

INTERNATIONALE Spectator

Nederland en de Europese Conventie

Rebellen in de NAVO - voortrekkers in de EU?

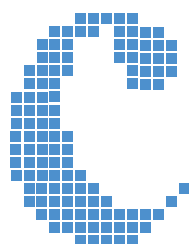
Waar was Europa in crisis rond Irak?

Een stap terug in Bosnië-Herzegovina?

Wit-Rusland: ontbrekende schakel in 'As van het Kwaad'?

De toekomst van het Stabiliteits- en Groeipact

Amerikaanse missie manifest meesterlijk



Jaargang 57, nr 6, juni 2003

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 te Brussel.

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

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

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

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

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

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

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

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud juni 2003

H.P.C.J. VAN GRINSVEN & J.Q.TH. ROOD

Verdwaald in Europa: Nederland en de Europese Conventie 273

SVEN BISCOOP

**Rebellen in de NAVO, voortrekkers in de EU?
Strategisch concept voor verenigings- en defensiebeleid na Irak** 275

DANIEL KOOIJ

**Waar was Europa?
Zoektocht naar buitenlands beleid in crisistijd** 282

NIELS VAN WILLIGEN

Een stap terug in Bosnië & Herzegovina 288

PETER VAN ELSUWEGE

**Wit-Rusland - vergeten buurland van een uitgebreide Unie:
ontbrekende schakel in As van het Kwaad?** 294

MARTIN VAN DEN HEUVEL

Wit-Rusland nader verklaard 298

MARC ROOVERS & JOLANDA PEETERS

***Pacta sunt servanda*: toekomst van Stabiliteits- en Groeipact** 300

AREND JAN BOEKESTIJN

Amerikaanse missie manifest meesterlijk 307

ROB DE WIJK

Antwoord aan A.J. Boekestijn 313

RESPONS

A.H.D. INGEN-HOUSZ

Motorische perikelen 314

OLAF MERK

Armoedebestrijding en het bedrijfsleven 315

MARIEKE SANDERS-TEN HOLTE

Repliek 317

BOEKBESPREKINGEN

J.W. VAN DER MEULEN OVER

Slagvaardig en legitiem: de WRR en het toekomstige Europa 319

RIJUD HOFF OVER

Turkije aan het lijntje van de EU 320

MARTIN VAN DEN HEUVEL OVER

Oost-West samenwerking in de praktijk 322

JOEP BOERBOOM OVER

De Europese Commissie: haperende motor van de Europese integratie 323

SIGNALEMENTEN

AGENDA 326

SUMMARIES 327

Verdwaald in Europa: Nederland en de Europese Conventie

P.C.J. VAN GRINSVEN & J.Q.TH. ROOD

VANAF DEN BEGINNE WAS DUIDELIJK DAT HET DEBAT OVER DE toekomstige inrichting van de Europese Unie pas echt scherp zou krijgen als de institutionele verhoudingen binnen de Unie, Raad en Commissie in het bijzonder, aan de orde zouden komen. Dan immers gaat het om de *machtsvraag* binnen de Unie. Wie krijgt het voor het zeggen: de lidstaten, de grote landen of de Europese instellingen? Waar ligt het zwaartepunt? Wordt de Unie intergouvernementeler of zal het communautaire Europa zegevieren? Met de publikatie eind april door het presidium van de Conventie van de langverwachte voorstellen over de instellingen liggen deze vragen nu levensgroot op de onderhandelingstafel. En, zoals voerspeld, nu blijkt uit de reacties van de lidstaten dat deze diep verdeeld zijn over dit thema. Een verdeeldheid die zich bovendien afspeelt langs de door velen gevreesde scheidslijn tussen groot en klein binnen de Unie.

De tegenstelling tussen beide kampen spitst zich toe op de vraag of de Europese Raad in de toekomst dient te worden voorgezeten door een vaste voorzitter. Voor zo'n vaste voorzitter spraken zich Frankrijk en Duitsland uit. In januari van dit jaar deden zij – gesteund door het Verenigd Koninkrijk en Spanje – het voorstel het huidige roulerend voorzitterschap te vervangen door een *voltijdse voorzitter* van de Europese Raad.

De kleine lidstaten reageerden in meerderheid als door een wesp gestoken. Zij zien hierin een aantasting van het door hen zo gekoesterd gelijkheidsbeginsel en vrezen dat zo'n persoon toch voornamelijk de oren zal laten hangen naar de grote lidstaten. Ook de samenstelling van de toekomstige Europese Commissie verdeelt de Unie. Waar grote lidstaten zich voorstander tonen van een Commissie met minder leden dan het aantal lidstaten, wensen de kleine landen – en bovenal de kandidaat-lidstaten – vast te houden aan het beginsel van *één Eurocommissaris per lidstaat*.

Ook Nederland heeft – o.a. in Benelux-verband – zijn stellingen in dit debat betrokken. En wel op zodanige wijze, dat het, hoewel normaal wars van de benaming 'kleine lidstaat', zelfs aanvoerder is geworden van de kleine landen in hun verzet tegen een vaste voorzitter en hun pleidooi voor behoud van een 'eigen' commissaris. Dit verzet heeft echter, gezien de voorstellen van het

Conventie-presidium, niet veel effect gehad. Daarin figureert de persoon van een vaste voorzitter prominent. Dit terwijl een kleine Commissie wordt voorgesteld, samengesteld met inachtneming van de 'Europese politieke en geografische evenwichten'. Dat het presidium hiermee is gekomen, hoeft ook niet te verbazen. Al eerder had Conventievoorzitter Giscard zijn sympathie voor de Frans-Duitse voorstellen niet onder stoelen of banken gestoken. Bezwaren van de kant van de kleine landen werden fijntjes afgewimpeld met de mededeling dat deze qua bevolkingstal een minderheid binnen de Unie vormen.

Nu het eindspel met rasse schreden nadert, is derhalve de vraag wat Nederland in dezen te doen staat. Volharder in het verzet, met het risico geïsoleerd te raken? Toegeven aan de grote lidstaten, met het gevaar dat de integratie blijvend een stap in de voor Nederland verkeerde richting maakt? Of een prijs bedingen in ruil voor concessies? Advies in deze kreeg de Nederlandse regering kortgeleden uit liberale hoek. Oud-plv. Conventielid Van Baalen liet weten dat Nederland desnoods een *veto* moet uitspreken tegen een vaste voorzitter van de Europese Raad; een opvatting die hij deelt met de Nederlandse Eurocommissaris Bolkestein. Dezelfde Bolkestein riep Nederland ook op de poot stijf te houden bij de samenstelling van de Commissie en de eigen commissaris niet op te geven. Moet dit advies worden opgevolgd?

Allereerst de kwestie van de vaste voorzitter – president! – van de Europese Raad. Voor verzet tegen zo'n figuur zijn voldoende redenen. Deze worden bovendien alleen maar sterker indien, zoals grote lidstaten bepleiten, deze persoon over een eigen mandaat en ambtelijk apparaat zou beschikken, voor langere tijd zou zijn benoemd en dit met als hoofdtaak zijn voorzitterschap. Zo'n figuur vormt, ten eerste, een directe bedreiging voor de positie van de Commissie, haar voorzitter voorop. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de Commissie en haar voorzitter nog verder naar het tweede plan worden gedegradeerd. Dit wringt, waar in het bijzonder de kleine landen in een sterke Commissie een voorwaarde zien voor onpartijdige beoordeling van de belangen van lidstaten. Verzet van hun kant is dan ook begrijpelijk.

Bovendien, wie denkt dat een vaste voorzitter de broodnodige Europese eenheid op buitenlands-poli-

tiek terrein zal opleveren, zal van een koude kermis thuiskomen. Juist de grote lidstaten zullen zich niet schikken naar de opvattingen van de voorzitter. De Irak-crisis heeft eens te meer onderstreept hoe weinig bij uitstek de grote drie zich van de noodzaak tot Europees optreden aantrekken. Aanstelling van een vaste voorzitter, met als bijzondere taak de externe vertegenwoordiging van de Unie, is bovendien een garantie voor ruzie en rivaliteit met een eveneens te benoemen Europese minister van buitenlandse zaken. Kortom, Giscard's voorstellen lijken inderdaad een stap naar het door Nederland gevreesde meer intergouvernementele en nog meer verdeelde Europa.

De voorstellen van het Conventie-presidium waren voor een aantal kleine lidstaten – waaronder Nederland – een extra bittere pil, waar een tweede belangrijk element van het Frans-Duitse voorstel van januari jl. niet is overgenomen. Dit betreft de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie door het Europees Parlement. Zo'n verkiezing zou in ieder geval nog enig evenwicht in de toekomstige verhouding tussen Europese Raad en Europese Commissie verzekeren. In tegenstelling tot de vaste raadsvoorzitter zou de toekomstige commissievoorzitter immers een directe democratische legitimatie hebben.

Kortom, op het eerste gezicht voldoende argumenten voor blijvend verzet. Daartegenover staan echter enige wellicht onplezierige maar niet te ontkennen waarheden. Allereerst hebben Giscard's voorstellen op hoofdlijnen de steun van de grote landen. Dat is een politiek feit. Ten tweede, het kamp van de kleinen – ook de Benelux – is minder eensgezind dan gehoopt. Het gevaar van overlopers en daarmee van een Nederlands isolement – een aanvoerder zonder volgers – is dus niet denkbeeldig. Ten derde, dreigen met een veto is als onderhandelingsstrategie wellicht verleidelijk, maar uiteindelijk niet geloofwaardig als dat metterdaad tot isolement leidt.

Anders gezegd, Nederland moet op zoek naar wisselgeld. Dat wisselgeld zit bij de taakomschrijving van de vaste voorzitter van de Europese Raad. Als deze er moet komen, dan wel met een zo beperkt mogelijk mandaat, opdat het risico van marginalisering van de Commissie wordt geminimaliseerd. Dus, aanvaarding van een vaste voorzitter, maar voortkomend uit de Europese Raad zelf, niet herbenoembaar en zonder eigen mandaat op buitenlands-politiek terrein. Dit terrein hoort bij de Europese minister van buitenlandse zaken thuis, ofte wel bij de opvolger van Solana. En als tegenwicht voor zo'n vaste voorzitter dan bovendien wel een door het EP gekozen voorzitter van de Commissie.

Maar wat valt te zeggen over de samenstelling van de Commissie? Waar Nederland bij het vaste voorzitterschap slachtoffer dreigt te worden van zijn vasthoudendheid, lijkt bij dit thema een al te grote flexibiliteit Nederland parten te spelen. Nog in december

2002 sprak het zich immers uit voor handhaving van de in Nice gemaakte afspraak op termijn een kleinere Europese Commissie te hebben. Nu blijkt het onomwonden voorstander van behoud van één commissaris per lidstaat, met dien verstande dat slechts de helft van hen stemrecht zal hebben. Kortom, invoering van de ongelukkige figuur van A- en B-commissarissen.

Behoud van de eigen commissaris wordt in grote lijnen om twee redenen bepleit. Zo stelt Bolkestein in zijn interventie dat alleen de aanwezigheid van een *eigen commissaris* waarborgt dat binnen de Commissie rekening wordt gehouden met de belangen van de desbetreffende lidstaat. Als hij gelijk heeft, zal ook de door Nederland voorgestelde B-commissaris bij gebrek aan stemrecht uiteindelijk weinig soelaas bieden. Het tweede argument is dat een Europese Commissie *zonder de grote lidstaten*, Frankrijk en Duitsland voorop, door deze landen niet langer serieus zal worden genomen. En als zij erin moeten, dan natuurlijk iedereen.

Ook op deze argumenten, hoewel zwaarwegend, valt wel het een en ander af te dingen. Het eerste argument preludeert op een 'nationalisering' van de Europese Commissie, wat in een Unie van 25 of meer lidstaten tot een volstrekt onwerkbaar situatie zal leiden. De Commissie zal bovenal verder aan slagvaardigheid inboeten. En ook dat is schadelijk, voor zowel groot als klein. Bij het tweede argument kan worden aangetekend dat zelfs de aanwezigheid van twee 'eigen' commissarissen Frankrijk en Duitsland niet heeft belet de Commissie ernstig te kritiseren.

Anders gezegd, hoeveel eigen commissarissen zijn nodig om het nationaal belang te behartigen? Bovendien geldt voor grote lidstaten dat bij uitstek zij in een Commissie met in meerderheid commissarissen uit kleine landen dreigen te worden gemarginaliseerd. Vanuit dit perspectief is het voorstel van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), zoals weergegeven in zijn recente rapport *Een brug tussen burgers en Brussel; naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie*, voor een kleine Commissie met een voorkeursbehandeling voor de grote landen zo gek nog niet.

Tot slot, in alle nota's en memoranda zegt Nederland voorstander te zijn van versterking van de Communautaire methode. Een Europese Commissie die in onafhankelijkheid de belangen van de lidstaten kan afwegen, vormt de kern van deze methode. Dan zou dat zelfde Nederland toch moeten kunnen bedenken dat juist een kleinere Commissie in staat is onafhankelijker van de lidstaten en met grotere slagvaardigheid te opereren. ■

Over de auteurs

DRS P.C.J. VAN GRINSVEN is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael;

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

Rebellen in de NAVO, voortrekkers in de EU?

SVEN BISCOP

Strategisch concept voor veiligheids- en defensiebeleid na Irak

OP 10 FEBRUARI VEROORZAAKTEN Frankrijk, Duitsland en België een schokgolf in de NAVO. Ze deden wat 'not done' is en doorbraken de 'stille procedure'¹ die op gang was gebracht om het verzoek om bijstand in het kader van de Amerikaanse plannen in Irak te laten goedkeuren. Op 19 februari bereikte het Bondgenootschap alsnog een akkoord over defensieve maatregelen om Turkije bij te staan, maar de verzoeken waartegen de 'drie rebellen' zich verzetten, o.a. terbeschikkingstelling van luchtmachtbases, bescherming van de Middellandse Zee, vervanging van Amerikaanse troepen op de Balkan en in Afghanistan en het overwegen van een NAVO-*peacekeeping*-missie in Irak na het conflict, verdwenen geruisloos onder de mat.² In die oorlogslogica wilden Parijs, Berlijn en Brussel op dat moment niet meegaan, om een vreedzame oplossing niet onmogelijk te maken. De gevolgen van deze crisis in de transatlantische betrekkingen reiken veel verder dan de kwestie-Irak.³

Een fundamenteel debat over de rol van de NAVO

De onenigheid moet gezien worden tegen de achtergrond van een veel diepgaander debat over de rol van de Alliantie, dat al aan de gang is sinds het einde van de Koude Oorlog. De vraag rees toen of de NAVO een minder belangrijke rol zou spelen als gevolg van het afnemend belang van haar kerntaak, namelijk collectieve defensie, of dat zij, integendeel, creatief zou inspelen op de veranderde veiligheidsomgeving. De eerste wijziging van het Strategisch Concept van de Alliantie, in 1991, was nog betrekkelijk bescheiden. Op de Top van Washington in 1999 werd echter resoluut gekozen voor een heroriëntering. Aan het takenpakket werd de

Een snelle en getrouwe uitvoering van de afspraken die 29 april jl. op de Defensietop in Brussel tussen Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg zijn gemaakt, kan een waarlijk Europese militaire capaciteit een stuk dichterbij brengen. Een analyse van het begin van 'versterkte samenwerking' tussen de vier 'rebellens' in de NAVO.

opdracht toegevoegd 'to engage actively in crisis management, including crisis response operations': een duidelijke uitbreiding van Artikel 5 (collectieve defensie) en dus eigenlijk een stilzwijgende amendering van het Verdrag. Meteen rees de vraag naar de geografische reikwijdte van deze 'non-Article 5 operations': kan de NAVO over ter wereld aan *crisis management* doen of alleen in het Euro-Atlantisch gebied?

Het doel van de *crisis management*-opdracht is 'to enhance the security and stability of the North Atlantic area'. Deze geografische aanduiding moet soepel geïnterpreteerd worden. Zoals zelfverdediging acties tegen het grondgebied van de agressor kan betekenen, kan het, om de stabiliteit van het Euro-Atlantisch gebied te handhaven, nodig zijn daarbuiten op te treden. Alleen is deze grens veel vager. Een duidelijke consensus over de rol van de NAVO is er dus zeker niet. Een aantal NAVO-lidstaten, waaronder Frankrijk, is hoe dan ook tegen 'out-of-area'-operaties gekant. Dat bleek al tijdens de Golfoorlog van 1991, waarin voor de NAVO geen operationele rol was weggelegd. Tijdens de crisis in Albanië, in 1997, lieten de Verenigde Staten zelf weten dat de NAVO niet de politiemans van de wereld zou zijn en niet tussenbeide zou

komen in een conflict waarin volgens hen geen rechtstreekse Amerikaanse belangen op het spel stonden – waaruit evengoed afgeleid kan worden dat als die belangen wél bedreigd worden, overal ter wereld NAVO-optreden wél mogelijk moet zijn. De discussie over de interventie in Kosovo in 1999 ging vervolgens weer om de juridische grondslag: was een expliciet mandaat van de Veiligheidsraad nu nodig of niet?

Na '9/11' drongen de Verenigde Staten veel sterker aan op een wereldomvattende rol voor de NAVO. In de *National Security Strategy* (september 2002) heet het dat 'NATO must build a capacity to field, at short notice, highly mobile, specially trained forces whenever they are needed' en dat 'the alliance must be able to act wherever our interests are threatened'. Het concrete Amerikaanse voorstel was oprichting van de *NATO Response Force* (NRF), die binnen 7 à 30 dagen overal ter wereld tot 20.000 man moet kunnen ontplooiën. In de aanloop naar de Top van Praag (21 november 2002) lieten o.a. Frankrijk en Duitsland hun reserves blijken. De Franse minister van defensie, Michèle Alliot-Marie, stelde dat de NRF uitsluitend binnen het NAVO-gebied kan opereren. In de nasleep van '9/11' klonken de dissidente stemmen echter niet erg luid en zo werd in Praag de oprichting van de NRF goedgekeurd, 'ready to move quickly to wherever needed, as decided by the Council', met als doel 'to deter, disrupt, defend and protect against any attacks on us', inclusief terroristische aanvallen.⁴ Een voldoende vage formulering om consensus te bereiken, maar die ook, vanuit Amerikaans standpunt, overal ter wereld operaties mogelijk maakt, in het bijzonder in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

Een andere visie op veiligheid

Aan de basis van het dispuut over Irak ligt een fundamenteel uiteenlopende benadering van veiligheid. In de *National Security Strategy* krijgt het inzetten van militaire middelen een prominente plaats, ook preventief, want de Verenigde Staten 'will act against such emerging threats before they are fully formed'. Het drietal 'rebellen' opteerde echter voor het uitputten van alle vreedzame middelen. De vraag is dus niet of gebruik van geweld is toegelaten, maar wel vanaf wanneer. Deze aanpak sluit aan bij het veiligheidsbeleid van de Europese Unie, dat gericht is op conflictpreventie door dialoog en partnerschap. Veel meer dan op bedreigingen en hoe zich daartegen te beschermen, is dit beleid gericht op het realiseren van positieve doelstellingen, wat stabiliteit op lange termijn in de hand werkt. Dit is de aanpak die onder de noemer 'proximity policy' recent door de Commissie werd voorgesteld als nieuw kader voor de relaties tussen de Unie en haar buurlanden.⁵ Nauwe partnerschappen met de

buurlanden moeten leiden tot diepgaande economische integratie, intensieve politieke en culturele betrekkingen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor conflictpreventie. De Unie zou daartoe heel concrete 'benefits' aanbieden, bijvoorbeeld op handelsgebied, die gekoppeld zouden worden aan de voortgang die de buurlanden boeken qua politieke en economische hervormingen. Deze brede ('comprehensive') en multilaterale ('cooperative') aanpak lijkt uit te groeien tot het handelskenmerk van de EU.

In het licht van deze tegengestelde strategische visies hoeft het niet te verwonderen dat de drie landen zich kantten tegen het (indirect) inzetten van de NAVO, en dus ook van hún troepen en materieel, ten dienste van het Amerikaans beleid ten aanzien van Irak. Wellicht speelden ook andere motieven mee (electorale in Duitsland en België, 'gaullistische' in Frankrijk), maar de belangrijkste beweegreden lijkt wel degelijk de strategische én principiële visie te zijn.

Juist omdat de tegenstelling er één op strategisch niveau is, reiken de gevolgen veel verder dan het geval-Irak. Aan de ene kant lijkt de rol van de nog op te richten NRF op voorhand uitgespeeld: consensus over het inzetten van de NRF is erg onwaarschijnlijk geworden. Aan de andere kant hebben de Verenigde Staten ervaren dat ze niet *a priori* zeker kunnen zijn van de steun van alle NAVO-bondgenoten; het inzetten van NAVO-middelen zoals de NRF kan dus géén vaste bouwsteen in hun planning zijn. Daarmee is de discussie over de rol van de NAVO weer geopend.

Het lijkt aannemelijk dat de Verenigde Staten zich minder (of nog minder) zullen verlaten op de Alliantie. Tot nog toe trachtten ze steeds de *politieke* steun van de lidstaten te verkrijgen, maar deden ze op de NAVO enkel beroep voor *indirecte* militaire steun. De eigenlijke operaties werden uitgevoerd door de Verenigde Staten zelf, eventueel samen met de 'willing', zoals in Afghanistan. De oprichting van de NRF leek even een ontwikkeling in de andere richting in te luiden, maar die is nu bruusk afgebroken. Wellicht had men verwacht dat de NAVO-partners in het kader van de strijd tegen het terrorisme eensgezind zouden instemmen met een overal ter wereld actieve NAVO, maar dat is een misrekening gebleken. 'We [de NAVO] will sustain a common perspective on the threats to our societies', stelt de *National Security Strategy* – die gedeelde inschatting van de bedreiging ontbreekt nu juist.

Ontwikkeling van de Europese militaire capaciteit

De vraag is: wat blijft er dan nog over voor de NAVO? Anders gesteld: wat is het alternatief van de 'rebellen'? Dat ze het niet eens zijn met de Amerikaanse aanpak en de EU willen zien uitgroeien tot een sterke speler

op het wereldtoneel, is duidelijk. Maar wat betekent dat? Behalve een crisis voor de NAVO, betekende de kwestie-Irak immers ook (en opnieuw) een crisis voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB).

De eerste consequentie die de drie rebellen hieraan verbonden, is de noodzaak de militaire capaciteit van de EU verder te ontwikkelen. De Belgische premier Guy Verhofstadt nam het initiatief op 29 april in Brussel een defensietop bijeen te roepen van de drie en Luxemburg (dat op militair vlak nauw verbonden is met België), met de bedoeling na te gaan of, gegeven het feit dat niet alle lidstaten al even ver willen gaan, een 'kerngroep' gevormd zou kunnen worden om het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) te versnellen. Dit pleidooi was al te horen in de werkgroep-Barnier, die zich in de Conventie buigt over defensie. Ook de Frans-Duitse Conventie-bijdrage over het EVDB ('de Villepin-Fischer') bepleit versterkte samenwerking. Naast elementen waarover in de Conventie al consensus gegroeid was, zoals het bewapeningsagentschap en de solidariteitsclausule, omvatten de voorstellen van de Belgen o.a. ook het via versterkte samenwerking samenbrengen van bestaande multinationale eenheden in een groter verband, convergentiecriteria voor de militaire integratie en een Europees operationeel hoofdkwartier.⁶

Er is inderdaad nog heel wat ruimte voor verdieping van de militaire integratie. De 'headline goal', de *rapid reaction*-eenheid van 60.000 man, is op de goede weg, maar die behelst slechts een fractie van de strijdkrachten van de lidstaten. Een aantal lidstaten zou via versterkte samenwerking een groter deel van zijn strijdkrachten kunnen toewijzen aan een multinationaal verband met een permanente staf, georganiseerd volgens het model van het Eurocorps, maar dan op grotere schaal en met land-, zee- en luchtmachtcomponenten. Bestaande multinationale eenheden zouden hierin kunnen opgaan. Een groter permanent element (een staf, manoeuvres, enz.) laat verdergaande integratie toe dan de 'headline goal', die in essentie een lijst is van beschikbare eenheden, die verder niet permanent samenwerken. Deelname kan gekoppeld worden aan financiële en functionele convergentiecriteria. Tevens zou het voor de kleinere lidstaten mogelijk zijn taakspecialisatie in te voeren, op basis van de planning van de benodigde capaciteiten door de permanente staf, zodat zij niet langer het volledig gamma van eenheden en uitrusting hoeven te bestrijken.

In de ontwerp-artikelen over externe actie, die enkele dagen voor de top van 29 april door het Presidium van de Conventie vrijgegeven werden, is het institutioneel kader voor zo'n vorm van versterkte samenwerking al voorzien. Ontwerp-artikel 20 voorziet dat lidstaten 'die voldoen aan criteria inzake grote

militaire vermogens en die op dit gebied verdere verbintenissen willen aangaan met het oog op veeleisender missies', een 'gestructureerde samenwerking' kunnen aangaan. Ze bepalen dan onderling de 'criteria en verbintenissen inzake militaire vermogens' waaraan voldaan moet worden. De Raad zou zo'n 'gestructureerde samenwerking' kunnen vragen operaties uit te voeren *namens* de EU.⁷

Een van de capaciteiten die gecreëerd kunnen worden, is een 'Europees hoofdkwartier', dat in staat zou moeten zijn grootschalige operaties op te zetten voor het volledige gamma van de Petersberg-taken, waarvoor de Unie nu beroep moet doen op NAVO-middelen (*in casu* SHAPE). Voor kleinschalige operaties kan de EU wél een beroep doen op nationale hoofdkwartieren, maar voor grootschalige operaties ontbeert ze de commando-capaciteit. Het Europees NAVO-hoofdkwartier SHAPE is op zijn beurt niet echt afgestemd op EU-operaties en bovendien blijft het twijfelachtig of de NAVO-middelen wel altijd beschikbaar zullen zijn. *Een hoofdkwartier is dus onontbeerlijk voor de operationele autonomie van de EU.* Nu de *rapid reaction*-eenheid vorm krijgt en de eerste EU-operatie loopt, in Macedonië, is het Belgisch voorstel dus zeker actueel.

Ook op het vlak van *bewapeningssamenwerking* is er nog heel wat mogelijk. Het 'European Capabilities Action Plan' (ECAP) functioneert, maar betreft alleen de lacunes in de 'headline goal'. Net als voor de strijdkrachten kan ook voor de defensie-aankopen de efficiëntie aanmerkelijk verbeterd worden, indien een veel groter deel ervan op Europees niveau gecoördineerd wordt. Een bewapeningsagentschap zou de volledige cyclus van 'defence procurement' moeten omvatten: identificatie en harmonisatie van de behoeften aan uitrusting, oriëntatie van onderzoek en ontwikkeling, opzetten van co-productieprogramma's en coördinatie van gezamenlijke aankopen bij derden. Eventueel zou het agentschap ook een gezamenlijke budgetlijn kunnen beheren. Het O&O (onderzoek & ontwikkeling)-panel van de Western European Armaments Group (WEAG), OCCAR (Organisme Conjoint pour la Coopération en Matière d'Armes) en het ECAP, inclusief de Informal Advisory Group (IAG) die de ECAP-projectgroepen coördineert, kunnen de bouwstenen van zo'n agentschap zijn.

Een nieuwe veiligheidsarchitectuur?

Indien de EU er, hetzij met alle lidstaten, hetzij via de omweg van een kerngroep, in slaagt een goed functionerende Europese militaire capaciteit op te zetten, die autonoom alle Petersberg-taken aankan, dan heeft dat gevolgen voor de verhoudingen binnen de NAVO. Deze capaciteit zou evengoed in EU- als in NAVO-verband ingezet kunnen worden en dus tegelijkertijd de

Europese pijler van de NAVO vormen op het niveau van de militaire capaciteit. Dat zou uiteraard ook consequenties hebben op het politieke niveau: de NAVO zou evolueren naar een twee-pijlersorganisatie, waarbinnen de EU *met één stem* spreekt. Voor 'non-Article 5 operations' zou elke pijler in eerste instantie zelf de verantwoordelijkheid op zich nemen in geval van crises aan zijn zijde van de Atlantische Oceaan. Het overkoepelende NAVO-niveau zou pas geactiveerd worden indien de middelen van één pijler niet volstaan om de crisis te bedwingen, of als de andere pijler om politieke redenen erbij betrokken wenst te worden. De Europese pijler zou dus niet gedwongen zijn deel te nemen aan Amerikaanse operaties waartegen de EU politieke bezwaren heeft, zoals de actie tegen Irak. Wat collectieve defensie betreft, blijft de NAVO echter de ultieme verzekering voor de veiligheid van alle bondgenoten, al kan elke pijler ook op dit vlak in eerste instantie zelf zijn verantwoordelijkheid nemen.

De rol van de NAVO in zo'n constellatie houdt het midden tussen de wereldomvattende pro-actieve rol en het *a priori* weigeren van alle 'out-of-area'-operaties. Indien beide pijlers het *eens zijn* over een interventie, kan die onder NAVO-vlag uitgevoerd worden, waar ook ter wereld. Een voorbeeld is de NAVO-bijdrage aan de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan. Wanneer de pijlers het politiek niet eens zijn, blijft de actie beperkt tot één pijler. Anders dan in de huidige constellatie zou het *niet* deelnemen aan een operatie van de andere pijlers *niet* geïnterpreteerd kunnen worden als in tegenspraak met de transatlantische solidariteit. Indien daarentegen de veiligheid van één van de pijlers zelf *rechtstreeks* bedreigd wordt, in een reële 'Art. V-situatie' dus, speelt de solidariteit volledig.

Elke pijler zou de eigen militaire capaciteit moeten ontwikkelen. Op het niveau van het Bondgenootschap zouden de 'command & control'-mechanismen moeten voorzien in de eventuele inzet van die capaciteiten in NAVO-verband. De NRF zou dus eerder thuishoren op het niveau van de pijlers. Louter militair gezien is de NRF wel complementair aan de 'headline goal', die interventie binnen 30 tot 60 dagen voorziet. Op politiek vlak echter zal het opzetten van zulk een capaciteit op het niveau van de NAVO onvermijdelijk leiden tot zware discussies over het al dan niet inzetten ervan. Bovendien wordt er wel degelijk gedacht aan het uitbreiden van de 'headline goal' met een capaciteit voor *rapid reaction* binnen kortere termijnen.

De pleidooien, aan beide zijden van de Atlantische Oceaan, voor een evenwichtiger Alliantie zijn haast zo oud als de NAVO zelf. Maar het is voor het eerst dat de EU werk maakt van de opbouw van een militaire capaciteit en dus ook de eerste keer dat er een reële mogelijkheid bestaat de twee-pijlersstructuur te reali-

seren. Ook Verhofstadt pleitte voor een sterke Europese pijler binnen de NAVO,⁸ evenals de Fin Gustav Häglund, voorzitter van het Militair Comité van de EU. *Wellicht is dit de enige manier om de NAVO te laten overleven*, nu duidelijk is dat de Europese Unie en de Verenigde Staten niet steeds dezelfde visie delen.

Noodzaak van een Europese strategische visie

Versterking van de militaire capaciteit zal echter niet volstaan om van de EU een slagvaardige internationale actor te maken. Uiteindelijk was de crisis binnen de EU over Irak gevolg van het niet kunnen vinden van een consensus op het *politieke niveau*, en niet van het ontbreken van een militaire capaciteit. Ook met een operationele militaire capaciteit zouden de lidstaten nog steeds fundamenteel verdeeld zijn geweest.

Dit toont aan dat het de EU ontbreekt aan een strategisch concept voor haar externe actie. Een strategisch concept is een instrument voor de beleidsvoering: het geeft de lange-termijndoelstellingen aan die bereikt moeten worden en de brede categorieën van instrumenten die daartoe kunnen worden ingezet. Het is een kader voor de dagelijkse beleidsvoering in een complexe en snel evoluerende internationale omgeving. Zonder eensgezindheid op dit niveau zal de EU een onstandvastige actor blijven.⁹ Waarvoor gaat de EU haar militaire capaciteit gebruiken?: dat is de vraag waarop de publieke opinie een antwoord verwacht. Zolang de Unie zelf geen gemeenschappelijke strategie heeft, is ook een twee-pijlersstructuur voor de NAVO niet realistisch. Indien er een kerngroep ontstaat om het EVDB te versnellen, zouden de deelnemers er dus goed aan doen tegelijk ook de discussie over een strategisch concept te lanceren. *Zonder politieke bovenbouw dient een militaire capaciteit tot niets.*

Een strategisch concept formuleren is uiteraard niet vanzelfsprekend. 'Comprehensive security' en de multilaterale aanpak kunnen de kern vormen van een Europees strategisch concept. In haar onmiddellijke geografische nabijheid moet de EU zelf het initiatief nemen voor vrede en veiligheid te zorgen. Op mondiaal niveau moet de EU actief bijdragen aan versterking van het geïnstitutionaliseerd multilateraal kader, de VN. In zo'n strategisch concept ligt de nadruk dus op structurele conflictpreventie. Een agenda die is gebaseerd op positieve doelstellingen in plaats van bedreigingen, die gerealiseerd wordt via multilaterale instellingen in plaats van unilaterale actie, versterkt de legitimiteit van het EU-optreden. Een militaire capaciteit vormt het noodzakelijk sluitstuk van deze aanpak. Het idee van de EU als 'civiele macht' sluit het gebruik van of de dreiging met militaire middelen niet uit, maar enkel als ultiem instrument.

29 april: *summit against the odds*

De defensietop van 29 april begon onder een slecht gesternte. Het basisidee, dat de nauwe samenwerking tussen Frankrijk, Duitsland en België tijdens de Iraakse crisis de grondslag zou kunnen vormen voor een duurzame versterkte samenwerking op defensiegebied, was op zich zelf zeer aannemelijk. Bij de aankondiging van de top, in de marge van de Europese Raad van 21 maart, liep het echter mis, doordat België had nagelaten Frankrijk en Duitsland vooraf te consulteren. Naarmate 29 april dichterbij kwam, nam de kritiek op het initiatief toe. Vooral in Angelsaksische kringen werd de drie landen verweten anti-Amerikaanse 'Einzelgänger' te zijn, die militair eigenlijk niets voorstellen. 'Call off this silly meeting', kopte de *Wall Street Journal*.¹⁰ Ook in Parijs en Berlijn zelf leken de bedenkingen de bovenhand te krijgen op de ambities, in het bijzonder in militaire milieus – bedenkingen over o.a. het behoud van de nationale soevereiniteit, het kostenplaatje en de afwezigheid van de Britten. In eigen land werd Verhofstadt beschuldigd van electoralisme, in het licht van de verkiezingen op 18 mei. Griekenland, aanvankelijk geïnteresseerd in deelname, liet onder hevige druk weten daar als EU-voorzitter van te moeten afzien.

