van de interventie moet de Nederlandse deelname daarbij voor het onwennige thuisfront legitimeren: de overkomst van *Dutchbat* naar gevaarlijke streken vormt gewoon de gewapende versie van de actie *Mensen in nood*. Op grond daarvan eist Den Haag ook *unverfrohren* inspraak in de militaire aanvalsplannen op.

Tegelijk bezit Nederland evenwel niet het politieke gewicht om bij de besluitvorming werkelijk mee te tellen; bij al te veel neiging tot bemoeizucht kunnen de Amerikanen, Fransen of Britten de klus ook wel makkelijk zonder ons af. Dit eens te meer, waar men in Nederland op grond van een eeuwenoude traditie van vredelievendheid niet gaarne 'onze jongens' in den vreemde ziet sneuvelen, en dus bijzonder veel garanties en veiligheidsmaatregelen eist. Deze geestelijke spagaat mondde dan uiteindelijk uit in het drama van Srebrenica, en in reactie daarop was de Nederlandse militaire top tijdens de uitzending naar Eritrea vorig jaar hoofdzakelijk bezig met de vraag hoe in geval van een eerste schot weer heelhuids thuis te komen.

Van deze vorm van soldatesk krachtsvertoon zijn onze bondgenoten begrijpelijk zelden erg onder de indruk. Want daar waar Nederland wél sterk in is – in internationale gerechtshoven en voedselpakketten – zet dat op sleutelmomenten van machtspolitiek weinig zoden aan de dijk, in Afghanistan evenmin als elders. Op dat moment telt niet de economische hulp die een land na capitulatie geeft, maar het militaire risico dat een land voordien loopt. Nederland richt zich, de eigen binnenlandse consensuspraktijk indachtig, bovendien altijd sterk op het overtuigen van en samenwerken met anderen, in de hoop dat het door steeds ijverig mee te doen de groten voor zijn belangen gunstig weet te stemmen. Invloed is echter niet altijd op deze wijze te kopen, en zeker voor strategische invloed in veiligheidszaken is het gewicht van een op eigen houtje opererend Nederland veel te gering.

Een nieuwe positiebepaling?

Het zou waarschijnlijk beter zijn wanneer de regering zich meer bereid zou tonen zich aan het hoofd van de kleine landen te scharen, en wat minder zou proberen

nog op het laatst in Londen tijdens het toetje bij de groten binnen te dringen. Bovendien hebben wij, behalve met Duitsland, vooral met de Noordse landen veel politieke opvattingen gemeen. En misschien – het moge hier vloeken in de kerk zijn – moet Nederland gewoon net als Denemarken eens wat vaker van zijn vetorecht gebruik maken, en in sommige gevallen, zolang bepaalde zaken nog slecht geregeld zijn, ervan afzien *überhaupt* mee te doen. Een eigen weg tegen de Europese consensus in, zo weten de Denen, is niet in alle gevallen *per se* slecht. Dan is men desnoods maar eens een keertje boos op ons. De brutalen hebben immers de helft van de wereld, en de braven worden meestal over het hoofd gezien.

De op zich zelf begrijpelijke angst bij politieke initiatieven met betrekking tot de EU uit de boot te vallen, verzwakt namelijk Nederlands onderhandelingspositie – als het erop aankomt, zo weet men elders, doet Den Haag toch wel mee. Een iets grotere reserve zou ook niet zonder positieve gevolgen kunnen zijn, waar het de acceptatie van Europese besluiten door de eigen bevolking betreft, die nu te vaak het idee heeft dat er in Brussel van alles over haar hoofden heen besloten wordt en Den Haag gedachteloos de Nederlandse soevereiniteit verkwanselt, omdat de overdracht van belangrijke bevoegdheden vaak met unanieme stemmen op een achternamiddag geschiedt en niet aan de kiezers ter beoordeling wordt voorgelegd. Nog voor het Verdrag van Nice gaat dat, bij alles wat Nederland daar ook bereikt moge hebben, duidelijk op.

Binnen een verder naar het oosten uitgebreide Unie zal het gewicht van Nederland natuurlijk verder verminderen. Het ligt dan niet meer in het midden, het verschuift dan steeds meer naar de rand. Duitsland zal, alleen al op grond van zijn inwonertal, steeds meer de spil van Europa worden, en dit vergt een duidelijke mentale herijking van het buitenlands beleid. Meer Duits en minder Engels in het politieke vakkenpakket! Hoewel op militair terrein, als tegenwicht voor het thans zo zoekende Rusland, de band met de Verenigde Staten via de NAVO uiteraard noodzakelijk blijft, zal Europa, mede dank zij de euro, op economisch en politiek gebied steeds meer als een zelfstandig machtsblok naar buiten treden, tussen Amerika en Rusland in. Voor dat laatste land is, op grond van zowel zijn formaat als een voorlopig nog wel even voortdurend democratisch tekort, binnen de Unie uiteraard geen plaats.

Dat wil niet zeggen dat de EU ook zonder meer in staat zal zijn voorbij de grenzen van het eigen continent een beslissende rol te spelen, in het Midden-Oosten, de Kaukasus of brandhaarden verderop. Daarvoor lopen de standpunten tussen de lidstaten nog veel te ver uiteen, en is in exotische contreien de door hun imperialistische verleden gestimuleerde afzonder-

lijke profileringszucht van speciaal de Britten en de Fransen te groot. Op de Balkan heeft Europa voorlopig al genoeg om handen, en verderop komt men al snel in de officieuze Amerikaanse of Russische invloedssfeer. De omgang met de Russen vergt daarbij vanzelfsprekend meer behendigheid dan die met de Amerikanen, omdat de uitbreiding van de Unie in een deel van Europa geschiedt dat men in Moskou traditioneel als het eigen schootsveld beschouwt. Dat geldt vooral voor het Balticum. Veel verder zal de uitbreiding overigens ook op afzienbare termijn wel niet kunnen gaan, want met het Balticum en Polen bereikt de EU vermoedelijk, vanwege een cultuurhistorisch bepaald gebrek aan *civil society* aan gene zijde, in het oosten voor lange tijd haar natuurlijke politieke grens.

De rol van Nederland daarbij kan natuurlijk slechts bescheiden zijn, en zal zich, vanwege het bescheiden eigen formaat, meer op steun bij het verder ontwikkelen van de rechtsstaat en democratie in de nieuwe Oosteuropese lidstaten, alsmede hun economische ontwikkeling moeten richten, dan op de klassieke vraagstukken van 'hogere politiek'. Bij een stuk of dertig leden is, wil de Unie handelingsbekwaam blijven, aan ofwel een sterk, democratisch gelegitimeerd centraal gezag, ofwel een soort consortium van de grootste landen niet te ontkenen. In het eerste, minder waarschijnlijke geval, verliest Nederland in belangrijke mate zijn zelfstandigheid, in het tweede in even belangrijke mate zijn politieke relevantie voor de niet-Europese buitenwacht.

Het is daarbij een illusie te menen dat Nederland door heel ijverig en meegaand te zijn dit proces vermag te keren teneinde aan invloed te winnen. Dankbaarheid bestaat niet in de internationale politiek. Nederland kan in dit opzicht een voorbeeld nemen aan de worsteling van Pruisen. Een halve eeuw en een enorme hoeveelheid militaire *overkill* waren tijdens de regering van Frederik de Grote nodig alvorens het door de andere grote mogendheden als nieuweling in hun kring werd opgenomen. Wie weet hoe groot die inspanning is geweest, beseft dat zo'n sprong voorwaarts voor Nederland nooit zal zijn weggelegd. Een groter Europa en een geïntegreerder Europa betekenen daarmee onvermijdelijk een geringere afzonderlijke zichtbaarheid buiten dat Europa van Nederland.

Over de auteur

[DR TH. VON DER DUNK](#) is cultuurhistoricus en politiek commentator.

Dit opstel is een bewerking van een lezing die op 25 januari jl. werd gehouden op de Europese ambassadeursconferentie in Den Haag.

Naar een versterkt voorzitterschap

ADRIAAN SCHOUT & SOPHIE VANHOONACKER

Are we perhaps in the process of building up a library of forgotten reports? ... I would propose ... a dictionary of wasted European ideas.

Leo Tindemans (*EP debates*, nr 1-257, 18 juni 1980, blz. 168)

DE INSTELLINGEN VAN DE EUROPESE UNIE STAAN ONDER druk. Er is groeiende twijfel aan de effectiviteit van het Europees bestuurlijk apparaat en de uitbreiding noopt tot grondige hervormingen. De Intergouvernementele Conferenties van Amsterdam en Nice hebben gevoelige punten laten liggen. Op de Europese top van Laken (december 2001) werd daarom besloten tot een Conventie over de Toekomst van Europa. Eén van de hoofdthema's is het vergroten van 'democratie, transparantie en efficiëntie' in de EU. Naast bijvoorbeeld uitbreiding van stemming bij gekwalificeerde meerderheid en de rol van nationale parlementen staat ook het roulerend voorzitterschap van de Raad van de EU op de agenda. De vragen daarbij zijn of in een uitgebreide Unie deze halfjaarlijkse wisseling van de wacht gehandhaafd kan blijven en hoe het eventueel anders kan. Opvallend is dat de wens tot verandering van het roterend voorzitterschap zeer breed wordt gedragen, ook door de premiers van kleine landen, zoals Kok en Verhofstadt. Op de top van Barcelona (15-16 maart 2002) viel de algemene consensus op over de noodzaak van drastische veranderingen.

Dit artikel plaatst het debat rond het voorzitterschap in historisch perspectief, het beschrijft sterke en zwakke punten van het roulerend voorzitterschap en het onderzoekt de meerwaarde van voorgestelde alternatieven. Ook gaan we na of veranderingen binnen het huidige systeem een aantrekkelijke optie zijn.

Het debat rond het voorzitterschap is voor landen als *België en Nederland* om diverse redenen van belang. Het gaat hier niet alleen om werkbare Europese besluitvorming, maar ook om de positie van kleinere landen binnen de EU. Verder is bezinning nodig op het standpunt in de Conventie. Voor Nederland komt

daar nog bij dat het voorbereidingsproces van het voorzitterschap van 2004 op gang is gekomen. Door het voorzitterschapsdebat serieus te nemen kan Nederland een signaal afgeven hoe het voorzitterschap een belangrijke rol kan blijven vervullen in de Europese besluitvorming.

Geschiedenis van het voorzitterschapsdebat

Er wordt veel kritiek geleverd op het voorzitterschap. Commissievoorzitter Prodi schetst het huidige systeem als 'ineffective political tourism';¹ volgens de adjunct-secretaris-generaal van het Raadssecretariaat, De Boissieu, leidt rolatie tot ondoelmatigheid en veranderlijke prioriteiten.² In het kader van het debat over de hervorming van de Raad heeft secretaris-generaal Solana in Barcelona veranderingen voorgesteld die variëren van aanpassingen binnen het bestaande systeem tot een totaal nieuwe aanpak.³ Ook de Franse president Chirac en de Britse minister van buitenlandse zaken Straw hebben alternatieven aangedragen.⁴ Het voorzitterschap staat op de Europese Raad van Sevilla (juni 2002) opnieuw op de agenda.

Voor de buitenstaander lijkt het alsof dit debat nieuw is en voortkomt uit de uitbreidingsperikelen. Maar de kritiek gaat terug tot begin jaren '70; ook toen al stonden onvolkomenheden, zoals gebrek aan continuïteit, de steeds langer wordende periode tussen voorzitterschappen van eenzelfde land en de grote werkdruk, ter discussie. Het debat heeft destijds een scala aan oplossingsrichtingen opgeleverd. Het rapport-Tindemans (1975) stelde voor de voorzittersperiode tot één jaar te verlengen,⁵ het rapport van de Wijze Mannen (1979) om het voorzitterschap te versterken en beter te laten ondersteunen door het Raadssecretariaat.⁶ Afgezien van versterking van het secretariaat heeft men toen gekozen voor handhaving van de bestaande formule. Als symbool van gelijkheid tussen de lidstaten was het aanpakken van het voorzitterschap een politiek uiterst gevoelige kwestie –

zelfs een taboe – en uiteindelijk prevaleerden de voordelen van de halfjaarlijkse roulatie. Maar sommige oplossingen die toen werden voorgesteld, zijn ook nu nog actueel.

Taken en betekenis van het voorzitterschap

Het roulerend voorzitterschap is zo oud als de Europese Gemeenschappen zelf. In het Europa van de Zes was het vooral een organisatorische functie, die weinig voorstelde, mede omdat de Commissie toen nog veel gezag inboezemde. Door de zwakker wordende positie van de Commissie, groeiende diversiteit door uitbreidingen en het toenemend aantal Europese beleidsdomeinen zijn belang en werklast van die functie aanzienlijk toegenomen.⁷

Net als de administratieve en ondersteunende taken is ook de politieke en leidinggevende rol van het voorzitterschap toegenomen.⁸ Naast de rol van organisator van vergaderingen en van externe vertegenwoordiger bepaalt het voorzittend land mede de politieke agenda van de EU en helpt het bij het formuleren van compromissen tussen de Vijftien, de Commissie en het Europees Parlement. Aangezien een land zo'n anderhalf tot twee jaar van te voren begint met nadenken over agenda's, prioriteiten en uitwerking van zwaarwegende dossiers, gaat er van het voorzitterschap een schat aan leiderschapsimpulsen uit. *Grosso modo* kan gesteld worden dat voortdurend drie tot vier landen bezig zijn onderwerpen uit te werken, initiatieven voor te bereiden en te lobbyen voor oplossingen. Dat dit werk niet alleen gericht is op vereenvoudiging van de besluitvorming, maar ook zeer politiek getint kan zijn, bewijst bijna elk voorzittend land wel op de een of andere manier. Het Verenigd Koninkrijk heeft – overigens net als het Nederlandse voorzitterschap in 1997 – bijgedragen aan discussies over deregulering in de EU en over kwaliteit van de wetgeving. Zweden heeft veel betekend voor de transparantie. In tegenstelling tot het rapport van de Wijze Mannen (1979), waarin dit leiderschapsaspect juist gezien werd als een van de wezenlijkste functies van het rotatiesysteem, komt deze dimensie in het huidige debat overigens amper naar voren.

Voor- en nadelen van het huidige systeem

De *kritiek* concentreert zich vooral op de volgende aspecten:

- * Het voorzitterschap is verworpen tot een 'enjeu de prestige national', zoals Solana stelt in zijn rapport aan de Europese Raad van Barcelona. Ieder land heeft zijn eigen prioriteiten en dossiers waarmee het wil scoren. Dit leidt tot overladen agenda's, halfbakken voorstellen en pogingen via niet-bin-

dende (lees: door andere landen als zinloos ervaren) en tijdrovende resoluties en Raadsconclusies schijnsuccessen te boeken. Verder leidt de wens 'overwinningen' te kunnen tonen, tot de neiging aan het eind van de zes maanden onrijpe besluiten te forceren.

- * Vooral in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), maar zeker niet alleen daar, blijken landen verknocht aan stokpaardjes. Zo stelde Finland de noordelijke dimensie voorop, richtte België de aandacht op Afrika, terwijl thans Spanje voorrang geeft aan het Middellandse-Zeegebied en Latijns-Amerika. Dit *ad hoc*-beleid schaadt, volgens critici, de continuïteit en leidt tot verwarring bij derde landen, die niet weten waar ze aan toe zijn of wie ze voor zich hebben.
- * De taken worden steeds omvangrijker en complexer; de werklast steeds groter. De zorgen betreffen vooral de kleinere en de nieuwe lidstaten. Zullen de Oost-Europese landen wel over de nodige capaciteiten beschikken en zullen ze de agenda wel voldoende vanuit een Europees perspectief benaderen?
- * Lidstaten in een Unie van 27 zullen slechts om de 13,5 jaar het voorzitterschap bekleeden. Van terugvallen op eerdere ervaring zal dan nog weinig sprake kunnen zijn.
- * De kwaliteit van het voorzitterschap verschilt sterk. Sommige landen investeren onvoldoende in de voorbereiding en zetten te weinig mensen en middelen in. Dit leidt tot ondoordachte agenda's en onvoldoende voorbereide discussies in werkgroepen. Ook bij het stellen van prioriteiten schieten veel lidstaten te kort. In plaats van intra- en interministerieel scherp te bepalen welke onderwerpen een toevoeging leveren aan Europese ontwikkelingen, lijken agenda's soms op boodschappenlijstjes. Verder wordt vaak onderschat hoeveel moeite het kost de complexe onderhandelingen tussen lidstaten en instellingen te stroomlijnen. Hier speelt dat de nationale politieke top soms te laat op de vereisten van de voorbereidingen geweten wordt en de aanloop onderschat.

Er kleven aan het huidige systeem dus de nodige problemen en de komende uitbreiding dwingt tot nadenken. Ook de voordelen moeten echter in kaart worden gebracht en er moet bekeken worden of de zwakheden ernstig genoeg zijn om te opteren voor een totaal nieuwe aanpak. Hierbij past ook een analyse van de kritiek. En de vraag is of de alternatieven beter zijn.

Voordelen. De huidige discussie wordt sterk gevoerd vanuit de vraag naar meer efficiëntie. Maar ook andere criteria, zoals legitimiteit en leiderschap, mogen niet uit het oog verloren worden. Deze voordelen van het roulerend voorzitterschap zijn in het hui-

dige debat nauwelijks aan bod gekomen. Maar er zijn méér belangrijke voordelen aan de roulatie verbonden.

- * Het voorzitterschap zorgt voor veel relevante Europese kennis en ervaring, en werkt sterk socialiserend. Ambtenaren en politici worden gedurende zes maanden ondergedompeld in een Europees bad: ze vergroten hun inzicht in Europese besluitvormingsprocessen en versterken hun netwerken met de andere lidstaten en actoren, zoals Europees Parlement (EP) en Commissie. Verder merken ze aan den lijve hoe belangrijk het is niet alleen kritiek te leveren op Commissievoorstellingen, maar ook actief mee te zoeken naar oplossingen. Ook al zit men *de facto* slechts een half jaar in de voorzitterstoel, dit leer- en socialiseringsproces blijft een bepalende ervaring in latere onderhandelingen. Zoals een ambtenaar uit het Zweeds voorzitterschap achteraf stelde: 'Ik zit op een andere manier aan de rechterkant van de tafel [de kant waar de landen zitten vooraleer ze het voorzitterschap bekleden] dan links van de voorzitter [waar de landen na afloop zitten].' Ook al ervaren ambtenaren en politici het voorzitterschap als zeer zwaar, achteraf beschouwen ze het bijna altijd als een van de hoogtepunten uit hun loopbaan.
- * Het voorzitterschap is één van de waarborgen voor kleine lidstaten. Mits goed voorbereid is het een belangrijk instrument voor uitoefening van invloed. In een Unie gekenmerkt door toenemend intergouvernementalisme, discussies over een directoraat van grote landen, en waar kleine lidstaten niet altijd meer over een eigen Commissaris zullen beschikken, is het des te meer van belang dit symbool van gelijkheid tussen de lidstaten te koesteren.
- * Het voorzitterschap helpt de EU een gezicht te geven bij de burgers. Een half jaar staat Europa centraal in de nationale pers en ziet de bevolking hoe haar land een sleutelrol speelt in het Europese besluitvormingsproces. Het voorzitterschap biedt de gelegenheid de nationale discussie over Europa te stimuleren en bepaalde thema's die voor het thuisfront belangrijk zijn, hoog op de agenda te plaatsen, waardoor de herkenbaarheid bij het *eigen publiek* wordt vergroot. Nationaal beleid wordt wel tijdelijk naar de achtergrond geschoven, maar aan een legitiem Europa hangt nu eenmaal een prijskaartje. In dit kader is het van belang juist ook de nieuwe lidstaten te laten voorzitten om het gevoel van betrokkenheid bij de EU te stimuleren.

De kritiek nader beschouwd. Over de voordelen van het voorzitterschap mag niet badinerend worden gedaan, terwijl het evenzeer nodig is de nadelen te nuanceren. Ten eerste moeten koerswijzigingen door voorzitterschappen niet worden overdreven. Een land

kan wel accenten leggen en bepaalde initiatieven nemen, maar zeker in de eerste pijler wordt een groot deel van de agenda bepaald door wat de Europese Commissie op tafel legt en door wat er wordt overgenomen van vorige voorzitterschappen (de 'rolling agenda'). De meeste landen beginnen hun voorbereidingen al twee jaar van te voren. Ze staan dan in nauw contact met de Europese Commissie, het Europees Parlement, het Secretariaat, alsmede met de voorzitterschappen die aan hen voorafgaan en hen opvolgen. Voortdurend zijn dus verscheidene landen bezig in overleg met elkaar problemen te analyseren en op te lossen. Hoewel voorzitterslanden doorgaans onderling regelmatig contact hebben, behoeft de samenwerking nog forse verbetering.⁹

Ten tweede hoeven de druk om te scoren en een zekere mate van discontinuïteit niet negatief te zijn. Een wisseling van het voorzitterschap kan andere inzichten brengen en moeilijke dossiers hernieuwde impulsen geven. En door verschillende accenten wordt de EU rijker en rijper.¹⁰ Een land dat zich goed heeft voorbereid en strategisch denkt, kan een niet te onderschatten invloed uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces. Hoewel niet alle landen een leiderschapsrol opnemen en niet alle dossiers zich lenen voor een dergelijke aanpak, moet deze politieke dimensie meegewogen worden. De verzwaakte rol van de Commissie en de uitdagingen ten gevolge van de uitbreiding hebben al menig Europees politicus, zoals Bolkestein, doen verzuchten dat leiderschap schaars is in de EU. Maar juist het systeem van halfjaarlijkse voorzitters stimuleert een dergelijk leiderschap.

In de derde plaats zal het voorzitterschap inderdaad zwaar zijn, zeker voor de nieuwe lidstaten. Niets weerhoudt hen ervan om, net als Portugal in de eerste jaren na zijn toetreding, tijdelijk niet mee te roteren. Het voordeel van het voorzitterschap is overigens ook dat tijdens voorbereidingen landen meestal veel moeite doen intern hun Europese zaken op orde te krijgen. Zo heeft België hard gewerkt aan de implementatie van Europese wetgeving om niet tijdens het voorzitterschap het verwijt te krijgen in gebreke te zijn met de omzetting. Het voorzitterschap biedt verder een kans om Europa hoog op de nationale agenda te plaatsen en het is een belangrijk signaal naar de burgers toe. Achteraf werken de ervaringen door in versterking van Europese coördinatiestructuren.¹¹

Natuurlijk zal door de werkdruk of gebrekkige bestuurlijke capaciteiten niet elk voorzitterschap even goed functioneren. Dit is nu ook al het geval, o.a. door verkiezingen of door gebrekkige interesse in de EU bij de politieke leiding. Toch is er dan nog voldoende reservecapaciteit binnen de EU om dit soort problemen op te vangen. Zo kan het Raadssecretariaat zich meer met de dagelijkse gang van zaken bezig-

houden en kan het volgende voorzitterschap wat meer sturing geven.

Ten vierde is de zwakste schakel in het voorzitterschap ongetwijfeld de rol die het speelt op het gebied van het GBVB. Aangezien het GBVB een domein is waar het voorzitterschap naar buiten treedt en contacten onderhoudt met derde landen, is het tegelijkertijd één van de meest zichtbare aspecten van het voorzitterschap. Dat de voorzitterschapsfunctie hier meer problematisch is dan binnen de eerste pijler, heeft te maken met de veelheid aan actoren. Naast het rolerend voorzitterschap zijn er de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Solana, en de voor het GBVB verantwoordelijke Commissaris, Patten. Het gebeurt maar al te vaak dat deze drie spelers niet met één stem spreken en onderling concurreren. Doordat het initiatiefrecht in de tweede pijler gedeeld wordt tussen Raad en Commissie, is de kans op plotselinge koersverandering bij een nieuw voorzitterschap groter dan in de eerste pijler. Maar toch mag het probleem van het wisselend voorzitterschap in de tweede pijler niet overdreven worden. In belangrijke kwesties weten derde landen heus wel wie ze tegenover zich hebben en hoe de EU als belangrijke internationale speler opereert.

Een laatste punt is dat ook bij eerdere uitbreidingen de langere tussentijd werd gevreesd, maar dat dit achteraf toch niet problematisch bleek. Zoals Nederlandse ambtenaren ervaren, staat het volgende voorzitterschap al weer op de agenda, terwijl ze nog levendige herinneringen hebben aan 1997. Natuurlijk is 12 jaar of langer een hele tijd, maar dan nog levert het voorzitterschap een schat aan ervaringen op. Door zo'n langere tussenperiode wordt trouwens de totale werklast voor een land minder.

Alternatieven

In tegenstelling tot eerdere discussies over de toekomst van het voorzitterschap beperkt men zich niet tot het huidige systeem, maar staan ook radicale veranderingsvoorstellen op de agenda. De alternatieven kunnen in twee brede categorieën worden onderscheiden: *groepsvoorzitterschappen* en *voorzitters benoemd of gekozen voor een langere periode*. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste denkrichtingen. De rapporten van Solana en Poos en de Vertegenwoordiger van de Nederlandse regering bij de Conventie, Hans van Mierlo, besteden tot op zekere hoogte aandacht aan de optie van veranderingen binnen het bestaande systeem. President Chirac en de Britse minister van buitenlandse zaken Straw willen het over een andere boeg gooien. Alle voorstellen zijn nog zeer aftastend.

