

Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 6 - juni 2008

China in Afrika: investeren **zonder interveniëren**

Risico van proliferatie na nucleair akkoord Amerika-India

Registreren passagiersgegevens belet vluchten terroristen

Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl



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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementen-administratie

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

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier € 59,00
Instelling € 70,00
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 85,00
Instelling € 97,00
Student € 69,00

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

COLUMN

Koen Koch

Afghanistan: draagvlak achter
de horizon 321

ARTIKELN

Otto Holman

Tweede termijn voor Zapatero:
consequenties voor Spaans
beleid 323

Inez Schippers

Christelijk rechts en de
Amerikaanse verkiezingen 327

Sara van Hoeymissen

China in Afrika: niet-inmenging
als PR-troef onder druk 331

Frank Kuipers

Passagiersgegevens en terrorisme:
toegang tot reserveringsinformatie
als wondermiddel om terroristen
te weren 337

Hans van Santen & Arnout Molenaar

EU-NAVO-samenwerking:
tijd voor transformatie 343

Francis Baert &

Luk Van Langenhove
Nieuw veiligheidspartnerschap
in de maak: Verenigde Naties
en regionale organisaties 349

Karel Koster

Nucleaire samenwerking tussen
Amerika en India: een verdrag
met risico's voor proliferatie 355

Peter van Bergeijk & Rens Fenthur

Hoe en wanneer zijn economische
sancties effectief? 359

RESPONS

Karel van Hoestenbergh

Het EPA-onbehegen 364

REPLIEK

Hilde Reiding

Naar een menswaardig
bestaan!? 365

BOEKBESPREKINGEN

David Criekemans over

*Internationaal terrorisme en
de politiek van de angst* 367

Jeroen Bult over

*Een Britse estofiel waarschuwt
nog één keer* 368

Annick Schramme over

*Wereldhandel en culturele
diversiteit* 370

Mira Scholten-Razarenova over

*Een positief beeld van
Rusland* 372

SIGNALEMENTEN

373

SUMMARIES

375

Afghanistan: draagvlak achter de horizon

Van oudsher stonden de stammen van Afghanistan en het aangrenzend oostelijk daarvan gelegen overgangsgebied van Noordwest- en Zuid-Azië bekend om hun krijgshaftige tradities. De Britse kolonisten hadden het er in de negentiende eeuw maar moeilijk mee. Ze konden Afghanistan door de recalcitrantie van die stammen maar niet pacificeren en ze gaven hun pogingen rond 1900 dan ook op. Anderzijds maakten de Britten in hun koloniale verdeel-en heerspolitiek dankbaar gebruik van de vechterscapaciteiten van stammen in de grensgebieden van het Brits-Indische rijk om hun gezag over Brits-Indië te vestigen en te handhaven. Leden van de *martial races* werden massaal voor het Brits-Indische leger gerekruteerd: onder meer Sikh's uit de Punjab, Gurkha's uit Nepal, Garwhali's uit Uttar Pradesh en, niet te vergeten, Pathanen, die afkomstig waren uit het grensgebied tussen Afghanistan en wat nu Pakistan heet. Tijdens de Eerste Wereldoorlog dienden samen zo'n anderhalf miljoen leden van deze 'krijgshaftige volken' in het Brits-Indische leger, waarvan 850.000 buiten het Indische subcontinent; de meesten in het Midden-Oosten. Twee Indiase divisies kwamen naar Europa; al in oktober 1914 vochten ze in België voor de vrijheid en democratie van de Europeanen. In het eerste oorlogsjaar werden deze twee divisies nagenoeg 'opgebruikt'; 7.000 doden bleven in de Vlaamse en Noord-Franse klei achter. Het is onwaarschijnlijk dat de ISAF-missie zoveel slachtoffers te betreuren zal krijgen.

Hoe 'primitief' de Afghaanse bevolking ook mag zijn, met de moderne oorlogvoering heeft zij wel degelijk kennis gemaakt. Met al hun materiële superioriteit konden de Britten de Afghanen niet onderwerpen. Hoe dan ook lukte het de Afghaanse bevolking het gigantische leger van de Sovjetunie in de jaren tachtig van de vorige eeuw tot de aftocht te dwingen. Het betekende het begin van het einde van deze supermogendheid; toch iets ter overweging. Over moderne oorlogvoering hoeft je de Afghanen, veronderstel ik, dus niet veel te leren. In ieder geval zou deze kennis ons tot nadenken en tot bescheidenheid moeten stemmen. Met zekere meewarigheid zag ik dan ook een paar maanden geleden in een televisieprogramma hoe een Nederlandse soldaat een

Afghaanse jongen uitlegde hoe je een geweer moest vasthouden. Het gezicht van de Afghaan was vol verbazing; waarschijnlijk had hij in zijn jonge leven al vaker met scherp geschoten en wellicht ook meer mensen gedood dan zijn Nederlandse leermeester.

Het probleem bij de opbouw van een Afghaanse leger schuilt waarschijnlijk niet in een tekort aan militaire vaardigheden, maar eerder in een fundamenteel verschil van mening tussen de ISAF-missie en de Afghaanse machthebbers over de vraag voor welk politiek doel dit leger ingezet moet worden.

Vanuit de sociale psychologie is het begrip *mirror image* in de handboeken van de Leer der Internationale Betrekkingen terechtgekomen. Voor de analyse van onze Afghaanse interventie is dat een heel bruikbaar begrip. Het duidt op de foute veronderstelling dat onze tegenstander er ongeveer dezelfde perceptie van de werkelijkheid op na houdt als wijzelf. Dat is dus niet zo. Wij denken democratie, mensenrechten en vooruitgang te brengen. Onze Afghaanse tegenvoeters zien ons daarentegen waarschijnlijk als de zoveelste passant in een lange serie van bezetters die hun blauwdruk van een ideale wereld met geweld komen opleggen.

Natuurlijk zijn er Afghaanse leiders die onze komst toejuichen. Het geld en de macht die ze zich zo verwerven, komen hun uiteraard goed van pas ter versterking van hun eigen geprivilegieerde positie. Dat is hun af en toe wel een warme dankbetuiging jegens ons waard. Maar er zijn, zo veronderstel ik, andere Afghanen die een heel wat gereserveerder houding aannemen. Zij zullen ons eerder als een bezetter zien dan een weldoener en die neiging zal groeien naarmate wij ons ook als echte bezetters gedragen.

In de jacht op de Taliban maken ook Nederlandse troepen vele slachtoffers onder de burgerbevolking. Wij omschrijven dat als betreuenswaardige incidenten; ik kan me voorstellen dat de Afghaanse bevolking dat ziet als de wandaad van een meedogenloze bezetter. Met die vijandige bezetter dient in haar ogen vervolgens zo snel mogelijk afgerekend te worden. Het aantal berrbommen dat gebruikt wordt, geeft sinds het begin van de ISAF-missie een exponentiële groei te zien. Dergelijk wapentuig is een

effectief instrument in een guerrilla-oorlog. Sinds heel lang weten we dat een guerrilla slechts gevoerd kan worden als de guerrillastrijders steun van de plaatselijke bevolking ondervinden. De toename van het aantal bembommen wijst er dus op dat die steun eerder toe- dan afneemt. Dat is geen goed nieuws voor de ISAF-missie.

Goede bedoelingen garanderen geen goed beleid, en nog minder succes, zo luidt het tweede van de zes beginselen van het politiek realisme van Hans Morgenthau. Het Nederlands beleid wordt samengevat met de drie D's: *defence, diplomacy and development*. De kracht van het beleid schuilt in de alliteratie, waardoor het lekker in het gehoor ligt. Er bestaat echter geen enkel onderzoek naar de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om dergelijk beleid te laten slagen. Voor zover ik begrijp, wordt in de nieuwe alomvattende beleidsstudie naar de toekomst van onze defensie overwogen een dergelijk onderzoek te entameren. Maar toch is de 3D-benadering de grondslag voor ons optreden in Afghanistan. Dat is niet erg vertrouwenwekkend, en wel heel cynisch tegenover onze militairen die we alweer, vergelijk Srebrenica, met een onmogelijke klus opzadelen. Overmoed en naïveteit tegelijk.

Heel populair is de Afghaanse interventie bij het Nederlandse publiek nooit geweest. Maar nu tekent zich sinds een aantal maanden een duidelijke meerderheid af *tegen* de missie. Ooit was een element in het Toetsingskader dat uitzending een stevig maatschappelijk draagvlak moest hebben. Dat is kennelijk niet meer zo, een meerderheid in de Tweede Kamer is genoeg. De impopulariteit van de missie in Afghanistan kan mede verklaard worden door het feit dat die missie door de meeste Nederlanders toch gewoon als een guerrilla-oorlog gezien wordt, waar ze niets mee te maken willen hebben. Opmerkelijk genoeg leidt deze impopulariteit niet tot grootscheepse protestbewegingen tegen de missie. Het is wat dat betreft zó stil in Nederland, dat je een speld kunt horen vallen. Voor een belangrijk deel, vrees ik, komt die stilte voort uit pure onverschilligheid. Als jullie, regering en parlement, die oorlog willen voeren, dan ga je je gang maar, maar val ons er niet mee lastig. Ooit werd gevreesd dat een toenemend aantal gesneuvelden tot protesten tegen een missie zou leiden. Ook hier is geen sprake van. Een steeds algemener reactie wordt het cynische commentaar: het zijn beroepsmilitairen, risico van het vak dus, ze wisten waar ze aan begonnen.

Onverschilligheid en cynisme bij vele Nederlanders verschaffen de regering dus een comfortabele positie. Serieuze oppositie heeft ze niet te vrezen. Op den duur kan zo echter een diepe kloof ontstaan tussen regering en kiezers, waardoor voortzetting van een activistisch buitenlands beleid in gevaar wordt gebracht. Waarom zouden de kiezers blijvend de kosten van een expeditionaire krijgsmacht willen dragen, waarvan ze de inzet in voorkomende gevallen verwerpen?

Een opmerkelijk verschijnsel is dat onze krijgsmacht een steeds groter personeelstekort heeft. Het is een aanwijzing dat die zelfde krijgsmacht het aan draagvlak in de samenleving gaat ontbreken. Onze aspirant-soldaten stemmen met hun voeten zo'n grote aantrekkingskracht heeft een *tour of duty* in Afghanistan dus niet. Terugtrekkend CDS (Commandant der Strijdkrachten) Berlijn suggereerde wederinvoering van de dienstplicht om in het nijpende tekort te voorzien. Bittere ironie, de afschaffing van de dienstplicht werd ooit mede gelegitimeerd door de behoefte aan een expeditionaire krijgsmacht. Nu we werkelijk expeditionair optreden, moeten er weer dienstplichtigen komen om de rangen te vullen. Ergens klopt er iets niet.

Koen Koch is verbonden aan de sectie politieke wetenschappen van de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar namens het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Tweede termijn voor Zapatero

Consequenties voor Spaans beleid

De uitslag van de Spaanse verkiezingen van 9 maart jl. kan worden samengevat in drie consequenties. In de *eerste* plaats is de sociaal-democratische regeringspartij van José Luis Zapatero, de *PSOE*, wederom als *grootste partij* uit de verkiezingsstrijd gekomen. De meeste opiniepeilingen wezen al in deze richting, maar de uitslag was tot het laatste moment onzeker vanwege het ongewisse effect van de moordaanslag door de Baskische terreurbeweging ETA aan de vooravond van de verkiezingen.

Ten *tweede* bevestigde de uitslag een tendens in de Spaanse politiek naar een *tweepartijensysteem*. Dit werd in de campagne al duidelijk; de twee grote televisiedebatten waren tussen Zapatero en Mariano Rajoy, leider van de grootste oppositiepartij, de centrum-rechtse *Partido Popular* (PP). De rest van de politieke partijen had het nakijken, en dit was vooral in het nadeel van de derde landelijke partij, *Izquierda Unida* (het GroenLinks van Spanje), die verder terugviel van vijf naar twee zetels. De twee grootste partijen wisten hun aandeel met elk vijf zetels te vergroten, de PSOE van 164 naar 169 en de PP van 148 naar 153. Samen hebben zij nu dus 322 van de 350 zetels in de Spaanse Cortes.

In de *derde* plaats is het Zapatero wederom niet gelukt een absolute meerderheid te bemachtigen. Dit betekent dat de nieuwe socialistische regering opnieuw de gedoogsteun van (dit keer) minimaal zeven parlementsleden moet krijgen. Dit kan alleen met de gematigde Catalaanse of Baskische nationalisten gerealiseerd worden, want samenwerking met een aantal splinterpartijen ter linkerzijde van het Spaanse politieke spectrum lijkt uitgesloten. Deze situatie kan Zapatero nog in een moeilijke positie brengen, want de regionale vertakkingen van de PSOE hebben zowel in Catalonië als Baskenland sterk gewonnen. Zij vormen dus de belangrijkste concurrenten van de nationalisten, wier steun noodzakelijk is om de centrale regering in het zadel te houden. Bovendien zal een keuze voor de Catalaanse of Baskische nationalisten kwaad bloed zetten bij de andere partij.

Het tweede kabinet onder leiding van Zapatero, met meer vrouwen dan mannen als minister (zoals de zwangere Carme Chacón als minister van defensie), werd ruim een maand na de verkiezingen

beëdigd door koning Juan Carlos. Hier gingen twee stemronden in het Spaanse parlement aan vooraf. De absolute meerderheid die in de eerste ronde vereist was, werd niet gehaald. In de tweede ronde volstond een gewone meerderheid, die kon worden gehaald doordat de voornoemde Catalaanse en Baskische nationalisten zich van stemming onthielden.

Veertien jaar van economische voorspoed

Algemeen wordt echter aangenomen dat Spanje – als het strikt van politieke factoren afhangt – de komende vier jaar weer een redelijk stabiele regeringsperiode tegemoet kan zien, min of meer vergelijkbaar met de afgelopen jaren.

In maart 2004 kwam Zapatero onverwacht aan de macht, dank zij de dramatische bomaanslagen in Madrid. De regering-Aznar reageerde onmiddellijk op de aanslagen door de beschuldigende vinger richting ETA te wijzen. Toen bekend werd dat niet ETA maar een internationaal netwerk van terroristen voor de bomaanslagen verantwoordelijk was, keerde de publieke opinie zich tegen de zittende regering. Een verband met de pro-Amerikaanse politiek van Aznar en vooral zijn onvoorwaardelijke steun aan de Amerikaanse politiek in Irak was immers snel gelegd. Eén van de eerste daden van de nieuwbakken, socialistische regering was de abrupte terugtrekking van de Spaanse troepen uit Irak. Dit heeft ertoe geleid dat de diplomatieke betrekkingen tussen Spanje en de Verenigde Staten de afgelopen vier jaar ernstig zijn bekoeld. De animositeit tussen premier Zapatero en president Bush heeft echter niet belet dat op lager niveau samenwerking op bijvoorbeeld het terrein van terreurbestrijding gewoon is doorgegaan. Ook op economisch terrein heeft de samenwerking niet of nauwelijks onder de nieuwe buitenlandse politiek van Zapatero geleden. Spaanse bedrijven hebben hun expansie op Amerikaanse bodem voortgezet, dankbaar gebruik makend van de groeiende Spaanstalige gemeenschap in de Verenigde Staten. Spanje is de op drie na grootste investeerder in de Verenigde Staten.¹

Dit is illustratief voor de opmerkelijke periode van economische groei die Spanje heeft doorgemaakt. Vanaf het rampjaar 1993, toen de Spaanse econo-

mie een negatieve groei kende en de werkloosheid naar een recordhoogte van meer dan 20% steeg, heeft Spanje vrijwel onafgebroken een bovengemiddelde groei gekend. De werkloosheid is in deze 14 jaar gedaald tot ruim 8%, dat wil zeggen tot op het gemiddeld werkloosheidspercentage van de eurozone. Daarnaast heeft Spanje als een van de weinige eurolanden een overschot op de overheidsbegroting weten te bereiken. Keerzijde van deze ontwikkeling is een bovengemiddeld hoge inflatie en een structureel tekort op de handelsbalans.²

Op een ander niveau laat de Spaanse ontwikkeling van de laatste 14 jaar zien dat Spanje van een *emerging* economie tot *emerged* economie is uitgegroeid. De tegenovergestelde beweging van kapitaal- en migratiestromen toont dit duidelijk aan. Aan de ene kant was 1998 het jaar waarin de uitgaande buitenlandse directe investeringen voor het eerst groter waren dan de binnenwaartse. In tegenstelling tot discussies in andere Europese landen ging

Spanje zal blijven inzetten op de Europese dimensie van zijn buitenlands beleid

deze omslag niet gepaard met een groeiende onvrede onder de bevolking of de vakbonden. De investeringen van Spaanse bedrijven in het buitenland waren namelijk niet of nauwelijks geïnspireerd door lagere lonen elders en betekenden dus niet een verplaatsing van werkgelegenheid.³ In dezelfde periode veranderde Spanje van emigratieland in immigratieland. Schattingen gaan uit van een toevloed van 5 miljoen mensen (oftewel meer dan 10% van de totale bevolking), voor het grootste deel afkomstig uit Latijns-Amerika en Noord-Afrika, die relatief vreedzaam konden worden opgenomen in de Spaanse maatschappij, dank zij de lange periode van economische voorspoed.

De radicalisering van de Spaanse politieke verhoudingen

Aangezien de economische politiek van de socialistische regering feitelijk een voortzetting was van de lijn-Aznar en kon profiteren van de gunstige conjunctuur, richtte de belangrijkste oppositiepartij zich op binnenlandse politieke thema's. Deze PP heeft de onverwachte verkiezingsnederlaag van 2004 nooit

echt kunnen verwerken. Commentatoren zijn vrijwel unaniem van mening dat de afgelopen regeerperiode de meest onvriendelijke en conflictrijke sinds de dood van generaal Franco in 1975 is geweest. Vanaf het begin voerde de PP een confrontatiepolitiek, zowel binnen als buiten het Spaanse parlement. Zo bleven vertegenwoordigers van de partij tot vorig jaar insinueren dat ofwel de ETA ofwel de PSOE op de een of andere manier betrokken was bij de bomaanslagen in Madrid. Toen bekend werd dat de socialistische regering onderhandelde met de politieke tak van ETA over, in eerste instantie, een wapenstilstand, waren de politieke rapen gaar. De PP hield massale demonstraties tegen deze 'knieval voor het terrorisme'. Dat *elke* democratisch gekozen regering sinds het begin van de jaren tachtig, inclusief dus de beide regeringen van Aznar, een dubbelstrategie had gevoerd van enerzijds een harde vervolgingspolitiek en anderzijds geheime onderhandelingen, werd gemakshalve vergeten.

Vanwege het feit dat Zapatero afhankelijk was van de gedoogsteun van Catalaanse nationalistenvan, werd de discussie over regionale autonomie weer nieuw leven ingeblazen. De twee belangrijkste regio's, Baskenland en Catalonië, hebben thans een dermate grote zelfstandigheid, dat een verdere autonomisering óf neerkomt op pure symboolpolitiek óf akelig in de buurt komt van feitelijke afscheiding. Dit gaf (en geeft) de PP de mogelijkheid zich als de partij van nationale eenheid te profileren. Territoriale integriteit is een klassiek thema in de Spaanse politiek, evenals de verhouding tussen kerk en staat. Ook op dit terrein voerde de PP, in nauwe samenspraak met het Spaanse episcopaat, een confrontatiepolitiek. Liberale maatregelen van de socialistische regering op gebieden als euthanasie, homohuwelijk en geweld binnen het huwelijk konden op grote tegenstand rekenen. In de aanloop naar de verkiezingen mengde de kerk zich in de strijd door een massale demonstratie te organiseren tegen de gezinspolitiek van de regering-Zapatero.

De eigenlijke verkiezingscampagne werd echter overschaduwd door het plotselinge slechte nieuws over de Spaanse economie. In het vierde kwartaal van 2007 stagneerde de economische groei, steeg de werkloosheid met 240.000 personen naar 8,6% van de beroepsbevolking en wakkerde de inflatie verder aan. Hiermee werd bewaarheid wat analisten al jaren hadden vermoed, namelijk dat de Spaanse economische groei voor een belangrijk deel was gebaseerd op

een spectaculaire expansie van de *bouwsector*. Stagnatie van deze sector zou grote gevolgen hebben voor de Spaanse economie in het algemeen. De vraag was al langer niet zozeer of, maar wanneer en met welk tempo de luchtbel van de huizenmarkt zou leeglopen.⁴

De twee grootste partijen reageerden op deze nooddijding door min of meer soortgelijke maatregelen ter stimulering van de economie in hun verkiezingsprogramma's op te nemen. Zo beloofden beide partijen substantiële belastingverlaging voor burgers en bedrijven. Voorts kondigden zij beide grootschalige, werkgelegenheidscheppende infrastructurele projecten aan, als ware het gedachtegoed van John Maynard Keynes nooit weg geweest. Problematischer was het debat over het spook van de werkloosheid in samenhang met de positie van de migranten op de Spaanse arbeidsmarkt. Te verwachten valt dat stijging van de werkloosheid vooral ook de migrantenpopulatie zal treffen en de concurrentie op de arbeidsmarkt zal laten toenemen. Spanje is tot nu toe grotendeels gevrijwaard gebleven van vreemdelingenhaat, ook in politieke zin, maar het doemscenario van een langere periode van recessie kan ook in Spanje tot (politieke) radicalisering leiden. In de verkiezingscampagne werden de eerste stappen gezet in een dergelijke richting: terwijl premier Zapatero vooral pleitte voor herscholing en herplaatsing van werkloze migranten, in samenhang met een verdere europeanisering van het migratiebeleid, zinspeelde oppositieleider Rajoy op (gedwongen) terugkeer van deze werkloze migranten.

Buitenlands beleid: meer van hetzelfde

In de verkiezingscampagne werd het thema van de Spaanse buitenlandse politiek niet of nauwelijks uitgespeeld. Dit kwam in eerste instantie door het allesoverheersende thema van de economie. In de tweede plaats was het voor oppositieleider Rajoy vrijwel onmogelijk een electoraal aantrekkelijk alternatief voor het buitenlands beleid van Zapatero aan te bieden. De verschillen tussen beide partijen lagen en liggen vooral in nuances en accenten. Een vergelijking tussen beider verkiezingsprogramma's leert dat de nadruk bij de PSOE vooral ligt op de bescherming en verspreiding van menselijke waarden en normen, op een 'nieuwe diplomatie', die de mens centraal stelt en de nadruk legt op versterking van de mondiale civiele maatschappij. In het programma van de PP wordt het accent gelegd op het herstel van

de Spaanse invloed in de internationale politiek, de bescherming van nationale belangen en op de bevordering van democratie en mensenrechten.⁵

Het enige echt grote, inhoudelijke verschil tussen beide partijen betreft de betrekkingen tussen Spanje en de Verenigde Staten. De PP zou bij een verkiezingsoverwinning onmiddellijk zijn gaan werken aan het herstel van de schade in de bilaterale betrekkingen, maar benadrukte dit voornemen wijselijk *niet* in de campagne. Een al te pro-Amerikaanse of pro-Atlantische campagne zou in het huidige internationale en Spaanse politieke klimaat immers electoraal worden afgestraft. In het sterk Europeagezinde Spanje valt bovendien niet of nauwelijks te scoren met een meer eurosceptisch programma.

Dit voelde Zapatero haarfijn aan toen hij vier jaar geleden de regeringsmacht overnam. In een artikel naar aanleiding van de verkiezingen in 2004 voorspelde ik dat de nieuwe regering zou terugkeren naar de sterk op Europa gerichte buitenlandse politiek van vóór Aznar.⁶ Onder Aznars voorganger, Felipe González, werden de buitenlands-politieke prioriteiten van Spanje ondergeschikt gemaakt aan het Europabeleid. Dit beleid was in eerste instantie gericht op toetreding tot de Europese Gemeenschap (in 1986). Daarna (van 1986 tot 1996, het jaar dat Aznar aan de macht kwam en een onvoorwaardelijk pro-Atlantische koers inzette) werd gehandeld vanuit het besef dat alleen een sterk en verenigd Europa Spanje verder kon helpen in het verwezenlijken van doelstellingen in regio's als Noord-Afrika en Latijns-Amerika.

Zapatero pakte deze lijn van vóór 1996 inderdaad voortvarend op. Eén van de prioriteiten van de nieuwe regering was de snelle ratificatie van het Europees Constitutioneel Verdrag. Niet zonder betekenis werd in Spanje als eerste lidstaat een nationaal referendum gehouden, op 20 februari 2005. Maar liefst 76,73% van de kiezers stemde vóór het verdrag en slechts 17,24% tegen. Voorts werd duidelijk dat de meeste ja-stemmers hun keuze vooral hadden laten bepalen door hun persoonlijke gevoel over de Unie en minder door hun mening over het verdrag. Keerzijde was dat slechts 42,32% van de kiezers aan het referendum deelnam (iets *minder* nog dan tijdens de Europese verkiezingen van 2004).⁷

Voorts versterkte de nieuwe socialistische regering de bilaterale banden met Duitsland en Frankrijk en bekleedde het standpunten wat betreft verdergaande Europese integratie inzake buitenlands



en defensiebeleid die tijdens de regeerperiode van Aznar ondenkbaar waren geweest. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat deze pro-Europese koers in Zapatero's tweede ambtstermijn wordt voortgezet. Weliswaar zullen de aanstaande verkiezingen in de Verenigde Staten naar alle waarschijnlijkheid resulteren in een verbetering van de diplomatieke betrekkingen en ook is er los van de verkiezingen sprake van een zekere diplomatieke convergentie tussen beide landen, daar waar het de opstelling jegens linkse regimes in Latijns-Amerika betreft (de recente uitval van Koning Juan Carlos richting president Hugo Chaves van Venezuela is in dit verband meer dan de spreekwoordelijke 'slip of the tongue').

Dit laat echter onverlet dat Spanje zal blijven inzetten op versterking van de Europese dimensie van zijn buitenlands beleid, vanuit het besef dat alleen in gemeenschappelijk verband effectief kan worden gewerkt aan de verwezenlijking van specifiek nationale belangen. Een goed voorbeeld zijn de Spaanse pogingen in Europees verband tot afspraken te komen op het terrein van migratie (inclusief de verdediging van Europese grenzen tegen illegale migranten uit Afrika). Een ander voorbeeld is de Spaanse energiepolitiek. Spanje is voor meer dan 40% van zijn gasimporten afhankelijk van Algerije. De pijpleidingen die het gas naar Spanje moeten leiden, lopen via Marokkaans grondgebied. Het is vanuit deze geopolitiek kwetsbare situatie van te grote afhankelijkheid van één leverancier dat Spanje voorstander is van een Europese Energiestrategie (zoals recent onder meer voorgesteld door de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlandse en veiligheidsbeleid, Javier Solana), gericht op diversificatie en veiligstelling van Europese energie-importen. Het verklaart bovendien waarom de Spaanse regering onlangs het Franse initiatief tot oprichting van een Mediterrane Unie op een warm onthaal heeft getrakteerd. Daarnaast wordt de verankering van de Spaanse economie in de Europese interne markt en monetaire unie nog verder geaccentueerd door de recente expansiedrift van Spaanse bedrijven en banken op het Europese continent (de overname van een deel van ABN Amro door Banco Santander is slechts één van de vele voorbeelden). Mede gezien de onzekere toekomst van de Spaanse economie is Spanje meer dan ooit gebaat bij stabiele Europese samenwerking. In die zin zal er de komende jaren niets nieuws onder de zon te bespeuren zijn.

Noten

- 1 Zie bijv. Marco Vicenzino, 'Analysis: Spain's Elections and Foreign Policy', *Foreign Policy Association: Resource Library*, 13 maart 2008.
- 2 Voor een overzicht van de belangrijkste economische indicatoren van Spanje, zie de Engelstalige website van de Spaanse nationale bank, *Banco de España*: www.bde.es/infoest/sindicie.htm.
- 3 Zie Mauro F. Guillén, *The Rise of Spanish Multinationals. European Business in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, hoofdstuk 9.
- 4 Sinds de verkiezingen wijzen nieuwe rapporten op een snelle uitbreiding van de crisis van de bouwsector naar de industrie en dienstensector; zie *Financial Times*, 4 april 2008, blz. 2.
- 5 Voor het verkiezingsprogramma van de PP, in het bijzonder de voorstellen op het terrein van het buitenlands beleid (*Recuperar nuestra voz en el mundo*), zie: www.pp.es. Het verkiezingsprogramma van de PSOE kan worden gedownload van www.psoe.es.
- 6 Zie Otto Holman, 'Terugkeer naar Europa: veranderingen in het Spaans buitenlands beleid onder Zapatero', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, blz. 298-302.
- 7 Voor een analyse van het Spaanse referendum, zie, 'European Constitution: Post-Referendum Survey in Spain', *Flash Eurobarometer 168*, Brussel, maart 2005.

Dr Otto Holman is als universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Politicologie, FMG, van de Universiteit van Amsterdam en als onderzoeker aan de *Amsterdam School for Social Science Research* van dezelfde universiteit.

Christelijk rechts en de Amerikaanse verkiezingen

Het blok van christelijk rechtse kiezers in de Verenigde Staten, ooit een machtige steunpilaar van de Republikeinse Partij, verkeert al enige tijd in verwarring. Het tijdperk-Bush is ook voor velen van hen op een teleurstelling uitgelopen, terwijl onder de Republikeinse kandidaat-opvolgers geen aansprekende gegadigde bleek. De gitaarspelende baptistenpredikant Huckabee leek korte tijd voor een verrassing te kunnen zorgen, maar hij heeft de handdoek in de ring gegooid. Wat moeten de *evangelicals* doen in november, toch maar op de in hun ogen bedenkelijke *liberal* McCain stemmen of thuisblijven?

Vragen bij de oude zekerheden

Veel rechtse christenen vroegen zich de laatste jaren af wat nu de kernwaarden zijn van hun geloofsopvattingen. Natuurlijk, de vaste trits abortus, echtscheiding en homoseksualiteit bleef verwerpelijk. Maar hoorden zaken als sociale rechtvaardigheid en zorg om het milieu er niet evenzeer bij? En was daar onder Bush jr. wel voldoende aandacht aan besteed? Binnen de *Christian Coalition of America*, een conservatief-christelijke organisatie, leidden deze vragen tot een scherp debat, naar aanleiding waarvan haar voorzitter, de vooraanstaande predikant Joel Hunter, aftrad. Hunter meende dat deze vragen tot het christelijke domein van discussie behoorden.

De recente geschiedenis van deze organisatie – waarvan de leden afkomstig zijn uit diverse protestantse kerken, maar ook uit katholieke kring – toont aan dat Hunter niet de enige was die twijfelde over de doelstellingen. De *Christian Coalition* heeft de laatste jaren te kampen gehad met een groot ledenverlies, afscheidingen en problemen met de belastingen, en zij heeft veel invloed verloren. Een andere eis van Hunter was dan ook dat hij de vrije hand zou krijgen om de *Coalition* vanaf de basis opnieuw te kunnen opbouwen.¹

Ook andere rechts-christelijke organisaties, zoals de in 2004 door de televisieprediker Jerry Falwell heropgerichte *Moral Majority*, bleven wat betreft aanhang en invloed duidelijk achter bij de bewegingen uit de jaren tachtig, die Republikeinse presidentskandidaten konden maken of breken.

Falwell en de *Moral Majority*

Falwell was een van de grondleggers van rechts-christelijke politiek in de Verenigde Staten. Deze baptistische predikant uit Lynchburg in de zuidelijke staat Virginia stichtte daar in 1971 de *Liberty University*, en instelling voor hoger onderwijs die was gebaseerd op fundamentalistisch-christelijke principes. Naar aanleiding van onder meer de rechtszaak *Roe versus Wade* van 1973, die abortus onder bepaalde voorwaarden legaliseerde, ontstond in christelijk Amerika een tegenbeweging, die de strijd aanbod tegen de veel te ver gaande liberalisering van het land. Falwell was door zijn universiteit en door zijn televisie-optredens een van de bekendste voormannen van die beweging, die vooral regionaal was georganiseerd en tientallen groepen telde.²

Geleidelijk ontstonden grotere organisaties, waarvan de *Christian Voice* een van de eerste en belangrijkste was. Deze beweging werkte nauw samen met de conservatieve *Heritage Foundation*. In 1979 ontstond in de *Christian Voice* een conflict over de leiding en de te volgen koers. Enkele vooraanstaande leden deden hierna een beroep op Falwell om een nieuwe organisatie te gaan leiden. De predikant stemde toe en richtte de *Moral Majority* op. Dit was een overkoepeling van plaatselijke en regionale actiegroepen. Belangrijke programmapunten waren een verbod op abortus, bestrijding van acceptatie van homoseksualiteit door de overheid, bevordering van het traditionele gezinsleven en censuur van media die dit zouden aantasten.