De critici kregen echter over de hele lijn ongelijk, want de top produceerde een verrassend concrete verklaring.¹¹ In de eerste plaats spraken de vier af samen een aantal voorstellen te verdedigen in de *Europese Conventie*: een wapenagentschap en de herformulering van de Petersberg-taken, zoals reeds voorzien in de ontwerp-artikelen, en een 'Europees College voor Veiligheid en Defensie'. Verder ook een 'algemene solidariteits- en veiligheidsclausule die alle Lidstaten van de Europese Unie bindt en die toelaat het hoofd te bieden aan de risico's, van welke aard ook', in plaats van de solidariteitsclausule in de ontwerp-artikelen, die alleen op terrorisme betrekking heeft. De vier stelden voor dat de Conventie het concept van een 'Europese Unie van Veiligheid en Defensie' (EUVD) zou aannemen als institutioneel kader voor versterkte samenwerking op veiligheids- en defensiegebied. Die EUVD zou tot diepere integratie moeten leiden dan de 'gestructureerde samenwerking' voorzien in de ontwerp-artikelen. De deelnemers zouden 'zich ertoe verbinden elkaar hulp en bijstand te verlenen tegen risico's van allerlei aard', een soort solidariteitsclausule dus, en 'systematisch de harmonisatie nastreven van hun standpunten inzake veiligheids- en defensiekwesties'. Verder zouden ze 'hun inspanningen inzake veiligheid en defensie verhogen, vooral wat de investeringen in militair materiaal betreft', een vage verwijzing naar convergentiecriteria, deelnemen 'aan belangrijke Europese uitrustingsprogramma's, zoals de

A400M', het transportvliegtuig, en 'zoveel mogelijk beroep doen op specialisatie en pooling van middelen en capaciteiten', een belangrijke verwijzing naar de mogelijkheid van taakspecialisatie.

De vier namen ook een aantal zeer concrete initiatieven, die openstaan voor deelname door alle lidstaten. Er is de oprichting van een *rapid reaction*-capaciteit op basis van de Frans-Duitse brigade, waarin Belgische commando- en Luxemburgse verkenningseenheden opgenomen zullen worden en die ter beschikking zal staan van zowel de EU als de NAVO; ze wordt nl. tegelijk gezien als een bijdrage aan de NRF. Samen met het stafbataljon is de Frans-Duitse brigade de enige eenheid die permanent onder het operationeel commando van het Eurocorps staat in plaats van nationaal commando. In die zin is het een kleine, maar symbolisch belangrijke kern van een werkelijk supranationale militaire capaciteit. Die kern uitbreiden heeft evenzeer een groot symbolisch belang, maar de operationele meerwaarde ervan lijkt nogal beperkt. Andere concrete en waardevolle toezeggingen zijn: een Europees opperbevel voor strategisch luchttransport (ten laatste in juni 2004), en op langere termijn een Europese eenheid voor strategisch luchttransport, die ondergeschikt zou worden aan dat opperbevel, dat zelf uitgebreid zou kunnen worden tot alle strategisch transport; een NBC-beschermingscapaciteit; een Europees systeem voor humanitaire noodhulp in samenwerking met de Commissie en ECHO (het European Union *First Aid and Support Team* of EU-FAST, naar analogie met het bestaande én goed functionerende B-FAST in België); Europese opleidingscentra voor A400M-bemanningen e.a.

Het belangrijkste concrete engagement is het besluit tegen de zomer van 2004 in Tervuren in België met de vier plus alle andere belangstellenden een collectieve capaciteit voor operationele planning en het voeren van operaties op te richten. Een operationeel hoofdkwartier dus, dat in plaats van nationale middelen van de deelnemers ter beschikking van de EU gesteld zal worden voor operaties *zonder* beroep op NAVO-middelen. Het zou gaan om een kern die de *liaison* verzorgt met de nationale hoofdkwartieren en met SHAPE, en die bij concreet gebruik naar behoefte wordt uitgebreid met nationale middelen. Dit is een essentiële versterking van de operationele autonomie van de EU. De vier stellen voor dat op termijn de EU zelf zo'n kern opricht. Ze zullen zelf bovendien uiterlijk in 2004 ook een multinationalaal ontploibaar hoofdkwartier oprichten.

De vier stellen hun ondernemen duidelijk in het kader van de versterking van het transatlantisch partnerschap. In de geest van vroegere verklaringen van o.a. Verhofstadt wordt de versterking van de militaire capaciteit van de EU en van de NAVO als *complemen-*

tair gezien, wat opnieuw lijkt te wijzen in de richting van een evenwichtige, op twee pijlers gesteunde Alliantie. 'In NATO, we do not have too much America, we have too little Europe', verklaarde Gerhard Schröder na afloop van de Top.¹²

De Britten en zeker de Amerikanen reageerden bijzonder sceptisch op de defensietop. Colin Powell liet weten dat Europa *meer middelen* nodig heeft, *niet meer hoofdkwartieren*¹³ – die kregelige reactie is wellicht het beste bewijs dat een hoofdkwartier inderdaad de weg is naar Europese autonomie. Bij een aantal EU-lidstaten waren de reacties echter positief. Onverwacht positief zelfs, volgens de *Süddeutsche Zeitung*.¹⁴ Vooral het idee van een EUVD leek aan te slaan. Na afloop van de informele EU-top in Griekenland (2-3 mei) verklaarde de Griekse minister van buitenlandse zaken George Papandreu dat 'many useful ideas have emerged and they should be considered on the basis of their intrinsic, rather than procedural, merit'.¹⁵ Waarop de bijzonder betekenisvolle toevoeging volgde: 'what is clear is that we are in urgent need of a European strategic concept'. De Hoge Vertegenwoordiger, Javier Solana, kreeg de opdracht een ontwerp uit te werken, wat zonder meer een historische stap genoemd mag worden. Het valt natuurlijk af te wachten welk werkstuk Solana zal afleveren, maar het zou voor het eerst zijn dat het klaarblijkelijke taboe op strategisch denken in de EU doorbroken wordt. Dat taboe is er al sinds 1998, toen bij het geven van de aanzet tot een Europese militaire capaciteit de strategische discussie bewust uit de weg gegaan werd, om niet het risico te lopen het momentum dat toen bestond, onbenut voorbij te laten gaan.

Zelfs de Britse minister van buitenlandse zaken Jack Straw vond, hoewel hij er de nodige kanttekeningen bij plaatste, verrassend positieve woorden voor de defensietop. Straw verwees daarbij naar de vroegere Frans-Britse ontmoetingen. Wie er de verklaring van de Frans-Britse top van 4 februari op naleest, vindt inderdaad nogal wat aanknopingspunten.¹⁶ Zo is er het voorstel om, nu de 'headline goal' bijna gerealiseerd is, nieuwe capaciteitsdoelstellingen te bepalen, inclusief kwantitatieve en kwalitatieve criteria, wat het mogelijk moet maken de *rapid reaction*-capaciteit te vergroten en meer operaties tegelijk uit te voeren. Daaruit zou nu precies de doelstelling van een EUVD kunnen bestaan. Een Europees hoofdkwartier blijft echter zowel voor de Britten als voor de NAVO een moeilijke stap, omdat dit te nauw verbonden is met de politieke autonomie van de Unie. De Britten zijn sinds 1998 vragende partij voor het verbeteren van de kwaliteit van de *militaire capaciteit* van de EU, maar ze staan nog steeds bijzonder aarzelend tegenover elke wijziging in de *politieke krachtsverhoudingen*. Uiteindelijk volgt het laatste echter onvermijdelijk uit het eerste.

Besluit: en nu aan de slag

De defensietop van 29 april kon niet alle doelstellingen waarmaken. Zo is er hoogstens een impliciete verwijzing naar convergentiecriteria. In het bijzonder voor Duitsland bleek dit in de huidige budgettaire omstandigheden een brug te ver. Ook in België veroorzaakte een perslek, waarin sprake was van een voorstel de defensie-investeringen te verviervoudigen, grote ophef; het werd ten slotte afgedaan als een proefballonnetje zonder politiek gewicht van een kabinetsmedewerker. In België wordt het defensiebudget ongetwijfeld een thema in de regeringsonderhandelingen na 18 mei, anders dan in 1999, toen het bereikte regeerakkoord erin slaagde defensie onvermeld te laten. Een verhoging lijkt in de huidige economische context en wegens de grote sociale tekorten niet wenselijk. Anderzijds is het zo dat het verder verbeteren van de verhouding tussen personeelskosten en investeringen en het verder aanpassen van de krijgsmacht aan de nieuwe opdrachten, een operatie die reeds aangevat werd in het kader van het *Strategisch Plan 2000-2015*, een ingrijpende hervorming betekenen, waaraan een stevig kostenplaatje verbonden is. Deze oefening kan ook niet over een al te lange termijn uitgesmeerd worden. Misschien kan een eenmalige financiële injectie, eventueel verspreid over enkele jaren, soelaas brengen. Een soort projectsubsidie dus om de Belgische krijgsmacht qua uitrusting op peil te brengen.

De geesten bleken op 29 april evenmin rijp te zijn voor de integratie van een veel aanzienlijker deel van de nationale strijdkrachten in een omvattend *multinationaal verband*, waarin bestaande multinationale eenheden zouden kunnen opgaan. In vergelijking met dit ambitieuze idee is de uitbreiding van de Frans-Duitse brigade een mager beestje. Men moet zich afvragen of staten als Frankrijk uiteindelijk wel bereid zijn tot zo'n verregaande 'europeanisering' van hun defensie. Nochtans is een dergelijke consequent doorgevoerde integratie op termijn de enige manier om tot een efficiënte en effectieve militaire capaciteit in Europa te komen. Het idee van een EUVD stemt echter hoopvol. Een concrete afspraak is het nog niet, maar het concept bevat toch een vage verwijzing naar convergentiecriteria en een belangrijke oproep tot taakspecialisatie, wat enkel mogelijk is in het kader van verregaande integratie en gezamenlijke planning van de capaciteitsbehoeften. In het licht van het gebrek aan politieke wil in alle lidstaten nu al even ver te gaan, lijkt een vorm van *versterkte samenwerking* de enige manier het EVDB te verdiepen. Indien de vier erin slaagen het idee door de *Conventie* te doen aanvaarden, zou de EUVD dus wel eens de eerste bouwsteen kunnen zijn van een grootschalige geïntegreerde militaire

capaciteit. Ze moeten dan wel zelf bereid zijn om als eersten de EUVD concreet vorm te geven.

Alles hangt dus af van het praktisch vervolg dat men aan de top zal geven. Als ze effectief samen optreden, kunnen de vier in de Conventie een grote *impact* hebben. In die zin lijkt de *timing* van de top, waarop veel kritiek was, dan weer wel geschikt. De snelle en getrouwe uitvoering van de concrete engagementen in het tweede deel van de verklaring, waarvan het hoofdkwartier het koninginnestuk is, zal het beste bewijs vormen van hun wil een serieuze inspanning te leveren voor de versterking van de Europese militaire capaciteit. Als ze slagen, kunnen de rebellen in de NAVO dan wel degelijk de voortrekkers worden in de EU, die de weg aangeven naar een *geïntegreerde militaire capaciteit* voor de EU die tegelijk een volwaardige *Europese pijler* binnen de NAVO vormt. ■

Noten

- 1 De 'stille procedure' houdt in dat een voorstel van beslissing automatisch aangenomen wordt indien geen enkele lidstaat voor een vooraf bepaald tijdstip bezwaren uit.
- 2 Caroline Pailhe, 'L'engagement de l'OTAN en Irak: la fracture trans-atlantique', Brussel, GRIP, *Note d'Analyse*, 28 januari 2003, <http://www.grip.org/bdg/g2019.html>.
- 3 Met dank aan prof. dr Rik Coolsaet, directeur van het Departement Veiligheid & Global Governance van het KIIB, voor de discussie en uitwisseling van ideeën.
- 4 *Prague Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002*.
- 5 COM (2003) 104 final, 'Wider Europe – neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours'.
- 6 Bernard Bulcke, 'Duitsland aarzelt over verregaande EU-defensie', in: *De Standaard*, 10 april 2003.
- 7 Deze 'gestructureerde samenwerking' moet onderscheiden worden van het bestaande mechanisme voor 'versterkte samenwerking' en is dus ook niet aan dezelfde voorwaarden gebonden, zoals de verplichting minstens acht lidstaten bijeen te brengen. Het is vooralsnog onduidelijk wat er met de 'versterkte samenwerking' zal gebeuren.
- 8 Guy Verhofstadt, 'Pleidooi voor een nieuw atlantisme', Hofstad-lezing, 19 februari 2003, Den Haag; 'NATO and EU defence should be merged, says military chief', in: *The Economist*, Latest Online News, 27 februari 2003.
- 9 Sven Biscop, 'In search of a strategic concept for the ESDP', in: *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, 2002, nr 4, blz. 473-490.
- 10 Rafael L. Bardaji, 'Call off this silly meeting', in: *The Wall Street Journal*, 25 april 2003.
- 11 Vergadering van de staats- en regeringsleiders van Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en België over de Europese defensie: slottekst, Brussel, 29 april 2003.
- 12 Ian Black, 'France, Germany deepen UK rift', in: *The Guardian*, 30 april 2003.
- 13 Philippe Regnier, 'Un QG européen déjà controversé', in: *Le Soir*, 30 april 2003.
- 14 Christian Wernicke, 'Harmonie statt Hauskrach', in: *Süddeutsche Zeitung*, 4 mei 2003.
- 15 Informal General Affairs and External Relations Council (Gymnich), May 2-3: Press Statement.
- 16 Franco-British summit, *Declaration on strengthening European cooperation in security and defence*, Le Touquet, 4 februari 2003.

Over de auteur

DR SVEN BISCOP is als senior researcher verbonden aan het Departement Veiligheid & Global Governance van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) te Brussel, dat een studie verricht naar een strategisch concept voor het extern beleid van de Europese Unie.

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael organiseert voor de partners van werknemers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, en voor andere belangstellenden de cursus

Internationale Politiek.

De cursus zal plaatsvinden op de maandagmiddag van **15 september t/m 24 november 2003**.

Tot de behandelde **onderwerpen** behoren o.a.: Nederlands buitenlands beleid; Ontwikkelingssamenwerking; de Europese Unie; de Verenigde Naties; en de politieke situatie in de belangrijkste landen en regio's.

Kosten: 350,= euro.

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

Waar was Europa?

DANIEL KOOIJ

Zoektocht naar buitenlands beleid in crisistijd

IN DE AANLOOP NAAR HET GEWAPEND CONFLICT dat is betiteld als de derde Golfoorlog, leek het Europees gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) de grote afwezige. Dit is niet helemaal juist. Er zijn wel degelijk besluiten in dit kader genomen. Pas in het laatste stadium ontbrak het GBVB. Maar toen was het ook goed mis. Een beschouwing over het hoe, wat en waarom van het GBVB in deze periode.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht bestaat er (formeel) een Europees gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). De crisis rond Irak en de publieke afwezigheid van een Europees standpunt of optreden hebben vragen doen rijzen over deze zogenoemde tweede pijler van de Europese Unie. Waar was dat gemeenschappelijk beleid? Waar was de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB? Hoe kon het dat de Europese landen in de VN-Veilighedsraad toch zo lijnrecht tegenover elkaar stonden? Hetzelfde geldt overigens ook voor alle fora daarbuiten. Dit artikel beoogt licht te werpen op initiatieven en besluiten die er in de aanloop naar de aanval op Irak wel degelijk zijn geweest, maar die niet tot succes hebben geleid.

Voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU bestaat een juridische basis in het Verdrag betreffende de Europese Unie. Verscheidene middelen staan voor de verwezenlijking van het GBVB ter beschikking. Deze middelen zijn allereerst de beginselen en algemene richtsnoeren van het GBVB, die worden vastgesteld door de Europese Raad, de Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders. De Europese Raad kan tot gemeenschappelijke strategieën besluiten. Daarnaast is de Raad van Ministers bevoegd tot gemeenschappelijk optreden te besluiten of gemeenschappelijke standpunten aan te nemen. Hierna zullen ook de overige relevante actoren in het GBVB aan bod komen, wat zij in de crisis rond Irak hebben onderno-

In de crisis rond Irak is weer eens gebleken dat het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie (GBVB) nog weinig voorstelt. Hopelijk leert Europa van dit falen, want er is geen alternatief.

men en besloten en wat zij hadden kunnen doen.

De Raad van de Europese Unie

Op de EU-top van Barcelona werd het Belgisch verzoek tot behandeling van de kwestie-Irak afgewezen door het Verenigd Koninkrijk en Spanje. Gedurende lange tijd is er in andere fora echter geen grote aanwijsbare onenigheid in de Europese besluitvorming inzake Irak geweest. Dit heeft *grosso modo* tot en met aanvaarding van Veiligheidsraadresolutie 1441 geduurd. Deze is immers unaniem aangenomen, met andere woorden: de resolutie is niet alleen door de twee permanente EU-leden, Frankrijk en Groot-Brittannië, maar ook door de tijdelijke leden Duitsland en Spanje onderschreven. De Raad van Ministers, de eigenlijke spil in het GBVB, heeft op 19 november 2002 resolutie 1441 dan ook 'verwelkomd'. De vier grote landen hebben begrijpelijkerwijs een belangrijke invloed op de besluitvorming in de Raad van Ministers, ook al wordt hier meestal en zoveel mogelijk met consensus besloten. In deze periode hebben diverse bijeenkomsten van de Raad van Ministers plaatsgevonden, die in een aantal gevallen hebben geleid tot conclusies waaruit blijkt dat de leden van de Raad tot overeenstemming zijn gekomen.

Ook na de aanneming van resolutie 1441 bleek eensgezindheid nog enige tijd houdbaar en behouden. In conclusies van de Raad, waaronder die geformuleerd in de vergaderingen van de Raad Externe Betrekkin-

gen van 19 november 2002 en 27 januari 2003, verwezen de ministers nog instemmend naar resolutie 1441.

Naarmate de discussies in de Veiligheidsraad vorderden in de richting van een eventuele tweede resolutie, die gewapend ingrijpen mogelijk zou maken, werd het in de Raad van Ministers moeilijker overeenstemming te bereiken. Dit is op te maken uit het feit dat het onderwerp Midden-Oosten – waaronder de kwestie-Irak normaliter aan de orde kwam – wel op de agenda stond, maar dat hieromtrent geen conclusies werden genomen. De kwestie werd dus wel besproken, maar de ministers konden niet tot verdere overeenstemming komen.

De besluitvorming in GBVB-kader geschiedt in principe met eenparigheid van stemmen.¹ De lidstaten willen voorkomen dat zij gebonden worden aan een gemeenschappelijk Unie-standpunt op buitenlands of defensiegebied dat zij niet (kunnen) ondersteunen. Onthouding van stemmen door een lidstaat vormt echter geen beletsel voor aanneming van een besluit. Indien de desbetreffende lidstaat een daartoe strekkende verklaring aflegt, wordt hij niet door het besluit gebonden, terwijl het besluit voor de rest van de Unie wel geldt. Deze lidstaat onthoudt zich in dat geval wel van handelingen die het besluit kunnen doorkruisen. Deze procedure wordt ook wel de *positieve of constructieve onthouding* genoemd.

Stel nu dat het in de Raad tot stemming zou zijn gekomen met het oog op een formeel besluit, dan zou dit weinig kans van slagen hebben gehad. Zelfs bij een onthouding is de lidstaat immers aan het Uniebesluit gebonden, tenzij hij, zoals gezegd, een verklaring aflegt niet gebonden te willen zijn. Stel eveneens dat de Unie, met enkele toegestane onthoudingen,² zou hebben besloten een militaire interventie *niet* te steunen, dan nog zouden Groot-Britannië, Spanje en Denemarken wellicht onmiddellijk hebben willen handelen op een wijze die het besluit zou hebben doorkruist. De enige mogelijkheid voor deze lidstaten zou daarom tegenstemmen zijn. De Raad zal zeker in dit soort fundamentele besluitvorming altijd streven naar consensus. Hier speelt mee dat enkele weken na de desbetreffende vergadering de ministers weer met elkaar aan tafel zitten.

Wat zijn Raadsconclusies? Waarschijnlijk zijn ze het beste te omschrijven als besluiten *sui generis*. De Raadsconclusies behoren niet tot de GBVB-middelen. Het zijn geen besluiten in de zin van het EU-verdrag. Overigens zal ook bij deze besluiten in de Raad worden geprobeerd te beslissen op basis van consensus. De Raadsconclusies worden in het Reglement van Orde van de Raad genoemd als niet-bindende instrumenten van de Raad. Zij vallen op grond van deze bepaling uitdrukkelijk niet onder Europese wetgeving.³ Indien door de Raad conclusies zijn genomen, worden zij in

de regel vermeld in de notulen van de Raadsvergaderingen.⁴ *A contrario* geredeneerd, zijn de lidstaten in vergaderingen waarvan de notulen wel een bespreking maar geen conclusies vermelden, ook niet tot overeenstemming gekomen. Een voorbeeld hiervan in de kwestie-Irak is de Raadsvergadering van 24 februari 2003,⁵ de laatste Raad voorafgaand aan het ultimatum van de Verenigde Staten en de uiteindelijke militaire interventie. Voor zover uit de stukken blijkt, heeft de Raad in aanloop naar resolutie 1441, alsmede in de periode tot aan de aanval op Irak (18 maart 2003), geen van de middelen als genoemd in art. 12 EU-verdrag gebruikt. Het laatste gebruik van een GBVB-middel betreffende Irak (voor zover openbaar) was het gemeenschappelijk standpunt inzake het embargo dat door de VN aan Irak in juli 2002 is opgelegd.⁶

De Raad kan besluiten gemeenschappelijke strategieën, optredens of standpunten niet bekend te maken via het *Publicatieblad*.⁷ Gezien de consternatie in de hoofdsteden en de duidelijk uiteenlopende meningen in deze kwestie kan er echter van worden uitgegaan dat er geen formele besluiten genomen zijn. Het uiterste compromis dat de ministers blijkbaar overeen konden komen, zijn de stellingen in de diverse conclusies, zoals hierboven zijn aangegeven.

De Europese Raad

Op 17 februari 2003 heeft een buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad plaatsgevonden. Deze Europese Raad heeft uiteindelijk wél conclusies aangenomen betreffende Irak.⁸ Een Europese Raad eindigt in beginsel niet zonder conclusies. Dit wil zeggen dat de leiders van de Europese landen hoe dan ook tot overeenstemming komen, ook al gaat dat ten koste van de inhoud van het resultaat. Dat dit resultaat neigt naar een gekunsteld compromis, is op te maken uit zinsneden die in de conclusies zijn opgenomen. Diverse passages zijn duidelijk terug te voeren naar opvattingen van afzonderlijke lidstaten. Zij zijn echter zo geformuleerd, dat de bewoording voor andere lidstaten aanvaardbaar is. Enkele voorbeelden: '[w]ij willen dit op vreedzame wijze bereiken' en '[o]rlog is niet onvermijdelijk'; deze zinsneden komen duidelijk uit het Frans-Duitse kamp. 'Geweld mag [...] in laatste instantie gebruikt worden' is daarentegen te beschouwen als een toegeving aan Groot-Britannië.

Wat is de waarde van die conclusies van deze Europese Raad? Enerzijds is de inhoud niet optimaal; de gekozen bewoording is niet erg krachtig. Anderzijds moet niet worden uitgevlakt dat het de conclusies zijn zoals overeengekomen door de vertegenwoordigers van de 15 EU-lidstaten op het hoogste niveau.

Op 20 en 21 maart 2003 vond in Brussel een

gewone (voorjaars-) Europese Raad plaats. Over de aanleiding van de intussen uitgebroken oorlog kon op dat moment zelfs op het hoogste niveau geen overeenstemming worden bereikt. De Europese Raad kwam niet verder dan *gemeenschappelijke uitdagingen* met het oog op de toekomst. Enkele van deze uitdagingen luiden: '[d]e Europese Raad is vast besloten om het vermogen van de Europese Unie in het kader van het GBVB en het EVDB te versterken' en zal 'intensiever werken aan een alomvattend, samenhangend en doeltreffend multilateraal beleid van de internationale gemeenschap om de verspreiding van massavernietigingswapens te voorkomen'.⁹ Hier bleek dus *in concreto* nog wel enige ruimte voor besluitvorming inzake het GBVB.

Het EU-voorzitterschap

Het Voorzitterschap van de Raad speelt eveneens een belangrijke rol in het Europees buitenlands beleid. Althans, dat zou het moeten spelen. Het Voorzitterschap heeft onder meer tot taak de Europese Unie extern te vertegenwoordigen in zaken die vallen onder het GBVB en spreekt doorgaans ook namens de EU in multilaterale fora.¹⁰ Een goed voorbeeld is het optreden in vergaderingen in VN-verband, zoals bepaalde gelegenheden in de Algemene Vergadering en in de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, een subcommissie van ECOSOC. Het Voorzitterschap werd in de aanloop naar de crisis, de tweede helft van 2002, vervuld door Denemarken, dat tijdens de finale aanzet en de aanval in maart 2003 was opgevolgd door Griekenland.

Welke rol heeft het Voorzitterschap nu gespeeld in deze crisis? Die is niet volledig bekend, maar het optreden naar buiten toe was weinig succesvol. Vaststaat dat het Voorzitterschap niet helemaal afzijdig is gebleven. Het heeft op 4 februari 2003 namens de EU een *demarche* met betrekking tot Irak uitgevoerd: dus ruim ná aanvaarding van resolutie 1441, maar nog vóór de Buitengewone Europese Raad van 17 februari. Tijdens deze ontmoetingen van de diplomatieke vertegenwoordigingen van Griekenland met die van Irak op de posten Athene, Brussel en New York, heeft het Voorzitterschap (uiteeraard) de diepe bezorgdheid van de Europese Unie over deze kwestie geuit. Daarnaast heeft het Voorzitterschap aan de Iraakse vertegenwoordiging meegedeeld vast te houden aan resolutie 1441 en aangedrongen op ontwapening van Irak. Tevens heeft het Voorzitterschap de mening van de Europese Unie overgebracht dat zij Irak verantwoordelijk zal houden voor de gevolgen van het niet-voldoen aan de eisen van resolutie 1441.¹¹

Nu kan worden betoogd dat benadering op diplomatiek niveau wel het minste is wat de Unie kon

doen. Deze stap, ongeveer zes weken vóór de aanval op Irak, leek echter, hoe het ook zij, te wijzen op een *minimum van consensus* binnen de Unie. Het Voorzitterschap kan immers dit soort fundamentele gestes niet volledig op eigen initiatief ondernemen – althans, dat zou onverstandig zijn. Er moet dus overeenstemming in de Raad hebben bestaan omtrent dit gezamenlijk naar voren treden van de Unie.¹² De EU is in dit kader dan ook als een blok opgetreden. De echte 'spleetstof' – het al dan niet militair ingrijpen in dit stadium – was op dit moment nog niet openlijk aan de orde. Niettemin is deze *demarche* op zich zelf een goed resultaat op het gebied van de harde veiligheid.

Afgezien van deze *demarche*, lijkt het of het Griekse voorzitterschap weinig daadkracht aan de dag heeft gelegd. Uiteraard heeft een land als Griekenland, meer dan de grote lidstaten, moeite met het forceren van een doorbraak. Ongetwijfeld zullen de COREU's (het gecodeerd berichtenverkeer aangaande de Europese Unie) tussen de hoofdsteden en het Raadssecretariaat in Brussel in groten getale heen en weer hebben gevlogen. Wat het Voorzitterschap achter de schermen op diplomatiek vlak heeft ondernomen, is per definitie niet openbaar. Het Voorzitterschap had in deze kwestie echter wel een meer zichtbaar leidend rol kunnen spelen. Ook had het zich duidelijker kunnen laten bijstaan door de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB. Daartegenover is een voorzichtigte houding van het Voorzitterschap ook enigszins te begrijpen. Reeds lang te voren kon worden verwacht dat de kwestie van militaire interventie tot onenigheid in de Raad en zelfs in de Europese Raad zou leiden. Het zou onverstandig zijn om stevig op een Europees beleid in te zetten en dit publiekelijk door het Voorzitterschap en de Hoge Vertegenwoordiger te laten voorstaan, terwijl enkele weken later een gezamenlijk beleid plotseling zou ontbreken door volstrekte onverenigbaarheid van de standpunten van de lidstaten. Niettemin heeft het Griekse voorzitterschap niet uitgeblonken in publiek leiderschap in de Europese Unie. Het Voorzitterschap – zo leek het – beschouwde zichzelf meer als een *primus inter pares* dan als een ware leider. Die rol liet Griekenland aan Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk over, met alle gevolgen van dien.

De Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB

Het Voorzitterschap wordt in GBVB-zaken bijgestaan door de secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie in zijn functie als Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB. Ten tijde van deze derde Golfoorlog is deze functie vervuld door Javier Solana. Voor de activiteiten van de Hoge Vertegenwoordiger geldt groten-deels hetzelfde als voor het Voorzitterschap en voor

de Raad in het algemeen. Documenten aangaande zijn handelingen en activiteiten zijn terug te vinden tot aan de aanvaarding van resolutie 1441 en enkele maanden erna. In de korte aanloop naar de aanval, de periode waarin de meningen tussen de Europese hoofdsteden openlijk botsten, lijkt de Hoge Vertegenwoordiger stelselmatig te ontbreken.

Wat zou hiervan de reden kunnen zijn? Enerzijds ligt het probleem simpelweg in de taakomschrijving van de Hoge Vertegenwoordiger. Volgens de regels van het spel staat hij het Voorzitterschap bij in de uitvoering van de in de tweede pijler genomen besluiten. Nu deze besluiten vanaf een bepaald moment niet door de Raad konden worden genomen, viel er ook weinig uit te voeren. Anderzijds is de Hoge Vertegenwoordiger in enige mate afhankelijk van invulling door het Voorzitterschap. De Hoge Vertegenwoordiger voert immers politieke dialogen met derden *op verzoek van het Voorzitterschap*.¹³ Dit is te beschouwen als het gevolg van het feit dat er bij het Verdrag van Amsterdam wel politieke overeenstemming bestond over het instellen van de Hoge Vertegenwoordiger, maar blijkbaar niet over een duidelijk mandaat. Tijdens het Belgische (tweede helft 2001) en het Spaanse (eerste helft 2002) voorzitterschap werd de Hoge Vertegenwoordiger sterk betrokken bij de werkzaamheden, terwijl het Deense EU-voorzitterschap (tweede helft 2002) bijna alle werkzaamheden zelf uitvoerde. Het valt te betwijfelen of het ontbreken van een structurele aanwezigheid van de Hoge Vertegenwoordiger in de commotie rond Irak te wijten is aan de voorkeur van het Griekse voorzitterschap om veel zelf te doen. Het Voorzitterschap zelf heeft zich immers veelal op de achtergrond gehouden.

De lidstaten

In de crisis rond Irak is eens te meer duidelijk geworden dat het gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid een intergouvernementele aangelegenheid is. De wil van de lidstaten bepaalt uiteindelijk het resultaat van de besprekingen in de Raad. Daarmee is echter niet alles gezegd. De lidstaten van de Europese Unie hebben de verdragsrechtelijke verplichting hun optreden in internationale fora en andere internationale conferenties te coördineren.¹⁴ De lidstaten verdedigen de *gemeenschappelijke standpunten* in de andere internationale fora. Dit geldt ook voor de lidstaten die zitting nemen in organisaties en conferenties waar niet alle EU-lidstaten vertegenwoordigd zijn. Wat dat aangaat dient een kleine uitstap te worden gemaakt naar de bijeenkomsten in de NAVO over besluitvorming omtrent het verlenen van militaire steun aan Turkije, wegens de mogelijke dreiging vanuit Irak. Uit art. 19 lid 1, tweede zin, EU-verdrag blijkt namelijk

de verplichting het gemeenschappelijk standpunt ook uit te dragen in fora waar niet alle lidstaten in zijn vertegenwoordigd. Coördinatie zou op grond van art. 19 lid 1, eerste zin, EU-verdrag ook in de NAVO moeten plaatsvinden. Dit ligt in ieder geval in de lijn van het Verdrag. Van coördinatie tussen de lidstaten was zo goed als geen sprake. Bij tegengestelde standpunten is coördinatie immers feitelijk onmogelijk.

De lidstaten van de Unie die zitting nemen in de VN-Veiligheidsraad dienen op grond van het EU-verdrag onderling overleg te plegen en de andere lidstaten van de Unie op de hoogte te houden. Dit waren ten tijde van de Irak-crisis, naast de permanente leden, Spanje en Duitsland. Deze lidstaten behoorden tot tegengestelde kampen. Er kan van worden uitgegaan dat er overleg heeft plaatsgevonden. Overleg tussen de partijen die zich zó hadden ingegraven in hun eigen standpunt, is echter niet afdoende gebleken om tot overeenstemming te komen.

De permanente leden van de Veiligheidsraad hebben voorts de verplichting 'de standpunten en belangen van de Unie te verdedigen [...]'.¹⁵ Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben deze taak vervuld bij de stemming over resolutie 1441. In afwachting van de eventuele tweede resolutie, die gewapend ingrijpen zou legitimeren, hebben deze lidstaten standpunten ingenomen die mijlenver uiteenliepen. Dat het belang van de Unie niet gediend is met openlijke en uitgesproken tegenstellingen tussen de twee landen, behoeft geen betoog.

De preambule van het EU-verdrag, maar ook de artikelen 2 en 11, spreken van *één* gemeenschappelijk buitenlands beleid. Naast dat beleid is er volgens sommige nog ruimte voor nationaal beleid door de lidstaten; dáár waar geen besluiten in GBVB-kader zijn genomen.¹⁶

De meeste landen lijken deze ruimte te hebben gevonden en zijn volkomen hun eigen weg gegaan, los van de genoemde besluiten van de Raad, zoals unilaterale bezoeken aan derde landen om hun steun in de Veiligheidsraad te krijgen. Tot gemeenschappelijke standpunten is het in deze kwestie niet gekomen.

Verder kan worden betoogd dat de handelingen van de lidstaten, zoals de Frans-Duits-Russische verklaring tegen gewapend ingrijpen,¹⁷ alsmede de Brits-Spaans-Amerikaanse verklaring dat er gewapend ingrijpen zou volgen,¹⁸ niet in de lijn van het Verdrag liggen. Deze lijn is, zoals de preambule en de artikelen 2 en 11 van het EU-verdrag vermelden, bevestiging en versterking van de Europese identiteit en onafhankelijkheid op het internationale vlak, 'teneinde de vrede, veiligheid en vooruitgang in Europa en in de wereld te bevorderen'. Daarnaast hebben de lidstaten zich in het EU-verdrag nota bene gebonden aan

'actieve en onvoorwaardelijke steun aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie', alsmede aan de onthouding 'van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie, of dat afbreuk kan doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen'. Vooral dit laatste lijkt met voeten getreden.

Het Europees Parlement

Het feit dat het Europees Parlement een bescheiden rol speelt in het GBVB – het wordt geïnformeerd en geconsulteerd – neemt niet weg dat het zich van tijd tot tijd in de discussie mengt. De bijdrage van het Parlement komt echter weinig in het nieuws, wellicht juist vanwege deze bescheiden rol. Op 31 januari jl. heeft het Parlement een stevige resolutie aangenomen. Het riep de lidstaten op tot één beleid te komen inzake Irak, om snel en doeltreffend internationaal toezicht te kunnen uitoefenen op de situatie aldaar. Het EP stelde van de lidstaten te verwachten dat zij in alle desbetreffende organen de conclusies van de Raad van 27 januari 2003 zullen uitvoeren. In deze conclusies geeft de Raad zijn volledige steun aan het werk van de wapeninspecteurs en de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor de internationale vrede en veiligheid. Het Parlement schaarde zich dus achter Veiligheidsraadresolutie 1441, maar meent niettemin dat de overtreding van deze resolutie, zoals door de wapeninspecteurs is vastgesteld, geen rechtvaardiging voor militair optreden vormt. Het EP is eveneens tegen iedere unilaterale militaire actie en acht een preventieve aanval in strijd met het internationale recht.¹⁹

Wat is nu de waarde van een resolutie van het Europees Parlement? Deze is vergelijkbaar met de conclusies van de Raad, met het verschil dat de Raad het overleg tussen de nationale ministers vormt, met een sterke positie in het GBVB. De resoluties zouden eveneens als besluiten *sui generis* bestempeld kunnen worden. Hun bindende kracht is niet altijd duidelijk. Althans, duidelijk is dat ze niet altijd bindende kracht hebben. De symbolische kracht is dikwijls belangrijker.