Tabel 1 Overzicht belangrijkste voorstellen

<ul style="list-style-type: none"> Rapport-Solana 	<ul style="list-style-type: none"> Betere samenwerking tussen opeenvolgende voorzitterschappen Werkgroepvoorzitters voor langer dan zes maanden Voorzitterschap door Raadssecretariaat Verkiezing voorzitter van de Europese Raad voor langere periode Aanduiding voorzitters vakraden voor langere periode
<ul style="list-style-type: none"> Rapport-Poos (Commissie constitutionele zaken van het EP) 	<ul style="list-style-type: none"> Handhaving huidige systeem Aankomend voorzitterschap helpt land dat op voorzitterstoel zit Mogelijkheid voor lidstaten vrijwillig beurt over te slaan
<ul style="list-style-type: none"> Chirac 	<ul style="list-style-type: none"> Gekozen voorzitter Europese Raad Vakraden voorgezeten door secretaris-generaal of door colleges van lidstaten (groepsvoorzitterschappen)
<ul style="list-style-type: none"> Straw 	<ul style="list-style-type: none"> Groepsvoorzitterschappen op basis van roulatieprincipe Stuurgroep samengesteld uit voorzitters van de vakraden geeft richting en coördineert
<ul style="list-style-type: none"> Van Mierlo 	<ul style="list-style-type: none"> Handhaving huidige systeem Mogelijkheid van dubbele voorzitterschappen (twee landen) Agenda laten opstellen door Raad zelf, en niet door komend voorzitterschap Europese Commissie als voorzitter vakraden

Groepsvoorzitterschappen. Het voorstel voor een groepsvoorzitterschap betekent dat verscheidene landen tegelijk het voorzitterschap waarnemen en de taken onderling verdelen. Zo wil Straw het aantal Raadsformaties tot tien beperken en ze voor 2,5 jaar laten voorzitten door voorzitters van verschillende nationaliteit, die hun werk in het kader van een stuurgroep coördineren. Het rapport-Solana stelt blokken van vijf of zes landen voor. Van Mierlo opteert voor een voorzitterschap van twee landen.

Het groepsvoorzitterschap heeft ongetwijfeld een aantal voordelen: 1 de last wordt verdeeld; 2 het gelijkheidsbeginsel wordt behouden; en 3 alle lidstaten kunnen regelmatig het voorzitterschap bekleden en zo bijdragen aan de legitimiteit van de Unie.

Een groepsvoorzitterschap levert echter ook heel wat problemen op:

* Het valt te verwachten dat de verdeling van zwaar-

tepunten tussen de landen in de groep zal leiden tot weinig fraaie taferelen, omdat men zal *strijden om de meest prestigieuze beleidsdomeinen*. Zal het voorzitterschap van het GBVB bijvoorbeeld automatisch naar een groot land gaan? Zullen de Scandinavische landen zich opmaken om milieudossiers te mogen voorzitten? Het Belgisch voorzitterschap (tweede helft 2001) kan in zekere mate als voorbeeld van een groepsvoorzitterschap *avant la lettre* worden beschouwd. Hier werd zwaar onderhandeld tussen de gewesten c.q. gemeenschappen over wie wat mocht voorzitten,¹² met verdragingen in de voorbereidingen als gevolg. Een dergelijk *touwtrekken* is ook te verwachten bij het groepsvoorzitterschap; arbitrage zal hier nog veel moeilijker zijn dan binnen één land.

- * Een groepsvoorzitterschap is vragen om *coördinatiemoeilijkheden*. Wanneer slechts één land het voorzitterschap waarneemt, blijkt interne coördinatie vaak al moeilijk genoeg. Hoeveel groter wordt de uitdaging wanneer een groep van vijf landen met uiteenlopende politieke belangen, werktalen, politieke culturen en administratieve organisatievormen moet gaan samenwerken?
- * Een gedeeld voorzitterschap is *meer werk* dan op het eerste gezicht lijkt. Niet alleen wordt voor een veel langere periode voorgezeten, er is ook een groot risico van dubbel werk, alsmede interne strubbelingen en verdragingen. Zeer waarschijnlijk zal een land zich niet beperken tot het domein dat het zelf moet voorzitten, maar wil het ook controle uitoefenen over wat op de andere gebieden gebeurt. Dit kan ertoe leiden dat men elkaar op de vingers kijkt en samen de pen probeert vast te houden.
- * De veelheid aan actoren brengt de vraag naar *leiderschap* mee. Zal er één 'super'-voorzitterschap zijn, bijvoorbeeld het land dat de Raad Algemene Zaken voorziet, dat deze taak op zich zal nemen? Zal dit land ook de voorbereidingen trekken, prioriteiten stellen en knopen doorhakken waar dat nodig is? Alle voorzitterschappen mogen dan in theorie gelijkwaardig zijn, in de praktijk is de kans groot dat bij een groepsvoorzitterschap sommigen meer gelijk zijn dan anderen.

De voordelen van een gedeeld voorzitterschap wegen dus niet op tegen grote risico's van inconsistentie tussen beleidsdomeinen, verdragingen, en grote werkdruk voor betrokkenen.

Langere-termijnvoorzitters. Voorstellen voor een langer durend voorzitterschap kunnen uiteenlopend worden ingevuld. Chirac stelt voor dat de *Europese Raad* onder zijn leden een voorzitter kiest. Deze optie is te combineren met het laten voorzitten van de vak-

raden door de secretaris-generaal van het Raadssecretariaat (onder verantwoordelijkheid van de Minister die de Europese Raad leidt) of met een groepsvoorzitterschap. Van Mierlo suggereert het voorzitterschap over te laten aan de *Europese Commissie*. Het rapport-Solana oppert de mogelijkheid voorzitters van werkgroepen of comités te verkiezen of te benoemen.¹³

De belangrijkste troef van deze voorstellen is dat ze kunnen bijdragen tot meer *continuïteit*. Wanneer de voorzitter van de Europese Raad voor een langere periode wordt gekozen en voorzitters van werkgroepen niet meer om de zes maanden wisselen, zullen prioriteiten minder snel veranderen en neemt de druk tot scoren af. Verder valt te verwachten dat voorzitters gekozen of benoemd zullen worden op basis van hun kwaliteit en expertise. Dit zal leiden tot verbetering in het algemene niveau van voorzitten.

Bovengenoemde voorstellen hebben ook nadelen:

- * Het is niet langer duidelijk wie welke groepen voorziet, omdat deze rol door allerlei verschillende personen vervuld zal worden, zonder gezicht voor de burger.
- * Ambtenaren van het Raadssecretariaat en de Commissie of nationale ambtenaren - gekozen of benoemd door de andere leden van de werkgroep - hebben niet de legitimiteit die het zesmaandelijkse voorzitterschap biedt. Het Raadssecretariaat mag dan technisch gezien zeer bekwame mensen leveren, niet zelden zullen ze de inhoudelijke betrokkenheid missen.¹⁴ Commissie-ambtenaren lijken ons evenmin de aangewezen personen, omdat zij de functie van initiatiefnemer (Commissie) en *honest broker* (voorzitter) zullen verwarren.
- * De socialiserende en de pedagogische dimensies van het huidige systeem verschraken. De voorzitterschapservaring wordt beperkt tot een kleine groep.
- * Wanneer het voorzitterschap wordt overgelaten aan het Raadssecretariaat of de Commissie, verliezen kleine landen een belangrijk instrument van invloed op de Europese besluitvorming. Bij een systeem van benoemde of gekozen voorzitters valt het effect op de kleine landen moeilijk te voorspellen. Het is mogelijk dat zij als voorzitters proportioneel oververtegenwoordigd zijn, omdat zij meer dan grote landen het vertrouwen genieten en minder neiging hebben een dossier vanuit eng nationaal belang te beïnvloeden. Anderzijds bestaat de kans dat grote lidstaten het nodige lobbywerk zullen verrichten om zo goed mogelijk vertegenwoordigd te zijn.
- * Voorzitters voor een langere termijn zullen geneigd zijn problemen uit te spreiden in de tijd. De druk snel tot een akkoord te komen vermindert.

Opnieuw stelt zich de vraag of de voordelen wel opwegen tegen de risico's die binnengehaald worden.

Een 'nieuw' alternatief: versterk huidig systeem

Een optie die grotendeels buiten beschouwing is gebleven, is het huidige voorzitterschapstelsel te handhaven, maar op wezenlijke punten te versterken. Dit was al de kern van het Rapport van de Wijze Mannen uit 1979. Hoewel de invulling van het voorzitterschap sindsdien sterk veranderd is, zijn hun conclusies nog steeds relevant. Een *sterker voorzitterschap*, zo poneerden de Wijze Mannen, *is in de eerste plaats een zaak van de lidstaten zelf*: zij moeten hun verantwoordelijkheden kennen en nemen. Zij moeten prioriteiten stellen, strategieën uitwerken en de middelen vrijmaken om hun taak naar behoren uit te voeren. Nog te vaak onderschatten lidstaten het werk dat nodig is om de olietanker van de Europese besluitvorming mede richting te geven. Informatie krijgen, meningen losweken en Europese perspectieven stimuleren bij dwarsliggers is tijds- en arbeidsintensief. Te vaak beginnen landen te laat met de voorbereidingen. Een van de oorzaken is dat vooral de ambtelijke en politieke top te laat de blik richt op het aanstaand voorzitterschap en daardoor te weinig leiding geeft wanneer het aankomt op vaststelling van prioriteiten, doorhakken van knopen, tijd vrijmaken van ambtenaren en contacten leggen met andere spelers.

Aangezien landen niet automatisch hun verantwoordelijkheden zien en de werklast van de voorbereidingen onderschatten, is het nodig het voorzitterschap in dit voortraject te versterken. Net als de aanbevelingen uit 1979 pleiten wij daarom ook nu voor *meer en vroegere ondersteuning door het Raadssecretariaat*, evenals voor contacten op een hoger niveau. Thans concentreert het ondersteunend werk van het Raadssecretariaat zich vooral op de periode in de voorzittersstoel en op de laatste maanden voordat het volgend voorzitterschap zitting neemt. Het vervult dus een reactieve functie, omdat de moeilijke keuzen rond agendaformulering en -voorbereiding, het klaarstomen van voorzitterschapsteams en afstemming met andere voorzitters dan al gemaakt zijn. Eventuele lacunes in het programma zijn dan al gecreëerd en koerswijzigingen zijn nog moeilijk door te voeren.

Wil het Raadssecretariaat een belangrijkere rol spelen, dan hoeft het hiervoor niet de hamer over te nemen. Vanuit het oogpunt van legitimiteit is dit ook niet wenselijk. Het is effectiever zijn diensten uit te breiden tot de twee jaren voorafgaand aan het voorzitterschap. Het kan vooral een rol spelen door op hoog-ambtelijk en politiek niveau zwaartepunten van de komende agenda te bespreken en verantwoordelijkheden duidelijk te maken. Verder zou het Raadssecretariaat

tegenspel kunnen geven aan die krachten die leiden tot een overvolle en ondoordachte agenda. Het kan wijzen op de noodzaak het aantal prioriteiten te beperken, op het belang de agenda af te stemmen met andere landen en deze te relateren aan de mate waarin een land bereid is vooraf energie te steken in het lobbyen voor oplossingen. Dit soort ondersteuning zou tevens helpen om leidende ambtenaren en ministers bekend te maken met het feit dat de agenda niet vanuit nationaal maar vanuit Europees perspectief benaderd moet worden. Spelers van het kaliber van Solana en de Boissieu hebben het gewicht om als volwaardige partners aan dergelijke discussies deel te nemen.

Bij verbetering van de voorbereidende fase hoort ook versterking van de coördinatie met voorafgaande en volgende voorzitters. Nu hangt deze samenwerking nog te vaak af van toevalligheden. Vanuit het Secretariaat zouden coördinatiesessies tussen voorzitterschappen georganiseerd kunnen worden en zou zelfs een vast agenda-overleg tussen opeenvolgende ministers kunnen worden opgezet. Dit stimuleert beter inzicht in elkaars prioriteiten, haalbaarheid van agenda's en het kan eventueel problematische inconsistenties aan het licht brengen. In dit overleg is de Europese Commissie een onontbeerlijke partner.

Het is duidelijk dat het Raadssecretariaat bovengenoemde diensten alleen kan bieden als het daarvoor de nodige middelen en capaciteit krijgt.¹⁵ Hoe kwalitatief hoog het niveau van de ambtenaren van het Secretariaat ook mag zijn, dit orgaan kan nooit de regie overnemen. De politieke beslissingen moeten uiteindelijk door het voorzitterschap worden genomen. Het Secretariaat kan gezien zijn ervaring en voortdurende procedurele betrokkenheid gezaghebbend coördineren en ondersteunen. Men mag uiteraard niet verwachten dat elk land even goed zal meewerken met het Raadssecretariaat, maar betrokkenheid in de twee voorafgaande jaren zal de bekendheid met deze speler vergroten en positieve sporen nalaten.

Conclusie

Het voorzitterschap vervult belangrijke functies, zowel in de Europese besluitvorming als in het betrekken van nationale ambtenaren en burgers bij de Europese integratie. Sleutelen aan deze functie heeft dan ook belangrijke gevolgen voor het functioneren en de legitimiteit van de EU. Hervormingen moeten daarom goed doordacht worden. Daarbij moeten de veranderingen, zeker in kleinere lidstaten, ook gezien worden in verhouding tot hervormingen van de Raad en de andere Europese instellingen – bijvoorbeeld de samenstelling van de Commissie.

Het huidige systeem kent voor- en nadelen. De nadelen mogen echter niet overdreven worden en het

is verre van zeker dat de alternatieven beter zijn. Nu wordt te veel nadruk gelegd op de noodzaak van grondige hervormingen en zijn de mogelijkheden binnen het bestaande voorzitterschapssysteem veranderingen aan te brengen onderbelicht gebleven.

Dit artikel pleit voor handhaving van de roulatie om zo de verantwoordelijkheid van het voorzitterschap bij de lidstaten te laten. Legitimiteit, gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid, alsmede de socialiserende en pedagogische dimensie van het roulerend voorzitterschap zijn belangrijke troeven die bij de alternatieve oplossingen minder goed of zelfs niet aan bod komen. Juist kleine lidstaten moeten twee keer nadenken vooraleer ze dit instrument uit handen geven. Handhaving van het roulerend voorzitterschap is alleen effectief als binnen het systeem veranderingen worden doorgevoerd die tegemoet komen aan de kritiek van gebrek aan continuïteit, kwaliteit en overvolle agenda's. Hiertoe moet het huidige systeem worden versterkt. Lidstaten hebben inmiddels voldoende bewezen de uitdagingen van het voorzitterschap vooraf niet goed in te schatten. Hier ligt een kans voor het Raadssecretariaat om zijn diensten uit te breiden, door niet alleen tijdens maar vooral ook in aanloop naar het voorzitterschap uitvoerig contact te hebben met lidstaten. Door in een vroeg stadium contacten te onderhouden op hoog-ambtelijk en politiek niveau en door tegenspel te bieden aan de krachten die leiden tot de huidige problemen, kan het Raadssecretariaat bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van het voorzitterschap.

Noten

- 1 'Prodi attacks EU's Rotating Presidency', *BBC News*, 9 januari 2001. Prodi merkt verder op: 'We can't go on spinning around like this. This is a big, big, big problem for us to work, like we do now, with different negotiating cultures and different people.'
- 2 'It is very difficult for the Council to constantly manage priorities that change every six months. You cannot just move from one priority in the North Pole to one in Africa to one in the Mediterranean.' In: 'Top official attacks the way governments conduct EU business', in: *European Voice*, 6-12 april 2001.
- 3 'Préparer le Conseil à l'élargissement (Rapport du Secrétaire – Général)', 12 maart 2002.
- 4 'Speech by the Foreign Secretary, Jack Straw, at The Hague', 21 februari 2002; 'Discours de Monsieur Jacques Chirac', Straatsburg, 6 maart 2002.
- 5 'Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council', in: *Bulletin of the EC*, Suppl. 1/76, blz. 31.
- 6 'Report on European Institutions Presented by the Committee of Three to the European Council (October 1979)', Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1980. De wijze mannen waren Barend Biesheuvel, Edmund Dell en Robert Marjolin.
- 7 Voor een discussie over geschiedenis en taken van het voorzitterschap, zie: Mendeltje van Keulen, 'Het beste beentje voorzitten: betekenis en rol van het EU-voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, maart 1998, blz. 139-144; en A. Pijpers, 'Lusten en lasten van het EG-voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, april 1992, blz. 209-213.
- 8 *Council Guide I, Presidency Handbook*, Brussels: General Secretariat of the Council, september 2000, blz. 5.
- 9 Vgl. hierna.
- 10 Zo heeft het Nederlandse milieudepartement VROM in 1991 zaken op de agenda geplaatst die het in 1997 kon afronden. Op korte termijn gaven deze agendapunten misschien blijk van een 'stop-go'-agenda, omdat niet elk land de fakkel overnam, maar op langere termijn bleken de initiatieven ook door andere landen te worden voortgezet.
- 11 Zo heeft VROM maatregelen genomen om de ervaring in het planmatig werken tijdens de voorbereidingen van 1997 vast te houden. Zie A. Schout & L. Metcalfe, *Integratie van het milieubeleid in de Europese Vakraden – Interministeriële afstemming van 'event' naar 'issue' coördinatie?*, Maastricht: EIPA, 1999.
- 12 Zie Caroline Steensels, 'Vlaamse inbreng tijdens Belgisch voorzitterschap van de EU', in: *Internationale Spectator*, juni 2001, blz. 313-318.
- 13 Dit gebeurt nu al in een klein aantal specifieke gevallen. Zowel het militair comité, het economisch en financieel comité als het werkgelegenheidscomité werkt met voorzitters die voor twee of drie jaar zijn verkozen.
- 14 Een ambtenaar van de instelling verwoordde het eens zo: 'Het maakt ons niet uit of ze besluiten om iets zwart of wit te verven, als het besluit maar goed genomen is.'
- 15 Thans werken er zo'n 300 'A'-ambtenaren in het Raadssecretariaat.

Over de auteur

DR ADRIAAN SCHOUT is verbonden aan het European Institute of Public Administration, Maastricht en de Open Universiteit, Heerlen; DR SOPHIE VANHOONACKER is verbonden aan European Studies, Universiteit Maastricht.

Naar een geloofwaardig Europees buitenlands beleid?

J.O.T.H. ROOD

HOEWEL NIET DOMINANT, STAAT OOK HET ONDERWERP VAN het extern diplomatiek en veiligheidspolitiek optreden van de Europese Unie op de agenda van de Europese Conventie. Zo is één van de vragen hoe een meer coherent gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid te ontwikkelen. Een vraag die zelfs twee keer gesteld wordt, zowel bij het hoofdstuk van de verdeling van bevoegdheden als bij het vraagstuk van democratie, transparantie en efficiëntie. Bij dit laatste gaat het dan o.a. om hoe de synergie tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissaris verantwoordelijk voor het buitenlands beleid kan worden vergroot.

De relatie tussen Raad en Commissie is overigens slechts één van de onderwerpen die aan de orde zijn als gesproken wordt over een noodzaak de slagvaardigheid, coherentie en zichtbaarheid van de Unie op het terrein van de diplomatieke en veiligheidspolitieke relaties te vergroten. Ook het unanimitéitsbeginsel, de rol van het Raadsvoorzitterschap, het functioneren van de Algemene Raad, en niet in de laatste plaats de vraag of op dit terrein een bijzondere rol is weggelegd voor de grote lidstaten c.q. (contact-)groepen van landen, spelen hierbij een rol.

Kunnen *institutionele wijzigingen* hoe dan ook bijdragen aan een effectiever extern optreden van de Unie? Welke ruimte is daarvoor aanwezig, gegeven de tamelijk uiteenlopende opvattingen van de lidstaten over noodzaak en vorm van het optreden van de Unie als diplomatieke en militaire actor? En welke aanpassingen zijn zinnig? Deze vragen worden in dit artikel besproken, mede tegen de achtergrond van een aantal recente publikaties over het Europese buitenlands en veiligheidsbeleid.¹

Een eigen veiligheidspolitiek profiel: waarom niet

Is er een *noodzaak* voor de lidstaten van de Europese Unie een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te voeren, d.w.z. inclusief de mogelijkheid

van, indien nodig, autonoom militair optreden in het kader van het EVDB? Deze toevoeging is relevant sinds de ambitie van een autonoom optreden, geruggesteund door geloofwaardige militaire macht, is geformuleerd. Tegelijkertijd kan om minimaal *drie redenen* de vraag gesteld worden of deze ambitie opportuun is, met als keerzijde de vraag welke de reikwijdte zou moeten zijn van een mogelijke institutionele versterking van het externe optreden van de Unie.

Een *eerste* overweging hierbij is dat de Unie zich lang heeft laten voorstaan op haar status als *civiele* macht. Dit civiele – d.w.z. niet-machtspolitieke – externe profiel kan als het welhaast onvermijdelijk neveneffect van de loop van het integratieproces worden beschouwd: een proces dat erop was gericht de intern-Europese verhoudingen van hun machtspolitieke dimensie te ontdoen. Een streven dat zich op voorhand slecht verhiel tot een mogelijke militaire integratie tussen de lidstaten. Een herhaling van het initiatief voor een Europese Defensiegemeenschap (EDG) van begin jaren '50 was gegeven de veiligheidspolitieke constellatie van het Koude-Oorlogtijdperk ook niet opportuun. Het ontbreken van een eigen militair vermogen, ja zelfs van een adequaat buitenlands en veiligheidsbeleid in de klassieke zin des woords, heeft, zo is van diverse kanten betoogd, de Unie bovendien niet belemmerd een extern beleid te voeren. Op basis van de inzet van het beschikbare *niet-veiligheidspolitieke instrumentarium* (handels- en hulpbeleid, maar vooral het beleid in het kader van partnerschaps-, samenwerkings- en associatieovereenkomsten, en van de uitbreidingspolitiek) heeft de Unie zich zelfs ontwikkeld tot een diplomatieke speler van formaat.² Versterking van de Unie zou zich dan ook vooral op grotere coherentie van de inzet van dit instrumentarium moeten richten.

Dit te meer omdat, ten *tweede*, gesteld zou kunnen worden dat de Unie, zolang de middelen en de noodzakelijke wilsovereenstemming ontbreken om metter-

daad diplomatiek en veiligheidspolitiek als eenheid op te treden, er verstandig aan doet *de lat niet te hoog* te leggen. En dat de Unie in deze fase nog niet als een serieuze veiligheidspolitieke speler wordt beschouwd, is pijnlijk duidelijk gemaakt tijdens de operaties uitgevoerd als reactie op de aanslagen van 11 september vorig jaar, in het bijzonder de operatie-*Enduring Freedom*. De Unie beschikte noch over de capaciteiten, noch over het politieke gewicht om metterdaad enig verschil te kunnen uitmaken.

Een *derde* overweging tot slot is dat de kans dat de Unie, buiten het klassieke terrein van Communautair extern beleid, zich in de toekomst wél als machtsfactor van enige betekenis zal weten te manifesteren, op het eerste gezicht niet groter wordt als gevolg van de *komende uitbreiding*. Alle te verwachten problemen van slagvaardigheid en eenheid zullen immers bij uitstek naar voren treden op die terreinen waar het primaat van de lidstaten nog onverkort geldt, in het bijzonder dat van de tweede pijler.

Waarom juist wel

Is hiermee het verhaal af? Nee, want de eerste conclusie is dat indien de externe kracht van de Unie vooral gelegen is in het vermogen het bestaande 'civiele' instrumentarium effectief aan te wenden, er reden is die stappen te nemen die hierbij grotere slagvaardigheid en eenheid zullen waarborgen. Tegelijkertijd is het de vraag of de Unie daarmee kan volstaan en of er omstandigheden zijn die haar uitdagen een scherper veiligheidspolitiek en militair profiel te ontwikkelen.

Ook dan lijken *drie factoren* te wijzen in de richting van een grotere noodzaak voor de Unie tot een slagvaardiger en geloofwaardiger veiligheidspolitiek optreden. De *eerste* factor betreft de *relatie met de Verenigde Staten*. Hoe het Amerikaanse optreden onder de huidige administratie ook wordt beoordeeld, het lijkt een illusie te veronderstellen dat op de mening en het handelen van Washington invloed kan worden uitgeoefend vanuit een positie achter de zijlijn. Evident is dat veel vraagstukken – hoe moeizaam dan ook – slechts zullen kunnen worden aangepakt met actieve betrokkenheid en instemming van de Verenigde Staten. Daarbij gaat het ook om kwesties waarbij een direct Europees veiligheidsbelang op het spel staat (Rusland, Irak, Midden-Oosten). Het is tevens duidelijk dat de Amerikanen de Europeanen slechts zullen dulden voor zover deze een duidelijke inbreng hebben. Dit betekent dat de Europeanen alléén invloed zullen (kunnen) hebben op de positiebepaling van Washington, indien zij zich in staat tonen zelf verantwoordelijkheden op zich te nemen, d.w.z. niet volstaan met obligate verklaringen.