De leiders van de *Moral Majority* beseften dat, om deze punten te bereiken, politieke invloed nodig was. De organisatie ging bij verkiezingen stemadviezen geven ten gunste van kandidaten die de standpunten van de *Moral Majority* steunden. Ook werden grote aantallen christelijke kiezers ingeschreven, die bij (voor)verkiezingen kandidaten kozen die van de organisatie een stempel van goedkeuring hadden gekregen. De electorale voorkeur van de *Moral Majority* werd via de eigen christelijke media breed uitgedragen.

De kerk als politiek machtsblok

In het gedeconfessionaliseerde Europa is het moeilijk zich een beeld te vormen van de macht van de christelijke kerken in de Verenigde Staten. De kerk speelt in Nederland vooral een rol op het persoonlijke vlak. In Amerika echter heeft de kerk een aantal functies behouden die bij ons door de verzorgingsstaat zijn overgenomen. Bovendien bestaat er een soort van religieus marktmodel, waarin de kerken onderdeel zijn van een concurrentie tussen religieuze 'producten'.³ Deze opstelling lijkt te werken. Recent onderzoek door *Newsweek* geeft aan dat 91% van de volwassen Amerikanen in God gelooft, terwijl 82% van deze groep zich christelijk noemt.⁴ Dit maakt de Verenigde Staten tot een van de meest religieuze landen in de wereld.

De Amerikaanse christenen zijn onder te verdelen in tientallen denominaties, die, hoewel ze op religieus gebied van mening verschillen, veel conservatieve normen en waarden gemeen hebben. Het aantal christenen dat onder de noemer christelijk-rechts valt, wordt geschat op zo'n 40 tot 60 miljoen, een zeer aanzienlijk kiezersblok.

De bemoeienis van christenen met de Amerikaanse politiek is te verdelen in drie fasen, waarbij in de eerste twee fasen de groep aanzienlijk kleiner en minder goed georganiseerd was. De groeiende invloed van het darwinisme in de jaren '20 van de twintigste eeuw was een eerste reden tot verzet. Fundamentalistische predikanten waren fel gekant tegen lesgeven over de evolutietheorie op middelbare scholen. Naar hun mening moest dit vervangen worden door onderwijs over bijbels creationisme, volgens de letterlijke interpretatie van het boek Genesis. Opvallend genoeg is dit nog steeds een van de belangrijkste punten op de christelijk-rechtse agenda.

Een bekend voorbeeld van de macht van de anti-evolutiestrijders was het *Scopes Trial* in 1925, ook wel *The Great Monkey Trial* genoemd. Hoewel zij deze rechtszaak verloren, was het resultaat dat ermee behaald werd schokkend. Uit angst voor nieuwe controverses en processen verwijderden veel uitgevers namelijk min of meer uit eigen beweging de evolutietheorie uit studieboeken.

Door interne meningsverschillen en financiële problemen verdwenen de fundamentalistische christenen in de jaren dertig van het politieke toneel. De groeiende communistische dreiging na de Tweede Wereldoorlog zorgde echter voor een opleving van de christelijke invloed op de Amerikaanse politiek. Met het rode gevaar als aanleiding protesteerden

rechtse christenen tegen diverse vormen van wat zij zagen als moreel verval, zoals seksuele voorlichting op scholen en de ziekenfondsverzekering.

Deze anti-linkse beweging verdween snel van het politieke toneel, maar in de jaren zestig ontstond een infrastructuur van bijbelscholen, christelijke boekwinkels en gespecialiseerde tijdschriften en kranten. Deze charismatische beweging, die terugkeer naar de bron van het evangelie bepleitte, verwierf later ook eigen radio- en televisiestations, waardoor nog meer mensen konden worden bereikt.

In de jaren zeventig groeiden de fundamentalistische en vooral evangelische kerkgenootschappen in Amerika explosief. Er ontstonden megakerken, met duizenden leden. Preken van televisiedominees als Jerry Falwell en Pat Robertson werden op meer dan 300 tv-stations uitgezonden. Het was een ontwikkeling die ook buiten de eigen kring de aandacht trok. *Time Magazine* riep 1976 uit tot het jaar van de evangelist.

Dit soort publiciteit bracht politici op het idee dat het mogelijk moest zijn deze omvangrijke groep te mobiliseren en aan te zetten tot politieke participatie. Curieus genoeg was het een Democraat die hiervan als eerste profiteerde. De zuidelijke *reborn christian* Jimmy Carter, een baptistische lekenprediker, wist bij de presidentsverkiezingen van 1976 grote groepen blanke evangelische en fundamentalistische christenen over te halen te gaan stemmen. Mede door hun steun won hij de verkiezingen van de Republikein Gerald Ford.

Republikeins-christelijke combinatie

Leiders van de Republikeinen beseften snel de potentie van het religieuze kiezersblok. In de vijf decennia voor 1980 had hun partij slechts vier van de twaalf presidentsverkiezingen weten te winnen. Zij beseften dat hun partij de kleinste zou blijven, zolang ze geassocieerd werd met een militaristische buitenlandse politiek en een economisch beleid dat alleen voordelig was voor Amerikanen met een hoger inkomen. Via christelijke organisaties zoals Falwells *Moral Majority* wisten zij grote groepen evangelische christenen aan hun partij te binden.

Deze tactiek werkte. Bij de presidentsverkiezingen van 1980 voerden de christelijke organisaties een actieve campagne voor de Republikeinse kandidaat Ronald Reagan. Hij werd voorgesteld als de verdediger van de traditionele joods-christelijke normen en waarden. De Democratische tegenstander werd afgeschilderd als de drijvende kracht achter het

seculiere humanisme dat de Amerikaanse samenleving dreigde te verwoesten.

Sinds de verkiezingen van 1980 behoorden drie van de vijf presidenten tot de Republikeinse Partij. Hoewel evangelische christenen hebben geclaimd dat de verkiezing van Reagan louter aan hen te danken was, heeft onderzoek dat niet aangetoond. Religiositeit zou geen doorslaggevende onafhankelijke rol hebben gespeeld.⁵ Toch heeft verkiezingsonderzoek een groot verschil aangetoond in stemgedrag bij de meest en minst fundamentalistische kiezers. Het is dus misschien niet mogelijk te bewijzen dat religie doorslaggevend was bij de verkiezing van Reagan, maar zeker wel dat het conservatieve programma van de partij en de kandidaat aansloten bij de denkbeelden van veel evangelische en fundamentalistische christenen.

Wijzigingen in het christelijk blok

Eind jaren tachtig kwam de klad in Falwells organisatie. Na financiële schandalen verklaarde hij dat het doel, conservatief leiderschap, bereikt was. Hij had de christelijke kiezer op de politieke kaart gezet en hoewel zijn andere agendapunten nog niet bereikt waren, hief hij de *Moral Majority* op. Falwell heeft echter nog tot aan zijn dood in mei 2007 een grote rol gespeeld in de Amerikaanse politiek.

Als leider van christelijk-rechts werd Falwell opgevolgd door een andere televisiepredikant: Pat Robertson. Bij de presidentsverkiezingen van 1988 stelde hij zich kandidaat voor de Republikeinen. Zijn campagne was redelijk succesvol, maar hij verloor ten slotte van Bush sr. Robertson had echter duidelijk gemaakt wat hij wilde bereiken. Christelijk-rechts moest niet aan de kant blijven staan en steun bieden aan de kandidaat van hun keuze. Nee, het moest deelnemen aan het politieke proces en actief worden in de Republikeinse Partij.⁶

Door de tactiek van Robertson ontstond in de loop van de jaren negentig een christelijk kiezersblok, waarvan de Republikeinen dankbaar gebruik maakten. De verkiezing van Bush jr. in 2000 is hiervan een goed voorbeeld. Een Republikeinse president was na het tijdvak-Clinton de hoogste prioriteit van de christelijke leiders. Er moest een einde komen aan de hervormingen op het gebied van vrouwenrechten, de emancipatie van homoseksuelen en de versoepelde abortuswetgeving.

Bush benadrukte in zijn campagne het grote belang van religie en vooral zijn eigen geloofsbeleving. Hij leek de verkiezingen van 2000 niet alleen te zien

als politiek project, maar ook als bijbelse missie.⁷ Sommige bronnen stellen dan ook, onder een zeker voorbehoud, dat Bush zijn verkiezing te danken had aan de steun van het rechts-christelijk kiezersblok. Een probleem bij deze uitspraken is dat de rol van religie lastig is aan te tonen, omdat in een verkiezingscampagne veel andere factoren, bijvoorbeeld op sociaal-economisch terrein, eveneens een rol kunnen spelen. Toch leek bij de verkiezingen in 2000, en zeker bij de herverkiezing van Bush vier jaar later, de stem van de *evangelicals* de doorslaggevende factor. In 2008 is de situatie anders. Met het afbrokkelen van het gezag van de regering-Bush lijkt ook het vertrouwen in de standpunten van de rechts-christelijke beweging in het geding te komen.

Crisis in christelijk rechts

Dit gebrek aan vertrouwen, en het ontbreken van een duidelijke lijn, kwamen duidelijk naar voren tijdens de voorverkiezingen in 2007/2008. Toen bleek dat

Bush beschouwde de verkiezingen van 2000 niet alleen als politiek project, maar ook als bijbelse missie

de evangelische christelijke beweging deze keer niet in staat was zich achter één persoon te scharen. De meest kansrijke conservatief-christelijke kandidaat was Mitt Romney; hij is mormoon. Maar veel evangelische christenen beschouwen deze stroming niet als echt christelijk.

Het was echter vooral de kandidatuur van de baptistische predikant Mike Huckabee uit Arkansas die het christelijke machtsblok ernstig verdeelde. Als enige evangelische kandidaat combineerde Huckabee een conservatief-ethische overtuiging met bijna populistische opvattingen over de rol van de overheid in de economie en over de buitenlandse politiek. Een gevolg van de kandidatuur van Huckabee was een splitsing in het christelijke kamp. Hij sprak de jonge *evangelicals* aan omdat hij andere dan gebruikelijke Republikeinse standpunten inneemt. De oude garde stootte hij echter om dezelfde reden af. De jongeren willen breken met het conservatieve keurslijf waarin de beweging zich heeft laten persen. De oude leiders vrezen dat bij gebrek aan Republikeinse steun hun posities in gevaar zullen komen.

De macht van deze oude garde binnen religieus

rechts neemt echter af, met de dood van Falwell als symbool. De leiders die de conservatieve christenen de Republikeinse Partij hebben binnengeleid, verdwijnen geleidelijk van het politieke toneel. Zij worden opgevolgd door een nieuwe generatie, die belangstelling heeft voor 'liberale' onderwerpen als de opwarming van de aarde, AIDS en armoede. De traditionele hoofdpunten van christelijk rechts, zoals abortus en homoseksualiteit, lijken hierdoor op de achtergrond te raken.

Een goed voorbeeld van een *new evangelical* is de 50-jarige dominee Joel Hunter uit Florida. Hij werd in 2006 gekozen als nieuwe leider van de Christelijke Coalitie. Hij is milieubewust en moedigt zijn achterban aan verder te kijken dan de gebruikelijke maatschappelijke standpunten. Hij staat kritisch tegenover de tactiek en de retoriek van het oude religieuze rechts. De verandering leek echter te vroeg te komen. Het protest van een deel van de bestuursleden was zó groot, dat Hunter al snel terugtrad als voorzitter.

Van de angst voor vernieuwing en verandering binnen christelijk rechts kan de Republikeinse Partij echter bij de komende verkiezingen gebruik maken, menen conservatieve waarnemers.⁸ Wanneer zij er namelijk in slagen de Democratische kandidaat te presenteren als een grote bedreiging van de traditionele Amerikaanse waarden, kan het christelijk-rechtse blok alsnog worden verenigd. Succes is bij deze tactiek zeker niet gegarandeerd. De keuze van de Republikeinen bij de voorverkiezingen is gevallen op de door conservatieve christenen zeer gewantrouwd John McCain. Een overstap naar de Democratische Partij zal deze groep echter niet snel maken. Bijgevolg bestaat er een grote kans dat de *evangelicals* en andere rechtse christenen in november bij gebrek aan een in hun ogen geschikte kandidaat helemaal niet gaan stemmen.

McCain was tijdens de voorverkiezingen de minst populaire kandidaat in conservatief-christelijke kring. Hij heeft in het verleden Falwell en Robertson al eens aangeduid als de 'forces of evil'. Deze opmerking deed hij later af als een grap, wat gezien zijn gevoel voor humor aannemelijk is. De grap echter zegt ook veel over zijn verhouding tot christelijk rechts.⁹ Zijn steun voor stamcelonderzoek en zijn stem tegen een verbod op het homohuwelijk zijn evenmin goed gevallen. McCain zal dus hard moeten werken om de steun van deze groep kiezers te krijgen.

Of hem dat gaat lukken, is de vraag. Het feit dat zowel Huckabee als Romney heeft verklaard hem te

steunen, zegt niet veel. De eerste is voor veel rechtse christenen te 'groen' en te sociaal. De tweede heeft in deze kringen nauwelijks invloed. Veel zal ervan afhangen welke Democraat de kandidatuur van zijn partij wint in de slopende race. Is dit Hillary Clinton, die de zuidelijke christelijke fundamentalisten goed kent, dan lijkt McCain niet zo'n grote kans te maken. Kiezen de Democraten echter de onervaren Barack Obama, dan kan de door de wol geverfde Republikein nog weleens onverwacht sterk uit de hoek komen. De curieuze uitspraken van de predikant van de kerk waartoe Obama behoort, zijn in christelijk-rechtse kring slecht gevallen.¹⁰ Van groot belang is ook wie McCain als zijn *running mate* kiest. Wordt dit Huckabee, dan kan deze wellicht in het zuiden zoveel *evangelicals* meekrijgen, dat de *Grand Old Party* nog niet verloren is.

Noten

- 1 M. Luo & L. Goodstein, 'Emphasis shifts for new breed of Evangelicals', in: *New York Times*, 21 mei 2007.
- 2 P. Applebome, 'Jerry Falwell, Founder of the Moral Majority and Activist Preacher, Dies at 73', in: *New York Times*, 16 mei 2007, blz. 1, 15.
- 3 P. Norris & R. Inglehart, *Sacred and Secular*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, blz. 95-103.
- 4 B. Braiker, in: *Newsweek*, 30 maart 2007.
- 5 A.H. Miller & M.P. Wattenberg, 'Politics from the Pulpit: Religiosity and the 1980 Election', in: *Public Opinion Quarterly*, jrg. 48, no 1, 1984, blz. 312-313.
- 6 M. Goldberg, *Kingdom Coming: The Rise of Christian Nationalism*, New York: W.W. Norton & Company 2007, blz. 14-16.
- 7 K. Philips, *American Theocracy: The Peril and Politics of Radical Religion, Oil, and Borrowed Money in the 21st Century*, New York: Penguin Group, 2006, blz. 182-193.
- 8 T.J. Meeus, 'Conservatieve brandbrief: What if we lose? De Republikeinen in de Verenigde Staten vrezen dat 2008 nog erger wordt dan hun electorale rampjaar 1964', in: *NRC Next*, 18 januari 2008, blz. 6,7.
- 9 F. Bruni, 'The 2000 Campaign: The Arizona Senator McCain Apologizes for Characterizing Falwell and Robertson as Forces of Evil', in: *New York Times*, 2 maart 2000.
- 10 D.D. Kirkpatrick, 'McCain's Critics on Right Look Again', in: *New York Times*, 1 februari 2008.

Inez Schippers MA studeerde American Studies aan de Universiteit van Utrecht en de University of Wisconsin, Madison, USA.

China in Afrika

Niet-inmenging als PR-troef onder druk

De snelheid en de schijnbaar moeiteloze efficiëntie waarmee China zijn energie- en andere economische en politieke belangen op het Afrikaanse continent nastreeft, baren opzien. Een van de meest besproken en bekritiseerde aspecten van het Chinese Afrika-beleid is het beginsel van niet-inmenging in de interne aangelegenheden van China's Afrikaanse partners, dat bloeiende economische samenwerking met 'no strings attached' mogelijk maakt. De wittebroodsweken van China in Afrika lopen echter stilaan op hun einde. Door zijn aanwezigheid wordt China betrokken partij bij de interne situatie in Afrika en dat maakt het moeilijker zich afzijdig te houden. Ook de imagokosten die de Chinese houding meebrengt op het internationale toneel, maken dat het beginsel van niet-inmenging stilaan onder druk komt te staan. Dit schept mogelijkheden voor een beperkte aanpassing van de toepassing ervan in de praktijk zolang een aantal essentiële Chinese belangen, bijvoorbeeld in de oliesector, gevrijwaard blijft.

Beginsel met een geschiedenis van constanten en wijzigingen

Het beginsel van niet-inmenging is geen nieuwe vondst in het kader van het Afrikabeleid, maar een tientallen jaren oude hoeksteen van het Chinees buitenlands beleid. Het maakt deel uit van de door Zhou Enlai in de jaren '50 geformuleerde 'vijf principes van vreedzame co-existentie'. Tot op heden blijft het beginsel vooral verbonden met kwesties die China als intern beschouwt en waarin geen buitenlandse inmenging gewenst is, zoals Tibet, Taiwan en de mensenrechtensituatie. De soevereiniteitskwestie heeft echter ook intrinsieke waarde voor China. De traumatische ervaring uit de 19de en eerste helft van de 20ste eeuw, toen China een speelbal was in handen van buitenlandse mogendheden, ligt in het Chinese collectieve geheugen gegrift. Het vrijwaren van China's soevereiniteit en territoriale integriteit ligt hierdoor extra gevoelig.¹

Het beginsel van niet-inmenging was relatief gemakkelijk vol te houden tijdens de periode van Mao, toen China een vrij zwak, arm en zelfs geïsoleerd land was. Niettemin was het zelfs toen vaak ondergeschikt aan de concrete belangen van het Chinees

buitenlands beleid. Zo steunde China antikoloniale onafhankelijkheidsbewegingen in de context van de Koude Oorlog en de Chinese rivaliteit met de Sovjetunie. Sinds China na 1978 onder het leiderschap van Deng Xiaoping de weg van economische hervorming opging en zich openstelde voor het buitenland, staat de economische groei voorop in het buitenlands beleid. Een goede relatie met China's belangrijkste handelspartners en buurlanden, alsmede inschakeling van de Chinese economie in het internationale economische systeem zijn hierbij van doorslaggevend belang. Sommige principes van het Chinese buitenlands beleid kregen een meer pragmatische interpretatie, naarmate China verder geïntegreerd raakte in het internationale systeem. Wat betreft interventie van de internationale gemeenschap in conflictharden bijvoorbeeld, heeft China zijn aanvankelijk halsstarrig afwijzen van iedere vorm van buitenlandse inmenging versoepeld. Beijing wordt niet graag gezien als de enige dwarsligger wanneer er zich een consensus ontwikkelt binnen de internationale gemeenschap over de noodzaak en de modaliteiten van een bepaalde vredesoperatie. China's soepeler houding blijft echter aan voorwaarden gebonden: een interventie om humanitaire redenen is voor China vooralsnog niet acceptabel en goedkeuring van de 'gastoverheid' in kwestie blijft een *sine qua non*.

China zoekt en vindt in Afrika een bondgenoot in de bevordering van de absolute waarde van soevereiniteit en in het normatieve debat met het Westen. Na het Tian'anmen-debacle in 1989 was Afrika een van de weinige hoeken in de wereld waaruit géén kritiek te horen viel op het hardhandig neerslaan van de protestbeweging door de Chinese overheid. De herinnering aan het kolonialisme en de Koude-Oorlogsperiode zorgt in Afrika voor extra gevoeligheid met betrekking tot het laten gelden van de nationale soevereiniteit. Bovendien zijn heel wat Afrikaanse landen de asymmetrische internationale orde beu, evenals de inmenging van donoren en internationale instellingen in hun economisch en politiek bestel. Afrikaanse regeringen die internationaal onder vuur liggen vanwege hun gebrek aan goed bestuur en respect voor de mensenrechten en de aanwezigheid van interne gewapende conflicten, vinden in China een

zakenpartner die weinig vragen stelt. Op die manier heeft China de banden aangehaald met de omstrede regeringen van Afrikaanse landen als Gabon, Angola, Soedan en Zimbabwe.

Westerse regeringen krijgen te maken met binnenlandse druk wanneer hun buitenlands beleid niet de normen van democratie en respect voor de mensenrechten uitdraagt die ze pretenderen te bevorderen of die gangbaar zijn in hun binnenlands beleid. De Chinese regering deinst er echter voor terug een buitenlands beleid te voeren dat een andere interpretatie aan mensenrechten en democratie zou geven dan in haar binnenlands beleid. China is bevreesd voor de binnenlandse 'normatieve kosten' die zijn internationale acties soms meebrengen. Internationale samenwerking en interdependentie drijven het land zo nu en dan in de richting van het aanvaarden van normen die de overheid ziet als in tegenspraak met het behoud van de eenpartijstaat en de stabiliteit op binnenlands vlak.²

Van advocaat tot aandeelhouder

China's beleid van niet-inmenging in interne aangelegenheden wordt beschouwd als een *Public Relations*-troef in het winnen van Afrikaanse bondgenoten en een sleutel die deuren opent voor samenwerking met repressieve regimes die voor Westerse bedrijven en overheden om allerhande redenen gesloten blijven. Tegelijkertijd bestaat de vrees dat China de jarenlange inspanningen van Westerse donoren en multilaterale instellingen ondermijnt om goed bestuur en respect voor de mensenrechten te bevorderen door de naleving ervan als voorwaarden te verbinden aan het verkrijgen van hulp. De toenemende aanwezigheid en steeds grotere belangen van China in Afrika leiden echter tot groeiende betrokkenheid van China bij de interne situatie in Afrikaanse landen. Door zijn afhankelijkheid van Afrikaanse olie en grondstoffen voor het draaiend houden van zijn economie en de aanwezigheid van meer dan 6 miljard dollar aan Chinese investeringen en naar schatting 750.000 Chinese burgers op het Afrikaanse continent is China van een internationale *supporter* van Afrika een aandeelhouder in Afrika geworden. Dit blijft niet zonder gevolgen voor het beginsel van niet-inmenging. Hoewel Beijing in zijn officiële retoriek graag aan dit beginsel vasthoudt, wordt stilaan duidelijk dat China niet immuun is voor de interne situatie bij zijn Afrikaanse partners en dat Chinese belangen in het gedrang kunnen

komen bij een *laissez-faire*-aanpak. Dit probleem manifesteerde zich onlangs bij de bescherming van de Chinese energiebelangen en de investeringen in Afrika.

Wat betreft de Chinese *energiebelangen* hebben diverse Afrikaanse landen waar China actief betrokken is in olie- en grondstoffenoperaties, te kampen met binnenlandse gewapende conflicten. Vaak betreft het geschillen over wie de rechtmatige soevereiniteit geniet over de bodemrijksdommen waarin China is geïnteresseerd. Volgens de officiële Chinese visie gaat het hier om interne conflicten, die losstaan van de Chinese aanwezigheid. Dit standpunt werd in 2004 samengevat door toenmalig vice-minister van Buitenlandse Zaken Zhou Wenzhong in een geruchtmakend interview over China's zakelijke activiteiten in Soedan. Zhou stelde: 'Zaken zijn zaken. Wij proberen politiek en zaken gescheiden te houden. Bovendien denk ik dat die situatie in Soedan een interne aangelegenheid is en dat wij niet in een positie zijn hun iets op te leggen.'³ De Chinese houding is intussen geëvolueerd, in die zin dat China het debat over de dieperliggende oorzaken van dergelijke conflicten niet langer uit de weg gaat, maar probeert dit debat te beïnvloeden in een richting die compatibel is met China's economische belangen in Afrika. Volgens de Chinese argumentatie zijn interne Afrikaanse conflicten vaak het resultaat van problemen als armoede, schaarste aan voedsel en grondstoffen, milieuvervuiling, enz. De hulp, handel en investeringen van de zijde van China zouden de welvaart en economische stabiliteit van de ontvangende landen ten goede komen, wat zou leiden tot grotere politieke stabiliteit en minder conflicten.⁴

De afwijzende reacties en zelfs bedreigingen van de rebellen in Darfur aan het adres van de Chinese *peacekeepers* die er in oktober 2007 arriveerden om de ontplooiing van de vredesmacht van de VN en de Afrikaanse Unie (UNAMID) voor te bereiden, tonen echter aan dat China door deze groeperingen niet gezien wordt als een neutrale weldoener, maar als een bondgenoot van de centrale overheid die bijdraagt tot de asymmetrische verhoudingen. In de Nigerdelta in Nigeria zijn Chinese medewerkers van oliebedrijven net zo goed doelwit van ontvoeringen als hun Westerse collega's. Aanvallen op Chinese olieoperaties in Ethiopië door het Ogaden Nationaal Bevrijdingsfront kostten in april 2007 aan 9 Chinezen en 65 Ethiopiërs het leven. China wenst zich officieel niet te mengen in interne conflicten, maar

het kan zich niet onttrekken aan de invloed ervan. Tegelijkertijd ondervindt China dat de bescherming van de lokale overheid onvoldoende is voor het waarborgen van de veiligheid van zijn burgers en investeringen. Om het hoofd te bieden aan de bedreigingen zou China zijn militaire samenwerking en zelfs aanwezigheid in een aantal Afrikaanse landen zoals Soedan moeten opvoeren om zijn investeringen te beschermen.⁵ Dit is een problematisch antwoord op het dilemma tussen verklaarde niet-inmenging enerzijds en anderzijds de reële gevolgen die China ondervindt van de onstabiele situatie in de Afrikaanse landen waarin het actief is.

China is in korte tijd uitgegroeid tot een belangrijke *investeerder* en verstrekker van leningen en kredieten in Afrika. Trouw aan het beginsel van niet-inmenging worden de fondsen verstrekt zonder voorwaarden wat betreft goed bestuur of transparantie. Net zoals Westerse investeerders in het verleden ondervindt China echter stilaan dat zaken doen in het Afrikaanse klimaat onvoorspelbaar en ingewikkeld is. Zo drukten Chinese investeerders in de Afrikaanse bouwsector hun frustratie uit over corruptie in de markten waarin ze actief zijn.⁶ In Angola, China's belangrijkste olieleverancier op het Afrikaanse continent, eiste China in 2005 naar verluidt het aftreden van een hoge ambtenaar, toen een deel van een door China voor infrastructuurprojecten verstrekte lening van 2 miljard dollar voor andere doeleinden gebruikt dreigde te worden.⁷ Volgens de voorwaarden waaronder de lening verstrekt werd, zou 70% van de projecten uitgevoerd worden door Chinese bedrijven. Deze doelstelling kwam in het gedrang als de Chinese fondsen een andere bestemming zouden krijgen, wat China tot zijn ongewone actie aanzette.

In zijn zoektocht naar energie, grondstoffen en markten raakt China nauwer betrokken bij de binnenlandse situatie in zijn Afrikaanse partnerlanden. China's beleid wordt erdoor beïnvloed en beïnvloedt deze uiteindelijk ook zelf. Zoals Afrikaspecialist Christopher Clapham opmerkte, zal China, wanneer het permanent actief wordt in Afrika, hetzelfde leerproces moeten doormaken als andere spelers. In het bijzonder, zo stelt Clapham, 'zullen zowel Chinese bedrijven als de Chinese overheid worstelen met manieren om hun eigen politieke en economische investeringen te beschermen in de onzekere en snel veranderende omgeving die Afrika biedt'.⁸ Het is China's veranderende perceptie van zijn eigen

belangen die de toepassing van het beginsel van de niet-inmenging in de praktijk bepaalt. Aanpassingen vinden voorlopig op *ad hoc*-basis en achter de schermen plaats. De uitdaging voor de internationale gemeenschap en de lokale *civil society* in Afrikaanse landen is China bij meer structurele initiatieven te betrekken.

De prijs van een slecht imago

Ook internationale factoren beginnen mee te spelen in de Chinese overweging. China beseft dat het zich onvoorwaardelijk op één lijn plaatsen met landen als Soedan, Zimbabwe, Noord-Korea, Iran of Myanmar zijn internationale reputatie schaadt. Het credo van het huidige Chinees buitenlands beleid dat de opkomst van China een goede zaak is voor de wereld ('peaceful development'), valt internationaal moeilijk te verkopen wanneer China gezien wordt als het land dat repressieve regimes een hand boven het hoofd houdt. Bovendien dreigen de grillen van deze regimes China ertoe te dwingen zich in onmogelijke

China raakt in zijn zoektocht naar grondstoffen en markten betrokken bij de interne situatie van Afrikaanse partners

bochten te wringen, wat de geloofwaardigheid van het Chinees buitenlands beleid schaadt.

Een voorbeeld van de veranderde Chinese visie op deze problematiek zijn de betrekkingen met Soedan. In de eerste jaren van het conflict-Darfur hanteerde Beijing een zakelijke aanpak met betrekking tot zijn nauwe banden met de Soedanese regering. China verzette zich in de VN-Veiligheidsraad tegen sancties tegen Soedan en tegen inmenging van de VN in het conflict zonder de instemming van de regering in Khartoem. Eind 2006 begon de Chinese positie echter opmerkelijke veranderingen te vertonen. De houding van China had kritiek uitgelokt in het Westen en van internationale NGO's. De Chinese regering werd gevraagd haar invloed aan te wenden om op zijn minst de toestemming van de Soedanese regering te verkrijgen voor een robuustere vredesmacht voor Darfur dan de aanwezige onderbemande en zwak uitgeruste macht van de Afrikaanse Unie. Vooral de oproep van een gelegenheidscoalitie van

Europese en Amerikaanse politici, NGO's en filmsterren om de Olympische Spelen te boycotten als China zich niet inschikkelijk toonde, kwamen voor China hard aan. Het ziet de Spelen immers als een unieke gelegenheid om zich positief te profileren.

Een eerste signaal dat de internationale druk de Chinezen aan het denken had gezet, kwam er in oktober 2006, toen China het plan van VN-secretaris-generaal Kofi Annan inzake een grotere rol voor de VN in de vredesmacht voor Darfur goedkeurde. China's ambassadeur bij de VN voerde achter de schermen de druk op en drong er bij Soedan op aan het plan-Annan te aanvaarden, wat uiteindelijk in november gebeurde. In februari 2007 bracht de Chinese president Hu Jintao een bezoek aan Soedan. In een verklaring achteraf riep hij onder andere op tot een uitgebreid staakt-het-vuren en versneling van het politieke onderhandelingsproces. Hij stelde dat het noodzakelijk was de situatie in Darfur te stabiliseren en de levensomstandigheden van de lokale bevolking te verbeteren.

Enige tijd later benoemde Beijing de ervaren diplomaat Liu Guijin tot zijn eerste 'speciale gezant voor Afrika'. De instelling van de functie van speciale gezant had tot voordeel dat China zijn diplomatieke activiteiten in Afrika, en in het bijzonder betreffende de crisis in Darfur, kon opvoeren, de interne coördinatie kon verbeteren en een grotere zichtbaarheid kreeg. De speciale gezant fungeert als het aanspreekpunt voor het Chinese Afrikabeleid. Sinds zijn aantreden heeft Liu onder andere vier maal Soedan bezocht, zich laten interviewen door internationale media en een reis naar de Verenigde Staten ondernomen, waar hij overleg pleegde op het VN-hoofdkwartier en met leden van de Amerikaanse regering en het Amerikaanse Congres. Het is mede door Liu's diplomatieke inspanningen dat Khartoem in juni 2007 instemde met uitbreiding van de vredesmacht voor Darfur met VN-troepen en in augustus 2007 de VN-resolutie betreffende de ontplooiing van een 'hybride' VN-AU-vredesmacht (UNAMID) aanvaardde. Liu zei hierover dat Beijing 'zeer directe taal' gebruikt had om Khartoem over te halen zich flexibel op te stellen en de vredesmacht te accepteren.⁹

China heeft intussen logistieke troepen en fondsen voor UNAMID ter beschikking gesteld. Door het oponthoud in de ontplooiing van de vredesmacht blijft de internationale aandacht voor Darfur echter levendig. Tegen de achtergrond van de nakende

Olympische Spelen houdt dit de druk op de ketel voor China om verdere diplomatieke inspanningen te leveren. Eind februari 2008 ondernam Liu Guijin opnieuw een diplomatieke rondreis in de regio. Hoewel Liu in Khartoem de vriendschap tussen China en Soedan en de vooruitgang in de ontplooiing van UNAMID benadrukte, sprak hij bij zijn terugkeer in Beijing zijn bezorgdheid uit over de 'humanitaire ramp' in de regio. Hij stelde dat de Soedanese regering de grootste rol moest spelen in het oplossen van de steeds slechter wordende humanitaire en veiligheidssituatie.¹⁰

China's aanwezigheid in Afrika is de afgelopen maanden uitgegroeid tot veel méér dan een bilaterale relatie. Ze is een kwestie geworden die opduikt in speeches en interviews van leiders, in de media, bij verkiezingen, binnen multilaterale instellingen zoals de VN en de Wereldbank en in China's relaties met de Verenigde Staten en de Europese Unie. China is op een punt gekomen waarbij het, bijvoorbeeld inzake zijn bilaterale relaties met grote mogendheden en zijn internationale reputatie, de kosten en baten van deze relaties begint af te wegen en het langetermijnperspectief voor ogen moet houden.¹¹ Er kan niet langer in een individuele relatie geïnvesteerd worden zonder het totaalplaatje te bekijken. China wil internationaal geaccepteerd en gerespecteerd worden en voert een buitenlands beleid dat gericht is op het creëren van een internationale omgeving die gunstig is voor zijn economische ontwikkeling. Een positief beeld van China in de internationale opinie is een belangrijk element in het behalen van deze doelstellingen. China's oproepen om géén verband te leggen tussen de Olympische Spelen en zijn relaties met Soedan weerhouden critici er niet van de twee elementen toch met elkaar te verbinden.¹² Een diplomatiek antwoord heeft dan meer effect dan verontwaardigde verklaringen.