Hoe kan het beter?

Hoe zou (een nu grotendeels mislukte) gemeenschappelijkerheid kunnen worden bevorderd? Sinds jaar en dag wordt er gesproken over *één zetel voor de Europese Unie in de VN-Veiligheidsraad*. Het zou veel oplossen, maar niet alles. Het grote probleem in het geval-Irak was dat de lidstaten het op geen enkele wijze eens konden worden over een tweede Veiligheidsraadresolutie of een gewapende interventie. De permanente vertegenwoordiger van de Unie, die dan namens de Unie in de Veiligheidsraad zou zetelen, zou derhalve

geen standpunt hebben en zich wellicht van stemming moeten onthouden. De vraag is in hoeverre de wereld is gediend bij een onthouding van een EU-machtsblok, als gevolg van interne twisten.

Het probleem zit hem in dit geval dus in de interne besluitvorming, in het bijzonder in het consensusvereiste binnen de Raad wat betreft GBVB-besluiten. Deze besluitvorming zou, in het beste geval – wanneer de Europese Unie verder zou groeien naar bijvoorbeeld een federatie van verenigde staten – moeten worden omgezet naar besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid. Het buitenlands beleid van de Unie zou dan het buitenlands beleid van de meerderheid van de lidstaten zijn. Dit klinkt logisch: zo werkt het in de nationale politiek ook.

Op Europees niveau is dit echter voorlopig niet haalbaar. Buitenlands en defensiebeleid worden nog steeds beschouwd als rakend aan de kern van de nationale soevereiniteit. Verder lijkt het geen twijfel dat Frankrijk en Groot-Britannië de komende jaren niet bereid zijn hun permanente zetel in de Veiligheidsraad op te geven. Niet alleen zullen zij daar zelf in de Veiligheidsraad over moeten beslissen, ook moet daarvoor het VN-Handvest worden aangepast.

Een ander voorstel, afkomstig van de Conventie, leidt tot *samenvoeging van de functies van de Europees Commissaris voor externe betrekkingen en de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB*. De HV is vertegenwoordiger van een intergouvernementeel orgaan dat als overlegorgaan van de lidstaten fungeert. Hij behartigt in die zin de belangen van de EU-lidstaten, zo zou kunnen worden gesteld. De Commissaris is de vertegenwoordiger van de Europese instelling, waarvan het doel juist is de belangen van de Unie te behartigen, los van de lidstaten. Niets is onmogelijk, maar voordat deze wijziging kan worden doorgevoerd, moet het systeem van Europese instellingen op de schop. Voorts wordt een deel van de externe betrekkingen binnen de Commissie door twee andere commissarissen gedaan, te weten de commissaris voor externe handel en die voor ontwikkelingssamenwerking. Worden deze twee taken ook onder de nieuwe Europese Minister van Buitenlandse Zaken gebracht, of wordt deze meer een Europese Minister voor *High Politics*? Alle taken verenigd in één persoon is een te zwaar pakket, wat zal leiden tot verlies aan de kracht die door deze verandering gewonnen zou kunnen worden. Daarnaast zullen vele vragen rijzen omtrent de competentieverdeling. Die kan immers grote gevolgen hebben voor andere instellingen. Zo omvat de huidige rechtsmacht van het Europees Hof van Justitie niet de besluiten in het GBVB-kader, maar wel de Communautaire besluiten.

Wat dan wel? Dat wordt getracht de besluitvorming – met het oog op een Unie van 25 en meer lid-

staten – te stroomlijnen, is een goede zaak. Het hier beschreven conflict had er echter niet mee kunnen worden voorkomen. De standpunten hebben zich gedurende deze periode dusdanig verhard, dat er geen uitweg meer was. Het gaat er derhalve om dat de Europese bewindslieden beseffen dat dit soort problemen niet te verhelpen is door wijzigingen in de besluitvormingsprocedures. Het is zaak dat het belang van één buitenlands-politiek standpunt van 15 en binnenkort 25 lidstaten van de Europese Unie wordt ingezien. Alleen met die visie kan een ware onafhankelijke en Europese positie op het wereldtoneel werkelijkheid worden. Voorlopig zou echter al veel misnoegen kunnen worden vermeden met een afspraak tussen de lidstaten dat zij zich zullen *onthouden van unilaterale uitlatingen of handelingen*, tot de desbetreffende kwestie in de Raad is besproken.

Concluderende opmerkingen

Tot aan resolutie 1441 en in de maanden daaropvolgend verliep de uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands beleid heel redelijk. Pas bij de concrete dreiging van de militaire interventie in Irak bleek overeenstemming in de Raad niet meer mogelijk. De belangrijkste lidstaten hebben vanaf dat moment harde unilaterale posities ingenomen, niet alleen intern, maar ook binnen andere internationale fora, in het bijzonder in de VN-Veiligheidsraad. Het EU-voorzitterschap heeft in de lange aanloop naar het conflict naar alle waarschijnlijkheid zijn taak naar behoren vervuld, maar toonde geen waar leiderschap in de periode kort vóór de interventie. Het Voorzitterschap had openlijker en volhardender moeten trachten de lidstaten nader bijeen te brengen. Hiertoe had het de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB meer moeten benutten.

Hoe nu verder? Het GBVB is nog niet verloren. Velen zien gelukkig het belang van het GBVB in.²⁰ Er is nauwelijks een alternatief. Een betere toekomst door minder Europese integratie lijkt onwaarschijnlijk. Het wijzigen van de besluitvorming en taakverdeling is op zich zelf een goede zaak, met het oog op een uitgebreide Unie. Een conflict als dit kan er echter niet mee voorkomen worden. Het belang van het GBVB en de kracht van één buitenlands beleid van de Europese Unie moet eindelijk tot de beleidsmakers en leiders van Europa doordringen. Alleen op deze wijze is er voor het GBVB een goede toekomst weggelegd en kan de Unie uitgroeien tot een internationale speler waarmee rekening gehouden wordt. Alleen zo kunnen situaties, zoals die kortgeleden aan de orde waren, worden voorkomen. ■

Noten

- 1 Zie art. 23 lid 1 EU-verdrag.
- 2 Art. 23 lid 1 EU-verdrag io. art. 205 EG-verdrag stelt dat de positieve onthouding slechts mogelijk is wanneer lidstaten die hiervoor kiezen, te zamen niet meer dan eenderde van de gewogen stemmen vertegenwoordigen.
- 3 Doc. 2002/682/EG EURATOM, PbEG 2002, blz. L 230/10.
- 4 Art. 13 van het Reglement van orde van de Raad, doc. 2002/682/EG EURATOM, PbEG 2002, blz. L 230/13.
- 5 Doc. 6604/03 (Presse 52), blz. 8.
- 6 Doc. 11005/02.
- 7 Artikel 17 leden 3 en 4 van het Reglement van orde van de Raad, doc. 2002/682/EG EURATOM, PbEG 2002, blz. L 230/15.
- 8 Doc. 6466/03, blz. 1.
- 9 Conclusies van de Europese Raad van 20 en 21 maart 2003, [www.http://ue.eu.int/newsroom](http://ue.eu.int/newsroom) (geraadpleegd 27 maart), blz. 33.
- 10 Art. 18 lid 2 EU-verdrag.
- 11 Doc. 5963/03 (Presse 28).
- 12 Let wel, er is hier geen sprake van een gemeenschappelijk optreden als bedoeld in het EU-verdrag.
- 13 Art. 26 EU-verdrag.
- 14 Art. 19 lid 1 EU-verdrag.
- 15 Art. 19 lid 2 EU-verdrag.
- 16 Zie V. Constantinesco, R. Kovar en D. Simons, *Traité sur l'Union européenne: Commentaire article par article*, Parijs: Economica, 1995, blz. 786.
- 17 Parijs, 5 maart 2003.
- 18 Op de Azoren, 16 maart 2003.
- 19 P_5TA-Prov (2003)0031, § C en §§ 3, 5 en 6.
- 20 Zie bijv.: W. Kok, *Enlarging the European Union. Achievement and Challenges*. Report of Wim Kok to the European Commission, EUI/Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, 2003; en de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB op 18 maart 2003, doc. S0057/03; CONV 459/02, blz. 12.

Over de auteur

Mr. D.M. Kooij is verbonden aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Een stap terug in Bosnië & Herzegovina

NIELS VAN WILLIGEN

OP 5 OKTOBER 2002 WERDEN ER VOOR DE vierde keer in zes jaar parlementsverkiezingen gehouden in Bosnië & Herzegovina (Bosnië). De uitkomst was precies wat de westerse beschermheren hadden gevreesd: een grote *winst* voor de *nationalistische partijen*. Het advies van het Westen aan de bevolking om toch vooral op gematigde partijen te stemmen, hebben de drie grootste etnische groepen, Kroaten, Serven en moslims, aan hun laars gelapt.¹ Het resultaat was een grote overwinning voor de Bosnische Partij voor Democratische Actie (SDA), het behoud van het aantal parlementszetels door de Kroatische Democratische Unie (HDZ-BiH) en het verlies van één zetel door de Servische Democratische Partij (SDS).² Aangezien de simultaan gehouden verkiezingen voor het driekoppige presidentschap uitmondde in de verkiezing van drie politici uit deze nationalistische partijen, zullen voor een belangrijk deel zowel op het niveau van de twee Bosnische entiteiten, de Moslim-Kroatische Federatie (MKF) en de Republika Srpska (RS), als op centraal niveau de komende drie à vier jaar nationalisten aan het roer zitten.

Toch dient deze overwinning genuanceerd te worden. Zo nam de absolute steun voor de SDS af en werd deze partij door de gematigde Alliantie van Onafhankelijke Sociaal-Democraten (SNSD) serieus bedreigd in de dominerende positie die ze in de RS inneemt. Bovendien kan het sinds 2000 sterk groeiend aantal vluchtelingen dat terugkeert naar hun voormalige woonplaatsen – ook al liggen die vaak in een gebied waarin een andere bevolkingsgroep de meerderheid vormt – worden gezien als een praktische ‘stem’ tegen etnische scheiding en op nationalisme gebaseerde politiek.³ Een anti-nationalistische tendens kon ook worden waargenomen tijdens de verkiezingscampagne, die minder door nationalistische retoriek werd bepaald dan bij voorgaande verkiezingen en zich meer richtte

De uitslag van de eind vorig jaar gehouden parlementsverkiezingen in Bosnië & Herzegovina heeft aangetoond dat stemmen langs etnische lijnen er nog lang niet tot het verleden behoort. Hoe is dit stemgedrag na ruim zeven jaar internationale bemoeienis met Bosnië te verklaren?

op de werkelijke problemen in Bosnië.

Ondanks deze nuance kan men niet om het feit heen dat stemmen langs etnische lijnen in Bosnië nog lang niet tot het verleden behoort. Hoe is dit stemgedrag na ruim zeven jaar internationale bemoeienis met Bosnië te verklaren? In dit artikel zet ik vraagtekens bij het conflict-oplossend vermogen van de internationale gemeenschap en betoog ik dat het internationaal bestuur van Bosnië te laat heeft beseft dat een democratie alleen werkt als deze berust op een stabiele, afdwingbare rechtsorde.

Machtvacuüm

De meest directe verklaring voor de overwinning van de nationalistische partijen is het feit dat de *opkomst* met 55 procent van de kiesgerechtigden *erg laag* was: sinds de oorlog in Bosnië (1992-1995) zijn er nooit zo weinig mensen naar de stembus gegaan als op 5 oktober jl. Het is extra veelzeggend dat vooral de groepen die de toekomst van een multinationalal/multi-etnisch Bosnië richting moeten geven: jongeren, intellectuelen en teruggekeerde vluchtelingen, massaal thuisbleven.⁴ Een lage opkomst speelt traditioneel de nationalistische partijen in de kaart, aangezien ‘nationalistische’ kiezers eerder geneigd zijn te gaan stemmen dan ‘gematigde’ kiezers.

Behalve de lage opkomst droeg ook de grote *verdeeldheid onder de gematigde partijen* indirect bij aan de overwinning van de nationalisten. Zo viel vlak voor de verkiezingen de zogenaamde 'Democratische Alliantie voor Verandering' uiteen. Deze Alliantie, bestaande uit tien gematigde partijen, was op instigatie van de internationale gemeenschap na de verkiezingen van november 2000 in het leven geroepen om een tegenwicht te bieden aan de nationalisten, die ook toen een grote overwinning boekten. De Alliantie had slechts in zeer beperkte mate succes en stierf een abrupte dood toen de twee grootste deelnemende partijen, de Sociaal Democratische Partij (SDP-BiH) en de Partij voor Bosnië & Herzegovina (SBiH) in het voorjaar van 2002 besloten ieder afzonderlijk campagne te gaan voeren en zowel elkaar als de acht kleinere partijen van de Alliantie links te laten liggen.

De verbrokkeling van het gematigde front in combinatie met de lage opkomst pakte duidelijk negatief uit voor de gematigde partijen. Toch is dit geen voldoende verklaring voor de winst van de nationalisten. Het was voornamelijk het grote *gebrek aan vertrouwen* in de Bosnische politiek dat leidde tot zowel de lage opkomst als tot de vele stemmen voor de nationalistische partijen.⁵ Aangezien Bosnië feitelijk een internationaal protectoraat is, betekent dat tegelijkertijd een gebrek aan vertrouwen in het internationaal bestuur. Daar is ook alle reden toe. Het huidige Bosnië is gebaseerd op het vredesverdrag van Dayton (1995), dat erin voorziet een economisch levensvatbare, multinationale staat met een sterke democratie te creëren, waarin mensenrechten (vooral minderheidsrechten) worden gerespecteerd en de veiligheid van alle burgers wordt gewaarborgd. Na ruim zeven jaar bescherming en begeleiding is het internationaal bestuur er nog niet in geslaagd deze doelstellingen te verwezenlijken.

Economisch gezien is er weinig reden voor optimisme: er is nauwelijks sprake van enige groei, de werkloosheid bedraagt maar liefst veertig procent en buitenlandse investeringen zijn marginaal. Ondanks internationale donorgelden ter waarde van vijf miljard euro en bescheiden successen, zoals de invoering van een stabiele munt, een functionerende centrale bank en hervorming van het pensioenstelsel, lijkt het land in het beste geval 'slechts aan het begin te staan van een economische transitie die al in 1996 had moeten beginnen'.⁶

Mogelijk nog belangrijker is de constatering dat de Bosnische staat noch de internationale gemeenschap in de praktijk garant kan staan voor de integriteit en veiligheid van de burger. Kortom: er is sprake van een *machtvacuüm*, waardoor het aan een rechtsorde ontbreekt.

Dat is op zijn minst opmerkelijk wanneer men beseft dat de huidige Bosnische autoriteiten kwantita-

tief gezien zeker in staat zouden moeten zijn dit vacuüm op te vullen en een stabiele rechtsorde te creëren. Zo kent Bosnië maar liefst veertien afzonderlijke politiediensten en de verhouding van het aantal politieagenten ten opzichte van de bevolking is gemiddeld één op 171 en in sommige gebieden zelfs één op 80. (Ter vergelijking: de Europese norm is één politieagent op 330 burgers.)⁷ Het heeft echter geen zin zich blind te staren op deze getallen. Ondanks jarenlange trainingen door de Verenigde Naties (VN) laat de *kwaliteit van de Bosnische politie* zeer te wensen over en is er van samenwerking tussen de korpsen nauwelijks sprake. Corruptie en etnische partijdigheid zijn twee hardnekkige karakteristieken van de Bosnische politie; ze leiden ertoe dat de burger weinig vertrouwen heeft in gezagshandhavers, zeker als deze tot een andere etniciteit behoren.⁸

Hetzelfde geldt voor het rechterlijke apparaat. Volgens de *International Crisis Group* (ICG), een niet-gouvernementele organisatie die zich richt op conflictbeheersing, is er in Bosnië sprake van een gefragmenteerd juridisch landschap, van willekeur in het uitvoeren van de wet, van corrupte en incompetenten rechtbanken en grove nalatigheid op juridisch gebied. 'Bosniërs zijn ongelijk voor de wet en dat weten ze', aldus de ICG.⁹ Het *Democratization Policy Institute* (DPI) kwam tot dezelfde conclusies en wees op de aanwezigheid van de vele informele parallelle *machtsstructuren*, die veelal verbonden zijn met misdaad, corruptie, terrorisme en fel nationalisme.¹⁰

Ten slotte is de Bosnische staat op centraal niveau erg zwak ten opzichte van de lagere gezagsstructuren, bestaande uit de twee entiteiten, de kantons binnen de MKF en de municipaliteiten binnen de RS. Concreet komt dat bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat de centrale regering geen jurisdictie heeft over het leger. Dat valt namelijk onder het gezag van de entiteiten. Binnen de MKF bestaat er bovendien nog eens een feitelijke scheiding tussen het moslim-deel en het Kroatische deel van het leger.¹¹

Het relatief zwakke centrale gezag leidt ertoe dat er verschillende agenda's kunnen worden opgesteld en uitgevoerd. De RS doet er bijvoorbeeld alles aan de eigen entiteit zo onafhankelijk mogelijk te laten functioneren van de Bosnische staat. Zo verzetten de Bosnische Serven zich in 2002 tegen een door het centrale constitutionele hof verlangde aanpassing in de constitutie van *beide* entiteiten. Die constitutionele wijziging was nodig om de volledige gelijkheid van alle bevolkingsgroepen in geheel Bosnië te garanderen. Ook binnen de MKF zijn er de nodige problemen. Zo dreigden in maart 2001 de Bosnische Kroaten bij monde van de HDZ-BiH zich af te scheiden, indien er geen veranderingen werden doorgevoerd in de voor gematigde partijen gunstige grondwet en kieswet van de MKF.¹²

In het geval van de dreigende Kroatische afscheiding voorkwam het doortastend optreden van de toenmalige Hoge Vertegenwoordiger, Wolfgang Petritsch, een werkelijke afscheiding, maar over het algemeen is het internationaal bestuur niet in staat gebleken het machtsvacuüm op te vullen en zijn gezag voldoende te doen gelden. En dat terwijl ook de internationale gemeenschap eerder te veel dan te weinig gezagsstructuren heeft. Zo zijn er maar liefst vijf belangrijke internationale organisaties betrokken bij de vredesopbouw: het Bureau van de Hoge Vertegenwoordiger (BHR), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de Verenigde Naties, de NAVO en de Europese Unie. Voor het grootste deel van de afgelopen zeven jaar hebben een gebrekkige coördinatie tussen deze organisaties en beperkte bevoegdheden ervoor gezorgd dat de invloed van het internationaal bestuur beperkt bleef.

Veiligheidsdilemma

Bosnië ontbreekt het aan een sterke rechtsorde, terwijl die hoogst noodzakelijk is voor de stabiliteit in een land dat nog maar enkele jaren geleden werd verscheurd door oorlog. Het nationalistisch stemgedrag is een direct gevolg van de situatie waarin er nog steeds sprake is van een machtsvacuüm en daarmee wetteloosheid. Hoewel de nationalistische partijen bewust inspelen op xenofobie, is het toch meer dan politieke retoriek dat een groot deel van de bevolking deed besluiten nationalistisch te stemmen. Er bestaat een oprecht gevoel van onveiligheid, gekoppeld aan de overtuiging dat de vertegenwoordigers van de eigen bevolkingsgroep het beste in staat zijn de veiligheid te waarborgen en de vele problemen op te lossen.

In het machtsvacuüm zoekt de Bosnische burger *veiligheid en zekerheid bij de eigen bevolkingsgroep* en is er weinig of geen vertrouwen in vertegenwoordigers van andere groepen. Het is dan niet moeilijk als gevolg van deze instelling een negatieve spiraal te ontdekken: kiezen voor de eigen groep versterkt het wantrouwen jegens de andere groepen en het algemene gevoel van onveiligheid wordt alleen maar groter. Meer veiligheid, en daarmee macht, voor de één betekent automatisch meer onveiligheid en een grotere dreiging voor de ander. Wie garandeert immers dat de toegenomen macht van de ene groep niet wordt gebruikt om de belangen van de andere te schaden? De Bosnische staat noch de internationale gemeenschap blijkt in staat zo'n garantie te geven. Daarom zal de zwakkere groep er alles aan gelegen zijn de balans te doen omslaan in eigen voordeel, wat, indien deze poging slaagt, automatisch weer wordt opgevat als een dreiging voor de sterkere groep van weleer.

Deze vicieuze cirkel wordt in de literatuur vaak

het 'veiligheidsdilemma' genoemd. In eerste instantie was het concept bedoeld om de *internationale betrekkingen* beter te kunnen begrijpen en – meer in het bijzonder – de wapenwedloop tijdens de Koude Oorlog te kunnen verklaren. Toch is er een aantal vruchtbare pogingen ondernomen het concept als analytisch instrument te gebruiken in de context van door burgeroorlogen geteisterde samenlevingen.¹³

In het licht van de doelstelling die de internationale gemeenschap zich ten aanzien van Bosnië-Herzegovina heeft gesteld, had het veiligheidsdilemma al lang door de internationale gemeenschap doorbroken moeten worden. 'Veiligheid' kent vele dimensies, waaronder een economische, sociale en culturele. Desondanks blijft concretisering van de enge opvatting, veiligheid in de zin van fysieke bescherming tegen bedreigingen en geweld, een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle vredesopbouw. De grote vraag is hoe dit veiligheidsdilemma doorbroken kan worden.

Opdeling

Eén manier is een drastische herziening van 'Dayton' en het opdelen van Bosnië in drie onafhankelijke staten. In de afgelopen jaren zijn er herhaaldelijk pleidooien geweest voor deze oplossing. De verkiezingsuitslag van oktober jl. gaf een nieuwe impuls aan het debat. De journalist William Pfaff nam het initiatief door de internationale gemeenschap op te roepen een serieuze evaluatie van de situatie in Bosnië te maken, om vervolgens direct te concluderen dat de internationale bemoeienis met Bosnië een grote mislukking is. Bosnië zou nooit levensvatbaar kunnen zijn, omdat het een kunstmatige staat is, gecreëerd aan de onderhandelingstafel. Volgens Pfaff moet de internationale gemeenschap accepteren dat de nationaliteiten 'nu eenmaal niet met elkaar kunnen samenleven'.¹⁴

Deze zienswijze is niet populair onder de internationale bestuurders en het is zeer onwaarschijnlijk dat ze zal leiden tot een werkelijke opdeling. Ten eerste zou zo'n opdeling onvermijdelijk leiden tot de vaststelling dat de internationale gemeenschap inderdaad heeft gefaald. Hoewel er steeds minder middelen voor worden vrijgemaakt, is er een grote morele internationale betrokkenheid bij de poging dit multinationale project te laten slagen. Het zou een gigantisch gezichtsverlies betekenen voor alle betrokken internationale actoren als Bosnië zou worden opgedeeld. Ten tweede staat opdeling in de ogen van velen gelijk aan de verwezenlijking van de doelen die de strijdende partijen zich tijdens de oorlog hebben gesteld. Hoewel opdeling zou neerkomen op een *vreedzame* scheiding van bevolkingsgroepen, doet het te veel denken aan de etnische zuiveringen die tijdens de oorlog hebben plaatsgevonden.

De sinds mei 2002 nieuw aangestelde Hoge Vertegenwoordiger, Paddy Ashdown, vond Pfaffs pleidooi onaanvaardbaar. Opdeling zou volgens Ashdown alleen nog maar tot meer geweld leiden.¹⁵ Toch is het goed dat het debat weer is opgeleefd. Opdeling is dan misschien geen optie, maar anderzijds brengt continuering van het beleid van de afgelopen jaren óók geen oplossing voor de trage ontwikkeling van Bosnië en het machtsvacuüm. Aan de ene kant wordt het einddoel van een multinationale staat steeds belangrijker, aan de andere kant worden er steeds minder middelen voor het bereiken van dat doel gereserveerd. Zo omvat de politiemissie die de EU sinds 1 januari 2003 van de Verenigde Naties heeft overgenomen, een fractie van het eerdere aantal internationale politieagenten. Daarnaast heeft ook SFOR diverse reorganisaties achter de rug, wat heeft geresulteerd in een afname van het oorspronkelijk aantal van 32.000 soldaten in 1997 naar 12.000 soldaten in januari van dit jaar.

Niet kiezen voor opdeling betekent dat de internationale betrokkenheid veel effectiever moet worden in termen van het opvullen van het machtsvacuüm en het vestigen van een afdwingbare rechtsorde. Is er enig zicht op dat dit in de nabije toekomst gaat gebeuren?

Een nieuwe kans?

Het gevolg van de verbrokkelde internationale inspanning is dat de internationale autoriteiten hun potentiële gezag in de afgelopen zeven jaar niet maximaal hebben kunnen laten gelden. Toch is dat juist van levensbelang. De politicoloog Jarat Chopra, die in Oost-Timor praktijkervaring heeft opgedaan met internationaal bestuur, spreekt in deze context over het belang van het creëren van een zogenaamd 'zwaartepunt' dat het internationaal bestuur in staat stelt krachtig en onafhankelijk van de lokale autoriteiten te opereren en tegenstanders van de vredesopbouw te neutraliseren of zelfs uit te schakelen.¹⁶ Gebeurt dat niet, dan bestaat er het risico dat de internationale autoriteiten het initiatief verliezen en deel gaan uitmaken van het conflict (zoals begin jaren negentig in Somalië is gebeurd) of dat er een situatie optreedt waarin het conflict in feite bevriest (zoals in Cyprus het geval is).

Tot nu toe is er in Bosnië géén sprake geweest van een zwaartepunt, zoals Chopra dat bedoelt. In plaats daarvan is het internationaal bestuur in hoge mate afhankelijk geweest van de medewerking van de Bosnische autoriteiten. Door zwak en onduidelijk internationaal optreden zijn bovendien talloze misverstanden en vertrouwensbreuken ontstaan.¹⁷ Zo heeft vrijwel elke versterking of reorganisatie van de Moslim-Kroatische Federatie geleid tot angst bij de Kroaten voor een dominerende rol van de moslims, met de

bijna-afscheiding in 2001 als dieptepunt.

De Hoge Vertegenwoordiger zou de aangewezen instantie zijn om een coördinerende rol te spelen en een zwaartepunt te creëren, maar deze is daar tot nu toe onvoldoende in geslaagd. Voor een groot deel ligt dat aan de beperkte bevoegdheden waarover de eersten die het ambt bekleedden, konden beschikken. De oorlog was al twee jaar voorbij toen in 1997 de eerste Bosnische hoogwaardigheidsbekleders, die in de ogen van het internationaal bestuur een hindernis vormden voor de implementatie van het Dayton-akkoord, werden ontslagen. Verder kreeg de Hoge Vertegenwoordiger pas in dat zelfde jaar uitgebreide bevoegdheden om tegenwerkende Bosniërs te verwijderen (de zog. 'Bonn-bevoegdheden'). Dat heeft niet altijd geleid tot een uitputtend gebruik van deze bevoegdheden. Zo probeerde Petritsch bij zijn aanstelling in 1999 onder de noemer *ownership* zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de Bosnische autoriteiten zelf te leggen en prefereerde hij *partnership*, in de zin van een gelijkwaardige relatie tussen internationaal bestuur en de Bosnische autoriteiten, boven een dictaat van het internationaal bestuur. Petritsch verklaarde letterlijk dat het bestrijden van corruptie primair een verantwoordelijkheid is van de Bosnische politiek en niet van het internationaal bestuur.¹⁸ De recente verkiezingsoverwinning van de nationalistische partijen laat zien dat dit beleid grotendeels gefaald heeft. Bij een machtsvacuüm en bij de afwezigheid van een rechtsorde hoort *geen nachtwakersprotectoraat*, maar een actief internationaal bestuur, dat op de juiste momenten krachtig intervenueert.

Wat dat betreft is er hoop voor de nabije toekomst in de persoon van Paddy Ashdown, voormalig leider van de Britse Liberaal Democratische Partij. In een interview met *The Guardian* verklaarde deze rasdemocraat openlijk dat hij de invoering van democratie voordat er sprake was van een *rule of law* als een grote fout beschouwde.¹⁹ In plaats van *ownership* of *partnership* is de vestiging van een rechtsorde dan ook prioriteit nummer één. Daarna kan er volgens Ashdown pas dan gedacht worden aan het stimuleren van de economie, het vestigen van een eerlijk politiek systeem en de ontwikkeling van een *civil society*.²⁰

Bij zijn aantreden in mei 2002 beloofde Ashdown krachtig op te treden tegen verstoorders van het vredesproces. Die voornemens leidden ertoe dat hij drie weken na zijn officiële aanstelling zorgde voor het ontslag van de ministers van financiën van zowel de MKF als de RS en in oktober de directeur van de veiligheidsdienst van de MKF naar huis stuurde. Zijn meest recente succes is de dwang die hij heeft uitgeoefend op het Servische lid van het driekoppig presidentschap van Bosnië: Mirko Sarović. Deze voormalige president van de RS wordt in grote mate verant-

woordelijk gehouden voor het leveren van militaire goederen aan Irak door het Servische bedrijf Orao. Nadat de Hoge Vertegenwoordiger had bedreigd hem te ontslaan, besloot Sarović de eer aan zichzelf te houden en op te stappen.²¹

Naast dit machtsvertoon werd er in september 2002 samen met de autoriteiten van Bosnië een programma opgezet om eindelijk een geloofwaardige rechtsorde te creëren. De doelstellingen die in het (voorlopige) programma staan vermeld, liegen er niet om: 'Ons [het internationaal bestuur en de Bosnische autoriteiten, NvW] primaire doel in de komende jaren is het creëren van het meest betrouwbare rechtssysteem in de regio [...] We willen de wet onpartijdig en consistent toegepast zien in heel Bosnië & Herzegovina.'²²

Het gevaar bestaat dat deze initiatieven simpelweg te laat komen. Chopra onderscheidt vier fasen in een complexe vredesopbouwende operatie, zoals die in Bosnië wordt uitgevoerd. De eerste (constitutieve) fase bestaat uit voorbereidingen, zoals de afspraken die ten tijde van het Dayton-akkoord zijn gemaakt. De tweede (constructieve) fase omvat de implementatie, en daarmee de praktische vestiging van het internationaal bestuur. De derde (consoliderende) fase is een transitie waarin de internationale gemeenschap en de lokale bevolking samenwerken om gemeenschappelijke doelen te bereiken. De vierde en niet nader benoemde fase bestaat uit het geleidelijk terugtrekken van het internationaal bestuur.²³

Het is niet helemaal duidelijk in welke fase de operatie in Bosnië zich op dit moment bevindt. Vóór het aantreden van Ashdown leek het erop dat het internationaal bestuur ver op weg was met de derde fase, in de vorm van *ownership* en *partnership*. Nu lijkt het alsof er met Ashdowns nadruk op het vestigen van een rechtsorde een *stap terug* is gedaan, aangezien zijn beleidsprioriteit duidelijk thuishoort in de constructieve fase.

De vraag is of men zomaar een stap terug kan doen. De invoering van democratie en de nadruk op *ownership* terwijl er nog nauwelijks sprake was van een rechtsorde, hebben allerlei machthebbers de mogelijkheid gegeven zich aan het internationale gezag te onttrekken. Gezagsdragers die tijdens de oorlog een belangrijke rol speelden of simpelweg van het na 1995 ontstane machtsvacuüm gebruik maakten om particuliere (criminele) belangen na te streven, zijn nu in grote mate verantwoordelijk voor de trage economische transitie, de corruptie en de nationalistische retoriek. Het recente corruptieschandaal rondom Sarović geeft aan dat er nog veel moet gebeuren om vredesbelemmerende machtsstructuren te doorbreken en de vraag is of de internationale gemeenschap daar-

toe in staat is onder de huidige omstandigheden.

Ondanks de mooie doelen die gesteld zijn ten aanzien van de rechtsorde, is de internationale aandacht voor Bosnië diep weggezaakt. Complexe vredesopbouwende operaties in Afghanistan en Irak mogen dan in het kader van de 'oorlog tegen het terrorisme' hoog op de agenda staan, in het geval van Bosnië wordt er eerder gepraat in termen van terugtrekking. Het gevolg is dat het internationaal bestuur thans doelstellingen probeert te bereiken die passen bij de constructieve fase, maar daarvoor de middelen gebruikt die vallen onder de laatste fase.

Tot slot

Het moge duidelijk zijn dat de multinationale staat Bosnië *nog lang niet levensvatbaar* is. De verkiezingsuitslag van oktober 2002 geeft aan dat het nu toch echt hoog tijd wordt het machtsvacuüm op te vullen en een stabiele rechtsorde te creëren. Grofweg zijn er twee mogelijkheden. De eerste is de *opdeling van Bosnië volgens etnische scheidslijnen*. De tweede betreft het voortzetten van de internationale inspanning om het *Verdrag van Dayton* volledig te implementeren. De internationale gemeenschap heeft voorlopig gekozen voor de laatste optie en in de persoon van Ashdown is er enige hoop op succes, mits de terugtrekking van overige middelen wordt stopgezet. Gebeurt dat niet en ontstaat er een soort mix tussen fase twee en vier, dan zal het multinationale experiment stranden en kan er net zo goed direct voor opdeling worden gekozen. Een middenweg is er in dit geval niet. ■

Noten

- 1 In dit artikel gebruik ik de term 'gematigde partijen' om die partijen aan te duiden die min of meer over 1 een multinationale oriëntatie en/of 2 een multinationale electorale basis beschikken. De enige partij met een *pure* multinationale oriëntatie is de Bosnische Sociaal Democratische Partij, de SDP-BiH. Partijen met een *pure* multinationale electorale basis zijn niet tot nauwelijks te vinden in Bosnië. Deze typering is afkomstig uit: Sumantra Bose, *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention*, Londen, 2002, blz. 208 en 209. Zie over de recente ontwikkelingen in Bosnië-Herzegovina ook: Sebastiaan van der Hijden, 'Bosnië-Herzegovina op weg naar volwassenheid', in: *Internationale Spectator*, januari 2002, blz. 46-52; en Heleen E. Bakker, 'Dayton + 5: de tijd dwingt, maar laat zich niet dringen', in: *Internationale Spectator*, februari 2001, blz. 85-90.
- 2 Het Bosnische Huis van Afgevaardigden heeft 42 zetels. De vier grootste partijen na de verkiezingen zijn in volgorde van het grootste aantal zetels: de SDA (van 8 zetels in 2000 naar 10 zetels in 2002), de SBiH (van 5 naar 6), de HDZ (bleef op 5) en de SDS (van 6 naar 5).