Deze overweging moet gezien worden in samenhang met, ten *tweede*, veiligheidspolitieke ontwikkelingen in de directe *omgeving van de Unie*. Rusland mag het verleden van een wereldmogendheid koesteren, het is nu een Europese mogendheid en een (potentieel) Europees probleem. Dat geldt niet minder voor Wit-Rusland en Oekraïne. Ook het Midden-Oosten, met daarbij niet in de laatste plaats de toekomst van autocratische regimes in Egypte, Saoedi-Arabië en Irak, en het gevaar van de verspreiding van massale-vernietigingswapens en van overbrengingsmiddelen, raakt de Europeanen direct. De Balkan kan al helemaal tot de achtertuin van de EU-lidstaten gerekend worden.

In al deze gevallen mag verondersteld worden dat Europese belangen aan de orde zijn. Er mag op voorhand niet worden verondersteld dat de Verenigde Staten de kastanjes uit het vuur halen, dan wel dat zij spontaan de belangen van de EU-lidstaten zullen meewegen, laat staan dat deze prevaleren. Wie deze laatste overweging beziet in het licht van, ten *derde*, de *komende uitbreiding van de Unie*, ziet een samenwerkingsverband dat door geografische expansie géén andere keuze heeft dan zich een zelfstandige rol toe te meten inzake buitenlands- en veiligheidspolitieke kwesties binnen minimaal de eigen periferie.

De noodzaak dit gemeenschappelijk aan te vatten is daarbij niet slechts een gevolg van het gegeven dat géén van de lidstaten – de groten inclus – nog langer in staat is zelfstandig een effectief veiligheidsbeleid, d.w.z. met een vermogen tot zelfstandig militair optreden, uit te voeren. 'Special relationships' mogen in dit verband niet verhullen dat ook voor het Verenigd Koninkrijk niet veel meer is weggelegd dan een plaats op het uiterste puntje van de Amerikaanse bagagedrager, goed wellicht voor binnenlands politiek gebruik of symboolpolitiek, maar niet erg effectief. Belangrijker is echter de overweging dat binnen de solidariteitsgemeenschap die de Unie zegt te zijn, niets zo schadelijk is voor de onderlinge verhoudingen dan eigengereid optreden van lidstaten op dit vitale terrein dan wel het gevoel door de medelidstaten in de steek te zijn gelaten.

GBVB/EVDB: de beperkingen

Met het voorgaande is met zoveel woorden gezegd dat de Unie *niet* kan volstaan met de ambities en het beleid van het *civiele Europa*. Een scherper veiligheidspolitiek profiel lijkt noodzakelijk, al was het maar om in antwoord op een aantal vraagstukken de geloofwaardigheid van de inzet van het civiele instrumentarium te vergroten. In die zin is er een relatie tussen de *carrot* van de zachte macht en de *stick* van het militaire wapen. Tegelijkertijd behoeft het geen

betoog dat gebruik van het veiligheidspolitiek instrument een effectief buitenlands en diplomatiek optreden veronderstelt. Militair optreden is immers ingebed in een *breder scala* van acties en maatregelen en vergt hoe dan ook een vermogen tot effectief en ondubbelzinnig handelen ten tijde van crises. Het gaat bovendien veelal om een fase binnen een opeenvolging van gebeurtenissen, waarbij de vraag of de mogelijkheid van militaire inzet aan de orde is, mede wordt bepaald door de effectiviteit van optreden in eerdere fasen.

Tegelijkertijd is duidelijk dat een verdere veiligheidspolitieke profilering van de Unie op grote problemen zal stuiten. Het moge genoegzaam bekend zijn, maar het kan nooit kwaad het punt nog eens te benadrukken in perioden van Europese hoogdraverij, maar de ware oorzaak van het ontbreken van een effectief GBVB/EVDB is *niet* gelegen in *institutionele onvolkomenheden*, maar in het gegeven dat de lidstaten het volstrekt *oneens* zijn over noodzaak, reikwijdte en vorm van dit beleid. Een manco dat uiteindelijk kan worden herleid tot totaal *verschillende percepties* van het internationale politiek systeem en de gevaren daarbinnen, en daarmee tot uiteenlopende nationale belangen. Daarnaast is er de overtuiging dat dit een terrein is waarop lidstaten in uiterste instantie – d.w.z. bij gebruik van georganiseerd geweld – de zeggenschap niet uit hand mogen/kunnen geven. Een omstandigheid die dan nog verder wordt gecompliceerd door de relatie tussen groot en klein binnen de Unie en de diversiteit aan geografische posities, historisch-politieke achtergronden en tradities, het verschil in politiek ambitieniveau, enz.; factoren die zwaarder wegen naarmate de kans op inzet van militaire middelen groter is. Kortom, ook als de *externe* omstandigheden wijzen op de noodzaak van een scherper veiligheidspolitiek profiel voor de Unie, is daarmee nog niet gezegd dat *intern* de kansen daarop groter worden.

Hoe nu verder?

Met het voorgaande is ook gesteld dat de *ruimte voor institutionele vernieuwing* op dit beleidsonderdeel op voorhand beperkt is. Zo is een communautarisering van de tweede pijler, ofwel de oplegging van een dwingende afstemming van het beleid van de lidstaten, een illusie. In dit opzicht zal dit beleidsterrein vooralsnog fundamenteel verschillen van het beleid van de eerste pijler. Een omineus gegeven overigens als bedacht wordt dat een werkelijk slagvaardig GBVB/EVDB centralisering van machtsmiddelen en besluitvormingsstructuren veronderstelt. Niet dat daarmee meningsverschillen zijn uitgebannen. Maar dan betreft het, zoals in de Verenigde Staten, verschil-

len van opvatting binnen een zittende administratie en niet tegenstellingen tussen lidstaten. Bij dit alles dient wel bedacht te worden dat recentelijk (Verdragen van Amsterdam en Nice) wijzigingen zijn aangebracht en ambities (*Helsinki Headline Goal*) zijn geformuleerd die zich in de praktijk nog moeten bewijzen c.q. op uitvoering wachten.

Desalniettemin zijn van diverse kanten suggesties gedaan die erop gericht zijn de slagvaardigheid en efficiëntie van het buitenlands-politiek optreden van de Unie te versterken, maar die vooral beogen de coherentie en zichtbaarheid van de Unie naar buiten te vergroten. Niet verrassend concentreren deze voorstellen zich op de rol van het Raadsvoorzitterschap in samenhang met de positie van de Hoge Vertegenwoordiger (HV) voor het GBVB zowel in zijn relatie tot de Raad als de Commissie. Het probleem moge bekend zijn. Kissingers welbekende vraag naar het telefoonnummer van het Europees buitenlands beleid is nog steeds niet ondubbelzinnig beantwoord. Via de HV (ingesteld bij het Verdrag van Amsterdam) is gepoogd een helderder structuur te scheppen. Maar o.a. na 11 september is weer eens gebleken hoezeer het zittend Raadsvoorzitterschap en vooral de grote lidstaten niet de verleiding kunnen weerstaan in onderlinge concurrentie zelf *acte de présence* te geven op het wereldtoneel. Daarnaast is er het competentie- en coördinatieprobleem tussen de HV en de Commissaris verantwoordelijk voor het Europees buitenlands beleid (bekend als Solana versus Patten). Waar de één over het aanzien en de steun van de lidstaten beschikt, heeft de ander de zeggenschap over de (financiële) middelen, die vooral in het kader van conflictpreventie en bemiddeling, evenals bij de wederopbouw na conflicten, van grote betekenis (kunnen) zijn. Een situatie die evenmin de coherentie van het beleid ten goede komt.

Een eerste kanttekening bij voorstellen tot stroomlijning van de tweede pijler is overigens dat deze gezien moeten worden in het kader van de discussie ten principale over verdere institutionele hervorming van de Unie. Daarbij is dan o.a. de rol van de Algemene Raad als voorportaal voor de Europese Raad en als coördinerend gremium aan de orde. Daarnaast circuleren vele voorstellen tot aanpassing van het roterend Raadsvoorzitterschap,³ met als meest radicale de suggestie de Commissie in belangrijke mate met het voorzitterschap van de Raden te belasten.⁴

Raad en voorzitterschap

Het voorstel te komen tot opsplitsing van de Algemene Raad (o.a. door Solana in zijn hoedanigheid van secretaris-generaal van de Raad gedaan) verdient zonder meer steun. De ministers van buitenlandse zaken

blijken immers al langer niet in staat te zijn de coördinerende functie van de Algemene Raad op een bevredigende manier uit te oefenen. Met de instelling van een speciale coördinerende raad van ministers van Europese Zaken kan dit probleem worden onderzocht. Bovendien kan die raad een al te grote bemoeizucht van de Europese Raad helpen voorkomen. De ministers van buitenlandse zaken kunnen zich dan in het kader van een GBVB/EVDB-raad concentreren op het Europese buitenlandse beleid.

Problematischer zijn voorstellen het roulerend voorzitterschap aan te passen c.q. af te schaffen. Dit geldt in het bijzonder voor de suggestie de HV te belasten met het voorzitterschap in het kader van het GBVB/EVDB. Natuurlijk, de problemen van het roulerend voorzitterschap zijn bekend: hobbyïsme en aantasting van continuïteit, gebrek aan diplomatieke ervaring en politiek gewicht van bepaalde lidstaten, afnemende externe geloofwaardigheid en herkenbaarheid van de Unie; het zijn problemen die als gevolg van de uitbreiding slechts groter zullen worden. De voordelen – het leereffect van de uitoefening van het voorzitterschap, grotere betrokkenheid van lidstaten – nemen navenant af. Maar aanpassing van dit systeem is één ding (bijv. verlenging van de zittingsduur van de voorzitter, instelling van een groepsvoorzitterschap, enz.). Afschaffing is wel het andere uiterste, zeker als dit op het terrein van het GBVB/EVDB zou betekenen dat de HV met deze functie belast zou worden.⁵ Het is de vraag of de aan het voorzitterschap inherente bemiddelende rol de handelingsvrijheid van de HV niet eerder zal beperken dan vergroten. Het lijkt bovendien een illusie te denken dat zijn voorzitterschap eigengereid optreden van de (grote) lidstaten zal voorkomen. Principiële is echter de overweging dat de Raad een forum is van de lidstaten, bij uitstek in de tweede pijler, en dat hij de primaire verantwoordelijkheid dient te dragen voor de besluitvorming daarbinnen.

Nog problematischer wordt dit voorstel in combinatie met het o.a. door de Europese Commissie gestuende idee de functies van HV en Europese Commissaris op termijn te fuseren in de vorm van een personele unie (de zg. *double hatting*).⁶ De gedachte is daarbij dat de HV dan optimaal gebruik kan maken van het beleidsinstrumentarium en de middelen uit de eerste pijler, wat de effectiviteit en coherentie van het externe optreden van de Unie ten goede zou komen. De figuur zou bovendien een opstap vormen tot communautarisering van de tweede pijler. Dit voorstel sluit overigens aan bij suggesties hoe dan ook de Commissie met het voorzitterschap van de Raad te belasten, inclusief het door Jacques Delors geopperde idee de (direct gekozen) voorzitter van de Europese Commissie het voorzitterschap van de Europese Raad te geven.⁷

Dergelijke ideeën – en dit geldt wel in het bijzonder voor de suggestie van *double hatting* in het kader van GBVB/EVDB – verdienen géén steun. Het gaat hier immers om een vermenging van twee op geheel verschillende institutionele beginselen gebaseerde instituties en functies. Toegespitst op de HV zou deze bij invoering van een personele unie tegelijkertijd lid en vertegenwoordiger zijn van het collegiale verband van de Europese Commissie (met daarbij een verantwoordelijkheid tegenover het Europees Parlement) en voorzitter/boodschapper zijn van de intergouvernementele Raad. Twee functies die in onderlinge combinatie uitnodigen tot onduidelijkheid en rolconflicten, hetgeen de positie en status van de persoon die ze bekleedt niet zal bevorderen; overwegingen die zich voegen bij de al eerder genoemde bezwaren van zijn mogelijke functie als Raadsvoorzitter. De verwachting dat dit zou kunnen leiden tot communautarisering van de tweede pijler, lijkt daarbij naïef. Veeleer valt te vrezen dat de Raad via deze figuur een (nog) grotere greep krijgt op de communautaire eerste pijler en dat de Commissie nog sterker tot uitvoerend orgaan wordt gedegradeerd.⁸

Slagvaardigheid door differentiatie

Daarnaast is daar de vraag of in het kader van het GBVB/EVDB meer ruimte zou moeten komen voor differentiatie tussen lidstaten naar vermogen en bereidheid metterdaad op dit beleidsterrein actief te zijn. Het gaat dan vooral om de kwestie van een bijzondere rol voor de grote lidstaten – actueel na de onderonsjes tijdens het Belgisch voorzitterschap – en de rol van contactgroepen en directoria. Ook deze vragen spelen natuurlijk tegen de achtergrond van de grote belangendiversiteit binnen de Unie en de komende uitbreiding. Het is wel heel moeilijk voorstelbaar dat een Unie van 25 lidstaten slagvaardig zou kunnen optreden in crisistijden. Keukeleire heeft daarbij terecht opgemerkt dat juist de grote lidstaten over de noodzakelijke (militaire) middelen beschikken en door de buitenwereld (de Amerikanen voorop) op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken.⁹ Dan lijkt differentiatie – met een bijzondere rol van de grote landen – een vanzelfsprekende remedie voor het leiderschapsprobleem binnen de Unie.

Een dergelijke variant roept natuurlijk vele vragen op. Wie vallen onder de noemer van grote lidstaten? Zijn deze representatief voor het geheel? Is de kans op consensus die verder gaat dan declaratoir gedrag, binnen een beperkt gezelschap c.q. tussen de groten dan reëler? Tegelijkertijd is evident dat de Unie op het terrein van het GBVB/EVDB alleen voortgang zal kunnen maken, indien er ruimte is voor groepsvorming,

waarbij alleen al uit oogpunt van slagvaardigheid en geloofwaardigheid aan grote landen de rol van minimaal *primus inter pares* toekomt.

Maar ook deze varianten dienen realistisch te zijn. Een eerste kanttekening is dat het hier gaat om het vraagstuk van *slagvaardigheid*. Vergroting van slagvaardigheid in het kader van het GBVB vereist primair dat meer werk gemaakt wordt van (reeds bestaande mogelijkheden tot) meerderheidsbesluitvorming op dit terrein. Ten tweede moet bij deze thematiek een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen het *diplomatieke optreden* van de Unie enerzijds en anderzijds de inzet van *militaire* (of politie-) *middelen*. Bij het diplomatieke optreden van de Unie en het gebruik van niet-militaire middelen in dit kader (handelssancties, enz.) is differentiatie – d.w.z. het optreden van een beperkte groep van lidstaten – in beginsel *niet* aan de orde. Een reden daarvoor is dat het de externe geloofwaardigheid van de Unie niet zal bevorderen als een *démarche* of maatregel blijkbaar niet door alle lidstaten wordt gesteund. Een tweede overweging is dat juist de inzet van het niet-militaire instrumentarium, o.a. omdat het hierbij middelen en maatregelen betreft die onder de eerste pijler ressorteren, omwille van effectiviteit de deelname van alle lidstaten vereist (bijv. handelspolitieke maatregelen). Kortom, besluitvorming op basis van meerderheid met betrokkenheid van alle lidstaten.

Heel anders ligt dit bij de inzet van militaire middelen. Daar is het vooralsnog niet voorstelbaar dat lidstaten tegen hun zin gedwongen zouden kunnen worden aan zo'n operatie mee te doen. Daar bestaat dus geen andere weg dan die van de differentiatie, met naar alle waarschijnlijkheid in de praktijk een leidende rol van grote landen. Zonder differentiatie op dit terrein zal het EVDB niet van de grond komen, waarbij het uitgangspunt dient overigens te zijn dat de interveniërende coalitie wel namens de Unie optreedt.

Betekent dit nu dat er een directorium (een Europese veiligheidsraad) moet komen of een systeem van per onderwerp of regio min of meer *vaste contactgroepen*, zoals o.a. Keukeleire voorstelt.¹⁰ Ook daar kunnen vraagtekens bij geplaatst worden. Ten eerste om de reeds gememoreerde reden dat bij gebruik van het *niet-militaire* instrumentarium de Unie als geheel aanzet is. Bij *militaire inzet* geldt echter dat het gezien de uiteenlopende veiligheidspolitieke belangen van de lidstaten voor de hand ligt de samenstelling van de coalitie te laten afhangen van de aard en plaats van de crisis en de bereidheid van lidstaten te participeren. Dat deelname van een of enkele grote lidstaten dan een *conditio sine qua non* is, spreekt voor zich zelf. Maar in beginsel gaat het niet op voorhand om de *grote* lidstaten, maar om de *relevante* landen; een constructie waarbij dan ook een daarop toegesneden

besluitvormingsstructuur past. Kortom, flexibiliteit, maar óók qua samenstelling van de *coalition of willing and able*.

Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van een co-referaat dat gegeven werd op 16 april 2002 tijdens het seminar *Op weg naar een geloofwaardig EVDB?* Dit seminar was mede georganiseerd naar aanleiding van het verschijnen van de publikatie: *Shaping a credible EU foreign policy*, van de hand van Steven Everts (Centre for European Reform, Londen, 2002).
- 2 Stephan Keukeleire (*The European Union as a diplomatic actor; internal, traditional and structural diplomacy*, Leicester: Centre for the Study of Diplomacy, 2000) vat dit beleid samen als een vorm van 'structurele diplomatie'. Zie ook van dezelfde auteur: 'Onbekend, onbemind en onderschat. Het structureel buitenlands beleid van de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 471-475.
- 3 Zie hierover o.a. de bijdrage van Adriaan Schout en Sophie Vanhoonacker in dit nummer van de *Internationale Spectator* (blz. 309-315). Zij spreken zich uit tegen een fundamentele wijziging van het roulerend voorzitterschap.
- 4 Zo stelt Charles Grant voor het voorzitterschap door lidstaten in de bestaande sectorale raden af te schaffen en de desbetreffende Europese Commissaris met het voorzitterschap te belasten. Zie: Charles Grant, *Restoring leadership to the European Council*, Centre for European Reform Bulletin, 23 (April/May 2002).
- 5 Die wordt o.a. door Everts en Grant voorgesteld. Zie noten 1 en 4.
- 6 O.a. Everts (a.w. *noot 1*) stelt dit voor onder de noemer van een *foreign policy suprema*. Zie ook de bijdrage van de Europese Commissie aan het toekomstdebat: *A project for the European Union*, Brussel, 22 mei 2002.
- 7 Zie ook recente Britse voorstellen om een 'Europese persoonlijkheid' voor een langere periode met het voorzitterschap van de Europese Raad te belasten.
- 8 Dit geldt wel helemaal als de suggestie van Grant (a.w. *noot 4*) wordt gevolgd om de figuur van Patten tot *deputy* van de HV te maken.
- 9 Stephan Keukeleire, 'Contactgroepen en directoriums in het buitenlandse beleid van de EU: gevaar of noodzaak?', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 139-144.
- 10 *Ibid.*

Over de auteur

DR J.O.TH. ROOD is hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar internationale politieke economie aan de Universiteit Utrecht.

Jörg Haider, de Beneš-decreten en onrust in Midden-Europa

HANS RENNER

DE PARLEMENTSVERKIEZINGEN IN OOSTENRIJK VAN OKTOBER 1999 betekenden een grote overwinning voor de nationalistische *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ). Bijna 27% van de Oostenrijkse kiezers bracht zijn stem uit op deze extreem-rechtse partij en haar leider Jörg Haider. In de Oostenrijkse politieke arena was Haider allang geen onbekende meer. De van oorsprong provinciale politicus, met Karinthië als thuisbasis, trok ook in het buitenland aandacht door zijn 'genuanceerde' uitspraken over Adolf Hitler. Zo loofde hij diens werkgelegenheidspolitiek in het Derde Rijk en noemde hij de leden van de Waffen SS 'keurige mensen met karakter'.¹ Na de verkiezingen verontschuldigde Haider zich voor zijn vroegere pro-nazistische uitlatingen. Regeringsdeelname van de FPÖ stond niets meer in de weg. Aan de reeks 'rood-zwarte' coalitieregeringen van socialisten (SPÖ) en de conservatieve Oostenrijkse Volkspartij (ÖVP), die sinds 1986 de scepter over de republiek zwaaiden, kwam een einde.

Verstoorde relatie

Meer dan twee jaar wordt Oostenrijk – sedert 1995 lidstaat van de Europese Unie – geregeerd door de 'zwart-blauwe' coalitie-ÖVP-FPÖ. De gevolgen zijn merkbaar: ernstig verstoorde relaties tussen diverse landen in de Midden-Europese regio, in het bijzonder tussen Tsjechië en Oostenrijk.

De Tsjechisch-Oostenrijkse verhouding kwam onder druk te staan toen Tsjechië, anders dan Hongarije, zich onmiddellijk aansloot bij het sanctiebeleid van de Europese Unie tegen Oostenrijk. De Europese boycot van Oostenrijk bleek geen succes te zijn en werd in september 2001 beëindigd. Menig Oostenrijker die traditioneel al niet van sympathieën voor het noordelijke buurland overloopt, schoot de Tsjechische solidariteit met de EU in het verkeerde keelgat.

Van latente anti-Tsjechische gevoelens bij een deel van de Oostenrijkse bevolking maakten Haider en zijn *Freiheitlichen* dankbaar gebruik. In januari van dit jaar

organiseerde Haider een referendum tegen de Tsjechische kerncentrale in Temelín, die vlakbij de Oostenrijkse grens ligt. In het verleden had de kerncentrale verscheidene mankementen vertoond en zij was ook in Tsjechië zelf niet onomstreden.

In een felle campagne met een sterk anti-Tsjechische ondertoon eiste de 'milieu-activist' Haider sluiting van deze installatie en dreigde hij met een Oostenrijks veto tegen de Tsjechische toetreding tot de Europese Unie. Meer dan 900.000 Oostenrijkers zetten hun handtekening onder de petitie. Dit leidde weer tot verontwaardiging aan Tsjechische zijde, waar de publieke opinie de anti-Temelíncampagne van Haider als een hetze tegen de Tsjechische bevolking beschouwde en als een poging Tsjechië buiten de EU te houden. Hoewel Haider als fervent tegenstander van de Europese uitbreiding met kandidaat-leden uit voormalig communistisch Europa geldt, was deze volksstemming in de eerste plaats voor binnenlands gebruik bedoeld. De *Freiheitlichen* wisten gemakkelijk politieke punten te scoren ten koste van hun conservatieve coalitiegenoot, die er niets voor voelde de oplossing van de kwestie-Temelín aan het Tsjechische EU-lidmaatschap te verbinden.

De anti-Temelíncampagne viel echter in het niet bij Haiders kruistocht tegen de zg. Beneš-decreten. Hiermee raakte de Oostenrijkse nationalist de Tsjechische politiek in de meest gevoelige plek en wist hij in Tsjechië een opschudding te veroorzaken die haar weerga in de jongste geschiedenis van dit land niet kent.

Presidentiële decreten en gevolgen

President Edvard Beneš stond gedurende de Tweede Wereldoorlog aan het hoofd van de Tsjechoslowaakse regering-in-ballingschap in Londen. Gedurende de jaren 1940-1945 ondertekende hij in totaal 143 decreten, zowel in Londen als na de bevrijding in Praag. In 1946 werden al deze decreten door het Tsjechoslowaakse parlement bekrachtigd, waarmee ze een

bestanddeel van de toenmalige Tsjechoslowaakse wetgeving zijn geworden.

Een aantal decreten (alle uit de tweede helft van het jaar 1945) had betrekking op de Duitse en Hongaarse minderheden in Tsjechoslowakije. In het bijzonder de Duitse bevolkingsgroep in het Tsjechische deel van de republiek werd door de decreten van Beneš hard getroffen.² Uitzonderingen daargelaten verloren deze Sudeten-Duitsers het Tsjechoslowaaks staatsburgerschap, werden hun roerende en onroerende goederen verbeurd verklaard zonder recht op vergoeding en werden zij met toestemming van de geallieerden op de Conferentie te Potsdam naar het verslae Derde Rijk verdreven.³ Het grootste deel van de Sudeten-Duitsers kwam in Duitsland terecht, veelal in Beieren; een kleiner deel vond toevlucht in Oostenrijk.