Van gewoon tot verantwoordelijk aandeelhouder?

Tijdens zijn korte loopbaan als *Deputy Secretary of State* van de Verenigde Staten lanceerde Robert Zoellick de idee van de verantwoordelijke aandeelhouder ('responsible stakeholder'), toen hij de verwachtingen van de Verenigde Staten en de internationale gemeenschap ten aanzien van China samenvatte. Door zijn aanwezigheid in Afrika is China een aandeelhouder geworden in de binnenlandse situatie van Afrikaanse landen. De vraag

is hoe China ertoe gebracht kan worden een meer verantwoordelijke aandeelhouder te worden. China's beleidsaanpassingen zijn vaak 'tactisch', d.w.z. ze zijn vooral bedoeld om zijn reputatie te redden of onder internationale druk uit te komen. China lijkt ook te beseffen dat indien de internationale gemeenschap een kwestie niet laat rusten, het maar beter kan trachten mee te werken en enige invloed uit te oefenen op het verdere verloop, zodat geen vitale Chinese belangen, bijvoorbeeld in de Soedanese oliesector, geschaad worden. Nauwere betrokkenheid van China in internationale processen en regimes is in die zin een tweesnijdend zwaard: het gaat er niet alleen om hoe Chinese deelname China verandert, maar ook om hoe deze deelname de inhoud ervan verandert in een voor China gunstige richting. Beijing tracht een evenwicht te vinden tussen enerzijds het 'adverteren' van beleidsbeslissingen die bedoeld zijn om China's internationale imago te verbeteren, zoals de diplomatieke activiteit ten aanzien van de kwestie-Darfur en het sturen van *peacekeepers*, en anderzijds het bewaren van discretie om vitale Chinese belangen en de gekoesterde beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging niet al te zeer te compromitteren. Waar beleidsaanpassingen veeleer het gevolg zijn van een herinterpretatie door China van zijn politieke of economische belangen los van imagobekommernissen, gebeuren de aanpassingen veelal *ad hoc* en bedekt.

De ervaring met China's deelname aan andere internationale regimes, bijvoorbeeld met betrekking tot mensenrechten en non-proliferatie, toont dat op korte termijn internationale druk en de vrees voor imagobeschadiging met goed gevolg gehanteerd kunnen worden om China te bewegen tot nauwere internationale samenwerking. Hoewel de beleidsaanpassingen die China doorvoert, vooral het gevolg zijn van druk, mag het belang ervan niet onderschat worden. Ze betekenen niet noodzakelijk dat een terugkeer naar de *status quo ante* te allen tijde mogelijk is. Nieuwe vormen van samenwerking met de internationale gemeenschap, om welke reden dan ook, creëren een *nieuwe context* met nieuwe belangen en nieuwe omgangsvormen en -normen voor China.¹³ Iedere beleidsaanpassing heeft ook precedentwaarde. China beseft dit en gaat daarom omzichtig te werk.

Op lange termijn kan een aanpak van wortel en stok echter diepgaander successen boeken om China ertoe te bewegen zich in te schakelen in bredere internationale initiatieven. China ertoe overhalen de

onderliggende waarden van zijn beleid te herzien, is een werk van lange adem, dat bovendien nauw samenhangt met ontwikkelingen binnen China zelf. Maar China kan ertoe worden uitgenodigd zijn belangen te heroverwegen en te bekijken hoe internationale samenwerking deze belangen kan dienen. Robert Zoellick is intussen president van de Wereldbank geworden. Zijn aanpak lijkt erop gericht de dialoog met China aan te gaan. Essentieel hierbij is China gerust te stellen dat zijn recht gerespecteerd wordt om in Afrika aanwezig te zijn en er zijn politieke en economische belangen na te streven. Zoals Zoellick zelf opmerkt: '[I]k ga jullie [China, SVH] niet bekritisieren voor jullie investeringen in Afrika. Ik denk dat dat vanzelfsprekend is. Maar denk aan je eigen belang en je wilt niet iedereen tegen je in het harnas jagen. Je wilt geen schuldenberg creëren, want je zal niet terugbetaald worden. Jullie hebben belang bij het niet-steunen van corrupte regimes en, eerlijk gezegd, kan ik jullie daarbij helpen.'¹⁴

Aantrekkelijk voor China in internationale samenwerking is de aanwezigheid van kansen om te leren. Steeds meer begint China te beseffen dat het, de retoriek over tientallen jaren vriendschap met Afrika ten spijt, niet erg vertrouwd is met het continent en dat die onervarenheid risico's meebrengt.¹⁵ Afrika's traditionele partners hebben op dit terrein expertise opgebouwd die China tot nut kan zijn.

Noten

- 1 Allen Carlson, *Unifying China, Integrating with the World: Securing Chinese Sovereignty in the Reform Era (Studies in Asian Security)*, Stanford: Stanford University Press, 2005, blz. 31.
- 2 Ann Kent, 'China's Participation in International Organisations', in: Yongjin Zhang & Greg Austin (red.), *Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy*, Singapore: Asia Pacific Press, 2001, blz. 139.
- 3 Howard W. French, 'China in Africa: All Trade, With No Political Baggage', in: *New York Times*, 8 augustus 2004.
- 4 Anshan Li, 'China and Africa: Policy and Challenges', in: *China Security*, vol. 3, no. 3, 2007, blz. 77; Di Juan, 'Zhongguo jijie tuidong jiejie Daerfuer wenti' [China Actively Promotes Solving the Darfur Problem], in: *Qiusi* [Seeking Truth], november 2007, blz. 63; Wenping He, 'Daerfuer wenti de shizhi' [The True Nature of the Darfur Problem], in: *Shishi baogao* [Current Affairs Report], juli 2007, blz. 54.
- 5 Susan Puska, 'Resources, Security and Influence: The Role of the Military in China's Africa Strategy', in: *China Brief*, vol. 7, no. 11, 2007, blz. 2-6; Uwe Wissenbach, "'Partners in competition?' The EU, Africa and China', Conference Summary Proceedings'

- Brussel, 28 juni 2007, blz. 10-11. [www.delchn.ec.europa.eu/download/political/summary_of_proceedings.doc].
- 6 Center for Chinese Studies, Stellenbosch University, *China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors*, Londen: Department for International Development, 2006, blz. 83.
 - 7 'Chinese Firecrackers', in: *Africa Confidential*, vol. 46, no. 3, 2005, blz. 8; Jean-Christophe Servant, 'La Chine à l'assaut du marché africain', in: *Le monde diplomatique*, 11 mei 2005.
 - 8 Christopher Clapham, 'Fitting China In', in: *Brentburn Discussion Papers* 8, 2006, blz. 3-4.
 - 9 Bates Gill, Chin-hao Huang & Stephen J. Morrison, 'Assessing China's Growing Influence in Africa', in: *China Security*, vol. 3, no. 3, 2007, blz. 14-15.
 - 10 Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China, 'Zhongguo zhengfu Daerfuier wenti tebie daibiao juxing Zhong wai meiti chuihenghui' [De speciale gezant van de Chinese overheid voor het Darfur-probleem houdt een persbriefing met Chinese en buitenlandse media], 7 maart 2008 [www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t412957.htm].
 - 11 Zie bijv. Daojiong Zha, 'Zhongguo zai Feizhou de shiyou liyi: Guoji zhengzhi keti' [China's Oil Interests in Africa: A Topic for Discussion in International Politics], in: *Guoji zhengzhi yanjiu* [International Politics Quarterly], april 2004, blz. 66-67.
 - 12 Zie bijv. Ingrid d'Hooghe, 'De Olympische Spelen van Beijing als politiek instrument: twee kanten van de medaille', in: *Internationale Spectator*, maart 2008, blz. 127-130.
 - 13 Thomas G. Moore & Dixia Yang, 'Empowered and Restraint: Chinese Foreign Policy in the Age of Economic Interdependence', in: David Lampton (red.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Stanford: Stanford University Press, 2001, blz. 226-228; Thomas G. Moore, 'Racing to Integrate or Cooperating to Compete? Liberal and Realist Interpretations of China's New Multilateralism', in: Wu Guoguang & Helen Lansdowne (red.), *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, (Routledge Contemporary China Series), Abingdon: Routledge, 2007, blz. 47.
 - 14 Lesley Wroughton, 'World Bank Sees Change in China's African Role', *Reuters*, 5 februari 2008.
 - 15 Lindsey Hilsum, 'What the Chinese Don't Know About Africa', in: *The New Statesman*, 7 februari 2008.

Sara Van Hoeymissen is verbonden aan de onderzoekseenheid Sinologie van de Katholieke Universiteit Leuven. Zij doet onderzoek naar het Chinese buitenlands beleid en Afrikabeleid.

Cursus Internationale Politiek, najaar 2008

De *Cursus Internationale Politiek* van Instituut Clingendael is een inleidende kennismaking met internationale politiek in het algemeen en het Nederlands buitenlands beleid in het bijzonder. Daarmee is de *Cursus Internationale Politiek* bij uitstek interessant voor de partners van medewerkers die naar het buitenland worden uitgezonden, maar ook voor studenten en andere belangstellenden die hun kennis op dit gebied willen vergroten.

De cursus vindt plaats op dinsdagmiddagen van **30 september t/m 9 december 2008**.

Het programma biedt een uitstekende mogelijkheid om in een kort tijdsbestek kennis te nemen van internationale verhoudingen en ontwikkelingen. Gedurende elf dinsdagmiddagen behandelen deskundigen diverse vraagstukken binnen de internationale betrekkingen. Tot de onderwerpen behoren: Nederlands buitenlands beleid; democratisering en ontwikkeling; de Europese Unie; vrede en veiligheid; en actuele politieke ontwikkelingen in belangrijke landen en regio's.

De kosten voor deze cursus bedragen € 575,- (subsidiënten € 470,-)
Na afloop ontvangen de cursisten een Clingendael Certificaat.

Inschrijven tot **uiterlijk 31 augustus** via:
Instituut Clingendael, Afdeling CDSP, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel.: 070 - 374 66 28 of e-mail: cdsp@clingendael.nl
Inlichtingen: Mevr. C. ten Have

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

Passagiersgegevens en terrorisme

Toegang tot reserveringsinformatie als wondermiddel om terroristen te weren

Net als het bedrijfsleven interesseren overheden zich steeds meer voor persoonlijke gegevens. Bij *multinationals* is dit voor marketing-doeleinden, bij overheden vaak voor veiligheidsanalyses. Zo wordt het verzamelen en verwerken van persoonlijke informatie vaak aangeduid als elementair onderdeel van een effectief antiterrorismebeleid. Sinds '9/11' is zowel op nationaal als internationaal niveau een vracht aan wetgeving opgesteld, die het verzamelen en uitwisselen van persoonsgegevens moet vergemakkelijken.

Een van de meer recente initiatieven hiertoe kwam van de zijde van de Europese Commissie. Zij ontvouwde op 6 november 2007 haar plannen voor een Europees Kaderbesluit, met als doel luchtvaartmaatschappijen, vliegend op Europese bestemmingen, te verplichten om, naast paspoortdata, ook andere passagiersgegevens (zg. PNR-data) af te staan.¹ Door deze gegevens te analyseren zou het mogelijk moeten worden bekende en onbekende terroristen en andere criminelen te weren van vluchten.² Een dergelijke doelstelling is bijzonder ambitieus: immers, in feite wordt aan uitwisseling van persoonsgegevens zo'n groot belang gehecht, dat het grensoverschrijdend verkeer van terroristen zonder zo'n uitwisseling niet te stoppen is. Maar klopt deze veronderstelling ook? Wat zijn de ervaringen met verzameling en uitwisseling van passagiersdata? Welke knelpunten dienen zich aan? En welke houding zou passend zijn ten opzichte van dit voorstel wanneer een zorgvuldige afweging van de vóórs en tégens gemaakt wordt?

Personal Name Records

De verplichting voor luchtvaartmaatschappijen 'PNR'-gegevens te verstrekken, is slechts één manier waarop de Commissie uiting geeft aan de wens van de Raad van Europa bindende regels op te stellen voor luchtvaartmaatschappijen om hun gegevensbestanden open te stellen bij de bestrijding van terrorisme. In principe 'bezitten' *carriers* twee soorten gegevensbestanden. De eerste databank is gevuld met paspoortinformatie, ook wel bekend als *Advanced Passenger Information* (API)-data. Hierbij moet gedacht worden aan informatie die in het paspoort

'gelezen' kan worden, zoals de naam, geboorteplaats en -datum, lengte en nationaliteit van de passagier. Op vluchten vanuit Europa leggen luchtvaartmaatschappijen 'API'-data naast bestaande 'watchlists', om te voorkomen dat een gezochte passagier aan boord gaat. Ook worden API-data door Europese luchtvaartmaatschappijen voorafgaand aan een transatlantische vlucht richting Amerika naar de Amerikaanse *Customs and Border Protection* (CBP) gestuurd.

Naast API-data slaan luchtvaartmaatschappijen in hun *reserveringssystemen* zogenaamde PNR-data op. De afkorting PNR staat voor *Personal Name Record* en is feitelijk een verzameling van informatie over de reiziger(s) die onder een bepaald reserveringsnummer valt en die de passagier zelf aanvult. Wanneer bijvoorbeeld een familie vanuit Amsterdam naar New York vliegt met KLM, zij op de vlucht kosjere maaltijden gebruiken, bij aankomst een huurauto hebben besteld en met een *creditcard* betalen, dan worden al deze *data*-elementen onder dat PNR-nummer (meer bekend als reserveringsnummer) opgeslagen. Hoewel een PNR uit wel 30 tot 60 elementen kan bestaan, omvat een gemiddeld PNR tussen de 6 en 10 elementen, die vrijwel altijd betrekking hebben op de verschillende vluchtcomponenten.

Tot 11 september 2001 hadden deze gegevens vooral het karakter van een serviceverzoek. Door de data aan alle betrokkenen binnen de uit te voeren reis van dergelijke wensen op de hoogte te stellen, konden luchtvaartmaatschappijen, autoverhuurmaatschappijen en hotels op dergelijke verzoeken anticiperen. Sinds '9/11' bekijken beleidsmakers deze data echter met andere ogen. Volgens de Europese Commissie zijn PNR's bijzonder nuttig bij het opsporen van terroristen en andere criminelen en zijn 'wethandhavingsautoriteiten in de hele wereld zich bewust geworden van de toegevoegde waarde van het verzamelen en analyseren van zogeheten PNR-gegevens bij de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit'.³ Hierbij wordt de waarde van PNR's vaak in dramatische termen omschreven: begrippen als 'key information', 'necessary' en 'valuable

tool' worden afgewisseld met de waarschuwing dat het nietgebruiken van dergelijke middelen Europa en Amerika onveiliger zal maken.⁴ Door dergelijke uitgangspunten wordt in PNR's een tweede functie geïnjecteerd: vaststaat dat ze een mogelijkheid tot *service* bieden, maar schijnbaar ook een meerwaarde in de bestrijding van, onder andere, terrorisme.

Praktijkvoorbeelden

Voorstellen en akkoorden over de uitwisseling van PNR's zijn al langer onderwerp van discussie. Deze controverse heeft in het verleden al tot serieuze transatlantische spanningen geleid en draait telkenmale om de aannames die voortvloeien uit ieder PNR-voorstel, namelijk dat nut en noodzaak bewezen zijn en dat de gegevens op de juiste manier verzameld, geanalyseerd en opgeslagen worden. Vooral het Europees Parlement heeft zich tegen deze aannames steeds hevig verzet. Zo was het EP er verantwoordelijk voor dat het eerste PNR-akkoord tussen Amerika en Europa uit 2003 werd doorverwezen naar het Europese Hof, dat concludeerde dat het akkoord niet op de juiste juridische basis stonde.

Aan de methode om toeristen van terroristen te scheiden kleven nogal wat onduidelijkheden

Als gevolg hiervan moesten de Amerikanen tot twee keer toe opnieuw onderhandelen met Europa, zowel over een interim- als over een definitief akkoord ter vervanging van het geannuleerde akkoord uit 2003. Ook in deze onderhandelingen roerde het EP zich stevig, waarbij het zelfs de directeur van het *Department of Homeland Security*, Michael Chertoff, liet opdraven om twijfel over nut en noodzaak weg te nemen. Een ander gevoelig punt is de manier waarop Amerika de gegevens zou behandelen. Op uitdrukkelijke wens van de Commissie stelde de Amerikaanse regering 'Undertakings' op over de specifieke procedures en grenzen die op PNR-gegevens van toepassing zouden zijn. Dit stuitte de Amerikanen tegen de borst, die een dergelijk memorandum als een gebrek van vertrouwen uitlegden en in het memorandum meteen lieten opnemen dat Europa zich nu niet meer te bemoeien had met de verdere verwerking en distributie van data – dat lag nu in handen van de Amerikanen.⁵

Er is in feite een cyclus waarneembaar waarbij PNR-voorstellen worden gelanceerd en waarin nut en noodzaak als feit geaccepteerd worden; waarna het EP – en tot nu toe alleen het parlement – in actie komt om dergelijke aannames weer te ontcrachten. Een dergelijk traject is ook bij dit laatste voorstel weer waarneembaar. Ook nu weer worden nut en noodzaak minimaal toegelicht en feitelijk in het voorstel weggemoffeld. Slechts voor de vorm verwijzen de opstellers van het kaderbesluit naar een tweetal *sets* met resultaten die als gevolg van een PNR-analyse geboekt konden worden. Dergelijk resultaten zouden dus duidelijk genoeg moeten zijn om twijfelaars en neutrale beleidsmakers over de streep te trekken, een opzet die in ieder geval bij de Nederlandse regering gewerkt heeft. Zij nam deze aannames letterlijk over en stelde in het desbetreffende fiche dat PNR's 'aantoonbare resultaten' hadden opgeleverd in de strijd tegen terreur – wat waarschijnlijk een verklaring is voor de 'positieve' grondhouding van de regering.⁶ *Maar waaruit bestaan deze resultaten nu werkelijk?*

Een van de *sets* met resultaten komt van het Amerikaanse *Department of Homeland Security* (DHS), zelf een warm voorstander van verzameling en analyse van PNR-data. Michael Chertoff, directeur van DHS en in de pers Amerika's anti-terrorisme-tsaar genoemd, zette in mei 2007 uiteen hoe gebruik van PNR-data tot dan toe geholpen had bij het identificeren van potentiële misdadigers, daarmee implicerend dat PNR-data hun nut hadden bewezen. In zijn brief aan het Europees Parlement gaf Chertoff acht voorbeelden van feitelijke incidenten waardoor 'gevaarlijke individuen' tegengehouden konden worden. Zo haalt hij voorbeelden aan van één persoon van wie afgenomen vingerafdrukken achteraf gevonden worden op het stuur van een ontploft voertuig in Irak; van drugsmokkelaars; van vervalzers; en van mensen met een twijfelachtige verklaring voor de inhoud van hun bagage of voor hun verblijf in de Verenigde Staten.⁷

Een ander voorbeeld van de hulp die PNR-gegevens boden bij het bestrijden van criminele activiteiten, werd aangeleverd in een brief van de Britse onderminister van buitenlandse zaken Meg Hillier aan leden van het Europees Parlement. Onder 'Project Semaphore' gebruikt het Verenigd Koninkrijk onder andere PNR-data om zijn buitengrenzen te bewaken. Concreet zet mw Hillier zes gevallen uiteen waarin PNR-informatie heeft geholpen bij

de bestrijding van criminele activiteiten. Net als de Amerikanen waren de Britten in staat mensensmokkelaars en drugshandelaren te ontdekken en konden frauduleuze reisdocumenten onderschept worden. In tegenstelling tot DHS biedt mw Hillier wél een kader tot evaluatie: zo zijn in totaal 38 miljoen personen gescreend, zijn er 17.000 waarschuwingen uitgegaan, op basis waarvan grofweg 180 personen gearresteerd werden. Het is daarom dat mw Hillier in haar brief aanstuurt op verder uitbreiding van de mogelijkheden om PNR-gegevens te verzamelen en in te zetten.⁸

Inschattingsproblemen

Hoewel de resultaten van zowel Chertoff als Hillier op het eerste gezicht overtuigend bewijs zijn ter ondersteuning van de opvatting van de Nederlandse regering dat PNR-gegevens behulpzaam kunnen zijn bij de aanpak van internationale criminaliteit en, specifiek, terrorisme, moeten er tegelijkertijd kritische kanttekeningen geplaatst worden bij hun betoog over nut en noodzaak. Zo ontbreken in beide overzichten belangrijke kaders, waardoor de uiteindelijke effectiviteit in de mist blijft hangen. Zo is het volstrekt onduidelijk waar de acht voorbeelden van Chertoff zich meer in het algemeen toe verhouden. Meer concreet: Chertoff verschaft geen duidelijkheid over het totale aantal personen dat 'gevlagd' is; over de periode waarbinnen deze uitkomsten geboekt konden worden; over het aantal passagiers waarvan PNR's zijn gebruikt; en al helemaal niet over het aantal onderzoeken dat gestart is op basis van PNR-gegevens. Hierdoor ontberen de resultaten een deugdelijk evaluatiekader. Bovendien wordt het voordeel van de verzameling en analyse van PNR's ten opzichte van de optie 'geen verzameling' niet duidelijk. Voor Groot-Britannië bestaat dit kader wel, maar wordt er weer geen duidelijkheid verschaft over de andere 174 personen die naast de overtreders óók gearresteerd werden. Het is onduidelijk of deze personen uiteindelijk veroordeeld zijn of vrijgelaten.

Daarnaast overheerst de onduidelijkheid over *hoe* veiligheids- en opsporingsdiensten deze personen *überhaupt* in hun vizier kregen. Is dit gebeurd op basis van alléén PNR's, of zijn PNR's *naast* reeds bestaande gegevens gelegd? Afgaande op Chertoffs eigen brief moet ervan uitgegaan worden dat het laatste het geval is: 'PNR data does not alone tell us who is and who is not a terrorist.'⁹ Een dergelijke opmerking houdt in dat meer informatie dus nood-

zakelijk is, voordat wethandhavingsmedewerkers in actie komen; en dat Amerikaanse douanebeamten nooit blindelings op PNR-informatie vertrouwen. Dit betekent omgekeerd dat PNR-informatie *complementair*, maar zeker *niet doorslaggevend* is bij het tegengaan van transnationaal terrorisme. In de FAQ's over 'Project Semaphore' van Groot Britannië's *Home Office* kunnen we echter lezen dat PNR's wel degelijk op *stand-alone*-basis gebruikt worden, door PNR's naast risicoprofielen te leggen – een opmerking die PNR's wél een sleutelrol toekent in het analyseproces.¹⁰ Aangezien duidelijkheid over de positie die PNR's in het opsporingsproces innemen, onontbeerlijk is voor de mate van weerstand tegen het voorstel, moet de vraag *hoe* data gebruikt worden absoluut helder beantwoord worden.

Ten slotte moeten we niet uit het oog verliezen dat van de acht Amerikaanse voorbeelden slechts in twee instanties sprake was van met terrorisme verband houdende activiteiten en dat géén van de door Hillier genoemde arrestanten terroristische banden had. Hoewel het tegengaan van terrorisme lovenswaardig is, maken dergelijke overwegingen duidelijk dat over de werkelijke noodzaak en het nut van PNR's – vooral voor het weren van terroristen – nog veel onduidelijkheid bestaat.

Juridische overwegingen

Los van de ontbrekende evaluatiekaders is er ook een andere reden om kritisch te kijken naar PNR-analyses. Een belangrijke overweging in deze kwestie vormt namelijk het doel om personen te herkennen *die betrokken kunnen zijn* bij terroristische activiteiten. Terwijl werkelijke terroristen – dus als zodanig geïdentificeerde personen – vrij gemakkelijk op basis van *paspoort-informatie* herkend en gearresteerd kunnen worden, is dit lastiger bij personen van wie men niet weet of ze gevaarlijk óf ongevaarlijk zijn. En hoewel de Europese Commissie opmerkt een dergelijk doel na te streven, is het totaal onduidelijk hoe ze de uitvoering van die taak voor zich ziet. Grofweg zijn er twee mogelijkheden: ófwel worden PNR-data gekoppeld aan andere data, ófwel worden PNR-data gescreend tegen zelfopgestelde risico-indicatoren; een overeenkomst tussen indicator en PNR fungeert dan als knipperend lampje waarop gereageerd kan worden. Het gros van ons kent een dergelijke exercitie onder een ander woord: 'profielen'. De keerzijde van deze aanpak is dat iedere persoon in feite verdacht is tot het tegendeel is bewezen; een redenatie



die in feite neerkomt op omkering van de bewijslast.

Daarnaast werpen de bepalingen van artikel 8 van zowel de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens (ECRM) als het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie de vraag op of 'profilen' is toegestaan. Voor onderzoek van connecties zijn persoonlijke data essentieel; het gebruik hiervan ligt echter aan banden. Het EU-handvest schrijft voor dat het gebruik van persoonlijke data is toegestaan, mits deze informatie 'eerlijk' wordt gebruikt voor 'bepaalde doeleinden'.¹¹ Los van de vraag of voor *profile*-doeleinden op een redelijke en eerlijke manier met data wordt omgegaan, dient het ter beschikking stellen van data vooral het doel om 'profilen' überhaupt mogelijk te maken. Aldus wordt 'profilen' niet een middel om potentiële terroristen te herkennen, maar transformeert het zichzelf feitelijk tot een doel dat, hoewel gespecificeerd, niet minder controversieel is. Het Europese samenwerkingsverband van Privacy Toezichthouders geeft in ieder geval in een recent oordeel aan dat er nog veel onduidelijkheden bestaan over de methode om *toeristen* van *terroristen* te scheiden: 'although the purpose of fighting terrorism and organised crime appears to be clear enough and legitimate, the means used to reach this purpose leave room for discussion.'¹²

Praktische problemen

Niet alleen het gebruik van de *profile*-methode is controversieel, ook worden er vraagtekens gezet bij de te verwachten resultaten als gevolg van een dergelijke procedure. Zo waarschuwen rapporten ervoor dat *'data mining'* wel eens minder een 'gouden ei' zou kunnen blijken te zijn dan wordt aangenomen. In het vorig jaar zomer verschenen *Data Mining and Homeland Security: an Overview* worden drie concrete beperkingen aangeduid bij *profile*-pogingen om onbekende kwaadwillenden als zodanig te ontmaskeren. Ten *eerste* kan aan ontdekte patronen (zoals overeenkomsten in religie, land van herkomst of maaltijdvoorkeur) weinig waarde worden toebedeeld, omdat ze – hoewel wellicht vaak voorkomend – weinig zeggen over de waarde die we aan een dergelijk patroon moeten verbinden. Ten *tweede* zeggen de blootgelegde patronen weinig over de causale relatie tussen patroon en individu; en ten *derde* wordt slechts een beperkte waarde toegekend aan hierop gebouwde voorspellende modellen (moet iedereen die overeenkomsten vertoont met het profiel, nader onderzocht worden?), vooral omdat deze modellen

op te weinig voorbeelden gestoeld zijn.¹³

Het is om deze redenen dat het CATO Instituut concludeert dat *data mining* niet geschikt is voor het ontdekken van bekende en onbekende terroristen.¹⁴ Sterker nog, het Instituut concludeert dat 'it would be unfortunate if data mining for terrorism discovery had currency within national security, law enforcement, and technology circles because pursuing this use of data mining would waste taxpayer dollars, needlessly infringe on privacy and civil liberties, and misdirect the valuable time and energy of the men and women in the national security community.'¹⁵

Een ander praktisch probleem bij het gebruik van PNR's voor *profile*-doeleinden is de beperkte omvang die zij hebben. PNR's kunnen tussen de 30 en 60 elementen omvatten, waarvan er 19 tot 25 naar de Canadese, respectievelijk Amerikaanse autoriteiten doorgegeven kunnen worden. Bijna geen enkel PNR bevat metterdaad de maximale hoeveelheid elementen; veel vaker gaat het om 6 tot 10 data die doorgestuurd worden – reden genoeg voor het *Department of Homeland Security* om te waarschuwen dat 'it will be rare that an individual PNR will include a full set of the identified data'.¹⁶

Wat wél in Amerika en Canada belandt, zijn dus ogenschijnlijk onschuldige data over vluchten, namen van passagiers en medereizigers – informatie die autoriteiten sowieso ontvangen. Slim is dus de klant die reeds minder gegevens doorgeeft aan de reisorganisatie bij boeking, aangezien deze persoon dus automatisch ook minder informatie toespeelt aan de dienstdoende autoriteiten. Wanneer zoveel informatie voor een afgewogen inschatting ontbreekt en het moeilijk is te bepalen hoe het proces van 'inschatten' eruit zal zien, is de vraag gerechtvaardigd hoe precies het gebruik van PNR-data behulpzaam is bij het opsporen van gevaarlijke individuen. Ten slotte moeten we ons afvragen of we bereid zijn te zijnertijd op basis van reciprociteit Europese persoonsgegevens af te staan aan landen als Kenia, Cuba of Iran, stuk voor stuk bestemmingen waarop wordt gevlogen door Nederlandse Luchvaartmaatschappijen. Deze claim zou namelijk ook onze kant op kunnen komen. Hoewel het gebruik van PNR's dus niet schokkend is in de zin dat illegale praktijken worden uitgevoerd, dient de vraag niet uit de weg gegaan te worden naar de proportionaliteit van de maatregel. Naast de legitieme vraag 'Waar maken we ons druk over?' is de vraag 'Moeten we dit willen?' dus evenzeer op zijn plaats.

Maar zou het kunnen?

Hebben we dan helemaal niets aan PNR's? En is alle moeite deze data te verkrijgen eigenlijk verspild aan een nutteloos speeltje? Niet helemaal. Los van alle technische, praktische en juridische bezwaren zouden in theorie PNR's de functie kunnen vervullen die eraan wordt toegeschreven, maar doorslaggevend is *hoe* PNR's ingezet worden. Op basis van PNR-data kunnen namelijk wel degelijk lijnen tussen personen of zaken ontdekt worden, echter alleen in *combinatie* met andere informatie. Zo is het gemakkelijk voorstelbaar dat een persoon die niet in terroristische databases of op terroristische 'zwarte lijsten' voorkomt, toch opgemerkt kan worden, doordat bijvoorbeeld het opgegeven adres overeenkomt met de vaste verblijfplaats van een reeds voor terrorisme veroordeeld individu. Hoewel dit feit in essentie de persoon niet van terrorisme verdacht maakt, is het aan de andere kant interessant genoeg om deze reiziger verscherpt in de gaten te houden – een handeling waardoor mogelijk aanslagen voorkomen kunnen worden. In die zin hebben PNR's dus nut.

Een effectief gebruik hangt echter van een dusdanig grote hoeveelheid factoren af (denk aan de omvang van de PNR's; de accuratesse van de verwerker; maar ook het feit dat terroristen 'in de fout' moeten gaan en gevoelige informatie af moeten staan), dat het de vraag is of de informatie die in PNR's zit, vertaald kan worden naar aanhoudingsbevelen. In ieder geval is tot dusverre nog nooit een persoon aangehouden op basis van louter PNR-gegevens.¹⁷

Slotopmerkingen

Een wezenlijk obstakel bij de inschatting naar nut, noodzaak en proportionaliteit van het overdragen van PNR-data vormen de beschermde status van rapporten over dit onderwerp en het achterhouden van de weinige documenten die wél hierover zijn opgesteld. Idealiter zou deze inschatting gemaakt moeten worden aan de hand van tussentijdse evaluaties van lopende overeenkomsten, zoals die tussen Canada en de EU en tussen de Verenigde Staten en de EU. De afspraken met de Verenigde Staten zijn echter slechts geëvalueerd om te zien of de Amerikaanse autoriteiten zich metterdaad aan gemaakte afspraken hielden, niet om de effectiviteit van een dergelijke maatregel te achterhalen. Daarnaast is de precieze inhoud van deze studie nog steeds geheim. De overeenkomst met Canada is ook nog niet geëvalueerd, hoewel het alleszins redelijk is om na twee-en-een-half jaar een

voorlopige beoordeling te kunnen, misschien ook zelfs te *moeten* maken. Voor een inschatting van voor- en nadelen zijn we dus volledig afhankelijk van de geopenbaarde 'resultaten', die multi-interpretabel zijn. Wat rest is een duidelijk gat in de informatievergaring en -voorziening, dat des te opmerkelijker wordt, wanneer we beseffen dat een dergelijk gebrek aan feiten beleidsmakers er niet van weerhoudt door te gaan met het opstellen van plannen om PNR's uit te wisselen. Het lijkt er echter op dat vele van deze voorstellen gebaseerd zijn op veronderstellingen die noch bevestigd, noch ontkracht zijn.

