Internationale Spectator

Jaargang 66 - nr 6 - juni 2012

Het Huis voor Europese Geschiedenis

Wapenbeheersing anno 2012

Hongarije, Polen en Denemarken als roulerend EU-voorzitter

Grondstoffenroof en internationaal strafrecht

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.

Redactiebureau
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
Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie
E. Bakker, S. Biscop, D. Criekemans, H. Hoebeke, P. Hoebink, S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen, G. Molier, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, G. van Pinxteren T. Sauer, R.A. Wessel

Abonnementenadministratie
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

Abonnementsprijzen
Nederland en België:

Particulier abonnement	€ 66,00
Instellingsabonnement	€ 78,50
Studentenabonnement	€ 51,00
SIB Startersabonnement	€ 27,95
CLIO Startersabonnement	€ 27,95
Buitenland Particulier abonnement	€ 94,80
Buitenland Instellingsabonnement	€ 108,25
Buitenland Studentenabonnement	€ 74,50

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties
Acquire Media, Zwolle
Jocelyne Koenders 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 verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

©2012, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.

MIX
Papier van verantwoorde herkomst
FSC® C020964
www.fsc.org

Nederlands uitgeversverbond
Groep uitgevers voor vak en wetenschap

Inhoud juninummer 2012

COLUMN
Ko Colijn
26 april en de gekantelde reputatie 289

ARTIKELEN

ACTUEEL

Mark Waanders
Naar de-escalatie van de nucleaire crisis rond Iran 291

WAPENBEHEERSING ANNO 2012

Ruud Lubbers, Sico van der Meer, Tom Coppen, Elmar Hellendoorn & Frederik Voûte
Op weg naar een kernwapenvrij Midden-Oosten? 294

Fieke Uitentuis & Joris Voorhoeve
Kleine wapens: massavernietiging in slow motion 297

Roos Boer & Suzanne Oosterwijk
Explosieve investeringen: hoe internationaal verdrag tegen clustermunitie doorklinkt in financiële sector 301

EXTERN BELEID BIJ TOERBEURT

Bruno Vandecasteele, Jan Orbie & Fabienne Bossuyt
De rol van het roulerend voorzitterschap in het extern beleid van de EU: meer dan broodjes smeren en koffie schenken? 305

Lien Verpoest
Oostelijke dimensie van het Pools buitenlands beleid: baken van democratie of moeilijke evenwichtsoefening? 309

STEIGERS OP EUROPEES DRAAGVLAK

Pieter A. Huistra & Marijn Molema
In de steigers: het Huis voor Europese Geschiedenis 313

Myriam van Dorp & Anjo Harryvan
Publiek draagvlak voor Nederlands EU-lidmaatschap onverminderd groot: hardnekkig voortbestaan van permissieve consensus 317

OPINIE
Farah Karimi
Ontwikkelingssamenwerking in een snel veranderende wereld: noodzaak van verbreding en politiek lef 321

RESPONS
Bibi van Ginkel
Grondstoffenroof en internationaal strafrecht 325

FILMRECENSIE
Jense van der Wal over *De laatste gloed van onze beschaving* 326

BOEKBESPREKINGEN
Steven Van Hecke over *België-Nederland: afstand en toenadering* 328
Rimko van der Maar over *Dagboeken van een bevlogen en onvermoeibaar Europa-lobbyist* 331
Nicolaas A. Kraft van Ermel over *Eenentwintigste-eeuws Rusland door een roze bril* 332
Erik Dirksen over *Een eigenaardig normaal land* 334
Nils de Mooij over *De financiële crisis en de oorlog tegen de overheid* 336

SIGNALEMENTEN 338

SUMMARIES 340

Column *Ko Colijn*

26 april en de gekantelde reputatie

In het weekend van 21 april was minister Jan Kees de Jager op een IMF-vergadering in Washington. Hij meldde voldaan dat Europa er redelijk in slaagt ('boekt significante vooruitgang') de schuldencrisis te bezweren. Nauwelijks was hij uitgesproken of in Den Haag werd het tapijt onder hem en het kabinet vandaan getrokken. PVV-leider Wilders had zijn tafelgenoten in het Catshuis zojuist meegedeeld dat hij niet kon instemmen met het ontwerp-bezuinigingspakket. De Jager nam een taxi naar het vliegveld, hij wachtte de verbaasde blikken van de IMF-partners niet af.

Het was des te pijnlijker omdat het IMF bezig was geld in te zamelen voor het noodfonds dat landen zal bijstaan in het afweren van aanvallen door financiële markten als gevolg van de eurocrisis. Zo hadden Japan, Zwitserland, Noorwegen en zelfs Groot-Britannië al $ 430 miljard bij elkaar gelegd, onder de eis dat Europese landen ook zelf orde op zaken moesten stellen.

De actie van Wilders had wat dat betreft niet ongelukkiger getimed kunnen zijn. De verwachting was dat de financiële markten en *rating agencies* de prijs die Nederland zou moeten betalen, spoedig zouden opvoeren. Het leek erop alsof geen politieke partij de moed kon opbrengen 'over haar schaduw heen te springen'. Met de onvermijdelijke val van het kabinet won de verkiezingsretoriek het aanstonds van de stille wetenschap dat elke verloren dag Nederland 90 miljoen euro aan oplopende schuld zou kosten.

In het buitenland werd de ontwikkeling in Nederland strategischer beoordeeld. Na Griekenland, Italië en Spanje werd Nederland als het volgende 'zuidelijke' land gezien dat een regering had moeten offeren aan de tucht van de schuldencrisis; het vaderland behoorde pardoes tot de PIGS-categorie. Verbazing en leedvermaak sloegen in bijvoorbeeld Spanje snel door naar de speculatie dat Nederland nu wel spoedig een bondgenoot in armoede en verval zou worden en nu zelf ook niet meer aan de wurglogica van de kapitaalmarkt kon ontkomen. En andersom: schrik en bezorgdheid in Duitsland om het feit dat het qua fiscale orthodoxie sterke noordelijke kwartet (Finland, Oostenrijk, Nederland en Duitsland) nu wel erg uitgedund begint te raken. De sterkste economie van de EU dreigde in een onmogelijk isolement te komen. De crisis kroop naar het noorden, de vesting-Holland was gevallen.

En zo leek Nederland, met de ontploffing van het experiment-Rutte-Verhagen-Wilders, de climax te beleven van een *reputatiecrisis*. Toegegeven: die was in de beeldvorming al eerder ingezet gedurende het tijdperk-Balkenende. De opkomst van het populisme, het eerste 'nee' tegen de Europese grondwet en de eurokritische houding van ons land in Brussel, de moeizame deelname aan internationale vredesmissies, de accentverschuiving van een min of meer ongeclausuleerd naar een 'realistisch' multilateralisme onder minister Bot, de eis meer rendement te willen zien van ontwikkelingssamenwerking: het waren verschijnselen die Nederland al vóór het aantreden van het gedoogkabinet-Rutte het etiket 'lastige partner' begonnen te bezorgen.