In deze 'georganiseerde verdrijving', die conform de afspraken in Potsdam in 1946 was begonnen en in het voorjaar van 1947 werd beëindigd, moesten 2.165.000 Duitsers Tsjechoslowakije verlaten. Gecommitteerde nazi's waren reeds tegen het einde van de oorlog op de vlucht geslagen. Direct na de bevrijding vond de 'wilde uitdrijving' van zo'n 500.000 Duitsers plaats in een sfeer van haat en wraak. Tien-duizenden Duitsers verloren hierbij het leven; vaak werden zij op afschuwelijke wijze om het leven gebracht.⁴ Minder dan 200.000 Duitsers mochten in Tsjechoslowakije blijven. Het betrof Duitsers uit gemengde huwelijken en specialisten (ook zij raakten echter hun bezittingen kwijt), en voorts erkende antifascisten en andere Duitse slachtoffers van het nazi-regime.

Historische context

De verdrijving van de Duitse bevolking met al haar excessen verdient ondubbelzinnig afkeuring. Wel is zij in het licht van die tijd verklaarbaar. Aan deze *odsun*, zoals de verdrijving in het Tsjechisch wordt aangeduid, gingen in het voormalige *Protektorat (Böhmen und Mähren)* ruim zes jaar wrede nazistische bezetting vooraf. Tsjechoslowakije verloor in deze periode ongeveer 360.000 burgers, van wie de helft (joden en Roma) was omgekomen in de vernietigingskampen. Een aanzienlijk deel van de Tsjechische intellectuele bovenlaag werd door de nazi's uitgeroeid. De beruchte Reinhard Heydrich, door Hitler in Praag aangesteld als plaatsvervangend *Reichsprotektor* (1941-1942), wilde de Tsjechische natie elimineren, aangezien hij de Tsjechische gebieden als het 'Hart van het Germaanse Rijk' beschouwde. Dit zou moeten geschieden door een deel van de Tsjechische bevolking te germaniseren, een deel als dwangarbeider naar concentratiekampen in het oosten te sturen en de weerspannige rest tegen de muur te zetten.⁵

Daarbij kwam nog de schokkende ervaring van de Tsjechen met de Conferentie van München in 1938, toen Engeland en Frankrijk hun Tsjechoslowaakse bondgenoot zonder slag of stoot aan Hitler uitleverden. Het overweldigende deel van de Sudeten-Duitse bevolking was toen vóór aansluiting van de Tsjechische grensgebieden bij het Derde Rijk, vóór *Heim ins Reich*. In de ogen van de Tsjechen en president Beneš pleegden zij hierdoor verraad aan de Tsjechoslowaakse staat. Na de oorlog kregen de Duitsers collectief de schuld van München, van de massamoord in Lidice, van alle misdaden en ontberingen gedurende de bezetting, met de mensonterende verjaging als gevolg.

Haar 'Heimatrecht' heeft de *Sudetendeutsche Landsmannschaft* (SL), die als vertegenwoordiger van alle Sudeten-Duitsers optreedt en in München zetelt, nooit opgegeven. Ook niet het daarmee verbonden recht op zelfbeschikking ('Selbstbestimmungsrecht der Volksgruppe') en evenmin de aanspraak op de teruggave van de geconfisqueerde eigendommen ('Rückerstattung des geraubten Vermögens').⁶ Dezelfde doelstellingen onderschrijft ook de Oostenrijkse aftakking van de SL, de *Sudetendeutsche Landsmannschaft Österreich* (SLÖ). De waarde van het verloren Sudeten-Duitse privé-eigendom wordt thans geschat op 260 miljard euro.⁷

Verzoeningsverklaring

In het communistische Tsjechoslowakije rustte op de verdrijving van de Sudeten-Duitsers een taboe. Dit werd pas eind jaren '70 doorbroken, maar slechts in dissidentenkringen in en rondom de mensenrechtenbeweging Charta 77. Een groep dissidenten tot wie ook de schrijver Václav Havel behoorde, verwierp de *odsun* op ethische gronden als inhumain. Na de Fluwelen Revolutie in 1989, toen Havel president van Tsjechoslowakije werd, achtte hij het zijn morele plicht de verdreven Duitsers verontschuldigen aan te bieden voor het leed dat hun na de oorlog was aangedaan.⁸ Deze moedige houding veroorzaakte in zijn eigen land een stortvloed van verontwaardiging. De president werd door critici 'de uitverkoop van nationale belangen' verweten. Het duurde nog zeven jaar eer een gezamenlijke Duits-Tsjechische verzoeningsverklaring op tafel lag. De onderhandelingen over de tekst van deze verklaring van 21 januari 1997 verliepen uiterst moeizaam. In dit document, dat de handtekeningen van de toenmalige Tsjechische premier Václav Klaus en de Duitse bondskanselier Helmut Kohl draagt, hebben beide landen het boetekleed aangetrokken en elkaar excuses aangeboden.

Hoewel de spijtbetuigingen aan beide zijden zeer ver gingen, bleven de standpunten op hoofdzaken ongewijzigd. De Tsjechen wilden niet dat getornd

werd aan de rechtmatigheid van de uitzetting, terwijl de Duitsers elke verwijzing naar verloren bezittingen vermeden. Daarmee lieten ze deze kwestie bewust open.⁹ Het enig tastbare resultaat van deze Praagse verklaring, die door de parlementen van beide landen werd geratificeerd, was de oprichting van een fonds voor de toekomst ter waarde van 165 miljoen DM. Het dient ter ondersteuning van gemeenschappelijke culturele en andere activiteiten in Tsjechië en Duitsland.

Na de bekendmaking van de verklaring waren de verwachtingen optimistisch. Premier Klaus sprak van een 'nieuwe periode in de relaties tussen onze landen' en ook de commentaren in de buitenlandse pers, de Nederlandse inbegrepen, klonken hoopvol. Zo eindigde Anet Bleich in *de Volkskrant* haar column 'Een late triomf voor de rede' als volgt: 'In Praag heeft gisteren de rede getriomfeerd en dat is prettig nieuws voor Europa.'¹⁰

Escalatie

De triomf was slechts van korte duur. En bovendien was Oostenrijk formeel niet bij de verzoening betrokken. De FPÖ van Haider liet in het regeerakkoord van 2000 een passage opnemen waarin de Oostenrijkse regering zich verplichtte een 'zakelijke oplossing' na te streven voor schadeloosstelling van allen die door de Tweede Wereldoorlog werden getroffen. Behalve de in Oostenrijk tewerkgestelde dwangarbeiders gold dit ook de Oostenrijkse krijgsgevangenen en de 'als gevolg van de Beneš-decreten [...] naar Oostenrijk verdreven Duitstalige bevolkingsgroep'.¹¹

Het behoeft geen betoog dat men in Praag deze ontwikkeling met grote bezorgdheid volgde. De Tsjechen waren verbolgen over het feit dat Haider en de zijnen de slachtoffers van het nazisme gelijkstelden aan de krijgsgevangen Oostenrijkse militairen, onder wie zich ook bijvoorbeeld SS-ers bevonden, en meenden dat de *Freiheitlichen* bezig waren een gevaarlijke scheiding aan te brengen tussen de oorzaken van het oorlogsdrama en de gevolgen. Dit verklaart tevens de gretigheid en snelheid waarmee de Tsjechische sociaal-democratische regering van Miloš Zeman zich achter de EU-boycot tegen Oostenrijk schaarde.

Zeman, een politicus die niet terugdeinst voor grof taalgebruik en boude uitspraken, beging wellicht de grootste fout uit zijn politieke loopbaan door Haider en de *Freiheitlichen* in de Tsjechische en Oostenrijkse media aan te vallen en Oostenrijk de les te lezen. 'Hoe eerder de Oostenrijkers zich van de heer Haider en zijn post-fascistische partij ontdoen, hoe beter,' luidde een van zijn adviezen, waarop de Oostenrijkse regering officieel protest aantekende.¹² Later, na een storm van kritiek van de FPÖ en haar leidende politici

(FPÖ-voorzitter en Oostenrijks vice-kanselier Susanne Riess-Passer, FPÖ's secretaris-generaal Peter Sichrovsky e.a.) en na de ronduit hysterische uitvallen van het – met een oplage van 1 miljoen – grootste Oostenrijkse boulevardblad *Neue Kronen Zeitung*, heeft Zeman zijn uitspraak gecorrigeerd: 'In plaats van "post-fascistisch" spreek ik voortaan over Jörg Haider liever in termen van "post-nazistisch".'¹³

De felle botsing van de Tsjechische premier met Haider en de FPÖ heeft niet alleen de betrekkingen tussen Oostenrijk en Tsjechië grondig bedorven. Door de provocerende taal aan beide zijden van de grens kreeg de burenruzie in korte tijd een internationale dimensie. De aanleiding vormde een (geautoriseerd!) interview van Zeman met het Oostenrijkse weekblad *Profil* van januari jl. De Tsjechische politicus noemde de Sudeten-Duitsers de 'vijfde colonne van Hitler', verweet hun dat zij 'genocide op het Tsjechische volk voorstonden' en verklaarde dat Oostenrijk 'niet het eerste slachtoffer van Hitler-Duitsland was, maar zijn eerste bondgenoot'.¹⁴ Haider op zijn beurt vergeleek de verdrijving van de Sudeten-Duitsers uit Tsjecho-Slowakije met de holocaust.¹⁵

Op deze, voor Tsjechië bijzonder ongelukkige, wijze belandden de Beneš-decreten in de belangstelling van de internationale politiek. Dit tot ongenoegen en zelfs tot schrik van leidende Tsjechische politici. Václav Klaus, de parlementsvoorzitter en leider van de liberaal-conservatieve Democratische Burgerpartij (ODS), onderwierp de politieke blunders van Zeman aan vernietigende kritiek. Ook de meerderheid van de Tsjechische bevolking (volgens een representatief onderzoek 62%) was het oneens met de manier waarop de premier kritiek op Haider leverde.¹⁶ Door zijn onbetamelijk gedrag diskwalificeerde Zeman zich volledig als mogelijk opvolger van president Havel bij de volgend jaar te houden presidentsverkiezingen in zijn land.

Internationale reactie

De internationale kritiek op Tsjechië kwam van meer kanten tegelijk. De Oostenrijkse kanselier Wolfgang Schäussel vroeg de regering-Zeman nog vóór de toetreding tot de Europese Unie de Sudeten-Duitsers vrijwillig schadeloos te stellen en de Beneš-decreten af te schaffen.¹⁷ Ook de Beierse premier Edmund Stoiber keerde zich fel tegen de decreten, terwijl bondskanselier Gerhard Schröder zijn voorgenomen bezoek aan Praag zonder opgaaf van redenen afzegde.¹⁸

De Sudeten-Duitse organisaties lieten zich niet onbetuigd. De gematigde leider van de *Sudetendeutsche Landsmannschaft* en europarlementariër voor de CSU, Bernd Posselt, die in het Europees Parlement de Beneš-decreten met regelmaat op de agenda zet,

maande Praag tot een dialoog. Zijn radicale Oostenrijkse collega, de voorzitter van de SLÖ en lid van de *Freiheitlichen*, Gerhard Zeihsel, dreigde Tsjechië met een reeks processen om de teruggave van eigendommen van individuele Duitsers af te dwingen.

De Tsjechische politiek voelde zich steeds meer in het nauw gedreven, zeker na de venijnige uitval van de Hongaarse premier Viktor Orbán. Voor deze nationalistische politicus kwam de ophef rondom de Beneš-decreten als geroepen. Hij maakte hiervan in de aanloop naar de parlementsverkiezingen – die hij overigens in april zou verliezen – dankbaar gebruik om zich als hoeder van de Hongaarse belangen te etaleren. Ook de Hongaarse minderheid in Slowakije werd door de Beneš-wetten immers getroffen. In een toespraak tot het Europees Parlement noemde Orbán de decreten een 'Europees probleem', aangezien deze 'niet in overeenstemming zijn met het Europese recht'. Voor Orbán lag slechts één oplossing voor de hand: Tsjechië en Slowakije dienden de decreten te herroepen. Impliciet koppelde ook Orbán het beoogde EU-lidmaatschap van Tsjechië en Slowakije aan afschaffing van de gewraakte wetten.¹⁹

De Slowaakse regering van premier Mikuláš Dzurinda raakte hierdoor gealarmeerd. De premier van Polen, Leszek Miller, koos prompt de zijde van Tsjechië en Slowakije.²⁰ Dzurinda, Miller en Zeman annuleerden vervolgens een geplande ontmoeting met premier Orbán in Boedapest in het kader van de samenwerking van de *Visegrád*-landen. Slovenië koos, in de persoon van de minister van buitenlandse zaken Dimitrij Rupel, onmiddellijk de zijde van Tsjechië tegen Oostenrijk en Hongarije. De Slovenen hebben met een vergelijkbaar probleem te maken als de Tsjechen. Aan het einde van de oorlog werd de Duitse bevolkingsgroep gesommeerd Slovenië te verlaten.

Inmiddels nam de spanning onder de Tsjechische bevolking in de voormalige Sudeten-Duitse gebieden toe. De bewoners van de grensstreken waren bang dat zij hun eigendommen kwijt zouden raken. Teneinde de bevolking gerust te stellen, opperde Klaus het idee de Beneš-decreten als aanhangsel op te nemen bij het Tsjechische toetredingsverdrag tot de Europese Unie. Pas na de komst naar Praag van Günter Verheugen, de commissaris van de EU belast met de uitbreiding, en diens uitdrukkelijke verzekering dat de decreten geen invloed zouden hebben op de onderhandelingen van Tsjechië met de Europese Unie, bond Klaus in.²¹

Nog ondubbelzinniger drukte de Britse premier Tony Blair zich uit in Praag. Hij had met de decreten geen probleem, aangezien zij 'een thema uit de verleden tijd' voorstellen. Blair bevestigde tevens dat voor Groot-Britannië de conclusies van de Potsdam-conferentie geldig zouden blijven.²²

Toen was de beurt aan Vladimir Poetin. Zeman

bezoekt in april jl. Rusland met een grote Tsjechische delegatie en roemde de goede betrekkingen tussen beide landen. Poetin reageerde verheugd op het feit dat de 'traditionele vriendschap' tussen Russen en Tsjechen door dit bezoek een nieuwe impuls kreeg. Ten overstaan van zijn Tsjechische gast stelde Poetin zich achter de decreten en verklaarde dat 'de resultaten van de Tweede Wereldoorlog onaantastbaar' waren.²³

Tsjechische parlementsverkiezingen

Medio juni vinden in Tsjechië parlementsverkiezingen plaats. De Tsjechisch-Oostenrijkse animositeit en nog meer de internationale ophef over de Beneš-decreten dreigden aanvankelijk de verkiezingscampagne te domineren. Alle vijf in het huidige parlement vertegenwoordigde politieke partijen – de ene meer, de andere minder – demonstreerden aan de kiezer hun vastberadenheid om het 'Tsjechische nationale belang' te dienen. Een aantal politici begon gevaarlijk op de nationalistische trom te slaan, zoals de ODS-afgevaardigde Miloslav Bednár, die 57 jaar na de Tweede Wereldoorlog waarschuwde voor een 'Europees as van het kwaad' tussen München, Wenen en Boedapest.²⁴

De leider van de grootste oppositiepartij ODS, Klaus, startte de verkiezingscampagne veelzeggend op het Edvard Beneš-plein in Liberec onder het motto 'ODS kiest voor Tsjechische nationale belangen'. Vóór de oorlog heette deze Sudeten-Duitse provincie-stad in Noord-Bohemen in het Duits Reichenberg. De sociaal-democraten (ČSSD) bleven niet achter. Zij beklommen met oude partijvaandels en al, net als hun Tsjechische patriottische voorvaders in het Habsburgse Rijk, de historische Tsjechische berg *Ríp*. Hier lanceerden zij hun verkiezingsleuze 'Het vaderland heeft de ČSSD nodig'.²⁵

Toch heeft in de verkiezingscampagne het gezond verstand het uiteindelijk van de populistische retoriek gewonnen. De voorzitters van de vijf partijen stelden gezamenlijk een verklaring op betreffende de Beneš-decreten. In dit document met een relatief milde toon stelden zij zich achter de Tsjechisch-Duitse verzoeningsverklaring uit 1997. Zij wezen erop dat de Tsjechoslowaakse wetgeving uit de jaren 1940-1945, de presidentiële decreten inbegrepen, evenals die in andere Europese landen, als gevolg van de oorlog en van de overwinning op het nazisme was ontstaan. Deze wetgeving had alléén betrekking op de desbetreffende periode. De eigendoms- en juridische verhoudingen die op grond van deze wetgeving tot stand kwamen, zijn vandaag 'onbetwistbaar, onaantastbaar en onveranderbaar'.²⁶

De rijen werden gesloten. President Havel heeft

zich zonder enig voorbehoud achter de verklaring gesteld. Het Tsjechische parlement heeft unaniem, van communist en socialist tot christen-democraat en conservatief-liberaal, zonder één tegenstem de verklaring goedgekeurd. Hiermee was de *causa Beneš*-decreten voor de Tsjechische politici gesloten, de Tsjechische bevolking gerustgesteld en de verkiezingscampagne gered. Een bijkomend positief effect van de Tsjechische politieke confrontatie met de FPÖ is dat de Tsjechische rechts-extremisten, de republikeinen van Miroslav Sládek, in deze verkiezingen volstrekt kansloos zijn geworden.

Anders ligt het met Jörg Haider. Hij heeft onlangs te kennen gegeven bij de parlementsverkiezingen in 2003 het ambt van Oostenrijks kanselier te ambiëren. De Tsjechische kiezers – zo laat het zich aanzien – zullen zich massaal van het rechts-extremisme afkeeren. Het woord is volgend jaar aan de kiezers in Oostenrijk.

Noten

- 1 *Keesings Historisch Archief*, 2000, blz. 152.
- 2 Het gaat o.a. om de volgende decreten: nr 12/1945 betreffende de confiscatie van landbouweigendommen van alle personen van Duitse en Hongaarse nationaliteit (21 juni 1945); nr 16/1945 betreffende de bestraffing van nazistische misdadigers, verraders en hun handlangers (19 juni 1945); nr 28/1945 betreffende kolonisatie van de landbouwgrond van Duitsers en Hongaren en andere vijanden van de staat door Tsjechische, Slowaakse en andere Slavische landbouwers (20 juli 1945); nr 33/1945 betreffende het afnemen van het Tsjechoslowaakse staatsburgerschap aan allen die zich in de periode 1938 en 1939 als Duits of Hongaars onderdaan beschouwden (2 augustus 1945); nr 71/1945 betreffende het invoeren van werkplicht voor alle personen wie het Tsjechoslowaaks staatsburgerschap is ontnomen (19 september 1945); nr 108/1945 betreffende confiscatie van het vijandelijk onroerend en roerend goed (25 oktober 1945). Vgl. Karel Jech & Karel Kaplan (red.), *Dekrety prezidenta republiky 1940-1945. Dokumenty* [Decreten van de president van de republiek 1940-1945. Documenten], Deel I en II, Brno, 1995.
- 3 Artikel XIII 'Orderly Transfers of German Population' uit de Potsdam Declaratie van 2 augustus 1945 in Ch. L. Mee jr., *Meeting at Potsdam*, New York, 1975, blz. 334-335. Zie ook *Keesings Historisch Archief*, 1945-1946, blz. 6404.
- 4 Schattingen over de aantallen Duitse slachtoffers lopen sterk uiteen. Voor meer details zie Hans Renner, 'Tsjechoslowaaks-Duitse betrekkingen na de Tweede Wereldoorlog', in: *Internationale Spectator*, april 1992, blz. 190 e.v.
- 5 Zie 'De toespraak van R. Heydrich over de plannen voor de liquidatie van de Tsjechische natie', Praag, 2 oktober 1941, in: Z. Veselý (red.), *Dejiny českého státu v dokumentech*, Praag, 1994, blz. 367-373.
- 6 Voor de doelstellingen van de SL zie informatiefolder: *Wer sind die Sudetendeutschen? Heimat. Schicksal. Auftrag*, Sudetendeutsche Landsmannschaft, München, z.j.
- 7 *Lidové Noviny*, 22 februari 2002. Ter vergelijking: het BNP van de Tsjechische Republiek bedroeg in het jaar 2000 65 miljard euro. Zie *Statistical Yearbook of the Czech Republic*, Praag, 2001, blz. 37.
- 8 *Rudé Právo*, 3 januari 1990.
- 9 'Duitsers en Tsjechen ondertekenen verzoening', in: *NRC Handelsblad*, 22 januari 1997. Voor een kritische evaluatie van deze verklaring zie Andrew Stroehlein, *Czechs and the Czech-German Declaration: The Failure of a New Approach to History*, Institute of Russian and East European Studies, The University of Glasgow, 1998.
- 10 *de Volkskrant*, 21 december 1996. Dit artikel verscheen naar aanleiding van de ondertekening van hetzelfde verdrag door de ministers van buitenlandse zaken van Tsjechië en Duitsland, 20 december 1996 in Praag.
- 11 *Programm der österreichischen Bundesregierung*, hoofdstuk II, paragraaf 12: 'Wiedergutmachung für Zwangarbeiter, Kriegsgefangene und Vertriebene'.
- 12 *Lidové Noviny*, 16 januari 2002.
- 13 Interview met premier Miloš Zeman in *MF Dnes*, 2 februari 2002.
- 14 'Interview. Der tschechische Premierminister Milos Zeman über das Veto-Volksbegehren, Jörg Haider und die FPÖ, die Beneš-Dekreten und die Vertreibung der Sudetendeutschen', *Profil*, jrg 33, nr 4, 21 januari 2002.
- 15 Zie *Profil*, jrg 33, nr 5, 28 januari 2002, blz. 28.
- 16 *Lidové Noviny*, 25 en 26 januari 2002.
- 17 *Ibid.*, 4 maart 2002.
- 18 *Ibid.*, 26 januari en 1 maart 2002.
- 19 *Ibid.*, 23 februari 2002.
- 20 *MF Dnes*, 23 februari 2002. De opstelling van Polen in deze zaak is begrijpelijk. Van het huidige grondgebied van Polen werden na de oorlog miljoenen Duitsers verdreven.
- 21 Zie 'Komisar EU: Vstoupíte i s dekrety' [Eurocommissaris: u treedt toe met decreten], in: *Lidové Noviny*, 12 april 2002.
- 22 Zie 'Blair: S dekrety nemáme problém' [Blair: met de decreten hebben wij geen probleem], in: *Lidové Noviny*, 9 april 2002.
- 23 Zie 'Putin podporil dekrety' [Poetin steunt de decreten], in: *Lidové Noviny*, 18 april 2002.
- 24 Vergelijk Hans-Ulrich Stoldt, 'Schlimmes Trauma', in: *Der Spiegel*, 8 april 2002.
- 25 *Lidové Noviny*, 6 april 2002.
- 26 *Ibid.*, 20 april 2002.

Over de auteur

DR H. RENNER is hoogleraar in de geschiedenis van Midden-Europa aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Oekraïne: de stembus en stemmen per bus

MARTIN VAN DEN HEUVEL

LEONID KOETSJMA ZAL ZICH MET ZIJN TANDEN VASTBIJTEN aan zijn stoel, een andere keuze heeft hij niet. Óf hij zal president zijn tot het einde van zijn leven, óf hij zal zich met alle strengheid van de wet voor zijn misdaden moeten verantwoorden. Maar het probleem ligt niet alleen bij hem en zijn aanhangers, die zijn misdadige opdrachten uitvoeren. Het probleem komt ook door de journalisten (...) die hun burgerlijke, morele en professionele plicht verzaken. Dat zijn mensen die hun ogen sluiten voor de afschuwelijke misdaden en die zelf morele grenzen overschrijden. Ik wend me tot die journalisten met het verzoek om de president van Oekraïne geen hand te geven en niet op te staan als hij binnenkomt. Die persoon heeft geen seconde het recht president van dit land te zijn. Die persoon is schuldig aan de dood van mensen en hij dient daarvoor de passende reactie te ontvangen van onze hele maatschappij.¹

Aan het woord is het Oekraïense parlementslid Aleksander Jeljasjkevitsj en zijn uitlating geeft het gure politieke klimaat in zijn land goed weer. Dat heeft niet alleen te maken met de handelwijze van president Koetsjma. In het algemeen geldt dat Oekraïne zich sinds zijn onafhankelijkheid in 1991 niet echt positief ontwikkeld heeft. Een uiting daarvan is het meer dan merkwaardige partijenstelsel.

Oekraïne kent sinds 1991 een groot aantal politieke partijen; vele daarvan dringen niet door tot het parlement, de *Verchovna Rada*, vanwege een kiesdrempel van 4%. Voor de partijen die wél in het parlement zitten, geldt dat ze over het algemeen weinig leden hebben en dat hun programma's veel op elkaar lijken. De programma's staan vol mooie beloften, maar geven zelden aan hoe die kunnen worden waargemaakt. Wel blinken de meeste partijen uit door het bezit van een sterke leider en een groep populaire stemmentrekkers, onder wie bekende zangers en sportslieden de voorkeur hebben. Partijen vallen vaak uiteen en nieuwe partijen worden met regelmaat opgericht.