We kunnen dus stellen dat veel nog onduidelijk is over PNR's en hun waarde in de strijd tegen terrorisme. Enerzijds is het heel gemakkelijk om naar de bezwaren te wijzen en te concluderen dat we deze weg niet in moeten slaan, ook niet als het gaat om een zo duidelijk gevoelde dreiging als het terrorisme. Anderzijds moeten we eerlijkheidshalve concluderen dat we geconfronteerd worden met een 'known unknown', een bekend gat in onze kennis over iets dat onbekend is. De Europese Commissie kan dit gat wellicht niet helemaal dichten, maar zij kan wél aangeven waarop zij zich heeft gebaseerd bij het ontwerpen van haar PNR-plannen. Als dit alleen is gebeurd op basis van de Amerikaanse en Britse ervaringen, dan mogen we gerust zeggen dat dit op mager bewijs is gestoeld. Is dit gebeurd op basis van meer onderzoek en informatie, dan zou het goed zijn als deze informatie ook met het publiek wordt gedeeld. Alleen dan is namelijk een echt inhoudelijke discussie mogelijk.

Tot die tijd moeten we accepteren dat de plannen, hoewel in gewijzigde vorm, waarschijnlijk doorgang zullen vinden. Daar hoeven we niet dramatisch over te doen, maar het zou wél van een vooruitziende blik getuigen als Europa, en meer specifiek Nederland, in plaats van een Europa-brede invoering een *pilot project* zou voorstaan, waarbij de uitkomsten en resultaten nauwkeurig gevolgd en gecommuniceerd worden – ófwel om uiteindelijk naar concrete resultaten te kunnen verwijzen; ófwel om uiteindelijk het kaderbesluit niet verder te ondersteunen. Ook in dit geval doet het gezegde 'beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald' zeker opgeld.

Noten

- 1 Europese Commissie, 'Voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens (PNR-gegevens) voor wethandhavingsdoeleinden', COM (2007) 654/F, 6 november 2007.

- 2 Het uiteindelijk doel van het voorgestelde kaderbesluit is 'voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit' door 'het identificeren van personen die betrokken zijn of kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of een misdrijf dat verband houdt met georganiseerde criminaliteit en van met deze personen geassocieerde personen'. Zie: Europese Commissie, *a.w. noot 1*, blz. 2.
- 3 Europese Commissie, *a.w. noot 1*, blz. 2.
- 4 Deze termen zijn ontleend aan een brief van Michael Chertoff, directeur van het *Department of Homeland Security* (DHS), aan het Europees Parlement (zie: www.dhs.gov/xlibrary/assets/press_chertoffltreuparliament20070514.pdf). Naast DHS denkt de Europese Commissie echter op een soortgelijke manier over PNR's: 'Vanwege de informatie die ze bevatten, zijn PNR-gegevens geschikt om terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestrijden en bijgevolg de interne veiligheid te vergroten.' Zie: Europese Commissie, *a.w. noot 1*, blz. 10.
- 5 DHS, 'Undertakings of the Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection (CBP)', 11 mei 2004, blz. 6.
- 6 Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie – Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', Kamerstuk 22112, no. 608, 29 januari 2008, blz. 3–6.
- 7 Tweede Kamer, *a.w. noot 5*; Chertoff, *a.w. noot 4*.
- 8 Meg Hillier, 'Personal letter to EU Home Affairs Commissioner Franco Frattini on "EU PNR Proposals"', 29 november 2007. Een kopie van deze brief is in het bezit van de auteur.
- 9 *Ibid.*; Chertoff, *a.w. noot 4*.
- 10 Persdienst van het *UK Home Office*, 'Frequently Asked Questions – What is Project Semaphore?' (zie: www.press.homeoffice.gov.uk/faqs/controlling-our-borders/).
- 11 Artikel 8, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000/C 364/01).
- 12 European Data Protection Supervisor, 'Opinion of the European Data Protection Supervisor on the draft Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes'. 5 januari 2008 (2008/C110), blz. 3.
- 13 J. Seifert, 'Data Mining and Homeland Security: An Overview', *CRS Report for Congress* RL31798, 19 juli 2007, blz. 3.
- 14 J. Jones & J. Harper, 'Effective Counterterrorism and the Limited Role of Predicative Data Mining', *CATO Institute Policy Analysis No. 584*, 11 december 2006, blz. 1–2.
- 15 *Ibid.*
- 16 DHS, *a.w. noot 5*, blz. 1.
- 17 Persoonlijk interview met Klaas Bruin, Privacy Officer bij KLM Royal Dutch Airlines, 6 december 2007.

Frank Kuipers MA is als onderzoeksassistent verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Afgestudeerd in Amerikanistiek gaat zijn aandacht in het bijzonder uit naar Amerikaans, Europees en Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede het anti-terrorismebeleid.

NIEUWE PUBLICATIE

DE PUBLIEKSDIPLOMATIE VAN QUEBEC

82 blz.

door Ellen Huijgh

De meeste mensen denken bij publieksdiplomatie aan staten, maar bij gebrek aan 'hard power' timmeren deelstaten en regio's vaak harder aan de weg. Staten kunnen in deze materie zelfs van regio's leren, al zullen ze dat een wat ongemakkelijke gedachte vinden. Vanuit functioneel oogpunt en dat van identiteit kan de vindingrijkheid van regio's staten met meer internationale allure inspireren. Deelstaten variërend van Californië, de zesde economie ter wereld, tot Vlaanderen zijn er druk meer in de weer.

In deze studie door Ellen Huijgh staat de Canadese provincie Quebec centraal. Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid voor het Departement Internationaal Vlaanderen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), als een van de projecten in het onderzoeksruk Europese en Mondiale Verhoudingen (promotor: Jan Melissen).

Het Ministerie voor Internationale Aangelegenheden van Quebec (MRIQ) is op het niveau van de deelstaten een pionier inzake de institutionalisering van publieksdiplomatie. Federale, micro-, kleine en middelgrote staten kunnen vooral lering trekken uit de centrale sturing vanuit de MRIQ-hoofdzetel, de interdepartementale afstemming, de uniformiteit in de uitgaande kernboodschap en de niet-aflatende investering van het MRIQ in de specifieke identiteit van Quebec. Zoals elke trendsetter dient Quebec evenwel rekening te houden met de wet van de remmende voorsprong.

Informatie over deze publicatie: secretariaat van het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP), Postbus 93080, 2509 AB Den Haag; Desiree Davidse, tel. 070-3746605; fax. 070-3746666; email: ddavidse@clingendael.nl.

EU-NAVO-samenwerking: tijd voor transformatie

In Kosovo, Afghanistan en Darfur werken NAVO en EU zij aan zij. Ze hebben elk hun eigen missies en opdrachten, maar ze zijn voor het bereiken van resultaat uiteindelijk vaak van elkaar afhankelijk. Ook vanwege het grotendeels overlappende lidmaatschap (21 landen zijn lid van zowel de EU als de NAVO) hebben beide organisaties belang bij zo nauw mogelijke samenwerking. Militaire inzet moet immers deel uitmaken van een overkoepelende strategie, die politieke, militaire, diplomatieke en economische inspanningen integreert – de bekende ‘3D’-benadering (*diplomacy, development, defence*). EU en NAVO bieden hiervoor elk verschillende componenten.

De doelstelling van een geïntegreerde en effectieve benadering van crisisbeheersing wordt door zowel EU als NAVO onderschreven. Toch kan en moet er op dit vlak nog veel worden verbeterd, aangezien de EU-NAVO-samenwerking, onder meer vanwege de verhouding van Cyprus en Turkije tot de NAVO, respectievelijk de EU, nog steeds veel problemen kent, die een waarlijk gezamenlijke aanpak in de weg staan. Dit artikel bepleit concrete maatregelen en stappen om verandering te brengen in de manier waarop beide organisaties hun onderlinge samenwerking vormgeven. De komende periode biedt hiervoor belangrijke aanknopingspunten.¹

Hardnekkige crisishaarden

Een gecoördineerde aanpak is nodig. De meeste crisishaarden zijn bijzonder hardnekkig gebleken, of het nu gaat om Bosnië, Kosovo, Darfur, de Democratische Republiek Congo of Afghanistan. De conflictfactoren zijn immers complex: etnische tegenstellingen in multi-etnische staten, twisten over toegang tot grondstoffen, zwak centraal gezag en onvoldoende controle over eigen grondgebied, en ten slotte een regionale dimensie: zowel van ‘buiten naar binnen’, waarbij buurlanden rebellenbewegingen of etnische groeperingen steunen, als van ‘binnen naar buiten’, waar er een *spill-over*-effect dreigt.

Een alomvattende benadering biedt meer kans op succes, omdat ze verscheidene conflictorzaken tegelijkertijd adresseert. Niet alle middelen hoeven overigens *per se* gedurende het *gebele* proces ingezet te worden; zo kan het militaire instrument worden

teruggetrokken zodra de veiligheidsomstandigheden dat toelaten. Veiligheid en ontwikkeling zijn onderling afhankelijk, maar er is geen simpele volgorde, waarbij de militairen eerst de situatie beveiligen alvorens ontwikkelingsorganisaties en civiele crisisbeheersingsmissies kunnen beginnen met de wederopbouw; in de praktijk zijn alle instrumenten van meet af aan belangrijk. Dat zien we ook in Afghanistan en Irak: militaire operaties, training van militairen en politie, wederopbouw, ondersteuning van de legitieme overheid, ze vinden alle tegelijk plaats.

Een bijkomend probleem is dat de opkomst van *China en Rusland* steeds vaker het speelveld in crisis-situaties compliceert; dat was al het geval op de Balkan, maar het gebeurt ook steeds meer in Afrika. Chinezen sluiten overeenkomsten met de Congolese regering en met de regering in Khartoem; ook Gazprom breidt zijn contacten in Afrika verder uit. Deze landen stellen bij hun handelsbetrekkingen minder voorwaarden wat betreft goed bestuur of mensenrechten, en ze bieden hierdoor een alternatief voor de westerse conditionele benadering. Ook denken zij in multilaterale gremia anders over concepten als humanitaire interventie en verantwoordelijkheid om te beschermen (*‘responsibility to protect’*), die statelijke soevereiniteit binden. Het Westen wordt daarmee gedwongen niet alleen lokale en regionale spelers aan te spreken, maar ook druk uit te oefenen op Moskou en Beijing als er echt vooruitgang nodig is in crisisgebieden. Opnieuw is er dus behoefte aan een goed gecoördineerde internationale inzet, inclusief die door middel van diplomatie.

Wederzijdse afhankelijkheid

De EU beschikt over alle instrumenten die in opvolgende fasen van een crisis vereist zijn, van inzet van militairen, politiefunctionarissen en rechters, tot sancties, humanitaire hulp, ontwikkelingshulp, politieke dialoog en handelsrelaties. De NAVO is net als de EU een politieke organisatie, maar haar inzet in crisishaarden is hoofdzakelijk beperkt tot defensiemiddelen. Voor de NAVO is de EU dan ook een onmisbare partner, die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de *exit*-strategie van een NAVO-operatie.²

Een voorbeeld van hun *wederzijdse afhankelijkheid* vinden we in Afghanistan. Daar levert de EU-politie-trainingsmis­sie een – nu nog bescheiden – bijdrage aan opbouw van een functionerende Afghaanse staat, die uiteindelijk voorwaarde is voor terugtrekking van ISAF, terwijl de EU-mis­sie voor haar veiligheid weer grotendeels afhankelijk is van ISAF. Ook is de EU een van de grootste donoren voor de wederopbouw. In Kosovo is eveneens sprake van onderlinge afhankelijkheid tussen KFOR en de EU-civiele mis­sie EULEX. KFOR zorgt voor de directe veiligheid; EULEX zal worden ingezet voor ondersteuning van de Kosovaarse politie en justitie. Tot slot geldt voor Kosovo, en voor de rest van de Westelijke Balkan, dat perspectief op toetreding tot Euro-Atlantische structuren op langere termijn het belangrijkste instrument is om duurzame stabiliteit te bereiken.

Voor elke toekomstige operatie zal de NAVO de EU dus nodig hebben voor stabilisatie en reconstructie – omgekeerd niet. Maar anderzijds zal de militaire capaciteit van de EU voorlopig nog beperkt blijven, zodat landen voor meer risicovolle en

coördinatie. Internationale crises zullen altijd met een variabele geometrie aan instrumenten en internationale organisaties worden aangepakt; de EU en de NAVO zullen daarin vaak een centrale rol spelen. De secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, zei begin 2007 al dat EU-NAVO-samenwerking niet langer gezien moest worden als een kwestie van ‘skilful demarcation’, maar dat de instituties juist nauw verbonden moesten worden, opdat ze gezamenlijk op de meest effectieve manier gebruikt zouden kunnen worden. Ook de verklaring van de Top van Boekarest (april jl.) roept op tot een meer geïntegreerde samenwerking van de NAVO met andere organisaties.

Spaak tussen de wielen

Vooral de problemen tussen Turkije-Griekenland-Cyprus gooien echter roet in het eten, omdat zij elkaars toegang en inspraak binnen EU en NAVO wederzijds proberen te blokkeren. Ankara klaagt er terecht over dat de EU enkele afspraken met Turkije niet helemaal is nagekomen, vooral sinds de toetreding van Cyprus in 2004. Zo was bij de oprichting van het Europees Veiligheids en Defensie beleid (EVDB) bepaald dat Europese NAVO-bondgenoten die geen lid zijn van de EU (nu alleen nog Turkije, IJsland en Noorwegen) inspraak zouden krijgen in de planning van EU-geleide militaire operaties. Dit is niet voldoende gebeurd en werd pas bij de planning voor de EU-operatie in Tsjaad, eind 2007, volledig toegepast. Een andere Turkse klacht betreft opheffing van de Cypriotische blokkade van de samenwerkingsregeling met het Europees Defensie Agentschap (EDA), terwijl de Turken dat bij beëindiging van de materieelsamenwerking in WEU-kader wel was beloofd.

Turkije van zijn kant heeft echter een zeer extensieve lezing van de permanente EU-NAVO-afspraken (ook bekend als ‘Berlijn-plus’), die door weinig landen wordt gedeeld. In de Turkse lezing vallen namelijk zowel civiele als militaire missies onder deze afspraken, terwijl volgens de rest van de NAVO en volgens de EU deze afspraken alleen op militaire aspecten slaan, omdat er *überhaupt* nog geen sprake was van civiele crisisbeheersing binnen het EVDB, toen de grondslagen voor ‘Berlijn-plus’ werden gelegd. Bovendien is de Turkse inzet – evenzeer als de Cypriotische tegenblokkades – politiek gemotiveerd. Onder ‘Berlijn-plus’ worden in EU-kader namelijk automatisch alle landen buitengesloten die geen

NAVO en EU moeten bij operaties alle eenheden werkelijk bijeen­schrapen

grootschaliger operaties toch zullen terugvallen op de ervaring, de vertakte militaire structuur en het transatlantisch arsenaal dat de NAVO biedt. De deelname van de Verenigde Staten is daarbij essentieel. Met een defensiebudget dat ruim twee keer zo hoog is als dat van de EU gezamenlijk, met een investering per militair die wel vijf keer zo hoog is, kunnen ingewikkelde en gevaarlijke operaties vaak alleen samen met de Amerikanen plaatsvinden.

We *hoeven* dus niet te kiezen voor EU óf NAVO: er is géén sprake van een nulsom, maar, als het goed is, van een som die meer is dan zijn delen. Het heeft dus weinig zin veel tijd te besteden aan discussies over een formele of geografische werkverdeling. Om dezelfde reden is het tijd de traditionele tegenstelling tussen ‘atlanticisme’ en ‘europeanisme’ of ‘eurogaullisme’ te laten varen. Er is immers geen zuiver Atlantische of zuiver Europese oplossing voor de organisatie van de Europese veiligheid mogelijk.³

Veeleer zou gewerkt moeten worden aan betere

bilaterale veiligheidsovereenkomst hebben met de NAVO en niet lid zijn van het *Partnership for Peace* (PfP). Dit betreft thans alleen nog Cyprus (Malta heeft zeer recent zijn medio jaren '90 opgezegde lidmaatschap van het PfP gereactiveerd). Cyprus mag thans bijvoorbeeld geen informatie ontvangen over de *militaire* operatie van de EU in Bosnië, omdat deze onder de 'Berlijn-plus'-regeling met gebruikmaking van NAVO-commandofaciliteiten wordt uitgevoerd. Turkije wil nu dat de samenwerking tussen een *civiele* missie van de EU en een *militaire* operatie van de NAVO, zoals het geval is in Kosovo en Afghanistan, óók volledig onder 'Berlijn-plus' wordt geschaard. Dat zou betekenen dat één EU-lidstaat dan ook uitgesloten zou worden van informatie over een EU-civiele missie die samenwerkt met de NAVO. Dat laatste gaat de EU en het merendeel van de NAVO te ver.

Het gevolg van deze patstelling is dat de politieke gremia van EU en NAVO de situatie in Kosovo of Afghanistan *niet* samen kunnen bespreken. Turkije insisteert op *formeel overleg*, waar Cyprus (en voorheen Malta) *niet* bij mag zijn, terwijl de EU en het merendeel van de NAVO als alternatief aandringen op *informeel overleg* waarin alle EU-lidstaten *wel* kunnen participeren. Een ander gevolg is dat de onderlinge samenwerking in het veld tussen de EU-civiele missies in Afghanistan en Kosovo en de NAVO-missies ISAF en KFOR niet geformaliseerd kan worden. Juist in de potentieel risicovolle omstandigheden in Kosovo en Afghanistan dient volledige onderlinge openheid van informatie te bestaan en moet het EU-personeel kunnen rekenen op bijstand vanuit de grotere militaire troepenmacht. In de praktijk hebben de commandanten toch opdracht gekregen hierop toe te zien; er is echter géén EU-NAVO-overeenkomst waarop teruggevallen kan worden.

De patstelling voert in essentie terug op de kwestie van de deling van Cyprus en het feit dat een NAVO-bondgenoot (Turkije) een EU-lidstaat (Cyprus) niet erkent. Het ontwarren van deze knoop zou idealiter dus moeten beginnen bij voortgang in de situatie op Cyprus zelf, waar sinds de Grieks-Cypriotische verkiezingen mogelijk wat hoop gloort. Los daarvan moeten beide partijen onder druk gehouden worden om tot een oplossing te komen: het is toch onhoudbaar dat hun onderlinge problemen de samenwerking tussen de overige ruim twintig landen blokkeert?

Idealiter wordt toegewerkt naar een 'uitruil' tussen

de Turkse instemming dat het niet langer insisteert dat civiele missies volledig onder 'Berlijn-plus' vallen, en Cypriotische en Maltese stappen tot een veiligheidsovereenkomst met de NAVO, het deblokken van enkele Turkse overeenkomsten met de EU (met het EDA en een veiligheidsovereenkomst) en het gunnen van een speciale status voor Turkije om strategisch belangrijke onderwerpen in EU-kader te bespreken. Daarnaast moet *parallel* gewerkt worden aan alternatieve methoden om voorlopig via informele kanalen en initiatieven van lidstaten de twee organisaties toch zoveel mogelijk samen te binden en aan de missies te velde toch het signaal te geven dat EU en NAVO voor dezelfde zaak staan. Uiteindelijk zou de nieuwe EU-NAVO-relatie evenwel vorm moeten krijgen in een politieke overeenkomst tussen EU en NAVO die de achterhaalde 'Berlijn plus'-regeling vervangt of aanvult. Iets voor een aparte EU-NAVO Top?

Groter beslag militaire capaciteiten

Naast wegnemen van institutionele hindernissen moeten EU en NAVO ook blijven werken aan versterking van *capaciteiten voor crisisbeheersing*. Een sleutelement van hun bijdrage aan effectief multilateralisme is dat EU en NAVO metterdaad moeten kunnen optreden als de situatie daarom vraagt. Zoals de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003 onderstreept: geloofwaardige diplomatie moet rusten op een toereikend militair vermogen. Dat is een les van de Balkan-burgeroorlogen van de jaren '90 die nog steeds relevant is.

Beide organisaties kampen grotendeels met dezelfde capaciteitstekorten en zij moeten bij operaties alle eenheden echt bijeen schrapen. Schaars zijn vooral helikopters, transportvliegtuigen, beschermingsmiddelen voor lichte troepen en inlichtingencapaciteiten. Europa heeft voldoende grondtroepen, maar die zijn over het algemeen niet goed inzetbaar – veel slechter dan de Amerikaanse. Europa heeft bovendien onvoldoende middelen om ze snel en ver weg te kunnen inzetten. Nederland en andere landen in West- en Noord-Europa hebben belangrijke stappen gezet in de richting van een expeditionaire krijgsmacht, maar vooral in Oost- en Zuid-Europa is er nog veel winst te behalen (waarbij wel dient te worden bedacht dat veel Oost-Europese landen in dit verband een grote achterstand hebben in te halen, en toch al grote inspanningen doen – ook wat betreft deelname aan gevaarlijke operaties, zoals in Zuid-Afghanistan). Zo

zijn er behoorlijk wat helikopters in Europa, maar kan een groot deel daarvan niet onder operationele omstandigheden worden ingezet. Vandaar dat het Verenigd Koninkrijk een initiatief heeft gelanceerd in EU en NAVO om helikopters op korte termijn beter inzetbaar te maken (door 'upgrading', training, enz.).

Op korte termijn kunnen ook de snelle-reactiemachten van de EU en de NAVO, de *EU Battle-groups* en de *NATO Response Force* (NRF), beter worden benut. Deze *standby*-troepen zijn weliswaar niet bedoeld voor het vullen van gaten in lopende missies, maar het is evenzeer vreemd dat lopende operaties met tekorten kampen, terwijl er elders in Europa volledig uitgeruste troepen op een missie wachten. Sterker, het lijkt er soms op dat landen zich juist committeren in deze reactiemachten om werkelijke inzet te ontlopen. Ze zouden bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt als strategische reserve voor lopende operaties. En waarom zou een eenheid die dienst heeft in de NRF, niet ook reserve kunnen zijn voor een EU-operatie en omgekeerd?

Voor de langere termijn moeten landen er nog meer van overtuigd worden hun nationale budgetten aan dié middelen te besteden waaraan internationaal behoefte bestaat. De adviserende of toezichhoudende rol vanuit EU en NAVO zou hier versterkt kunnen worden. Door strenge criteria aan nationale defensiebudgetten kan getoetst worden of kwaliteit boven kwantiteit wordt gesteld en of maatregelen worden genomen om de uitzendbaarheid van de krijgsmacht te verbeteren. Dus: liever wat minder grondtroepen in ruil voor transportmiddelen om de resterende grondtroepen snel en ver weg te kunnen inzetten; liever wat minder helikopters in ruil voor verbeteringen in de resterende helikoptervloot, zodat die ook onder moeilijke omstandigheden kan worden gebruikt. Ook is het belangrijk dat EU en NAVO dezelfde prioriteiten blijven stellen, zodat nationale besluitvormers dezelfde signalen ontvangen van beide organisaties. Verder moeten landen een impuls krijgen om capaciteiten te ontwikkelen in multinationaal verband, aangezien schaalvergroting de kosten per eenheid kan drukken. Het *Capability Development Plan* (CDP) van het EDA wordt gebruikt om te zien welke landen gelijktijdig een bepaalde militaire capaciteit willen of moeten vervangen. Aldus ontstaat een beeld van mogelijke coalities van landen die samen een bepaalde capaciteit zouden kunnen ontwikkelen of aanschaffen.

Permanente Gestructureerde Samenwerking

Een belangrijk nieuw mechanisme voor capaciteitsversterking is potentieel de Permanente Gestructureerde Samenwerking (PGS) uit het Verdrag van Lissabon. Deze 'kopgroep' is bedoeld voor lidstaten die sneller en verder willen gaan met de integratie van hun krijgsmachten, door gezamenlijke aanschafprojecten, taakverdeling, 'pooling' van capaciteiten en afspraken over scherpe bestedingscriteria. De toelatingseis is tamelijk toegankelijk: lidmaatschap van het EDA en een bijdrage aan de snelle reactiecapaciteit van de Europese Unie. In beginsel voldoen daar alle lidstaten aan, behalve Denemarken.

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – de twee prominente Europese militaire mogendheden – zullen elkaar vinden om deze PGS dusdanige inhoud te geven, dat zij leidt tot Europese capaciteitsversterking: landen zullen hun best moeten doen om erbij te mogen horen, of om erin te blijven als ze eenmaal zijn toegetreten. De toenemende druk op zowel de Franse als Britse defensiebudgetten zal deze logica alleen maar versterken.⁴ Van Duitse zijde blijft het juist erg stil, omdat Duitsland wil voorkomen dat er opnieuw druk ontstaat om zijn krijgsmacht verder te moderniseren. De Duitsers geven ten opzichte van de Fransen en Britten ook een stuk minder uit aan defensie (1,3% tegenover rond de 2,5% BNP).⁵

Nederland lijkt er belang bij te hebben zich aan te sluiten bij elke vorm van gestructureerde defensiesamenwerking tussen de ons omringende grote landen. Dit vergt wel discussie over de strategische plaatsbepaling van de krijgsmacht op langere termijn. Deze vraag komt ook aan de orde in het kader van de *Verkenningen* die de minister van Defensie onlangs heeft gelanceerd, met als doel een lange-termijnvisie op de krijgsmacht te ontwikkelen. Nederland zou zich, onder voorbehoud van ratificatie van 'Lissabon', actief moeten mengen in de beginnende discussie over hoe deze Permanente Gestructureerde Samenwerking er precies uit moet zien.

Hervormingen

De aanstaande institutionele hervormingen binnen de EU en de ontwikkelingen binnen de NAVO moeten worden aangegrepen om de gecombineerde bijdrage van EU en NAVO aan effectief multilateralisme te versterken. Zo zal de veiligheidspoot van de EU hervormd worden op basis van het Verdrag van Lissabon. Het doel is meer besluitvaardigheid en coherentie. Ook zal de EU beter gebruik kunnen

maken van de instrumenten die thans in verschillende pijlers zijn ondergebracht.

Tegen deze achtergrond evalueert de EU op Frans initiatief de implementatie van de *Europese Veiligheidsstrategie* (die dateert van december 2003). President Sarkozy wil namelijk in het verlengde van het aanstaande *Livre Blanc* (Witboek) op het gebied van veiligheid en defensie ook de Europese Veiligheidsstrategie aanpassen en een Europese aanpak ontwikkelen voor de veiligheidsimplicaties van klimaatverandering, migratiestromen en energieschaarste. Wat Nederland betreft zou de EU tijdens dit proces ook de coherentie van haar extern optreden moeten evalueren, met inbegrip van de wijze waarop wordt samengewerkt met andere internationale partners in crisisgebieden. Men zou voor samenwerking met de NAVO in die gebieden kunnen denken aan verbetering van de informatie-uitwisseling (waarom neemt de secretaris-generaal van de NAVO niet deel aan de diplomatieke correspondentie van de EU?), gedeelde functionarissen (waarom geen 'double-hatted' EU- en NAVO-vertegenwoordiger?) of verbeterde, wellicht gezamenlijke training om uitgezonden personeel in EU- en NAVO-missies beter bewust te maken van wederzijdse mogelijkheden en gevoeligheden.

Hervormingen in de NAVO zullen in de allereerste plaats worden gedreven door de ervaringen in Afghanistan. Er zijn lessen op het gebied van de keuze van materieel, belang van training van Afghaanse militairen via de zg. *Operational Monitoring and Liaison Teams* (OMLT's) en de geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling. Ook is er een toenemend besef dat het voor succes in Afghanistan natuurlijk aankomt op goed militair materieel, maar meer nog op uitstekend getrainde militairen, een goede strategie en nauwe samenwerking met andere organisaties.⁶ Deze en andere lessen zouden hun beslag moeten krijgen in een document over Bondgenootschappelijke veiligheid, dat in 2009 klaar moet zijn, zo is tijdens de recente Top van Boekarest bepaald. Dit biedt de mogelijkheid ook vanuit de NAVO de onderlinge EU-NAVO-samenwerking op een nieuwe leest te schoeien.

Frans Voorzitterschap

Met het aantreden van president Sarkozy is de Franse verhouding tot de NAVO en, in het verlengde daarvan, EU-NAVO-samenwerking verbeterd. Sarkozy heeft publiekelijk verklaard niet langer een tegen-

stelling te zien tussen EVDB en NAVO, en heeft zelfs een Franse terugkeer in de NAVO-commandostructuur in het vooruitzicht gesteld. Voordeel is dat Frankrijk zich nu binnen de EU niet langer verzet tegen samenwerking met de NAVO en binnen de Alliantie bereid lijkt grotere lasten op zich te nemen. Er klinkt een veel pragmatischer toon uit Parijs.

Als voorwaarde voor terugkeer in de NAVO-commandostructuur stelt Parijs echter dat zowel de Europese dimensie binnen de Alliantie als het EVDB wordt versterkt. Frankrijks prioriteit ligt nog steeds bij versterking van de Europese defensie-identiteit, waarbij vooral ingezet wordt op permanente bevelsstructuren voor de EU. Net als medio jaren '90 beseffen de Franse beleidsmakers dat een Franse anti-NAVO-houding in de ogen van het overgrote deel van Europa de geloofwaardigheid van Franse pro-EU-initiatieven ondermijnt.

Londen en Parijs voeren overleg over de mogelijkheden van een Franse terugkeer in de NAVO en een structurele verbetering van de EU-NAVO-samenwerking.⁷ Het Verenigd Koninkrijk onderzoekt of er kansen zijn op een vergelijk, waarbij ook Britse punten bevorderd kunnen worden. Een belangrijke factor hierbij is uiteraard de opstelling van Washington. De Verenigde Staten lijken inmiddels wat meer ontspannen te staan tegenover versterking van het EVDB, zeker indien dit gepaard gaat met een nauwere samenwerking met de NAVO. Tijdens gelijklopende speeches in Londen en Parijs in februari jl. gaf de Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO Nuland een duidelijk signaal: 'If we truly believe in a transatlantic comprehensive approach to security – one that combines the best of our soft and hard power – we need a place where we can plan and train for such missions as a NATO-EU family.' Tijdens de Top van Boekarest was president Bush positief over de rol van Europa en bevestigde president Sarkozy zijn constructieve rol binnen de Alliantie. Een echte *deal* zal vermoedelijk echter moeten wachten tot na de Amerikaanse verkiezingen.

Een eventuele Frans-Britse *deal* zou er vooral om gaan de Europese veiligheidsstructuren in overeenstemming te brengen met de ontwikkelingen die zich sinds St Malo tien jaar geleden hebben voorgedaan. Het EVDB onderneemt nu vooral civiele missies, waarbij steeds vaker ook moet worden samengewerkt met de NAVO, terwijl 'Berlijn-plus' daar geen rekening mee houdt. Binnen het EVDB zijn er verder verscheidene bevelsstructuren mogelijk voor



civiele en militaire missies.⁸ Er zijn veel efficiëntie en coherentie te winnen door deze structuren nader tot elkaar te brengen of zelfs te bundelen. Binnen de NAVO moet verder werk worden gemaakt van de afslanking van de commandostructuur; een Franse terugkeer zou als hefboom kunnen dienen om dat mogelijk te maken. Landen houden namelijk vast aan de (sub-)hoofdkwartieren die zich op hun grondgebied bevinden. Ook zou men kunnen denken aan vérgaande afspraken of structuren voor EU-NAVO-samenwerking, juist om een geïntegreerde benadering mogelijk te maken tussen de instrumenten die EU en NAVO in hetzelfde gebied inzetten. Ten slotte zou het pakket – men spreekt wel van een ‘St Malo II’ – ook een voorstel voor de invulling van de Permanente Gestructureerde Samenwerking kunnen omvatten.

Al deze punten zullen wellicht tijdens het Franse voorzitterschap of pas daarna tot wasdom komen, waarbij onze inschatting is dat Frankrijk geen unilaterale voorstellen zal doen waarvan het kan verwachten dat het Verenigd Koninkrijk tegenstemt.⁹ De Duitsers zitten als vanouds op de wip en zijn eigenlijk de laatste tijd al te zeer afwezig in het internationale debat, hoewel hun functie als stille motor en promotor van consensus achter de schermen niet onderschat moet worden en soms nuttiger is dan de pogingen van Londen en Parijs om de zaken in hun richting te buigen. Gezien de gedeelde opvattingen van Merkel, Brown en Sarkozy moet het niet onwaarschijnlijk worden geacht dat de Grote Drie zich zullen vinden in een initiatief om Europese én Atlantische veiligheid een behoorlijke stap verder te brengen.