- 3 International Crisis Group (ICG), 'The Continuing Challenge Of Refugee Return In Bosnia & Herzegovina', in: *Balkans Report*, No. 137, Sarajevo/Brussel, 2002, blz. i.
- 4 Dimitrios Triantaphyllou, 'Deciphering the Bosnian Elections', in: *CEPS Commentary* (Centre for European Policy Studies), oktober 2002. Te vinden op: <http://www.ceps.be/Research/Wider%20Europe/BosnianElections.php>
- 5 Djordje, Latinovic, 'The Bosnian elections', in: *Bosnian Institute News*. Te vinden op: http://www.bosnia.org.uk/news/news_body.cfm?newsid=1676
- 6 ICG, 'Bosnia's Precarious Economy. Still not open for Business', in: *Balkans Report*, No. 115, Sarajevo/Brussel, 2001.
- 7 ICG, 'Policing the Police in Bosnia: A Further Reform Agenda', in: *Balkans Report*, No. 130, Sarajevo/Brussel, 2002, blz. 48.
- 8 *Ibid.*, blz. i.
- 9 ICG, 'Courting Disaster: The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina', in: *Balkans Report*, No. 127, Sarajevo/Brussel, 2002, blz. i.
- 10 DPI, *An Agenda for Bosnia's Next High Representative*. 1 mei 2002, blz. 5-7.
- 11 Bose, a.w. noot 1, blz. 69 en 78.
- 12 Ed Vulliamy, 'Croats vote to secede from Bosnia', in: *The Observer*, 4 maart 2001.
- 13 Zie bijv.: Chaim D. Kaufmann, 'When all fails. Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century', in: *International Security*, 23, No. 2 (najaar 1998), blz. 120-156; Barry R. Posen, 'The Security Dilemma and Ethnic Conflict', in: *Survival*, 35, No 1 (voorjaar 1993), blz. 27-47.
- 14 William Pfaff, 'Time to concede defeat in Bosnia-Herzegovina', in: *International Herald Tribune*, 10 oktober 2002.
- 15 Paddy Ashdown, 'Peacemaking in Bosnia', in: *International Herald Tribune*, 16 oktober 2002.
- 16 Jarat Chopra, *Peace Maintenance. The evolution of international political authority*, Londen/New York, 1999, blz. 10.
- 17 Bose, a.w. noot 1, blz. 92.
- 18 Wolfgang Petritsch, 'The future of Bosnia lies with its people', in: *Wall Street Journal Europe*, 17 september 1999.
- 19 'King Paddy', in: *The Guardian*, 11 oktober 2002.
- 20 Paddy Ashdown, 'What Bagdad can learn from Bosnia', in: *The Guardian*, 22 april 2003.
- 21 Ian Traynor, 'Bosnia's arms to Iraq scandal claims top political scalp', in: *The Guardian*, 3 april 2003.
- 22 Peace Implementation Council, *Economic and Rule of Law Targets: Jobs and Justice. Our Agenda*.
Zie: <http://www.ohr.int/pic/econ-rol-targets/index.asp>
- 23 Chopra, a.w. noot 16, blz. 34.

Over de auteur

DRS N.J.G. VAN WILLIGEN is historicus en is als assistent-in-opleiding verbonden aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden.

Clingendael A-4 publikatie

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

Door Peter van Ham

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

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

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

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

Wit-Rusland: vergeten buurland van een uitgebreide Unie

PETER VAN ELSUWEGE

Ontbrekende schakel in As van het Kwaad?

WIT-RUSLAND VORMT EEN BELANGRIJK bruggenhoofd tussen Oost en West. Het grenst enerzijds aan de toekomstige EU-lidstaten Letland, Litouwen en Polen, en anderzijds aan de Oost-Europese grote mogendheden Rusland en Oekraïne. Ondanks het onmiskenbaar geopolitiek belang van dit gebied kenmerkte de relatie tussen de Europese Unie en Wit-Rusland zich lange tijd door afwezigheid en desinteresse. Met de uitbreiding van de Unie voor de deur is een dergelijke politiek niet langer houdbaar.¹ Zogenaamde *soft security issues*, zoals de strijd tegen de georganiseerde misdaad, drugs- en mensenhandel en de bescherming van het milieu, staan nu hoog op de veiligheidsagenda. Het is juist op deze punten dat het strategisch belang van Wit-Rusland, als toekomstig grensgebied van een uitgebreide Unie, duidelijk wordt.

Wit-Rusland na de onafhankelijkheid

Ten tijde van de Sovjetunie was Wit-Rusland een van de meest welvarende deelrepublieken, net na de Baltische staten. Bij de desintegratie van de Sovjetunie leek Wit-Rusland zich dan ook te kunnen ontwikkelen tot een onafhankelijk doorgangsland tussen Polen en Rusland. De realiteit is echter anders: na de onafhankelijkheid geraakte de Wit-Russische economie in een diepe crisis. De produktie daalde in nagenoeg alle sectoren en er deden zich een hoge inflatie, een tekort op de handelsbalans en een groeiende overheidsschuld voor.² Pas in 1996 vertoonden de officiële statistieken opnieuw een sterke economische groei, die echter werd afgeremd door de Russische crisis van 1998.

Vergeleken met de directe buurlanden Rusland en Oekraïne doet Wit-Rusland het sinds 1996 echter uitstekend. Verscheidene bronnen twijfelen evenwel aan de betrouwbaarheid van de cijfers. President Loeka-

Als alles goed gaat, wordt Wit-Rusland op 1 mei 2004 een buurland van de uitgebreide Europese Unie. Ondanks het autocratisch bewind van president Loekasjenko lijkt voortzetting van het huidige EU-beleid, dat erop gericht is Wit-Rusland te integreren in de bestaande structuren mits de democratische criteria in acht worden genomen, het enig alternatief.

sjenko wordt ervan verdacht de situatie beter voor te stellen dan ze eigenlijk is om het falen van zijn persoonlijk beleid te verdoezelen. Zo wordt zelfs gesteld dat de reële koopkracht van de bevolking sinds de onafhankelijkheid is gedaald in plaats van gestegen.³

Verscheidene factoren verklaren deze negatieve ontwikkeling. Allereerst is er het dramatisch effect van de *ramp in Tsjernobyl*. Hoewel de kernreactor zich op het grondgebied van Oekraïne bevond, kwam meer dan zeventig procent van de vrijgekomen radioactiviteit op Wit-Russische bodem terecht. Een derde van het grondgebied en een vijfde van de bevolking werden blootgesteld aan radioactieve straling die volgens rapporten van de Verenigde Naties tot driehonderd maal sterker was dan na de atoombom op Hiroshima.⁴ Het is duidelijk dat een dergelijke ecologische ramp dramatische gevolgen heeft voor de bevolking en de economie van een land.

Het zou echter te eenvoudig zijn alle problemen van Wit-Rusland toe te schrijven aan Tsjernobyl. Ongetwijfeld liggen ook structurele oorzaken ten grondslag aan de erbarmelijke toestand van de Wit-Russische economie. De staatsgeleide sovjet economie had van Wit-Rusland een sterk geïndustrialiseerde en gemilitariseerde republiek gemaakt, waar vooral militaire en constructiegoederen geproduceerd werden.

Het wegvallen van de sovjetmarkt en de grote afhankelijkheid van vooral Rusland voor de aanvoer van energie en ruwe metalen maakten dat Wit-Rusland bij zijn onafhankelijkheid voor de uitdaging stond de economie om te schakelen op nieuwe produkten en nieuwe markten. Net als de andere landen met een staatsgeleide economie drong een lang en moeizaam overgangsproces zich op.

Nu, meer dan tien jaar later, is die transitie nog steeds niet doorgevoerd. De particuliere sector beslaat slechts twintig procent van het BNP, terwijl de staat de economie blijft domineren.⁵ Verregaande markthervormingen en privatiseringen werden steeds afgewezen en bekritiseerd. Deze houding lijkt logisch wanneer wordt gekeken naar de samenstelling van de politieke elite na de onafhankelijkheid. Maar liefst vijftientig procent van de parlementaire afgevaardigden behoorde tot de communistische partij en zij bleken zich te verzetten tegen elke verandering in de economische koers. De oud-communisten behielden bovendien hun greep op het politieke en maatschappelijke leven, onder andere door beheersing van de media. De eerste jaren na de onafhankelijkheid vertoonden dan ook geen wezenlijke verschillen met de laatste jaren onder de Sovjetunie.⁶

1994: Loekasjenko aan de macht

Op 23 juni 1994 vonden de eerste presidentsverkiezingen plaats. De gedoodverfde favoriet was premier Kebich, die zich in de aanloop naar de verkiezingen steeds meer als een sterke leidersfiguur ging profileren. Kebich moest het echter in twee ronden afleggen tegen de tot dan toe vrij onbekende Aleksander Loekasjenko, in de sovjetperiode leider van een *kolchoz*, een collectief landbouwbedrijf, en nadien aan het hoofd van het anti-corruptiecomité van de Opperste Sovjet. Heel wat Wit-Russen beschouwden Loekasjenko dan ook als de figuur bij uitstek om in de nieuwe republiek schoon schip te maken met de welig tierende corruptie en criminaliteit.⁷

Na zijn verkiezing concentreerde Loekasjenko zich op verbreding van zijn interne machtsbasis. Het presidentiële bestuursapparaat werd al snel het centrum van de besluitvormingsmacht, naar analogie van de positie van het vroegere Politburo. Dit leidde tot een gecentraliseerd systeem, waarvan Loekasjenko alle touwtjes stevig in handen had. Zo werd de president al snel het recht toegekend regionale en lokale bewindvoerders aan te wijzen.⁸ Ook op buitenlands-politiek terrein volgde Loekasjenko een duidelijke koers. Sinds zijn machtsaanvaarding speelde hij in op de theorieën van het pan-slavisme. Alleen via ver doorgevoerde integratie met Slavische broedervolkeren in Oekraïne en vooral Rusland zou Wit-Rusland opnieuw een wel-

varend land kunnen worden. De andere optie, door middel van radicale economische hervormingen de weg inslaan naar het westen en de markteconomie, om de afhankelijkheid van Rusland te verminderen, werd door de elite noch door de bevolking als een aantrekkelijk alternatief beschouwd.⁹

Intussen werd er vanuit de Europese Unie ook nauwelijks aandacht besteed aan de situatie in Wit-Rusland. Terwijl de Baltische buurlanden via vrijhandels- en later Europa-akkoorden met de Unie werden verbonden, en in het perspectief op toetreding een belangrijke drijfveer vonden om de noodzakelijke hervormingen door te voeren, bleef Wit-Rusland compleet afwezig in het externe beleid van de EU en haar lidstaten. Pas in maart 1995 werd met Wit-Rusland, als laatste van de Oost-Europese landen, een Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoord ondertekend. Het groeiend autoritarisme van Loekasjenko en de daarmee gepaard gaande schendingen van de mensenrechten droegen er echter toe bij dat dit akkoord niet geratificeerd werd. Tot op de dag van vandaag is er derhalve geen enkel bilateraal akkoord tussen de EU en Wit-Rusland.

Ontwikkeling van de relatie EU-Wit-Rusland

De machtsconcentratie in handen van Loekasjenko kende een hoogtepunt in november 1996. Een grondwetswijziging, doorgevoerd na referendum, maakte een einde aan de onafhankelijkheid van het parlement en het constitutioneel gerechtshof. Daarop bevestigde het Europees Parlement zijn oogmerk het ratificatieproces van het Partnerschapsakkoord te onderbreken 'tot de Witrussische autoriteiten duidelijke signalen hebben gegeven van hun voornemen om de fundamentele democratische en mensenrechten te eerbiedigen'.¹⁰ Ook verzocht het Parlement de Commissie en de Raad alle steun- en hulpprogramma's aan Wit-Rusland op te schorten, met uitzondering van het TACIS-democratiseringsprogramma.

De druk die werd uitgeoefend om democratische grondbeginselen opnieuw in te voeren, was weinig succesvol. Een golf van willekeurige arrestaties van demonstranten en oppositieleiden leidde vervolgens tot een absoluut dieptepunt in de betrekkingen met de EU. Op basis van de veelvuldige rapporten over schendingen van mensenrechten en het gebrek aan democratische basisstructuren besliste de Raad Algemene Zaken tot stopzetting van alle technische bijstandsprogramma's, met uitzondering van humanitaire projecten die het democratiseringsproces ondersteunen. Daarenboven werden de bilaterale contacten tot een minimum beperkt en besloten de EU-lidstaten de toetredingsaanvraag van Wit-Rusland tot de Raad van Europa niet te steunen.¹¹

Deze maatregelen hielden *de facto* de isolering in van het regime-Loekasjenko. Wit-Rusland werd, samen met het Servië van Milošević, het enige Europese land zonder formele relaties met de EU. Nog steeds is het land geen lid van de nu al 44 leden tellende Raad van Europa. Omringd door landen die binnenkort toetreden tot de Europese Unie (Polen, Letland, Litouwen) enerzijds en de strategisch belangrijke regionale grote mogendheden Rusland en Oekraïne anderzijds, vormt Wit-Rusland een *blinde vlek op de kaart van Europa*.

Het beleid dat er duidelijk op gericht was Loekasjenko te isoleren om hem, uit economische en politieke noodzaak, tot interne veranderingen te dwingen, werd al gauw met zijn beperkingen geconfronteerd. Loekasjenko stuurde niet aan op verbetering van de relaties met de EU, maar opteerde voor een nauwere band met Rusland. Beide landen ondertekenden een reeks bilaterale akkoorden, die in 2005 moeten uitmonden in een economische en monetaire unie en vervolgens verregaande samenwerking op het vlak van defensie en buitenlandse zaken mogelijk moeten maken.¹² In het vooruitzicht op een nauwe band met grote broer Rusland bewees Loekasjenko zijn onverschilligheid voor de westerse kritiek. Dit leidde onder andere tot een diplomatiek dispuut toen de Wit-Russische regering reparatiewerken liet uitvoeren in de diplomatenwijk Drodzy. De residenties van de ambassadeurs van diverse EU-lidstaten werden hierdoor afgesloten. De EU reageerde op deze provocatie door Loekasjenko en zijn naaste medewerkers de toegang tot het grondgebied van de Unie te verbieden.¹³ Het feitelijk isolement van land en regime werd hierdoor formeel bevestigd. Pas na intensieve politieke consultaties besloot de Raad zijn gemeenschappelijk standpunt in te trekken.¹⁴ Deze beslissing van 22 februari 1999 moet beschouwd worden als het vertrekpunt van een nieuw beleid ten opzichte van Wit-Rusland.¹⁵ Een louter isolement van het land bleek niet tot de gewenste resultaten te leiden. Daarenboven groeide het besef dat de nakende EU-uitbreiding een meer actieve politiek ten opzichte van de nieuwe buurlanden vereist.

Een nieuwe strategie stelde normalisering van de betrekkingen in het vooruitzicht indien het regime-Loekasjenko duidelijke signalen van verdere democratisering en respect voor de mensenrechten zou tonen. De parlementsverkiezingen van oktober 2000 werden algemeen beschouwd als de eerste test voor deze nieuwe benadering. De EU stelde, samen met de OVSE en de Raad van Europa, vier evaluatiecriteria op: de instelling van een politiek bestand met de oppositie; vrije en gelijke toegang tot de media voor alle politieke groeperingen; een substantiële hervorming van de kieswet, teneinde rechtvaardige verkie-

zingen te waarborgen; en een herziening van de rol van het parlement, zodat het opnieuw reële bevoegdheden zou krijgen. Het Europees Parlement moest echter samen met andere organisaties vaststellen dat de parlementsverkiezingen niet aan de vooropgestelde democratische normen voldeden.¹⁶ De presidentsverkiezingen van september 2001 boden een nieuwe mogelijkheid tot normalisering van de betrekkingen. Opnieuw moest echter geconstateerd worden 'dat deze verkiezingen niet zijn gehouden volgens de regels van de OVSE betreffende het houden van democratische verkiezingen'.¹⁷

De verkiezingen van 2001 bestendigen Loekasjenko's machtspositie voor de komende vijf jaar. Recente ontwikkelingen tonen aan dat er weinig hoop is op een snelle democratisering van Wit-Rusland. In deze context zijn de beleidsopties voor de EU vrij beperkt. Terugkeer naar de oorspronkelijke isoleringspolitiek is uitgesloten, allereerst wegens het beperkte succes van deze strategie in het verleden, maar vooral omdat dit de problemen aan de grens van de uitgebreide Unie niet kan oplossen. Anderzijds heeft ook het perspectief op normalisering van de betrekkingen Loekasjenko niet aangezet tot binnenlandse hervormingen. Een nieuw, gedifferentieerd beleid, gericht op het verder onder druk zetten van Loekasjenko enerzijds en het actief ondersteunen van de democratische georganiseerde oppositie anderzijds, lijkt dan ook het enige alternatief. Opnieuw ligt een vergelijking met het Servië van Milošević voor de hand. Ook daar werd de autoritaire leider afgezet na aanhoudende externe druk en groeiende interne oppositie.

New Neighbours Initiative

Als alles goed gaat, wordt Wit-Rusland op 1 mei 2004 een buurland van de uitgebreide Europese Unie. Zoals de conclusies van diverse Europese Raden en ook het finale advies van de Commissie vermelden, moet deze uitbreiding de vrede en stabiliteit in Europa versterken. Deze basisdoelstelling van het uitbreidingsproces kan echter pas bereikt worden wanneer in toenemende mate aandacht wordt besteed aan de toekomstige grensgebieden. Alleen wanneer ook dáár een zekere graad van welvaart, vrede en zekerheid heerst, is een werkelijke Europese stabiliteit mogelijk. Het is immers een illusie te denken dat de uitbreiding zal leiden tot meer stabiliteit als naburige gebieden gekenmerkt worden door onzekerheid en armoede. Er is, met andere woorden, behoefte aan een adequaat, vooruitziend en actief beleid ten opzichte van de toekomstige buurlanden van een uitgebreide Unie. Polen heeft als kandidaat-lidstaat al meermalen te kennen gegeven een actieve rol te willen spelen bij het uitstippen van een dergelijk beleid. Zo sprak Włodzimierz

Cimoszewicz, de Poolse minister van buitenlandse zaken, zich met nadruk uit voor een 'Oostelijke dimensie' in het buitenlands beleid van de Unie.¹⁸ Ook de huidige lidstaten Zweden en Groot-Britannië drukten al hun bezorgdheid uit over de potentiële toevloed van illegale migranten, drugs en georganiseerde misdaad wanneer géén maatregelen worden genomen om het transitieproces in landen als Wit-Rusland, Oekraïne en Moldavië te ondersteunen.

Een gezamenlijke brief van Chris Patten, Eurocommissaris voor Externe Betrekkingen, en Javier Solana, de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, lanceerde het officiële debat over een nieuw beleid van de Europese Unie ten opzichte van de nieuwe buurlanden.¹⁹ Daarop bleek ook de Raad Algemene Zaken dit perspectief actief te ondersteunen. Het verzoek aan de Commissie om 'zo spoedig mogelijk te beginnen met de voorbereiding van meer gedetailleerde voorstellen over de vraag hoe dit initiatief verder kan worden ontwikkeld', leidde tot het recente voorstel om een algemeen kader te creëren dat de nieuwe buurlanden moet stimuleren en helpen bij het doorvoeren van politieke en economische hervormingen.²⁰ Flexibiliteit is het kernwoord van dit beleid, dat zich richt tot drie belangrijke doelgroepen: Rusland; de zogenaamde 'Westelijke Nieuwe Onafhankelijke Staten';²¹ en de landen uit de Mediterrane regio.²²

Inzake Wit-Rusland erkent de Commissie de delicate situatie waarin de Unie zich bevindt: het isoleren van Loekasjenko lost niets op, terwijl een actieve samenwerking moeilijk te verzoenen valt met de Europese waarden en normen. Voortzetting van het bestaande beleid, dat erop gericht is Wit-Rusland te integreren in de bestaande structuren op voorwaarde dat de democratische criteria in acht worden genomen, lijkt dan ook het enige alternatief. De parlementsverkiezingen van 2004 worden een nieuwe test, na de mislukte pogingen van 2000 en 2001. Wanneer we in ogenschouw nemen dat Loekasjenko tot op heden weinig interesse heeft betoond in nauwere banden met de EU, lijken de vooruitzichten weinig rooskleurig. Toch moet worden opgemerkt dat zijn alternatieve optie, een nauwere band met Rusland, ook bepaalde grenzen kent. Vooral het voorstel van president Poetin Wit-Rusland als een zesde district (*oblast*) op te nemen in de Russische Federatie, stelde Loekasjenko teleur.

De grote afhankelijkheid van Rusland maakt Wit-Rusland echter kwetsbaar. Er kan dan ook voor worden gepleit de problematische situatie van Wit-Rusland te behandelen in het kader van het EU-Ruslandpartnerschap. Beide partijen hebben immers een gemeenschappelijk belang bij een stabiel buurland. Ondanks de geringe aandacht voor dit kleine Oost-

Europese land vormt Wit-Rusland immers een indirecte bedreiging voor de regionale en internationale stabiliteit. Het gebrek aan democratische controle en de welig tierende corruptie maken dit gebied tot een ideale uitvalsbasis voor allerlei vormen van georganiseerde misdaad. Loekasjenko beseft dit trouwens terdege. Zo dreigde hij alle grenscontroles stop te zetten toen hem een visum werd geweigerd om deel te nemen aan de historische NAVO-top van Praag (21-22 november 2002).²³ Daarenboven is Wit-Rusland berucht vanwege wapenverkoop aan landen als Irak, Iran, Libië en Soedan, waardoor het door sommigen tot de fameuze 'As van het Kwaad' wordt gerekend.²⁴

Los van de vraag hoe op deze situatie moet worden gereageerd, staat het vast dat de noodzaak tot een actievere Europese betrokkenheid voortvloeit uit een welbegrepen eigenbelang. Het historische uitbreidingsproces kan immers pas in zijn oorspronkelijke doelstelling slagen, als ook in de nieuwe buurlanden een zekere mate van democratie en stabiliteit aanwezig is. ■

Noten

- 1 Zie ook de 'Respons' van Tom Casier: 'De uitbreiding is rond: en nu het perspectief van de buitenstaanders', in: *Internationale Spectator*, maart 2003, blz. 146-147.
- 2 A. Goujon, J.C. Lallemand & V. Symaniec, *Chroniques sur la Biélarussie contemporaine*, Parijs: LHarmattan, 2001, blz. 103-122.
- 3 D.R. Marples, *Belarus. A Denationalized Nation*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 1999, blz. 40-43.
- 4 Goujon e.a., a.w. noot 2, blz. 103.
- 5 L. Zlotnikov, 'In the Noose of Populism: Eleven Years of the Belarusian Economic Model', in: A. Lewis (red.), *The EU and Belarus. Between Moscow and Brussels*, Londen: Federal Trust, 2002, blz. 127-130.
- 6 Marples, a.w. noot 3, blz. 60.
- 7 *Ibid.*, blz. 69-72.
- 8 H. Timmermann, 'Belarus: a Dictatorship at the Heart of Europe', in: *Transitions*, jrg. 38, 1997, 1-2, blz. 13.
- 9 C. Rontoyanni, 'Belarus and Russia: ever closer allies?', in: Lewis, a.w. noot 5, blz. 205-206.
- 10 Europees Parlement, Resolutie over de toestand in Wit-Rusland, PB, 1997, C20/14.1.
- 11 *Bull. EG*, 1997, 9, 1.3.56.
- 12 Rontoyanni, a.w. noot 9, blz. 199-204.
- 13 Gemeenschappelijk Standpunt van 9 juli 1998 door de Raad vastgesteld op grond van artikel J.2. van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake Belarus. 98/448/GBVB, PB, 1998, L195/1.
- 14 Besluit van de Raad van 22 februari 1999 tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 98/448/GBVB betreffende Belarus. 1999/156 GBVB, PB, 1999, L52/1.
- 15 Peter Van Elsuwege, 'EU-Belarus: the Development of a Difficult Relationship', in: *Belarussian Review*, 14, 2002, 1, blz. 8.

- 16 Zie o.a.: OSCE/ODHIR Technical Assessment Report. Finaal rapport. Beschikbaar op: http://www.osce.org/odhir/reports/election_reports/by
- 17 Bull. EU, 2001, 9, 1.6.3.
- 18 Polen liet zich bij dit voorstel klaarblijkelijk inspireren door de rol van Finland bij de totstandkoming van de 'Noordelijke Dimensie' in het extern beleid van de EU. Zie X, 'Poland to push for active Eastern Policy in enlarged European Union', in: *Uniting Europe*, 3 maart 2003.
- 19 De brief van Solana en Patten werd gepubliceerd in *Uniting Europe*, 9 september 2002.
- 20 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, 11 maart 2003.
- 21 Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland.
- 22 Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Palestijnse Autoriteit, Syrië, Tunesië.
- 23 X, 'Belarus makes border threat'. <http://www.Russiajournal.com>, 13 november 2002.
- 24 X, 'Axis of Evil: Belarus – the Missing Link', in: *Belarussian Review*, 14, 2002-2003, 4, blz. 15-16.

Over de auteur

PETER VAN ELSUWEGE is assistent bij de vakgroep Europees Gemeenschapsrecht van de Universiteit Gent. (N.B. Het artikel is begin april gefinaliseerd, voordat – medio april – de EU Loekasjenko bezoek aan EU-grondgebied weer toestond.)

Wit-Rusland nader verklaard

MARTIN VAN DEN HEUVEL

EEN DING STAAT ALS EEN PAAL BOVEN WATER: PRESIDENT Loekasjenko heeft in het huidige Wit-Rusland de touwtjes behoorlijk in handen. Daarom is voor een verandering van de politiek de afzetting van Loekasjenko noodzakelijk. Of dat ook tot democratisering zal leiden is de vraag, maar mét Loekasjenko aan de macht lijkt dat in ieder geval onwaarschijnlijk.

Men kan niet anders dan concluderen dat Aleksander Loekasjenko in 1994 betrekkelijk gemakkelijk president is geworden, om twee jaar later de politieke oppositie resoluut het bos in te sturen. Een aantal factoren speelde daarin een rol. Loekasjenko was een tamelijk jong, energiek parlamentslid, dat als voorzitter van een anticorruptie-comité veel populariteit genoot. Als ex-kolchozvoorzitter vond hij ook de nodige steun op het platteland, waar nog steeds bijna de helft van de bevolking woont en werkt.

Er was nóg een factor die een belangrijke rol gespeeld kan hebben. Wit-Rusland had en heeft geen sterke nationale identiteit. Het is eeuwenlang verdeeld geweest tussen Rusland en Polen. Alleen tussen maart 1918 en januari 1919 bestond er een onafhankelijk 'Belorus'. In de sovjettijd was Wit-Rusland wel een van de vijftien republieken. Maar dat stelde weinig voor, want in Moskou werd alles beslist. Het Russisch werd in de twintigste eeuw ook steeds meer de moderne taal, terwijl de plattelandsbevolking overwegend 'Belorus-sisch' praatte. Dat alles resulteerde in een gezagsgetrouwe bevolking, die het de overheid zelden lastig maakte.

'Tsaar' Loekasjenko leek geschapen voor de taak

van Wit-Russische president. Hij regeerde sinds 1994 met harde hand. Er ontstonden vele oppositiepartijen, maar die bleven meestal klein en kregen uiteraard geen toegang tot radio en televisie. Oppositiebladen werden toegestaan, maar ze moesten forse kosten betalen, wat ze duur maakte. Bij verkiezingen en andere belangrijke politieke gebeurtenissen werd ze tijdelijk het zwijgen opgelegd.¹ Loekasjenko was ook al gauw zo 'verstandig' om alle rechters in het land persoonlijk te benoemen.

Het is belangrijk om vast te stellen dat Loekasjenko een politicus was met heel andere bedoelingen dan in OVSE-kringen voor mogelijk werd gehouden. De Duitser Hans-Georg Wieck was van 1997 tot 2001 leider van de OVSE in Minsk. Hij had in die periode uiteraard nauwe contacten met de Wit-Russische overheid. Loekasjenko kwam in 1999 onder toeneemende druk van de binnenlandse oppositie te staan. Eerst reageerde hij op zijn bekende manier, waarbij politieke tegenstanders die het land niet ontvluchtten, vaak spoorloos verdwenen. Het waren Zuid-Amerikaanse toestanden, die stellig slachtoffers hebben gekost.²

Maar daarna bleek de dictator tot verregaande concessies bereid. Politieke opposanten werden vrijgelaten en Loekasjenko wilde, zo leek het, met de oppositie onderhandelen over eerlijke parlementaire verkiezingen in de herfst van 2000. OVSE-leider Wieck was ervan overtuigd dat er dan democratische verkiezingen zouden plaatsvinden en dat zo de weg 'richting

polycratie' definitief geëffend zou worden.³

Helaas moeten we constateren dat deze overtuiging soliditeit miste. De 'Mars der Vrijheid' die de Wit-Russische oppositie op 17 oktober 1999 organiseerde, bracht in Minsk 15.000 mensen op straat. Maar de straatgevechten tussen demonstranten en geheime politie riepen tegenstrijdige gevoelens op. Loekasjenko was er onmiddellijk bij: hij zelf wilde eerlijke verkiezingen, maar het Westen steunde de oppositie financieel en organisatorisch om chaos en geweld te veroorzaken. De president regelde vervolgens een wet die maximaal drie jaar gevangenisstraf kon opleggen 'voor de organisatie van en deelname aan massademonstraties die de publieke orde ernstig verstoren'.⁴ Het is bijna overbodig te zeggen dat de parlementaire verkiezingen van 2000 en de presidentsverkiezingen van september 2001 allesbehalve fatsoenlijk verliepen.

Na 11 september 2001 kwam Loekasjenko met een ander argument: het Westen mat met twee maten; in Centraal-Azië en de Trans-Kaukasus accepteerde het sterke presidenten, onderdrukking van de oppositie en massale vervalsing bij verkiezingen. Maar dezelfde zaken leidden in Wit-Rusland tot jarenlange sancties.⁵ Hier was uiteraard geen democraat in wording aan het woord. Maar evenzeer was inmiddels duidelijk dat de OVSE niet de meest geschikte organisatie leek om Wit-Rusland op het goede pad te krijgen.

Bij het vinden van een weg naar democratisering van Wit-Rusland kan Moskou niet genegeerd worden. Sterker nog, Rusland is daarvoor nodig en heeft er belang bij. Tot nu toe steunt het Kremlin het regime van Loekasjenko, al is het niet altijd zonder twijfel. Wit-Rusland is om diverse redenen belangrijk voor Rusland. Militaire en veiligheidsfactoren spelen daarin een grote rol. De veiligheidsdiensten van beide landen werken traditioneel nauw samen en de Wit-Russische KGB heeft een vaste medewerker bij de Russische FSB. De geografische nabijheid van Wit-Rusland bij de Russische exclave Kaliningrad telt ook zwaar. In 1999 simuleerde Rusland voorts samen met Wit-Rusland een grote militaire aanval op Polen, dat kort ervoor NAVO-lid was geworden. Ook bouwden de beide Ruslanden sinds 1998 in het Wit-Russische Baranovič i een installatie voor raketafweer.⁶

Rusland heeft veel invloed op Wit-Rusland en zonder Russische steun zou het er voor Loekasjenko slecht uitzien. De belangrijkste Russische televisiezender ORT kan in 70% van de Wit-Russische huizen ontvangen worden.⁷ Wit-Rusland is ook voor zijn olie- en gaslevering erg van Rusland afhankelijk. Onder Jeltsin hoopte Loekasjenko nog een belangrijke rol in de Russische politiek te kunnen spelen. Maar die tijden zijn voorbij. Poetin ziet in Loekasjenko eerder een nuttige idioot, die hij niet helemaal in de

hand heeft, maar die te verkiezen is boven een Wit-Russische leider die voor aansluiting bij het Westen zou kiezen. Dat zou Ruslands invloed aan zijn westgrens aanzienlijk kunnen verzwakken.

Loekasjenko heeft van zijn kant Rusland nodig voor energielevering en de afzet van enkele industriële producten. Maar in de Wit-Russische industrie wordt nauwelijks geïnvesteerd, laat staan dat daarin van modernisering sprake is. En op het platteland gebeurt nog minder, de privatisering ligt even stil als de ondernemingslust; de boerenbevolking vlucht steeds meer weg in haar lapje eigen grond van één hectare om althans nog te overleven.

Wit-Rusland op het Europese spoor zetten, waar toe Peter van Elsuwege in bovenstaand stuk terecht oproept,⁸ is, kortom, geen eenvoudige zaak. De hulp van Rusland is daarbij absoluut noodzakelijk. Maar juist dat land heeft ook zo zijn eigen regels en belangen, die niet allemaal super-democratisch zijn. En de democratie komt natuurlijk nergens uit de lucht vallen. Het is in ieder geval verstandig te luisteren naar landen uit de regio, zoals Polen en de Baltische staten. Die hebben meestal meer kennis van zaken dan sommige brave OVSE-ambtenaren. Wat niet wil zeggen dat je die landen blindelings moet geloven en dat ze te bescheiden zijn om bij hun adviezen aan hun eigen belangen te denken. ■

Noten

- 1 Barbara Oertel, "Viel Presse – wenig Freiheit". *Medien und Macht in Russland, der Ukraine und Belarus*, in: *Osteuropa* 1/2003, blz. 27.
- 2 Zie *In the Spotlight of the State: Human Rights Defenders in Belarus*, Amnesty International, augustus 2001.
- 3 Astrid Lorenz, 'Aufbruch aus der Talsenke? Belarus an der Schwelle zum neuen Jahrhundert', in: *Osteuropa* 3/2000, blz. 249.
- 4 *Ibid.*, blz. 258-259.
- 5 Hans-Georg Wieck, 'Demokratieförderung in Belarus. Eine harte Nusz für die europäischen Institutionen', in: *Osteuropa* 7/2002, blz. 872.
- 6 Lorenz, a.w. noot 3, blz. 259.
- 7 Markus Wehner, 'Die Verschwindenen von Minsk. Gab es eine Todesschwadron in Weiszruszland?', in: *Osteuropa* 8/2001, blz. 975.
- 8 Peter van Elsuwege, 'Wit-Rusland: vergeten buurland van een uitgebreide Unie: ontbrekende schakel in As van het Kwaad?', zie deze aflevering van de *Internationale Spectator*, blz. 294-298.

Over de auteur

DR. MARTIN VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

Pacta sunt servanda: toekomst van Stabiliteits- en Groeipact

MARC ROOVERS & JOLANDA PEETERS

The overall result...is the fact that the union looks more like a car that has only the brakepedal – monetary policy and the Pact – but not the accelerator:

(Italiaanse vertegenwoordiger bij de Europese Conventie)

Wij hebben die munt [de gulden] ingeleverd in de veronderstelling dat wij een heleboel regels met elkaar hadden afgesproken en dat iedereen zich aan die regels zou houden. Wat wij nu echter zien, is dat een aantal landen hetzij langs de rand van die regels schuurt, hetzij er zelfs overheen gaat en dan ook nog zegt dat het hun allemaal niets kan schelen.

(Minister Hoogervorst in de Tweede Kamer tijdens de algemene financiële beschouwingen voor het jaar 2003)

Recente perikelen rond het Pact

In de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) is het begrotingsbeleid de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Wel dient de nationale beleidsvoering te voldoen aan Europese begrotingsregels. Deze regels zijn vastgelegd in het Verdrag van Maastricht en later uitgewerkt in het Stabiliteits- en Groei-Pact. Het Verdrag vereist dat lidstaten 'buitensporige tekorten' dienen te voorkomen (d.w.z. maximaal 3% bbp [bruto binnenlands produkt] voor het feitelijke begrotingstekort en 60% bbp voor de schuldquote), terwijl het Pact verplicht om op middellange termijn een begrotingssaldo van 'nabij evenwicht of in overschot' te hebben.¹ Wanneer aan dat vereiste voldaan is, hebben landen in beginsel voldoende marge om conjuncturele schommelingen op te vangen zonder dat de 3%-grens uit het Verdrag van Maastricht wordt

De problematiek omtrent het Stabiliteits- en Groeipact is in essentie gelegen in de gebrekkige afdwingbaarheid van zijn regels. Thans wordt die afdwingbaarheid in hoofdzaak bepaald door de Raad. In dit artikel een pleidooi voor versterking van de rol van de Commissie in dit verband.

overschreden. Het volledig mee laten veren van het begrotingsbeleid met de economische wind heeft een evenwichtsherstellende invloed op de economie (de zg. 'automatische stabilisatoren'). Ter bekrachtiging van deze Europese begrotingsregels voorziet het Pact in een belangrijk toezichttraamwerk, dat o.a. bepaalt welke maatregelen kunnen worden genomen in geval van een buitensporig tekort (of de dreiging daarvan).