Meestal worden partijen gedragen door een paar

rijke zogeheten oligarchen, die aan het hoofd staan van een of meer bedrijven en die ook vaak zelf in het parlement zitten. In de *Verchovna Rada* van 1998-2002 waren 100 van de 450 leden 'business men'. Voor West-Europeanen opmerkelijk is wellicht dat zulke zakenlui ook lid waren van de Groene of Communistische Partij. Zakenlui legden vaak enorme bedragen op tafel om een hoge plaats op een verkiezingslijst te krijgen.

De namen van de partijen zijn soms zeer verward. Zo bestaat er een SDPU(o), een Sociaal-Democratische Partij van Oekraïne (verenigd), maar in het gedrag van die partij valt weinig sociaal-democratisch te ontdekken. Het gaat om een groep oligarchen en hun aanhang die tot de Partij van de Macht behoren en veraf staan van linkse partijen.² De Partij van de Macht is overigens geen echte partij, maar de verzameling van partijen die president Koetsjma en de regering steunen. De Communistische Partij (CPU) is een van de weinige die op een echte politieke partij lijken. Zij heeft veel, overwegend oudere, leden en een duidelijk politiek programma. Alleen houdt zij zich er in de praktijk niet altijd aan. Zo steunen de communisten af en toe president Koetsjma, ook al willen zij daar niet altijd aan herinnerd worden, of ontkennen ze het zelfs.

Rechtse en centrum-partijen doen al jaren alsof er een dreiging bestaat dat links de macht overneemt en misschien zelfs de Communistische Dictatuur herstelt. Maar dat is onzin, want de Communistische Partij heeft zelfs met steun van wat kleine linkse partijen nooit meer dan een derde van de parlementsleden gehad en van een gewapende machtsgreep kan al helemaal geen sprake zijn. De Socialistische Partij van Oleksander Moroz (SPU), goed voor 7-8% van de kiezers, wil bovendien niets van samenwerking met de communisten weten.³ Wel was de CPU jarenlang de grootste partij in het parlement. Maar sinds maart 2002 is dat afgelopen, want toen kreeg het blok 'Ons Oekraïne' van Viktor Joesjtsjenko meer zetels dan de communisten. Afgewacht moet echter worden hoe lang dit blok bij elkaar blijft.

Voor de CPU geldt dat zij geleidelijk stemmen aan het verliezen is. Haar leider, Petro Simonenko, is het type ouderwetse communist, dat voornamelijk naar het verleden kijkt. De achteruitgang van de economie in de jaren negentig en de toenemende werkloosheid bezorgden de communisten tot nu toe veel steun, maar van overwegend oudere mensen. De meeste jongeren zijn voor een op het Westen gerichte politiek, waarbij enige afstand van Rusland een belangrijke rol speelt.

Van de Oekraïense bevolking is 22% Russisch, overwegend in het oosten en zuiden van het land wonend. Oostelijk Oekraïne bezit talloze kolonmijnen, waar vroeger vele Russen werk vonden. In die mijnen is weinig geïnvesteerd, waardoor de produktie gering en het risico van ongelukken groot is. Het Oekraïens is inmiddels de landstaal geworden. Maar de meeste Oekraïeners lezen en spreken nog wel Russisch. Alleen in West-Oekraïne, een gebied dat lang tot het Habsburgse rijk en daarna tot Polen heeft behoord, is de afkeer van alles wat Russisch is sterk aanwezig. In Oost-Oekraïne zijn er echter groepen die pleiten voor het Russisch als tweede staatstaal. Dezelfde kringen zijn meestal ook voorstander van een nauwere samenwerking met Rusland en Belarus.

Duidelijk is dat Oekraïne er in de tien jaar van zijn onafhankelijkheid nog niet in is geslaagd een stabiel partijenstelsel op te richten. De meeste partijen worden door oligarchen beheerst en die zijn vooral uit op invloed en handhaving van het heersende economische systeem. De 'privatisering' van de economie heeft geleid tot een situatie waarin een kleine groep nieuwe rijken de touwtjes in handen kreeg. Nauwe samenwerking met overheidsorganen was daarbij belangrijker dan echte privatisering in een open economie met duidelijke spelregels. Succesvol zaken doen kan alleen met toestemming en onder controle van de overheid. De oligarchen zijn meestal niet geïnteresseerd in economische hervormingen. Het kapitalisme à la Koetsjma heeft dan ook weinig met een reële markteconomie van doen, meer met een verdeling van macht en inkomsten. Het resultaat was meestal een verdere economische stagnatie.

Een politieke moord

Een oorzaak die een democratischer ontwikkeling van Oekraïne in de weg staat, is de slechte samenwerking tussen het parlement en president Koetsjma, die sinds 1994 in het zadel zit. Koetsjma kon zijn beloften niet waar maken om de overal heersende corruptie te bestrijden. Een kleine groep kon zich onder hem verrijken, terwijl lonen en pensioenen dikwijls niet betaald werden. Toch werd Koetsjma in 1999 herkozen, zij het in de tweede ronde en met slechts 36,5% van de stemmen en de communist Simonenko (22,2%) als tegenstander.

Na zijn herverkiezing probeerde Koetsjma zijn positie tegenover het parlement te versterken. Op 16 april 2000 legde hij in een referendum een aantal grondwetswijzigingen aan de bevolking voor. Deze voorstellen, die de macht van de president vergrootten, werden met flinke meerderheid aangenomen. Maar ze hadden daarnaast ook de goedkeuring van het parlement nodig. De moord op de kritische journalist Gongadze bracht Koetsjma in het defensief en stond de wijzigingen van de grondwet in de weg. Georgiy Gongadze (31 jaar) was uitgever van de internetkrant *Ukraynskaya Pravda*, een van de weinige media die de regering in haar vele duistere stappen kritisch trachtten te volgen. Op 16 september 2000 keerde Gongadze 's avonds na een bezoek aan een vriend niet meer terug naar huis. Op 3 november werd een onthoofd lichaam, hoogstwaarschijnlijk dat van Gongadze, in de buurt van de Oekraïense hoofdstad Kiev gevonden.

De zaak-Gongadze onttaarde in een groot politiek schandaal toen Oleksander Moroz, de leider van de SPU, president Koetsjma beschuldigde van betrokkenheid bij de verdwijning van de journalist. Moroz verklaarde radiocassettes te bezitten waarin Koetsjma herhaaldelijk met hoge ambtenaren overlegde hoe zij Gongadze het zwijgen konden opleggen. Deze cassettes waren in het geheim opgenomen door de ex-officier van de Oekraïense veiligheidsdienst Mykola Melnychenko, die naar verluidt 40-50 uur gesprekken van de president had vastgelegd. Melnychenko en Gongadzes vrouw hebben daarna politiek asiel in de Verenigde Staten gekregen.⁴

DNA-proeven in enkele landen brachten aan het licht dat het gevonden lichaam bijna voor honderd procent zeker dat van Gongadze moet zijn. Westerse organisaties, zoals de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, drongen er in januari 2001 bij de Oekraïense autoriteiten op aan een snel en uitvoerig onderzoek naar de dood van Gongadze in te stellen. In april 2001 herhaalde de Parlementaire Assemblée haar verzoek en drong aan op 'noodzakelijke maatregelen om aanvallen op en bedreigingen van journalisten (...) te ontmoedigen en in te tomen'.⁵ De Oekraïense regering ging daar niet op in en de nieuwe minister van binnenlandse zaken, Joeri Smirnov, verklaarde op 15 mei 2001 zelfs dat het onderzoek naar de verdwijning van Gongadze was afgesloten. Volgens hem had de moord geen politiek motief en was hij gepleegd door twee criminelen die inmiddels door andere criminelen waren omgebracht. Later verklaarde Smirnov weer dat zijn eerdere standpunt 'prematuur' was geweest.⁶

In december 2000 en in de eerste maanden van 2001 vonden in Kiev grote demonstraties plaats waarin het aftreden van Koetsjma werd geëist. Oleksander Moroz richtte de beweging 'Oekraïne zonder Koetsj-

ma' op en de in januari 2001 ontslagen vice-premier Julia Tymosjenko het 'Forum van Nationale Redding'. Westerse regeringen onthielden zich echter van commentaar. Alleen de Amerikaanse magnaat van Hongaarse afkomst, George Soros, schreef in de *Financial Times* een artikel waarin hij Koetsjma aanraadde af te treden. Soros waarschuwde de Westerse leiders dat hervervorming van Koetsjma de macht van de corrupte oligarchen, die zijn campagne zouden betalen, nog aanzienlijk zou versterken.⁷

Het gebrek aan economische hervormingen in Oekraïne is ook zichtbaar op het platteland. De communistische kolchozen heten nu Collectieve Gezamenlijke Bedrijven, KSP op zijn Oekraïens.⁸ Maar veel is er niet veranderd. Volgens een nieuwe wet zijn de ex-kolchozarbeiders nu gezamenlijk eigenaar en hebben zij recht op een deel van de grond en het vee. Het individuele eigendom in geld werd soms ook op papier vastgesteld. Maar als dat bedrag werd opgevraagd, was het antwoord dikwijls dat de kas van de KSP leeg was. Tegelijkertijd gebeurde het vaak dat de KSP-chef zelf vee verkocht of liet slachten. Financieel gezonde gedeelten van een KSP, sanatoria bijvoorbeeld, werden soms geprivatiseerd zonder dat de gewone werknemers er een cent van kregen. KSP-leden die voor zichzelf wilden beginnen en recht hadden op vier-vijf hectare, kregen meestal een aantal ver uit elkaar liggende lapjes grond toegewezen. Ze mochten al blij zijn als er op hun nieuwe gebied een schuur of stal stond. Verzoeken om een trekker of andere landbouwmachines werden bijna altijd genegeerd. In het algemeen was het daarom onmogelijk uit de KSP te stappen, omdat je het financieel nooit kon overleven.⁹

Koetsjma overleefde het Gongadze-schandaal wel, mede dank zij de steun van de Communistische Partij. Simonenko beschuldigde de president herhaaldelijk van corruptie, maar steunde hem toen geprobeerd werd de openbare aanklager Mykhalo Potebenko te ontslaan. Deze kreeg veel kritiek wegens zijn traagheid in de Gongadze-affaire. De CPU gaf vervolgens Potebenko de twintigste plaats op haar kandidatenlijst voor de *Verchovna Rada*. De CPU had al eerder de Partij van de Macht gesteund door in april 2001 Joesjtsjenko als premier weg te sturen.

Viktor Joesjtsjenko (van het blok Ons Oekraïne) is een van de weinige populaire politici in Oekraïne. Van zeer gewone afkomst bracht hij het tot president van de Nationale Bank en premier. Hij slaagde er in zijn regeringsperiode van zestien maanden in economische groei tot stand te brengen en de achterstallige lonen en pensioenen uit te keren. Joesjtsjenko heeft zich nimmer fel tegen Koetsjma gekeerd. Hij heeft die, daarentegen, als een 'vaderfiguur' gekenschetst en bleef ook tijdens het 'cassettes-schandaal' neutraal. Daarbij was zijn redenering dat het bewijs van Koetsjma's schuld niet voor honderd

procent geleverd kon worden. Critici zien hem daarom als een zwakke figuur, die door sterkere binnenlandse of buitenlandse krachten gestuurd kan worden. Joesjtsjenko heeft een Amerikaanse vrouw en is voorstander van nauwere betrekkingen met het Westen. Aanhangers van Joesjtsjenko schilderen hem soms af als een Oekraïense Václav Havel: een vriendelijke, principiële man, die weet wat hij wil, geen vuile politiek bedrijft en in staat is Oekraïne uit het dal te halen.

Joesjtsjenko schijnt aspiraties te hebben om Koetsjma in oktober 2004 als president op te volgen. Door de wijziging van de grondwet in 1996 zou Koetsjma volgens sommige aanhangers nog één periode als president herkozen kunnen worden, omdat dan alleen zijn verkiezing van 1999 zou meetellen. Koetsjma zou bovendien zo lang mogelijk president willen blijven om te voorkomen dat hij in de zaak-Gongadze voor de rechter wordt gedaagd. Maar de vraag is of het Oekraïense volk dan niet is uitgekeken op een man die, net als de oligarchen, nauw met Rusland wil samenwerken en die de integratie in Europa naar de achtergrond schuift.

Parlementsverkiezingen niet vlekkeloos

De parlementsverkiezingen van 31 maart 2002 verdienden weer geen schoonheidsprijs. In de verkiezingscampagne werd het regeringsblok 'Voor één Oekraïne' overduidelijk bevoordeeld, met posters die overdadig aanwezig waren, ook in overheidsgebouwen. De afspraken over een eerlijke verdeling van radio- en televisiezendtijd voor partijreclame werden niet altijd geëerbiedigd. Het was voor de oppositiepartijen vaak ook moeilijk zalen te vinden voor kiezersbijeenkomsten. Ook werd druk uitgeoefend op mensen om 'Voor één Oekraïne' te stemmen, waarbij soms zelfs gedreigd werd dat een andere keuze tot ontslag zou leiden.

Oppositiebladen hadden het in deze periode niet gemakkelijk. In de provincie Poltava, waar ik verkiezingswaarnemer was, mochten de vijf oppositiebladen de laatste zes weken voor de verkiezingen niet meer verkocht worden. Krantenverkopers die dat wel deden, raakten hun vergunning kwijt. Abonnementen op kranten liepen er via het postkantoor. Maar ook daar hoefde je in die periode niet te proberen oppositie-informatie in huis te krijgen. De zwakke positie van de media in Oekraïne kan niet genoeg benadrukt worden. De OVSE meldde in maart 2000 dat veertig Oekraïense journalisten de laatste jaren in tragische omstandigheden zijn omgekomen. Gongadze was dus niet de eerste en ook niet de laatste. De censuur is weliswaar afgeschaft, maar er bestaat nog steeds geen echte vrije sfeer in de wereld van de pers, radio en televisie.¹⁰

Op de verkiezingsdag zelf reden in en rond Poltava tientallen bussen uit de provincies Kiev, Dneprope-

trovsk en Zaporozje. Die zaten vol met meestal jonge kiezers die buiten hun eigen woonplaats kwamen stemmen. Zij hadden daarvoor een biljet bij zich dat hun daartoe het recht gaf. De kieswet laat inderdaad toe, als je op verkiezingsdag om wat voor reden ook ergens anders bent, in die andere plaats te stemmen. Alleen was het uiteraard meer dan verdacht dat daarvoor tientallen bussen waren ingehuurd.

De uitvoering van deze stemactie versterkte het wantrouwen nog. In de dorpen rondom Poltava gingen de bussen meestal niet vlak voor het stembureau staan, maar een paar straten verderop, liefst op een plaats waar ze niet zo opvielen. In Poltava zelf bleven de bussen meestal aan de rand van de stad staan; dan kwamen er minibussen die de kiezers over enkele stembureaus verspreidden. In de stembureaus werd verschillend op deze extra kiezers gereageerd. Meestal werden ze zonder meer bijgeschreven op de kiezerslijst, maar soms wekten de grote aantallen wantrouwen. Een stembureauvoorzitter belde het districts-bureau, dat hem adviseerde zulke mensen niet te laten stemmen. Een andere voorzitter zei me: 'Wat moeten we doen? Zo'n biljet om elders te mogen stemmen, is makkelijk na te maken.' Maar in dat stembureau werden de 'vreemdelingen' wel geaccepteerd. Ik zelf heb op 31 maart in Poltava tussen 15.30 en 20.00 uur 28 bussen met extra kiezers geteld. Daar waren zes dubbeldekkers bij, allemaal samen goed voor zo'n duizend stemmers. Maar het moeten er aanzienlijk meer zijn geweest. Een oppositiekandidaat sprak zelfs van 'bijna 200 bussen'.

Van vlekkeloze verkiezingen was dus geen sprake. Maar dat alles brengt Oekraïne nog niet op het dubieuze niveau van landen als Belarus, Oezbekistan en Turkmenistan. We weten ook dat de onsympathieke 'Voor één Oekraïne'-acties bij vele mensen fel verzet heeft opgeroepen. Helaas leidt dat in Oekraïne vaker tot een afkeer van de politiek dan tot steun aan betere partijen. Maar daarbij geldt uiteraard ook dat het land niet overloopt van nette politici en politieke partijen.

Lichtpunten?

Toch zijn er nog wel lichtpunten. De oude *Verchovna Rada* was tijdens het grootste gedeelte van de afgelopen vier jaar in een gevecht gewikkeld met de president. De moord op Georgiy Gongadze en het falen van de overheid om de dader(s) te vinden en te straffen, verkilden het politieke klimaat nog meer. Het parlement aanvaardde ook nooit de resultaten van het controversiële referendum van 2000. Dat referendum had de macht van de president moeten verstevigen door het verkleinen van het parlement van 450 tot 300 zetels en het opheffen van de immuniteit van de parlementariërs.¹¹

Het is de vraag hoe de samenwerking tussen Koetsjma en het nieuwe parlement zich zal ontwikke-

len. Aanhangers van de president beschikken over ongeveer een derde van de parlementsleden. Belangrijk zal zijn hoe het Joesjtsjenko-blok zich zal opstellen. Oekraïne heeft een president nodig die met het parlement wil samenwerken en binnen het parlement met een vaste coalitie van partijen en een gemeenschappelijk programma, waarvoor zij verantwoordelijkheid wil dragen.

In het eerste decennium van zijn onafhankelijkheid is in Oekraïne sprake geweest van meer vallen dan opstaan. Een echte keuze heeft het land nog niet gemaakt. Het eerste dat nu nodig lijkt, is overeenstemming over de verdeling van de macht tussen de president, de *Verchovna Rada* en de ministerraad. Slechts daarna is samenwerking mogelijk over een fatsoenlijke privatisering en democratisering. Dat hele proces kan uiteraard alleen slagen als het de steun ondervindt van onafhankelijke media. Onafhankelijke media bestaan wel degelijk in Oekraïne, al zijn er te weinig. Opmerkelijk is ook de strijdbare mentaliteit van groepen journalisten en van oppositiepartijen. Ook kent Oekraïne al jaren een onafhankelijk 'Comité van Stemmers', dat zich inzet voor eerlijke verkiezingen. Het zou verkeerd zijn als het Westen Oekraïne nu al opgeeft. Het tegendeel moet waar zijn: het Westen moet de democratische krachten in dit land met meer overtuiging ondersteunen.

Noten

- 1 *Vetsjernië Vesti*, 5 maart 2002, blz. 4.
- 2 Zie over de SDPU(o): Zerkalo Nedeli, *Mezjdoenarodnyj Obsjtsjstvennyj-Polittitsjeskij Jezjegodnik*, 16 maart 2002, blz. 3-4.
- 3 Zie voor de SPU, *ibid.*, 8 maart 2002, blz. 3-4.
- 4 *Ukraina before the United Nations Human Rights Committee*, Amnesty International Report, 15 oktober 2001, blz. 6.
- 5 *Ibid.*, blz. 4.
- 6 *Ibid.*, blz. 7.
- 7 *A.w. noot* 3, blz. 3.
- 8 KSP = Kollektivnoje Sovmestnoje Predpriatië.
- 9 *Privatno Pravo*, 2 augustus 2001, blz. 6 en 8.
- 10 Freimut Duve, *OSCE. The Representative on Freedom of the Media*, maart 2000, blz. 9 en 13.
- 11 OSCE.PA. 'Press Release: Ukrainian parliamentary elections mark progress towards international standards, but important flaws persist', Kyiv, 1 april 2002, blz. 3 en 8.

Over de auteur

DR MARTIN VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

Russisch buitenlands beleid na 11 september 2001*

MARCEL DE HAAS

Radicale omwenteling of meer van hetzelfde?

DIT ARTIKEL BEHANDELT DE UITGANGSPUNTEN VAN HET BUITENLANDS BELEID VAN DE RUSSISCHE FEDERATIE (RF), ZOALS WEERGEGEVEN IN HET CONCEPT BUITENLANDS BELEID VAN JUNI 2000. VERVOLGENS TOETST HET DIT CONCEPT AAN DE HAND VAN DE INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN EN RUSSISCHE KOERSWIJZINGEN SINDS DE TERREURAANSLAGEN VAN 11 SEPTEMBER 2001. IS HET BEELD VAN BELEIDSVERANDERINGEN SLECHTS GEBASEERD OP UITSPRAKEN VAN POETIN OF HEEFT ER EEN ECHTE OMWENTELING PLAATSGEVONDEN?

Concept Buitenlands Beleid 2000 en Poetins beleid tot 11 september

President Poetin gaf op 28 juni 2000 goedkeuring aan een nieuw Concept Buitenlands Beleid, waarmee het concept van april 1993 werd vervangen.¹ In het voorwoord wordt geconstateerd dat tendensen in de internationale ontwikkelingen herziening van het Russisch buitenlands en veiligheidsbeleid nodig hadden gemaakt. Naast een zekere versterking van de internationale positie van de RF zijn bepaalde negatieve tendensen opgetreden, die tegengesteld waren aan de in het concept van 1993 vermelde verwachting van toename van multilaterale samenwerking. Als de voornaamste ankerpunten van het buitenlands beleid van de RF treden in het Concept Buitenlands Beleid naar voren:

- * De RF beschouwt zichzelf als grote mogendheid.
- * De wens tot versterking van de rol van de RF in de internationale politiek.
- * Hoge prioriteit voor het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), tot uiting komend in een streven naar integratie, met inbegrip van een systeem van collectieve veiligheid; een leidende rol voor de RF bij conflictoplossing binnen het GOS; en de instelling van een gemeenschappelijke economische zone.
- * Afkeer van Westers veiligheidsbeleid, in het bijzonder van internationale dominantie door de Verenigde Staten en van de overheersende rol van Westerse instituties bij oplossing van internationale conflicten,

met een daaruit volgende verzwakking van de rol van de VN-Veiligheidsraad; en afkeuring van het NAVO-beleid, zoals de uitbreidingsplannen, het Strategisch Concept van de NAVO van 1999 en het NAVO-optreden in voormalig Joegoslavië. Samenwerking met het Westen is mogelijk op voorwaarde dat zij niet tegen nationale belangen ingaat.

Een steeds terugkerend dilemma in het Russisch buitenlands beleid is *enerzijds* een streven naar vasthouden aan de status van grote mogendheid, met invloed op het GOS en nadruk op militaire en geopolitieke aspecten als belangrijke exponenten van machtspolitiek; *anderzijds* aanvaarding van de na de Koude Oorlog overgebleven status, met als zwaartepunt integratie in het door het Westen gedomineerde internationale systeem.

Het gevaar van de eerstgenoemde beleidslijn is confrontatie met het Westen, die kan leiden tot isolement en vermindering van invloed. Het gevaar van de tweede beleidslijn is dat de RF terechtkomt in een van het Westen afhankelijke positie, waarbij de eigen inbreng aan grote beperkingen onderhevig is.² Vanwege dit permanent dilemma van twee beleidsrichtingen lijkt het Russisch buitenlands beleid soms tweeslachtig.

Voortbouwend op deze tweedeling, van beklemtoning van *macht en invloed* enerzijds en betrokkenheid bij *internationale samenwerking* anderzijds, kan het volgende worden gezegd over Poetins buitenlandse beleid tot september 2001. Ten aanzien van de *eerste beleidslijn* valt op te maken dat de fixatie op het GOS wordt gecontinueerd. Om de status van grote mogendheid en de eigen koers van het Russisch buitenlands beleid te beklemtonen, heeft Poetin voorts de betrekkingen met een aantal andere landen aangehaald. Zo heeft hij interesse getoond voor zg. 'paria'-staten als Noord-Korea en Cuba en is hij nauwere politieke, economische en militaire banden

* De tekst van dit artikel werd gefinaliseerd voordat de Russische Federatie eind mei een ontwapeningsovereenkomst sloot met de Verenigde Staten en een week later een samenwerkingsovereenkomst met de NAVO. (eindred.)

aangegaan met China, India en Iran. Daarmee toont Poetin dat zijn politiek niet door het Westen wordt bepaald. Wel beseft hij heel goed dat verbintenissen met dubieuze staten Westerse weerstand kunnen oproepen, wat vervolgens verzwakking van de Russische internationale positie tot gevolg kan hebben.

Ten aanzien van de *tweede beleidslijn*, betrokkenheid bij internationale samenwerking, geeft Poetin herhaaldelijk blijk van het besef dat invloed op de hedendaagse internationale politiek eerder door economische dan door militaire macht wordt bepaald. Gezien de samenhang tussen binnenlands en buitenlands beleid, die ook in het Concept Buitenlands Beleid wordt geconstateerd, geeft Poetin hoge prioriteit aan economische samenwerking en integratie in de mondiale economie. Nauwe relaties met Europa zijn van belang vanwege Ruslands geografische ligging. Minister van buitenlandse zaken Igor Ivanov heeft verklaard dat de voornaamste externe belangen van de RF in Europa liggen en dat Rusland daarom structurele en evenwichtige betrekkingen met de EU nastreeft.³ In 2000 vond trouwens 40% van de totale Russische handel met de EU plaats.⁴ Het Concept Buitenlands Beleid vermeldt dat de bilaterale Overeenkomst van Partnerschap en Samenwerking tussen de Russische Federatie en de EU van 1994 en het EU-beleidsdocument inzake de RF (juni 1999) de basis vormen voor intensivering van de relaties tussen de RF en de EU. Ook buitenlandexpert Anatoli Adamisjin wijst op het belang van economische samenwerking met Europa,⁵ met de EU als spil. Uitbreiding van de EU zou gepaard moeten gaan met liberalisering van de economische en handelsrelaties met de RF. Rusland zou binnen tien tot twintig jaar tot de EU moeten kunnen toetreden. Internationale (economische) samenwerking, in het bijzonder met de EU, vormt dus ook een kernpunt van het Russisch buitenlands beleid.