Conclusies

De komende periode biedt handvatten om de as-EU-NAVO tot versterker van effectief multilateralisme te maken: de nieuwe Franse politiek, de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, de EU-NAVO-samenwerking ter plaatse in Kosovo en Afghanistan, de evaluatie van de implementatie van de Europese Veiligheidsstrategie in 2008 en de herziening van het Strategisch Concept van de NAVO.

Nederland zou hierop actief moeten inspelen. Het is in ons belang dat de twee organisaties die van zo'n doorslaggevende betekenis zijn voor het Nederlandse veiligheidsbeleid, in elkaars verlengde blijven werken en elkaars activiteiten wederzijds ondersteunen. Nederland is ook een belangrijke troepenleverancier van

NAVO-operaties, alsmede van civiele en militaire EVDB-missies. Zowel voor de *exit*-strategie van NAVO-operaties als de noodondersteuning en beveiliging van EVDB-missies is samenwerking tussen de EU en de NAVO essentieel.

Noten

- 1 Dit artikel richt zich op aspecten van crisisbeheersing, maar de noodzaak van nauwere EU-NAVO-samenwerking geldt evenzeer voor uitdagingen als energieveiligheid, immigratiestromen, milieuveiligheid en proliferatie van massavernietigingswapens.
- 2 Uiteraard dienen de VN een werkbaar kader te bieden voor EU-NAVO-samenwerking, maar deze dimensie laten wij hier verder buiten beschouwing.
- 3 Zie: Arnout Molenaar, *(Dis)Organising European Security. The Iraq Controversy and Patterns in US-European Relations*, Zoetermeer, 2007.
- 4 Nick Witney, 'Franco-British Defence Cooperation – A Historic Crossroads?', in: *EU Observer*, 27 februari 2008.
- 5 Zie de website van het EDA voor nauwkeurige gegevens: www.eda.europa.eu/facts.aspx
- 6 H.R. McMaster, 'On war, lessons to be learned', in: *Survival*, jrg. 50, no 1, februari-maart 2008, blz. 19-30.
- 7 Tomas Valasek, *The roadmap to better EU-NATO relations*, Londen: Centre for European Reform, december 2007.
- 8 Voor militaire EVDB-missies zijn er drie mogelijkheden: via een EU-Operatie Hoofdkwartier op SHAPE, een gemultinationiseerd hoofdkwartier van een EU-lidstaat of activering van het EU-Operatiecentrum; voor civiele missies zijn er in theorie twee opties: via de Civiele Operatiecommandant of potentieel ook via het EU-Operatiecentrum.
- 9 Zie bijv. 'France softens line on defence', in: *The Financial Times*, 25 maart 2008.

Hans van Santen en Arnout Molenaar zijn werkzaam als defensieraad bij respectievelijk de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de NAVO en de EU in Brussel. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken Sebastian Reyn, Victor Windt en Dick Zandee voor commentaar.

Nieuw veiligheidspartnerschap in de maak *Verenigde Naties en regionale organisaties*

Zuid-Afrika is in 2007-2008 niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad en heeft in april voor de tweede maal het voorzitterschap van de Raad waargenomen.¹ Het Afrikaanse land besloot prioriteit te geven aan de versterking van de band tussen de Verenigde Naties, de Afrikaanse Unie (AU) en andere regionale organisaties.² Op 16 april jl. vond in New York een debat plaats in de Veiligheidsraad, gevolgd door een gezamenlijke vergadering van de 15 leden van de Veiligheidsraad en de 15 leden van de *Peace and Security Council* van de AU.

Zuid-Afrika is niet het enige land dat de relatie tussen de VN en regionale organisaties als een belangrijk aandachtspunt van het lidmaatschap van het 'kernkabinet van de wereld' ziet. Zo besteedde Indonesië vorig jaar aandacht aan de relatie tussen de VN en de *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) en hebben Italië en België het belang van een versterkte rol voor de Europese Unie als prioriteit voor hun tweejarig lidmaatschap van de Veiligheidsraad vastgelegd. Enkele jaren geleden plaatsten Roemenië en Griekenland het onderwerp al prominent op de agenda van de Veiligheidsraad. De relatie tussen de VN en regionale organisaties lijkt dus een permanent aandachtspunt aan het worden. Deze ontwikkeling kan leiden tot een meer fundamentele discussie over de handhaving van vrede en veiligheid en de rol van regionale organisaties.

In het licht van de institutionele hervorming van de VN, in het bijzonder van de Veiligheidsraad, is dit niet onbelangrijk. Nico Schrijver merkte in dit tijdschrift al op dat regionale organisaties, naast de VN, het 'cement vormen van een doeltreffend mondiaal bestuur'.³ De VN functioneren in hun huidige vorm niet optimaal. Voor velen vormt de Veiligheidsraad de grootste doorn in het oog, maar de hervorming van de Raad heeft meer weg van een *never ending story*. Vele waarnemers leggen daarbij de oorzaak eerder bij zijn samenstelling dan zijn functioneren. Ondanks een aanpassing in 1965 is het lidmaatschap van de Veiligheidsraad nog steeds een product van de machtsverhoudingen rond 1945. Van een universele vertegenwoordiging, een *parliament of men*, is nauwelijks sprake.⁴

Universalisme en regionalisme als communicerende vaten?

Het VN-Handvest is ook een halfslachtige keuze tussen universalisme en regionalisme. Toen de eerste blauwdrukken van de VN werden geschreven en erover werd onderhandeld, drongen uiteindelijk de Verenigde Staten het sterkste aan op een keus voor een universeel veiligheidsmechanisme (collectieve veiligheid). De meeste Europese landen (waaronder België en Nederland), Latijns-Amerikaanse en Arabische landen waren voorstander van regionale veiligheidsakkoorden. Tijdens de Conferentie van San Francisco verkoos een meerderheid van 36 van de 50 aanwezige delegaties aanvankelijk een regionale aanpak. Uiteindelijk werd een nogal dubbelzinnig compromis uitgewerkt tussen universalisme en regionalisme, weerspiegeld in hoofdstukken VI, VII en VIII van het Handvest. Hoofdstuk VI voorziet dat lidstaten in conflict hun probleem onderling oplossen, met hooguit een raadgevende steun van de Veiligheidsraad. Hoofdstuk VII legt de procedure vast waarbij – op basis van VN-resoluties – de vrede via economische of militaire acties wordt opgelegd. Ten slotte voorziet hoofdstuk VIII een expliciete samenwerking tussen de VN en regionale organisaties.

Het functioneren van de Veiligheidsraad werd na de inwerkingtreding verlamd door de Koude Oorlog en de bipolaire opdeling in regionale veiligheidspartnerschappen *buiten het VN-kader* om. Hoofdstuk VIII is hierdoor grotendeels een dode letter gebleken. Ondanks hun tegenstand tegen dergelijke partnerschappen in het algemeen zijn de Verenigde Staten ook één van de grootste voorstanders ervan, in de vorm van de NAVO. Die dubbelzinnige situatie heeft ertoe geleid dat universalisme en regionalisme de afgelopen 60 jaar met vallen en opstaan elk hun eigen weg zijn opgegaan. Pas sinds het einde van de Koude Oorlog – toen met de Golfoorlog de collectieve veiligheid in praktijk werd gebracht – geven de VN zelf aan dat versterkte samenwerking met regionale organisaties de juiste weg vormt. Ook de uitdagingen waarmee de Veiligheidsraad wordt geconfronteerd, tonen dit aan. Zo is sinds het einde van de Koude Oorlog het aantal conflicten en humanitaire crises die voor de Veiligheidsraad gebracht

worden, aanzienlijk gestegen. Dit brengt de VN onder zware organisatorische en financiële druk. Maar de lidstaten zijn vaak weinig genegen troepen te leveren voor interventies aan de andere kant van de wereld. Hoofdstuk VII is, met andere woorden, steeds problematischer. Alfred van Staden acht collectieve veiligheid in mondiaal verband een 'onhaalbare kaart'.⁵ In feite hebben vrede en veiligheid vaak een duidelijke regionale component. Conflicten houden niet op bij een grensmaal of douaneovergang. Hoewel beleidsmakers en academici steeds meer belang hechten aan een regionale invalshoek, blijft men echter vaak vasthouden aan een zuiver statelijk georiënteerde aanpak.

Twee stappen vooruit...

In *An Agenda for Peace* (1992) brak VN-secretaris-generaal Boutros Boutros Ghali een lans om tot een taakverdeling te komen tussen de VN en regionale organisaties in de handhaving van vrede en veiligheid. Om deze samenwerking te bespreken, belegt sindsdien zowel de secretaris-generaal als de Veiligheidsraad vergaderingen met de leiders van regionale organisaties – de *zg. High-Level Meetings* en *Thematic Meetings*. De afgelopen jaren is sprake van een

geweldige toename van het aantal organisaties dat rond de tafel zit. Tabel 1 geeft een overzicht van 21 regionale organisaties die frequent werden uitgenodigd. Het feit dat nergens staat geschreven aan welke criteria een organisatie moet voldoen om aan die vergaderingen deel te nemen, noch om erkend te worden als *regionale organisatie* krachtens hoofdstuk VIII, heeft tot gevolg dat de Europese Unie hier bijvoorbeeld zij-aan-zij zit met de *Organisation Internationale de la Francophonie* of de *Shanghai Cooperation Organisation*. Hoofdstuk VIII spreekt over regionale akkoorden (*arrangements*) of organen (*agencies*). Daarnaast wordt de term 'andere intergouvernementele organisaties' gebruikt om te verwijzen naar organisaties die niet voldoen aan de criteria om als regionaal akkoord of orgaan te worden beschouwd. De EU is een voorbeeld van zo'n organisatie.

Dit heeft misschien in de internationale diplomatie geen enkel belang, maar het heeft wel verstrekkende juridische gevolgen voor de relatie tussen de VN en regionale organisaties.⁶ Een rationalisering van de situatie dringt zich dan ook op, te meer daar binnen de VN hoofdstuk VIII Handvest steeds nadrukkelijker naar voren wordt geschoven als kader voor de samenwerking met regionale organisaties.

Tabel 1. Overzicht van regionale organisaties ter handhaving van vrede en veiligheid.

	Regionale organen (<i>agencies</i>)	Regionale akkoorden (<i>arrangements</i>)
Hoofdstuk VIII	<ul style="list-style-type: none"> - African Union (AU) - Caribbean Community (CARICOM) - Commonwealth of Independent States (CIS) - Council of Europe (COE) - Economic Community of Central African States (ECCAS) - Economic Community of West African States (ECOWAS) - Intergovernmental Authority for Development (IGAD) - League of Arab States (LAS) - Organization of American States (OAS) - Shanghai Cooperation Organisation (SCO) - Southern African Development Community (SADC) 	<ul style="list-style-type: none"> - Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) - Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) - Pacific Island Forum (PIF)
buiten Hoofdstuk VIII	<ul style="list-style-type: none"> - Collective Security Treaty Organization (CSTO) - Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP) - European Union (EU) - Intergovernmental Organisation of Francophonie (IOF) - North Atlantic Treaty Organisation (NATO) - Organisation of Islamic Conference (OIC) 	<ul style="list-style-type: none"> - Commonwealth Secretariat (COMSEC)

Dat laatste is belangrijk, omdat het de legitimiteit van interventies door regionale organisaties waarborgt. Terwijl de VN-lidstaten erkennen dat bepaalde organisaties relevante en legitieme partners zijn, geven deze organisaties op hun beurt aan dat ze *niet buiten het VN-kader* zullen optreden. Sommige organisaties hebben zich uitdrukkelijk gebonden aan hoofdstuk VIII; andere, waaronder de EU, hebben dit nog niet gedaan. Een systeem met een beperkt aantal 'hoofdstuk VIII-organisaties' zou wellicht een aanvaardbaar alternatief zijn voor de immer problematische 'hoofdstuk VII-opdrachten'. Samenwerking tussen de VN en regionale organisaties zou ook de druk op de VN kunnen verlichten om zich met 'alles' bezig te houden.

Regionale organisaties hebben een aantal troeven waarover de VN niet beschikken: specifieke kennis over de desbetreffende regio, betere relaties met de betrokken actoren en misschien ook meer vertrouwen genietend van de lokale bevolking. Maar dan dient de EU ook de stap te durven zetten naar een 'hoofdstuk VIII-status'. Dat dit nog niet gebeurde, zou weleens te maken kunnen hebben met de vrees daardoor haar bevoorrechte positie binnen de VN te verliezen en 'gedegradeerd' te worden tot hetzelfde niveau als bijvoorbeeld de Arabische Liga. Het is evenwel niet eenvoudig de EU zomaar een 'hoofdstuk VIII-status' te verlenen. De ondoorzichtige taakverdeling tussen organisaties als EU, NAVO, OVSE en Raad van Europa vormt een even grote belemmering voor het spreken met één Europese stem binnen de VN als de onenigheid tussen lidstaten van de EU.

...en één stap achteruit

Onder secretaris-generaal Kofi Annan werden maatregelen genomen om het bestaande samenwerkingskader te professionaliseren. De *High-Level Meetings* zouden jaarlijks worden gehouden, er werd een *Standing Committee* opgericht en de secretaris-generaal diende jaarlijks een rapport aan de Veiligheidsraad voor te leggen. Deze maatregelen werden echter door Annans opvolger grotendeels naar de prullenmand verwezen. De laatste *High-Level Meeting* vond op 22 september 2006 plaats, terwijl de speciale eenheid binnen het *Department of Political Affairs* die zich met de regionale organisaties bezighield, in 2007 werd ontbonden. Men is kennelijk toe aan een 'reflectieperiode'. Maar hiermee is de klok teruggedraaid naar de periode van vóór 1994,

het jaar waarin de eerste *High-Level Meeting* werd gehouden. Waar door Kofi Annan voorzien werd in een behoefte aan ondubbelzinnigheid, professionalisme en concrete samenwerking, opteert men thans voor fragmentatie en een *ad hoc*-benadering. Waar het eerste rapport van de secretaris-generaal een uiting was van verdere convergentie, is het tweede, van april jl., een uiting van divergentie.⁷ Door zich grotendeels te concentreren op de relatie met de Afrikaanse Unie geven de VN een verkeerd signaal af aan de andere organisaties. Men kan zich ook afvragen of de VN hun universeel mandaat niet opgeven door een soort *special relationship* met de AU te verkiezen boven de relatie met andere regionale organisaties.

Regionale organisaties en handhaving van vrede en veiligheid

Het tweede rapport bevat echter ook interessante aanbevelingen. Zo wordt voorgesteld de rol van regionale organisaties in de handhaving van vrede en veiligheid te definiëren.⁸ Deze algemene aanbeveling heeft echter haar beperkingen. Een *regio* is een concept dat het Handvest niet kent. Sociologen hebben nog steeds uiterste moeite met het vinden van de juiste definitie. In die zin geldt nog steeds wat Karl Deutsch in 1969 stelde: 'For the political scientist the definition of a region is considerably more difficult than the definition of a rose was for Gertrude Stein. We cannot simply say: "a region is a region".'⁹

De Veiligheidsraad heeft dan ook geen behoefte aan een nogal abstracte discussie. Wel zou men zich moeten afvragen wat de *capaciteiten* van deze organisaties zijn. Dan zullen de VN een duidelijker inzicht krijgen in het werkelijk potentieel van deze organisaties en wat ze de VN te bieden hebben. Dit kan als een echo worden beschouwd van een citaat uit het rapport van 2006: '[E]ven in a future situation in which the various roles of partner organizations are clarified, the partnership will not be effective if the vast discrepancy in the capacities of the regional and other organizations around the world is allowed to continue.'¹⁰ Sceptici zullen na het doornemen van de lijst met organisaties direct stellen dat het enkel de *usual suspects* zijn, zoals NAVO, EU of OVSE, die werkelijk over voldoende capaciteit beschikken om als volwaardige partner beschouwd te worden. Dit zou echter een te eurocentrische redenering zijn. Onbekend maakt onbemind. De reden waarom er

een toekomst is voor een regionaal-mondiaal partnerschap, is juist omdat dit de latente spanning tussen Noord en Zuid te boven kan komen. En regionale organisaties zijn op alle continenten te vinden.

Het in kaart brengen van het regionaal-mondiaal partnerschap vormt een uitdaging. In de literatuur rond economische integratie wordt vaak de metafoor van de *spaghetti bowl* gebruikt, om te verwijzen naar het systeem van een kluwen van elkaar overlappende bilaterale, regionale en multilaterale handelsakkoorden. Een soortgelijk *netwerk* is ook te bespeuren op het gebied van vrede en veiligheid. Enerzijds is een duidelijke verticale as zichtbaar van wisselwerkingen tussen regionale organisaties en de VN.¹¹ Verscheidene regionale organisaties werken naast de formele *meetings* op regelmatige basis samen met de VN. De meeste organisaties hebben de status van waarnemer in de Algemene Vergadering en werken thematisch samen met de departementen van het VN-secretariaat. Anderzijds is een even interessante horizontale as van *interregionale* relaties zichtbaar.¹² Regionale organisaties proberen de laatste jaren steeds vaker samenwerking onder elkaar op gang te brengen. De EU speelt hier een opvallende

Regionale organisaties hebben troeven waarover de Verenigde Naties niet beschikken

rol als spil, waarbij zij de bevordering van regionale integratie overal ter wereld onderdeel heeft gemaakt van haar buitenlands beleid.

De capaciteit van een regionale organisatie kan op het gebied van vrede en veiligheid aan drie criteria getoetst worden: de *organisatie* (juridisch mandaat en organisatiestructuur), de *middelen* (financiën en personeel) en de *operationele ervaring*. Zoals verwacht kan worden, zijn er grote verschillen waarneembaar.¹³

Van theorie naar praktijk

Wat betreft het *eerste* criterium, *organisatie*, valt meteen op dat sommige organisaties niet beschikken over een juridisch mandaat inzake handhaving van vrede en veiligheid (CARICOM, COMSEC en CPLP).¹⁴ Een aantal organisaties heeft het engagement om op te treden inzake internationale vrede en veiligheid opgenomen in het oprichtingsverdrag

(bijv. AU, CSTO, OIC); andere organisaties beroepen zich op juridische afspraken (bijv. ECOWAS, CIS, LAS). De meeste organisaties leggen zich toe op civiele aspecten van vrede en veiligheid, zoals *early warning*, conflictpreventie of vreedzame geschillenbeslechting. Het vermogen tot vroegtijdige opsporing van een mogelijk conflict is één van de redenen waarom regionale organisaties interessante partners kunnen zijn voor de VN. Organisaties als ECOWAS en IGAD lopen voor op de andere en in afwachting van een *Continental Early Warning System* komt de meest accurate informatie in Afrika thans van enkele subcontinentale organisaties en dus niet noodzakelijk van de Afrikaanse Unie. De meeste organisaties willen hun capaciteit om vroegtijdig conflicten op te sporen graag verder ontwikkelen. Op het vlak van vreedzame geschillenbeslechting kunnen organisaties als COMSEC, IOF en OAS vertrouwen op een degelijk ontwikkelde structuur. Het is dan ook jammer dat deze organisaties al te vaak over het hoofd worden gezien, te meer omdat ze ter plaatse wel degelijk invloed hebben.

De organisatie van *peacemaking*-activiteiten vertoont een ruime variëteit aan instrumenten die de organisaties ter beschikking hebben. Diverse organisaties beschikken over de diensten van een *panel van wijzen* (AU, ECOWAS, LAS, ASEAN), de ontplooiing van gezanten (AU, IOF, EU), COMSEC beschikt over een sectie voor *goede diensten*, OAS over een *Permanent Council*, OIC over *Specialised Committees* en de OVSE over een *High Commissioner on National Minorities*. Sommige organisaties kennen daarnaast een meer informeel en consensus-gebonden systeem (bijv. IGAD, CIS en ASEAN). Inzake vredeshandhaving zijn de meeste regionale-organisaties minder ver, al valt toch op dat de Afrikaanse organisaties (ECOWAS, SADC, AU) de nodige capaciteit voorhanden hebben.

De meeste aandacht krijgen niettemin de organisaties die thans dergelijke operaties uitvoeren buiten de grenzen van het lidmaatschap: EU en NAVO. Beide organisaties hebben intrinsiek het grootste potentieel om waardevolle partners te worden van de VN. Al zou men ook kunnen stellen dat enige rivaliteit tussen de VN en regionale organisaties mogelijk is. De *out of area*-retoriek van een mondiaal opererende NAVO kan de VN op termijn ook verzwakken.¹⁵ Men zou verwachten dat regionale organisaties ook het nodige operationele vermogen inzake vredesopbouw hebben ontwikkeld, te meer

daar de VN hebben aangegeven dat deze organisaties interessante partners kunnen zijn van de pas opgerichte *Peacebuilding Commission*. De meeste organisaties leggen zich voornamelijk toe op het sturen van verkiezingswaarnemers naar hun lidstaten. Slechts een handvol organisaties beschikt over de nodige kennis en expertise (OVSE, EU en Raad van Europa). De Afrikaanse Unie lijkt in dit opzicht ook de goede weg op te gaan; men denke aan de publicatie van een *Handbook on Post-Conflict Reconstruction and Development*.

Het tweede criterium, *middelen*, is enerzijds een verhelderend criterium, omdat het, los van retoriek, een analyse mogelijk maakt van waartoe organisaties in staat zijn. Vanuit het perspectief van de VN is dit niet onbelangrijk. Anderzijds is het ook een criterium dat met de nodige omzichtigheid gehanteerd dient te worden. Organisaties als CPLP, ECCAS en IGAD hebben een beperkt budget en hun totale personeelsbestand schommelt tussen 25 en 50 personen, waarvan slechts een handvol inzetbaar is bij de handhaving van vrede en veiligheid. Vergeleken met organisaties als de EU of de NAVO zijn dit zeer geringe aantallen. Dit betekent echter niet dat deze organisaties nutteloos zijn.

De beperkte middelen hebben vele organisaties er niet van weerhouden een gedegen *terreinervaring* op te bouwen op het vlak van conflictpreventie, vredeshandhaving en vredesopbouw. Kleine organisaties doen het niet *per se* slechter dan de grote. De blikrichting is specifiek. Een organisatie als CPLP heeft zich in haar twaalfjarig bestaan haast volledig toegelegd op Guinee-Bissau. Hoewel regionale organisaties zich hoofdzakelijk toeleggen op pre- en post-conflictsituaties, hebben waarnemers toch voornamelijk oog voor de eigenlijke interventie in een conflict. Regionale organisaties zijn sinds de Tweede Wereldoorlog verantwoordelijk voor c. 30 *peace-keeping*-operaties (uitgevoerd door zo'n tien organisaties). Ter vergelijking, de VN zijn verantwoordelijk voor het dubbele aantal operaties. Al deze operaties zijn lang niet altijd even succesvol. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een nieuwe trend merkbaar is, waarbij *winning*-operaties worden opgezet tussen de VN en regionale organisaties als de NAVO, EU en AU.

Conclusie

Regionalisme is geen louter economisch fenomeen meer. Regionale organisaties proberen zich steeds

vaker te profileren inzake vrede en veiligheid. Aangezien het wenselijk blijft via een VN-kader te opereren, lijkt een partnerschap met de VN ons de meest wenselijke ontwikkeling. De uitdaging is hier echter nog zeer groot. De VN mogen in geen geval het slachtoffer worden van ondoordachte vernieuwingsdrang. Een zoveelste hervormingsplan zou de VN verder kunnen onderdompelen in hervormingsmoedigheid. Er dient vooral een duidelijker signaal vanuit New York te komen. Vele scenario's liggen al enkele jaren op tafel. Het is echter wachten op de uitvoering. Een duidelijker beeld van effectieve capaciteiten van regionale organisaties biedt alvast enig houvast. Op basis hiervan zouden wij willen stellen dat regionale organisaties vooral een toegevoegde waarde kunnen bieden in het voorkomen van conflicten (conflictpreventie) en het vermijden van een opflakking hiervan (vredesopbouw).

Verdere toenadering tussen de VN en regionale organisaties zal voor velen reeds te catalogiseren zijn als *social science fiction*. Het idee van een regionaal-mondiaal partnerschap heeft evenwel enkele prominente voorstanders. Zo stelde Javier Solana, Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, onlangs dat een Veiligheidsraad met vertegenwoordigers van staten en regionale organisaties een mogelijk toekomstscenario is.¹⁶

Noten

- 1 Buiten een aantal courant voorkomende letterwoorden is bij verwijzing naar een regionale organisatie ervoor gekozen de Engelstalige afkorting te gebruiken.
- 2 De term 'regionale organisatie' als zodanig is vreemd aan het VN-jargon. Voor de eenvoud gebruiken we in dit artikel de term regionale organisatie.
- 3 Nico Schrijver, 'Nederland in de wijde wereld: multilateralisme als verheven ideaal in eigen belang', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 552.
- 4 Deze beschrijving is ontleend aan een passage uit Alfred Tennysons gedicht *Locksley Hall*. Paul Kennedy vond hierin inspiratie voor de titel van zijn recente boek over de VN, *The Parliament of Man. The United Nations and the Quest for World Government* (Londen: Allan Lane/Penguin, 2006).
- 5 A. van Staden, 'Nederland en de transatlantische samenwerking: apologie zonder nostalgie', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 570.
- 6 Voor een overzicht van de discussie rond de diverse termen, zie Bruno Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2002, blz. 807-853; en Kennedy Graham & Tania Felício, *Regional Security and*

- Global Governance. A Study of Interaction Between Regional Agencies and the UN Security Council With A Proposal for a Regional-Global Security Mechanism*, Brussel: VUB Press, 2006, blz. 85-88.
- 7 *A Regional-Global Security Partnership: Challenges and Opportunities. Report of the Secretary-General*, 20 september 2006, A/61/204- S/2006/590; *Report of the Secretary-General on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security*, 1 april 2008, S/2008/186.
 - 8 *A Regional-Global Security Partnership*, a.w. noot 7, para. 71 (a).
 - 9 Karl W. Deutsch, *Nationalism and Its Alternatives*, New York: Alfred A. Knopf, 1969, blz. 93.
 - 10 *A Regional-Global Security Partnership*, a.w. noot 7, para. 85.
 - 11 Zie bijv. Graham & Felicio, a.w. noot 6; Michael Pugh & Waheguru Pal Singh Sidhu (red.), *The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003.
 - 12 Zie voor een inleidend werk rond inter-regionalisme: Fredrik Söderbaum & Luk Van Langenhove (red.), *The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism*, Londen: Routledge, 2006. Een goed overzicht van één van de vele interregionale veiligheidspartnerschappen geeft Sven Biscop, *Euro-Mediterranean Security. A Search for Partnership*, Londen: Ashgate, 2003.
 - 13 Deze vraagstelling past in een ruimer onderzoeksproject van UNU-CRIS.
 - 14 Daarnaast kan men vaststellen dat een aantal organisaties niet deelneemt aan de *High-Level Meetings*, maar in principe wel over een veiligheidsmandaat beschikt.
 - 15 Zie in dit verband: Ivo Daalder & James Goldgeier, 'Global NATO', in: *Foreign Affairs*, jrg. 85 (2006), nr 5, blz. 105-113. Het lijkt ons onmogelijk naar een systeem te evolueren van twee mondiale allianties, VN en NAVO, die harmonieus naast elkaar bestaan, te meer daar Daalder er reeds voor gepleit heeft de VN te vervangen door een *Concert of Democracies*. Zie hiervoor Ivo Daalder & James Lindsay, 'Democracies of the world unite', in: *The American Interest*, jrg. 2 (2007), nr 3.
 - 16 Javier Solana, 'Countering globalisation's dark side', in: *Europe's World*, 2007, nr 7, blz. 118.

Francis Baert is wetenschappelijk medewerker aan het onderzoeksprogramma UNU-CRIS van de Universiteit van de Verenigde Naties. Luk Van Langenhove is als directeur verbonden aan UNU-CRIS, gasthoogleraar aan het Europacollege en vice-voorzitter van de *International Social Science Council*. Dit artikel bouwt deels voort op L. Van Langenhove & E. Driessens, 'België in de Veiligheidsraad: Europa als prioriteit', in: *Samenleving en politiek*, jrg. 13-10, 2006, blz. 35-39.

Nieuwe CESP-Publicatie

Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon

door Mendeltje van Keulen, Bas Limonard en Jan Rood

Prijs: 10,- euro; ISBN: 978-90-5031-126-7; c. 60 p.

Met het stranden van de Europese grondwet, na de referenda in Frankrijk en Nederland, belandde de Europese Unie in een politieke impasse, die met het nieuwe hervormingsverdrag lijkt te zijn doorbroken. Als de nationale ratificatieprocedures niet voor verrassingen zorgen, zal het 'Verdrag van Lissabon' in de komende decennia de spelregels bepalen voor Europese samenwerking.

Deze CESP-publicatie bespreekt het nieuwe Europese verdrag vanuit een drietal invalshoeken. Wat voor verdrag is 'Lissabon', en welke veranderingen brengt het teweeg ten opzichte van de bestaande afspraken? Wat zeggen deze vernieuwingen over het evenwicht tussen 'Brussel' en de lidstaten en over de verdere ontwikkeling van de Europese Unie als politiek project? En wat kan het Verdrag van Lissabon betekenen voor de positie van Nederland binnen de EU en voor de mogelijkheden het nationale draagvlak voor het Europeabeleid te versterken?

De auteurs zijn allen verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme (CESP)*.

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

Nucleaire samenwerking tussen Amerika en India

Een verdrag met risico's voor proliferatie

Volgens prominente Amerikaanse politici is nucleaire ontwapening geen luxe, maar noodzaak. Ze schreven een pleidooi voor concrete stappen.¹ Met die boodschap zullen velen het in principe eens zijn. De vraag is alleen welke weg gevolgd moet worden. Er zijn immers nog steeds duizenden kernwapens operationeel en het vreedzame gebruik van de nucleaire technologie, waar de ondertekenaars voorstander van zijn, vormt op zich zelf al een proliferatiegevaar. Dat blijkt uit de moeizame onderhandelingen over het nucleaire verdrag tussen India en de Verenigde Staten, dat het India mogelijk moet maken zijn nucleaire industrie verder te ontwikkelen, terwijl tegelijkertijd géén steun wordt gegeven aan de nucleaire strijdkrachten van dat land. Een moeilijk, zo niet onmogelijk doel.

Proliferatiegevaar

Het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) loopt gevaar. De laatste toetsingsconferentie, in 2005, liep uit op een mislukking; men kon het zelfs niet eens worden over de slotverklaring. De bijeenkomst mislukte omdat in laatste instantie de kernwapenstaten, door toedoen van de Amerikaanse unilaterale diplomatie, geen reële stappen in de richting van nucleaire ontwapening wilden zetten. Zelfs de steun voor een eerder aangenomen programma van zulke tussentoppen, de '13 steps', werd op losse schroeven gezet. Door die onwrikbaarheid werd de mogelijkheid getorpedeerd de afspraken over ontwapening en non-proliferatie op basis van een brede politieke consensus aan te scherpen.

Al lang vóór deze mislukkingen werd de inwerkingtreding van het alomvattende nucleaire teststopverdrag (uit 1996) verhinderd door de weigering van onder andere de Verenigde Staten en China het verdrag te ratificeren. Hier speelde hetzelfde wantrouwen tussen de kernwapenstaten en de rest van de wereld. In het NPV was immers geregeld dat de vijf erkende nucleaire mogendheden (China, Frankrijk, Rusland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten) in overeenstemming met artikel VI van het verdrag serieuze stappen naar nucleaire ontwapening zouden doen. In werkelijkheid houden alle vijf vast aan substantiële nucleaire strijdkrachten. Dat stemt de niet-kernwa-

penstaten bijzonder ongelukkig. De meeste hebben zich immers aan de bepalingen van het verdrag gehouden, waarvan de belangrijkste was het afstand doen van de militaire toepassing van kernenergie. Daarop werd met wisselend succes toegezien door het al in de jaren '50 ingestelde Internationaal Atoom-Energie Agentschap (IAEA). Tegelijkertijd maakte men volop gebruik van artikel IV, dat de toegang tot nucleaire technologie garandeerde. Drie landen vielen steeds buiten het verdrag: India, Pakistan en Israël. Ze weigerden ondertekening en bouwden hun eigen kernwapens. Daar kwam NPV-lid Noord-Korea bij, dat in april 2003 uit het verdrag stapte.²

De risico's van proliferatie van kernwapentechnologie hadden tot gevolg dat kernwapenstaten in ontwapeningsvoorstellen vooral deze gevaren gingen benadrukken. Hoe kon men verhinderen dat ondertekenaars van het verdrag alle noodzakelijke technologie aanschafte, het verdrag in overeenstemming met artikel X opzegden en hun eigen bom gingen bouwen? Vanouds was er in de nucleaire kwestie sprake van tegenstrijdigheid. Die was vanaf het begin aanwezig in het IAEA, opgericht om het gebruik van nucleaire technologie voor vreedzame doeleinden te bevorderen. Tegelijkertijd werd het geacht met inspecties te controleren of geleverde technologie niet voor militaire doeleinden werd gebruikt.