In 2002 hadden enkele – vooral grote – lidstaten ernstige problemen om te kunnen voldoen aan de Europese begrotingsregels (zie tabel 1). In het geval van Portugal en Duitsland is vorig jaar zelfs de buitensporige-tekortprocedure op gang gebracht. Daarnaast heeft de Raad van Ministers een vroegtijdige waarschuwing doen uitgaan aan Frankrijk wegens aanzienlijke verslechtering in het budgettaire consolidatiepad. De Fransen lieten weten de onderhavige beleidsaanbevelingen voor 2003 naast zich neer te leggen. Vervolgens bleek in maart 2003 dat Frankrijk reeds in 2002 de marge van Maastricht had overschreden; derhalve is ook voor dit land de buitensporige-tekortprocedure gestart. Ten slotte hebben de Italianen ernstige moeilijkheden om te kunnen voldoen aan de Europese vereisten, al wisten zij nog onder een vroegtijdige waarschuwing uit te komen.

Tabel 1: De stand van zaken in het eurogebied

	Verdrag van Maastricht feitelijk saldo				Stabiliteits- en Groei Pact structureel saldo				
	2001	2002	2003	buitensporig?	2001	2002	2003	verschil met CTB ²	early warning?
Duitsland	-2,8	-3,8	-3,1	ja	-2,8	-3,3	-2,4	-2,8	n.v.t.
Frankrijk	-1,4	-2,7	-2,9	nee	-2,0	-2,7	-2,8	-2,2	ja
Portugal	-4,1	-3,4	-2,9	ja	-4,3	-3,0	-1,9	-2,5	n.v.t.
Italië	-2,2	-2,4	-2,2	nee ¹	-2,4	-1,8	-1,6	-1,3	nee
België	0,4	-0,1	0,0	nee	-0,3	0,2	0,2	CTB	nee
Griekenland	-1,2	-1,3	-1,1	nee	-2,1	-1,7	-1,8	-1,2	nee
Spanje	-0,1	0,0	-0,3	nee	-0,7	-0,1	-0,2	CTB	nee
Ierland	-2,2	-2,4	-2,2	nee	-2,4	-1,8	-1,6	-0,9	nee
Luxemburg	6,1	0,5	-1,8	nee				CTB	nee
Nederland	0,1	-0,8	-1,2	nee	-1,2	-0,6	0,0	-0,1	nee
Oostenrijk	0,2	-1,8	-1,6	nee	0,0	-1,6	-1,4	-1,1	nee
Finland	4,9	3,6	3,1	nee	3,8	3,7	3,3	CTB	nee

Bron: *Autumn Forecasts 2002*, Europese Commissie.

1 Op het eerste gezicht lijkt het Italiaans tekort nog ver onder de referentiewaarde te zitten. Dit komt echter doordat Italië een grote hoeveelheid tijdelijke maatregelen neemt, die in 2004 aflopen. In dat jaar zal het feitelijk saldo oplopen tot -2,9% en gaat het structureel saldo naar -2,5%.

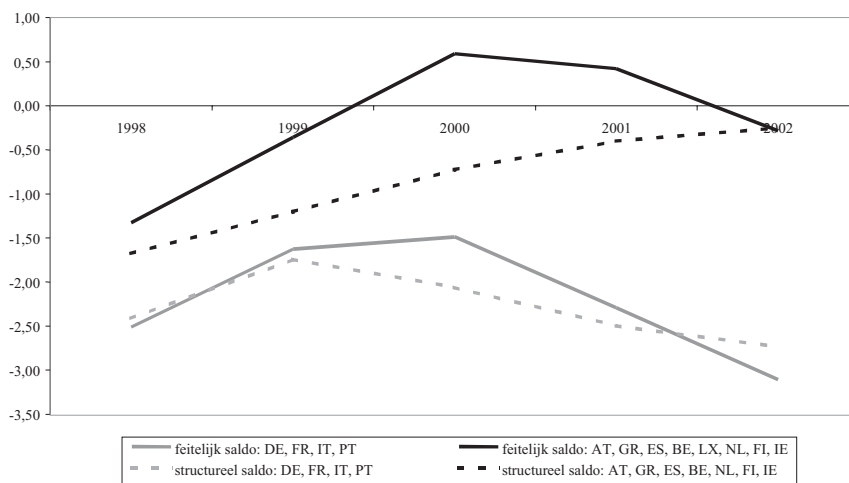
2 Verschil in 2002 ten opzichte van 'close to balance' (CTB), d.w.z. structureel evenwicht met een onzekerheidsmarge van 0,5% bbp.

Dat deze vier landen, die gezamenlijk ruim 70% van het economisch gewicht in het eurogebied uitmaken, juist in 2001 en 2002 tegen de Europese begrotingsregels aanlopen, is niet verwonderlijk. Het eerste conjuncturele dieptepunt sinds de start van de EMU confronteerde hen met de consequenties van een gebrek aan ambitie in jaren van voorspoed. De gunstige economische omstandigheden werden niet gebruikt om de positie van de overheidsfinanciën metterdaad te verbeteren. De overige, veelal kleine, lidstaten hebben daarentegen sinds de start van de EMU hun begroting verder geconsolideerd, zoals blijkt uit de ontwikkeling

van hun structurele saldo (zie grafiek 1).

Aangezien de probleemlanden extra bezuinigingsmaatregelen moeten nemen om buitensporige tekorten te vermijden c.q. te corrigeren, kunnen de automatische stabilisatoren niet volledig werken. Hoewel deze vermeende procycliciteit niet voortkomt uit de regels, maar juist uit de slechte naleving daarvan in gunstige tijden, heeft dit de discussie omtrent het Stabiliteits- en Groei Pact weer doen oplaaien. Tabel 2 biedt een volledig overzicht van de recente politieke perikelen, met als dieptepunt de opmerking van Commissievoorzitter Prodi, die het Pact 'stupid' en 'inflexible' noemde.

Grafiek 1: Uiteenlopende budgettaire ontwikkelingen binnen eurogebied



Wekt deze levendige aanblik van bont geschakeerde problemen de indruk dat het Pact zelf een dode letter is? Misschien is het politieke tumult eerder een bewijs dat het Pact wel degelijk serieus wordt genomen. Dit artikel gaat allereerst dieper in op twee veelgehoorde punten van kritiek op het Pact, alsmede op de hieruit volgende voorstellen. Vervolgens komt aan bod het recente initiatief van de Europese Commissie, dat in versterking van de budgettaire beleidscoördinatie voorziet. Tot slot wordt onze visie op de toekomst van het Pact gegeven.

Tabel 2: Chronologie inzake het Pact in 2002

begin 2002	Europese Commissie doet een aanbeveling voor een 'early warning' voor Duitsland en Portugal. In tegenspraak met de voorgescreven procedure brengt de Raad deze niet in stemming. Daarentegen beloven Duitsland en Portugal plechtig beterschap. Portugal, Duitsland en Frankrijk moeten in 2004 aan de doelstelling van het Pact voldoen; Italië reeds in 2003.
21 juni	Top van Sevilla: Frankrijk vraagt om uitstel van de doelstelling, maar krijgt die niet. Wel wordt besloten dat desbetreffende landen in 2004 'nabij evenwicht' moeten zijn (Italië: in 2003), in plaats van 'in evenwicht'.
25 juli	Portugal rapporteert, na onderzoek, een begrotingstekort van 4,1% in 2001.
vanaf eind juli	Steeds meer pleidooien voor flexibele invulling van het Pact. De ECB waarschuwt voor gemorrel aan het Pact.
aug	Italië verzoekt investeringsuitgaven buiten de afspraken te houden.
sept	Frankrijk vraagt om defensie-uitgaven buiten de afspraken te houden.
24 sept	De Commissie doet een voorstel: probleemlanden dienen hun structurele tekort jaarlijks met minimaal 0,5% terug te brengen en vóór 2006 aan de doelstelling te voldoen.
7 okt	De Eurogroep komt tot een afspraak: jaarlijks zullen de probleemlanden hun structurele tekort terugbrengen met 0,5%, te beginnen in 2003 (Frankrijk wil deze afspraak pas in 2004 naleven).
okt	Europese Commissie start buitensporig-tekortprocedure tegen Portugal.
16 okt	Duitse minister van financiën geeft toe dat tekort in 2002 waarschijnlijk hoger is dan 3%.
18 okt	Prodi noemt het Pact 'stupid' en 'inflexible'.
24 okt	De ECB geeft een verklaring uit waarin lidstaten worden opgeroepen om zich aan de afspraken te houden.
5 nov	Ecofin stemt in met het Commissie-oordeel over Portugal.
13 nov	Europese Commissie brengt <i>Autumn Forecasts</i> uit en kondigt een buitensporig-tekortprocedure tegen Duitsland en een 'early warning' voor Frankrijk aan.
19 nov	Europese Commissie brengt een rapport uit over Duitsland (eerste stap van de buitensporig-tekortprocedure) en stuurt een aanbeveling voor een 'early warning' naar de Raad.
27 nov	Europese Commissie brengt een Mededeling uit over het versterken van de coördinatie van het budgettaire beleid.
21 jan 2003	De Raad neemt de aanbevelingen van de Commissie voor Frankrijk en Duitsland over. Frankrijk legt de Raadsaanbevelingen naast zich neer.
febr 2003	In het licht van een dreigende oorlog tegen Irak voorzien o.a. Duitsland en Frankrijk een versoepeling van de voorwaarden van het Pact.

Pact onder vuur: kritiek en wijzigingsvoorstellen

Het Pact is – in deze vorm – overbodig. De achterliggende gedachte bij de Europese normen is dat het begrotingsbeleid in een afzonderlijk land niet alleen invloed heeft op de eigen economie, maar ook negatieve externe effecten (*spillovers*) kan hebben op de economieën van de overige lidstaten in de EMU. Ontspoorde overheidsfinanciën in een bepaalde lidstaat leiden tot een opwaartse druk op de rente in de EMU. Aangezien deze hogere rente de rente-uitgaven in de overige lidstaten beïnvloedt, zal de politieke druk van afzonderlijke lidstaten op de Europese Centrale Bank (ECB) om de rente te verlagen, toenemen. In deze situatie wordt het de ECB moeilijker gemaakt onver-

kort vast te houden aan haar doelstelling van prijsstabiliteit, omdat het toegeven aan de politieke druk de inflatie aanwakkert.

Critici menen echter dat de rente ongevoelig is voor het begrotingsbeleid van afzonderlijke lidstaten.² In hun visie zijn de *spillover*-effecten van nationaal budgettair beleid te klein om regels op Europees niveau te rechtvaardigen. Het probleem met deze argumentatie is dat *spillovers* bijzonder moeilijk zijn aan te tonen zolang ze zich niet metterdaad hebben voorgedaan. Inderdaad zijn grootschalige begrotingsontsporingen vooralsnog uitgebleven, wat mogelijk juist weer samenhangt met het bestaan van Europese regels. Verdrag en Pact staan immers garant voor een wederzijds vertrouwen in elkaars begrotingsbeleid. Aan de andere kant wijst de praktijk uit dat in een

aantal lidstaten begrotingsdiscipline geenszins gewoonte is en de grenzen van de regels welbewust worden opgezocht. Zonder een collectief kader is het denkbaar dat lidstaten de fouten van de jaren '70 herhalen en dat sterk oplopende tekort- en schuldsposities wel degelijk uitmonden in *spillovers*. *Geen regels kan dus nooit het antwoord zijn.*

Aangezien *spillovers* vooral optreden bij onhoudbare overheidsfinanciën, leggen anderen liever het accent op de *schuldspositie* in plaats van op het begrotingssaldo.³ Zo zou per land een specifieke begrotingsdoelstelling kunnen worden vastgesteld op basis van de omvang van de schuld. Een verregaande optie is het in het leven roepen van een *debt sustainability pact*, waarbij louter een schuld-doelstelling, mede op basis van de financiële gevolgen van vergrijzing, wordt gedefinieerd. De praktijk wijst echter uit dat juist een gedegen uitvoering van de bestaande begrotingsregels een belangrijke bijdrage kan leveren aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Schulden zijn immers geaccumuleerde tekorten en overschotten op de begroting. Daarentegen kan verschuiving van de doelstelling naar de lange termijn leiden tot een minder transparant proces, met grotere onzekerheid en toenemende meetproblemen. Zo zijn toekomstige verplichtingen (zoals uitgaven aan pensioenvoorzieningen en gezondheidszorg) moeilijk in te schatten. Dat maakt een houdbaarheidsdoelstelling politiek kwetsbaar en manipuleerbaar, zoals recente 'financieringstrucs' in een aantal lidstaten hebben aangetoond (o.a. *sale-lease-back*-constructies van publieke bezittingen in Italië).

De kwaliteit van de overheidsfinanciën wordt verwaarloosd. Een tweede punt van kritiek is dat het Pact de *kwaliteit* van de overheidsfinanciën verwaarloost. De doelstelling van algeheel begrotingsevenwicht/-overschot gedurende de gehele cyclus wordt door deze critici als inflexibel ervaren, met het verwijt dat er geen oog is voor structurele beleidsuitdagingen, waardoor geen optimale bijdrage kan worden geleverd aan groei en werkgelegenheid.

Ter waarborging van de kwaliteit van de overheidsfinanciën hebben de Britten en Italianen voorgesteld de overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld *infrastructuur* of *onderwijs* uit te sluiten van de doelstelling, de zg. 'gulden financieringsregel'. Kosten van overheidsinvesteringen, net als de baten, kunnen aldus over achtereenvolgende generaties worden verdeeld. Een ander voorstel is het Pact aan te passen aan de (mogelijke) intertemporele effecten in de aanpak van de vergrijzingsproblematiek. De gedachte hierbij is dat afwijkingen van de doelstelling mogelijk zouden moeten zijn om hervormingen in het pensioensysteem te kunnen financieren.

Dergelijke voorstellen gaan echter *ten koste van de*

transparantie, eenvoud en afdwingbaarheid van de Europese begrotingsregels. Hierdoor verwatert de primaire, collectieve verantwoordelijkheid voor begrotingsdiscipline. Bovendien bemoeilijken deze voorstellen de controle op de uitvoering van begrotingsregels en kunnen ze opportunistische uitlokken. Zo zijn reguliere overheidsuitgaven vrij eenvoudig als investering in te boeken, of kan een investeringsbias in de publieke sector ontstaan. Bovendien bestaat geen enkele garantie tegen buitensporige tekorten. Een goed voorbeeld van een dergelijk hellend vlak is het recente pleidooi van de Frans-Duitse as voor aanvullende, kwalitatieve criteria in de toepassing van de regels op het gebied van werkloosheid, inflatie, schuldspositie en kwaliteit van sociale voorzieningen. Deze suggesties pretenderen wellicht oog te hebben voor de kwaliteit van het begrotingsbeleid, maar ze zijn in feite slechts bedoeld als bliksemafleider.⁴ Uiteindelijk leveren gezonde overheidsfinanciën een belangrijke bijdrage aan houdbare groei.

Voorstellen van de Europese Commissie

Op verzoek van de Europese Raad heeft de Europese Commissie in het najaar van 2002 voorstellen gedaan om de budgettaire beleidscoördinatie te versterken binnen de marges van het Verdrag.⁵ Hierbij werd afgesproken dat *probleemlanden* het structurele begrotingstekort jaarlijks met ten minste 0,5% bbp moeten verbeteren.⁶ Voorts kwam de Commissie met een aantal inhoudelijke suggesties op drie terreinen: 1 uitvoering; 2 transparantie en communicatie; en 3 interpretatie van het Pact. Tabel 3 biedt een compleet overzicht.

1 Verbetering van de uitvoering. De Commissie stelt o.a. voor om voortaan haar eigen voorspellingen te gebruiken in het initiëren van eventuele procedurele stappen. Thans zijn de gerapporteerde cijfers van de landen zelf bepalend. Daarnaast moet een *code of best practices* de tijdigheid en kwaliteit van nationale data verbeteren. Het is duidelijk dat daarmee het toezichtsmechanisme minder afhankelijk wordt van de willekeur in nationale rapportages en in de toepassing van groeiverwachtingen (die vaak overoptimistisch zijn). Ook vormt dit mogelijk een drijfveer voor lidstaten tijdig en correct aan de Commissie en de Raad over begrotingsproblemen te rapporteren. De Portugese casus, waarbij het buitensporig tekort pas een jaar na dato formeel werd vastgesteld, schept immers een slecht precedent.

2 Transparantie en communicatie. De Commissie is van plan haar (veelal kritische) beoordeling van stabiliteitsprogramma's te publiceren. Daarnaast wil zij frequent en in het openbaar rapporteren over economische beleidsuitdagingen in de lidstaten, en specifiek in de probleemlanden. Publieke *naming and shaming*

Tabel 3: Voorstellen Europese Commissie met betrekking tot het Stabiliteit en Groeipact

Voorstel	Doel	Operationalisering
Verbetering van de uitvoering	Symmetrische toepassing van de regels	<i>Code of best practices</i> voor kwaliteit en tijdigheid van datarapportages
	Vroegtijdige signalering (vgl. Duitsland / Portugal)	Gebruik Commissievoorspellingen in beoordeling en <i>surveillance</i> van Stabiliteitsprogramma's
	Respecteren van <i>deadline close to balance</i> , op basis van realistische groeiprojecties (vgl. Frankrijk en Italië)	Accent op structurele begrotingsontwikkeling Accent op probleemlanden en veelvuldige visitatie en rapportage door Commissie
Transparantie	Draagvlak en <i>political ownership</i> versterken	Frequente, publieke evaluatie van landen, Commissie gaat over tot publikatie van beoordeling van programma's
	Volwassen rol Raad en politiek in <i>surveillance</i>	<i>One voice</i>
Interpretatie van het Pact	Snelle werking en correcte (non-discriminatoire) uitvoering van <i>surveillance</i>	Specificatie criteria voor <i>early warnings</i> (mate en oorzaak van afwijking, risico op overschrijding 3%) op basis van artikel 99.4
	Aanpak van procyclisch begrotingsbeleid	'Early warning in good times'
	Aandacht voor kwaliteit en houdbaarheid van overheidsfinanciën	Operationalisatie van het schuld criterium van Maastricht (op basis van art. 104) in de <i>surveillance</i> Kleine afwijking van <i>close to balance</i> toestaan voor structurele hervormingen/investeringen

zou inderdaad de budgettaire coördinatie ten goede komen, waarbij de lidstaten elkaar scherper controleren en tevens van elkaar 'durven' leren (d.w.z. door *peer pressure* en *best practices*). Belangrijk is dat ook de Raad zijn verplichtingen nakomt in de *surveillance* van lidstaten en de Commissie actief steunt in deze initiatieven. Gelijke behandeling is immers de *sine qua non* voor het proces. Vooral nog wordt de Commissie te vaak afgeschilderd als de aanstichter in plaats van de boodschapper van slecht nieuws.

3 *Betere interpretatie van het Pact*. Hier doet de Commissie een drietal voorstellen. Ten eerste voorziet zij, mede op basis van bovenstaande suggesties, een snelle en uniforme toepassing van de controleprocedures (de zg. *surveillance*). Daarbij zal deze *surveillance* ook in goede tijden, wanneer niet direct een buitensporig tekort dreigt, moeten zorgen voor voldoende ambitie in het consolidatieproces van landen die nog geen evenwichtige begrotingspositie hebben bereikt. Dit kan onder andere door meer aandacht te geven aan de ontwikkeling van de onderliggende begrotingscijfers, geschoond wat betreft invloed van de economische cyclus. Voorts wil zij ook systematisch optreden tegen lidstaten met gezonde overheidsfinanciën die een procyclisch beleid willen voeren (d.w.z. een expansief (inflatoir) beleid in hoogconjunctuur). Voor beide gevallen dienen duidelijke criteria opgesteld te worden op grond waarvan een vroegtijdige waarschuwing aan een lidstaat kan worden gegeven.

Ten tweede wil de Commissie met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën de controle

op de schuldpositie aanscherpen. Landen met een schuld boven de 60% bbp dienen hun geplande schuldvermindering tot in detail vast te leggen, waarbij de reguliere *surveillance*-procedures voor het budgettaire beleid zullen gelden. Het is duidelijk dat deze aanpak geheel strookt met het Verdragsvereiste dat de overheidsschuld in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert (art. 104.1b).

Een derde voorstel is een kleine afwijking van de *close-to-balance*-regel toe te staan voor structurele hervormingen die bijdragen aan groei en werkgelegenheid. Dit voorstel lijkt tegemoet te willen komen aan de kritiek inzake het gebrek aan aandacht voor de kwaliteit van de overheidsfinanciën. Daarbij is ongetwijfeld een belangrijk politiek motief het Verenigd Koninkrijk binnenboord te houden, nu de druk van de overige grote (euro!) landen op het Pact toeneemt. De Commissie stelt echter wel een aantal belangrijke voorwaarden, o.a. voldoende progressie richting de doelstelling, een schuldpositie lager dan 60% bbp, een voldoende grote veiligheidsmarge tegenover de 3%-norm, aantoonbare economische en budgettaire voordelen, de toepassing van een behoedzaam en realistisch groeiscenario en een harde *deadline* voor de termijn van de tijdelijke afwijking. Een dergelijk strikte conditionering is van het grootste belang, wil deze voorziening niet uitlopen op een doos van Pandora, waaruit elke lidstaat naar eigen inzicht een greep kan doen. Verder is het ongelukkig dat de Commissie (onbedoeld) de indruk wekt als zou het Pact de nodi-

ge hervormingen in de weg staan, terwijl begrotingsdiscipline vaak juist een belangrijke (structurele) bijdrage levert aan de economische dynamiek.

Algemeen oordeel

Los van de laatste kritische kanttekeningen kunnen de voorstellen van de Commissie worden onderschreven. Niettemin zouden ze nog meer effect sorteren indien ze een stevige verankering krijgen in het *acquis*. Het gebruik van eigen voorspellingen kan bijvoorbeeld pas echt richting geven aan de *surveillance*, indien het als zodanig wordt vastgelegd in de desbetreffende verordeningen van het Pact. Ook kan de *code of best practices* over de datavoorziening in wetgeving omgezet worden, om de vrijblijvendheid van deze rapportages verder in te perken. Voorts is de *surveillance* gebaat bij grotere betrokkenheid van nationale parlementen, vanuit het oogpunt van processen van *best practice* en *peer pressure*. Hiertoe zullen naast de Commissie ook de ministers in de Raad meer openheid moeten betrachten in de beleidscoördinatie, bijvoorbeeld door besloten vergaderingen in de Eurogroep/Ecofin te beperken.

De les voor de toekomst: institutionele versterking

Uit onze analyse blijkt dat de problematiek omtrent het Pact in essentie gelegen is in een gebrekkige afdwingbaarheid van zijn regels. Thans wordt deze afdwingbaarheid in grote mate bepaald (en beperkt) door de Raad, in het bijzonder het gedrag van de grote lidstaten. Gezien de gebrekkige *surveillance*, maar ook de spoedige uitbreiding van de EU, lijkt een duurzame oplossing voor de budgettaire beleidscoördinatie dan ook vooral gelegen in versterking van de rol van de Commissie. Deze is immers de hoedster van het Verdrag en staat garant voor gelijke behandeling van de deelnemers. Zeker op het hoogste niveau van integratie, de EMU, mag naast het supranationale monetaire beleid een sterke communautaire aanpak van de begrotingsdiscipline worden verwacht.⁷

De Europese Commissie heeft in deze context drie voorstellen gedaan aan de Conventie over de Toekomst van Europa.⁸ Ten eerste vraagt zij het recht een directe, vroege *waarschuwing* af te geven aan een lidstaat indien deze de regels van het Pact schendt. De Raad spreekt zich vervolgens niet meer uit over de waarschuwing zelf, maar richt zich op de eventuele *beleidsaanbevelingen* die hieruit voortvloeien.⁹ Ten tweede pleit de Commissie voor het recht dergelijke, corrigerende beleidsaanbevelingen voor een lidstaat aan de Raad te mogen *voorstellen* (in plaats van *aanbevelen*). Dat recht zou zowel bij een vroege *waarschuwing* (op basis van art. 99.4) als in de overige stappen van het buitensporig tekort (art. 104) moeten

gelden. Dit betekent dat de Raad slechts bij unanimiteit (nu gekwalificeerde meerderheid) van het Commissievoorstel kan afwijken. Hierbij treedt aanzienlijke *machtsverschuiving* op, wat relatieve invloed van de grote lidstaten vermindert en gelijke behandeling bevordert. Tot slot zou de lidstaat in kwestie van deelname aan stemming worden *uitgesloten*.

Deze vérstrekkende voorstellen zullen de afdwingbaarheid van het Pact ongetwijfeld verbeteren. Een aanvullende optie is het Europese Hof een formele bevoegdheid te geven om de uitoefening van de procedures/het Pact te kunnen toetsen. Vooralsnog is het Hof hiervan uitdrukkelijk uitgesloten, waardoor de Commissie noch de individuele lidstaten laakbaar gedrag van landen, of een halfzachte controle op de regels door de instellingen, kunnen aankaarten.¹⁰ Tot slot verdienen de begrotingsregels verankering in het nieuwe Constitutionele Verdrag. Daar waar de Europese Conventie het Pact als 'politiek instrument' buiten het basisverdrag lijkt te willen houden, is het in ieder geval van belang dat met de monetaire unie tevens de Maastricht-criteria en de invulling van de 'E' (van EMU) een constitutionele status behouden. Idealiter wordt daarbij de weeffout in het EMU-hoofdstuk gecorrigeerd, waarbij de Raad als zowel wetgevende, uitvoerende als rechterlijke macht optreedt. Door een duidelijke scheiding der machten en de klemtoon van de Raad op de uitvoering neemt de transparantie van het coördinatieproces toe en kan de turbulentie, zoals die spreekt uit de chronologie van politieke verwickelingen in tabel 2, worden beperkt.

Een laatste, belangrijk – maar onderbelicht – argument voor institutionele versterking is EU-uitbreiding. Hoe zal de toetreding van tien nieuwe lidstaten, veelal met grote economische en structurele achterstand, uitwerken op de coördinatie van begrotingsbeleid? De kans is groot dat de uniforme eenvoud van de regels van het Pact minder aansluit bij een heterogener Europa. Zo zullen aan transitie en *catch-up* gerelateerde beleidsuitdagingen mogelijk zwaar drukken op de 'nabij evenwicht of in overschot'-regel.¹¹ Aan de andere kant zou deze potentiële frictie door de huidige (grote) deelnemers aan het eurogebied kunnen worden aangegrepen om de begrotingsregels, en zelfs de *no bail-out-clausule* van het Verdrag, 'aan te passen'.¹²

Het lijkt dus zaak in de verplichtingen van het Pact een duidelijker onderscheid te maken tussen de eurolanden, die aan de eisen van de monetaire unie moeten *blijven* voldoen, en de overige EU-lidstaten. Thans is dit een grijs gebied, waarbij de desbetreffende Verdragsteksten de niet-eurolanden van sancties uitsluiten, maar de reguliere *surveillance* geen essentieel onderscheid maakt. Om 'besmetting' te voorkomen en tegelijkertijd *out-landen* meer flexibiliteit te bieden, zouden de eurolanden in de beleidscoördina-

tie en *surveillance* een eigen bevoegdheid moeten krijgen (d.w.z. globale richtsnoeren [art. 99] en buitensporige tekorten [art. 104-1-13]).¹³ Deze gedachte sluit aan bij het voorstel van de Commissie aan de Conventie om een *Ecofin-Eurozone Council* te creëren, waarbinnen het eurogebied eigen beslissingen kan nemen en de overige EU-ministers eventueel wel aanwezig zijn, maar geen stemrecht hebben.

Bijkomend voordeel van de incorporatie van de 'euro'-ministers in de Raad is dat de Communautaire methode wordt gevolgd en de instellingen (in het bijzonder de Commissie), meer dan in de huidige constellatie, betrokken zijn bij de besluitvorming.¹⁴ Dat komt de transparantie en afdwingbaarheid van het Pact weer ten goede en draagt bij aan het werkelijke doel: de definitieve verankering van begrotingsdiscipline in de lidstaten zelf. Wellicht maakt dat ook de weg vrij voor een onafhankelijke fiscale autoriteit op Europees niveau. Een dergelijke *politieke unie* is misschien wel het optimum voor het gemeenschappelijk monetair beleid. De praktijk van het Pact wijst echter uit dat een dusdanige soevereiniteitsafdracht vooralsnog een utopie blijft. ■

Noten

- 1 De algemene consensus is dat dat gelijk staat aan een structurele begrotingspositie in evenwicht of overschot. Het structurele begrotingssaldo is het feitelijke saldo gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuur. Zo impliceert een structureel evenwicht in hoogconjunctuur dus een feitelijk overschot.
- 2 Zie bijv. C. van Ewijk, R.A. de Mooij & P.J.G. Tang, 'Dom Stabi-leitpact', in: *ESB*, 1 november 2002.
- 3 Daarnaast zijn er nog critici die menen dat ook normen voor schuldposities niet noodzakelijk zijn. De politieke kosten van *de-fault* zijn dusdanig hoog, dat overheden geen prikkel zouden hebben om een overexpansief begrotingsbeleid te voeren. Begrotingsdiscipline kan daarom simpelweg aan parlementen worden overgelaten; nationale controlemechanismen (o.a. parlement en pressiegroepen) zullen in hun ogen prima in staat zijn voldoende budget-taire discipline af te dwingen. Zie bijv. Paul De Grauwe, 'Europe's instability pact', in: *Financial Times*, 25 juli 2002.
- 4 Een inflatiecriterium is relevant in het licht van *spillovers* en de voorwaarden van Maastricht. Niettemin ondervangen de regels van het Pact, indien symmetrisch toegepast, in belangrijke mate de potentiële inflatoire effecten van procyclisch begrotingsbeleid.
- 5 'Strengthening the co-ordination of budgetary policies', Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussel, 21 november 2002.
- 6 In feite was dit een afzwakking van het eerdere compromisvoorstel van Solbes (september 2002), waarbij een harde *deadline* (2006) voor het bereiken van de doelstelling werd voorgesteld. De Euro-groep nam deze *deadline* niet over, maar wel de afspraak het structurele tekort te verminderen vanaf 2003. Alleen Frankrijk gaat uit van 2004 (zie tabel 2).
- 7 Daarbij hoort natuurlijk ook een verzwaring van het Europees Parlement, zowel specifiek inhoudelijk op het terrein van de beleidscoördinatie, als algemeen institutioneel in de controle op de Commissie. De rest van dit betoog beperkt zich echter tot (de wisselwerking tussen) de Commissie en de Raad.
- 8 Zie: 'A project for the EU', Commission Communication, 22 mei 2002; en 'For the EU; Peace, Freedom, Solidarity', Communication of the Commission on the Institutional Architecture, 4 december 2002.
- 9 De Frans-Duitse as steunt dit voorstel, maar stelt wel als voorwaarde dat de vroegtijdige waarschuwing van de Commissie *in common with the Member States in a 'contradictory procedure'* moet plaatsvinden. De vraag is of met deze vage formulering veel aan de huidige situatie zal veranderen.
- 10 Artikel 104.10 luidt: 'Het recht om een klacht in te dienen, als bedoeld in artikel 226 (voor Commissie) en 227 (voor lidstaten), kan niet worden uitgeoefend in het kader van de toepassing van de leden 1 tot en met 9' (vaststelling en beleidsaanbevelingen buitensporig tekort).
- 11 Naast de nodige investeringen in herstructurering, het opbouwen van instituties en EU-integratie valt hier te denken aan het aanpassingsvermogen van budgettair beleid in het licht van interne en externe onevenwichtigheden en schokken. Volgens de Commissie zouden nieuwe lidstaten binnen de regels van het Pact een aanzienlijk structureel overschot dan wel een ruime definitie van de middellange termijn moeten hebben.
- 12 Deze gouden regel van de monetaire unie (art. 103) schrijft voor dat de Gemeenschap en de lidstaten op geen enkele wijze aansprakelijk (kunnen) zijn voor de financiële verplichtingen van andere nationale en lokale overheden.
- 13 De eurolanden hebben al een eigen besluitvormingsbevoegdheid op het gebied van maatregelen en sancties in de buitensporigtekortprocedure (art. 104.9 en 104.11), wisselkoersbeleid (art. 111), ECB-directiebenoemingen (art. 112.2b) en vaststelling van de euroconversiekoers voor nieuwe deelnemers (art. 123.4-5).
- 14 In strijd met het Verdrag vindt de *surveillance* vooral plaats in de Eurogroep. Hierdoor zijn afspraken nauwelijks hard te maken – bijv. om vroegtijdig informatie over majeure beleidsintenties uit te wisselen of het structurele begrotingstekort jaarlijks met 0,5% bbp terug te brengen.

Over de auteurs

MARC ROOVERS & JOLANDA PEETERS zijn werkzaam bij de afdeling monetair en economisch beleid van de Nederlandsche Bank. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Amerikaanse missie manifest meesterlijk

AREND JAN BOEKESTIJN

PROF. DR. R. DE WIJK IS DE MENING TOEGEDAAN DAT wetenschapslieden zich moeten beperken tot duiden en zich niet moeten laten verleiden tot het geven van een mening. 'Een mening geven dat kan iedereen', zo stelt hij in *de Volkskrant*.¹ Was het maar waar! Iedereen kan een mening geven, maar alleen voor wetenschapslieden is de stap van *Sein* naar *Sollen* helaas onoverbrugbaar.

De redenering is echter even onwrikbaar als onpraktisch. Is het onder alle omstandigheden mogelijk internationale gebeurtenissen te verklaren *zonder* dat de eigen geestelijke bagage meeklinkt? En is het niet begrijpelijk dat journalisten hun lezers of kijkers zo goed mogelijk willen informeren over de diverse denkscholen die zich hebben gevormd? En waarom zouden wetenschapslieden de enige beroepsgroep in onze samenleving zijn die geen mening zou mogen geven over actuele vraagstukken? Zou Amerikaanse kranten en tv-zenders Henry Kissinger zo vaak uitnodigen, omdat hij zo goed zijn mening voor zich weet te houden?

Gelukkig blijkt ook De Wijk niets menselijks vreemd te zijn. Hij is er namelijk niet in geslaagd zijn mening over de oorlog in Irak zowel op de televisie als in geschrift voor zich te houden. In een column in *de Internationale Spectator* verdedigt hij de allitererende stelling dat de Amerikaanse missie manifest mislukt is.² Die stelling klinkt nu efemeer, maar wordt begrijpelijker indien men weet dat De Wijk op 17 maart zijn column inleverde. En op dat moment was het nog niet duidelijk dat alle militaire rampscenari'o's in Bagdad naar de mestvaalt van de geschiedenis verwezen konden worden.

Wel kan men kanttekeningen plaatsen bij De Wijks stelling in zijn column dat Bush zich begint in een positie heeft gemanoeuvereerd waarin hij zijn land niet had mogen brengen. Volgens De Wijk hebben de Amerikanen hun eigen kunnen *overschat*, de opinie in grote delen van de wereld *onderschat* en zijn zij er bovendien *niet* in geslaagd met *overtuigende*

argumenten voor een interventie te komen. Dat is nogal wat.