Maar het echte 'achter de dijken zakken' begon Nederland pas aan te kleven met het regeerakkoord uit 2010. Dat koppelde buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking aan het Nederlandse (economische) belang en stelde dat bijdragen aan internationale missies van NAVO en EU voortaan ook aan nationale belangen zouden worden getoetst. En dat zou spoedig resulteren in een krimp van het defensiebudget met nog eens 10%. De koersverandering lag niet alleen aan de kracht van de PVV. Ook Mark Rutte had meteen na zijn verkiezingsoverwinning al geroepen uit welke hoek wat hem betrof de wind ging waaien: 'We gaan dat prachtige Nederland teruggeven aan de Nederlanders!'

De accenten zijn inderdaad verlegd, de bezuinigingen hebben in het buitenlandse postennetwerk tot versobering en economisering geleid, we zijn wat stugger geworden in Brussel, we jagen niet overal meer achter de mensenrechten aan als dat bij voorbaat onbegonnen werk is, en het buitenland vindt Nederland niet zo aardig meer als vroeger. Nederland wordt niet meer uitgenodigd voor het G-20-overleg, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de ernst van de reputatiecrisis soms ook wordt tegengesproken.

Paria of niet, het opbreken van het Catshuisoverleg werd als katalysator voor mogelijk onheil in Europa gezien. Zo viel de 'sinking Dutchman' de betrekkelijke eer te beurt het hoofdredactioneel commentaar van de *Financial Times* te halen als bedreiging voor de gehele eurozone. Het ging de invloedrijke krant echter niet om onze reputatie, laat staan over ons schrijnende zelfbeeld. Terwijl de Nederlandse kwaliteitspers zich nog afvroeg hoe ons land nu toch in vredesnaam die deadline van 30 april voor het inleveren van een acceptabele begroting bij Olli Rehn zou halen, schreef de *FT* dat het geen vraag was óf maar hóe de Nederlandse politiek dat karwei zou klaren. En vervolgens bleef de Nederlandse politiek dagenlang hangen in zelffelicitaties met het feit dat de gelegenheidscombinatie VVD-CDA-D66-ChristenUnie-GroenLinks de benodigde miljardenbezuinigingen bij elkaar had weten te onderhandelen en de Nederlandse eer had gered.

In de Kunduz-roes ontging ons echter het curieuze feit dat we het in de ogen van de internationale financiële wereld eigenlijk wéér niet goed hadden gedaan. Natuurlijk, het was een knap staaltje polderen wat die Hollanders daar in 48 uur hadden geëtaleerd, maar de *Financial Times* vertolkte ook wat veel economen vreesden: 'De Nederlandse casus is een afschrikwekkend vertoon van zelfbeschadiging. Er is geen reden voor Nederland, dat met een tekort van 65% van het BNP tot de meest solvabele eurolanden behoort, bang te zijn voor matige tekorten tijdens een recessie.' En een dag voor het Haags akkoord pleitte ECB-president Draghi zelfs voor een Europees 'growth compact'.

Ook in de dagen erna zwollen de waarschuwingen tegen een al te monomaan vasthouden aan de strenge, straf-Duitse begrotingseisen aan. Niet alleen werd politiek verzet in een aantal landen gesignaleerd, ook de economische wijsheid van de *austerity drive* werd ter discussie gesteld. En ongewild – want een kwestie van reputatiemanagement was het nu niet meer en aan de goede bedoelingen van Nederland werd ook niet getwijfeld – was ons land dus toch weer een akelig voorbeeld geworden. Want wie niet echt hoefde te bezuinigen maar het toch stug deed, zo luidde nu de redenering, was er verantwoordelijk voor dat in de reeks verkiezingen die Europa te wachten staat, juist de extremen van het politieke spectrum door de kiezer beloond zullen worden: 'If leaders are seen as oblivious to common sense, they will leave the field open for the likes of Mr. Wilders.'

Na de reputatiecrisis – het verwijt dat Nederland zijn internationale verplichtingen te weinig serieus neemt – voltrok zich nu het omgekeerde: het buitenland vreest dat Nederland zijn verplichtingen té serieus neemt. Terwijl Nederland zich opgelucht toont over wat beschouwd wordt als de *comeback* van het politieke midden, wordt elders gewaarschuwd tegen het omgekeerde effect van het huzarenstukje, namelijk dat de loper wordt uitgerold voor onverantwoordelijke flankpolitici.

Wij moeten de zaken in perspectief zien: Nederland is geen grote dominosteen in de Europese crisis, maar groot genoeg om met interesse naar de verkiezingsuitslag op 12 september uit te kijken. De echte *game changer* is de zwaai in de Franse politiek. Zelfs als de zege miraculeus aan Hollande voorbij zou zijn gegaan, moet worden bedacht dat ook Sarkozy zich onder druk van de opkomst van Marie le Pen heel eurokritisch heeft uitgelaten (in zijn woorden 'patriottisch') en met beloften als herinvoering van grenscontroles aan de fundamenten van de EU knaagde.

'The Dutch are back!', juichten Europese diplomaten in het Europees Parlement na de geslaagde 48-uurscollecte van Jan Kees de Jager. Inderdaad, met een beetje geluk kan Nederland alle reputatieschade, opgebouwd in de laatste jaren, in één klap afboeken, nu de politiek heeft bewezen ook zonder de PVV tot besluiten te kunnen komen. Bij grote reorganisaties slikken accountants grote reorganisatievoorzieningen, en zo biedt de ik-doe-niet-mee-actie van Wilders nog een buitenkans. Maar misschien spreken Europese diplomaten na 12 september precies dezelfde woorden, als de sombere waarschuwingen van de politici en economen, die een extreme *backlash* van strenge bezuinigingen vrezen, uitkomen. Namelijk als de Nederlandse problemen ook weer *back* zijn, in de vorm van een sterke verkiezingsuitslag voor *eurokritische flankpartijen*.

Hoe onvoorstelbaar het ook moge klinken dat de PVV als (pseudo)partner terugkeert, we moeten ook constateren dat de politiek er niet alles aan doet om dat scenario nu al categorisch uit te sluiten. 'De VVD sluit nooit enige partij uit', was de mantra die ook na het weglopen van Wilders nog altijd werd gehoord uit de mond van politici (premier Rutte, VVD-fractieleider Blok) die op 12 september een goede kans maken de grootste partij van Nederland te blijven aanvoeren.

Het buitenland zal een herhaling van het experiment met de politicus die Obama een 'dhimmi' en Erdogan een 'mafkees' noemt, minder begrijpen. Het openhouden van de mogelijkheid tot samenwerking met een gezelschap dat het 'verschrikkelijke Brussel' in de beste Thatcheriaanse traditie schoffeert als zondebok voor alle falen, zou een dure fout zijn. En daarmee zijn we tot 12 september nog niet van de reputatiecrisis af.

Prof. dr Ko Colijn is directeur van Instituut Clingendael.