De opgestelde regels werden lang niet altijd nageleefd. Zo werd van alle drie informele kernwapenstaten (Israël, India en Pakistan) hun nucleaire industrie, die de basis vormde voor hun kernwapenarsenalen, ontwikkeld met behulp van geïndustrialiseerde landen. Het betrof hier officieel gesanctioneerde leveranties, zoals door Canada aan India,³ en door Frankrijk en de Verenigde Staten aan Israël.⁴ Bekender is het illegale werk van atoomspion Khan, die vanuit Nederland nucleaire kennis meenam naar Pakistan.⁵

Na afloop van de Koude Oorlog verschoof de nadruk van het internationale beleid van nucleaire ontwapening nog meer naar het verhinderen van verspreiding van technologie voor massavernietigingswapens. De regels voor inspectie door het IAEA werden vanwege ernstige gebreken aangescherpt met een 'additioneel inspectieprotocol' (dat nog lang niet overal wordt toegepast). Na 9/11 kwamen er ook verscherpte

maatregelen tegen mogelijke proliferatie van massavernietigingswapens via zogeheten 'niet-staatgebonden spelers'. In 2004 werd VN-Veiligheidsraadresolutie 1540 aangenomen om wetgeving tegen dergelijke proliferatie verplicht te stellen.⁶

De kernwapenstaten en hun bondgenoten namen nog verdergaande stappen, die niet door het ontwapeningsproces van de diverse internationale gremia tot stand waren gekomen. Nederland richtte zich op draagsystemen van wapens met een internationale Gedragscode tegen Ballistische Raketproliferatie (ICOC).⁷ Deze trad eind 2002 in werking. De Amerikanen namen in 2003 het *Proliferation Security Initiative* – een informeel samenwerkingsverband van vooral westerse landen om technologie te onderscheppen die geschikt zou zijn voor massavernietigingswapens.

De *Nuclear Suppliers Group* (NSG), opgericht als antwoord op de Indiase atoombroof van 1974, is een samenwerkingsverband van alle landen die nucleaire technologie kunnen leveren. Daar werden regels opgesteld en lijsten aangelegd van technologie die onder strikte exportcontrole valt. Ze vergadert regelmatig om naleving van de regels te bespreken.⁸

De Verenigde Staten handelden daarnaast unilateraal, buiten de internationale wetgeving om. Kern van dit beleid was de Amerikaanse *pre-emptive doctrine* van 2002 (*National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*).⁹ Deze doctrine legt de nadruk op preventieve oorlogvoering, eventueel met inzet van kernwapens, tegen landen die dreigen massavernietigingswapens te ontwikkelen. Daarmee werd de motivering ontwikkeld voor het voeren van aanvalsoorlogen, zoals in 2003 tegen Irak. Met deze stap werd de monopoliepositie van de gevestigde kernwapenstaten benadrukt. Bovendien gold voor een deel van de internationale verdragen dat ze vooral gedragen werden door de geïndustrialiseerde, meest westerse staten. Dat betekent dat uitvoering van deze afspraken al snel het karakter kreeg van een confrontatie tussen een nucleaire elite en de landen die afhankelijk zijn van hun nucleaire leveranties.

Het verdrag tussen de Verenigde Staten en India ('123-verdrag')

Een belangrijk en actueel voorbeeld van de problemen die samenhangen met de proliferatiekwestie, is het verdrag voor nucleaire samenwerking tussen de Verenigde Staten en India, waarover in 2005 een voorlopige overeenkomst tot stand kwam. In augustus 2007 ondertekenden de twee landen na intensieve onderhandelingen de definitieve overeenkomst voor samenwerking tussen de twee regeringen voor vreedzaam

gebruik van kernenergie, het zg. '123 Agreement'.¹⁰

Deze ondertekening markeerde het begin van een langdurig ratificatieproces, dat nog lang niet beëindigd is. Achtergrond hiervan is de uitzonderlijke nucleaire status van India: een *de facto*-kernwapenstaat, die niet als zodanig te boek staat. In de onderhandelingen over het NPV werden immers slechts die landen die per 1 januari 1967 in het bezit waren van kernwapens én een kernproef hadden gedaan, als kernwapenstaten gedefinieerd.

De niet-ondertekenaars die toch kernwapenstaat zijn (India, Pakistan en Israël) vallen dus in een schemergebied. India begon direct na zijn onafhankelijkheid in 1947 met de ontwikkeling van een eigen nucleaire industrie. Het beschikt sinds zijn eerste kernproef in 1974 over nucleaire slagkracht. Dat werd in 1998 bevestigd door een nieuwe reeks kernproeven. Binnen een paar weken voerde Pakistan ook kernproeven uit, wat een regionale kernwapenwedloop weerspiegelde.

Een permanent probleem voor India was de beperkte beschikking over nucleaire technologie en grondstoffen. De eigen voorraden nucleaire brandstof zijn niet voldoende voor handhaving van de kernwapenstrijdmacht en de geplande uitbreiding van de nucleaire industrie. Daartoe is invoer van zowel nucleaire technologie als brandstof noodzakelijk. Maar de levering is onderhevig aan strenge internationale regels. Daarop wordt toegezien door de NSG,¹¹ waarvan alle producenten van nucleaire technologie lid zijn. Deze groepering, die haar besluiten over exportrichtlijnen met unanimitéit neemt, moet het verdrag tussen India en de Verenigde Staten goedkeuren. Dat kan alleen door aan dit verdrag een uitzonderingspositie toe te kennen, zoals Washington heeft verzocht. Daarvoor is echter een door India met het IAEA af te sluiten waarborgenovereenkomst noodzakelijk.

Als de NSG akkoord gaat, wordt een niet-ondertekenaar van het NPV in feite erkend als kernwapenstaat. Daarmee wordt 'slecht gedrag' beloond. Terwijl de rest van de wereld zich grotendeels houdt aan de NPV-bepalingen, wordt dan toegestaan dat een land dat het NPV afwees, ook nog eens zijn nucleaire industrie mag uitbreiden. Dat staat in schril contrast met de behandeling van bijvoorbeeld NPV-lid Iran, waarvan het nucleaire programma ter discussie staat vanwege verdenkingen over ontwikkeling van kernwapens.

Maar er is een praktisch argument tegen het '123-verdrag': de geleverde technologie en grondstoffen zouden indirect gebruikt kunnen worden om het kernwapenprogramma te ondersteunen. Zo zou

nucleaire brandstof geleverd voor het door de IAEA gecontroleerde civiele programma de eigen voorraad uranium vrijmaken voor het kernwapenarsenaal. Een ander bezwaar betrof de gevolgen voor het verdrag van een eventuele nieuwe atoomproef door India. India wenst een gegarandeerde aanvoer van nucleaire brandstof én de optie om een kernproef te houden. Dit zou mogelijk worden gemaakt door de scheiding waarin het verdrag voorziet tussen het militaire en het civiele deel van de Indiase nucleaire infrastructuur.

Het *civiele deel* is onderhevig aan inspectie door het IAEA, het militaire niet. Over de waarborgenovereenkomst, waarin dit wordt geregeld, kwamen IAEA en India pas in maart tot een akkoord. Eenmaal goedgekeurd door de IAEA-bestuursraad kan het door naar de NSG-vergadering, die een uitzondering op regels voor de export van nucleaire technologie moet toestaan. Daarin wordt een alomvattende waarborgenovereenkomst voorgeschreven – dat wil in dit geval zeggen toegang tot het *militaire deel* van het Indiase kernprogramma. Voor de Nederlandse politiek is de NSG interessant, omdat Nederland lid is van dat beraad en dus de uitzonderingsbepaling voor India moet goedkeuren.

Voordat de waarborgenovereenkomst aan de IAEA-bestuursraad wordt voorgelegd, moet de Indiase politiek het echter eens zien te worden over het verdrag. Dit is nog steeds onduidelijk: de *Left*, een samenwerkingsverband van partijen die garant staan voor een regeringsmeerderheid in het parlement, evenals de oppositionele BJP, hebben in het openbaar verklaard *niet* met het verdrag akkoord te gaan. Sommige Indiase commentatoren denken echter dat een *minderheidsregering* de kwestie verder kan brengen: dat wil zeggen, men zal doorzetten via de IAEA-bestuursraad en de NSG, ook als de *Left* zijn steun aan de regering intrekt.

Aangezien na goedkeuring door de NSG ook het Amerikaanse Congres nog zijn uiteindelijke goedkeuring moet geven, heeft Washington herhaaldelijk aangedrongen op haast. Anders bestaat er een gerede kans dat het verdrag deel gaat uitmaken van de campagne voor de komende presidentsverkiezingen. Een ander essentieel element wordt gevormd door de onderhandelingen met Iran en Pakistan voor de bouw van een gaspijpleiding, die een alternatief vormt voor de uitbreiding van de nucleaire sector. De Amerikaanse wetgeving die het '123-verdrag' mogelijk maakt, verbodt juist zulke contracten met Iran. Die voorwaarde is voor Delhi onacceptabel.¹²

De Nederlandse positie

De Nederlandse regering heeft zich tot op heden op

de vlakte gehouden over het verdrag. In antwoord op vragen van Kamerleden Van Bommel en Van Velzen¹³ erkende minister Verhagen dat India door het verdrag zijn eigen beperkte voorraad uranium vrij kon maken voor de bouw van kernwapens. Toch meende hij dat er geen sprake is van kernwapenproliferatie. De regering verklaarde ook dat *ze zowel* toetreding van India tot het nucleaire teststopverdrag *als* een moratorium op de productie van splijststoffen had bepleit. Dit waren echter geen voorwaarden voor de positiebepaling van Nederland in de NSG. De minister beloofde de waarborgenovereenkomst te bestuderen en de Kamer daarover te informeren.¹⁴ Over de overige bezwaren die Amerikaanse deskundigen naar voren hebben gebracht, waaronder de mogelijkheid dat India op grond van het verdrag een nucleaire-brandstofreserve zou aanleggen of het gevaar van uitblijven van strafmaatregelen na een nieuwe kernproef,¹⁵ liet de minister zich niet uit. Duidelijk is wél dat, wil de Kamer nog een rol van betekenis spelen, de inhoud van de waarborgenovereenkomst tussen IAEA en India bekend moet zijn ruim voordat de NSG daarover vergadert.

In de NSG is er overigens meer tegenstand te verwachten. Ook Nieuw-Zeeland en andere leden zouden aarzelen en eisen willen verbinden aan een uitzonderingsbepaling, waaronder ondertekening van het nucleair teststopverdrag en ondersteuning van een verdrag om de productie van splijststof te verbieden.¹⁶

Internationaal beheerde nucleaire brandstofvoorraden

De relatie tussen kernenergie voor vreedzame en voor militaire doeleinden is van doorslaggevend belang. Aangezien artikel IV van het NPV alle ondertekenaars onbeperkte toegang geeft tot nucleaire technologie, betekent dit tegelijkertijd dat zij in beginsel deze technologie ook voor de bouw van een kernwapen kunnen aanwenden. Dat is het geval als men een uraniumverrijkingsinstallatie bezit, zoals Brazilië of Iran. De uranium die via een tussenstap in de installatie wordt verrijkt, kan zowel dienen voor vreedzaam gebruik (laag verrijkt) als geschikt worden gemaakt voor een kernwapen (hoog verrijkt). De waarborgenovereenkomsten van het IAEA zijn bedoeld om deze verrijkingsprocessen te controleren. Dit laat echter de mogelijkheid open om eerst nucleaire technologie te ontwikkelen en vervolgens uit het verdrag te stappen en een kernbom te maken. De voorstellen van IAEA-directeur El Baradei en anderen¹⁷ beogen het creëren van een internationaal beheerde verrijkingsinstallatie die de levering van uranium voor vreedzame doeleinden moet waarborgen.



Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben daarin een gunstige uitgangspositie, aangezien ze mede-eigenaar zijn van een bestaande hoogwaardige verrijkingsinstallatie: Urenco. Het is voor deze onderneming commercieel aantrekkelijk een rol te vervullen van gecentraliseerde en internationaal erkende brandstofleverancier. Daartoe deden najaar 2007 deze drie landen een aanbod aan het IAEA.¹⁸ Er zijn echter wel enige haken en ogen: de ondertekenaars van het NPV zijn bijzonder gevoelig voor de rechten die hun op grond van artikel IV zijn toegekend. De stekelige opstelling van Iran over zijn verrijkingcapaciteit is beslist geen uitzondering. Het gevoelige punt zit dan ook in de garanties die de gastlanden geven om brandstof te blijven leveren, ook als er politieke druk wordt uitgeoefend om leveranties te staken. Aangezien het ondenkbaar is dat welk internationaal instituut dan ook zich kan onttrekken aan zulke politieke druk, zullen de voorstellen onderwerp blijven van intensieve onderhandelingen. Het is immers niet denkbeeldig dat de internationale nucleaire brandstofvoorziening een politiek machtsinstrument wordt, beheerst door de kernwapenstaten en hun bondgenoten. De ontwikkeling van het Amerikaanse *Global Nuclear Energy Partnership* (GNEP) kan ook die kant uitgaan.¹⁹

Naar een kernwapenvrije wereld?

Goedkeuring van het bestaande verdrag door in te stemmen met een uitzonderingspositie voor India, zou een bijzonder slecht signaal afgeven aan de wereld. Nederland beoogt immers wat betreft nucleaire ontwapening voorop te lopen in het diplomatieke circuit. Minister Verhagen sprak nog onlangs zijn steun uit voor nucleaire ontwapening.²⁰ Die steun kan hij invullen door praktische maatregelen: zoals met betrekking tot de NAVO-kernwapentaak, die nog steeds door de Koninklijke Landmacht vanuit vliegbasis Volkel wordt uitgevoerd,²¹ maar bovenal door oppositie te voeren tegen de goedkeuring vanuit de *Nuclear Suppliers Group* van het nucleair verdrag tussen de Verenigde Staten en India.

Noten

- George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger & Sam Nunn, 'Toward a nuclear-free world', in: *The Wall Street Journal*, 15 januari 2008.
- Zie Jean du Preez & William Potter, *North Korea's Withdrawal From the NPT: A Reality Check* (www.cns.miis.edu/pubs/week/030409.htm).
- Exporting Disaster - The Cost of Selling CANDU Reactors*, David Martin of Nuclear Awareness Project for the Campaign

for Nuclear Phaseout, Ontario (Canada), november 1996 (www.ccnr.org/exports_3.html#3.2).

- Frank Barnaby, *Israel, the Bomb & Peace in the Middle East*, 1993 ([www10.antenna.nl/wise/index.html?](http://www10.antenna.nl/wise/index.html?;); www10.antenna.nl/wise/beyondbomb/3-3.html).
- Joop Boer, Henk van der Keur, Karel Koster & Frank Slijper, *A.Q. Khan, Urenco and the proliferation of nuclear weapons technology: The symbiotic relation between nuclear energy and nuclear weapons*, 4 mei 2004 (www.greenpeace.org/international/press/reports/a-q-khan-urengo-and-the-prol).
- 'Security Council decides all states shall act to prevent proliferation of mass destruction weapons', UN Press Release SC/8076, 28 april 2004 (www.un.org/news/Press/docs/2004/sc8076.doc.htm).
- '100 staten achter Haagse gedragscode tegen verspreiding ballistische raketten', Persbericht Ministerie van Buitenlandse Zaken, 20 december 2002 (www.minbuza.nl/nl/actueel/persberichten,2002/12/100_staten_achter_haagse_gedragscode_tegen_verspreiding_ballistische_raketten.html).
- www.nuclearsuppliersgroup.org/
- www.sourcewatch.org/index.php?title=National_Strategy_to_Combat_Weapons_of_Mass_Destruction
- Zie voor de tekst: www.state.gov/t/pa/prs/ps/2007/aug/90050.htm
- www.nuclearsuppliersgroup.org/
- 'Gas pipeline tops Iran-India agenda', in: *Financial Times*, 29 april 2008.
- Beantwoord op 29 augustus 2007 en 4 oktober 2007 door minister Verhagen.
- Verslag Algemeen Overleg Vaste Commissie Buitenlandse Zaken, 12 februari 2008.
- Daryl G. Kimball, 'Contradictions Still Plague U.S.-Indian Nuclear Deal', in: *Arms Control Today*, maart 2008.
- 'NSG drafting exemption conditions anticipating India-IAEA agreement', in: *Nucleonics Week*, 13 maart 2008.
- Zie bijv.: Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle; Expert Group Report to the Director General of the International Atomic Energy Agency, februari 2005 (www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/mna-2005_web.pdf).
- Kamerbrief inzake het streven om samen met Duitsland en het VK bij te dragen aan het maken van afspraken in IAEA kader over verzekerde levering van nucleaire brandstof, 12 november 2007.
- www.gnep.energy.gov/
- Speech Verhagen bij Atlantische Commissie, 27 maart 2008 (www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches,2008/03/Speech-Verhagen-bij-Atlantische-Commissie.htm).
- Jan van de Griendt, 'De Nederlandse kernwapentaak - tijd voor afschaffing', in: *Internationale Spectator*, mei 2007, blz. 240-243.

Drs Karel Koster is onderzoeker bij het Wetenschappelijk Bureau van de SP.

Hoe en wanneer zijn economische sancties effectief?

Voor- en tegenstanders van sancties zouden beter gebruik kunnen maken van beschikbare analyses over wat wel en wat niet kan worden bereikt. Uit het getalsmatig overheersen van mislukte sancties kan *niet* worden geconcludeerd dat het sanctie-instrument ineffectief is, wél dat vaak niet aan de condities voor succes is voldaan. Onze berekeningen tonen dat sancties weinig kans maken tegen gesloten economieën waarmee geen intensieve economische betrekkingen worden onderhouden, en tegen niet-democratische regimes.

Inzichten van twee decennia empirisch onderzoek

In dit artikel analyseren we de toonaangevende bron voor het empirisch onderzoek naar economische sancties, de studie *Economic Sanctions Reconsidered*, die begin jaren tachtig van de vorige eeuw werd gestart door Hufbauer en Schott,¹ en waarvan begin 2008 de derde editie verscheen, met Elliott en Oegg als co-auteurs.² Sinds 1985 groeide de studie uit tot een boek van 233 pagina's vol analyses en toelichtingen op de methodologie en een CD-ROM met *case studies* en uitgebreide gegevensbestanden. De belangrijkste *output* is een op literatuur- en bronnenonderzoek gebaseerde *database* van mogelijk verklarende variabelen en een gekwantificeerd oordeel van de *uitkomst* van 181 economische sancties.

Dit oordeel is gebaseerd op bestudering en afweging van de beschikbare wetenschappelijke literatuur en gedocumenteerde verklaringen van regeringen en bij het desbetreffende conflict betrokken hoofdrolspelers. In de praktijk van het sanctieonderzoek wordt dit oordeel gezien als een 1-of-0-variabele (een sanctie slaagt of mislukt, in de zin dat de gewenste gedragsverandering optreedt of niet). Een genuanceerder oordeel, dat meer recht doet aan de beleidspraktijk, zou overigens mogelijk zijn, omdat de indicator is samengesteld op basis van rapportcijfers voor de uitkomst van de casus en de bijdrage van de economische strafmaatregelen aan deze uitkomst. Enige subjectiviteit is bij het opstellen van dergelijke beoordelingen onvermijdelijk. Dit is zeker een reden om in individuele gevallen voorzichtig met deze bron om te gaan; daarbij komt dat er een vertekening

zit in de bestudeerde bronnen en gevallen (sancties die niet in de Engelstalige media zijn doorgedrongen, hebben een kleinere kans in deze studie te zijn opgenomen dan sancties van de Verenigde Staten). Desondanks vormt de studie door uitgebreide interdisciplinaire toetsing het best voorhanden onderzoeksmateriaal. De lessen die men eruit kan destilleren, strekken verder dan het Amerikaanse domein.

De nieuwe uitgave brengt 65 gevallen in kaart die sinds de tweede editie uit 1989 werden geïmplementeerd en dekt daardoor ook de jaren na de val van het IJzeren Gordijn en de sancties tegen Saddam Hoessein (twaalf andere, nieuw toegevoegde gevallen dateren van vóór 1989). Zo kan de meest recente geschiedenis aan nader onderzoek worden onderworpen: de effectiviteit en inzet van het sanctiewapen zouden kunnen zijn beïnvloed door het einde van de Koude Oorlog en de versnelling van de 'globalisering' (waaronder de opkomst van China) die zich sinds 1990 aftekent. Op het eerste gezicht is er een grotere inzet van sancties, want alleen al in de periode 1990-1994 werden 36 sancties ingesteld (ruim tweemaal meer dan men op grond van de geschiedenis zou verwachten). Dit beïnvloedde de slaagkans nauwelijks (1 op 3 sanctiemaatregelen bereikt de gezochte gedragsverandering; 2 op 3 falen). Met de jongste editie is het gegevensbestand belangrijk uitgebreid en ook zijn er 38 herzieningen, omdat sanctie-episoden nog niet waren afgesloten bij een eerdere druk of de wetenschappelijke inzichten veranderden. De studie bestaat al met al voor bijna tweederde deel uit nieuwe of herziene gevallen.

In dit artikel bekijken we of conclusies van eerder empirisch sanctieonderzoek houdbaar blijven. Allereerst worden de methodische achtergronden en ontwikkelingen in externe omgeving en onderzoek besproken. Vervolgens komen uitkomsten van het econometrisch onderzoek van Hufbauer *cum suis* aan bod en daar plaatsen we onze eigen aanpak tegenover. Afsluitend kijken we wat dit kan betekenen voor de beleidspraktijk.

Methodiek en startpunt

We plaatsen onze analyse tegen de achtergrond van het verslag van een econometrische analyse dat twin-

tig jaar geleden als Clingendael-publicatie verscheen naar aanleiding van de eerste editie van de studie van Hufbauer *cum suis*.³

De belangrijkste economische boodschap *toen* was dat niet de *werkelijk geleden schade* tot gedragsverandering van het sanctiedoelwit leidt, maar het *dreigement* dat de sanctienemer (meer) schade toe zal brengen. Boycot, embargo en financiële strafmaatregelen zijn instrumenten die gericht zijn op het beïnvloeden van de calculus van het sanctiedoelwit. De vraag is hoe deze impliciete berekening van kosten en baten moet worden opgesteld. Hufbauer ziet dit als volgt: 'Stripped to the bare bones, the formula for a successful sanctions effort is simple: The cost of defiance borne by the target must be greater than the perceived costs of compliance.'⁴

In de kern luidt de economische kritiek op deze deterministische visie dat niet de *feitelijk waargenomen* schade tot gedragsverandering leidt, maar de *verwachte* schade. Is deze groter dan de gepercipiëerde opbrengst van wangedrag, dan zal het sanctiedoelwit het gedrag veranderen. Dit is om twee redenen belangrijk. Ten *eerste* moet niet naar de feitelijke schade worden gekeken, maar naar de potentiële schade. Ten *tweede* vormt het een reden om – anders dan Hufbauer *cum suis* doen – aandacht te besteden aan gevallen waarin een sanctiedreigement wel werd geuit, maar niet werd uitgevoerd.⁵ Dit komt relatief vaak voor en bij de elf beschreven gevallen gaat het om nogal effectieve dreigementen, want in 81% treedt de gezochte gedragsverandering op en hoefde het dreigement dus ook niet te worden uitgevoerd. Dit houdt in dat *potentiële schade* de relevante verklarende grootheid is.

Vervolgens is dan de vraag hoe men deze potentiële schade moet operationaliseren. Idealiter raamt men de schade met een toegepast economisch model, maar door de tijdspanne en het grote aantal landen is dit geen realistische onderzoeksstrategie. Daarom kiezen we een variabele die een voldoende goede benadering biedt. Hierbij zijn twee aspecten relevant. In de *eerste* plaats is de omvang van de internationale economische betrekkingen die door de sanctie getroffen kunnen worden van belang. In een notendop: als er geen economische wisselwerking bestaat, kan een sanctie géén doel treffen en dan is een gedragsverandering uitermate onwaarschijnlijk. Dergelijke *impotente sancties* komen in de praktijk nog tamelijk frequent voor. In de *tweede* plaats moet er rekening mee worden gehouden hoe groot deze potentiële

schade is ten opzichte van het inkomen van het sanctiedoelwit. Is het *aandeel van internationale handel* ten opzichte van het bruto nationaal product (BNP) gering, dan is een gedragsverandering minder waarschijnlijk dan wanneer de desbetreffende economie zeer open is. Uit beide overwegingen volgt de keuze voor de proportionele handelsverbondenheid (dat is de onderlinge handel tussen sanctienemer en doelwit, uitgedrukt in procenten van het BNP van het sanctiedoelwit).

Relevant is dat potentiële schade en de perceptie daarvan niet constant zijn, omdat het verloop van tijd aanpassing van de economische structuur mogelijk maakt, waardoor de schade van sancties afneemt (dit is een reden waarom geleidelijke invoering van sancties minder effectief zal zijn). Ook is van belang dat gewenning aan een lagere levensstandaard optreedt, waardoor men de sancties minder voelt. Na verloop van tijd gaat het minder slecht en dat voelt dan als het ware 'beter'. Aan de kant van de sanctienemer dragen factoren bij aan het voortduren van ineffectieve sancties, omdat periodieke evaluatie van de sancties vaak niet plaatsvindt. Ook blijkt intrekken politiek alleen mogelijk als goed gedrag kan worden beloofd, dus niet vanwege gebleken gebrek aan effectiviteit.

Tegen deze methodische achtergrond werd in 1988 aangetoond dat economische sancties kunnen bijdragen aan het bereiken van buitenlandspolitieke doeleinden, mits aan de condities voor een succes was voldaan, waarbij vier determinanten werden geïdentificeerd. Sancties hadden een grotere kans van slagen naarmate:

- de *handel* tussen de sanctienemer(s) en het doelwit van de sancties groter was;
- de *duur* van de sancties korter was;
- het doelwit last heeft van ernstige politieke en/of economische *instabiliteit*; en
- de sanctienemer een zekere *reputatie* had dat het woord bij de daad werd gevoegd als sanctiedreigementen werden geuit, maar niet te vaak naar het sanctiewapen greep.

De eerste twee factoren zijn economisch, de derde factor corrigeert ervoor dat een instabiele economie sterker kan worden ontworcht c.q. een wankelende troon eerder omver wordt geworpen, terwijl de vierde factor het idee volgt dat een *reputatie* er enerzijds voor zorgt dat het sanctiedoelwit een sanctiedreigement serieus neemt (en dat verhoogt de kans op

succes), maar anderzijds potentiële sanctiedoelwitten prikkelt om voorzorgsmaatregelen te treffen. Te denken valt aan strategische voorraden en een andere inrichting van economische processen, zodat een geringere afhankelijkheid van handel, investeringen en hulp kan worden bereikt. Juist gezien de proliferatie van sancties die onder president Carter had plaatsgevonden, leek dit een relevante factor, die ook inderdaad meetbaar van belang bleek.

Verdere ontwikkeling van het sanctieonderzoek

In de jaren negentig van de vorige eeuw traden ingrijpende wijzigingen op in het internationale systeem, waaronder *détente*, het mondiaal versnelende proces van internationalisering en de opkomst van nieuwe sanctienemers (de VN implementeerden twaalf sancties na 1989). In het bijzonder zijn de sancties tegen Saddam Hoessein van belang, die toonden dat sancties snel en vrijwel volledig konden worden ingevoerd. Dergelijke factoren werden onderkend en vervolganalyses vonden plaats, maar de gegevens waren nog niet aanwezig om te kunnen meten of en, zo ja, op welke wijze deze in potentie ingrijpende veranderingen de kans op succes (dat wil zeggen de effectiviteit) van het sanctie-instrument beïnvloed hadden.

Tabel 1 illustreert grofmazig dat er sinds 1990 op het sanctiefront écht iets veranderd is. Het meest opmerkelijk is de verdubbeling van het aantal sancties per jaar, maar ook valt op dat de selectie van gevallen méér in overeenstemming is met enige van de hierboven genoemde *slaagfactoren*. Sancties zijn na 1990 steeds meer gericht op doelwitlanden die kampten met politieke en economische instabiliteit en relatief

sterkere economische betrekkingen onderhielden met de sanctienemer (dit laatste effect kan ook een gevolg zijn van het hogere aandeel multilaterale sancties, waardoor de handelsdekking toeneemt). Ook is de duur van de sanctieperiode beduidend korter. Aldus is toeneming van de slaagkans van 31% naar 36% begrijpelijk.

Niet alleen de veranderende externe omgeving was van belang; ook het wetenschappelijk landschap veranderde, waarbij nieuwe theorieën werden geformuleerd, zoals de *public choice*-benadering, die onderstreepte dat de maatschappelijke organisatie van het sanctiedoelwit een relevante karakteristiek is.⁶ Het is moeilijker een dictatuur te beïnvloeden, omdat de elite in een ondemocratisch georganiseerde samenleving weinig waarde hecht aan welvaartsverlies van de bevolking. Toetsing van deze theorie is mogelijk, doordat de politicologie internationaal comparatieve gegevensbestanden produceerde en deze data zijn ook in de jongste editie van Hufbauer opgenomen.

Recente bevindingen

Hufbauer *cum suis* zijn in de loop der tijd minder zeker van hun onderzoek geworden: waar in de eerste editie met veel flair negen *geboden* werden geponeerd, bevat de derde druk zeven *aanbevelingen* voor verstandig gebruik van sancties. De auteurs verklaren deze teruggang in ambitieniveau door de ingrijpende veranderingen in het internationale systeem, en waarschijnlijk is dat een verstandige insteek. De vraag is echter of het gewijzigd perspectief door de data wordt ondersteund.

Hierbij is van belang dat de studie van Hufbauer *cum suis* in essentie een project van dataverzameling en -constructie is, terwijl de analyse niet voldoet aan

Tabel 1 Belangrijke sanctiekenmerken naar periode.

Periode	1946-1989	1990-2000
Aantal sancties	116	65
Gemiddeld aantal per jaar	2,7	6,5
Succes-score (gemiddeld aantal successen/mislukkingen)	31%	36%
Handelsverbondenheid		
In procenten van de handel van het doelwit	22%	47%
In procenten van het BNP van het doelwit	6%	8%
Sanctieduur (gemiddeld in jaren)	9	5
Aandeel instabiele doelwitten	22%	42%

de vereisten van modern wetenschappelijk onderzoek. In de hoofdtekst vinden louter de analyses plaats, waarbij wel verschillen worden gerapporteerd, maar geen indicatie wordt gegeven of deze verschillen ook statistisch significant zijn. Bovendien wordt niet gecorrigeerd voor de samenhang met andere mogelijk verklarende variabelen. In een appendix wordt dit wel gedaan,⁷ maar omdat formele theorievorming achterwege blijft, worden variabelen vergeeten die er theoretisch wél toe doen (zoals de sanctieduur) en worden anderzijds (te) veel data zonder onderscheid meegenomen in hun doorrekeningen. Het wordt daardoor moeilijk door de bomen het bos te zien: 78% van de gerapporteerde coëfficiënten is volstrekt insignificant.

Concentreert men zich op de significante resultaten, dan blijkt de kans op een succes groter te zijn naarmate men beperkter doelstellingen nastreeft, de relaties met het sanctiedoelwit in het verleden beter waren, de kosten groter zijn en het regime van het sanctiedoelwit minder democratisch is. Overigens zijn deze resultaten tamelijk dubbelzinnig, omdat meestal niet de uitkomst, maar wel de bijdrage van sancties aan een positieve uitkomst wordt beïnvloed. Ten slotte worden er verklarende variabelen opgenomen die *au fond* niet onafhankelijk zijn, waardoor er multicollineariteit optreedt. Een voorbeeld is de variabele die de toestand weergeeft van de onderlinge betrekkingen tussen sanctienemer en doelwit voordat er sprake was van een conflict. Die toestand

is hoogstwaarschijnlijk een afgeleide van de bilaterale economische betrekkingen (en *vice versa*), maar ook van het politieke systeem van het sanctiedoelwit. Aangezien deze variabelen simultaan worden meegenomen in de rekenkundige exercitie, zijn de geschatte parameters vertekend. Een ander voorbeeld is de economische schade die samenhangt met de omvang van de bilaterale handelsbetrekkingen. In dergelijke gevallen zijn de geschatte coëfficiënten onzuiver en kan de bijdrage van variabelen aan de verklaring van de slaagkans niet worden vastgesteld.