Hebben de Amerikanen hun eigen kunnen overschat?

Laten we maar met het eerste element beginnen. Hebben de Amerikanen hun eigen kunnen overschat? Daar lijkt het in militaire zin in ieder geval niet op. De militaire les van de oorlog in Irak lijkt te zijn dat luchtsuperioriteit het Amerikaanse leger in staat stelt vanaf ontzagwekkende hoogte de tanks van de tegenstanders uit te schakelen. Zonder dat de Iraakse tankcommandant ooit de kans heeft gekregen een glimp van zijn Amerikaanse tegenstander waar te nemen, wordt hij koelbloedig uitgeschakeld. De militaire efficiëntie is zo dramatisch toegenomen, dat het aantal slachtoffers aan de zijde van de coalitie van de ingrijpende operaties ten tijde van de Tweede Golfoorlog vergelijkbaar is met die van de veel bescheidener operaties ten tijde van de Eerste Golfoorlog.

Er is nog geen begin van een verklaring van deze gang van zaken. Waarom heeft Saddam zijn chemische wapens niet gebruikt toen hij niets meer te verliezen had? En waarom hebben de Irakezen de asymmetrische situatie in Bagdad niet beter uitgebuit? Het lijkt wel of het terreur-regime van Saddam en het VN-sanctieregime de situatie voor de Iraakse soldaten zo uitzichtloos hebben gemaakt, dat het wegvallen van de commandolijnen tot massale desertie leidde.

Hoe het ook zij, het snelle militaire succes van de coalitie maakte geweldige indruk, niet in de laatste plaats in de regio zelf. Elke dictator in het Midden-Oosten heeft dit schouwspel zonder enige twijfel vol afgrijzen waargenomen. Amerika is meer dan ooit in staat Iran, Syrië, Noord-Korea en Libië verder onder druk te zetten.

Militair hebben de Amerikanen hun eigen kunnen dus niet overschat. Het snelle militaire succes kon De Wijk echter niet voorzien. Bijna alle deskundigen voorspelden een bloedige asymmetrische oorlog in

Bagdad. En de militaire kant is slechts één aspect van de zaak.

Of de Amerikanen zich ook niet in politieke zin hebben overschat, zal afhangen van de vraag of de wederopbouw en de democratische hervormingen in Irak zullen bekliven. En het is nog veel te vroeg daarover conclusies te trekken. Het zal nog even duren voordat het duidelijk wordt of De Wijk gelijk krijgt dat de Amerikanen hun eigen kunnen op dit gebied hebben overschat.

Hebben de Amerikanen de opinie in grote delen van de wereld onderschat?

Preventieve aanvallen zonder *clear and present danger* liggen politiek-psychologisch en internationaal-rechtelijk uiterst gevoelig. Uiteraard verdient in een dergelijk geval een multilaterale benadering de voorkeur. Was het verstandig van Rumsfeld om Duitsland in één adem te noemen met Cuba en Libië? Neen, diplomatiek was het niet. Zonder enige twijfel hebben de Amerikanen met hun bruuske optreden veel bondgenoten tegen zich in het harnas gejaagd.

Het is echter de vraag of de Amerikanen met een méér multilaterale benadering méér Europese steun zouden hebben gekregen voor hun aanval op Irak. Chirac zat te wachten op een moment dat hij een revolte tegen Washington zou kunnen leiden, de Duitsers hebben door hun eigen geschiedenis zulke traumatische ervaringen met bombardementen, dat zij de aanval van de Coalitie waarschijnlijk nooit zouden hebben gesteund, terwijl de Russen door de houding van Parijs en Berlijn de onverwachte mogelijkheid kregen op twee bruiloften tegelijkertijd te dansen. Tegen die achtergrond was de Amerikaanse vervreemding van Frankrijk, Duitsland, Rusland en China waarschijnlijk onvermijdelijk.

Bovendien hadden de Amerikanen ook reden teleurgesteld te zijn in de houding van deze landen. De totstandkoming van resolutie 1441 van de VN-Veiligheidsraad is hier instructief. Na negen weken intensief onderhandelen had Colin Powell eind november 2002 alle lidstaten in de Veiligheidsraad duidelijk gemaakt dat hij géén ondertekening van '1441' van hen wilde hebben indien zij niet bereid zouden zijn over een paar maanden óók een handtekening te zetten onder een oorlogsresolutie als Saddam Hoessein opnieuw onvolledige wapenlijstjes zou inleveren. Alle lidstaten hebben toen informeel plechtig beloofd dat zij daartoe bereid waren. Vervolgens hebben Frankrijk, Duitsland, China en Rusland zich losgezongen van de 'serious consequences' van resolutie 1441. Door dit verraad veranderde Colin Powell van een duif in een havik. De afloop is bekend. Toen de Amerikanen en de Britten géén meerderheid leken te krij-

gen voor een oorlogsresolutie, zijn zij unilateraal ten strijde getrokken.

Deze geschiedenis leert ons dat de Amerikanen geen reden hadden te veronderstellen dat Frankrijk, Duitsland, Rusland en China afstand zouden nemen van resolutie 1441. De Amerikanen mogen dan de anti-oorlogsstemming in grote delen van de wereld hebben onderschat, het is ook waar dat zij geen reden hadden aan te nemen dat de voornoemde vier landen hun belofte zouden intrekken om de oorlogsresolutie te ondertekenen. In deze context is het dus bepaald eenzijdig om te stellen dat de Amerikanen en de Britten de opinie in grote delen van de wereld hebben onderschat. Veeleer is het zo dat de Fransen, Russen, Chinezen en Duitsers hun belofte hebben geschonden.

Stel nu eens dat de Amerikanen *wel* geluisterd hadden naar de anti-oorlogsretoriek van de voornoemde landen. Dat zou betekend hebben dat de VN-machinerie twaalf jaar lang niet in staat is geweest om 17 resoluties (eigenlijk 18) uit te voeren. Dat betekent dus dat de VN zichzelf niet serieus nemen. Er wringt natuurlijk iets volkenrechtelijk indien de Amerikanen en Britten gaan aanvallen zonder mandaat van de VN. Er wringt echter ook iets indien de VN er twaalf jaar lang niet in slagen hun eigen resoluties uit te voeren.

Indien de internationale rechtsorde net zo sterk is als haar zwakste schakel, impliceert dat natuurlijk niet dat de Britten en Amerikanen geen *eigen verantwoordelijkheid* hebben voor de stabiliteit in deze wereld. Als het multilateraal niet lukt, betekent dat niet dat elke vorm van unilateralisme uit den boze is. Indien de Amerikanen hadden geluisterd naar de anti-oorlogssentimenten in grote delen van de wereld, gingen de Irakezen nog steeds gebukt onder het regime van Saddam.

Geen overtuigende argumenten voor interventie?

Vervolgens stelt De Wijk dat de Verenigde Staten er niet in zijn geslaagd met overtuigende argumenten voor een interventie te komen. Hij noemt een aantal Amerikaanse argumenten die hij niet erg overtuigend vindt. In de *eerste* plaats was het noodzakelijk via een preventieve aanval *regime change* te bewerkstelligen, omdat Saddam massavernietigingswapens zou ontwikkelen en ze door zou kunnen spelen aan het internationale terrorisme. In de *tweede* plaats zou een Amerikaanse interventie leiden tot een democratisch Irak en daardoor tot democratisering van de gehele regio. Ten slotte was een preventieve oorlog nodig om Saddam af te zetten, omdat een irrationele leider niet kan worden afgeschrikt. Al deze Amerikaanse argumenten zijn volgens De Wijk ondeugdelijk en niet overtuigend. Laten we ze één voor één behandelen.

Saddam zou massavernietigingswapens ontwikkelen en deze door kunnen spelen aan het internationale terrorisme. Volgens De Wijk was er geen enkele aanleiding voor een defensieve interventie, omdat er geen directe band bestaat tussen Saddam Hoessein en al-Qaeda. Thans (medio mei) lijkt De Wijk op dit punt nog steeds gelijk te hebben, hoewel er steeds weer nieuwe geruchten de ronde doen. Als we de *Financial Times* van 28 maart jl. mogen geloven, hebben Iraakse krijgsgevangenen gezegd dat al-Qaeda strijders meevochten aan de kant van Saddams strijders in de stad Az Zubayr. Ook doet het gerucht al langer de ronde dat Abu Musab Zargawi en zijn volgelingen aan de vooravond van de oorlog in Bagdad en elders verbleven, met het plan de coalitie met allerlei giftige stoffen het leven zuur te maken. Zargawi behoort tot de top van al-Qaeda en is het brein achter de moord in de herfst van 2002 op de Amerikaanse diplomaat Laurence Foley. Ook is bekend dat Zargawi, nadat hij gewond was geraakt tijdens de oorlog in Afghanistan, medische hulp ontving in Bagdad. Op 30 april meldde de *New York Times* dat een volgeling van Zargawi ten westen van Bagdad gevangen is genomen. Voorts hebben de Amerikanen onlangs eveneens Farouk Hijazi, een hoge chef van de Iraakse geheime dienst, gevangen genomen. Hijazi onderhield contacten met al-Qaeda, bezocht in 1998 Osama bin Laden in Sudan en bood hem asiel aan, aldus de *Corriere della Sera* van 28 december 1998.

Tot slot hebben de Amerikanen in de noordelijke *no-fly-zone* in Koerdisch gebied een kamp gevonden waar de islamitische beweging Ansar-Al-Islam ricine produceerde. In dit gebied heeft Saddam geen directe macht. Het gerucht gaat echter dat zijn geheime dienst deze praktijk oogluikend heeft toegestaan, hoewel de contacten tussen Ansar-Al-Islam en Iran ergeris opwekten.

Het zal duidelijk zijn dat er nog enige tijd overheen zal gaan voordat wij weten hoe nu precies de relatie tussen Saddam Hoessein en al-Qaeda was. Op dit moment bestaat er eigenlijk alleen maar *circumstantial evidence*. Wel bestaan er directe banden tussen Saddam Hoessein en andere terroristische bewegingen, zoals Hamas en Hezbollah. Het is algemeen bekend dat de Amerikanen over satellietfoto's beschikken waarop men kan waarnemen dat Saddam terroristen de gelegenheid geeft vliegtuigkapingen te oefenen in een trainingskamp met een Boeing 707-romp in een bocht van de Tigris. Indien Saddam niet zou zijn afgezet, is het bepaald niet ondenkbaar dat er een vruchtbare samenwerking tussen Saddam en al-Qaeda zou zijn ontstaan. Wat is er voor een dictator mooier dan steun te verlenen aan een terroristische actie tegen de Amerikanen zonder dat er vingerafdrukken kunnen worden waargenomen?

De tijd zal leren of De Wijks stelling dat er géén band bestaat tussen Saddam en het internationale terrorisme, stand zal houden. Zijn redenering dat het uitblijven van de vondst van een *smoking gun* de onwenselijkheid van een preventieve aanval onderstreept, is in ieder geval niet sluitend. Dat het inspectieteam van Blix geen *smoking gun* heeft aangetroffen, betekent helemaal niet dat er geen massavernietigingswapens zijn. Per slot van rekening heeft Saddam zelf na de Eerste Golfoorlog erkend dat hij deze wapens bezat. Veel van die wapens zijn door de inspecteurs vernietigd, maar Saddam heeft de afgelopen twaalf jaar nooit duidelijk kunnen maken wat er met de rest gebeurd is en of hij er geen nieuwe heeft bijgemaakt. En waarom zou Saddam al die vreselijke sancties accepteren, indien hij géén massavernietigingswapens heeft?

En daar komt nog iets anders bij. Wapeninspecties leiden alleen maar tot ontwapening, indien het te ontwapenen regime zelf werkelijk wil ontwapenen. Dat was bijvoorbeeld in Zuid-Afrika of Wit-Rusland het geval. Wat Irak betreft ligt dat echter niet voor de hand, omdat Saddams interne en externe positie volledig afhing van het bezit van grootschalige-vernietigingswapens. De enige manier voor Saddam om aan de macht te blijven, was immers de terreur.

Dan zijn er nog twee andere overwegingen die heel goed kunnen verklaren waarom Blix geen *smoking gun* aantrof. In de eerste plaats is Irak zo groot als Frankrijk, en is het dus heel goed mogelijk wapens te verstoppen. Irak is er zelfs in geslaagd tussen 1991 en 1995 nucleaire technologie te ontwikkelen, terwijl de inspecteurs in het land rondreden. Pas toen Saddams schoonzoon in 1995 overliep naar Jordanië, kwam daar een einde aan. In de tweede plaats kan men verreweg de meeste grondstoffen voor massavernietigingswapens ook gebruiken voor vreedzame doeleinden. Dat 'dual use'-karakter maakt elke wapeninspectie gecompliceerd.

Dit alles laat overigens onverlet dat het regime van Saddam Hoessein op het moment dat de coalitie aaniel, geen echte militaire bedreiging voor de regio vormde. Volgens de experts had hij nog maar 12 tot 20 roestige *Scuds*, en die werden erg instabiel indien hij ze voorzag van chemische koppen. Het ging de coalitie dus niet om de *bestaande* militaire dreiging. Veel belangrijker was de vrees dat Saddam, indien hij ongehinderd zijn gang zou kunnen gaan, in de toekomst erin zou slagen een kernwapen te ontwikkelen en terroristische groepen met massavernietigingswapens zou bevoorraden. Aangezien het sanctiebeleid sinds 1998 steeds meer werd uitgehold, was dit gevaar niet ondenkbeeldig.

Overigens dient het Amerikaanse besluit Irak aan te vallen eveneens te worden gezien in de context van

het gehele Midden-Oosten. Volgens de Amerikanen vormen politieke en economische uitsluiting de voedingsbodems voor terrorisme. Indien nu een democratisering van Irak leidt tot democratische hervormingen in Saoedi-Arabië, Syrië en Iran, dan slaat de coalitie drie vliegen in één klap. Zoals we hieronder zullen zien, verwerpt De Wijk ook deze Amerikaanse rede-nering.

Een Amerikaanse bevrijding zou leiden tot een democratisch Irak en tot een democratisering van de regio. De Wijk meent dat de Amerikaanse verwachting dat een bevrijd Irak zal leiden tot een democratisch Irak, niet erg voor de hand ligt, omdat de regio nooit een democratische traditie heeft gekend. Om deze reden gelooft hij ook niet dat een democratisch Irak zou kunnen leiden tot democratisering van het gehele Midden-Oosten.

De Wijk heeft gelijk dat een deel van de Amerikaanse neo-conservatieven onder leiding van Wolfowitz grote verwachtingen koestert ten aanzien van de mogelijkheden Irak en de hele regio te democratiseren. Twee elementen zijn in dit verband van doorslaggevend belang. In de eerste plaats dient hier vastgesteld te worden dat de Amerikanen, in tegenstelling tot de Europeanen, veel meer hebben nagedacht over de vraag hoe men de voedingsbodems voor terrorisme kan wegnemen. In Europa dacht men dat een 'geglobaliseerd terrorisme' niet zoveel erger is dan de eigen ervaring met regionaal terrorisme in bijvoorbeeld Ierland. De ervaring met regionaal terrorisme leerde dat men niet zoveel méér kon doen dan de zaak proberen in te dammen.

De Amerikanen, die op 11 september 2001 voor het eerst zijn aangevallen, vonden deze Europese analyse onbevredigend. Zij maken zich werkelijk zorgen over de dodelijke combinatie van schurkenstaten met massavernietigingswapens en het geglobaliseerd terrorisme. En daar hebben zij een punt. Het valt immers bepaald niet uit te sluiten dat schurkenstaten deze wapens doorspelen aan terroristen. Hamas, Hezbollah e.a. worden inderdaad gesteund door Syrië, Irak en Iran. En Noord-Korea wil dolgraag aan iedereen wapentechnologie verkopen.

Hoe kan men nu de voedingsbodems voor terrorisme ondermijnen? Volgens de Amerikanen is de hoofdoorzaak van terrorisme politieke en economische uitsluiting van burgers in het Midden-Oosten. In Saoedi-Arabië, waar de meeste kapers van 11 september vandaan kwamen, heeft de *middle class* geen enkele politieke of economische invloed. Het was dus geen armoede die leidde tot 11 september, maar juist een afkeer onder de middenklasse van de coulante houding van het Saoedische vorstenhuis ten aanzien van de Amerikaanse militaire presentie in een land waar zich de islamitische heiligdommen bevinden. Met

andere woorden, indien Bin Laden inspraak had gehad, dan had hij de Saoedische regering kunnen dwingen tot een hardere houding jegens de Amerikanen. Democratisering hoeft dus *niet* te leiden tot een voor de Amerikanen gunstig gezinde politiek, maar zij zou *wel* het terrorisme kunnen verminderen. Vooral als de Saoedische, Syrische en Iraanse burgers over tien jaar constateren dat hun Iraakse collega's meer inspraak hebben en beter af zijn dan zichzelf.

Overigens kunnen de hazen ook anders lopen. Terrorismen kan ook het gevolg zijn van dramatische sociale en politieke transformatieprocessen. Democratisering van het Midden-Oosten zou zo'n proces kunnen zijn. Ligt het echter niet meer voor de hand dat, indien mensen meer invloed krijgen op hun eigen lot, zij minder de neiging hebben voor terrorisme te kiezen? De toekomst zal het leren.

Saddam is te irrationeel om hem te kunnen afschrikken; en daarom moet hij worden afgezet. Hier komen we bij de kern van de zaak. De Wijk is zeker van zijn zaak. Hij stelt dat Saddam, net als Stalin, voldoende rationeel is om afgeschrikt te kunnen worden. Een irrationele Saddam had zijn positie allang verloren en zou de Amerikanen niet het leven zo zuur hebben gemaakt. Dat is het enige argument dat De Wijk in stelling brengt.

In de Verenigde Staten is er over dit vraagstuk een interessante discussie gevoerd. Er dienden zich twee scholen aan. Zij die meenden dat Saddam wel degelijk rationeel was en daarom afgeschrikt kon worden, en zij die deze optie verwierpen, omdat Saddam in het verleden grote fouten had begaan en bovendien omringd werd door jaknikkers. De 'Saddam is rationeel'-school publiceerde op 26 september 2002 een artikel op de *op-ed*-pagina van de *New York Times*, met de titel 'War with Iraq is not in America's national interest'. In dit artikel keerden de auteurs zich om een aantal redenen tegen een oorlog in Irak. In de eerste plaats wezen zij erop dat er geen bewijs gevonden was dat Irak samenwerkte met al-Qaeda. In de tweede plaats – en dit is belangrijk voor de vraag of Saddam rationeel is of niet – beweerden de auteurs dat zelfs indien Saddam over kernwapens zou beschikken, hij ze niet zou kunnen gebruiken, omdat de Verenigde Staten en Israël dan massaal nucleair zouden terugslaan.

Dit artikel was ondertekend door 33 Amerikaanse geleerden in de internationale betrekkingen. Onder hen bevonden zich zeer beroemde realisten, zoals Richard K. Betts en Robert Jervis van Columbia, Alexander L. George van Stanford, Carl Kaysen van MIT, John J. Mearsheimer en Robert A. Pape van Chicago, en Stephen M. Walt van Harvard. Deze *hard nosed*-realisten, nooit te beroerd om militaire actie te zien als een voortzetting van politiek, verwierpen een

aanval op Irak omdat deze in hun ogen strijdig was met het nationale belang.

De initiatiefnemers van het artikel op de opiniepagina waren zonder enige twijfel Mearsheimer en Walt. Teneinde te weten te komen waarom zij de mening waren toegedaan dat Saddam rationeel was en dus afgeschrikt kon worden, dienen andere publikaties van het duo te worden geraadpleegd, want het *op-ed*-stuk was wel heel zuinig met argumenten. In het nummer van januari/februari van *Foreign Policy* leverde het duo in het artikel 'Unnecessary War' meer argumenten.³ Volgens hen was Saddam Hoessein geen seriële agressor. Saddam domineert de Iraakse politiek al dertig jaar en is in die tijd slechts twee keer een oorlog begonnen, in 1980 met Iran en in 1990 met Koeweit. Dat *track record* is niet slechter dan andere staten in het Midden-Oosten, zoals Egypte of Israël. In beide gevallen viel Saddam aan, omdat hij meende dat Irak kwetsbaar was en de tegenstander zwak en geïsoleerd.

Gedurende de jaren zeventig was Iran onder de Sjah de machtigste staat in de Perzische-Golfregio, mede door Amerikaanse steun. Iran oefende constant druk uit op Irak, in het bijzonder door onrust aan te wakkeren onder de Iraakse Koerdische minderheid. In 1975 slaagde Irak er uiteindelijk in de Iraanse interventies bij de Koerden een halt toe te roepen, maar de prijs die daarvoor betaald werd was hoog: de helft van de *Shatt al-Arab*-waterweg ging naar Iran.

Tegen deze achtergrond is het niet verbazingwekkend dat Irak blij was met de afzetting van de Sjah in 1979. Die blijdschap bleek ongegrond te zijn, omdat de opvolger van de Sjah, Khomeini, zijn fundamentalistische revolutie wilde exporteren naar Irak. Khomeini begon opstanden aan te moedigen onder de Iraakse Koerden en sji'ieten; Iraanse geheime commando's probeerden hooggeplaatste Iraakse bestuurders te vermoorden. Vanaf april 1980 vonden er ook allerlei grensconflicten plaats, meestal op initiatief van Iran. Onder deze benarde omstandigheden moest Saddam wel reageren. Hopend dat door de revolutie de Iraanse militaire alertheid tijdelijk verminderd was, begon Saddam op 22 september 1980 een oorlog met Iran. Zijn doel was niet geheel Iran te veroveren of Khomeini af te zetten, maar slechts om Iraans gebied langs de grens te veroveren.

Na acht jaar strijd waren er 1 miljoen slachtoffers te betreuren. Dank zij de steun van de Verenigde Staten, Saoedi-Arabië, Koeweit en Frankrijk, die bang waren voor de islamitische revolutie van Khomeini, verloor Irak deze oorlog niet, hoewel het daar dichtbij kwam. In ieder geval slaagde Saddam erin te voorkomen dat Khomeini hem afzette en de regio ging domineren. Dat was een Iraaks belang.

Volgens Mearsheimer en Walt was ook de Iraakse

aanval op Koeweit in 1990 niet irrationeel. Saddam had goede redenen Koeweit aan te vallen. Er sluimerde een oud grensdispuut. Koeweit was niet bereid leningen aan Irak kwijt te schelden die gegeven waren ten tijde van de oorlog Irak-Iran, en dat terwijl Bagdad toch ook Koeweit had behoed voor het Iraans expansionisme. Bovendien was Koeweit niet bereid nieuwe leningen te verstrekken. En Koeweit overschreed de OPEC-quota, waardoor de olieprijs zakte en de Iraakse oliewinst verminderde. Ten slotte was de Amerikaanse ambassadeur April Glaspie zo vaag, 'we have no opinion on the Arab-Arab conflicts, like your border disagreement with Kuwait', dat Saddam het groene licht leek te krijgen.

Het duo Mearsheimer en Walt vindt zelfs de beslissing van Saddam in Koeweit te blijven toen de Amerikanen een enorme legermacht begonnen op te bouwen, rationeel. Volgens hen was het in het begin nog niet zo duidelijk dat de Amerikanen echt zouden gaan vechten en de meeste militaire experts waren het erover eens dat het Iraaks leger zijn mannetje zou staan.

Hier gaat het betoog van het duo wringen. Toen het Amerikaanse leger in Koeweit een enorme invasie-macht installeerde, was het voor iedereen duidelijk dat die kracht gebruikt zou worden indien Saddam zou blijven zitten. Saddam had op dat moment slechts één *rationele* keuze: terugtrekken. Daar komt nog bij dat het niet zo moeilijk was vast te stellen dat het Amerikaanse leger over modernere wapens beschikte dan het leger van Saddam. Ook was het niet zo moeilijk te voorspellen dat de geallieerden binnen de kortste keren luchtsuperioriteit zouden bezitten. Dit alles maakt Saddams besluit te blijven zitten alleen nog maar vreemder. Saddam mag over het *algemeen* rationeel zijn, *soms* maakte hij irrationele keuzen.

Dat geldt ook voor zijn beslissing geen chemische wapens in te zetten ten tijde van de Eerste Golfoorlog tegen Israël en de Amerikanen. Volgens Mearsheimer c.s. was dit een rationele keuze, omdat zowel Israël als de Verenigde Staten er geen misverstand over hadden laten bestaan dat zij zouden terugslaan indien Saddam chemische wapens zou inzetten, olievelden in brand zou steken of terroristische acties zou plegen. Ook dit argument snijdt uiteindelijk geen hout. Kenneth Pollack, nota bene een oud *Clintonian*, laat zien dat Saddam geen chemische wapens inzette omdat zijn generaals hem hadden gewaarschuwd dat zijn ingenieurs nog niet in staat waren van chemische lading voorziene Scuds met enige precisie af te schieten.⁴

Bovendien hield Saddam zich niet aan de andere zaken die de Amerikanen genoemd hadden. Hoewel de Amerikanen dreigden met vergelding, stak hij wél de olievelden in brand en pleegde hij wél terroristische acties. Toen Bush Sr. in april 1993 Koeweit bezocht om de bevrijding te herdenken, werd er op

het laatste moment een aanslag op hem verijdeld. Al gauw bleek dat Saddam zijn geheime dienst de opdracht had gegeven Bush Sr. te vermoorden. Stel nu eens dat Saddam in zijn opzet geslaagd was. Wat had hij daar nu mee kunnen winnen? Dat was toch een suïcidale daad?

Daar komt nog bij dat Saddam omringd wordt door jaknikkers die hem alleen maar durven te zeggen wat de grote leider wil horen. Hij is dus veel slechter ingelicht over de buitenwereld dan leiders van *open societies*. Toen Jevgeni Primakov Saddam bezocht aan de vooravond van de Eerste Golfoorlog, was hij geschokt over de gebrekkige informatie die Saddam bezat over de wereld om hem heen. Ook Arabische diplomaten hebben dat meermalen bevestigd. Rationele leiders kunnen alleen rationele beslissingen nemen, indien zij van goede informatie worden voorzien. Dat was in Irak altijd al moeilijk, omdat Saddam op gezette tijden hooggeplaatsten ombracht om de angst bij de anderen er goed onder te houden.⁵

Zou men zo iemand als Saddam vreedzaam kunnen indammen? Frankrijk, Rusland, China en Duitsland meenden van wel, maar dat waren nu precies de landen die het alternatief van vreedzame indamming hadden ondermijnd door de sanctiepolitiek uit te hollen. Tot 1998, toen de inspecteurs het land werden uitgezet, werkte indamming vrij redelijk. Daarna werd de sanctiepolitiek dramatisch uitgehold, zodat Saddam weer geld kon verwerven om wapens te ontwikkelen. Voor Mearsheimer c.s. doet dit er allemaal niet toe, omdat zij toch al niet geloven in indamming via sancties en inspecties. Van hen mogen de Verenigde Staten Irak gewoon loslaten en Saddam de gelegenheid geven een kernwapen te ontwikkelen. Hij zal het namelijk toch nooit gebruiken, omdat Israël en de Verenigde Staten direct nucleair zullen terugslaan.

Ook dit argument van Mearsheimer c.s. is weinig overtuigend. Stel nu eens – in de tegenwoordige tijd – dat Saddam inderdaad losgelaten wordt, en hij ontwikkelt inderdaad in vijf tot tien jaar een kernwapen. Vervolgens valt hij Koeweit conventioneel aan, met de mededeling dat iedereen die Koeweit wil bevrijden, moet rekenen op een nucleair onthaal. Gaan de Verenigde Staten daar dan weer honderdduizenden soldaten op afsturen? En als ze dat doen, zullen de kosten van een nucleaire oorlog van Saddam niet vele malen hoger zijn dan een oorlog zonder kernwapens?

Mede om deze reden hebben de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk uiteindelijk voor de aanval gekozen. *With the benefit of hindsight* weten wij nu dat Saddam geen kernwapen meer zal ontwikkelen en ook geen terroristische groeperingen meer zal kunnen steunen. In dit opzicht is het moeilijk vol te houden dat de Amerikaanse missie manifest mislukt is.

Het zal nog enige tijd duren voordat wij kunnen

vaststellen of het met het derde doel, de democratisering van Irak en de regio, net zo desastreus zal aflopen als met Wilsons plannen in het *interbellum*. Overigens zijn er heel wat dictators in de wereld en, *bien étonnés de se trouver ensemble*, democraten in Europa die een groot politiek belang hebben bij een echec. Een missie die ik graag manifest zou zien mislukken. ■

Noten

- 1 *De Volkskrant*, 22 maart 2003.
- 2 Rob de Wijk, 'Amerikaanse missie manifest mislukt', in: *Internationale Spectator*, april 2003, blz. 165-166.
- 3 John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, 'Unnecessary War', in: *Foreign Policy*, januari/februari 2003, blz. 1-5 (dit artikel kan men ook vinden op: www.foreignpolicy.com). Voor een uitgebreidere versie van dit artikel zie John J. Mearsheimer & Stephen M. Walt, *Can Saddam Be Contained? History Says Yes*, Cambridge: Belfer Centre for Science and International Affairs, 12 november 2002 (dit artikel kan men vinden op: <http://ksghome2.harvard.edu/%7Eswalt.csia.ksg/files/121982BelferSaddam.pdf>).
- 4 Kenneth M. Pollack, *The threatening storm. The Case for invading Iraq*, New York, 2002, blz. 263. Overigens vond Pollack dat Bush Jr. eerst al-Qaeda moest aanpakken alvorens Irak aan te vallen. Dit te meer omdat Irak in 2002 nog geen direct militair gevaar vertegenwoordigde. Zie de reactie van Pollack op de recensie van Chris Suellentrop van zijn boek in *Slate*, 5 maart 2003, blz. 14. In 1999 verwierp Pollack nog een invasie om militaire redenen en omdat de Amerikaanse publieke opinie en de bondgenoten van de Verenigde Staten deze optie niet steunden. Toen koos hij dus noodgedwongen voor een voortzetting van de indammingspolitiek. Zie D. Byman, K. Pollack & G. Rose, 'The Rollback Fantasy', in: *Foreign Affairs*, vol. 78, nr 1, januari/februari 1999.
- 5 R.J. Lieber, 'Foreign-policy "realists" are unrealistic on Iraq', in: *The Chronicle of Higher Education*, 18 oktober 2002, blz. 3.

Over de auteur

AREND JAN BOEKESTIJN is historicus en verbonden aan de Universiteit Utrecht.

Antwoord aan A.J. Boekestijn

ROB DE WIJK

TEN BEWIJZE DAT HIJ VEEL MÉÉR KWALITIETEN BEZIT DAN DIE VAN LOUTER 'commentator', heeft Arend Jan Boekestijn een doorwrochte reactie op een column van mijn hand geschreven. Hoe vreemd het ook mag klinken: ik ben het grotendeels met Boekestijn eens. De reden is dat zijn respons nauwelijks als commentaar op mijn bijdrage kan worden aangemerkt, maar feitelijk een zelfstandig artikel is. Bovendien lijkt hij door de (niet door mij bedachte) wat ongelukkig gekozen kop boven mijn bijdrage op het verkeerde been te zijn gezet. Met de 'Amerikaanse missie' wordt nadrukkelijk niet operatie-*Iraqi Freedom* bedoeld, maar het streven naar een *Pax Americana*. Ik heb betoogd dat door de verdeeldheid die de Amerikaanse politiek in Europa teweeg heeft gebracht, dat streven op korte termijn mislukt is. Boekestijn gooit het echter over de boeg van de voor Amerika zo succesvol verlopen oorlog en tracht de argumenten tegen de oorlog te verklaren of te ondergraven.

Boekestijn neemt mijn stelling dat de Amerikanen hun eigen kunnen hebben overschat, als uitgangspunt. Wie mijn column leest, ziet dat deze stelling niet, zoals Boekestijn meent, op het verloop van de militaire operatie slaat, maar op het geloof in de kracht van hun eigen gelijk, waaraan, zo lijkt het, de diplomatie ondergeschikt is gemaakt. Inderdaad, de Amerikanen hebben het via de Veiligheidsraad trachten te spelen. Maar dat is redelijk klungelig gedaan. Er is te weinig werk gemaakt van het masseren van bondgenoten. Er was geen *shuttle diplomacy*. De Europeanen werden rijkelijk geschoffeerd. Bewijs voor massavernietigingswapens kon niet worden overlegd. En er werd uitgegaan van de eigen interpretatie van de passage over de 'serious consequences' in resolutie 1441. Deze formulering kan geïnterpreteerd worden zoals men wil, ook al ben ik het met Boekestijn eens dat 'oorlog' de meest voor de hand liggende interpretatie is. Maar zo werkt het helaas niet in de politieke en diplomatieke wereld als er grote belangen op het spel staan. Het resultaat: een crisis in de transatlantische betrekkingen die haar weerga niet kent.

Dan de argumenten voor en tegen de interventie. Ook hier ben ik het grotendeels met Boekestijn eens. Maar lees nog eens na wat ik schreef: ik heb een opsomming gegeven van argumenten die ondeugdelijk waren in de ogen van de rest van de wereld. Dat Boekestijn en ik de argumenten al dan niet deugdelijk

of verklaarbaar vinden, doet niet ter zake. Het gaat om de perceptie van de besluitvormers in landen als Frankrijk, Duitsland, Rusland en China.

Overigens legt Boekestijn bij zijn verdediging van de argumenten mij woorden in de mond die ik niet heb gebruikt. 'De tijd zal leren of De Wijks stelling dat er géén band bestaat tussen Saddam en het internationale terrorisme, stand zal houden,' schrijft hij. Ik heb mijn eigen tekst er nog maar eens op nagelezen, maar kan die passage niet vinden. Letterlijk schreef ik: '[...] een directe relatie tussen Saddam Hoessein en het internationale terrorisme kon niet worden aangetoond'. Precies, dat konden de Amerikanen in de ogen van de genoemde landen niet en dit was een belangrijke reden voor veel landen zich tegen de oorlog te keren. De basis van wetenschapsbeoefening is het maken van onderscheid tussen feiten en meningen, maar Boekestijn lijkt die hier door elkaar te halen.

Gezien de strekking van mijn bijdrage is de rationaliteit van Saddam dan ook niet de kern van de zaak, zoals Boekestijn meent, hoewel ik hem dank voor de prima analyse van de Amerikaanse discussie hierover. Het blijft jammer dat Boekestijn zich niet heeft uitgelaten over de echte kern van de zaak. Ik schrijf: 'Bush' korte-termijnprobleem is echter dat hij de vorming van een *Pax Americana* wel kan vergeten' en '[...] nu dreigt het tegenovergestelde te gebeuren, namelijk *counter balancing*'. Ik ben nog steeds geïnteresseerd in een debat over dit onderwerp, want dit gaat ongetwijfeld hét vraagstuk voor de komende tijd worden, dat de fundamenteën van het Nederlands buitenlands beleid direct raakt. Kom op Arend Jan, schrijf hierover eens een stukje, het liefst in een *special* over dit onderwerp in dit onvolprezen blad. ■

Over de auteur

ROB DE WIJK is hoogleraar internationale betrekkingen en strategische studies. Hij is verbonden aan het Instituut Clingendael, de Universiteit Leiden en de Koninklijke Militaire Academie.

Motorische perikelen

A.H.D. INGEN HOUSZ

N.a.v. Ton Nijhuis, 'Duitsland zwalkend maar onvermijdelijk', in: *Internationale Spectator*, maart 2003, blz. 113-114; en A. van Staden, 'Veertig jaar Frans-Duitse samenwerking in Nederlandse ogen', in: *Internationale Spectator*, maart 2003, blz. 115-119.