Internationale ontwikkelingen en Russisch beleid na 11-9

De internationale ontwikkelingen na de aanslagen van 11 september hebben zowel positieve als negatieve consequenties gehad voor Ruslands positie in de wereld en uitgangspunten van buitenlands beleid zowel versterkt als verzwakt.

Bevordering uitgangspunten Russisch buitenlands beleid. Poetins steun in de oorlog tegen het terrorisme, zoals toegezegd tijdens zijn bezoek aan Duitsland kort na de aanslagen van 11 september, resulteerde in Westerse adhesie voor Poetins bestrijding van het Tsje-tsjeense terrorisme.⁶ Deze steun leidde ook tot een breuk in de jarenlange kritiek van het Westen, in het bijzonder van de EU en de Raad van Europa, op de schendingen van mensenrechten en humanitair oorlogsrecht in Tsje-tsjenië. Poetin en zijn veiligheidselite hadden bij herhaling in de Russische media verkondigd dat het 'Tsje-

tsjeense probleem' niet slechts een interne kwestie was, maar dat het deel uitmaakte van het internationale islamitisch-extremistische terrorisme. Westerse erkenning gaf Poetin een rechtvaardiging dit conflict verder naar eigen inzicht, nu zonder bemoeienis van buitenaf, op te lossen door het Russische gezag over Tsjetsjenië met geweld te herstellen.

Het militair ingrijpen van de Verenigde Staten en een aantal Westerse landen in Afghanistan droeg ook bij aan bevestiging van de Russische uitgangspunten inzake bestrijding van het internationale terrorisme en de dreiging van grensoverschrijdende instabiliteit die uitging van het Taliban-bewind in Afghanistan.

Verder heeft Rusland na de aanslagen nauw met de Amerikanen samengewerkt om een einde te maken aan het Taliban-regime en het terreurnetwerk van Bin Laden. Deze samenwerking heeft de (gewenste) status van Rusland als grote mogendheid versterkt. Poetin voelde zich door het Westen weer serieus genomen. Dit zou moeten resulteren in meer Russische invloed op de internationale politiek. De herziening van de samenwerking tussen de NAVO en de RF moest hiervan blijk geven. Rusland zou een sterkere stem krijgen in het veiligheidsbeleid van de NAVO.⁷

Tegenwerking uitgangspunten Russisch buitenlands beleid. Rusland heeft steeds, uiteraard ook vanwege het eigen vetorecht, veel belang toegekend aan de Verenigde Naties, in het bijzonder aan de Veiligheidsraad, als de belangrijkste organisatie inzake internationale veiligheid. Het heeft unilaterale (militaire) interventies door staten of andere organisaties, zoals de NAVO inzake Kosovo, krachtig veroordeeld. Zodoende was het Amerikaans/Westers ingrijpen in Afghanistan, weliswaar door de Veiligheidsraad gesanctioneerd, *in strijd* met deze Russische uitgangspunten.

Poetin heeft zich niet uitgesproken tegen de stationering van Amerikaanse en andere Westerse troepen in de Centraal-Aziatische staten van het GOS, die de RF rekent tot haar *traditionele invloedssfeer*. In februari 2002 kwamen de Verenigde Staten met Georgië overeen Amerikaanse militaire adviseurs in deze Kaukasische GOS-republiek in te zetten. In tegenstelling tot de beide Ivanovs, de Russische ministers van defensie en buitenlandse zaken, tekende Poetin ook in dit geval *geen protest* aan.⁸ Poetins optreden staat *haaks* op de Russische uitgangspunten van de als bedreiging van de RF aangemerkte Westerse dominantie inzake internationale veiligheid en van de definitie van het Russische nationale belang waarbij men het GOS-gebied als de unieke 'achtertuin' van de RF beschouwt.

Tegen enkele specifieke Westerse agendapunten, zoals de Amerikaanse aankondiging in december 2001 van eenzijdige opzegging van het ABM-verdrag, verdere ontwikkeling van het *National Missile Defense-plan* (NMD) en plannen voor verdere NAVO-uitbreiding,

heeft Poetin zijn verzet juist gestaakt. Ook dit verdraagt zich slecht met de beginselen uit het Concept Buitenlands Beleid, die een tegenovergestelde reactie zouden verwachten.

De balans opgemaakt

Rusland heeft sinds 11 september terrein moeten prijsgeven in de internationale arena, zowel 'fysiek' als 'psychisch'. Fysiek in de zin dat het Westen zich heeft genesteld in de Russische 'achtertuin' van het GOS. De afgelopen jaren heeft de NAVO al meer invloed weten te krijgen in deze regio via het programma van samenwerking *Partnership for Peace* (PfP). De Amerikaanse betrokkenheid bestond tot 11 september uit incidentele oefeningen met GOS-partners.

Sinds 11 september is er sprake van een behoorlijke aardverschuiving in posities. Veel GOS-staten wisten zich tot voor kort vanwege economische en/of militaire afhankelijkheid gebonden aan de RF. De Westerse presentie in het GOS sinds 11 september kan hieraan een einde maken. Deze aanwezigheid lijkt van structurele aard te zijn. Zo investeren de Amerikanen voor honderden miljoenen dollars in vliegbases in Oezbekistan, Kirgizstan en Tadzjikistan.⁹ Het is niet aannemelijk dat een dergelijke investering wordt gedaan voor een stationering van enkele jaren. Ook vormen die investeringen een economische impuls voor de desbetreffende GOS-staten. Zo betalen de Verenigde Staten voor elke vliegbeweging vanaf de Kirgizische vliegbasis Manas 7.000 tot 7.500 dollar. Dit Westerse (lees: Amerikaanse) beleid ten aanzien van het GOS heeft als gevolg dat GOS-staten zowel economisch als militair (veiligheid) erop vooruitgaan en dat hun afhankelijkheid van de RF zal afnemen. Zodoende verliest Rusland 'fysiek' terrein in het GOS.

Ook 'psychisch' heeft Rusland moeten inleveren, zowel *intern* als *extern*. Poetin heeft zijn verzet tegen Westerse agendapunten, zoals annulering van het ABM-verdrag, ontwikkeling van het NMD en verdere uitbreiding van de NAVO, die tot 11 september steeds konden rekenen op een keihard *njet*, laten varen. Uit zowel de militaire elite als uit de buitenlandsector, waaronder de beide Ivanovs, was veel kritiek te horen op Poetins handelen. De door hem beoogde en nagestreefde positie van 'sterke leider' kan hierdoor in het geding komen, ook al zijn er nog geen aanwijzingen dat zijn machtspositie onder vuur ligt. Ook is Ruslands internationale aanzien geschaad, wat afbreuk deed aan de leidende positie binnen het GOS. Andere GOS-staten hebben gezien hoe Poetin noodgedwongen een stap terug heeft moeten doen.

Op de winstpunten voor het Russisch buitenlands beleid valt inmiddels ook wat af te dingen. *Westerse kritiek*, uit zowel gouvernementele als niet-gouvernementele kringen, op het onmenselijke Russische optreden in

Tsjetsjenië is sinds het voorjaar van 2002 weer opge-laaid. De kwestie-Tsjetsjenië behelst in Westerse ogen toch meer dan slechts een strijd tegen het 'internationale terrorisme'. Verder heeft Westerse hulp bij de bestrijding van het internationale terrorisme weliswaar een einde gemaakt aan het instabiliteit genererende regime in Afghanistan, maar zij heeft ook geresulteerd in *Westerse presentie* in Ruslands 'achtertuin', die naar het zich laat aanzien van structurele aard is.

Ten slotte de samenwerking met de NAVO. Inzake de herziening en beoogde verdieping van de samenwerking tussen de NAVO en de RF zijn na vele onderhandelingsronden slechts beperkte resultaten bereikt. Na deze moeizame gesprekken stelde de Russische Chef Generale Staf, generaal *Kvasjnin*, dat de NAVO Rusland en de andere GOS-staten nog steeds als potentiële tegenstanders beschouwt.¹⁰ In ieder geval is duidelijk dat de RF geen status bij de NAVO verkrijgt die inspraak vooraf verleent bij de besluitvorming van de NAVO over acties inzake de internationale veiligheid. Rusland mag slechts rekenen op een aan de NAVO-lidstaten gelijkwaardige inbreng over zaken als de bestrijding van het internationale terrorisme en de proliferatie van massale-vernietigingswapens. Aan de RF wordt geen vetorecht toegekend, noch het lidmaatschap van de Noord-Atlantische Raad, die verantwoordelijk blijft voor de besluitvorming van het bondgenootschap. Van een 'structurele verdieping' van de betrekkingen tussen de RF en de NAVO is dus zeker geen sprake. Na dit voorlopig eindresultaat van de onderhandelingen tussen NAVO en Rusland liet minister van buitenlandse zaken Ivanov weten dat ook Ruslands mening over verdere uitbreiding van de NAVO onveranderd blijft.¹¹ Uit de reacties van *Kvasjnin* en Ivanov blijkt dat de Russische veiligheidselite, anders dan Poetin het doet voorkomen, persisteert in haar aversie jegens de NAVO. Het bondgenootschap noch het Russische veiligheids-*establishment* lijkt dus genegen tot substantiële nauwere en duurzame samenwerking.

Als we dan de balans opmaken van de internationale status van Rusland na 11 september, kan de conclusie niet anders zijn dan dat de invloed van de RF op de internationale politiek, zowel binnen het GOS als op mondiaal niveau, is verminderd.

Toekomstverwachting

Waarom heeft Poetin zich zo laten 'inpakken' door het Westen? Had hij geen keus of is dit toch een vooropgezet beleid voor de langere termijn? Poetins verzoenende en toegeeflijke houding jegens het Westen houdt mogelijk verband met het belang dat hij toekent aan verbetering van de *Russische economie*. Op de langere termijn wil Poetin Ruslands internationale positie versterken, wellicht ook met militaire middelen. Maar in tegenstelling tot menig sovjetleider beseft Poetin terdege dat

internationale macht tegenwoordig toch vooral gestoeld is op economisch vermogen. Het is daarom niet verwonderlijk dat Poetin in april 2002 in zijn 'troonrede' tot het Russische parlement, de Federale Vergadering, de nadruk legde op versterking van de Russische economie.

Vanuit dit oogpunt is toenadering tot het Westen, en tot Europa in het bijzonder, niet vreemd. Zo kan nauwere samenwerking met de EU verscheidene doeleinden van het Russisch buitenlands beleid dienen. Ten eerste resulteert economische samenwerking met Europa naar verwachting in groei van de Russische economie, waarbij toename van de economische macht ook weer versterking van Ruslands internationale positie oplevert. Ten tweede kan nauwere samenwerking met de EU ook tot gevolg hebben dat de relaties tussen Europa en de Verenigde Staten verslechteren, zeker als het Europese veiligheidsbeleid, met op den duur een eigen defensiemacht, ingaat tegen Amerikaanse belangen. Verzwakking of zelfs splitsing in het transatlantische kamp komt uiteraard de Russische invloed op het internationale toneel ten goede. Deze ontwikkeling zou het Russische uitgangspunt van multipolariteit als basis van de internationale politiek bevorderen en Ruslands status van grote mogendheid kunnen versterken.

Het Russisch buitenlands en veiligheidsbeleid is formeel vastgelegd in drie documenten. Naast het *Concept Buitenlands Beleid* zijn dat de *Militaire Doctrine* en de *grand strategy*: het Nationaal Veiligheidsconcept, waarvan de eerste twee documenten zijn afgeleid. Belangrijke punten in deze drie documenten zijn een assertieve houding jegens het Westen, versterking van de Russische positie in het GOS en nadruk op militaire middelen als instrument van veiligheidsbeleid. De documenten zijn aan de *braintrust* van het Russisch veiligheids-*establishment* van generaals, politici, diplomaten en academici ontsproten. Gezien hun kritiek op Poetins verzoenende gebaren jegens het Westen lijkt de belevingswereld van dit gezelschap na 11 september niet veranderd te zijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er geen aanwijzingen zijn dat Poetin deze veiligheidsdocumenten wil laten bijstellen in een positievere toonzetting jegens het Westen. Poetins recente positieve beleid jegens het Westen is slechts gebaseerd op een reeks betrekkelijk losse uitspraken. Zodoende betekent Poetins toenadering tot het Westen sinds september 2001 *geen structurele wijziging* van het Russisch buitenlands beleid. Enerzijds rekening houdend met de druk van zijn veiligheids-*establishment*, maar anderzijds strevend naar versterking van het economisch vermogen van de RF zal de pragmaticus Poetin dus blijven laveren tussen het groot-Russisch denken van macht en invloed tegenover aanvaarding van de post-Koude-Oorlogstatus van het land en de daaruit voortvloeiende samenwerking met het Westen.

Volgens velen is na de aanslagen op het WTC en het

Pentagon in de internationale arena alles veranderd. Is zo ook het Russisch buitenlands beleid een nieuwe richting ingeslagen? Zo lijkt het niet. Poetins beleid wordt bepaald door pragmatisme. Thans is het opportuun het Westen ter wille te zijn. Als Russische nationale belangen dat vereisen, zal ook Poetin het roer weer omgooien, zeker als de druk daartoe vanuit zijn eigen veiligheids-*establishment* blijft aanhouden.

Noten

- 1 'Kontseptsija vnesnej politiki Rossijskoj Federatsii', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, nr 25, 14 juli 2000, blz. 4. Het *Concept Buitenlands Beleid* is samen met de *Militaire Doctrine* afgeleid van het *Nationaal Veiligheidsconcept*, de 'grand strategy'. In deze drie documenten is het Russisch buitenlands en veiligheidsbeleid formeel vastgelegd.
- 2 A.C. Lynch, 'The realism of Russia's foreign policy', in: *Europe-Asia Studies*, jrg 53, nr 1, 2001, blz. 7-31.
- 3 M.A. Smith, *Russia and the far abroad 2000*, F72, Camberley (Verenigd Koninkrijk): Conflict Studies Research Centre, december 2000.
- 4 International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2000-2001*, Oxford: Oxford University Press, 2001, blz. 122.
- 5 A.L. Adamisjin, 'Naskol'ko bezopasna nynesjnaja Jevropa?', in: *Nezavisimaja Gazeta*, 2, november 2000, blz. 3. Adamisjin was in de jaren '90 minister voor Samenwerking met GOS-staten en Eerste Plaatsvervangend Minister van Buitenlandse Zaken.
- 6 'Poetin krijgt ovatie in Bondsdag', in: *NRC Handelsblad*, 26 september 2001.
- 7 A.A.C. de Rooij, 'Nieuwe start in relatie met Rusland', in: *Reformato-risch Dagblad*, 6 oktober 2001.
- 8 *RFE/RL Security and Terrorism Watch*, vol. 3, No. 8 & 9, resp. 1 en 8 maart 2002.
- 9 M. Chodarenok, "'Starsjego brata" sdali za milliard dollarov', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, nr 4, 8 februari 2002, blz. 3.
- 10 *RFE/RL Security and Terrorism Watch*, vol. 3, No. 9, 8 maart 2002.
- 11 *Ibid.*, vol. 3, No. 14, 23 april 2002.

Bronnen Russische veiligheidsdocumenten

Nationaal Veiligheidsconcept RF (januari 2000):

Russisch: <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/24-1.html>
Engels:

<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>

Militaire Doctrine RF (april 2000):

Russisch: <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/706-1.html>

Engels: <http://www.freerepublic.com/forum/a394aa0466bfe.htm>

Concept Buitenlands beleid RF (juni 2000):

Russisch: <http://www.scrf.gov.ru/Documents/Decree/2000/07-10.html>

Engels: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>

Over de auteur

MAJOR (Koninklijke Luchtmacht) DRS M. DE HAAS is Ruslandkundige en docent Internationale Betrekkingen aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda. Hij verricht promotieonderzoek naar het Russisch veiligheidsbeleid van 1992-2000 en de consequenties ervan voor de inzet van de Russische luchtmacht in irreguliere conflicten.

De atrofie van een alliantie*

A. VAN STADEN

De onzekere toekomst van de NAVO

HET STELLEN VAN DE VRAAG NAAR HET BESTAANSRECHT VAN de NAVO in de internationale verhoudingen heeft iets van een herhalingsoefening. De Koude Oorlog was nog niet voorbij, of het wemelde al van sombere voorspellingen dat het stervensuur van het Atlantisch Bondgenootschap had geslagen. Deze voorspellingen kwamen nadien met een zekere regelmaat terug en zijn recent weer herhaald in de nasleep van de strijd in Afghanistan.¹ Leert de geschiedenis uiteindelijk niet dat militaire bondgenootschappen ten dode zijn opgeschreven wanneer eenmaal de gemeenschappelijke vijand is verslagen of helemaal van het wereldtoneel is verdwenen?² Desondanks is de westelijke alliantie na 1989-1991 blijven voortbestaan en blijkt haar lidmaatschap een grote aantrekkingskracht op de voormalige communistische landen in Midden- en Oost-Europa uit te oefenen. Wetenschappelijk gezien kan de NAVO daarmee worden beschouwd als een *deviant case* in de verzameling van bondgenootschappen die ten onder zijn gegaan toen het oorspronkelijk oprichtingsmotief was weggefallen.

Onderzoekers en commentatoren hebben zich de afgelopen jaren uitgeput om de afwijking van het veronderstelde algemene patroon te verklaren. Sommigen wezen op het feit dat de NAVO zich onderscheidt van allianties in het verleden doordat zij in vreedstijd een omvangrijke militaire organisatie had opgebouwd. Uiteraard had deze organisatie er alle belang bij zichzelf in stand te houden. Daarbij kon de redenering worden gevolgd dat *opheffing* van de NAVO zou leiden tot een *renationalisering* van de defensie, die alleen al vanuit een oogpunt van doelmatige besteding van defensiegelden meer nadelen dan voordelen zou opleveren. Anderen meenden het voortbestaan te kunnen verklaren uit de groeiende betekenis van wat sinds de oprichting de latente functie van de Alliantie is geweest: interne conflictbeheersing en pacificatie. Het feit dat Griekenland en Turkije elkaar, ondanks hun territoriale geschillen en de kwestie-Cyprus, nooit echt in de haren zijn gevlogen, moest als kroon-

argument ter ondersteuning van deze zienswijze dienen. Weer anderen brachten de opmerkelijke overlevingsdrang van het Bondgenootschap in verband met de vervulling van een nieuwe veiligheidsfunctie. De NAVO was een werktuig of een instrument geworden van coöperatieve veiligheid.³ Met dit tamelijk vage beginsel werd ongeveer bedoeld dat de Alliantie in een constructieve dialoog met haar voormalige vijanden moest proberen een doorbraak te vinden voor onopgeloste veiligheidsproblemen in Europa. Zo'n oplossing diende zoveel mogelijk recht te doen aan de 'legitieme' belangen van alle betrokken partijen. Dat de belangen van de NAVO-landen en Rusland wel eens strijdig konden zijn, bijvoorbeeld bij de uitbreiding van de NAVO en de verdeling van invloed in de Balkan en andere gebieden, zagen pleitbezorgers van het beginsel veelal over het hoofd.

Transatlantische verdeeldheid

Het naast elkaar bestaan van deze uiteenlopende verklaringen illustreert dat er nog steeds geen algemeen aanvaarde opvatting bestaat over de hoofdzaak van de Alliantie. Zeker, de NAVO is een veiligheidsorganisatie die een stabiliserende rol wil spelen in het transatlantisch gebied en in aangrenzende regio's. Maar of zij veel méér is dan een instituut voor militaire dienstverlening dat min of meer op afroep beschikbaar zou moeten zijn voor een verscheidenheid van taken, variërend van het opleiden van militairen in landen 'in overgang' tot het uitvoeren van acties als de operatie-*Allied Force* in het voorjaar van 1999 tegen het voormalige Joegoslavië om Kosovo, is onduidelijk gebleven. Over één ding kan geen misverstand bestaan: de verwachting of de hoop dat de NAVO na 11 september met de bestrijding van het terrorisme

* De tekst van dit artikel werd gefinaliseerd voordat de Russische Federatie eind mei een ontwapeningsovereenkomst sloot met de Verenigde Staten en een week later een samenwerkingsovereenkomst met de NAVO. (eindred.)

een nieuwe politieke bestemming en strategische rechtvaardiging had gevonden, is niet in vervulling gegaan. Voor die verwachting had wel degelijk grond bestaan. In het nieuwe Strategische Concept dat de Alliantie ter gelegenheid van haar 50-jarig bestaan in Washington (april 1999) had vastgesteld, was al onderkend dat de veiligheidsbelangen van de aangesloten landen in gevaar konden worden gebracht door daden van terrorisme. Op zijn minst werd daarmee ook voedsel gegeven aan de gedachte dat het Bondgenootschap in dit opzicht voor hemzelf een taak zag weggelegd.

Die gedachte werd uiteraard bevestigd en versterkt door het activeren van artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag direct na de aanslagen op doelen in New York en Washington. Om redenen die inmiddels voldoende bekend zijn, voelden de Verenigde Staten er weinig voor, de NAVO te verheffen op het schild van de strijd tegen de *Taliban* en *Al-Qaeda*. Door af te zien van militaire bijstand door de bondgenoten (afgezien van *side-shows* van Europese bemanningen met AWACS-vliegtuigen boven het Amerikaanse thuisland) en de militaire operaties te laten leiden door het Amerikaanse *CENTCOM* in plaats van een NAVO-commando, belette de Amerikaanse regering in feite de bondgenoten hun militaire bijstandsverplichting na te komen. Het beginsel van 'één-voor allen-alleen-voor één', dat in de Alliantie tot voor kort een aureool van heiligheid bezat, werd gedegradeerd tot louter een demonstratie in politieke symboliek. Men moet zich de vraag stellen of het wel in het belang van de Europese bondgenoten is dat nadien, bij wijze van politieke schadebeperking, de betekenis van artikel 5 sterk is gerelativeerd. Hoewel niet aan te nemen valt dat op korte termijn opnieuw een beroep op dit artikel zal worden gedaan, is immers twijfel opgeroepen of men aan beide kanten van de Atlantische Oceaan verzerkd kan zijn van elkaars onvoorwaardelijke steun in tijden van nood.

Het zoeken naar een antwoord voor de langere termijn op de uitdaging van '11-9' heeft de bestaande tegenstellingen en meningsverschillen tussen de Verenigde Staten en Europa eerder zichtbaar gemaakt dan naar de achtergrond gedrongen. Vandaar dat de discussie over de levensvatbaarheid van de NAVO weer in een hogere versnelling is gebracht. Van Dominique Moisi, adjunct-directeur van het Franse Clingendael (het *IFRI*), zijn de woorden: 'de schepper vertrouwt zijn eigen schepping niet meer'. Dit slaat dan vanzelfsprekend op de huidige Amerikaanse opstelling tegenover het Bondgenootschap. Afkomstig van een Fransman, hoe Atlantisch ingesteld ook, kunnen deze woorden misschien enige achterdocht wekken. Maar dat zou in dit geval misplaatst zijn, want er is aan Amerikaanse kant inderdaad sprake van een nogal

diep wantrouwen ten aanzien van de motieven van de Europese leiders.⁴ Wie kan president Bush anders op het oog hebben gehad dan Europese regeringen, toen hij in zijn *State of the Union*-toespraak van 30 januari jl., met de geruchtmakende verwijzing naar de 'As van het Kwaad', de zin uitsprak: 'But some governments will be timid in the face of terror'?