Voor noten bij dit artikel:
zie: www.internationalespectator.nl

Mark Waanders

Naar de-escalatie van de nucleaire crisis rond Iran

De controverse tussen Iran en (delen van) de internationale gemeenschap over de al dan niet vreedzame intenties van Irans nucleaire programma is de afgelopen maanden weer opgelaaid. Deze controverse brengt grote veiligheidsrisico's mee, terwijl er geen harde aanwijzingen zijn dat Iran op korte termijn over een kernwapen zal beschikken. Het is daarom beter het conflict rond het nucleaire programma van Iran te de-escaleren en te zoeken naar nieuwe diplomatieke initiatieven die leiden naar een duurzame oplossing, aldus de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in een recent advies aan de regering.[1] Hebben de besprekingen tussen Iran en de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad plus Duitsland, die medio april in Istanbul gestart zijn, ditmaal wél kans van slagen? Welke onderhandelingsstrategie kan een duurzame oplossing dichterbij brengen?

Twee gebeurtenissen in november 2011 markeren een nieuwe fase in de al twee decennia durende controverse over het Iraanse nucleaire programma: het kritische rapport van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) over Iran en berichten in de Israëlische media dat premier Netanyahu bezig was een kabinetsmeerderheid te organiseren voor een aanval op nucleaire installaties in Iran. In reactie op het IAEA-rapport kondigde de Amerikaanse regering nieuwe sancties af tegen Iran, die de Iraanse centrale bank en de olie-export treffen. Teheran antwoordde met het dreigement de Straat van Hormuz te blokkeren voor alle scheepvaart en organiseerde prompt een tiendaagse marineoefening in deze smalle zeestraat. De EU was niet onder de indruk van dit Iraanse dreigement en besloot, in navolging van de Verenigde Staten, per 1 juli 2012 een invoerverbod van olie uit Iran in te stellen.[2]

Binnenlandse perceptie in Iran

Van belang is de constatering dat Iran zelf nimmer heeft gesteld aan een kernwapenprogramma te werken. De geestelijk leider, ayatollah Khamenei, is weliswaar een fervent voorstander van het Iraanse nucleaire programma, maar inzake kernwapens heeft hij een *fatwa* uitgesproken die de productie en het gebruik ervan verbiedt, in het Engels luidend: 'The production, stockpiling and use of nuclear weapons are forbidden under Islam and that the Islamic Republic of Iran shall never acquire these weapons.' In de discussies over het (civiel) nucleair programma binnen Iran staan de volgende *argumenten* centraal:

- *Nucleaire apartheid*: Iraniërs vragen zich af waarom hun land anders behandeld wordt dan andere staten die er ook een civiel nucleair programma op na houden of zelfs kernwapens bezitten. Iran is partij bij het Non-Proliferatie Verdrag (NPV), dat landen het recht geeft op een vreedzaam nucleair programma, met inachtneming van het zogeheten *Safeguards Agreement* met het IAEA.
- *Economisch argument*: De olie- en gasvoorraden zijn eindig en Iran verbruikt een steeds hoger percentage zelf. Meer kernenergie betekent dat er in de toekomst meer olie en gas beschikbaar zouden zijn, ook voor de export. Of Iran over genoeg uraniumvoorraden beschikt om zelfstandig zijn kernenergieprogramma draaiende te houden, wordt echter in twijfel getrokken.
- *Wetenschappelijk argument*: Nucleaire technologie is onmisbaar voor Irans verdere wetenschappelijke en technologische ontwikkeling, onder meer op medisch gebied.
- *Geopolitiek argument*: Iran beschouwt zichzelf als een regionale grote mogendheid en bij deze status past ook een nucleair programma. Voor president Ahmadinejad staat het programma voor kernenergie symbool voor Irans onafhankelijkheid en zelfbeschikking.

Hoe wordt onder de Iraanse bevolking tegen het nucleaire programma aangekeken? In een opiniepeiling van *Gallup* uit december 2011 en januari 2012 spreekt 57% van de ondervraagde Iraniërs zich uit voor de ontwikkeling van een civiel nucleair programma en is 19% hiertegen. In dezelfde opiniepeiling spreekt overigens 40% van de ondervraagden zich uit voor 'Iran developing its own nuclear power capabilities for military use' en is 35% hiertegen.[3] Een andere opiniepeiling, van het *International Peace Institute* uit december

2010, leert dat zeven op de tien ondervraagde Iraniërs 'favor their country developing and possessing nuclear weapons'. De publieke steun voor een Iraans kernwapen was volgens deze peiling in achttien maanden met bijna 20% gestegen, in een periode dat de internationale controverse over het Iraanse nucleaire programma verder opliep.[4] Wanneer we mede afgaan op deze opiniepeilingen, is er binnen Iran sprake van brede maatschappelijke en politieke steun, ook onder aanhangers van de oppositie, voor een civiel nucleair programma. Daarnaast is er blijkens deze peilingen aanzienlijke steun onder de Iraanse bevolking, zij het fluctuerend in de tijd, voor de ontwikkeling van een eigen kernwapen.

Wel of geen kernwapenprogramma?

Volgens een studie van het *International Institute for Strategic Studies* (IISS) uit 2011 is voorzichtigheid geboden bij de stelling dat Iran werkt aan een kernwapen.[5] Er zijn géén bewijzen dat Iran de verplichtingen van het NPV heeft geschonden. Wél is sprake van Iraanse schending dan wel nalatigheid ten aanzien van voorschriften van het IAEA met betrekking tot de controle op de naleving van het NPV.[6] Iran heeft in de periode 2003-2005 vrijwillig het getekende, doch niet geratificeerde, *Additional Protocol* nageleefd, maar het is hiermee gestopt toen de VN-Veiligheidsraad besloot tot sancties tegen Iran. Het Iraanse parlement weigerde vervolgens het *Additional Protocol* te ratificeren. Voorts heeft Iran onderzoek naar mogelijke kernwapengerelateerde activiteiten in andere dan de onder IAEA-toezicht staande installaties niet in alle gevallen toegelaten, dan wel eerst na veel vertraging.

In het IAEA-rapport van 8 november 2011 spreekt de directeur-generaal op grond van een uitvoerige analyse van alle beschikbare inlichtingen zijn *zorgen* uit over mogelijke militaire dimensies van het Iraanse nucleaire programma. Iran heeft volgens het IAEA de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Pogingen nucleaire apparatuur en materialen te verwerven voor civiel en militair gebruik via militaire kanalen;
- Pogingen nucleair materiaal te produceren in installaties die door Iran geheim gehouden werden;
- Verwerving van informatie en documentatie over de vervaardiging van een kernwapen via een clandestien nucleair netwerk; en
- Werkzaamheden ten behoeve van het ontwerp van een kernwapen en het testen van bestanddelen.[7]

Het IAEA merkt op dat sommige van bovengenoemde activiteiten voor zowel civiele als militaire toepassingen van belang zijn, terwijl andere specifiek betrekking hebben op kernwapens. Voor kernwapens is verrijking van uranium tot circa 90% nodig. Er zijn geen aanwijzingen bekend dat Iran hieraan werkt. Wél verrijkt Iran momenteel uranium van 3,5 naar bijna 20% in de nucleaire installatie in Natanz, naar eigen zeggen voor medische en wetenschappelijke doeleinden. Ook de verrijkingsinstallatie in Fordow wordt ingericht voor uraniumverrijking tot 20%. Uraniumverrijking van 20 naar 90% is sneller te realiseren dan de stap van 3,5 naar 20%. De installaties in Natanz en Fordow staan beide onder IAEA-toezicht.