Om deze problemen te ondervangen, is de doelstelling in ons eigen onderzoek het bepalen van een klein kernmodel, waarin de belangrijkste economische inzichten zijn verwerkt (we meten de verklarende variabelen in het jaar voorafgaand aan de sancties). Tabel 2 vat de bevindingen van ons onderzoek samen. Er zijn diverse specificaties geschat en de tabel presenteert er daarvan vijf, waarbij de coëfficiënten verticaal in de tabel worden afgelezen. Hierbij zijn teken (positief/negatief) en statistisch significantieniveau (het betrouwbaarheidsinterval) belangrijker voor onze discussie dan de grootte van de coëfficiënt (maar als deze redelijk stabiel is, geeft dat wel een indicatie van de robuustheid van de schatting).

In de 1^e specificatie lezen we af dat de kans op succes *positief* wordt beïnvloed door een grotere proportionele handelsverbondenheid en politiek-economische instabiliteit van het doelwit, en *negatief* door de duur

Tabel 2 Determinanten van de slaagkans van economische sancties (logit-schatting, 150 waarnemingen).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Proportionele handelsverbondenheid	0,05 **	0,06 ***	0,06 ***	0,05**	0,06**
Sanctieduur	-0,87 ***	-0,74 ***	-0,75 ***	-0,79***	-0,71***
Politiek-economische instabiliteit	0,65			0,62	
Autocratiescore doelwit		-0,15 **	-0,14 **	-0,17***	-0,15**
Reputatie			-0,03		
'Eenvoudig bereikbaar' sanctiedoel					0,88*
Correct voorspelde successen	52%	56%	56%	50%	50%
Correct voorspelde mislukkingen	84%	86%	87%	82%	82%
Foute voorspellingen (van totaal)	28%	25%	24%	29%	29%

*** significant bij 99% betrouwbaarheidsinterval
 ** significant bij 95% betrouwbaarheidsinterval
 * significant bij 90% betrouwbaarheidsinterval

van de strafmaatregelen. Onze onderzoeksstrategie is te zoeken naar een zo klein mogelijke groep van significant verklarende variabelen met een zo goed mogelijke voorspelscore. Bij uittesten van het model blijkt de 2^e specificatie wat dit betreft het best te scoren. In de 3^e specificatie vinden we een negatieve invloed van reputatie, die evenwel de statistische toets der kritiek niet doorstaat. In de 4^e blijkt instabiliteit niet significant; het effect wordt gedomineerd door het politieke systeem van het sanctiedoelwit. Ook in de 5^e specificatie vinden we significante samenhangen, maar verslechteren voorspellingskwaliteiten.⁸

Al met al prefereren we de 2^e specificatie, die theoretisch en statistisch bevredigend is. Alle coëfficiënten zijn significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 95%, driekwart van de voorspellingen is correct en het model werkt beter dan alternatieve voorspelstrategieën, zoals het altijd voorspellen van een mislukking of het werpen van een munt. De negatieve, zeer significante coëfficiënt voor de autocratiescore (die meet hoe ondemocratisch een land is) bevestigt de bevinding van Hufbauer *cum suis* dat sancties tegen dictaturen een geringere kans van slagen hebben.

Tot slot

Het is goed deze bevindingen nogmaals te plaatsen tegen de achtergrond dat *twee op de drie sancties mislukt*. Onze analyse laat zien dat dit niet komt doordat het sanctie-instrument impotent is, maar omdat het dikwijls wordt toegepast in situaties waar het niet effectief kan zijn (ruim 80% van de mislukkingen is hieraan te wijten). Deze bevinding heeft twintig jaar sanctieonderzoek doorstaan en dat geldt ook voor het inzicht dat de *potentiële schade* de gedragsverandering afdwingt. Vanzelfsprekend is effectiviteit niet de enige factor waarmee men rekening moet houden bij de afweging om sancties al dan niet toe te passen. Dergelijke aspecten (zoals proportionaliteit en handhaafbaarheid) krijgen echter pas inhoud als sancties effectief kunnen zijn: de Canadese intrekking van Zuid-Afrikaanse landingsrechten ten tijde van het apartheidsregime was moeiteloos handhaafbaar, want er waren al geen vluchten voordat de sancties werden ingesteld.

Twee *nieuwe inzichten* komen uit onze analyse naar voren: de geringere slaagkans van sancties die zijn gericht tegen niet-democratische regimes; en het gegeven dat reputatie geen meetbaar effect meer heeft op de uitkomst van sancties. Mogelijk is dit

laatste het gevolg van het verschijnen van nieuwe spelers, die bij de selectie van gevallen waarin sancties worden toegepast, meer rekening houden met de lessen van het sanctieonderzoek en geen of minder sancties opleggen in situaties die niet aan de condities voor succes voldoen. Indien dat zo is, dan zou dat verheugend zijn. Het toepassen van economische strafmaatregelen in gevallen waarin een nagestreefd doeleinde onbereikbaar is, legt immers niet alleen onnodige kosten op aan bevolking en bedrijfsleven in eigen land en bij het doelwit, maar zal het instrument in de toekomst minder geloofwaardig maken en aan effectiviteit inboeten.

Noten

- 1 G.C. Hufbauer & J.J. Schott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington: Peterson Institute for International Economics, 1985.
- 2 G.C. Hufbauer, J.J. Schott, K.A. Elliott & B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington: Peterson Institute for International Economics, derde druk, 2008.
- 3 P.A.G. van Bergeijk, 'Kosten en baten van economische sancties', in: S. Rozemond (red.), *Economische sancties*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, 1988, blz. 27-44.
- 4 Hufbauer e.a., *a.w. noot 2*, blz. 50.
- 5 De motivering van Hufbauer e.a. (*a.w. noot 2*), blz. 106-107 en 182, om deze gevallen niet econometrisch te onderzoeken, is curieus. Zij stellen dat er per definitie geen schaderaming kan zijn. Deze is echter nul! Wij gebruiken ook bij gevallen onze indicatoren voor potentiële schade, zodat we alle gevallen op een consistente manier analyseren.
- 6 P.A.G. van Bergeijk, 'Economic sanctions; Why do they fail; why do they succeed', in: W. van Genugten & G.A. de Groot (red.), *United Nations Sanctions*, Antwerpen: Intersentia, 1999, blz. 97-112.
- 7 Hufbauer e.a., *a.w. noot 2*, blz. 181-192.
- 8 De 5^e specificatie corrigeert voor het gestelde doel. Conform de verwachting dat een sanctie eerder slaagt naarmate de lat lager ligt, is er een positief teken. Maar dan voorspellen we successen (onacceptabel) veel slechter.

Dr Peter A.G. van Bergeijk en Rens Fenthur zijn werkzaam op het ministerie van Economische Zaken. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Het EPA-onbehagen

N.a.v. Lotte Drieghe & Jan Orbie, 'Economische Partnerschapsakkoorden EU met ACP-landen. Chaotisch onderhandelingsproces leidt tot hutspot van regelingen', in: *Internationale Spectator*, februari 2008, blz. 93-97.

De auteurs brengen een interessant verhaal over wat zich eind 2007 heeft afgepeeld tussen de Europese Unie en een aantal ACP-landen bij het afsluiten van een reeks voorlopige economische partnerschapsakkoorden (EPA's). Ze spreken ook een oordeel uit over het globale resultaat van deze onderhandelingen en dat is duidelijk: het is een hutspot. De geboden analyse slaat op de veelheid van deeloplossingen, de negatieve impact op regionale integratie en andere negatieve effecten.

Hun oordeel is volgens mij correct, maar niet volledig. Wat naar mijn smaak hierbij ontbreekt, is de verdere uitwerking van wat de hutspot teweeg kan brengen, en wat volgt gaat daarover, gezien vanuit Afrikaans perspectief.

De EU heeft sinds de ondertekening van de Conventie van Cotonou (de opvolger van 'Lomé') in 2000 moeite noch geld gespaard om de EPA aan te prijzen; ze heeft altijd luid en duidelijk verklaard dat de EPA's ontwikkeling en welvaart zullen brengen. Duizenden reizen, studies, werkvergaderingen en seminars hebben steeds weer geleid tot het goede nieuws dat er *wederkerige vrijhandelsakkoorden* komen. Achter de schermen van de EU werden ook nog het Gemenebest en de Unie van Franstalige Afrikaanse staten met EU-geld aan het werk gezet om de goede boodschap te verspreiden.

Toch blijkt uit vele contacten met Afrikaanse collega's dat de weerstand groot is en blijft. De EU heeft bedreigd handelsvoordelen af te breken als de partnerschapsakkoorden niet getekend werden en bovendien heeft de EU beloften in multilateraal verband gekoppeld aan de EPA's, zodat er ook nog een hoop ontwikkelingsgeld bovenop de handelsverdragen kan komen. Daarom is een aantal landen toch maar overgegaan tot het tekenen van voorlopige akkoorden. Maar de grondhouding van Afrikaanse zijde is negatief.

Wat immers te denken van de mogelijke gevolgen van deze akkoorden? Eerst en vooral, het valt moeilijk te vermijden dat het zogenaamde 'trade diversion effect' zal plaatshebben: zodra vrijhandel met de EU een feit wordt voor een aantal producten, zal de Afrikaanse

consument de producten die nu goedkoper uit derde landen komen, gaandeweg toch maar weer in Europa kopen. Bovendien zal de tariefafbraak met de EU een gevoelige daling van de overheidsinkomsten, in meestal zeer arme landen, tot gevolg hebben. En overeenkomstig de logica van handelsakkoorden zullen de verkopers in derde landen die markten in Afrika verliezen ten gunste van de EU, hun eigen overheden onder druk zetten, zodat die op hun beurt van de Afrikaanse onderhandelaars óók lagere tarieven of zelfs nultarieven zullen eisen en verkrijgen. Hoe moeten Afrikaanse landen industriële politiek voeren wanneer over de gehele lijn de invoer naar het nultarief evolueert?

Dit kunnen de minder fraaie gevolgen zijn die Afrikanen vrezen en hen herinneren aan de gevolgen van de structurele-aanpassingsprogramma's. Veel Afrikaanse deskundigen, die vaak heel goed het machtsspel van de EU door hebben, wenden zich af; eigenlijk interesseert het hun nauwelijks. Zij weten dat de EU een permanente band met Afrika wil, ook al zal de uiteindelijke prijs door de Afrikaanse consument, schatkist en de opkomende Afrikaanse nijverheid meebetaald moeten worden. Het was nooit anders.

De Afrikanen kijken dus de andere kant op, in de wetenschap dat het nooit goed gegaan is met de beloften en zogenaamde partnerschappen uit Europa, en nu ook weer niet. De Afrikanen weten dat de ongelijkheid zo groot is, dat er überhaupt geen sprake van een wezenlijk partnerschap kan zijn. Zij hebben hun blik gericht op China, op India en op Brazilië. Van die landen komen geen grote beloften, geen ingewikkelde akkoorden, geen grote woorden dat dit goed zou zijn voor de Afrikanen. Gewoon directe investeringen, meteen. Daar wordt niet gedurende zeven jaar een soort hutspot klaargemaakt, maar komt de kost meteen op tafel. Waar armoede troef is, wordt deze handelwijze zeer gewaardeerd, ook al is over dat menu soms ook veel te zeggen.

Met bovenstaande bedenkingen heb ik niet gepoogd het betoog van Drieghe en Orbie te ontzenuwen. Integendeel, hun analyse is heel goed geformuleerd, maar het leek me belangrijk mede aan te geven wat naar mijn mening de kijk vanuit Afrika is op deze zogenaamde Partnerschapsakkoorden.

Karel van Hoestenbergh is docent aan de Kofi Annan Business School te Utrecht.

Naar een menswaardig bestaan!?

N.a.v. Maxime Verhagen, 'Naar een menswaardig bestaan', in: *Internationale Spectator*, mei 2008, blz. 300-301 (respons op Hilde Reiding, 'Naar een menswaardig bestaan?: nieuwe mensenrechtenstrategie minister Verhagen', in: *Internationale Spectator*, april 2008, blz. 208-213).

Met belangstelling las ik de *Respons* van minister Verhagen op mijn artikel over de nieuwe mensenrechtenstrategie. Minister Verhagen gaf hierin te kennen het met de inhoud daarvan op een aantal punten oneens te zijn; op de belangrijkste onderdelen van zijn commentaar zal ik in deze reactie ingaan.

Het allereerste punt dat de minister aansnijdt, heeft betrekking op de *aanleiding* voor de nieuwe mensenrechtennota. De minister wijst erop dat in het artikel de veranderingen in de internationale omgeving te eenzijdig worden geduid vanuit de aanslagen van 11 september en de gebeurtenissen die daarop volgden. Terecht merkt hij op dat ook de steeds krachtiger wordende stem van landen die de universaliteit van de mensenrechten ter discussie stellen, een probleem vormt bij de verwezenlijking van die rechten. Voor de minister is dit het voornaamste motief geweest om nog eens extra aandacht te geven aan het ideaal de rechten van de mens altijd en voor iedereen te laten gelden.

Vanzelfsprekend wil ik de motieven van de minister op geen enkele manier ter discussie stellen, maar een kleine kanttekening bij zijn analyse van de internationale situatie mag misschien wel gemaakt worden. De interpretatie die hij geeft aan de Slotverklaring van de Wereldconferentie Mensenrechten in 1993 is namelijk wel erg optimistisch. De Weense Verklaring bevestigt de universaliteit, maar voegt daaraan toe dat hierbij nationale en regionale bijzonderheden en uiteenlopende historische, culturele en godsdienstige achtergronden in gedachten gehouden moeten worden. Een typische compromistekst dus, die aantoont dat de druk op de gedachte van de universaliteit geenszins gezien kan worden als een nieuw fenomeen.¹

In zijn *Respons* laat de minister verder weten de kritiek dat de strategie te weinig concrete aanknopingspunten biedt voor het *landenbeleid*, verre van zich te werpen. Hij stelt zich op het standpunt dat *elke* situatie, *elk* land vraagt om een eigen benadering.

Met dat laatste ben ik het volledig eens, en dat nu is precies de reden waarom ik meen dat een strategie die betrekking heeft op het *algehele* mensenrechtenbeleid, dat betrekking heeft op *alle* situaties en *alle* landen, nooit voldoende aanknopingspunten *kan* bieden voor een goed landenbeleid. Van geen enkele minister kan uiteraard het onmogelijke verwacht worden, ook van deze minister niet. Nadere uitwerking van de strategie in landen- of desnoods regio-specifieke beleidsdocumenten, zoals ik in navolging van het IOB heb voorgesteld, behoort echter *wel* tot de mogelijkheden. Hoewel een aantal punten in de praktijk al met dergelijke beleidsdocumenten werkt, voert de minister hier tegen echter drie bezwaren aan.

In de *eerste plaats* vindt hij het beter mensenrechten integraal op te nemen in de beleidsplannen van de ambassades; juist de samenhang in het beleid is zo belangrijk, vindt hij. Dit wil ik niet ontkennen, maar de vraag is of het opstellen van een mensenrechtendocument per definitie in tegenspraak is met een samenhangend beleid. De mensenrechtenstrategie die de minister aan de Kamer heeft aangeboden, gaat toch ook niet ten koste van de samenhang in het buitenlands beleid? Het is niet duidelijk waarom dat op landenniveau dan *wél* het geval zou zijn.

Een *tweede bezwaar* dat de minister aanvoert tegen een nadere uitwerking van het beleid per land of per regio, is dat het landenbeleid voornamelijk bestaat uit het reageren op actuele *incidenten* waarop men zich moeilijk van tevoren kan voorbereiden. Als voorbeeld noemt hij dat van een tot steniging veroordeelde vrouw in Saoedi-Arabië. Ook zonder een strategie is het niet moeilijk in te zien dat hierop snel gereageerd moet worden, zegt hij. Prima, maar is hiermee de kernvraag *hoe* er gereageerd moet worden dan beantwoord? Juist over de vraag welke middelen in het desbetreffende land – *in casu* Saoedi-Arabië – het meest effectief zijn, kan van tevoren al nagedacht worden. Wanneer stille diplomatie behoort tot de middelen die kunnen worden ingezet, zou het ook geen kwaad kunnen als een ambassade zich van tevoren vast oriënteert op de vraag bij welke functionaris of instantie een gesprek onder vier ogen het meeste effect zou kunnen sorteren. Wanneer daarnaast structureel wordt bijgehouden welke acties wel en niet succesvol waren, heeft dit bovendien als voordeel dat geleerd kan worden van de ervaringen uit het

verleden. Anders dan de minister suggereert, zijn de schendingen waarop Nederland moet reageren, dikwijls immers geen onvoorziene actualiteiten, maar incidenten die passen bij meer *structurele problemen* in een samenleving. Dit zijn problemen waarop men kan proberen in te spelen dank zij een *landenspecifiek* beleid, waarin een visie op de vraag hoe te reageren bij schendingen kan worden gecombineerd met initiatieven die zijn gericht op het verbeteren van de algehele mensenrechtensituatie. Steun aan projecten van lokale mensenrechtenorganisaties, waaraan de minister in zijn strategie veel aandacht besteedt, kan daar een onderdeel van zijn.

Het *derde bezwaar* van de minister is dat hij de beschikbare mankracht en middelen vooral wil inzetten 'in het veld'; 'er gaat al genoeg papier rond', meent hij. Wanneer ik deze visie leg naast de mensenrechtenstrategie en het bijbehorende 'actieplan voor implementatie', meen ik echter toch wel enige discrepantie waar te nemen.² Verhoging van het budget dat beschikbaar is voor lokale activiteiten ter bevordering van de rechten van de mens past wel bij de voornoemde gedachte, maar onder de '102 concrete initiatieven' waarop de minister kan worden afgerekend, lijken mij de 'papierene initiatieven' eveneens in ruime mate aanwezig te zijn. De concrete beleidsinzet spitst zich voornamelijk toe op het ontwikkelen van allerlei richtlijnen, verdragen, instituties en mechanismen, waarvan de toegevoegde waarde nog niet eens altijd evident is. Veel van de voornemens lijken mij eigenlijk nog verder van 'het veld' te staan dan het IOB-voorstel waarop ik de aandacht heb willen vestigen.

Het werkelijk verbeteren van de mensenrechtensituatie in de gehele wereld is per definitie een erg moeilijke zaak – behalve al het moois dat de minister met zijn nota hoopt te zaaien, worden er in de wereld helaas ook heel wat minder schone plantjes gezaaid – maar wanneer de vertaalslag naar de dagelijkse mensenrechtenpraktijk, het 'werk in het veld', niet helder is verwoord, wordt de kans iets wezenlijks te kunnen bijdragen naar mijn mening wel erg klein. Hoewel ik natuurlijk van harte hoop dat de minister zijn ambities waar kan maken, ben ik daarom, ook na zijn Respons, niet geheel overtuigd van de belangrijke rol die de nieuwe mensenrechtenstrategie hierin kan spelen.

Noten

- 1 Voor een meer uitgebreid commentaar op dit punt, zie: P.R. Baehr, 'Een nieuwe mensenrechtenstrategie?', in: *NJCM Bulletin*, jrg. 33, nr 2, 2008, blz. 179-180.
- 2 Voor het actieplan, zie: *HTK 2007-2008*, Bijl. 31263, nr. 6.

Mw dr Hilde Reiding promoveerde maart 2007 aan de Universiteit Utrecht op een studie naar het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Thans is zij als onderzoeker en docent werkzaam aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Rectificatie

In het *meinummer 2008* is in het besprekingsartikel 'Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006' van prof.dr J.W. Gunning een fout geslopen in de eerste volzin van blz. 306, rechterkolom. Deze zin dient als volgt te luiden:

Dit slaat als een tang op een varken: als dat algemene beleid armoede terugdrong en begrotingssteun het mogelijk maakte om dat heilzame beleid op grotere schaal uit te voeren, hoeft een evaluatie het effect van de hulp natuurlijk niet te isoleren.

Voorts had op blz. 307 vermeld moeten worden bij noot 5: [toevoeging eindredactie].

Internationaal terrorisme en de politiek van de angst

Adrian Guelke:

Terrorism and Global Disorder. Political Violence in the Contemporary World.

Londen/New York: I.B. Taurus & Co Ltd, 2006; 284 blz.; £ 47,50; ISBN: 1-85043-803-X

Wie de Anglo-Amerikaanse vakliteratuur over internationaal terrorisme en politiek ter hand neemt, blijft soms intellectueel onbevredigd. Al te vaak lijken dergelijke geschriften de gevangene te zijn van een visie die zich blind staart op overdreven overschattingen van dit probleem én die weinig aandacht heeft voor de wijze waarop 'internationaal terrorisme' soms 'geïstrumentaliseerd' wordt ter bevordering van een specifieke politieke agenda. Dit boek van de (van origine Zuid-Afrikaanse) hoogleraar Vergelijkende Politiek aan Queen's University in Belfast, Adrian Guelke, vormt daarop een welkome afwisseling. Gezien zijn levensloop is Guelke zelf niet onbekend met het fenomeen van het terrorisme. Hij hanteert dan ook een 'no nonsense'-benadering, die niettemin nog steeds ruimte laat voor een bredere reflectie.

De centrale vraag van dit boek is of de wereld fundamenteel veranderde op 11 september 2001. Guelke's stelling is dat '9/11' grotendeels verkeerd werd begrepen. Hij pleit daarbij voor een scherper onderscheid tussen terroristische groeperingen die opereren op mondiaal niveau en degene die regionaal actief zijn. Guelke doorbreekt de idee als zou er sprake zijn van een 'mondiale jihad'. Het terrorisme waarmee de wereld de afgelopen jaren geconfronteerd werd, ontspringt veelal uit lokale conflicten. De Anglo-Amerikaanse politici plaatsten '11 sep-

tember' ten onrechte in een mondiaal verhaal van 'wij' versus 'zij', dat veel weg had van Huntingtons these van medio jaren '90 over de 'botsing der beschavingen'. Een 'oorlog tegen het terrorisme' is evenwel zo'n abstractie, dat het onmogelijk is op die grondslag een langdurige campagne op gang te houden. Bovendien waren het juist de extremistische groeperingen zoals Al Qaeda die zichzelf meer gelegitimeerd zagen als gevolg van de Anglo-Amerikaanse reactie op '9/11'.

Ook stelt Guelke de idee van sommige Amerikaanse strategen ter discussie als zou de volgende stap zijn dat terroristen trachten massavernietigingswapens te verwerven én in te zetten. Guelke betwijfelt of *rationele* terroristen wel baat hebben bij dergelijke instrumenten. Hij stelt eerder een logica van escalatie vast, waarbij de Anglo-Amerikaanse regeringen sinds de jaren '90 op zoek gingen naar steeds krachtiger argumenten om één van de fundamenten van de internationale rechtsorde te ondergraven, namelijk het *principe van niet-inmenging*. Het gevolg van de 'framing' van 9/11 als start van een 'oorlog tegen het terrorisme' is dat verscheidene landen, zoals Israël onder Sharon of Spanje onder Aznar, hun binnenlandse terrorisme gingen koppelen aan de fictie van het mondiale verhaal. In de Verenigde Staten zelf werd deze 'cataclysmische crisis' gebruikt om een vooraf gedefinieerde neo-conservatieve politieke agenda door te drukken. De prijs die het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten nog zullen moeten betalen voor het ondoordachte beleid van Bush jr. en Blair, is volgens de auteur moeilijk te voorspellen.

Guelke analyseert in dit boek ook zeer uitvoerig enkele regionale

vredesprocessen en de wijze waarop het terrorisme daarin een rol speelde. In het bijzonder heeft hij aandacht voor Zuid-Afrika, Noord-Ierland en het Israëliisch-Palestijnse vredesproces. Tegelijkertijd behandelt hij 'ongelijkheid' als bron van politieke conflicten.

Niet alleen is er ongelijkheid, zo redeneert de auteur verder, ook is er weinig reden om aan te nemen dat de rijke landen hun blazen terzake zullen oppoetsen. Anderzijds waarschuwt Guelke dat de Jihadi-ideologie niet zozeer als beweegreden heeft een gelijker wereld te creëren, maar wel eerder om *eenzijdig* islamitische bewegingen in moslimlanden te vestigen en te versterken. Door de norm van niet-inmenging los te laten, vergrootten Blair en Bush het gevaar dat van zulke groepen uitgaat, en de kans op confrontatie. Het loslaten van het principe van niet-inmenging bevorderde tevens de verdere escalatie van lokale conflicten, zodat de Westerse landen niet anders kunnen dan te interveniëren. In dit kader geeft Guelke de Balkan en Soedan als voorbeelden.

Guelke stelt dat de emotionele lading die het begrip 'terrorisme' heeft, op zich zelf een barrière vormt voor een meer rationele analyse. De auteur tracht de 'politieke exploitatie' ervan aan de kaak te stellen en de stelling te weerleggen als zou een 'geavanceerde 9/11' onvermijdelijk zijn, of 9/11 het begin van een soort nieuwe 'mondiale geopolitieke strijd'. Een veel reëler gevaar is dat overheden de vrees van het publiek voor terrorisme zouden manipuleren om een autoritaire politieke agenda in het binnenland én een expansiepolitiek in het buitenland te bevorderen. Kortom, Guelke raadt de lezer aan om 'terrorisme' meer objectief en opnieuw in zijn eigen proporties te aanschouwen. De 'politiek van

de angst' vormt voor hem minstens evenzeer een veiligheidsprobleem. De combinatie van eruditie en klare stellingnamen maken dit boek erg interessant, een aanrader voor eenieder die eens een onderbouwde,

dissonante stem binnen de Anglo-Amerikaanse literatuur wil horen.

David Crikemans

Dr David Crikemans doceert aan de Universiteit Antwerpen, de Koninklijke Militaire School te Brussel en aan het International Centre for Geopolitical Studies in Genève. In 2007 publiceerde hij *Geopolitiek, 'geografisch geweten' van de buitenlandse politiek?*.

Een Britse estofiel waarschuwt nog één keer

Edward Lucas:

The New Cold War. How the Kremlin Menaces Both Russia and the West.

Londen: Bloomsbury, 2008; 342 blz.

(incl. register); £ 19,=

ISBN 978-0-7475-9578-6

Nederlandse vertaling:

Edward Lucas:

De nieuwe Koude Oorlog. Hoe het Kremlin Rusland en de wereld bedreigt.

Amsterdam: De Nieuw Amsterdam, 2008;

320 blz. (incl. register); 18,95 euro;

ISBN: 978-90-468-0369-1

'De vraag dient zich aan of een krachtig financieel herstel van Rusland een stimulans voor het Russische leiderschap zal zijn om terug te keren naar de Koude Oorlog. Rusland wil namelijk domineren en dicteren.' Deze woorden sprak de Litouwse president Adamkus ongeveer een half jaar geleden in een interview met de *Financial Times*, maar ze hadden net zo goed afkomstig kunnen zijn uit Edward Lucas' boek *The New Cold War. How the Kremlin Menaces Both Russia and the West*.

Voor Lucas, Oost-Europa-redacteur van het gerenommeerde Britse weekblad *The Economist*, is het zonneklaar: de Russische Federatie heeft zich op een heilloos dictatoriaal pad begeven en wendt haar energiebonanza

steeds vaker aan om de invloed en het prestige te herwinnen, die zij als gevolg van de implosie van het Sovjetrijk had verloren. De schier eindeloze politiek-economische chaos die het bewind van de in het Westen bejubelde Boris Jeltsin kenmerkte, maakte de vernedering compleet. Vladimir V. Poetin, een kleurloze, onbekende, judo spelende oud-KGB-er, die carrière had weten te maken in de bureaucratie van St. Petersburg en die in augustus 1999 tot het premierschap werd geroepen, nam zich voor het Heilige Moederland zijn rechtmatige *Platz unter der Sonne* terug te geven. Tot veler verrassing droeg Jeltsin op 31 december 1999 het presidentschap aan Poetin over. Deze zette prompt vaart achter het waarmaken van zijn belofte, zoals Lucas op overtuigende en bij vlagen angstaanjagende wijze weet aan te tonen – Rusland is terug van weggeweest.

Allereerst verschaft de auteur een overzicht van het karakter van Poetins 'gestuurde democratie' en de pijlers waarop deze rust. Lucas onderschrijft de stelling van zijn goede vriend Toomas Hendrik Ilves, in het dagelijks leven president van Estland, dat een gestuurde of geleide democratie geen echte democratie is en hij somt vele pessimistisch stemmende voorbeelden op die moeten staven dat Poetin en het gezelschap van *siloviki* (oud-KGB-officieren) dat hem omringt en adoreert een gewetenloos autoritair-

orwelliaans regime hebben gevestigd, dat geen enkel middel schuwt om zijn greep op politiek, samenleving en economie – van Rusland en van de voormalige sovjetsatellietstaten – te verstevigen. Zo behandelt hij de door Tsjetsjeense separatisten beraamde bomaanslag in het stadje Rjazan, die op het laatste moment kon worden 'verijdeld', maar die in werkelijkheid door de FSB (de opvolger van de KGB) was geënceneerd; de *Gleichschaltung* van de media; de harde aanpak van 'oligarchen' als Berezovski en Chodorkovski (van wie Lucas zich overigens nadrukkelijk distantieert); de ontmanteling van NGO's; de creatie van 'oppositiepartijen' (een truc die al in de DDR werd toegepast); en de repressie van etnische minderheden als de Mari.

De Russische burger lijkt het allemaal niet te deren. Lucas voert als verklaring voor deze onverschilligheid aan dat Poetin het anti-Jeltsinsentiment kundig heeft uitgebuit en de associatie van de jaren negentig met een chronisch gebrek aan *law and order*, nepotisme en desastreus casinokapitalisme alleen maar heeft aangedikt. Maar zou er niet méér loos zijn? De auteur geeft zelf een hint door te refereren aan de Russische geschiedenis, ofwel het gebrek aan een democratische traditie. Helaas gaat hij niet nader in op het grote belang van deze Byzantijns-Orthodoxe erfenis, die de wording van een transpa-

rant landsbestuur en de uitbanning van verstikkende bureaucratie en corruptie in de weg lijkt te staan, zoals Roemenië, Bulgarije, de overige Balkan-republieken en Oekraïne in meer of mindere mate ook aantonen.

Twee fundamenteën onder de 'poetincratie' krijgen speciale aandacht, te weten de gecentraliseerde, van overheidswege bestierde economie en de tot volle wasdom gekomen nationalistische ideologie en geschiedvervalsing. Poetin *cum suis* hebben de vervlechting van politiek en economie als een groot succes gepresenteerd – de welvaart is toch evident gestegen? – maar Lucas schroomt niet dit te relativeren. *Iedere* president had de schatkist kunnen vullen met de binnenstromende olie- en gasbaten en vele van Ruslands economische problemen zijn nog immer daar. Te denken valt aan het wijdverbreide gesjoemel, 's lands onderontwikkelde ICT-sector, de gebrekkige infrastructuur, de tekortschietende wetgeving inzake het intellectueel eigendom en het protectionisme.

Ronduit bedreigend is wat Lucas noemt het door het Kremlin aangewakkerde nationalisme, een mengelmoes van xenofobie, anti-Westerse reflexen en historisch revisionisme. Massamoordenaar Josef Stalin geldt dezer dagen vooral als een groots veldheer en strategisch denker, die bijvoorbeeld inzag dat hij geen andere keuze had dan een pact met nazi-Duitsland te sluiten. In tegenstelling tot wat Lucas schijnt te veronderstellen, is deze *Weltanschauung* echter beslist *niet nieuw*. Zij is een voortzetting van de klassieke sovjet-historiografie die al grossierde in leugens als de 'vrijwillige toetreding' van Estland, Letland en Litouwen tot de USSR en de 'bevrijding van Oost-Europa van het fascisme'. Ook onder de door Lucas uit de wind gehouden Jeltsin tierde de verheerlijking van het 'he-

roïsch' verleden welig. Een voorbeeld: kort nadat de *Saeima*, het parlement van Letland, in augustus 1996 een motie had aangenomen, waarmee het zijn afkeuring van de sovjetbezetting tot uitdrukking bracht, bekrachtigde de Russische *Doema* een motie die sprak van 'een antwoord op het verzoek van Letland tot toetreding tot de Sovjetunie'.

Het steekt Lucas dat politici en bedrijfsleven in de westelijke helft van de Europese Unie voorbijgaan aan deze verontrustende tendensen. Kon de Sovjetunie zich verheugen in de sympathie van de *freischwebende Intelligenz* in Parijs, Rome en Amsterdam, anno nu lijken zakenmensen als *Shell*-CEO Jeroen van der Veer (die Lucas bij naam en toenaam noemt) de nieuwe *fellow travellers* te zijn. De hunkering naar contracten voor het winnen van Russische olie en Russisch gas heeft hen verblind. Een constante met de 'eerste' Koude Oorlog is dat Moskou nog altijd probeert in te spelen op het sluimerende anti-americanisme in West-Europa, dat door 'Irak' en *Missile Defense* verder is gevoed.