Als gevolg van de *America first*-houding, die kenmerkend is voor het huidige officiële denken in Washington, is het gewicht van de NAVO in de Amerikaanse buitenlandse politiek duidelijk afgenomen. Zoals Peter van Ham het formuleerde: de Amerikanen zijn de Alliantie als een politieke en militaire supermarkt gaan beschouwen, waar zij kunnen winkelen om morele, politieke en juridische steun binnen te halen.⁵ Men kan het eens zijn met dezelfde auteur dat de NAVO niet langer het exclusieve institutionele platform vormt om de praktische veiligheidsproblemen van Europa en de Verenigde Staten effectief aan te pakken.⁶ Voor zover de Amerikaanse regering het in voorkomende gevallen noodzakelijk vindt gebruik te maken van de militaire faciliteiten en andere middelen van de Europese bondgenoten, zal zij eerder geneigd zijn dit te doen door middel van beperkte coalities van bereidwillige en gelijkgestemde bondgenoten dan een beroep te doen op de Alliantie als geheel. De Amerikaanse minister van defensie, Donald Rumsfeld, heeft er geen twijfel over laten bestaan dat zelfs binnen deze coalities de zeggenschap niet gelijk kan worden verdeeld: '[W]ars can benefit from coalitions of the willing [...] But they should not be fought by committee. The mission must determine the coalition, and the coalition must not determine the mission. If it does, the mission will be dumped down to the lowest common denominator, and we can't afford that.'⁷

De neiging tot *ad-hoc*-coalitievorming binnen de Alliantie zal nog worden versterkt in het licht van het voornemen de NAVO ter gelegenheid van de top van Praag in november a.s. met waarschijnlijk zeven nieuwe lidstaten uit te breiden.⁸ Een Bondgenootschap van 26 leden zal onvermijdelijk een nog grotere verscheidenheid van opvattingen en belangen vertegenwoordigen en daarom nog moeilijker te besturen zijn dan de huidige NAVO. Het geeft te denken dat de oppositie van Moskou tegen toetreding van landen die rechtstreeks aan Rusland grenzen, aanzienlijk is verflauwd. Enerzijds kan men hier een bevestiging zien van de stelling dat als gevolg van de dreiging van het terrorisme de Verenigde Staten en Rusland dichter bij elkaar zijn komen te staan. Maar aan de andere kant kan een gedogen door de Russische leiders van het NAVO-lidmaatschap van in het bijzonder de Baltische staten ook worden uitgelegd als een aanwijzing dat de NAVO in officiële Russische ogen haar tanden is

kwijtgeraakt en dus geen Russische belangen meer kan bedreigen. In het verleden beschouwden deze leiders het lidmaatschap van Estland, Letland en Litouwen immers als een rode lijn, die niet straffeloos kon worden gepasseerd. Evenals bij de toetreding van Polen, Tsjechië en Hongarije tot de Alliantie, drie jaar geleden, wordt ook thans de beslissing over nieuwe uitbreiding gedicteerd door de Amerikaanse zienswijze, waarbij de Europese bondgenoten zich moeten beperken tot het bedienen van de applausmachine. De Amerikanen hebben na 11 september ontdekt dat Roemenië en Bulgarije kunnen fungeren als nuttige springplank voor militaire operaties in Voor-Azië, en dat verklaart waarom gereede twijfel of beide landen wel voldoen aan de toetredingscriteria, na die fatale datum goeddeels opzij is geschoven.

Het zoeken naar een uitweg

De verminderde militaire betekenis van de Alliantie als geheel betekent onvermijdelijk dat het relatieve belang van de politieke consultaties is vergroot. Met andere woorden: de NAVO is meer op artikel 4 en minder op artikel 5 gaan steunen. Artikel 4 schrijft voor dat de partijen bij het Noord-Atlantisch Verdrag onderling overleg zullen plegen 'telkens wanneer naar de mening van een van haar de territoriale onschendbaarheid, politieke onafhankelijkheid of veiligheid van een der Partijen wordt bedreigd'. Gezien de intercontinentale schaal van de dreiging van het terrorisme en de verbanden die bestaan tussen de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied en haarden van instabiliteit in bijvoorbeeld Voor-Azië en delen van Afrika, valt er wat voor te zeggen aan deze bepaling een ruime uitleg te geven. Maar ook al zou de *consultatieverplichting* worden uitgebreid tot in beginsel alle feitelijke of potentiële crises buiten Noord-Amerika en Europa die zelfs indirect gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van de bondgenoten, dan houdt men toch een te smalle basis over om de NAVO van een nieuwe toekomst te verzekeren. Men kan onmogelijk een uitgebreide *militaire* organisatie in stand houden zonder deze te verbinden met enigszins plausible *militaire* taken. En zelfs al zou men in het onwaarschijnlijke geval die militaire organisatie grotendeels op non-actief willen stellen, dan lijkt er verder geen behoefte te bestaan aan een nieuwe OVSE-achtige organisatie, die het Bondgenootschap dan in feite zou worden.

Bij het zoeken naar een uitweg uit de huidige impasse zou men kunnen proberen van de nood van de bestaande situatie een deugd te maken. Met die situatie wordt dan gedoeld op de grote kwalitatieve verschillen tussen de Amerikaanse en de Europese strijdkrachten wat betreft wapensystemen en het ver-

mogen vanaf grote afstanden snel te reageren. Denkbaar is de Alliantie om te vormen tot een *complementaire veiligheidsorganisatie* die is gebaseerd op een *arbeidsverdeling* tussen de Verenigde Staten en de Europese landen. Daarbij zouden de Verenigde Staten zich kunnen specialiseren in 'hard security'-taken, die in het hoge spectrum van geweld worden uitgevoerd. Daarentegen zouden de Europeanen zich kunnen toeleggen op 'soft security', die in hoofdzaak bestaat uit minder riskante vredesoperaties en het geven van ontwikkelingshulp. Op het eerste gezicht valt er voor dit model misschien iets te zeggen. Aan beide soorten van veiligheidstaken bestaat immers behoefte. De Europeanen zouden zich bovendien kunnen losmaken van hun imago van *free riders*, die alleen maar profiteren van de Amerikaanse inspanningen. Toch moet aan de kans van slagen van deze formule worden getwijfeld, niet het minst omdat zij afbreuk doet aan de gedachte van een eerlijke verdeling van de risico's en van wederzijdse solidariteit. Te voorzien valt dat de Amerikaanse president het mikpunt zal zijn van binnenlandse kritiek indien hij Amerikaanse soldaten moet blootstellen aan gevaren, wetende dat Europese militairen pas in actie komen als deze gevaren zijn bezworen. Ten slotte zou bedoelde arbeidsverdeling, die in feite neerkomt op militaire apartheid tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten, het risico meebrengen van een *politieke* ontkoppeling.

Een geheel andere weg die gevolgd zou kunnen worden, is de NAVO te transformeren tot een alliantie met een *global reach*, tot een bondgenootschap dat veiligheidstaken tot ver *buiten het verdragsgebied* uitvoert. Pleitbezorgers van een dergelijke 'gemonialiseerde' NAVO geven daarmee een radicale uitleg van de stelregel 'out of area, or out of business', die zo'n tien jaar geleden de discussie beheerste, toen het *überhaupt* nog geen uitgemaakte zaak was dat het Bondgenootschap militaire operaties buiten het verdragsgebied zou dienen te ondernemen. Eén van deze pleitbezorgers is de invloedrijke Amerikaanse senator Richard Lugar, voormalig voorzitter van de senaatscommissie voor de buitenlandse betrekkingen. Tijdens een toespraak die hij begin dit jaar hield, verklaarde hij: 'To leave NATO focused solely on defending the peace in Europe from the old threats would be to reduce it to sort of a housekeeping role in an increasingly secure continent. To do so at a time when we face a new existential threat posed by terrorism and weapons of mass destruction will condemn it to a marginal role in meeting the major challenge of our time.'⁹

De optie van een NAVO die bij wijze van spreken als een vliegende brigade over de wereld zou trekken, heeft echter weinig kans van slagen. Zij zal weinig steun ontvangen in de Europese hoofdsteden, bang als Europese leiders zijn met de Verenigde Staten te

worden meegesleept in militaire confrontaties met de zg. 'rogue states'. Tekenend voor de gewijzigde internationale verhoudingen is dat de vrees voor *entrapment*, in de valstrikken terecht te komen van andere landen, juist de *Verenigde Staten* ervan weerhield tijdens de Koude Oorlog hun lot volledig te delen met de Europese bondgenoten.

Wat zich in dit verband wreekt, is de groeiende kloof tussen het wereldbeeld van de leiders in Europa en dat van de Amerikaanse leiders. Vanuit de Verenigde Staten klinken herhaaldelijk beschuldigingen aan het adres van de Europese regeringen van aanvechtelingen tot 'appeasement', een geneigdheid concessies te doen aan de brutale despoten in deze wereld teneinde hun agressiezucht te bevredigen. Deze beschuldigingen zijn schromelijk overdreven, zo niet absurd. Het is waar dat de regeringen van de Europese landen in het algemeen meer terughoudendheid dan de Amerikaanse regering aan de dag leggen ten aanzien van het gebruik van militair geweld om politieke problemen op te lossen. Dat heeft te maken met de vele littekens die de oude wereld heeft opgelopen in een langdurige geschiedenis van talrijke bloedige conflicten, en met een politieke cultuur waarin het vergelden met geweld een groot afgrijzen oproept. Denk, wat dit laatste betreft, aan de discussie over de doodstraf.

Maar de grotere terughoudendheid aan Europese kant is vooral ook toe te schrijven aan een andere kijk op de *oorzaken van conflicten*. Terwijl de beleidsmakers die nu in Washington de boventoon voeren, van mening lijken te zijn dat de instabiliteit in de wereld vooral voortkomt uit de kwaadaardige intenties van een handjevol leiders van schurkenstaten, zoeken Europese regeringen de oorzaken van gewelddadige uitbarstingen en terroristische aanslagen meer in de richting van verstoorde economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Zij hanteren dan ook een uitgebreider veiligheidsbegrip (*comprehensive security*), waarin een belangrijke plaats wordt ingeruimd voor niet-militaire instrumenten als preventieve diplomatie, economische samenwerking en vredesopbouw.

Wat ten slotte de optie van een *mondiale taakopvatting* van de NAVO evenzeer *weinig realistisch* maakt, is dat de Europese landen ten ene male niet beschikken over de hoogwaardige wapensystemen die de Amerikanen bij hun militaire operaties in Afghanistan hebben ingezet. Dit was voor hen immers een belangrijke reden de bondgenoten buiten die strijd te houden. De groeiende *kloof tussen de militaire vermogens* van de Verenigde Staten en de Europese landen maakt de kans kleiner dat de bondgenoten in staat zullen zijn gecombineerde multinationale operaties uit te voeren.¹⁰ De militaire tekortkomingen aan Europese kant vormden ook de reden waarom de Europese Unie ervoor terugdeinsde de leiding van de *Internationa-*

tional Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan op zich te nemen. Elke gedachte aan een gelijkwaardig deelgenootschap tussen de Verenigde Staten en Europa blijft een illusie zolang zowel de omvang als de kwaliteit van de militaire inspanningen van de Europese landen mijlenver bij de Amerikanen ten achter blijft. Een forse verhoging van de defensiebegroting met meer dan 14%, zoals die dit jaar door president Bush is voorgesteld, is in Europa ondenkbaar. Deze *verhoging* omvat een bedrag van 48 miljard dollar, hetgeen meer is dan de militaire uitgaven van Groot-Brittannië en Frankrijk samen. Anders dan de Amerikaanse burgers voelt de grote meerderheid van de Europeanen zich nu eenmaal niet door gevaren van buiten bedreigd.

Blijft over de mogelijkheid van een betere aanwending van de beschikbare financiële middelen. De werkelijke toetssteen voor de ernst van de Europese ambities op het terrein van veiligheid en defensie (EVDB) is de bereidheid van de Europese regeringen eindelijk een serieus begin te maken met het vergroten van de doelmatigheid van de nationale militaire bestedingen door middel van taakspecialisatie en het vergemeenschappelijkten van militaire basisvoorzieningen.¹¹ Nederland heeft in dit opzicht een goed voorbeeld gegeven door af te zien van uitbreiding van eigen luchttransportcapaciteit in ruil voor trekkingsrechten op Duitse vliegtuigen. Maar het gaat er natuurlijk vooral om dat ook de grotere Europese landen gaan inzien dat de tijd van een strikt nationale defensie voorbij is.

Conclusie

Het valt moeilijk aan te geven hoe de NAVO op korte termijn tot een nieuw leven kan worden gewekt. De weg terug naar een klassieke alliantie die zich voorbereidt op mogelijke agressie van een gemeenschappelijke tegenstander, is afgesloten. De kans dat het huidige, innerlijk verzwakte Rusland de veiligheid van de Europese democratieën zou kunnen bedreigen op een wijze en met een intensiteit zoals de vroegere Sovjetunie dat deed, is immers bijzonder klein. De toekomst van het Bondgenootschap te baseren op de vermeende onverzoenlijkheid van de geopolitieke belangen van Rusland met die van het Westen zou ook in strijd zijn met de inspanningen die de NAVO zich juist nu getroost om de relatie met dit land op een nieuwe leest te schoeien. Volgens plan zou eind vorige maand tijdens een bijzondere NAVO-Russische top in Rome een document worden ondertekend waarin wordt overgegaan tot opwaardering van de betrekkingen tussen beide partijen, in de vorm van de oprichting van een nieuwe NAVO-Rusland Raad.

Maar evenmin is het raadzaam de kaarten te zetten

op een vlucht naar voren, te weten de omvorming van de NAVO tot een organisatie van collectieve veiligheid volgens hoofdstuk VIII van het VN-Handvest. Dit zou alleen zin hebben bij een volwaardig lidmaatschap voor Rusland, hetgeen uitgesloten moet worden geacht zolang de interne politieke situatie in dit land zo onzeker blijft. President Poetin mag dan sinds kort – waarschijnlijk om opportunistische redenen – hebben gekozen voor toenadering tot het Westen, daaruit mag niet worden afgeleid dat het klassieke debat in Rusland over de voorrang in de richting van het buitenlands beleid (westers, nationaal-Russisch of Aziatisch) is beslist. Er zijn in elk geval geen aanwijzingen dat in de huidige Russische samenleving veel steun of enthousiasme bestaat voor een blijvende politieke aaneensluiting bij de Verenigde Staten en andere westerse landen.¹²

Te constateren dat een wenkend perspectief voor de NAVO ontbreekt, betekent nog niet dat het einde van de Alliantie nabij is. Ook voor internationale organisaties geldt dat tussen succes en falen zich vele *tussenvormen* bevinden. De vergelijking kan worden gemaakt met de gewone menselijke betrekkingen, waarin vele huwelijken (of andere relatievormen) zich voortzetten, ondanks het feit dat de hoogtepunten al lang voorbij zijn en de vooruitzichten voor de toekomst niet bijzonder rooskleurig zijn. De vraag is niet zozeer *hoe lang* het Bondgenootschap het nog zal uithouden, als wel *hoeveel praktische waarde* het nog zal sorteren. Vooral nog blijft de betekenis van de NAVO beperkt tot het dienen als *kader van politiek overleg* tussen de landen van Noord-Amerika en Europa en als *reservoir van militaire middelen* waaruit per geval kan worden geput bij het opzetten van tijdelijke coalities. Dat is zeker niet niets, maar veel minder dan haar rol in het verleden en ook veel minder dan velen thans voor wenselijk houden.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld Jean-Marie Colombani, *Tous américains? Le monde après 11 septembre 2001*, Parijs: Fayard, 2002. Vergelijk ook de kritische beschouwing over de toekomst van de NAVO die het Britse weekblad *The Economist* recent, onder de titel 'A moment of truth', heeft uitgebracht (4 mei 2002, blz. 23-26); en het artikel van de Amerikaanse columnist William Pfaff, 'NATO is dead', in: *International Herald Tribune*, 11-12 mei 2002.
- 2 Voor belangrijke studies over dit thema, zie bijvoorbeeld Ole R. Holsti, P. Terrence Hopmann en John D. Sullivan, *Unity and Disintegration of International Alliances*, New York enz.: John Wiley & Sons, 1973; en Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987.
- 3 Zie bijvoorbeeld Rob de Wijk, *NATO on the brink of the new millennium; the battle for consensus*, Londen: Brassey's, 1997.

- 4 'The European Union is regarded with suspicion in Washington', staat bijvoorbeeld boven een recent artikel van William Wallace in de *Financial Times*, getiteld 'Europe's little voice' (1 mei 2002).
- 5 Peter van Ham, 'Politics as Unusual: NATO and the EU after 9-11', in: *Terrorism and Counterterrorism: Insights and Perspectives after September 11*, The Hague: The Clingendael Institute, 2001, blz. 50.
- 6 Peter van Ham, *Europa en de Pax Americana. Het transatlantisch bondgenootschap in de schaduw van morgen*, Den Haag: Instituut Clingendael, april 2002, blz. 19.
- 7 Rumsfeld maakte deze opmerkingen tijdens een bijeenkomst van de *National Defense University*, Washington, DC, 31 januari 2002. Zie <http://www.defenselink.mil/speeches/2002/s20020131-secdef.html>.
- 8 Deze landen zijn: Slovenië, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen, Bulgarije en Roemenië. De kandidatuur van Slowakije kan in gevaar worden gebracht, indien de parlementsverkiezingen in september a.s. zullen leiden tot de terugkeer van Vladimir Meciar als minister-president.
- 9 Lugar hield zijn toespraak in Brussel op 18 januari 2002. Zie <http://www.senate.gov/~lugar/011702.html>
- 10 Zie hierover bijvoorbeeld David S. Yost, 'The NATO capabilities gap and the European Union', in: *Survival*, 42, Winter 2000-1, blz. 97-128.
- 11 Een goed inzicht in deze problematiek bieden Michael Alexander en Timothy Garden in hun artikel 'The arithmetic of defence policy', in: *International Affairs*, 77(3), juli 2001, blz. 509-529.
- 12 Zie ook het artikel van Marcel de Haas, 'Russisch buitenlands beleid na 11 september 2001: radicale omwenteling of meer van hetzelfde?', in deze aflevering van de *Internationale Spectator* (blz. 330-333).

Over de auteur

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

Twee eeuwen barbarij op de Balkan

MENNO R. KAMMINGA

De afgelopen twee eeuwen hebben zich op de Balkan barbaarse taferelen afgespeeld, die in hun toenemende wreedheid ten opzichte van de burgerbevolking de werking van algemeen geldende rechtsregels over oorlog en vrede drastisch hebben ondermijnd. Het oorlogsrecht werd voor het eerst gecodificeerd tijdens de Haagse Vredesconferenties van 1899 en 1907, en de aldaar gesloten verdragen werden door veel staten, waaronder die op de Balkan, geratificeerd. Maar slechts vijf jaar later, tijdens de Balkanoorlogen van 1912-1913, handelden Balkanstaten al in strijd met die verdragen. Tijdens de tweede grote Balkanoorlog van 1941-1945 waren de schendingen van geldend oorlogs- en humanitair recht nóg grover. Het humanitair recht, vastgelegd in de Rode Kruis Verdragen van 1949 en de Protocollen van 1977, heeft niet kunnen voorkomen dat de derde oorlog in Joegoslavië sinds 1991 qua wreedheid de eerdere nog overtrof. Het boek van A.M. Stuyt, emeritus hoogleraar volkenrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, is geboren uit verbijstering en verontwaardiging over dit voortdurende onrecht, dat zich in het 'beschaafde' Europa heeft voorgedaan.

Stuyt wil weten waar dat barbaarse optreden vandaan komt: waar liggen 'de wortels van die onbegrijpelijke kwaadaardigheid jegens de evenmens' (blz. 9)? Vervolgens blijkt deze vraag eerder de aanleiding te zijn geweest voor het onderzoek dan een

richtlijn voor systematische en doelgerichte beantwoording. Het boek, in een stroef Nederlands geschreven, is grotendeels een beschrijving en deels een kritiek van de ontwikkelingen die tot de schending van het oorlogsrecht op de Balkan hebben geleid. Het berust op volkenrechtelijke, historische en krijgswetenschappelijke inzichten, en is gericht op de indicatie van de belangrijkste momenten van 'onrecht' in de afgelopen twee eeuwen.

Het eerste deel, getiteld 'De heersers', beschrijft de ontwikkelingen in de negentiende eeuw. Stuyts verhaal, dat zich moeilijk laat samenvatten, begint in 1804: het jaar van de eerste Servische opstand, waarmee de nieuwste geschiedenis van het voornaamste land Servië wordt ingeluid. Via onder meer het belangrijke Congres van Berlijn van 1878, waarvan het verdrag tot 1912 heeft gefungeerd als basistekst voor de vredeshandhaving tussen de Balkanstaten, komt het verhaal ten slotte uit bij de Vredesconferentie van Den Haag van 1899. Gedurende een groot deel van de negentiende eeuw hebben de mogelijkheden van het Europees Concert (Frankrijk, Engeland, Duitsland, Oostenrijk, Rusland en Italië) ernstige oorlogen kunnen vermijden of beperken, mede dank zij de grote kwaliteit van hun diplomaten. Min-

A.M. Stuyt: *Twee eeuwen onrecht op de Balkan. Een Europese uitdaging.* Nijmegen: Nijmegen University Press, 2002; 206 blz.; € 19,50; ISBN: 90-5710-104-1

der aandacht bestond echter voor het veelvuldige 'onrecht op de Balkan' in het laatste decennium, zoals het gruwelijke lot van Russische 'anarchisten' in Bulgarije; de Servische wetgeving ter onderdrukking van roverij, waarvan onschuldige burgers het slachtoffer werden; en de talloze Armeense slachtoffers van Ottomaanse wreedheden. Stuyt gaat niet verder dan een chronologische beschrijving van de verwickelingen en waagt zich (nog) niet aan een analyse van mogelijke oorzaken van het onrecht.

Het tweede deel, getiteld 'De onderdanen', geeft de ontwikkelingen in de twintigste eeuw weer. Het verhaal vangt aan met het voorspel en verloop van de Balkanoorlogen van 1912-1913, tegelijkertijd het moment waarop het Europees Concert definitief uiteenvalt. Via de Eerste en Tweede Wereldoorlog, tevens de periode van de burgeroorlog tussen Servië en Kroatië, en vervolgens de periode-Tito, eindigt het verslag bij de oorlog in Joegoslavië sedert 1991, met het bloedbad van Srebrenica van 1995 als dramatisch slotakkoord. Stuyt beschrijft momenten van onrecht als de gruwelijkheden in de periode 1912-1913 en de geringe West-Europese aandacht daarvoor; de criminele

behandeling van krijgsgevangenen en vluchtelingen in West-Bosnië in de periode 1941-1945, alsmede de dubieuze rol van de invloedrijke jonge Oostenrijker Kurt Waldheim daarbij; de algehele Britse uitlevering in mei 1945 van anticommunisten aan partizanen en Joegoslavische communisten, waarvan de meesten zonder proces geëxecuteerd werden; de redding van de communistische dictator Tito en zijn regime door het democratische Westen; het uiteenvallen van het oorspronkelijke Joegoslavië, culminerend in het bloedbad van Srebrenica, aangericht door de Servische generaal Mladić. Stuyt geeft opnieuw géén verklarende analyse. Veeleer klaagt hij het West-Europese 'gedogen' (blz. 107, vgl. 145) aan van het onrecht dat voortdurend is begaan tegen onschuldige onderdanen. De uitdaging voor Europa, stelt hij vast, is het onrecht voortaan met vereende krachten te bestrijden.

Stuyt komt pas aan het eind van zijn boek terug op zijn oorspronkelijke vraag. Hij wil de hypothese verdedigen dat de verklaring van de voor West-Europeanen onbegrijpelijke barbarij op de Balkan gezocht moet worden in de in woord en geschrift

overgeleverde mythologie van de Slaven, vooral bij de Serviërs. In de weinige bladzijden die Stuyt hiervoor uittrekt, is echter van een verdediging nauwelijks sprake. Hij baseert zijn stelling geheel op een studie uit 1992-1993 van de slavist-filoloog Reinhard Lauer over grotendeels Servische mythen (de wolfsmythe, de Heidukenmythe, de Markomythe en de Kosovomythe). Volgens Lauer vormen deze mythen – dubbelzinnig, racistisch, cynisch, intolerant en gruwelijk als ze zijn – de motiverende kracht voor het politieke handelen van de Serviërs juist in deze tijd. Zonder enige discussie stelt Stuyt dat Lauer overtuigend heeft aangetoond dat de onmenselijke oorlogvoering in het voormalige Joegoslavië in deze mythologie haar oorsprong vindt. Zo wordt echter niet aannemelijk gemaakt dat de Slavische mythologie een onafhankelijke, laat staan een toereikende verklaring biedt voor de concrete politieke en militaire gebeurtenissen op de Balkan.

Ondanks zijn kritiek op de *West-Europese passiviteit* is Stuyt weinig concreet over de 'Europese uitdaging'. Veel verder dan een pleidooi voor inventarisatie van de huidige

geldende regels (een moeilijke taak volgens hem) en voor betere scholing van politiek en diplomatiek personeel (dat gedegen kennis van de Slavische volken heeft en zich niet laat misleiden door Servische heersers) komt hij niet. Zijn eindvoorstel dat Europa nieuwe regels gezamenlijk vastlegt om zo barbaars onrecht tegen onschuldige Europeanen te kunnen bestrijden, lijkt onlogisch: hijzelf laat zien dat regels van recht en moraal géén panacee zijn geweest tegen het kwaad op de Balkan.

Stuyts boek biedt een direct en indringend relaas van twee eeuwen tragedie op de Balkan. Scherp komt naar voren dat op de Balkan het *internationaal recht* geen enkele garantie heeft geboden tegen onrecht. Tot een bevredigende analyse van de wortels van twee eeuwen kwaadaardigheid komt Stuyt niet. De vraag blijft hoe de voorgestane West-Europese betrokkenheid het voortschrijdend onrecht op de Balkan metterdaad zou kunnen stoppen

DR. IR. MENNO R. KAMMINGA is universitair docent bij de sectie Internationale Betrekkingen/Internationale Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.