In een analyse van het IAEA-rapport door het *EU Institute for Strategic Studies* (EUISS) wordt erop gewezen dat het atoomagentschap weliswaar vrij stellig is over Irans activiteiten die wijzen op een *militaire dimensie* van het nucleaire programma voorafgaand aan 2003, maar dat het veel minder stellig is in zijn kwalificaties ten aanzien van de periode ná 2003: 'Thus the systematic attempt by Iran to acquire and master the technology and components required for weaponisation dates to 2003 and earlier according to the IAEA. It is much less confident and more prone to use qualifiers when discussing such activities after 2003.'[8]

Ambtelijke en academische onderzoekers zijn in overgrote meerderheid van mening dat een Iraanse kernwapencapaciteit of een Iraans kernwapen op dit moment niet aanstaande is. Hierdoor is er ruimte om verder te zoeken naar een diplomatieke oplossing voor de nog openstaande vragen met betrekking tot het Iraanse nucleaire programma. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er géén zekerheid bestaat over het *uitsluitend vreedzame karakter* van het Iraanse nucleaire programma. Die onzekerheid blijft voortduren, zolang Iran niet bereid is op alle openstaande vragen van het IAEA over een mogelijke militaire dimensie van zijn nucleaire programma prompte, volledige en onvoorwaardelijke opheldering te geven.

De precieze beweegredenen van het Iraanse leiderschap om geen volledige openheid van zaken te geven, zijn niet bekend. Wél kan men constateren dat de *sancties* die door de VN-Veiligheidsraad aan Iran werden opgelegd – evenals de zwaardere, unilaterale sancties van de Verenigde Staten, de Europese Unie en Canada – *niet* tot een grotere openheid hebben geleid aan Iraanse zijde.

Militair optreden

Een mogelijke *Israëlische aanval* op Iraanse nucleaire installaties is een *dreigend scenario*. Ook bij de Verenigde Staten en Groot-Britannië is er ongerustheid over een dergelijk scenario. De hoogste Amerikaanse militair, generaal Dempsey, en de Britse minister van buitenlandse zaken, Hague, hebben er bij Israël op aangedrongen géén aanval op Iran uit te voeren en de internationale sancties tegen Iran meer tijd te geven. President Obama verklaarde bij het bezoek van premier Netanyahu aan Washington begin maart

van dit jaar: 'We do believe that there is still a window that allows for a diplomatic resolution of the issue.'

Militair optreden tegen Iran zou hooguit zorgen voor enkele jaren vertraging van het Iraanse nucleaire programma. Groot gevaar is ook dat dit het programma verder ondergronds zal drijven en Iran er juist toe kan brengen het programma voor vreedzaam gebruik van kernenergie tot een kernwapenprogramma om te vormen. Verder zou een militaire aanval zeker het einde betekenen van de internationale inspecties door het IAEA en ertoe bijdragen dat de politieke en maatschappelijke krachten binnen Iran de rijen sluiten en zich achter de Iraanse regering scharen. Tevens kan de substantiële steun onder de Iraanse bevolking voor de ontwikkeling van een eigen kernwapen, zoals blijkt uit twee recente opiniepeilingen, mogelijk worden toegeschreven aan de dreiging van een militaire aanval op Iran. Nog afgezien van de ontwrichtende effecten van een militair optreden op de internationale vrede en veiligheid en op de wereldeconomie, is de militaire optie geen bijdrage aan een *duurzame oplossing* voor de controverse rondom het nucleaire programma van Iran.

De-escalatie van nucleaire crisis

De AIV bepleit een grondige bezinning op nieuwe diplomatieke wegen in de politieke crisis over het nucleaire programma van Iran. Voor de onderhandelingen met Iran, die medio april in Istanbul gestart zijn, wordt een stapsgewijze, meeromvattende benadering aanbevolen:

- Een verandering van het onderhandelingsklimaat waarbij de keuze tussen verdere sancties of – uiteindelijk – militaire actie niet langer het dominante discours van de onderhandelaars vormt en men zich over en weer in zijn *retoriek* beperkt.
- Een onderhandelingsproces dat rekening houdt met over en weer bestaande, nationale gevoeligheden, waaronder ook *begrip* voor de door Iran gepercipieerde veiligheidsrisico's in de eigen regio. Iran komt een plaats toe als volwaardige partij in internationaal overleg over diverse veiligheidsvraagstukken in de regio.
- Als vehikel hiertoe zou een verruiming van de bestaande *onderhandelingsagenda* kunnen worden overeengekomen. Dit zou ruimte bieden om over en weer bestaande zorgen buiten het nucleaire dossier aan te snijden, voor zover deze relevant zijn voor dat dossier. Daarbij dient wel voorkomen te worden dat het aantal deelnemers aan het onderhandelingsproces zich te zeer uitbreidt, omdat dit contraproductief werkt.
- Een pakket van vertrouwenwekkende maatregelen zou het pad moeten effenen voor heropening van een onderhandelingsproces over een duurzame oplossing langs diplomatieke weg. Stapsgewijze, wederzijdse *vertrouwenwekkende maatregelen* kunnen dit onderhandelingsproces nieuwe impulsen geven.
- Als Iran meewerkt aan beantwoording van de openstaande vragen van het IAEA, kan de internationale gemeenschap overgaan tot stapsgewijze *verlichting van de economische sancties* tegen het land.
- Ten slotte kan Iran steun worden geboden bij de ontwikkeling van *andere, duurzame energiebronnen*, als alternatief voor de olie- en gasvoorraden die eindig zijn.

De Nederlandse regering kan in internationale fora voorgaande stappen naar de-escalatie van de nucleaire crisis rond Iran bepleiten. Ook kan zij de band met de regering in Israël benutten om die regering te waarschuwen voor de gevaren en averechtse gevolgen van een militaire aanval op Iraanse nucleaire installaties.

Mark Waanders is secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Noten

1 AIV-briefadvies nummer 20, *Nucleair programma van Iran: naar de-escalatie van een nucleaire crisis*, Den Haag, april 2012.
2 Sico van der Meer, 'Iran wint niets met blokkade Straat van Hormuz', in: *Internationale Spectator* , jrg. 66, nr. 3, maart 2012, blz. 113-114.
3 Zie: <http://www.gallup.com/poll/152633/Iranians-Split-Nuclear-Military-Power.aspx>.
4 Zie: <http://www.ipinst.org/index.php/events/panel-discussions/details/256-iran-lebanon-israelis-and-palestinians-new-ipi-opinion-polls.html>.
5 Mark Fitzpatrick, 'Iran's nuclear, chemical and biological capabilities. A net assessment', Londen: The International Institute for Strategic Studies, 2011.
6 In het bijzonder de geheimhouding van twee nucleaire installaties in Natanz en Arak, die door toedoen van een Iraanse oppositiegroep in 2002 aan het licht kwamen.
7 IAEA Report, 'Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran', 8 november 2011, blz. 8.
8 Rouzbeh Parsi, 'A never-ending spectacle: the IAEA report and Iran's nuclear programme', Parijs: EU Institute for Strategic Studies, 10 november 2011.