HET MAARTNUMMER VAN DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* heeft, vanuit Nederlands perspectief maar vragenderwijs, zijn bijdrage geleverd aan de herdenking van het Frans-Duitse vriendschapsverdrag van 22 januari 1963 ('Doorstart van de Frans-Duitse motor?'). Professor Nijhuis beschrijft Duitsland als een 'zwalkende' maar voor Nederland 'onvermijdelijke' partner. Professor Van Staden ziet er 'niet veel anders op zitten dan opnieuw de Duitse kaart te spelen'.

In het licht van wat op 22 januari 2003 plechtig door Chirac en Schröder in Versailles is verkondigd, valt het met de uitstralingskracht van die doorstart wel mee. Wat beide leiders hun wederzijdse parlementsleden voorhielden, had uitsluitend met de onderlinge – en verdergaande institutionele – vriendschap te maken; het Verenigd Koninkrijk werd één keer genoemd en Europa kwam *in concreto* niet aan de orde. Het Verdrag van het Elysée is, om bij de motoriek te blijven, 'doorgesmeerd', maar niet als een hernieuwde Europese *booster* [aanjaagpomp, hulpmotor; eindred.] gepresenteerd.

De herdenking van de *acte fondateur* van De Gaulle en Adenauer viel samen met een intensivering van de Frans-Duitse oppositie tegen een oorlog in Irak. Gedurende de daaropvolgende crisis hebben Duitsland en Frankrijk op Europees gebied weinig anders ingebracht dan België bij hun *pas de deux* te betrekken. Sinds de val van het regime in Bagdad proberen beide landen, ieder op eigen wijze, hun ernstig verstoorde verhouding met de Verenigde Staten te herstellen. De Amerikanen hebben de Duitsers te kennen gegeven hun houding te begrijpen, maar de Fransen in eerste instantie aangezegd dat zij er een 'prijs' voor hebben te betalen.

Wanneer we – in Europees verband – terugkomen op de Frans-Duitse 'motor', er is reden genoeg te veronderstellen dat Berlijn en Parijs in de nabije toekomst constructieve voorstellen zullen (willen) doen. De vraag die ons hier echter bezighoudt, is in hoeverre Nederland in zijn algemeenheid tegen Duitsland

moet (blijven) aanleunen ter verzekering van zijn belangen in de Unie. Van Staden wijst in dezen op het 'twee-assenstelsel' van enerzijds de 'reikwijdte van Europese ambities en taken' en anderzijds de 'overdracht van nationale bevoegdheden'. Dat Duitsland en Frankrijk elkaar in dit stelsel aanvullen, c.q. door compromissen kunnen vinden, is duidelijk. Maar zij zijn niet de enigen die met deze problematiek van doen hebben. Fricitie treedt daar op waar Frankrijk *l'Europe-puissance* ziet als de *ultima ratio* van de EU en zich daarop in zijn beleid richt.

De toekomst zal leren welke invloed de transatlantische en Europese spanningen rondom Irak zullen hebben op het voorgenomen gemeenschappelijke externe beleid van de EU. Sommigen, onder wie Chirac – maar ook Giscard d'Estaing *ès qualité* (uit hoofde van zijn functie als voorzitter van de Europese Conventie) – verwachten dat deze crisis een 'louterende' werking zal hebben. Anderen twijfelen eraan of de Amerikanen een onverholven streven naar een multipolaire orde ooit zullen tolereren. Gelet op de emoties rond de *Brief van de Acht* en de daaropvolgende Franse reprimandes aan het adres van het 'nieuwe Europa', belooft de komende discussie levendig te worden.

Het nieuwe van deze situatie is dat de transatlantische spanning het hart van de EU is binnengedrongen. Nooit te voren is op dat gebied de scheiding van geesten zo hard aangekomen, nam Duitsland zo'n Amerika-vreemd standpunt in of werd een lidstaat door de Verenigde Staten afgestraft voor zijn voorneemen 'onder welke omstandigheid ook' zijn veto uit te brengen tegen een Amerikaans plan.

Is Nederland in dit soort fundamentele EU-zaken veroordeeld aan te leunen tegen zijn 'onvermijdelijke partner' in Berlijn (Nijhuis) en zit er niets anders op dan 'de Duitse kaart te spelen' (Van Staden)? Of geldt dit alleen wanneer het erom gaat het federale denken van de Duitsers tegenover de Fransen te ondersteunen? Wat is daarvan de toegevoegde waarde, waar de Duitsers sinds lang gewend zijn hun eigen belangen

in een exclusieve samenspraak met Frankrijk af te wegen (zonder c.q. mét inwerkingstelling van de EU-‘motor’)?

Het voorgaande is een indirect pleidooi voor een verdergaander *Nederlands-Franse dialoog* dan wij nu kennen. De daarvoor beschikbare ruimte is uiteraard geringer dan voor de brede en diepe contacten die in de loop der jaren met Duitsland zijn opgebouwd. De perspectieven van Nederland en Frankrijk liggen nu eenmaal verder uit elkaar, als gevolg van tal van historische factoren, maar ook door naoorlogse politieke, economische en maatschappelijke verschijnselen. Het realisme van de Duitsers in hun verhouding tot de Fransen, met de daarbij behorende wederzijdse beïnvloeding, kan een aanmoediging voor de Nederlanders zijn om, *mutatis mutandis*, dezelfde weg in te slaan. Ondanks de huidige spanningen in de EU-Con-

ventie is de tegenstelling tussen ‘groot’ en ‘klein’ niet meer wat zij was en de laatste jaren konden tussen Nederland en Frankrijk *verscheidene* uitingen van reële wederzijdse belangstelling worden vastgesteld. Een door de beide regeringen ondernomen stap in de goede richting is trouwens op 13 mei jl. gezet. Toen kwam een Frans-Nederlandse raad van deskundigen voor het eerst bijeen.

Het interessante van de post-Iraakse constellatie is de reikwijdte van de uitdaging: het evenwicht tegenover Duitsland en Frankrijk enerzijds, Groot-Britannië anderzijds, met als extra inzet de formulering van een bestendig mondiaal evenwicht met een nieuwsoortig Amerika. ■

Over de auteur

MR A.H.D. INGEN HOUSZ is avocat à la Cour in Parijs - La Défense.

Armoedebestrijding en het bedrijfsleven

OLAF MERK

N.a.v. Marieke Sanders, ‘Europese ontwikkelingssamenwerking op keerpunt: bedrijfsleven aan zet’, in: *Internationale Spectator*, maart 2003, blz. 139-143.

HET BEDRIJFSLEVEN IS AAN ZET, ALDUS HET ARTIKEL VAN Europarlementariër Marieke Sanders in het maartnummer van de *Internationale Spectator*. Haar bijdrage heeft de titel: ‘Europese ontwikkelingssamenwerking op keerpunt’. Wat mij betreft had daarachter gerust een vraagteken gepast. En de vraag die dan ontstaat, had in mijn optiek ontkennend beantwoord moeten worden. Of althans, op een andere manier dan Sanders dat doet. Ik leg uit waarom.

Het artikel van Sanders laat zich samenvatten in drie kernpunten. Ten *eerste*, de kloof tussen arm en rijk (in mondiaal perspectief) is groter geworden: er is geen effectief systeem van armoedebestrijding gevonden. Ten *tweede*, datgene waarin overheden en NGO's niet zijn geslaagd, een effectieve vorm van armoedebestrijding, kan worden verwezenlijkt door een grotere rol voor het bedrijfsleven in het ontwikkelingsbeleid. Ten *derde*, om die reden moeten overheden initiatieven ondersteunen van bedrijven om in ontwikkelingslanden te investeren, op nationaal niveau, maar vooral ook op Europees niveau.

Deze drie kernpunten bevatten een zekere interne

consistentie: de combinatie van de eerste twee lijkt logisch tot de beleidsconclusie te leiden, het derde kernpunt. Geen speld tussen te krijgen dus, dat wil zeggen, als de gehanteerde kernpunten juist zijn. Maar dat is niet het geval.

Om met de *eerste veronderstelling* te beginnen: de kloof tussen rijk en arm. Het is *conventional wisdom* dat deze steeds groter wordt. Onderzoek laat echter zien dat dit niet het geval is. De Wereldbank stelt dat er in 2000 tweehonderd miljoen *minder* arme mensen zijn dan in 1980,¹ een bevinding die door andere studies wordt bevestigd.² Een recente studie van de Indiase econoom Bhalla gaat nog verder en stelt dat de Wereldbank-cijfers een grove overschatting tonen van de mondiale armoede: in plaats van 1,2 miljard zouden er slechts 700 miljoen armen zijn geweest in 2000.³ Wanneer men uitgaat van die cijfers, zou één van de zogenaamde *World Millennium Goals* (terugdringen van de armoede tot 15% van de wereldbevolking in 2015) al zijn bereikt. Hoewel deze laatste bevindingen niet onomstreden zijn,⁴ geeft het wel aan dat er meer aanwijzingen zijn voor een versmalling van de kloof tussen

rijk en arm dan voor een verbreding ervan.

Sommigen brengen hiertegen wellicht in dat de armoede weliswaar kan zijn teruggedrongen, maar dat het inkomen van de rijken waarschijnlijk nog sneller zal zijn gegroeid: groeiende mondiale ongelijkheid dus. Ook hiervoor zijn echter geen aanwijzingen. Sommigen constateerden een kleine stijging over de afgelopen twintig jaar, anderen daarentegen een daling en weer anderen zagen een stijging noch een daling.⁵

Ook als de beweringen van Bhalla juist blijken te zijn, is er geen reden voor zelfgenoegzaamheid. Er zijn nog voldoende Millennium-doelstellingen waarop nog een forse inspanning moet worden gepleegd, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs. De veronderstelling dat er geen effectief systeem van armoedebestrijding is gevonden, lijkt echter niet correct. Wel is de vraag wat de verklaring vormt van deze armoedereductie.

En dat brengt ons bij de *tweede veronderstelling*: dat overheden en NGO's hun beloften niet hebben kunnen waarmaken en dat het bedrijfsleven nu aan zet is. Inderdaad kan men bij veel projecten van ontwikkelingssamenwerking de vraag naar effectiviteit stellen en blijven stellen zonder dat er een bevredigend antwoord komt. Paul Collier heeft laten zien dat hulp het meest effectief was in die situaties waarin tegelijkertijd aanpassingen in instituties plaatsvonden. Dit zou ervoor pleiten om meer ontwikkelingssamenwerking via multilaterale kanalen te laten lopen dan via de bilaterale, omdat de multilaterale organisaties (waaronder de Wereldbank) meer dan NGO's en waarschijnlijk ook meer dan nationale overheden in staat zijn iets te veranderen aan de institutionele *setting* in een ontwikkelingsland. Ook bedrijven kunnen dit niet en wanneer zij dit wel kunnen, komen ze daarmee meteen in een verdacht voetlicht te staan. Bij velen leeft de angst dat bedrijven groter (en machtiger) zijn dan de ontwikkelingslanden waarin ze investeren. Hun macht zou leiden tot een 'race to the bottom', waarvan arbeiders van het desbetreffend bedrijf en inwoners van het desbetreffend land uiteindelijk de dupe worden. Nu is een dergelijke 'race to the bottom' op zich zelf niet aangetoond, maar de vrees daarvoor zal het draagvlak voor effectieve verandering door het bedrijfsleven al bij voorbaat kunnen frustreren.

Daarbij komt dat Sanders wel erg de nadruk legt op het belang van export naar ontwikkelingslanden. Ondersteuning van dit soort activiteiten kan al snel de vorm aannemen van exportsubsidiëring, die de werking van markten verstoort, ook in ontwikkelingslanden zelf, waarvoor verbruik van ingevoerde goederen van buitenlandse bedrijven dan relatief goedkoper wordt. Een kleine stap verwijderd van de suboptimale praktijk van gebonden ontwikkelingssamenwerking, zoals die door veel landen werd en wordt toegepast.

Zelfs al zou een dergelijke methode (groei door

import) werken en het lokale ondernemerschap aanwakkeren, dan lopen de juist ontloken ondernemers ontegenzeggelijk aan tegen een van de grootste problemen waarmee ontwikkelingslanden thans te maken hebben: handelsbelemmeringen. Wanneer hieraan niets wordt gedaan, is elke ontwikkelingsstrategie tot mislukken gedoemd. Ontwikkelingslanden met een open economie blijken aanzienlijk sneller te groeien dan landen met een gesloten economie. Deze groei komt ook ten goede aan de armen.⁶ Essentieel is dan wel de liberalisatie van hun eigen markten, maar bijvoorbeeld ook een veel kordater hervorming van het Europese landbouwbeleid.

Daar komt nog iets bij – en dat heeft te maken met de *derde veronderstelling*: dat overheden ondersteuning zouden moeten bieden aan een grotere rol voor het bedrijfsleven. Markten werken immers niet altijd. In dat geval kan ingrijpen van de overheid vereist zijn. Terreinen waarop zich in ontwikkelingslanden dergelijk marktfalen kan voordoen, betreffen het onderwijs en de kapitaalmarkt. De maatschappelijke opbrengsten van (basis-)onderwijs zijn groter dan de particuliere opbrengsten (de netto vooruitgang in loon als gevolg van een jaar extra basisschool); in zo'n geval leidt marktwerking tot onderinvesteringen in onderwijs. Vanuit het perspectief van vergroting van economische groei, maar ook vanuit het perspectief van vergroting van menselijke mogelijkheden en vrijheid,⁷ ligt overheidsingrijpen dan voor de hand. Ook op de kapitaalmarkt kan niet van volkomen marktwerking worden uitgegaan. Aangezien veel ondernemers geen onderpand bezitten, slagen zij er niet in kapitaal aan te trekken voor het opzetten of uitbreiden van hun bedrijf.⁸ Deze kapitaalmarktimperfectie kan worden opgelost door kleine leningen uit te geven, niet aan landen, maar aan ondernemers. Het bekendste voorbeeld van een dergelijk initiatief betreft de *Grameen Bank* in Bangladesh. Uit onderzoek blijkt dat dergelijke 'micro finance'-initiatieven ook een rol kunnen spelen in het verminderen van kinderarbeid,⁹ waaraan bedrijven zich door beperkte toepassing van internationale arbeidsstandaarden schuldig kunnen maken.

In beide voorbeelden zou een grotere rol voor het bedrijfsleven niet hebben geholpen, ook niet met ondersteuning van nationale of de Europese overheid: het zou nog steeds hebben geleid tot onderinvestering in menselijk en fysiek kapitaal. Dat is ook logisch, bedrijven moeten immers winst maken en voor hen gelden niet primair overwegingen van algemeen belang. Ook wanneer het bedrijfsleven daarin zou worden ondersteund, is dit nog steeds niet de meest voor de hand liggende partij om marktfalen op te lossen.

Waar leidt dit alles toe? Om te beginnen tot een nuancering van het doemdenken: de mondiale armoede is gestaag afgenomen, volgens sommigen is de

armoededoelstelling voor 2015 al bereikt. Dat betekent echter niet dat we op onze lauweren kunnen rusten. De nodige scepsis past bij de inspanningen van overheden en NGO's voor ontwikkelingssamenwerking. Dat betekent echter niet dat van het bedrijfsleven het *panacee* mag worden verwacht. Wat vooral van belang is voor het lokale bedrijfsleven, is het wegnemen van handelsbelemmeringen, ook in Europees verband. Er zijn ontwikkelingsproblemen die het bedrijfsleven niet kan oplossen: marktfalen moet worden voorkómen, instituties in ontwikkelingslanden zullen moeten worden aangepast. Daarvoor zijn overheden, NGO's en multilaterale organisaties nodig. Ook het bedrijfsleven kan daarin een nuttige rol spelen, en het doet dat natuurlijk feitelijk ook al. Het artikel van Marieke Sanders levert een zinnige bijdrage, omdat het deze rol van het bedrijfsleven erkent. Wanneer echter facilitering of ondersteuning door nationale en Europese overheden van het bedrijfsleven met het oog op ontwikkelingssamenwerking het beoogde keerpunt is, dan keert de wal het schip. ■

Noten

- 1 World Bank, *Globalization, Growth and Poverty*, World Bank: Washington DC, 2002.
- 2 Shaohua Chen & Martin Ravallion, 'How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?', in: *Review of Income and Wealth*, 47, 2001, blz. 283-300.

- 3 Surjit S. Bhalla, *Imagine there's no country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization*, New Delhi: Penguin India, 2003.
- 4 Zie bijv. Martin Ravallion, *Have We Already Met the Millennium Development Goal for Poverty?*, [http://poverty.worldbank.org/files/\(nr. 12978\)](http://poverty.worldbank.org/files/(nr.12978)). Overigens dient wel opgemerkt te worden dat Ravallion zelf werkzaam is bij de Wereldbank en er een bepaald belang bij heeft de bevindingen van de Wereldbank te verdedigen. Er valt een analogie te zien met de discussie die de Deense statisticus Björn Lomborg heeft aangezwengeld met zijn boek *The sceptic environmentalist* over de statistische onhoudbaarheid van stellingen over verslechtering van het milieu.
- 5 Resultaten samengevat in Ravallion, a.w. noot 4.
- 6 David Dollar & Aart Kraay, 'Spreading the Wealth', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2002.
- 7 Jean Dreze & Amartya Sen, *India: Development and Participation*, Oxford University Press, 2002.
- 8 Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, 2000.
- 9 Rajeev Dehejia & Roberta Gatti, *Child Labor: The Role of Income Variability and Access to Credit Across Countries*, NBER working paper 9018, 2002.

Over de auteur

OLAF MERK is werkzaam bij het ministerie van Financiën. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

Repliek

MARIEKE SANDERS-TEN HOLTE

IN ZIJN RESPONS SCHRIJFT DE HEER OLAF MERK DAT IK IN mijn artikel een pleidooi houd voor het ondersteunen van de export door Europese ondernemingen en daarmee in de richting ga van gebonden hulp. Een klassieke reactie, die ik graag wil weerleggen.

Ten eerste ten aanzien van de vraag of de kloof tussen arm en rijk mondiaal gezien groter is geworden. Hierover bestaan diverse opvattingen door statistici gestaafd. Het lijkt mij niet zinvol daar verder over te discussiëren. Feit is dat de ongelijkheid ontegenzeggelijk toeneemt. De *success stories* in Azië doen niets af aan het feit dat een groot deel van Afrika en Centraal-Azië een negatieve trend vertoont en ook Latijns-Amerika zeer onevenwichtige ontwikkelingen laat zien. Ik licht dat ook toe in mijn artikel.

Ten tweede: er behoeft ook geen discussie te zijn over het slechten van handelsbelemmeringen. Zie daarvoor mijn artikel en de resolutie van het Europees Parlement naar aanleiding van de conferentie in Monterrey. Dit geldt niet alleen voor barrières in westerse landen, maar ook voor obstakels in de handel van de ontwikkelingslanden onderling. En deze nabije markten bieden zeker ook goede mogelijkheden.

Een derde punt is de veronderstelling van de heer Merk dat ik voorstander zou zijn van exportbevordering en ondersteuning van bedrijven uit Europa, riekend naar gebonden hulp, terwijl ik spreek over handel en de bevordering daarvan. Dat is iets anders. Door lokale bedrijven op te zetten of partnerschappen aan te gaan met het lokale bedrijfsleven kunnen

ondernemingen bijdragen aan de lokale ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Door hun expertise en *know-how* te delen met hun partners kunnen zij de professionaliteit en zelfredzaamheid van lokale ondernemers bevorderen. Dat de bedrijven zich daarbij moeten houden aan de richtlijnen voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, zoals aangegeven door de OESO, spreekt voor zich zelf. En enige ondersteuning bij het afdekken van risico's is zeker ook een belangrijk element. De toegenomen werkgelegenheid schept de faciliteiten voor opleiding en medische zorg, maar ook voor een afzetmarkt voor de lokaal gefabriceerde producten. Een *win-win*-situatie dus.

Ten slotte: de strekking van mijn betoog is dat ontwikkelingssamenwerking zich te lang heeft geconcentreerd op de 'zachte' thema's, het bedrijfsleven links liet liggen en dat dit niet tot de gewenste resultaten heeft geleid. De tijd is rijp, zeker na '9/11', om armoedebestrijding een nieuwe impuls te geven, juist door alle partijen erbij te betrekken, ieder met een eigen rol. Dat gebeurt ook: 'untying of aid' en 'ownership' zijn kernbegrippen op dit moment. Het is zaak dat de overheid een faciliterende en voorwaardenschepende rol speelt, en erop toeziet dat de institutionele setting wordt verbeterd. Ik pleit er juist voor om die verbeteringen op de particuliere sector te richten, omdat deze de motor is van duurzame economische groei. Daarom moet het bedrijfsleven worden gestimuleerd te investeren in ontwikkelingslanden, niet alleen met geld maar vooral ook met *know-how*. Voor duurzame ontwikkeling is het immers noodzakelijk dat er structureel banen worden gecreëerd, en dat er een goed economisch klimaat voor ondernemers wordt opgebouwd. De lokale ondernemers vormen hierin een belangrijke schakel.

Ik onderken het gevaar van de macht van grote bedrijven. Die kan soms leiden tot een 'race to the bottom'. Ik heb met eigen ogen de verwoestende gevolgen op het gebied van de gezondheidszorg en het onderwijs voor de plaatselijke bevolking gezien door het zich terugtrekken van *Anglo American* uit de Copperbelt van Zambia. Zo moet het niet! Juist daarom pleit ik voor versterking van de particuliere sector in ontwikkelingslanden. Daarbij hoort het beschikbaar stellen van microkredieten, in het bijzonder voor vrouwen, en uiteraard voor het basis- en beroepsonderwijs. Ik pleit niet voor niets als rapporteur in het Europees Parlement voor het EU-ontwikkelingsbudget en de wetgeving die de samenwerking regelt tussen de EU en Azië en Latijns-Amerika, om 35% van het totale beschikbare budget te oormerken voor onderwijs en gezondheidszorg. Maar dat kan niet zonder de waardevolle *input* van ondernemingen uit Europa, die over kennis, ervaring en organisatorische capaciteiten beschikken die in ontwikkelingslanden node worden gemist. Met onderwijs en microkredieten alleen komt men er niet. Voor duurzame economische ontwikkeling zijn zwaardere interventies nodig.

Het doet mij genoeg dat mijn artikel vele reacties heeft opgeroepen, zowel vanuit de ministeries van Economische Zaken en Financiën als de EIB en artikelen in het *Financieele Dagblad*. Is Europese ontwikkelingssamenwerking metterdaad op een keerpunt? ■

Over de auteur

DRS MARIEKE SANDERS-TEN HOLTE is lid van het Europees Parlement voor de VVD en vice-voorzitter van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van het EP.

New Clingendael Publication

Debating Europe's Future: The Political Setting of the European Convention (Conference report)

On November 22nd, 2002 the Clingendael Institute organized, in collaboration with the Germany Institute of the University of Amsterdam, an international expertmeeting in order to shed light on the political context in which the European Convention has to work. Attention was paid in particular to the emergence of centre-right governments in various member states, and to the national positions of Germany, the Netherlands, and the United Kingdom regarding the future institutional and constitutional set-up of the European Union.

With contributions by: Gijs de Vries; Peter Mair; Anna Michalski; Joachim Schild; Geoffrey Edwards; Stefaan de Rynck

This Clingendael Essay may be ordered by paying € 7,50 to giro account 924999 of the Clingendael Institute in The Hague. Please indicate the title: 'Debating Europe'. For further information: Research Department Clingendael, # 31-70-37466622/605. The Essay is placed on the Clingendael website (www.clingendael.nl) in downloadable format.

Slagvaardig en legitiem: de WRR en het toekomstig Europa

J.W. VAN DER MEULEN

DIT WRR-RAPPORT IS VOORTGEKOMEN uit ernstige bezorgdheid. Het aantal EU-lidstaten zou komende jaren kunnen groeien van 15 naar 25. Op langere termijn worden het er wellicht meer dan 30. Hoe kan in de toekomst nog overeenstemming worden bereikt onder zoveel landen, tussen welke de verschillen in standpunten en belangen soms erg groot zijn, vraagt de WRR zich af. Het probleem is des te groter, omdat de EU zich in toenemende mate op politiek gevoelige beleidsterreinen begeeft, die direct raken aan de traditionele staatssoevereiniteit: de EMU, de veiligheidspolitieke samenwerking, alsmede de politieke en justitiële samenwerking. Onderling wantrouwen en sterk nationaal bepaalde voorkeuren maken dat de besluitvorming hierover nog steeds plaatsvindt bij unanimititeit.

Het rapport wil aangeven hoe de toenemende diversiteit van de zich uitbreidende Unie, en de groeiende vraag naar verdere samenwerking op politiek gevoelige terreinen, te rijmen vallen met de behoefte aan gemeenschappelijk handelen. De besluiten van de EU, zo stelt de WRR met nadruk, moeten niet alleen voldoen aan de criteria van slagvaardigheid, maar dienen ook legitiem te zijn, in de zin dat de besluitvorming volgens van te voren bepaalde (democratische) regels verloopt, en de belangen van de betrokken partijen (waaronder die van de minderheid) worden meegewogen.

Het zal duidelijk zijn dat de WRR zichzelf met deze taakstelling – die veel weg heeft van de kwadratuur van de cirkel – heel wat lastig werk heeft bezorgd. Maar omdat het hier om centrale EU-problemen van de komende jaren gaat, verdient het initiatief op zich zelf al, ongeacht de resultaten, alle lof.

De conclusies komen erop neer dat de EU een breed palet aan 'governance'-methoden en -beleidsinstrumenten zal moeten inzetten. Het gaat ten eerste om het gebruik van diverse instrumenten en technieken binnen de communautaire methode, waaronder 'harde' vormen van beleidscoördinatie. Daarnaast zijn op politiek gevoelige en controversiële onderdelen van het Europese beleid de zachtere vormen van coördinatie en differentiatie onmisbare aanvullingen op de communautaire integratiemethode. 'Deze dienen op strategische wijze te worden ingezet, met inachtneming van de kansen en risico's die daaraan verbonden zijn', zo luidt verder het advies. En tot slot: daar waar (combinaties van) zachte en harde beleidscoördinatie en differentiatie weliswaar effectief zijn, maar de legitimiteit van beslissingen of de solidariteit van de lidstaten dreigen te ondergraven, dienen zij zo mogelijk vergezeld te gaan van materiële en

Slagvaardigheid in de Europabrede Unie.

Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, 2003; 263 blz.; € 34,- ;

ISBN: 90-12-09808-4

procedurele garanties, bijv. in de vorm van intensievere betrokkenheid van nationale parlementen.

Gelukkig beperkt dit rapport zich niet tot dit soort wel heel erg abstracte en niet overal even duidelijke formuleringen (wat wordt bijv. bedoeld met 'governance': mijn Engelse woordenboek geeft als mogelijkheden bestuur, beheersing en macht), maar onderzoekt het vier specifieke sectoren: de EMU, het Europees sociaal/werkgelegenheidsbeleid, het buitenlands/veiligheidsbeleid en, als laatste, de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken.

Vooraf dit laatste terrein is 'jong'; pas sinds het Verdrag van Maastricht (1992) is hierop van geformaliseerde EU-samenwerking sprake. Mede door de snelle groei van deze samenwerking, de diep gewortelde nationale tradities en de belangrijke rol van een aantal kandidaat-lidstaten heeft dit onderwerp terecht een ruime plaats in het rapport gekregen. De belangrijkste conclusie die uit dit hoofdstuk valt te trekken, is dat het brede palet aan instrumenten dat in het algemene deel bepleit wordt, in feite al bestaat. Het hoofdstuk is echter vooral daarom

interessant, omdat het in kort bestek de chaotische toestanden illustreert die er op JBZ-terrein heersen. Het vormt hiermee een mooi antwoord op de wel erg stellige uitspraak van Justitie-ambtenaar Van Krieken, die twee jaar geleden benadrukte dat het, wat asiel/migratie betreft, na 1 mei 2004 gedaan zal zijn met 'lokale' bemoeienis en dat dan alles 'Brussel' zal zijn wat de klok slaat.¹

Terecht heeft de WRR een apart kader gewijd aan de uitzonderingsposities die sinds het Verdrag van Amsterdam wat betreft Schengen-samenwerking gelden voor Dene-marken, Groot-Britannië en Ierland. Voor de kandidaat-landen zijn geen

uitzonderingen mogelijk. Van hen wordt verwacht dat zij volledig in Schengen gaan participeren. Maar intussen is het *acquis* nog in ontwikkeling, waardoor Midden-Europa niet echt weet wat het nu precies moet overnemen. En bovendien: de controles aan de binnengrenzen met de nieuwe lidstaten zullen pas na een afzonderlijke en unanieme beslissing van de huidige Schengen-landen worden opgeheven. Over slagvaardigheid gesproken.

Halverwege het hoofdstuk wordt geconstateerd dat niet zozeer verfijning en betere benutting van het instrumentarium doorslaggevend zullen zijn voor de mate van slag-

kracht, als wel de 'onderlinge solidariteit en het wederzijds vertrouwen' (blz. 183). Hoe dan ook, de WRR heeft een omvangrijk stuk werk afgeleverd, dat een krachtige stimulans biedt voor verder nadenken.

Noten

- 1 Peter van Krieken, 'Europa ontwaakt. De lotgevallen van het asiel- en migratiedebat', in: *Internationale Spectator*, maart 2001, blz. 132-137.

DRS J.W.VAN DER MEULEN is als Midden- en Oost-Europadeskundige verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Turkije aan het lijntje van de EU

RUUD HOFF

Volgend jaar moet de beslissing vallen of Turkije voldoet aan de voorwaarden voor lidmaatschap van de EU. Al heel lang is het land om uiteenlopende redenen aan het lijntje gehouden. De situatie rond de mensenrechten, de behandeling van minderheden, de grote invloed van het leger op de politiek, de Turkse bezetting van het noordelijk deel van Cyprus zijn genoemd als hindernissen om Turkije tot 'Europa' toe te laten, maar ook zou het land economisch nog niet rijp zijn om toe treden tot de Europese markt. In de jaren negentig kwamen er bovendien uit Europa geluiden dat Turkije, met zijn overwegend islamitische bevolking, eigenlijk geen deel zou uitmaken van de Europese (christelijke) cultuurkring. De vrees voor migrantenstromen uit Turkije of voor Europese betrokkenheid bij de ontwikkelingsproblematiek en politieke instabiliteit in het gebied van het Midden-Oosten maakte velen ook huiverig.

Daar staat tegenover dat Turkije een grote markt vertegenwoordigt en een strategisch belangrijke posi-

tie inneemt op het grensvlak van Europa, de islamitische wereld van het Midden-Oosten en Centraal-Azië en als zodanig een belangrijke brugfunctie zou kunnen vervullen. Bovendien zien de Amerikanen graag een verankering van NAVO-lid Turkije in Europa. Turkije zou als pro-westerse seculiere staat van moslims immers een modelfunctie kunnen vervullen in de rest van de islamitische wereld.

Wil Turkije voldoen aan de EU-voorwaarden van Kopenhagen, dan moet er in dat land het nodige worden veranderd. De Turkse overheid is daar al druk mee bezig. Wetgeving wordt aangepast, de situatie op het gebied van mensenrechten verbeterd, de oorlog tegen de Koerden lijkt voorbij. Economische hervormingen worden doorgevoerd. Maar er blijven nog grote problemen, zoals de politieke instabiliteit, de rol van de militairen, de nog onopgeloste kwestie-Cyprus (dit in het licht

Dirk Rochtus, Gerrit De Vylder en Veli Yüksel (red.): *Turkije: springstof voor de Europese unie?* Antwerpen/Apeldoorn: Garant, 2002; 208 blz.; € 23,50 ISBN: 90-441-1294-5

van de aanstaande toetreding van Cyprus als EU-lidstaat) en de zwakke economie.

Over deze en andere vragen gaat de bundel *Turkije, springstof voor de Europese Unie?*. Uiteenlopende facetten van het moderne Turkije komen hierin aan de orde. Maar op de vraag zelf geeft het boek geen sluitend antwoord. Wel blijken de meeste auteurs voorstander te zijn van Turkse toetreding tot de EU. Zij benadrukken vooral het strategisch belang van Turkije.

De Leidse hoogleraar Erik-Jan Zürcher beschrijft in kort bestek, maar op de van hem bekende heldere wijze, de tachtigjarige geschiedenis van de Turkse republiek. Hij brengt in herinnering dat de Turkse republiek in feite de erfgenaam van het oude Ottomaanse rijk was. Atatürks hervormingen in westerse

zin werden van bovenaf opgelegd en moesten Turkije tot een sterke nationale staat maken. De islam moest daarbij zoveel mogelijk uit het politieke en maatschappelijke leven verbannen worden en godsdienst daarom juist onder controle van de staat worden gebracht. Het totalitaire kemalistische bewind zijn eigen middenklasse. Er ontstond een symbiose tussen de nieuwe ondernemersklasse, de staatsbureaucratie en de legertop.

Na de Tweede Wereldoorlog vereiste de toenadering tot het Westen het geleidelijk opgeven van centrale kenmerken van het kemalisme. De eenpartijstaat maakte plaats voor democratischer verhoudingen, waardoor de islam ook weer een rol kon gaan spelen. De economische crisis die Turkije trof, dwong het land tot liberalisering van de economie en het opgeven van de etatistische economie. Maar politieke fragmentatie bracht instabiliteit, mede gevoed door een torenhoge staatsschuld, inflatie, werkloosheid en de strijd van de PKK in de jaren tachtig. De Verenigde Staten zagen Turkije steeds als een essentiële bondgenoot in de Koude Oorlog, maar ook in de periode daarna bewees het land zijn centrale positie tegenover het Midden-Oosten (de Golfoorlog) en Centraal-Azië en de Kaukasus.

In de bijdrage van Faruk Sen over de sociologie van Turkije komen vooral de verscheidenheid onder de bevolking, de verschillen tussen stad en platteland en de nog bestaande traditionele verhoudingen aan de orde. Veel hervormingen werden van bovenaf opgelegd; ze hebben daarom niet overal het beoogde effect gehad. Volgens de auteur bevindt Turkije zich in een ontwikkelingsfase tussen de oude traditie en de moderniteit van Europa.

De econoom-historicus Gerrit de Vylder komt met een wel zeer uitgebreide economische analyse van de relatie van Turkije met Europa sinds de dagen van het Ottomaanse rijk. De handelsstromen van Europa naar

Azië verplaatsten zich in de loop der tijden, maar de economische relaties met het Ottomaanse rijk waren steeds van groot belang. In de republiek van Atatürk, met zijn staatsplanning, vijfjarenplannen en protectionisme, ondergingen de economische betrekkingen een grote verandering. Maar na de Tweede Wereldoorlog werd geleidelijk een gemengde economie geïntroduceerd. In de jaren zeventig kwam de grote arbeidsmigratie naar Europa op gang, maar kwam Turkije tevens in economisch zwaar weer terecht. Pas in de jaren tachtig koos premier Özal voor duidelijke economische liberalisering. Maar de economie bleef kampen met inflatie, werkloosheid, een hoge staatsschuld, gebrek aan ondernemingsgeest, corruptie en een grote informele sector. Diverse malen moest op Amerikaanse aandrang het IMF te hulp komen om de Turkse economie van de ondergang te redden.

Turkije is een autoritaire onvoltooide democratie. Volgens De Vylder zijn er structurele verschillen tussen de Turkse economie en die van Europa, maar dat was met andere nieuwe EU-lidstaten ook het geval. Hij bepleit een positievere Europese houding tegenover Turkije teneinde daarmee een economische en democratische ontwikkeling daar te stimuleren.