Dat brengt ons op de internationale dimensie van Ruslands herrijzenis. Lucas werkt in de tweede helft van het boek zijn stelling uit dat er een nieuwe Koude Oorlog gaande is, met de Midden- en Oost-Europese republieken plus Georgië en Oekraïne als nieuwe 'frontlijnstaten'. Daarbij verliest hij soms de nuance uit het oog. Het is een onmiskenbaar feit dat Rusland ten aanzien van de EU en de NAVO een politiek van *Divide et Impera* bedrijft – het devies: postmoderne landen als Duitsland, Italië en Nederland pacificeren met lucratieve energie-akkoorden en rebelse critici-casters als Estland en Polen isoleren – maar het trekken van een parallel met Neville Chamberlains politiek van *Appeasement* (met ditmaal Rusland als agressor, aan welks verlangens de

Europese mogendheden tegemoet willen komen) voert te ver. Een vergelijking met de pogingen die de West-Duitse kanselier Schmidt en de Franse president Giscard d'Estaing eind jaren zeventig/begin jaren tachtig ondernamen om de *détente* met Brezjnevs Sovjetunie te handhaven, was meer op haar plaats geweest.

Lucas' oogappels zijn Estland en Georgië, die hij prijst voor hun prestaties op economisch en politiek-democratisch vlak. Opmerkelijk genoeg bekritiseert hij wel Roemenië, Bulgarije en Litouwen, waar Rusland (weer) voet aan de grond zou hebben gekregen. Geen woord evenwel over de linkspopulistische *Keskerakond*-partij van burgemeester Savisaar van Tallinn, die in december 2004 een 'samenwerkingsverdrag' tekende met Poetins partij *Jedinaya Rossiya* ('Verenigd Rusland') en die al maandenlang op kop ligt in de Estse opiniepeilingen. Als (anti-)climax van de innige omhelzing van *Old Europe* en Rusland ziet Lucas de door president Poetin en kanselier Schröder bekostoonde aanleg van de *North European Gas Pipeline*, dwars door de Oostzee. Hij onderschrijft de felle kritiek van de landen in de regio en is ervan overtuigd dat het project nimmer zal worden verwezenlijkt. Zonder meer een gewaagde voorspelling.¹

Rest de prangende vraag hoe Europa zich beter kan verweren tegen de dreiging die (wederom) van Rusland uitgaat. Jammer genoeg blijft Lucas steken in oppervlakkige aanbevelingen en andersoortige gemeenplaatsen – het was eenieder al duidelijk dat de EU moet streven naar een gemeenschappelijk energiebeleid en dat de binnenlandse politiek van Rusland niet valt te beïnvloeden. Zo'n gezamenlijke energiemarkt dient gepaard te gaan met liberalisering, een stelling die een redacteur van *The Economist* siert. Maar Lucas vermeldt niet hoe hij private spelers – inherent

aan liberalisering – als *E.ON Ruhrgas*, *Shell*, *Gasunie* en *ENI* wil prikkelen af te zien van zakendoen met Rusland. Zijn gevolgtrekking dat ‘net als tijdens de vorige Koude Oorlog *soft power* nog steeds onze grootste troef is’, is enigszins curieus. Zou het bepleiten van een harde koers *à la* Truman en Reagan niet meer in het verlengde van zijn analyse hebben gelegen?

De zwakte van het slothoofdstuk doet echter niets af aan de kracht van

de waarschuwing die uit het boekwerk als geheel spreekt. Het allerhartelijkste welkom dat premier Ziebkov (die nu wordt afgelost door Vladimir Poetin) onlangs ten deel viel in Den Haag – Jeroen van der Veer schoof ook aan – wijst erop dat die waarschuwing vooralsnog aan dovemansoren besteed is.

Noot

¹ Zie Jeroen Bult, ‘Noordelijke gaspijplei-

ding in Oostzeegebied betwist: vitale energiebelangen en milieu als drogreden’, in: *Internationale Spectator*, mei 2008, blz. 272-276.

Jeroen Bult

Jeroen Bult is historicus en publicist. Hij is verbonden aan het *Institute of International & Social Studies* (IISS) in Tallinn, Estland.

Wereldhandel en culturele diversiteit

Peter van den Bossche:

Free Trade and Culture. A Study of Relevant WTO Rules and Constraints on National Cultural Policy Measures.

Amsterdam: Boekmanstichting, 2007; 160 blz. (+ CD-Rom); 39,50 euro; ISBN: 978-90-6650-089-1

Nina Obuljen & Joost Smiers (red.):

Unesco's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making it Work.

Zagreb: Institute for International Relations, 2006 (Culturelink Joint Publications Series No. 9); 402 blz.; 29,- euro; ISBN: 953-6096-40-4

Bevordert de liberalisering van de wereldhandel de culturele diversiteit of vormt deze tendens juist een bedreiging voor de culturele diversiteit? Het is een moeilijk te beantwoorden vraag, die bij gebrek aan afdoende bewijzen gemakkelijk leidt tot ideologische stellingnamen. Wanneer we het kort samenvatten, menen de voorstanders van liberalisering dat een grotere uitwisseling van culturele goederen en diensten bevorderlijk is voor de culturele diversiteit, terwijl de tegenstanders vrezen dat liberalise-

ring met schaalvergroting gepaard gaat, waardoor kleinere, meer kwetsbare cultuuruitingen geen kans meer krijgen.

Deze ideologische breuklijn vinden we ook terug in twee publicaties die onlangs verschenen zijn. Enerzijds het boek *Free Trade and Culture* van de Maastrichtse hoogleraar Internationaal economisch recht, Peter Van den Bossche, en anderzijds het boek *Unesco's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Making it Work*, een verzamelwerk onder redactie van Nina Obuljen en Joost Smiers. Beide boeken proberen een antwoord te vinden op de plaats van cultuur in de wereldmarkt vanuit een ander, zelfs tegenovergesteld perspectief. Alleen al door hun uitgangspunt – WTO of Unesco – zeggen beide boeken reeds veel over welke ideologische kant zij kiezen.

Van den Bossche houdt de teksten van de Wereldhandelsorganisatie WTO (GATT 1994 en GATS) tegen het licht, terwijl Obuljen en Smiers de Unesco Conventie culturele diversiteit (2005) als uitgangspunt nemen. Met deze Conventie beoogde de Unesco een instrument te creëren om de verdere liberalisering van de handel in

culturele diensten en goederen in het kader van de WTO tegen te gaan en de nationale overheden de mogelijkheid te bieden steunmaatregelen te nemen ter bevordering van de eigen nationale cultuuruitingen. Zowel WTO als Unesco wil de markt dus ordenen, maar ieder naar eigen beeld en gelijkenis.

Peter Van den Bossche probeert als jurist haarfen uit te leggen wat de mogelijkheden binnen de GATT (1994) en de GATS zijn voor de bescherming van culturele uitingen en concludeert dat de huidige WTO-wetgeving voldoende ruimte laat aan de lidstaten om maatregelen te nemen ter bescherming en bevordering van hun eigen nationale culturele goederen en diensten. Zowel de GATT als de GATS voorziet immers in uitzonderingen op de basisverplichtingen. Ook al zijn maatregelen betreffende culturele diversiteit en culturele identiteit niet uitdrukkelijk opgenomen in de lijst van uitzonderingen, de niet-economische, sociale uitzonderingen zijn voldoende breed geformuleerd, zodat ook culturele waarden hier volgens hem onder kunnen vallen. Daarenboven zijn vele lidstaten in het kader van de GATS nog geen liberaliseringsverbintenissen aangegaan voor de

sector van de culturele diensten. De vraag is natuurlijk hoe lang nog, want diensten kunnen niet langer dan tien jaar op die lijst van uitzonderingen blijven staan.

Ten slotte pleit Van den Bossche voor een grote creativiteit in de interpretatie van de WTO-regels. Hij geeft het voorbeeld van het non-discriminatiebeginsel in GATT en GATS, waarin het concept van 'gelijkenis' een sleutelrol speelt. Het non-discriminatiebeginsel is al (maar alleen) van toepassing zodra er sprake is van min of meer 'gelijke' goederen en diensten. Zo kan men zich afvragen of culturele goederen en diensten in het Nederlands 'gelijk' zijn aan goederen en diensten in een andere taal (zoals in het Engels), waardoor het non-discriminatiebeginsel in het kader van de WTO op dit terrein niet van toepassing zou zijn. Op die manier zouden vele culturele uitingen gevrijwaard kunnen worden van de WTO-regelgeving.

Of die juridische creativiteit ook effectief in het voordeel zal zijn van de culturele diversiteit, is voorlopig onzeker. De rechtspraak hieromtrent zal per geval bekeken en beoordeeld moeten worden. De Europese ervaring leert alvast dat economische waarden meestal prevaleren op culturele. Artikel 151 EG, betreffende de bescherming en stimulering van de culturele diversiteit, heeft binnen interpretaties van de Europese regelgeving tot nu toe geen expliciet sturende rol gespeeld.

Het boek van Obuljen en Smiers gelooft niet in een oplossing binnen de neo-liberale logica van de WTO. Bewijzen daarvoor zijn de eerder mislukte pogingen van Frankrijk en Canada in de jaren negentig om een culturele uitzondering te verkrijgen. De auteurs houden daarom een pleidooi voor de Unesco Conventie als instrument tegen de negatieve gevolgen van de liberalisering én voor de culturele

diversiteit. Hélène Ruiz Fabri vraagt zich in haar bijdrage af of de Unesco Conventie ook effectief kan worden ingezet in het geval van een rechtsgeving voor het geschillenorgaan van de WTO, de *Dispute Settlement Body*. Artikel 20 van de Unesco Conventie, dat handelt over de relatie met andere internationale organen, is hierover erg vaag. Paragraaf 1, b stelt immers: 'when interpreting and applying the other treaties to which they are parties or when entering into other international obligations, parties shall take into account the relevant provisions of this Convention.' Het feit dat al 80 lidstaten en één regio (de Europese Unie) de Conventie hebben geratificeerd, zorgt er wel voor dat de *WTO Dispute Settlement Body* in geval van een conflict op een of andere manier toch rekening zal moeten houden met de Conventie.

Het boek van Van den Bossche is meer opgebouwd als een cursus en is in de eerste plaats voer voor culturele ondernemers, academici, studenten of beleidsmakers die bezig zijn met cultuur en die hun weg willen vinden in het complexe veld van handelsreguleringen van de WTO. Het is een juridische analyse, met oog voor de discussies die hieraan ten grondslag liggen.

Het meer gevarieerde boek van beide hier behandelde publicaties is dat van Nina Obuljen, staatssecretaris voor Cultuur van Kroatië, en Joost Smiers, *research fellow* in de onderzoeksgroep *Arts & Economics* van de Hogeschool voor de Kunsten te Utrecht. De bijdragen in dit boek belichten allerlei aspecten van de Unesco Conventie, van de totstandkoming en de implementatie tot de *monitoring* ervan. Inhoudelijk komt niet alleen de audiovisuele sector aan bod, maar ook het belang van culturele diversiteit voor de ontwikkelingsproblematiek en de mensenrechten. Eén bijdrage legt zelfs een verband

met andere bestaande erfgoedconventies. Geografische voorbeelden zijn Korea, Mexico en de Arabische wereld.

Niet toevallig is ook de belichting van de rol van de *civil society* in de discussie. Sommige auteurs zijn immers ook actief (geweest) in het *International Network for Cultural Diversity* (INCD), dat een belangrijke rol heeft gespeeld in de voorbereiding van de Conventie. Al die facetten maken het boek tot een rijk geheel, waarin men op eigen tempo bepaalde onderdelen kan lezen. Ook al zijn sommige bijdragen meer theoretisch en afstandelijk, en andere meer praktijkgericht en geëngageerd, alle geven ze blijk van een degelijke achtergrondkennis.

Annick Schramme

Noot

- 1 GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GATS = General Agreement on Trade in Services.

Annick Schramme is verbonden aan de Universiteit Antwerpen en is directeur van het Steunpunt Buitenlands Beleid.

Een positief beeld van Rusland

Marie-Thérèse ter Haar:

Ruslands erfdeel.

Soesterberg: *Aspekt*, 2008; 244 blz.; 17,95 euro;
ISBN: 978-90-5911-666-5

Ik herinner me dat ik ooit bij een buurvrouw moest slapen omdat mijn ouders die nacht niet naar huis kwamen. Dat was begin 1992, tijdens het uiteenvallen van de Sovjetunie; er was een groot tekort aan alles in de winkels. Mijn ouders, samen met zo'n honderd anderen, waren op een opslagplaats - ze probeerden zoveel mogelijk goederen te kopen, want niemand wist hoe het verder zou gaan en wanneer men de volgende levering zou kunnen verwachten. De volgende dag hebben we het hele huis gevuld met allerlei verbruiksgoederen die mijn ouders de vorige nacht hadden kunnen krijgen. Er waren tientallen panty's van verschillende maten voor mij en andere kleren voor de toekomst; visconserven, vleesconserven, macaroni..., kortom, alles dat lang bewaard kon worden. Toch heb ik mij toen nooit ongelukkig gevoeld.

Dat is een van mijn herinneringen aan mijn eigen kinderjaren. *Ruslands Erfdeel* gaat over vele soortgelijke verhalen van verschillende mensen (zowel Russische als Nederlandse) en de ervaringen van Marie-Thérèse ter Haar, de auteur, toen zij als student in de Sovjetunie verbleef en later, toen zij met Rusland en de andere nieuwe onafhankelijke landen zakelijke contacten kreeg. Tegelijkertijd gaat *Ruslands Erfdeel* over de geschiedenis van de Sovjetunie, haar uiteenvallen en de nieuwe Russische realiteit vanuit het perspectief van de Russen. Het boek schetst de positieve en negatieve kanten van het leven in de Sovjetunie; hoe ingewikkeld het leven in de jaren '90 in Rusland werd; hoe

alle beloften van democratie en vrijheid niet helemaal de juiste modellen voor het onafhankelijke Rusland bleken te weerspiegelen; hoe alles ineens chaotisch werd; hoe vernederend de positie van Rusland in de wereld werd; hoe dat na 2000 is veranderd en waarom Poetin zo populair is. Duidelijk wordt dat Rusland en zijn burgers geen ervaring met het democratische gedachtegoed hadden en dat het westerse model van democratie niet precies bij Rusland paste, of misschien *nog* niet.

Wat ook belangrijk is en wat vaak in boeken die door westerlingen over de Sovjetunie en Rusland geschreven zijn, ontbreekt, is dat Ter Haar ook de positieve momenten in het leven van gewone sovjetburgers ziet en dat de Sovjetunie niet alleen maar 'the Evil Empire' was. Het lukt haar de 'westerse bril' af te zetten en zo een nieuw (en niet-westers) beeld te geven van de Sovjetunie.

Het doel van het boek is een brug te slaan tussen Oost en West. Dit kan alleen gebeuren als er meer begrip tussen het Westen en Rusland kan worden gekweekt. Volgens mij is dit doel in *Ruslands Erfdeel* bereikt. Het leven en de historische gebeurtenissen in Rusland en het verschil met de populaire westerse meningsvorming zijn goed uitgelegd. Het deel van het boek over de westerse media geeft veel voorbeelden over de manier waarop dezelfde gebeurtenissen in Europa en in Rusland uiteenlopende interpretaties krijgen. Ik deel Ter Haars mening dat het niet altijd zo kan zijn dat alleen één kant de waarheid zegt. Één kant is niet genoeg om een objectieve mening te vormen. Dit lijkt dan ook de belangrijkste boodschap van de auteur te zijn.

Zo is er niet zo lang geleden veel geschreven in de Westerse media over de nieuwe Koude Oorlog. Dit beeld ontstond vanwege de opeenhoping

van conflicten en meningsverschillen in de betrekkingen tussen de Europese landen, de Verenigde Staten en Rusland (zoals over het nieuwe anti-raketschild in Europa, interpretaties van de mensenrechten of de kwestie van de uitbreidingen van de EU en de NAVO). Maar is er eigenlijk een nieuwe Koude Oorlog? Het volgende citaat van Sir Roderic Lyne geeft op deze vraag wellicht een goed antwoord: 'A neutral observer landing from Mars and reading the newspaper headlines of the past few months would reasonably conclude that Russia was locked into a bitter and lasting confrontation with the West. But if the same observer had sat in any one of the dozens of meetings I attended in Russia in 2007 – business meetings, negotiations between Russian and international companies about joint projects, seminars on leadership, education reform and civil society and so on – he would have made the opposite deduction.'¹

Door continu een persoonlijk beeld te schetsen, creëert de auteur een andere weergave van de vele feiten en gebeurtenissen over het uiteenvallen van de Sovjetunie en het nieuwe Rusland, zoals die in Europa uitgelegd zijn. Zodoende draagt Ter Haars boek bij aan een beter begrip van de Russische geschiedenis en cultuur, van de huidige situatie en wijst het ook op de positieve veranderingen in Rusland.

Noot

- 1 Sir Roderic Lyne, 'Russia and the West: Is Confrontation Inevitable?', in: *Russia in Global Affairs*, no 1, januari-maart 2008 (www.eng.globalaffairs.ru/region-rfp/numbers/22/1177.html)

Mira Scholten-Razarenova MSc in internationale betrekkingen, studeert internationaal recht aan de Universiteit van Amsterdam.

Jolyon Howorth: Security and Defence Policy in the European Union.

*Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2007; xix + 315 blz.; \$ 36,95
ISBN-13: 978-0-333-63912-2*

Het ontstaan van een *European Security and Defence Policy* (ESDP) zette de Europese Unie op de kaart als een instituut dat een veiligheids- en defensiebeleid eveneens tot zijn taak rekent. Howorth analyseert in dit boek de 'wording' van een ESDP, alsmede de huidige stand van zaken. Hij gaat daarbij tevens in op het debat waarmee een ander gepaard gaat. Hij doet dit op basis van eigen onderzoek, de talloze conferenties die hij over de desbetreffende materie bijwoonde (en waarvoor hij vaak *papers* schreef) en met behulp van zo'n 200 interviews met belangrijke personen (zoals officieren, ministers, vertegenwoordigers van de diverse Europese instellingen en de media, wetenschapslieden, veiligheidsspecialisten, enz.). Het resultaat is een gedetailleerd overzicht van oorsprong en motieven van het ESDP, het zich ontwikkelend politiek-institutioneel kader en besluitvormingsapparaat, de reeks van instrumenten waarover het beleid kan beschikken, de verhouding tot de NAVO en de Verenigde Staten en het perspectief voor de komende 15 jaar van dit beleid-in-voering. Aan dit laatste is een apart hoofdstuk gewijd: 'The Major Challenges Ahead'. Er zal nog heel wat moeten gebeuren wil de EU zich werkelijk ontwikkelen tot wat een 'global actor' kan worden genoemd. Veel zal daarbij afhangen van de ontwikkeling van de betrekkingen met de Verenigde Staten. Hoewel de auteur zich onthoudt van het schetsen van een 'particular pathway', is zijn eindconclusie dat moeilijk is in te zien dat de EU 'can avoid making choices in favour of ever-greater se-

curity and defence coordination and even integration' – door de auteur zelf samengevat in het neologisme 'greater coordination' (blz. 256). Howorth is Jean Monnet Professor of European Politics at Bath University. (F.v.d.B.)

Gavan McCormack: Client State. Japan in the American Embrace.

*Londen/New York: Verso ('the imprint of New Left Books'), 2007; 246 blz.; £ 36,30
ISBN-13: 978-1-84467-133-5*

Hoewel Japan scoort als de 'second-largest economy' in de wereld en zijn nationaal inkomen groter is dan dat van Groot-Britannië en Frankrijk te zamen en bijna het dubbele is van China, is het, aldus de auteur, desalniettemin een 'nervous unhappy country'. Het heeft zich nog steeds niet losgemaakt uit de omhelzing van de Verenigde Staten, waarin het na de Tweede Wereldoorlog terecht is gekomen. McCormack analyseert componenten en ontwikkeling van deze omhelzing en hoe het daarmee thans gesteld is. Een apart hoofdstuk is gewijd aan de voorkeur van de 'nucleaire bureaucratie' voor het kernwapen. Uiteraard wordt veel aandacht geschonken aan de vraag hoe het Japanse beleid, klaarblijkelijk in de klem van de Verenigde Staten, zich verhoudt tot de rest van de wereld, in het bijzonder tot de Aziatische landen. In de diverse stadia van de naoorlogse ontwikkeling van Japan was volgens de auteur sprake van een duidelijk verband tussen 'militarization, service to the US and nationalist ideology' (blz. 201). Waar de Europese staten bezig zijn zich te ontwikkelen tot immigratiegebieden en multiculturele samenlevingen, vertoont Japan een 'defensieve en reactieve', ja zelfs een paranoïde vorm van nationalisme, geënt op het idee van een 'unieke Japanse traditie'. 'Herconcept-

tualisering' van Japans identiteit en herdefiniëring van zijn 'Asian-ness', met behoud van vriendschappelijke banden met de Verenigde Staten, zijn volgens McCormack dwingende vereisten. McCormack is o.m. auteur van *The Emptiness of Japanese Affluence* en *Pushing North Korea to the Brink of Nuclear Catastrophe*. (F.v.d.B.)

Edwin Bakker & Leen Boer: The Evolution of Al-Qaedaism. Ideology, terrorists, and appeal.

*The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Clingendael Security Paper No. 4; december 2007, 97 blz.
ISBN 13: 978-90-5031-122-9
(E-mail CSCP@Clingendael.nl)*

Onderwerp van deze studie is de evolutie van het Al-Qaedaisme sinds 1990. Het blijkt een zeer complex en voortdurend veranderend fenomeen te zijn. Het heeft zijn wortels in het Afghanistan van de jaren '80 in de strijd tegen de Sovjetrussische bezetters. Het ontwikkelde zich van een voorhoede, met een klassieke organisatie en leiders en volgelingen, tot een niet langer eenduidige beweging. De auteurs noemen het een 'netwerk van netwerken', met als zodanig erkende en zelfuitgeroepen *filialen*: 'recognised' en 'self-proclaimed affiliations'. 'Erkende' filialen treft men aan in Irak, Saoedi-Arabië, de Maghreb en Afghanistan. 'Self-proclaimed affiliates' hebben een veel grotere verspreiding. Dan zijn er nog groepen die vooral geïnspireerd worden door Al-Qaeda. Deze treft men in alle delen van de wereld aan. Dit laatste type is soms moeilijk te definiëren. Moet men bijvoorbeeld de Nederlandse Hofstadgroep en de groepen die verantwoordelijk waren voor de twee aanvallen in Londen daartoe rekenen? Andere kwesties die aan de

orde komen, zijn die van de achterliggende ideologie van het Al-Qaedisme en de vraag 'wie wordt een terrorist, waarom en hoe?'. Ook kwesties als maatschappelijke misstanden en het grote islamitische onbehagen als prikkels, alsmede de voors en tegens van (bepaalde) bestrijdingsmethoden worden behandeld. Aan het eind van de studie worden aanbevelingen gedaan voor noodzakelijk geacht nader onderzoek. De auteurs denken daarbij aan onderzoek naar die groepen in verscheidene West-Europese landen waarvoor Al-Qaeda op zijn minst een inspiratiebron is. Meer inzicht is nodig in het radicaliseringsproces en in de uiteindelijke stap naar geweld. De vraag naar de rol van internet in het radicaliseringsproces is belangrijk, terwijl meer inzicht dient te worden verkregen in de ware aard van de relaties van het Al-Qaeda-leiderschap met de diverse typen 'filialen'. Uiterst belangrijk achten de auteurs ten slotte onderzoek naar het risico van een verdere evolutie van het Al-Qaedisme in de richting van 'nihilisme', hetgeen zich kan manifesteren in steeds meer catastrofale en onconventionele terroristische aanvallen. (blz. 85-86). Edwin Bakker is hoofd van het *Clingendael Security & Conflict Programme*; Leen Boer is werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken. (F.v.d.B.)

Brig. R.A. Singh vsm (Retd.): Military Governance in Pakistan.

New Delhi: Poenam Goel Raj Publications, 2007; 237 blz.; \$ 17,50
ISBN 13: 978-81-86208-57-1 / 10: 81-86208-57-7

Vanaf het ontstaan van Pakistan in 1947 (in het zog van de tweedeling van Brits-Indië en de oorlog tussen de beide delen) heeft het leger een vitale rol in het Pakistaans politiek bestel gespeeld. Zelfs wanneer er een burgerregering aan de macht was, aldus Singh in zijn voorwoord, was het een ongeschreven wet dat het leger werd geraadpleegd voordat er belangrijke beslissingen werden genomen. Tussen 1954 en 1965 ontving Pakistan omvangrijke (militaire) hulp van de Verenigde Staten, die het militair vermogen van het land (versus de Sovjetunie en India) in belangrijke mate opvijzelde. Maar hoewel het na 9/11 betrokken is bij 'low intensity operations' tegen de Taliban in Afghanistan langs zijn westgrens, ter ondersteuning van de door Amerika geleide troepen, heeft het huidige bewind [anno 2007] nauwe banden met het islamitisch fundamentalisme en steunt het nog steeds het terrorisme, in India. Het is een 'well established fact' dat het islamistisch terrorisme, van welke nominatie ook, banden heeft met Pakistan (Islamabad). Het was Pakistan dat nucleaire technologie aan Iran en Noord-Korea leverde.

Door de elkaar opvolgende (vaak militaire) regimes, en de daaraan verbonden (internationaal-)politieke ontwikkelingen vanaf 1947 tot 2007 op chronologische wijze in kaart te brengen, schetst Singh een beeld van hoe een en ander zich voltrok. De recente aanslag, eind 2007, op mevrouw Buttho, valt overigens net buiten de periode waarin zijn geschiedenis van Pakistan zich afspeelt. Er zijn aparte hoofdstukken over terrorisme en over de 'bittere verhouding met India' (o.m. de kwestie-Kasjmir). Bij zijn behandeling van de Pakistaanse geschiedenis heeft Singh bewust zoveel mogelijk afgezien 'from passing any opinion or judgement'. 'The narrative itself projects the story and future courses of action ...' (blz. 11). Dit neemt niet weg dat hij tot duidelijke conclusies komt (zie blz. 230-235). De sociaal-economische situatie in Pakistan is uiterst slecht, 'de standard of education is very low'. 'Law and order' zijn non-existent, extremisten dicteren de voorwaarden waar de regering zich aan heeft te houden, en de politieke leiders zijn corrupt, chaotisch, feodaal en kapitalistisch. Singhs belangrijkste conclusie is echter dat een militair bewind in de huidige omstandigheden in Pakistan 'een noodzaak' is gebleken. Militaire bemoeienis is voorlopig niet uit Pakistan weg te denken: '(...) the military elite in Pakistan will never disappear from the political scene of the country, at least in the foreseeable future'. (F.v.d.B.)

Otto Holman

analyses the recent general elections in Spain from the perspective of domestic and international developments since 2004, when José Luis Zapatero unexpectedly came to power as Socialist Prime Minister, as a direct consequence of the Madrid bomb attacks. One of his first decisions was to withdraw Spanish troops from Iraq. Diplomatic relations with the United States deteriorated as a result. On the other hand, the Zapatero government returned to the pro-European foreign policy of the González era, subordinating Spain's major foreign policy priorities to enhanced cooperation in Europe. Meanwhile, the Spanish economy continued to grow steadily, both at home (fuelled by the so-called construction boom) and abroad (through the dramatic increase of Spanish foreign direct investment in Latin America and continental Europe). It is argued that Zapatero will continue the pro-European course in his second term of office, if only because the recent sharp drop in business activity will make Spain even more dependent on its economic ties with the European heartland.

Inez Schippers

considers the position of the Christian Right in the upcoming American elections. An overview of the major developments in the relatively short history of the Religious Right shows us that the movement has never really been a stable voting block. In 1976 they helped the Democrat Carter gain the Presidency. In the 1980s however, the Christian Right supported Reagan and from 2000 on Bush was their man. The main question the author tries to answer is whether the Christian Right will play a decisive role in the 2008 elections. The Republican Party needs the Evangelical support, since this race is probably going to be a close call. But the *Grand Old Party* can by no means be sure of this support. The once stable Religious Right seems divided and even though the majority of its adherents will probably never vote for a Democrat, they may not vote at all in November if the Republican candidate McCain does not suit their demands. The main issues on the Christian Right's agenda are abortion, gay rights, and the emancipation of women. When McCain turns out to be too liberal on these points he will probably not get the Christian vote.

Sara van Hoeymissen

looks at the principle of non-interference in China's Africa Policy, which serves as an important PR tool and a facilitating factor for China in its efforts to establish commercial relations with African countries. However, as China becomes more engaged as a major economic and political player in Africa, its interests get intertwined with the internal situation in its African partner countries. This makes it more difficult for China to maintain its non-interventionist stance. Moreover, the image costs which China has incurred on the international stage as a result of its proclaimed policy of non-interference, especially in the case of its relations with Sudan against the backdrop of the Darfur conflict, have led it to reconsider its interests. These factors create opportunities for a limited adaptation of China's implementation of the non-interference principle, provided that key Chinese interests, for instance in the African oil sector, are safeguarded.

Frank Kuipers

takes a fresh look at claims that screening data of passenger flights may prevent acts of terrorism. The notion that the collection and analysis of passenger data contribute to efforts to keep terrorists off flights, surfaced again early November 2007 when the European Commission introduced its proposal for a Framework Decision on the collection of Passenger Name Records (PNRs). The author sets out to determine whether there exist a need and necessity to introduce such a PNR-scheme in light of results published thus far and the judicial and practical obstacles that can be identified. Much controversy remains as to the helpfulness of PNRs for their stated objectives, while the Commission fails to specify whether PNR data should be matched against existing criminal data or against risk indicators ('profiling') to expose known and unknown terrorists. Moreover, more should be known about actual results before such a scheme is introduced on a European scale.

Hans van Santen & Arnout Molenaar

survey the European Union and NATO on the eve of a new era of cooperation. Increasingly, both organisations operate side by side in crisis management missions and their engagements are interdependent. However, the current framework for EU-NATO

cooperation has become outdated. This so-called Berlin-plus arrangement dates back to the early years of European security and defence development, focussing on military-to-military cooperation between EU and NATO, and in particular on EU access to NATO assets. The arrangement did not take into account current practice of EU civilian missions (e.g. in Afghanistan and Kosovo) working side by side with NATO military missions. The near future offers opportunities for a transformation in EU-NATO cooperation. However, for this to happen progress needs to be made on the frozen conflict in Cyprus.

Francis Baert & Luc Van Langenhove

discuss the relationship between the United Nations and regional organisations in the maintenance of peace and security. In recent years several members of the Security Council took the initiative to bring this relationship prominently on the UN agenda. For long, universalism and regionalism were considered as opposing concepts. This was reflected in the negotiations on the UN Charter and led to an ambiguous system. Awareness has grown that universalism and regionalism are mutually re-inforcing tendencies in global governance. However, it is mainly the UN itself that is pushing for further collaboration in this field. The UN conducts High-Level Meetings with regional organisations since 1994. Former UN Secretary-General Kofi Annan further intensified this collaboration and envisaged the build-up of a regional-global security mechanism. Under the current Secretary-General such collaboration seems to slow down. The process of High-Level Meetings is abandoned and the holistic approach is replaced by a focus on a more exclusive collaboration with the African Union. A better understanding of the capacities of regional organisations would help to stimulate once more the inter-institutional collaboration and to streamline the regional-global approach, which could lead to more focused decisions.

Karel Koster

deals with the nuclear agreement between the United States and India. Several American opinion leaders have declared their support for nuclear disarmament. The question is how to achieve that aim. All agree that the Non-Proliferation Treaty (NPT) regime is faltering. The mechanisms for controlling nuclear weapon technology have not prevented non-

NPT members India, Pakistan, Israel and North Korea from becoming nuclear weapon states. The United States/India nuclear agreement legitimises India's status as a nuclear armed state. It will indirectly allow India to maintain and expand its nuclear strike capacity. The Netherlands government has not taken a clear position on the treaty. However, it could raise opposition through the Nuclear Suppliers Group. If India is allowed to legitimise its nuclear weapons in this way a precedent will be created for other states, which could abandon the NPT and build nuclear weapons. A solution involves the creation of an international fuel bank which would provide nuclear fuel under tightly controlled conditions. Its political control mechanism would be the subject of difficult negotiations.

Peter A.G. van Bergeijk & Rens Fenthur

survey the effectiveness of economic sanctions. They discuss the third edition of a study by Hufbauer *et al.* (2008) which is the main source on economic sanctions and updates earlier econometric findings on the success and failure of these sanctions. The authors analyse a data set of 150 sanctions in the period 1946-2002 and show that sanctions have a better chance to succeed if aimed at countries that can be hit hard, *i.e.*, the bilateral trade in relation to the target's gross domestic product should be substantial. Sanctions are more prone to fail if aimed at autocratic regimes. The duration also exerts a negative influence on the probability of success. Calculations by the authors indicate that 80 per cent of the failure cases is due to the fact that these basic conditions for success were not met.