Ruud Lubbers, Sico van der Meer, Tom Coppen, Elmar Hellendoorn & Frederik Voûte

Op weg naar een kernwapenvrij Midden-Oosten?

Terwijl de wereld gespannen afwacht hoe de ontwikkelingen rond het nucleaire programma van Iran verlopen, wordt in Finland gewerkt aan de oplossing van een verwant en nog veelomvattender probleem: het omvormen van het gehele Midden-Oosten, van Egypte tot aan Iran, tot een officiële 'massavernietigingswapen-vrije zone'. Het is een bijzonder complexe opdracht die de Finnen namens de Verenigde Naties uitvoeren. Zelfs een klein succes, zoals alleen al het overtuigen van Israël om aan de conferentie deel te nemen, kan een groot positief effect hebben.

Het is de bedoeling dat in december 2012 – een exacte datum is tot op heden niet bekend – in Helsinki een internationale conferentie wordt gehouden over het creëren van een massavernietigingswapen-vrije zone in het Midden-Oosten. Finland neemt hiermee de moeilijke taak op zich die de lidstaten van het Nucleaire Non-Proliferatie Verdrag (NPV) in 2010 hebben afgesproken. Tijdens de vijfjaarlijkse toetsingsconferentie van dit verdrag stond het Midden-Oosten prominent op de agenda, met zowel het omstreden nucleaire programma van Iran als de (veronderstelde) kernwapens van Israël als aandachtspunten. Als compromis werd in de slotbepalingen van de toetsingsconferentie opgenomen dat de Verenigde Naties in 2012 een internationale conferentie over een massavernietigingswapen-vrije zone in het Midden-Oosten dienen te organiseren. Door deze conferentie niet te beperken tot kernwapens, maar te verbreden tot massavernietigingswapens in het algemeen, hoopte men óók Israël te betrekken, dat immers als een van de weinige landen ter wereld geen lid is van het NPV.

Het concept massavernietigingswapen-vrije zone is gebaseerd op de kernwapen-vrije zones zoals die inmiddels al op diverse plekken in de wereld met succes zijn ingesteld. Momenteel zijn in Latijns-Amerika (Verdrag van Tlatelolco, van kracht geworden in 2002), het Zuidelijk-Pacifische gebied (Verdrag van Rarotonga, 1986), Zuidoost-Azië (Verdrag van Bangkok, 1987) en Centraal-Azië (Centraal-Aziatische Nucleaire Wapen-Vrije Zone Verdrag, 2009) verdragen gesloten waarin de landen in de desbetreffende regio kernwapens afzweren. Ook in Afrika bestaat een vergelijkbaar verdrag (Verdrag van Pelindaba, van kracht geworden in 2009), maar dit is door diverse landen op het continent, waaronder het ook in het Midden-Oosten belangrijke Egypte, niet geratificeerd en daardoor minder betekenisvol.

Het Midden-Oosten is een regio waar vanaf de jaren vijftig tot op heden de proliferatie van massavernietigingswapens een continue en concrete kwestie is. Landen als Egypte, Irak, Iran, Israël, Libië en Syrië hebben gedurende langere of kortere tijd allemaal militaire nucleaire programma's ontwikkeld. De gedachte om te komen tot een massavernietigingswapen-vrije zone in het Midden-Oosten is ook bepaald niet nieuw. Het idee wordt al sinds 1961 door Egypte omarmd en bevorderd en het wordt daarom ook wel het Cairo-initiatief genoemd. In het kader van het NPV kwam het vermeende Israëlische kernwapenprogramma reeds aan bod tijdens de toetsingsconferentie van 1975. De verdragsstaten hebben sindsdien tijdens elke toetsingsconferentie die in een consensus eindigde, opgeroepen tot het instellen van een massavernietigingswapen-vrije zone in het Midden-Oosten. Gedurende al die jaren kreeg het plan echter weinig voet aan de grond; het is bovendien de vraag in hoeverre dergelijke oproepen oprecht waren of vooral propagandadoeleinden dienden. Of dergelijke *oproepen* internationaal juridisch bindend zijn, zelfs voor betrokken NPV-lidstaten zoals Iran, Syrië of Egypte, is bovendien maar zeer de vraag. Ook (al dan niet vergelijkbare) resoluties van de Algemene Vergadering van de VN kunnen door de betrokken partijen zonder veel juridische gevolgen immers naast zich neer worden gelegd.

Door de onzekere geopolitieke context in het Midden-Oosten is het uitbannen van massavernietigingswapens er een lastige kwestie. De voornaamste obstakels zijn het slepende Israëlisch-Palestijnse geschil, de bestaande arsenalen massavernietigingswapens en de pogingen ontwapeningsinitiatieven als

propaganda-instrument te gebruiken – waarbij tegenstanders worden afgeschilderd als oorlogszuchtig, maar men onder het mom dat anderen niets doen zelf óók geen stappen richting ontwapening meent te hoeven zetten. De Arabische Lente heeft de vooruitzichten op stabiliteit in de regio voorlopig alleen maar vertroebeld.

Het grootste probleem bij onderhandelingen over de massavernietigingswapen-vrije zone zijn waarschijnlijk de bestaande arsenalen massavernietigingswapens in de regio. Over het algemeen wordt aangenomen dat Israël beschikt over kernwapens, hoewel het consequent weigert om dit te erkennen of te ontkennen, of om over dit onderwerp te onderhandelen. Dit probleem wordt nog vergroot door het feit dat het land geen lidstaat is van het NPV, wat betekent dat het bezit van kernwapens volgens algemene regels van wapenbeheersingsrecht voor Israël niet illegaal is. Syrië en Egypte weigeren intussen de Chemische Wapen Conventie te ondertekenen zolang Israël kernwapens bezit, waarbij nog aangetekend kan worden dat in elk geval Syrië ook werkelijk chemische wapens bezit. Israël zelf heeft toetreding tot dit verdrag overigens ook niet geratificeerd. Verscheidene landen in het Midden-Oosten hebben de Biologische en Toxische Wapen Conventie niet getekend of geratificeerd, maar voor zover bekend beschikt geen enkel land in de regio over biologische wapens.