Militante islam in Centraal-Azië

MAARTEN VAN DEN HEUVEL

Er is de afgelopen tijd veel aandacht geweest voor het moslimextremisme van al-Qaeda en de Taliban en voor operatie-*Enduring Freedom* als antwoord daarop. Maar tegelijkertijd is er relatief weinig bekend geworden over Bin Ladens collega's in de voormalige sovjetrepublieken ten noorden van Afghanistan. De van de bestseller *Taliban* bekende Pakistaanse journalist Ahmed Rashid zag dat met lede ogen aan, want zoals hij schrijft: 'de diverse strijdgroepen (in

de regio) stimuleerden en steunden elkaar en raakten in toenemende mate met elkaar verstrengeld, zowel militair als ideologisch'. Zeker nu er Nederlandse militairen in Kyrgyzstan zijn aangekomen om mee te werken aan operatie-*Enduring Freedom*, is het van belang te weten hoe die verbanden liggen. *Jihad, the rise of militant islam in Central Asia*

Ahmed Rashid: *Jihad, the rise of militant islam in Central Asia*.

New Haven & London: Yale University Press, 2002; 281 blz.; ISBN: 0-300-09345-4

is daarbij een goed hulpmiddel.

Al sinds 1988 is Rashid met grote regelmaat in het gebied te vinden om verslag te doen voor o.a. *The Far Eastern Economic Review* en *The Daily Telegraph*. Hoe goed hij in de regio is ingevoerd, bleek al uit zijn

in 1994 verschenen boek *The Resurgence of Central Asia: Islam or Nationalism?*. Zijn enige makke is misschien dat hij met enige regelmaat anonieme bronnen opvoert, van wie de betrouwbaarheid natuurlijk niet is na te gaan. Maar tot nu toe heeft Rashid het zelden bij het verkeerde eind gehad.

In zijn nieuwste boek richt Rashid zijn aandacht vooral op drie bewegingen, die met elkaar gemeen hebben dat ze een islamitische staat nastreven, of nagestreefd hebben. Dat zijn de *Islamitische beweging van Oezbekistan* (IMU), de vooral in Tadzjikistan opererende *Partij van de islamitische wedergeboorte* (IRP) en de *Hizb ut-Tahrir* (Partij van de Vrijheid). Van die drie is thans de IMU de enige die geweld als middel gerechtvaardigd vindt. De IRP heeft dat lange tijd ook gevonden en geweld ook gebruikt in de Tadzjiekse burgeroorlog, maar sinds het vredesakkoord heeft de IRP de wapens neergelegd, meegedaan aan de verkiezingen van 2000 en zelfs een nederlaag daarin geaccepteerd. De in de hele regio actieve *Hizb ut-Tahrir* is principieel gewelddoos, maar Rashid sluit niet uit dat dit in de toekomst zal kunnen veranderen.

De op Oezbekistan gerichte IMU was onder meer verantwoordelijk voor de guerrilla-acties van de zomers van 1999 en 2000, waarbij vier Japanse geologen en een aantal toeristen werden gegijzeld. Die operaties vonden plaats vanuit bases in het noorden van Afghanistan, waar de IMU met toestemming van de Taliban onderdak had gevonden. In ruil voor die toestemming en bevoorrading streden IMU-strijders met de Taliban tegen de Afghaanse Noordelijke Alliantie. Ook gevluchte leden van de *Hizb ut-Tahrir* hebben zich bij hen aangesloten. De IRP daarentegen heeft altijd de andere kant gekozen in het Afghaanse conflict en is ook in Tadzjikistan de grote rivaal van de andere twee.

Rashid is nogal dubbelzinnig over hoe gevaarlijk deze bewegingen

zijn voor de stabiliteit in de regio. *Enerzijds* zegt hij dat Centraal-Azië 'vrijwel zeker het nieuwe slagveld van de wereld' zal worden. Maar aan het eind van zijn boek is hij toch ook weer *optimistisch*. Juist de gebeurtenissen van 11 september bieden volgens Rashid enorme mogelijkheden. Hij hoopt dat de coalitie tegen het terrorisme, waarvan nu ook de Centraal-Aziatische regimes deel uitmaken, erin zal slagen ook de dreiging van de IMU weg te nemen. Lukt dat, dan is de internationale gemeenschap in staat aan te dringen op democratisering en op een beleid dat erop is gericht de noden van de bevolking te lenigen. Daardoor zal volgens Rashid een belangrijk deel van de aantrekkingskracht van de genoemde groepen verdwijnen.

Het verschil tussen die twee opvattingen valt te verklaren uit het feit dat het grootste deel van het boek vóór 11 september is geschreven. Na 11 september zijn in allerlei passages toegevoegd. Dat is misschien wat overhaast gebeurd; zo heeft Rashid het nog over bijna 6000 slachtoffers van de aanslag in New York.

Maar welke van deze twee inschattingen is dan het meest waarschijnlijk? Om die vraag te beantwoorden moeten we kijken naar de aantrekkingskracht van de diverse groepen. Rashid zoekt de reden voor de groeiende populariteit van vooral de *Hizb ut-Tahrir* terecht in de erbarmelijke levensomstandigheden van een groot deel van de bevolking en de repressie door de Centraal-Aziatische regimes. De strikte islam-interpretatie van alle drie bewegingen en hun doel een islamitische staat op basis van de Sjaria (islamitisch recht; eindred.) te stichten worden namelijk niet gedeeld door de overgrote meerderheid van de moslims in Centraal-Azië. Het in het gebied traditioneel populaire soefisme moet niets hebben van de scherpslijperij van het fundamentalisme, dat als een geïmporteerde ideologie wordt

gezien. En die afkeer is wederzijds.

'Maar in tijden van enorme stress klampen mensen zich vast aan simpele strohalmen,' weet Rashid. En de oplossing van de IMU en de *Hizb ut-Tahrir* is simpel. Alle etnische, sociale en economische problemen zullen zijn opgelost als eenmaal de Sjaria is ingevoerd. En dat lonkt, als je bedenkt dat in sommige gebieden de werkloosheid rond de 80% ligt. Dat geldt vooral in de dichtbevolkte Ferghanavallei, waar de grenzen tussen de landen kriskras door elkaar lopen. Sinds de invallen van de IMU zijn die grenzen gesloten, zodat het voor veel mensen moeilijk is hun waren te verkopen in de even verderop gelegen dorpen. In de daarbij aangelegde mijnenvelden zijn al veel burgers omgekomen. Zelfs grensoverschrijdende irrigatiekanalen zijn afgesloten, met als gevolg watertekort op de velden. De onder andere door Saoedi's en Pakistani's gefinancierde IMU heeft geld genoeg om jongeren een uitweg uit die uitzichtloze toestand te bieden.

Hoewel de Oezbeekse regering de armoede soms glashard ontkent, heeft president Karimov zelf al eens geschreven dat religieus fanatisme 'voornamelijk wordt veroorzaakt door onopgeloste sociale, economische en politieke problemen'. Maar in plaats van iets te doen aan de miserabele levensomstandigheden beperken de regering-Karimov en de andere Centraal-Aziatische regimes zich tot harde repressie van de IMU en de *Hizb ut-Tahrir*, alsmede van iedereen die zij ervan verdenken ook maar op enige manier sympathie te hebben voor hun zaak. Karimov heeft al gedreigd ook de vaders van IMU-leden te arresteren; het Oezbeekse leger reageerde op de IMU-inval in de provincie Sukh met een razzia tegen de inwoners van de op de IMU heroverde dorpen.

Niet alleen Karimov beseft hoe de vork in de steel zit. Rashid voert een indrukwekkende lijst op van mensen die zich op die manier uitgesproken hebben. Onder hen

Madeleine Albright, de in Brussel gevestigde International Crisis Group, CIA-baas Tenet en zijn FBI-collega Freeh. Iedereen weet het, maar niemand doet iets, merkt Rashid fijntjes op. Nadat was gebleken dat vier van de door de IMU ontvoerde toeristen Amerikanen waren, is de Amerikaanse bemoeienis met de regio wel sterk toegenomen, maar alleen in de vorm van militaire steun.

Sinds het schrijven van *Jihad* is naar alle waarschijnlijkheid de militaire leider van de IMU, Namangani,

met een groot aantal van zijn strijders aan de zijde van de Taliban gesneuveld. Dat is een grote klap voor de IMU, aangezien Namangani in de regio net zo'n mythe was geworden als Bin Laden of mullah Omar. Daarmee lijkt aan de eerste voorwaarde voor Rashids optimisme voldaan. Maar de huidige Amerikaanse onderminister van buitenlandse zaken, Elizabeth Jones, liet in februari weten dat ze Amerikaanse steun aan de Centraal-Aziatische regimes niet afhankelijk zou maken van vorderingen op het gebied van

de democratie en de mensenrechten. Dat sterkt de regimes in de regio in hun halsstarrige politiek ten opzichte van de problemen die de Centraal-Aziatische landen teisteren. Als dat lang zo doorgaat, zou Ahmed Rashids eerste inschatting wel eens dichterbij kunnen blijken dan zijn meer optimistische blik.

DRS MAARTEN VAN DEN HEUVEL studeerde talen & culturen van het islamitisch Midden-Oosten aan de Universiteit Leiden en is coördinator bij het VARA-tv-programma *Barend & Witterman*.

Alfred Pijpers: Een nieuw Europees engagement in het Midden-Oosten? Kanttekeningen bij een moeizame relatie.

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, maart 2002; 44 blz.; Euro 7,50; (tel. + 31 70 3245384; fax + 31 70 3746667; E-mail: research@clingendael.nl;

Website: <http://www.clingendael.nl>)

Kan Europa een bijdrage leveren aan de oplossing van het conflict tussen Israël en de Palestijnen, een conflict dat ernstige internationale repercussies heeft en in zijn huidige vorm van escalerend geweld uit de hand loopt? In de loop van de tijd is er – aldus auteur – een zekere taakverdeling tussen de Verenigde Staten en Europa tot stand gekomen, waarbij de Amerikanen de politieke regie in het Midden-Oosten werd gegund en de Europese Unie, met toestemming van Washington, zich ging toeleggen op de financiële, technische en bestuurlijke ondersteuning van de zich gestaag vormende Palestijnse Autoriteit. Europa bleek meer begrip te hebben voor de Palestijnse zaak dan de Verenigde Staten, ondersteunde de Palestijnse politieke identiteit, erkende de PLO en bekritiseerde het Israëlische beleid. Maar de Verenigde

Staten blijken niet in staat de beide partijen tot een vredesregeling te brengen. Aan Israëlische zijde wordt weinig heil verwacht van een actievere Europese bemoeienis met het conflict. In Israëlische ogen is 'Europa te zwak, te verdeeld en te pro-Arabisch'. De structuur van het buitenlands beleid van de Unie is bovendien uitermate hybride; er is sprake van een 'meerstemmig Europees koor'. De EU voldoet in elk geval niet aan een essentiële voorwaarde voor een bemiddelende rol: 'ze is niet in staat om Israël een geloofwaardige militaire en diplomatieke veiligheidsgarantie te verschaffen' (blz. 26). Tegen deze achtergrond bespreekt de auteur wat de EU dan wel zou kunnen doen: ze dient in haar buitenlands beleid een grotere politieke prioriteit toe te kennen aan het Palestijns-Israëlisch conflict; ze zou kunnen streven naar de instelling van een transatlantische Contactgroep voor

het Midden-Oosten, waarin internationaal overleg met Washington beter tot zijn recht kan komen dan nu het geval is; en ze dient de oorzaken van het conflict beter te onderkennen. Want hoe schadelijk de Israëlische bezettingspolitiek voor het vredesproces ook is, deze vormt niet 'de kern van het conflict'. Die ligt in de omstandigheid dat er in alle fasen van het bestaan van de staat Israël, tot op de huidige dag, 'substantiële krachten in de Arabische wereld en de Palestijnse beweging zijn' die aan dat bestaan, binnen welke grenzen ook, met geweld een eind willen maken (blz. 42/43). Ten slotte moet de EU proberen haar relaties met Israël te verbeteren vanuit het besef dat er in Israël onder de bevolking krachten zijn die een constructiever aanpak voorstaan dan thans het geval is. (F.v.d.B.)

Boek aankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg, die ook alle bijdrage aan deze aflevering verzorgde.

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

José I. Torreblanca: The Reuniting of Europe. Promises, negotiations and compromises.

*Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001; xii + 364 blz.; £ 49,95
ISBN 1-84014-527-7*

Deze studie analyseert gedetailleerd het tegenstribbelend en door tegenstellingen gekenmerkte beleid dat de EG na de val van de Muur, in de jaren 1989-1991/93, met betrekking tot de 'terugkeer van Oost en Centraal Europa naar Europa' heeft gevoerd. In deze periode werd Polen, Hongarije en Tsjechoslowakije een geassocieerde status aangeboden. De associatieverdragen kwamen moeizaam tot stand. Vele voorstellen stuitten op verzet of op veto's van lidstaten. Zo troffen in september 1991 de voorgestelde landbouwconcessies aan Centraal-Europa een veto van Frankrijk. Een en ander tot grote frustratie van de 'Visegrad Three', die in wezen uit waren op toelating tot de EG. Druk van buiten (het uiteenvallen van de Sovjetunie en Joegoslavië) maakte herziening van de relatie tussen de beide Europa's echter noodzakelijk. Op de bijeenkomst van de Europese Raad in Edinburgh (december 1992) werd de impasse doorbroken. Voor het eerst werden voorwaarden voor toelating gedefinieerd, die in juni 1993 in Kopenhagen door de Raad werden ondersteund. Deze voorwaarden zijn een stabiele democratie, een markteconomie, een rechtsstaat en respect voor de rechten van minderheden. Zij het echter onder het voorbehoud (dat de ultieme zeggenschap van de Gemeenschap veiligstelde) van 'the Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration' (blz. 333). Het perspectief van toelating werd echter nog niet geconcretiseerd. De doelstelling van uitbreiding van de Gemeenschap werd immers nog niet door alle lidstaten onderschreven en men wilde geen valse hoop wekken bij de vele andere staten die wensten

toe te treden. Men beseftte dat een Unie van 'Tallinn tot Lissabon en van Dublin tot Athene radicaal zou verschillen van de Gemeenschap die de "founding fathers" voor ogen had gestaan' (blz. 329). In feite was er in 1993 sprake van 'beloften in ruil voor tijd'. Maar het gevolg was wel dat het associatiebeleid van de Europese Gemeenschap in de Europese Unie werd omgezet in toelatingsbeleid. De Centraal- en Oost-Europese landen kregen waar ze zozeer op hadden gehoopt: een toelatingsperspectief. Hoewel het om een langdurig, moeilijk en vaak frustrerend proces zou gaan, 'the walls of the EC had finally been trespassed' (blz. 330). (F.v.d.B.)

Chris Shore: Building Europe. The Cultural Politics of European Integration.

*Londen/New York: Routledge, 2000; xii + 258 blz.; Euro 33
ISBN 0-415-18015-5*

Building Europe is een antropologische studie naar de rol van 'cultuur' in het integratieproces. Shore onderzoekt de wijze waarop de Europese elite de integratie tracht te bevorderen 'by forging and diffusing their vision of "European consciousness" and "European culture" among the peoples of Europe'. In deel 1 wordt een beeld gegeven van de strategieën en technieken (en de daaraan ten grondslag liggende culturele veronderstellingen) die zij hanteert om de publieke opinie te mobiliseren: gebruikte symbolen; interpretatie van de geschiedenis; het idee van een gemeenschappelijke erfenis en van eenheid in diversiteit; het subsidiariteitsbeginsel; het gebruik van Europese statistieken; invoering van de Euro, enz. In deel 2 wordt de 'cultuur' van de Europese bureaucratie zelf geanalyseerd, zoals de merkwaardige functies en bevoegdheden van de Europese Commissie en de wijze waarop die het karakter en de identiteit van de organisatie en haar

personeel beïnvloeden. Aan de orde komen de dubbelzinnigheid van het begrip 'supranationaal' en de 'Brusselse context'. Wat dit laatste betreft vraagt Shore zich af de Europese ambtenaren in hun geïsoleerde positie in Brussel zodanig Europeeser in hun oriëntatie worden, dat er sprake is van overdracht van loyaliteiten naar supranationale idealen en instituties. Tot slot behandelt de auteur de vraag of de supranationale idealen werkelijk houdbaar zijn en of het uur van Europa werkelijk is aangebroken. Dat ligt er maar aan, en is afhankelijk van welk Europa men daarmee bedoelt. Volgens Shore heeft de Europese Unie geen nauwere eenheid gecreëerd tussen 'de Europese volkeren', maar tussen de 'Europese technische, politieke en financiële elites'. En of de toekomst van Europa moet worden gedefinieerd in termen van 'onomkeerbare integratie' en 'federale lotsbestemming' is evenzeer de vraag. Er zijn wetenschapslieden (o.a. Anderson) die betogen dat het proces sinds de middeleeuwen van het uit elkaar vallen van de multi-etnische, multi-nationale en multitalige grote rijken nog steeds gaande is. De 'New World Disorder' krijgt zijn beslag in de vorm van het uiteenvallen van oude politieke identiteiten in steeds kleinere nationale staten. Als deze interpretatie van de geschiedenis juist is, betekent dit dat de EU slechts een tijdelijke 'blijf' is (zoals dat ook het geval was met de Sovjetunie) in een, voor het overige, continu proces van ontbinding en fragmentatie: 'If that is the case, then talk of Europe's "federal destiny" is not only a dangerous myth, it is also profoundly anti-historical.' (blz. 232) (F.v.d.B.)

Thomas von der Dunk

offers a broad sketch of Dutch geopolitical orientations in a European context in modern and contemporary history. For several centuries after the birth of the Dutch Republic and during the Kingdom of the Netherlands the country had a primarily Western-orientated maritime outlook, turning its back to the continental landmass and Eastern Europe. The continental neighbours France and Germany were considered potential enemies while England ranked as an indispensable ally. After the Second World War the USA took over the latter's role as a protector and became also a cultural ideal. Unilateral orientation to Washington had made the country ill-prepared for consequences of German unification and the transition in Central and Eastern Europe. The Dutch government does not really know how to handle the new ideas on European defence. The relevance of European integration is still underestimated. New York is still a more important beacon than Berlin. Moreover, the Dutch self-image as a middle-sized power results in counterproductive ambitions to project a high profile despite the fact that in a larger European Union its importance will decline.

Adriaan Schout & Sophie Vanhoonacker

survey the Presidency of the Council of the EU, which is under discussion. Several member states and representatives of the EU institutions have argued that the current system of a six-monthly rotating chairmanship will no longer be viable in an enlarged Union. The authors look at the pros and cons of the Presidency as we know it today and discuss the two main alternatives, i.e. group Presidencies and chairs elected or nominated for a longer period. Although the alternatives may result in greater continuity, they would introduce new problems linked to coordination and legitimacy; furthermore, they lack the educational and socialising dimension of the current system. The authors advocate to maintain the rotating Presidency but to tackle some of its weaknesses by adapting it. They suggest amongst others to address the continuity problem by involvement of the Council Secretariat earlier in the preparatory phase and by formalising closer cooperation amongst successive Presidencies.

J.Q.Th. Rood

discusses a number of institutional proposals that have recently been made to strengthen the security and military profile of the European Union. Although there are strong reasons for increasing the effectiveness and visibility of the EU's security and military dimension, the main cause of its underperformance is not the existence of certain institutional deficiencies but the divergence of interests among the member states. Proposals to merge the position of the High Representative and the Commissioner for External Affairs and to establish a system of directorates and contact groups do not solve this problem and

may even be counterproductive.

Hans Renner

analyses the effects of the participation of the extreme right-wing Austrian political party, the FPÖ, with Jorg Haider as its populist leader, on relations between Austria and the Czech Republic. These have been thrown into deep trouble, as the result of two campaigns whipped up by the FPÖ. The first was connected with the Austrian referendum against the Czech nuclear power station at Temelin. The second one, however, with its focus on the so-called 'Bene_ decrees', has caused deeper pain. The decrees go back to the second half of 1945 and were fundamental in the compulsory expulsion of over 2.700.000 Sudeten Germans across the frontier into Germany and Austria. The Czech Prime Minister Zeman's firm reaction to Haider, and the Czech confrontation with the FPÖ somewhat backfired and several political leaders in Central Europe (Stoiber in Bavaria, Schussel in Austria, and Orbán in Hungary) demanded revocation of the decrees, plus material compensation for the ousted Germans. For its part, Czechia has sought and found support from Poland (Kwasniewski), Great Britain (Blair), and Russia (Putin). The commotion raised by Haider against the Bene_ decrees has even threatened to overshadow Czech general elections. For that reason, the leaders of all political parties represented in Parliament decided upon a declaration. They pointed to the fact that the Czech legislation of the years 1940-1945, including the Beneš decrees, were the consequence of World War II and the victory over Nazism. They emphasized that decisions taken in matters of property and legal relationships are, today, 'incontrovertible, unassailable and immutable'. President Havel and the Czech parliament support this declaration. Haider's crusade against Austria's northern neighbour has had one positive effect: the extreme right in Czechia has no chance in the coming elections.

Martin van den Heuvel

deals with the bleak political climate in Ukraine since its independence in 1991 and presents his personal views and observations as a member of the team of international observers at the parliamentary elections of March 31. Those elections proved to be far from free and fair, as the author personally observed at a polling station in the city of Poltava. This is not to say that Ukraine has now reached the dubious level of countries like Belarus, Uzbekistan and Turkmenistan. True, the Ukraine is full of 'indecent' politicians and political parties and it is ruled by an autocratic President. But the level of cooperation to be established between President, Parliament

(Verchovna Rada) and Council of Ministers will ultimately determine whether Ukraine takes the road towards democracy.

Marcel de Haas

analyses the changes in Russia's foreign policy as a result of the terror attacks of September 11. He introduces a comparison between the international developments and changes in Russian foreign policy after '9/11' and the corresponding principles of the Russian Foreign Policy Concept. Since September 2001 the deployment of American and other Western troops in Afghanistan and in a number of CIS countries has reduced Russian traditional economic and military influence in this region. President Putin has accepted Western/American security decisions, such as the annulment of the ABM treaty, the development of National Missile Defense and further enlargement of NATO, which are contrary to Russian foreign policy principles. With this policy Putin expects to strengthen Russia's economic power through close cooperation with the West, especially with the European Union. However, he also realizes that he has to take into account the Russian security elite, which has strongly condemned his positive attitude towards the West. This is the dilemma in Putin's foreign policy. Therefore Putin is not likely to change the present anti-Western contents

of the Foreign Policy Concept. The recent changes of Russia's foreign policy are to be considered as opportunist. If national interests thus demand, cooperation with the West will be replaced by the traditional Russian approach of power and influence. There is no structural watershed in Russian foreign policy since September 11.

A. van Staden

presents some critical thoughts on contributions offered in the continuing debate on the rationale for the maintenance of the Atlantic Alliance in international relations after the end of the Cold War. The diversity of explanations for NATO's survival demonstrates the lack of consensus concerning its central mission. Counterterrorism after September 11 and Operation Allied Force have only served to highlight growing divergence and tendencies to establish ad hoc coalitions. Proposals to overcome the deadlock by transforming the Alliance to a complementary security organization or an institution with a global reach are politically ill-advised or do not account for diverging American and European basic attitudes. For the time being, NATO will keep its functions as a framework for political consultation and a reservoir of military resources.

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

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



Facta is een uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV in samenwerking met SISWO / Instituut voor Maatschappijwetenschappen en de Nederlandse Vereniging voor Maatschappij- en Cultuurwetenschappen (NVMC).

Deze bon faxen of in een ongefrankeerde envelop zenden aan:

Koninklijke Van Gorcum, Antwoordnummer 3,
9400 VB Assen
Tel. (0592) 37 95 55 / fax (0592) 37 95 52

Neem nu een abonnement en profiteer van de korting!*

Abonnementsprijzen

particulier € 38,50 (normaal € 42,50)

instelling € 65,00 (normaal € 70,00)

studenten € 27,50 (normaal € 27,50)

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

Ja, ik abonneer mij tot wederopzegging op Facta

Naam _____

Adres _____

Postcode _____

Woonplaats _____

Datum _____

Handtekening _____

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN EN ANALYSES

THEMA'S 2002

Afghanistan op zoek naar democratie; De stijd tegen terrorisme en de geopolitieke gevolgen in de Centraal-Aziatische regio; Klimaatverandering en politieke orde; De Europese Top van Laken; Angst voor islam; De breekbaarheid van multiculturele samenlevingen; Rusland richting NAVO; Opbloeiende relatie Verenigde Staten-Rusland en China's antwoord

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE KENNISMAKINGSKORTING!

€ 41,- (voor 1 jaar)

Startersabonnement voor studenten

€ 22,50 (voor 1 jaar)

Bestelbon

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

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de **INTERNATIONALE Spectator** en ontvangt in 2002 de kennismakingskorting