De politicologen Hüsseyin Bagci en Idris Bal wijden (vanuit Turks perspectief) een interessant hoofdstuk aan de buitenlandse politiek van Turkije, die zich al direct na de Tweede Wereldoorlog afkeerde van Atatürks neutraliteitsbeginsel, om onverkort voor het Westen te kiezen. Die integratie in het Westen (waarvan samenwerking met Europa onderdeel was) paste in de Koude Oorlog. Na afloop daarvan was de regio rond Turkije veel instabieler geworden (de Kaukasus, de Balkan, Irak), hetgeen het belang van een stabiel en pro-Westers Turkije voor de Verenigde Staten nog eens onderstreepte. Die band met het Westen

wordt door Turkije nog steeds gekoesterd, omdat het nog altijd het Russisch expansionisme vreest. Het imago van Turkije was inmiddels in Europa verslechterd door de schendingen van mensenrechten, de Koerdenkwesie en de kwesie-Cyprus. Niettemin vinden de auteurs dat Europa en de Verenigde Staten grote belangen hebben bij goede betrekkingen met Turkije (regio met grondstoffen, uitvalsbasis tegen terrorisme en fundamentalisme, Turkije met brugfunctie en als model voor het Midden-Oosten, grote economische markt, enz.).

Veli Yüksel schetst in 'De lange weg naar Europa' de wel zeer trage en stapsgewijze opbouw van relaties tussen de EEG (later EU) en Turkije. Hij stelt dat Turkije een modern en democratisch land wil zijn, maar dat het land het Koerdenprobleem en de mensenrechtensituatie nog niet bevredigend heeft kunnen oplossen. Toch is er wel degelijk vooruitgang geboekt. Maar tot Turkse teleurstelling werd 'Europa's oudste aanbieder' gepasseerd door Bulgarije en Roemenië. De kemalisten hebben in de praktijk veel van hun ideologie opgeofferd op de weg naar Europa. Yüksel vindt dat Europa zich moet hoeden voor het optrekken van nieuwe grenzen in het tijdperk van globalisering. Hij erkent dat er wel wezenlijke veranderingen in Turkije nodig zijn, maar vindt dat Europa de kritiek niet moet overdrijven.

Het opgeven van wezenlijke elementen van het kemalisme staat ook centraal in het hoofdstuk van Dirk Roctus. Hoewel de republiek Turkije zich afzette tegen het Ottomaanse Rijk, was er toch continuïteit. Het van bovenaf opgelegd secularisme stond op gespannen voet met westers-liberale democratische maatstaven. De staatsbureaucratie bekleedt nog steeds een leidende rol in de economie en het leger waakt over de politiek. Het staatsnationalisme van de Turken botste met het etnisch nationalisme van de Koer-

den. Rochtus spreekt toch van een zekere 'Turkestryka'. Koerden én de politieke islam zijn tegenwoordig in Turkije niet meer weg te denken.

De Turkse journalist Selçuk Gültasli wijdt het laatste hoofdstuk aan de mensenrechten. Hij constateert dat er nog steeds veel mis is. Te veel nog worden separatisme en islam gezien als bedreiging van de seculiere staat

en de praktijk wijkt soms ook af van de theorie. De ontwikkeling van de *civil society* schiet te kort. Maar er worden echte pogingen gedaan de situatie te verbeteren. Zo is de doodstraf in feite afgeschaft, wordt het gevangeniswezen hervormd en worden censuurwetten verzacht. De ambitie lid te worden van de EU vormt een belangrijke aansporing

voor die hervormingen. Daarom draagt volgens de auteur de EU een grote verantwoordelijkheid voor het hervormingsproces in Turkije. Naast kritiek moet de EU volgens hem dan ook grootmoedig zijn bij het evalueren van positieve stappen.

DRS R.H. HOFF is docent aan de faculteit Communicatie en Journalistiek van de Hogeschool Utrecht.

Oost-West samenwerking in praktijk

MARTIN VAN DEN HEUVEL

Een veelvoud aan onderwerpen komt in deze bundel aan de orde: recht, economie, ziekenfondswezen, welzijnszorg, onderwijs, communicatie, politiek en literatuur. Deze onderwerpen worden steeds van twee kanten bekeken, namelijk vanuit Oost-Europese en West-Europese visie, en daarbij steeds door een Oost- en een West-Europeaan. De rode draad in deze bundel is dat alle auteurs trachten veel aandacht te besteden aan de culturele en mentaliteitsverschillen tussen Oost en West. Daarnaast is zo veel mogelijk geprobeerd de praktijk in beeld te brengen: geen algemene beweringen, maar liefst concrete ervaringen van mensen uit de praktijk.

Het resultaat is even divers als de opzet. De twee artikelen over het Bulgaarse recht, waarmee de bundel begint, zijn gedetailleerd, maar misschien te bondig. Als niet-jurist ontgaan mij de politieke en maatschappelijke gevolgen van alle veranderingen die sinds 1991 in Bulgarije op dit terrein zijn ingevoerd. Maar dat kan aan mij liggen. Bijzonder nuttig is het artikel van Koen Verheusden over de buitenlandse handel, met naast tabellen over Belgische in- en uitvoer ook uitvoerige EG/EU-gegevens op dat gebied. Uit dit artikel wordt duidelijk dat de Russische economische elite soms een voor ons verrassende instelling heeft: privatisering wordt in Rusland

vaak omschreven als 'een kapitalisatie van toekomstige corruptie'.

Boeiend zijn voorts de artikelen over het ziekenfondswezen in Polen. Ook daarin komen in toenemende mate sociale verschillen aan het licht. Het communistische gemeenschapsgevoel berustte erop dat iedereen gelijk werd behandeld. Maar nu nemen de inkomensverschillen toe en daarmee verdwijnt die oude zekerheid van gelijke medische behandeling. Overigens is het in het algemeen goed de grote verschillen tussen de Oost-Europese landen onderling voor ogen te houden, verschillen die er ook onder het communisme in hoge mate waren. In Roemenië waren de mensen onder Ceausescu totaal murw. Een eigen mening uiten was al riskant. Landen als Polen en Hongarije hadden al vanaf de jaren '60 een veel vrijer geestelijk klimaat.

De interessantste bijdragen in deze bundel waren voor mij die over de media in Rusland en over de 'wederopbouw' in Bosnië-Herzegovina. Hedwig de Smaele geeft de continuïteit van de politieke stelsels in Rusland weer: er blijken grote overeenkomsten te bestaan in informatievoorziening en houding van de

Pieter de Meyere en Vladimir Ronin (red.): Oost-Europa en België. Samenwerken in verscheidenheid.

Antwerpen/Apeldoorn: Garant, 2002; 210 blz.; € 23,50 ISBN: 90-441-1303-8

journalisten in het tsaristische, communistische en post-communistische Rusland. Essentieel daarbij is dat de journalist zich niet ziet als een neutrale waarnemer, maar als een propagandist van ideeën.

De twee essays over Bosnië-Herzegovina verdienen stellig ook een onderscheiding. Robert Stallaerts toont genadeloos de zwakte van het Dayton-akkoord aan. De Bosnische hoogleraar Vladimir Simunović legt de internationale gemeenschap zelfs op het hakblok. Zijn conclusie luidt: 'Bewakers van concentratiekampen worden geacht vredelievende zieltjes te worden, die de zwakken zullen beschermen en welvaart in het land zullen brengen. Dat zou kunnen in Wonderland.' Simunović bedoelt dus te zeggen dat de internationale gemeenschap, met de huidige Bosnische elite waarmee zij samenwerkt, nooit fatsoenlijke resultaten zal kunnen bereiken.

DR MARTIN VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

De Europese Commissie: haperende motor van de Europese integratie?

JOEP BOERBOOM

De Europese Commissie heeft vele gezichten: ze is initiatiefnemer voor Europese regels, maar tegelijk ook uitvoerder van die regels; ze is de meest supranationale Europese instelling, maar is wel samengesteld uit door de lidstaten naar voren geschoven Commissarissen. Het blijkt telkens weer: de Europese Commissie is een ongreepbare instelling, waar politieke-wetenschapslieden maar moeilijk vat op krijgen. Mede hierdoor is ze altijd een dankbaar onderwerp geweest voor wetenschappelijk onderzoek.

Deze studie van Anna Michalski, als onderzoekster verbonden aan het Instituut Clingendael, concentreert zich op de inzet van de Commissie bij de verdragsherzieningen van de jaren '90 (Maastricht, Amsterdam, Nice) en op de gevolgen van deze herzieningen voor de rol en invloed van de Commissie. Daarnaast onderzocht Michalski de rol van de Commissie bij de beleidsontwikkeling en het bestuur van de Europese Unie.

Tot het begin van de jaren '90 vormde de Europese Commissie de onbetwiste motor van de voortschrijdende Europese integratie. Zij slaagde er uitstekend in met een beroep op het 'Gemeenschappelijk belang' Europese projecten, zoals de interne markt, te verkopen aan de lidstaten. Bovendien voorzag ze deze projecten van een eigen dynamiek, die vervolgens ook leidde tot institutionele hervormingen en tot de totstandkoming van Europees beleid op aanpalende terreinen, zoals milieubeleid en sociaal beleid.

Naarmate de integratie voortschreed, begaf Brussel zich echter steeds meer op beleidsterreinen die traditioneel als hoekstenen van de nationale soevereiniteit werden

gezien: binnenlands en justitiebeleid, buitenlands en veiligheidsbeleid. Voor deze terreinen werd bij het Verdrag van Maastricht gebroken met de traditionele Communautaire methode, waarbij het initiatiefrecht van de Europese Commissie centraal staat. In plaats daarvan ontstond tot verdriet van de Commissie een meer intergouvernamenteel getinte samenwerking binnen de zogeheten tweede en derde pijler.

Na deze trendbreuk was de Commissie in de opmaat naar de verdragen van Amsterdam en Nice veel minder ambitieus in het vragen om nieuwe bevoegdheden en lag de nadruk op het vergroten van de legitimiteit en efficiëntie van de besluitvorming, mede met het oog op de uitbreiding van de Unie. Behalve het tegenzittende politieke tij temperde ook haar rol van bemiddelaar tussen de lidstaten de eigen ambities van de Commissie enigszins.

Michalski signaleert dat de (Europese) Raad sinds het Verdrag van Maastricht steeds assertiever is geworden en daarmee het initiatiefrecht van de Commissie steeds verder heeft uitgehold. De auteur betreurt dit, omdat volgens haar bij uitstek de Europese Commissie geschikt is het Gemeenschapsbelang te bewaken. De politieke actualiteit geeft Michalski hierin met enige regelmaat gelijk; zie bijvoorbeeld de onmacht van de Europese regeringsleiders om één lijn te trekken in de kwestie-Irak. Anderzijds is zelfs gebrekkige intergouvernamentele samenwerking nog altijd te verkiezen boven unilateraal optreden en kan zij een opstap vormen naar

A. Michalski: *Governing Europe: The future role of the European Commission*.
Den Haag: Instituut Clingendael, 2002; 80 blz.;
€ 12,50 ; ISBN: 90-5031-083-4

Europees beleid volgens de Communautaire methode. Bovendien bewijst de toegenomen belangstelling van ministers en regeringsleiders voor Europa het belang dat hieraan door de lidstaten gehecht wordt; het is niet langer een zaak die men alleen aan de Brusselse ambtenaren wil overlaten.

De auteur betoogt vervolgens dat de rol van de Commissie, behalve door een sterkere Raad, ook verzwakt is door de versterking van het Europees Parlement, dat nu op veel terreinen het recht van medebeslissing heeft. Deze conclusie lijkt echter voorbarig. Raad en Parlement zijn nu twee even sterke honden die vechten om een been. De Commissie kan meer dan voorheen gebruik maken van haar rol van bemiddelaar om een door haar gewenst resultaat te bereiken, waarbij ze zonodig de andere twee instellingen tegen elkaar uit kan spelen.

Zoals gezegd, heeft Michalski niet alleen gekeken naar de formele opstelling van de Commissie bij verdragsherzieningen, maar ook naar het optreden van de Commissie in de dagelijkse Europese bestuurs- en wetgevingspraktijk. Hier constateert de auteur een opvallend verschil. Bij verdragsherzieningen hamert de Commissie op het belang van het strikt respecteren van de bevoegdheden van de diverse instellingen. In de dagelijkse Brusselse praktijk blijkt de Commissie echter opvallend flexibel; op terreinen waar de Commissie het exclusieve initiatief-

recht voor wetgeving heeft, maakt ze hiervan lang niet altijd gebruik, maar kiest ze juist steeds vaker voor minder dwingende instrumenten, zoals richtsnoeren, wederzijdse erkenning, *benchmarking* en zelfregulering.

Hetzelfde geldt voor de implementatie en uitvoering van Europese regels: bij verdragsherzieningen claimt de Commissie hier meer bevoegdheden, in de dagelijkse praktijk zoekt ze allerlei vormen van samenwerking bij de uitvoering of delegeert de uitvoering aan agent-schappen of zelfs aan de lidstaten zelf. Juist vanwege die pragmatische opstelling van de Commissie pleit Michalski voor verduidelijking en versterking van haar uitvoeringsbevoegdheden; de lidstaten hoeven immers in de praktijk niet bang te zijn dat de Commissie hier misbruik van maakt.

De studie gaat, behalve op de relatie tussen Commissie en andere instellingen, ook in op de verhoudingen *binnen* de Commissie. In de

afgelopen jaren heeft de Commissie-voorzitter zijn door de verdragsherzieningen uitgebreid mandaat aangewend om een aantal interne hervormingen door te voeren. Deze hervormingen waren onder meer gericht op beperking van de macht van de kabinetten van de Commissarissen, aangezien langs deze weg de nationale invloed op de Commissarissen te groot dreigde te worden. Hiermee plaatst de auteur zelf, gewild of ongewild, kanttekeningen bij het ideaal (beeld) van de Commissie als hoedster van het Gemeenschapsbe-lang.

In het laatste hoofdstuk richt Michalski de blik vooruit en pleit zij voor de verkiezing van de Commissie-voorzitter door het Europees Parlement en de nationale parlementen. Het verkiezingsprogramma van de Commissie-voorzitter zou vervolgens als een soort regeerakkoord kunnen fungeren. Met deze aanpak wordt zowel de legitimiteit van de Commissie als haar onafhankelijkheid als initiatiefnemer ten opzichte van de

Raad versterkt, aldus de auteur. De vraag doet zich wel voor wat er nog overblijft van de door de auteur gewenste versterking van de Communautaire methode, als we nationale parlementen rechtstreeks invloed geven op de samenstelling van de Commissie.

Anna Michalski geeft met deze studie vooral een gedegen overzicht van meer dan tien jaar Europese integratie. De titel *The future role of the European Commission* is dus enigszins misleidend: pas in het laatste hoofdstuk kijkt de auteur echt naar de toekomst, zonder overigens veel nieuwe inzichten te verschaffen. Naast het gebrek aan originele of nieuwe gezichtspunten is het belangrijkste minpunt van deze studie de onduidelijke structuur. Hierdoor passeren in de diverse hoofdstukken steeds dezelfde thema's de revue, wat zowel leidt tot versnippering als tot herhaling van informatie.

Drs J. BOERBOOM is werkzaam bij het Europees Parlement in Brussel.

Onlangs verschenen:

BUNDEL OVER EUROPA & TERRORISME Vergelijkende studie over negen landen

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

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

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

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

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

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

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

Elizabeth Bomberg & Alexander Stubb (red.): The European Union: How Does It Work?

Oxford/New York: Oxford University Press, 2003; xix + 235 blz.; £ 15,99
ISBN 0-19-924766-8

Dit is de derde publikatie in *The New European Union Series*. Docenten en wetenschapslieden van Britse, Ierse, Deense en Amerikaanse universiteiten werkten aan de totstandkoming van dit didactisch 'tekstboek' mee. Ook vertegenwoordigers van instellingen van de EU en een journalist te Brussel leverden bijdragen. Geschiedenis, instituties, alsmede de uitbreiding van de EU door de jaren heen passeren de revue. Ook worden behandeld de belangen die met de EU en haar ontwikkeling zijn gemoeid, de wijze waarop deze belangen worden georganiseerd, het daaruit voortvloeiend verschijnsel van de lobby, de belangrijkste beleidsonderdelen van de Unie (het primaat van de economie, de landbouw- en handelspolitiek), alsmede de wijze waarop beleid tot stand komt en wordt gevoerd. De enorme uitbreiding van het aantal lidstaten van de laatste tijd en de 'EU as Global Actor' sluiten deze tournee door Europa af. Na ieder hoofdstuk staan vragen ter discussie, is er een bibliografie en staan de web-sites vermeld waarop aanvullende informatie kan worden verkregen. Het sloofhoofdstuk stelt dat de Europese Unie zich heeft ontwikkeld tot meer dan een 'gewone' internationale organisatie, en dit zonder een *masterplan*. 'Rather it has evolved through messy compromises struck after complex political bargaining between member states (chapters 2 and 4), institutions (chapter 3), and organized interests (Chapter 5).' (blz. 217/218) De EU blijkt een heel gecompliceerde en hybride organisatie. Het is een combinatie van drie modellen: ze mag dan meer zijn dan een 'gewone' internationale organisatie, ze is minder dan een staat; ze zal waarschijnlijk altijd een 'multile-

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

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door dr Martin van den Heuvel (*M.v.d.H.*), Oost-Europadeskundige, en dr Fenna van den Burg (*F.v.d.B.*). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

vel system' blijven, waarin het supranationale, het nationale en het regionale naast elkaar bestaan. De EU zal waarschijnlijk ook een experimenteel systeem blijven, waaraan nog veel hervormd zal worden, en met uiteenlopende ideeën hoe dat te doen. De EU is bovenal een oefening in het zoeken van consensus, het trachten eenheid te verwezenlijken vanuit een enorme diversiteit. 'As such, how it really works will never match one vision of how it should work.' (blz. 227) (De redacteurs zijn resp. verbonden aan de Universiteit van Edinburgh en de Europese Commissie/Europa College.) (*F.v.d.B.*)

R.W. Reuderink: Baltische bespiegelingen en becijferingen. Estland, Letland en Litouwen: Verschoven beelden rechtgezet.

Arnhem: Rbis, 2002; (tweede uitgebreide druk); 134 blz.; € 12,=
ISBN 90-801961-3-4

Elk boek over de Baltische landen is een zegen, want erg veel belangstelling bestaat er bij ons niet voor het Balticum. En de Nederlandse belangstelling die er is, is nog vaak negatief. Zo lees en hoor je nog wel eens dat vooral Esten en Letten zich soepeler zouden moeten opstellen tegenover de grote Russische minderheden in hun landen. Weinig Nederlanders schijnen te beseffen dat de Baltische volken, die bijna vijftig jaar bezet zijn geweest, weinig haast hadden om hun vroegere onderdrukkers te omarmen, laat staan hen meteen als landgenoten te

erkennen. Voor dat laatste verwachten ze, behalve blijvende trouw aan hun nieuwe vaderlanden, op zijn minst enige kennis van de landstaal. De Baltische landen hebben zich sinds 1991 redelijk ontwikkeld, zij het dat de economie niet zo snel verbeterd als was gehoopt. Alle drie landen keren zich zo ver mogelijk af van Rusland en willen in de NAVO en de Europese Unie worden opgenomen. Finland is inmiddels Estlands belangrijkste handelspartner en ook voor Letland staat Rusland economisch allang niet meer op de eerste plaats. Litouwen is qua handel nog het meest op Rusland gericht, maar in het jaar 2000 was de uitvoer naar Rusland tot 7% gedaald, naast een invoer van ruim 27%. Ronald Reuderink geeft een goed beeld van de gevoelens van de Baltische volken na de ineenstorting van de Sovjetunie en het herwinnen van hun onafhankelijkheid. Hij ondersteunt zijn verhaal met een groot aantal tabellen met gegevens over demografie, economie, onderwijs en minderheden. (*M.v.d.H.*)

Holger Moroff (red.): European Soft Security Policies: The Northern Dimension.

Helsinki & Berlijn: Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, 2002; 341 blz.;
ISBN 951-769-135-1

Dit is deel 17 in de reeks *Programme on the Northern Dimension of the CFSP* (d.w.z. het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, ofwel GBVB). Het

is een programma waarvoor het Instituut voor Europese Politiek te Berlijn en het Finse instituut voor Internationale Betrekkingen te Helsinki verantwoordelijk zijn en dat de medewerking heeft van de Europese Commissie. In deze bundel, die tien essays bevat, worden enkele belangrijke 'soft security problems' aan een nader onderzoek onderworpen. Daaronder verstaat men de problematiek die verbonden is met kwesties als vervuiling, georganiseerde misdaad, illegale migratie, minderheden, nucleaire veiligheid, ziekten e.a., en die de regionale stabiliteit kunnen verstoren. Dit geldt des te meer in het zicht van de komende uitbreiding van de EU. In het eerste deel van de bundel (waaraan wetenschapslieden uit de regio meewerkten) worden enkele belangrijke 'soft security'-problemen behandeld die spelen in het Noordoostelijke Baltische Zee Gebied en Noordwest-Rusland, waarbij overigens de nadruk ligt op de problematiek in Estland, Letland en Litouwen. Zo komen de gezondheidsrisico's, de illegale migratie, de transnationaal georganiseerde misdaad en de corruptie in de Baltische staten aan de orde. In het tweede deel wordt het beleid dat deze uitdagingen oproept geanalyseerd,

alsmede de actoren die daarbij betrokken zijn. Het gaat daarbij om de Europese Unie, de Raad van Europa, de Raad van Baltische Staten, de Barents Euro-Arctische Raad, de Arctische Raad en de Noordse Raad. In sommige hoofdstukken (o.a. in het essay over de Russisch-sprekende minderheden in de Baltische staten en dat over de diverse Noordelijke Raden) komen aspecten van nationaal beleid en dat van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) aan de orde. De redacteur van de bundel is verbonden aan de Universiteit van Jena. (F.v.d.B.)

Europese Commissie: Algemeen Verslag over de Werkzaamheden van de Europese Unie, 2002.

Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2003; XVI + 667 blz.; € 38,= ISBN 92-894-4691-9

In dit uitgebreide jaarverslag van de EU komen de volgende onderwerpen over de werkzaamheden van de Unie aan de orde: institutionele aangelegenheden en de toekomst van de Unie, mensenrechten en fundamentele vrijheden, economische en

sociale ruimte van de gemeenschap, burgerschap en levenskwaliteit, uitbreiding, rol van de Unie in de wereld, financiering van de werkzaamheden en het middelenbeheer, gemeenschapsrecht, instellingen en organen, voorlichting en communicatie (blz. 1-532). Als men (bijvoorbeeld) snel wil weten wanneer de euro is geïntroduceerd en van kracht werd of wanneer bepaalde staten het Verdrag van Nice ratificeerden, kan men terecht bij het chronologisch overzicht (blz. 533-545). Het verslag bevat verder een lijst van instellingen en organen (inclusief adres) die met de Europese zaak te maken hebben, alsmede in tabellen vervatte informatie over de medebeslissingsprocedure, de raadplegingsprocedure en de procedure betreffende internationale overeenkomsten (blz. 547-649). Ten slotte is er een index (blz. 651-667). Met vragen over de Europese Unie kan men terecht op het gratis telefoonnummer van *Europe Direct*: 00 800 67 89 10 11. Meer gegevens over de Europese Unie vindt men ook op Internet via de Europeaserver <http://europa.eu.int> (F.v.d.B.)

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

Agenda

Activiteit Vijftig jaar na de volksoptstanden van 17 juni 1953 in de DDR (conferentie)
Plaats Goethe Instituut, Herengracht 470, Amsterdam
 Goethe Instituut
Organisator 5,= euro
Kosten 21 juni (14.30-17.30 uur)
Datum Duitsland Instituut Amsterdam (tel. 020-5253690;
Aanmelding email: dia@dia.uva.nl)

Activiteit A Secure Future for An Enlarged Union? (seminar)
Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht
Organisator Amsterdam-Maastricht Summer University (AMSU) i.s.m. EIPA
Kosten 850,= euro
Datum 30 juni t/m 2 juli
Aanmelding Ruggero Lala, AMSU (tel. 020-6200225; email: ruggero.lala@amsu.edu)

Committees and Comitology in the Political Process of the European Community (seminar)
 European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht
 EIPA
 850,= euro
 2 t/m 4 juli
 Mw. B. Vetter, EIPA (tel. 043-3296382;
 email: b.vetter@eipa-nl.com)

From Government to Governance?: The growing impact of non-state actors on the international and European legal system (Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law 2003)
 Steigenberger Kurhaus Hotel, Den Haag
 T.M.C. Asser Instituut
 350,= euro
 3 t/m 5 juli
 Mw. M. Barendrecht, T.M.C. Asser Instituut (tel. 070-3420321;
 email: m.d.barendrecht@asser.nl)

Sven Biscop

argues that the crisis within NATO, caused by the 'rebels' Belgium, France and Germany made it quite clear that the debate about the role of NATO is not over yet. But what is their alternative? At the quadrilateral defence summit (29 April 2003) the three plus Luxembourg agreed to concrete commitments for further military cooperation, including a European headquarters. They also engaged to work together in the European Convention to propose a European Security and Defence Union as a framework for enhanced cooperation or otherwise, the EU would succeed in creating a performing military capacity. This would also affect relations within NATO. A two-pillar structure would then become feasible, in which each pillar would assume responsibility for security on its side of the Atlantic. But then the EU first has to agree on a strategic concept. By committing the necessary means to the implementation of their declaration of 29 April, the 'rebels' in NATO could become the forerunners in the European Union.

Daniël Kooij

analyses the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union in the Iraq crisis prior to and during the start of the recent war. The CFSP appeared to have a very low profile throughout this period; however this image is not entirely justified. Up until Resolution 1441 of the UN Security Council and even some months afterwards the performance of the CFSP by the EU Member States was quite acceptable. Several decisions were taken by, *inter alia*, the Council (in so-called Council conclusions). Only when the question of military intervention cropped up, agreement in the Council indeed appeared to be no longer possible. From that moment on, Member States took rather rigid unilateral positions; not only internally, but in other multilateral fora as well. The EU Presidency most probably performed well in the long prologue to the conflict, but lacked leadership in the short run-up to the war. The paper offers a brief overview of the achievements within the framework of the CFSP and finally argues that there is still a future for a European foreign policy. Changes in the decision-making process or in the allocation of tasks will however not prevent a crisis such as occurred during the early months of 2003 from happening again. Therefore, a change of attitude towards the CFSP by policymakers and leaders in the European Union is required.

Niels van Willigen

deals with the current situation in Bosnia-Herzegovina. The results from the last parliamentary elections (in

October 2002) showed impressive victories by the nationalist parties. Hence what was feared by the Western protectors, i.e. voting along ethnic lines, has not disappeared. The author tries to explain this voting behaviour after more than seven years of international involvement with Bosnia. He puts question marks to the international community's capacity for conflict resolution and argues that the international administration of Bosnia has realised too late that democracy is only feasible when based on a stable and enforceable legal order.

Peter van Elsuwege

looks at the position of Belarus after EU enlargement. Under the autocratic presidency of Alexander Lukashenko, Belarus evolved into a position of self-imposed isolation. As a result, the European Union does not have any formal relations with this regime. In the light of EU enlargement, it is obvious that the EU has a significant self-interest in developing a working relationship with Belarus. Combating soft security issues in Europe, such as organised crime, pollution and illegal immigration implies the commitment of all European states, even those that are not on the road to EU accession. On the other hand, it is difficult to accept the Lukashenko regime as an equal partner in international relations. This would seriously impair the EU's democratic credibility. Hence the Union tries to strike an appropriate balance between the desirability to engage Belarus within the framework of its activities without compromising its commitment to democratic values. The broader Russia-EU Partnership could provide a platform for discussing this problem.

Marc Roovers & Jolanda Peeters

Discuss the conditions for maintaining Economic and Monetary Union. Not coincidentally, in these times of persistent economic weakness and geopolitical uncertainty, the Stability and Growth Pact is heavily debated among both political and academic circles. The Pact would be inflexible, growth averse, 'stupid', or even an insult to (the competence of) national democracies in Europe. On the other hand, the apparent ease with which a number of euro-countries have approached – or even breached – the fiscal limits of Maastricht is a worrying sign. This article examines the need for fiscal rules and discipline, and assesses the appropriateness of the Pact – also in an enlarged EU. It concludes that, not in the least given current political-economic conditions,

alternatives to its rules would prove second best. Whereas monetary union needs a credible budgetary regime, an ideal and more permanent solution would lie in the institutional strengthening of the existing framework. In particular, that implies a more autonomous – but democratically embedded – role for the European Commission in assessing the implementation of the Pact, while avoiding that some Member States are ‘more equal than others’.

Arend-Jan Boekestijn

responds to the column by Professor De Wijk in the *Internationale Spectator's* April issue. Finalizing this column on March 17, De Wijk claimed that the mission of the Americans in Iraq had failed completely. At that stage, most military experts believed that Baghdad would involve a bloody guerrilla war, so it would be unfair to blame De Wijk for his lack of clairvoyance. The same cannot be said for his claim that the American arguments for starting the war were defective and therefore uncon-

vincing. Contrary to De Wijk's claims, the Americans were right that a preventive war was necessary since there was the risk of Saddam supplying international terrorists with weapons of mass destruction. Moreover, Saddam's biography contains numerous instances of irrational behaviour. He may not be suicidal but a man that has made so many mistakes in the past may not be deterred from using nuclear weapons. Time will tell whether a democratization of Iraq and the entire region will abate international terrorism.

Rob de Wijk replies that in a diplomatic sense the American mission of establishing a *Pax Americana* has, for the time being, definitely failed

Martin van den Heuvel

presents his observations on authoritarian rule in Belarus as a sequel to Van Elsuwege's essay. He, too, stresses Russian-Belarusian interdependence, but he warns that in matters of human rights Russia is not the model of perfection.

Clingendael Research Essay

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

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

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

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

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

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

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



Het **Interuniversitair Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika** (CEDLA) in Amsterdam start in sept. 2003 weer met het eenjarig CEDLA Masters Programma:

Latijns Amerika Studies: democratie, identiteit en duurzame ontwikkeling.

Het biedt studenten een grondige studie van Latijns Amerika en het Caraïbisch Gebied. Vanuit verschillende disciplines wordt aandacht besteed aan de belangrijkste vraagstukken van de regio. De opleiding is zowel bedoeld voor studenten die zich voorbereiden op een wetenschappelijke carrière in de Latijns Amerikanistiek, als voor afgestudeerden die hun deskundigheid willen vergroten ter voorbereiding op de beroepspraktijk. Omdat de opleiding momenteel geen onderdeel vormt van de reguliere structuur van de universiteit, kunnen CMP studenten nog geen aanspraak maken op studiefinanciering.

Voorlichtingsdag: vrijdag 6 juni om 14:00 uur.

Info: www.cedla.uva.nl of neemt contact op met het secretariaat: 020 - 525 3498
Keizersgracht 395-397, 1016 EK Amsterdam.

Van Gorcum



DE RESPONSIEVE ONDERNEMING

Over verantwoordelijkheden bij de interactie met stakeholders

H. Hummels, A. ten Klooster, L. Paape

2003. 164 p. € 19,50 - ISBN 90 232 3684 X

Reeks: **Management & Ethiek**

MANAGEMENT & ETHIEK

ETHIEK BEDRIJVEN IN DE ZORG
BEDRIJFSETHIEK: EEN GOEDE ZAAK
INTEGRIEIT IN BEDRIJF, ORGANISATIE EN OPENBAAR BESTUUR
WAARBORGING VAN WAARDEN
MORELE COMPETENTIE IN ORGANISATIES

De titel van dit boek verwijst naar een onderneming die in staat is adequaat in te spelen op vragen en verlangens uit de samenleving. Zo'n responsieve onderneming loopt niet achter de feiten aan, maar neemt actief deel aan de interactie tussen ondernemingen, maatschappelijke organisaties en de politiek. Volgens de auteurs is dat de beste manier om als bedrijf het maatschappelijk verantwoord ondernemen in de praktijk te brengen.

BESTEL ON-LINE
WWW.VANGORCUM.NL

Koninklijke Van Gorcum
Postbus 43
9400 AA Assen

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

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN

EN ANALYSES

THEMA'S 2003

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

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE KENNISMAKINGSKORTING!

€ 41,- (voor 1 jaar)

Startersabonnement voor studenten

€ 22,50 (voor 1 jaar)

✂ **Bestelbon**

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

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de INTERNATIONALE Spectator en ontvangt in 2003 de kennismakingskorting

Binnenkort verschijnt

Tijdschrift voor **Geschiedenis** Themanummer Srebrenica

Het drama Srebrenica.

Geschiedtheoretische beschouwingen over het NIOD-rapport

onder redactie van: Frank Ankersmit, Maria Grever, Ed Jonker,
Rik Peters en Kees Ribbens

in dit nummer geschiedtheoretische beschouwingen naar
aanleiding van het Srebrenica-rapport van het NIOD

Het themanummer bevat onder andere de volgende bijdragen:

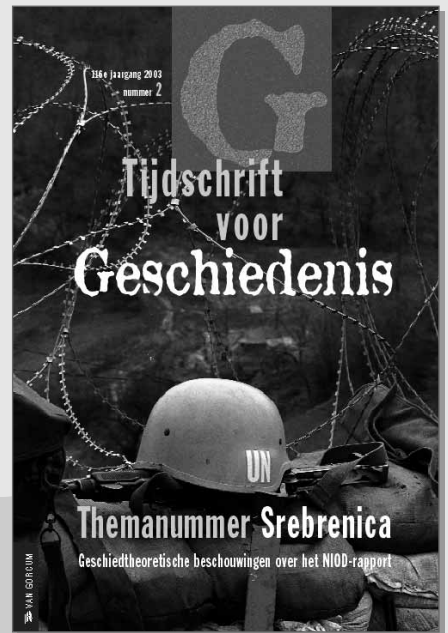
- Floribert Baudet, *Srebrenica, een 'veilig' gebied. Het laatste woord over de val van een safe area?*
- Antoon de Baets, *Na de genocide: waarheidsstrategieën van rechters en historici*
- Jan van der Dussen, *De bredere context in het Srebrenica-rapport: achtergronden en oorzaken*
- Michiel Baud en Frank van der Vree, *Geschiedschrijving, politiek en moraal*
- Frank Ankersmit, *'Een schuld zonder schuldigen?': Morele en politieke oordelen in het Srebrenica-rapport*
- Rik Peters, *Tussen logica en retorica: argumentatie in het NIOD-rapport*
- Hans Blom en Bob de Graaff, *Het Srebrenica-onderzoek: een extreem geval van eigentijdse geschiedenis*

Het nummer opent met een gezamenlijke inleiding van de themaredactie en sluit af met een epiloog.

Het themanummer verschijnt in mei, verzeker u zelf van toezending van een exemplaar door nu een nummer te bestellen via onderstaande bon. (abonnees op het Tijdschrift voor Geschiedenis ontvangen automatisch een exemplaar)

Stuur bon naar:

Koninklijke Van Gorcum BV,
Antwoordnummer 3,
9400 VB Assen.
Fax 0592-379552.
E-mail: tijdschrift@vangorcum.nl



Reserveringsbon

Ja, ik reserveer exempla(a)r(en) van het **Srebrenica-nummer** van
het Tijdschrift voor Geschiedenis voor € 19,90 per exemplaar

Naam

Adres

Postcode en woonplaats

Datum

Handtekening