Bovendien hebben Israëlische diplomaten met enige regelmaat aangegeven dat hun land niet zal toetreden tot verdragen inzake een verbod op massavernietigingswapens, zolang er géén duurzaam vredesakkoord bestaat tussen Israël en de Arabische landen (plus Iran). Wat dat betreft kunnen de verwachtingen voor de conferentie in Finland niet al te hoog gespannen zijn. Het is überhaupt nog maar zeer de vraag of Israël aan de conferentie zal willen deelnemen. Na afloop van de toetsingsconferentie in 2010 waren sommige westerse landen al direct pessimistisch over een eventuele Israëlische deelname, vooral vanwege een specifieke verwijzing naar het land in de slotverklaring. Israël zou, als niet-lidstaat van het NPV, de oproep om aan de conferentie deel te nemen eenvoudig naast zich neer kunnen leggen, al heeft het land daarvoor iets minder krachtige argumenten, nu de conferentie wordt georganiseerd door de Verenigde Naties, waarvan Israël wél lid is. Indien Israël zou weigeren aan een *VN-conferentie* deel te nemen, zou het zichzelf meer isoleren dan wanneer het om een NPV-conferentie zou gaan. Als het Finland lukt Israël over te halen tot deelname aan de conferentie, is dat op zich zelf al een succes, want het zou een unieke gelegenheid zijn om werkelijk *alle* betrokken partijen in het Midden-Oosten met elkaar in gesprek te brengen. Een bijeenkomst met alle betrokken landen uit de regio is iets dat zelden voorkomt, en een dergelijke conferentie zou kunnen bijdragen aan meer wederzijds begrip en wellicht zelfs enige toenadering.

Volgorde mogelijke stappen

Zelfs in het geval dat Israël aan de VN-conferentie in Finland zal deelnemen en ook de andere landen uit de regio allemaal komen opdagen, is het nog altijd uitermate lastig om tot een positieve uitkomst te komen. De fundamentele vraag die op tafel ligt, is de *volgorde van mogelijke stappen*: is vrede een voorwaarde voor het elimineren van de massavernietigingswapens in het Midden-Oosten, of is het andersom en moeten deze allesvernietigende wapens eerst verdwijnen voordat er vrede mogelijk is? Of moeten beide stappen tegelijk worden gezet en dient een ontwapeningsovereenkomst onderdeel te zijn van een veelomvattend vredesakkoord? Het is niet eenvoudig om de patstelling te doorbreken – op enig moment zal één van de vele betrokken partijen een stap moeten zetten die het gehele onderhandelingsproces in beweging kan brengen.

Extra complicerend zijn de vele andere, sterk gerelateerde problemen, variërend van het Israëlische nederzettingenbeleid, de binnenlandse crisis in Syrië, spanningen tussen Arabische landen onderling en met Iran, enzovoort. Niettemin lijkt voor alle betrokken partijen een massavernietigingswapen-vrij Midden-Oosten aantrekkelijker dan een regio waarin meerdere landen dergelijke wapens bezitten. Ook in Israël wordt beseft dat het kernwapenarsenaal minder militaire macht geeft zodra regionale tegenspelers hier ook over komen te beschikken.

Het lijkt een welhaast onmogelijke opgave voor de Finnen om de ondoorzichtige kluwen met elkaar verweven problemen tijdens de conferentie in Helsinki te ontwarren. Niettemin is elke stap richting vrede en ontwapening in het Midden-Oosten, hoe gering op zich zelf ook, te prijzen. Juist door de verwevenheid van diverse grote problemen in de regio kan vooruitgang op één van de dossiers ook beweging veroorzaken op andere terreinen. Het is dan ook niet voor

niets dat in de hele wereld met belangstelling wordt uitgekeken naar de VN-conferentie in Finland. Wat de Finnen precies voor ogen hebben qua aanpak, is nog niet duidelijk, maar hun voordeel is dat ze in het Midden-Oosten over het algemeen een neutrale, onbevooroordeelde reputatie hebben. Dit kan twijfelende landen over de streep trekken om deel te nemen en wellicht zelfs om tijdens de conferentie op enigerlei wijze beweging te tonen in vastgeroeste standpunten. De eerste hobbel die genomen moet worden is het aan boord krijgen van Israël. Misschien zou ook Nederland de Finnen hierbij een handje kunnen helpen; gezien de warme relatie tussen Nederland en Israël kan een vriendelijke doch dringende oproep aan de Israëliërs om vooral af te reizen naar Helsinki wellicht een goede uitwerking hebben.

Ruud Lubbers is oud-premier van Nederland, voormalig Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen bij de Verenigde Naties en hij schreef de serie 'Stalemate' (www.clingendael.nl/ciep/publications/briefing-papers); **Tom Coppen**, **Elmar Hellendoorn**, **Frederik Voûte** en **Sico van der Meer** zijn promovendi Nucleaire Non-Proliferatie aan de Universiteit Utrecht en de Erasmus Universiteit Rotterdam. De eerste drie promotietrajecten worden gefinancierd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het vierde door IKV Pax Christi en Instituut Clingendael, met als doel een 'nieuwe generatie' non-proliferatiedeskundigen op te leiden.

ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Prof.dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur, senior onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag; bijzonder hoogleraar 'Europese integratie in een mondiaal perspectief' aan de Universiteit Leiden; voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ).

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof.dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterrorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden; directeur van het Centrum voor Terrorisme & Contraterrorisme van Campus Den Haag

Prof.dr S. (Sven) *Biscop*, directeur van het programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel; hoofdredacteur van *Studia Diplomatica*, tevens gastprofessor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof.dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Drs. H. (Hans) *Hoebeke*, directeur van het programma Afrika van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen Egmont te Brussel.

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen; directeur van het Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr. S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy aan het International Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. M. (Mendeltje) *van Keulen*, griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer der Staten Generaal

Mr.dr G. (Gelijn) *Molier*, universitair docent bij de afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Drs. J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof.dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. M.H.M. (Garrie) *van Pinxteren*, sinoloog, senior research fellow bij Instituut Clingendael en universitair docent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr T. (Tom) *Sauer*, docent internationale politiek aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen

Prof.dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

Fieke Uitentuis & Joris Voorhoeve

Kleine wapens: massavernietiging in slow motion

Massavernietigingswapens zoals kernwapens en chemische en biologische strijdmiddelen wekken bij de publieke opinie en degenen die begaan zijn met vraagstukken van oorlog en vrede grote afschuw. Deze categorieën wapens trekken in internationaal overleg altijd veel aandacht. Er gaat een angstwekkende dreiging van uit. Maar in de werkelijkheid van de laatste 65 jaar maakten kleine conventionele wapens vele malen meer slachtoffers. Er is alle reden de proliferatie van vooral de gewone kleine wapens krachtig te bestrijden. Met kleine wapens worden handvuurwapens bedoeld en diverse andere lichte wapens die een mens kan dragen.

Er bestaat geen multilaterale, bindende overeenkomst voor conventionele wapenhandel. Wapenhandelaren hebben daarom vaak vrij spel om legale en illegale handel te drijven met gevaarlijke eindgebruikers. In 2006 hebben 153 staten tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties gestemd voor de ontwikkeling van een Verdrag inzake Wapenhandel (*Arms Trade Treaty*, ATT). Dit jaar zal van 2 tot 27 juli in New York de *United Nations Diplomatic Conference on the Arms Trade Treaty* plaatsvinden, waar hopelijk een wapenverdrag uit voortkomt.

Tot nog toe gaan de onderhandelingen vooral over de grotere conventionele wapens die voor strijdkrachten belangrijk zijn. Deze wapens zijn gedefinieerd in zeven categorieën.[1] Volgens het *United Nations Office for Disarmament Affairs* (UNODA) zijn de wapens in deze categorieën het meest dodelijk. Maar hoewel kleine wapens[2] in principe ook conventionele wapens zijn, erkennen de VN deze niet als aparte categorie. Het is juist van belang dat de kleine wapens wél worden behandeld als officiële categorie van conventionele wapens, zodat een eventueel verdrag ook kleine wapens zal reguleren.

De grote verspreiding van kleine wapens vormt namelijk overal ter wereld een ernstige bedreiging voor vrede, mensenrechten, economische vooruitgang en sociale stabiliteit. Veel wapens, zoals de beruchte AK47, worden massaal geproduceerd en geëxporteerd; voor een groot deel via de zwarte markt. Er is dringend behoefte aan internationale verdragen en controle om de proliferatie van kleine wapens terug te dringen. Het is daarom van groot belang dat er uiterlijk deze maand, aan de vooravond van de conferentie van eind juli, een sterk wapenverdrag ligt waarin de verspreiding van kleine wapens, als aparte categorie, wordt aangepakt.

Een aantal staten ligt dwars. Vier staten: Iran, Egypte, China en Ethiopië, hebben sterk bezwaar gemaakt om kleine wapens in het wapenverdrag op te nemen. De motieven om kleine wapens niet effectief te regelen in een Verdrag inzake Wapenhandel kunnen verschillen. Wanneer handel in (kleine) wapens zal worden gereguleerd, zullen exporterende staten economische voordelen verliezen. Sommige staten menen dat een Verdrag inzake Wapenhandel de doeleinden van hun nationale politiek belemmert. Die visie komt voort uit een op de korte termijn gericht eigenbelang. Ironisch genoeg hebben grote wapenexporterende staten juist politiek veel baat bij minder proliferatie van kleine wapens, want juist zij hebben belang bij stabiliteit in grondstoffen- en voedselproducerende landen. Kleine wapens destabiliseren de wereld. Het politieke en economische belang van de grote staten op de lange termijn, evenals dat van de kleine staten, wordt waarschijnlijk veel beter gediend door strikte regulering van de handel in kleine wapens. De gevolgen van de brede en snelle verspreiding van kleine wapens zijn namelijk desastreus.

Gevolgen kleine wapens

Naar schatting zijn er nu 875 miljoen kleine wapens in omloop. Jaarlijks worden 12 miljard kogels vervaardigd – bijna genoeg om iedereen op aarde twee keer neer te schieten. De lange levensduur van kleine wapens leidt ertoe dat zij van het ene conflict naar het andere worden vervoerd. De combinatie van de aantallen met hun dodelijkheid maakt moderne kleine wapens tot een massavernietigingswapen *in constant slow motion*. Op wereldschaal sterven er naar schatting dagelijks minstens duizend mensen door gebruik van kleine wapens.

De humanitaire effecten van de plaag van kleine wapens behoeven geen toelichting. Men onderschatte ook de *directe economische gevolgen* niet. Onderzoek heeft aangetoond dat Afrika alleen al jaarlijks minstens

$18 miljard verliest door (burger)oorlogen en opstanden.[3] Deze kosten vertalen zich ten eerste in directe medische kosten, vernieling van infrastructuur en de zorg voor ontheemde personen. Ten tweede zijn er hoge *opportunity costs*. De economische activiteit daalt, want de aanwezigheid van wapens onder de bevolking heeft een negatieve invloed op formele en informele handel en investeringen. Dit wordt versterkt door vermindering van overheidsmiddelen. Overheden ontvangen in sterk bewapende gebieden minder belastinginkomen. Minder overheidsmiddelen leiden ook weer tot daling van economische activiteiten en het niveau van publieke dienstverlening als onderwijs en handhaving van de rechtsorde. Een bewapend conflict in een bepaald gebied leidt meestal tot een forse achteruitgang van het inkomen, vernietiging van infrastructuur, vlucht van beter opgeleiden, grote aantallen ontheemden, hoge inflatie, afname van investeringen en hogere werkloosheid in dat gebied.

Andere indirecte gevolgen. Door de ontwrichting van de economie en de samenleving hebben kleine wapens ook andere, niet-economische gevolgen.[4] Crimineel geweld wordt vaak aangejaagd door wapens; dit leidt tot een sterke verlaging van de levenskwaliteit. Kleine wapens hebben een beschadigende invloed op het sociaal kapitaal van een gebied: de stabiliteit in gezins-, groeps-, dorps- en stamverbanden wordt ernstig ontwricht door vuurwapenbezit onder delen van de bevolking. Werknemers in de gezondheidszorg en onderwijsinstellingen zijn vaak doelwit van gewelddadige acties, wat leidt tot grote schade aan het werk van medici en onderwijsgevenden. Internationale hulp, zoals dat van humanitaire niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en ontwikkelingsdeskundigen, trekt zich vaak terug als de onveiligheid in een gebied toeneemt. Tot slot vluchten vele miljoenen mensen jaarlijks als direct gevolg van een gewapend conflict.

Vrouwen en kinderen. Kleine wapens hebben een grote invloed op het dagelijks leven van vele *vrouwen*; ook wanneer zij niet aan de frontlinie staan. Als hun mannelijke partner sterft of zwaargewond raakt, nemen vrouwen naast de rol van verzorger van gezinsleden ook de taak van kostwinner op zich. Vrouwen lopen het risico slachtoffer van huiselijk geweld te worden, te worden verkracht of ze worden gedwongen te vluchten. Terwijl veel mannen het veilig achten een wapen te bezitten, zien veel vrouwen dit juist terecht als risico.

Ook raken er honderdduizenden *kinderen* betrokken bij gewapende conflicten. Hun mentale en fysieke gesteldheid wordt hierdoor ernstig bedreigd. Gezag in traditionele gemeenschappen wordt omgedraaid; jonge mannen met kalasjnikovs genieten nu de macht, terwijl vrouwen en ouderen met ervaring weinig meer te vertellen hebben.

Internationale regulering tot op heden

Zowel een aantal Nobelprijs-laureaten als de secretaris-generaal van de Verenigde Naties stelde deze problemen al in 1995 centraal. In 1998 werd in VN-kader CASA (*Coordination Action on Small Arms*) opgericht. In 2001 werd het *UN Programme of Action* (PoA) *on Small Arms and Light Weapons* aangenomen. Dit programma bevatte een reeks van aanbevelingen om de handel, verspreiding en het misbruik van kleine wapens te verminderen. Het programma ontbeerde echter effectiviteit. Controlemechanismen ontbraken, terwijl de wetgeving die nodig was, niet voldoende werd gedefinieerd.

Verdrag inzake wapenhandel. De huidige voorbereiding van een Verdrag inzake Wapenhandel zou dus moeten worden aangegrepen om niet alleen de zware conventionele wapens die voor strijdkrachten belangrijk zijn te reguleren, maar ook de handel in kleine wapens aan te pakken. Dit verdrag kan het eerste internationaal bindende document zijn dat de export, import en handel van conventionele wapens reguleert, maar het zou ook een verdrag moeten worden dat die zelfde functies vervult voor kleine wapens.

De uitbreiding van de definitie van conventionele wapens die in de huidige onderhandelingen aan de orde zijn, met de categorie van kleine wapens en munitie, waarvoor een aantal staten terecht pleit, stuit op tegenstand. Vier staten: Iran, Egypte, China en Ethiopië, hebben sterk bezwaar gemaakt om kleine wapens in het wapenverdrag op te nemen. Ongeveer 135 andere staten[5] hebben hun steun geuit om kleine wapens juist wél in het wapenverdrag te betrekken.

Inhoud van een Verdrag inzake Wapenhandel. Een veelomvattend Verdrag inzake Wapenhandel moet allerlei elementen van wapenhandel reguleren. Het is vooral belangrijk criteria vast te stellen die legale van illegale handel onderscheiden. Een belangrijke vraag is voorts hoe de uitvoering van zo'n verdrag te verifiëren en hoe sancties op te leggen na het constateren van overtredingen. Een permanente internationale commissie die het opleggen van dergelijke strafmaatregelen op zich neemt, zou verplichte rapportage over wapenhandel van nationale regeringen horen te verzamelen en te onderzoeken.

De vernietiging van voorraden wapens en munitie zou het risico van overdracht van wapens naar de zwarte markt verkleinen.

Complicaties van een Verdrag inzake Wapenhandel. Er ontstaan allerlei moeilijkheden bij het 'uitonderhandelen' van een Verdrag inzake Wapenhandel. De actoren waarop een Verdrag inzake Wapenhandel invloed heeft, zijn moeilijk te definiëren. Wapenhandelaren, zoals de onlangs veroordeelde Viktor Bout, zijn hoofdrolspelers. Maar juist deze personen zijn moeilijk te grijpen via een internationale overeenkomst.

Ook de dubbelzinnige definitie van rebellengroepen maakt het moeilijk legitieme eindgebruikers te definiëren. Wat voor de één legitieme vrijheidsstrijders tegen een dictatuur zijn, zijn volgens de ander criminelen of terroristen. Diverse niet-statelijke actoren vormen een groep die moeilijk te controleren valt; velen daarvan zijn in staat kleine wapens te bemachtigen. Kleine wapens zijn gemakkelijk te smokkelen en te verstoppen. Betrouwbare gegevens over zulke handel zullen moeilijk te vinden zijn, omdat veel staten en ontvangers hun wapenhandel geheim houden.[6]

Ook zal het controleren van wapenexport problematisch zijn, omdat veel staten wapenleveranties gebruiken als bestanddeel van buitenlands beleid en voor clandestiene ondermijnende actie. Daarnaast worden sociale en economische belangen beschermd door wapenexport. Veel Afrikaanse staten die het slagveld vormen, maken zelf geen kleine wapens. India, met meer dan 600 miljoen zeer armen, is thans de grootse importeur van wapens in de wereld, wat aangeeft hoe verkeerd de prioriteiten in bestedingen kunnen worden gesteld, ook door landen die grote aantallen armen herbergen. De bescherming van sociale en economische belangen door wapenexporterende staten leidt tot destructie in veel andere, kwetsbare staten, die maar blijven kopen.[7]

NGO's

Sinds 2003 hebben meer dan honderd NGO's, zoals Oxfam en Amnesty, zich via de *Control Arms*-campagne ingezet voor de ontwikkeling van een Verdrag inzake Wapenhandel. NGO's zijn ook thans nauw betrokken bij de laatste onderhandelingen. Zij zullen een belangrijke rol moeten spelen bij het toezien op de naleving van het Verdrag inzake Wapenhandel. De *Control Arms*-campagne verzamelt informatie over de wapenhandel van staten, beoordeelt of zij voldoen aan de criteria van een Verdrag inzake Wapenhandel, en legt de illegale wapenhandel bloot.

De belangrijkste redenen die NGO's vanaf de oorsprong motiveerden om op een Verdrag inzake Wapenhandel aan te dringen, zijn nu algemeen aanvaard.[8] Thema's zoals internationaal humanitair recht, mensenrechten en duurzame ontwikkeling komen in het publiek debat echter nog te weinig aan bod. Politieke partijen, opinieleiders en maatschappelijke organisaties zouden meer druk moeten uitoefenen op overheden, om bredere steun te verwerven voor een effectief wapenverdrag.

De NGO's hebben veel geïnvesteerd in het beïnvloeden van VN-delegaties, maar er is nog te weinig aandacht van het grote publiek en van de media. De *Control Arms*-campagne zou zich, nu de VN zich aan het voorbereiden zijn voor de laatste onderhandelingen, moeten concentreren op het grote publiek.

Posities van staten

De top van landen die kleine wapens uitvoeren bestaat uit de Verenigde Staten, Rusland, België, Frankrijk, Duitsland, Groot-Britannië en China.

De Europese Unie en de Verenigde Staten. België, Frankrijk, Duitsland en Groot-Britannië staan, als lidstaten van de EU, positief tegenover een Verdrag inzake Wapenhandel. Zij hebben al diverse documenten voor wapenregulering getekend.[9] De Verenigde Staten hebben, sinds Obama president werd, hun standpunt over kleine wapens verbeterd. De sterke lobby van de *American National Rifle Association* heeft minder invloed op de huidige regering. Zolang het besluitvormingsproces gebaseerd is op consensus, willen de Verenigde Staten een wereldomvattend wapenverdrag bespreken.

Dwarsliggende staten. China en Rusland remmen de totstandkoming van een Verdrag inzake Wapenhandel. Tijdens de Algemene Vergadering van de VN in 2006, toen 153 staten zich uitspraken voor de ontwikkeling van een Verdrag inzake Wapenhandel, onthielden China, Rusland, Pakistan, India en 14 anderen zich van stemming. Toch is er in 2011 een gezamenlijke verklaring uitgesproken namens de P5 (de over een veto beschikkende lidstaten van de Veiligheidsraad); zij stelden dat het Verdrag inzake Wapenhandel het recht op *legitieme zelfverdediging* van staten niet mocht beïnvloeden. Sceptici menen dat de bereidheid tot medewerking van China en Rusland met de andere P5-leden betekent dat de uitkomst van een Verdrag inzake Wapenhandel zwak zal zijn en geen praktische gevolgen zal hebben, want

van beide landen zijn destructieve amendementen te verwachten.[10]

Nederland heeft regulering van conventionele wapens en kleine wapens altijd gesteund. Er is echter ruimte voor verbetering. Volgens UNICEF zou Nederland zich op drie hoofdpunten moeten richten.[11] Ten *eerste* zou nog meer druk moeten worden uitgeoefend om tot een sluitend en juridisch bindend verdrag te komen. Ten *tweede* moet Nederland zich scherper richten op controle in havens en op vliegvelden. Het zicht op goederen die worden verhandeld via Schiphol en Rotterdam, kan verbeteren. *Tot slot* zou Nederland op een effectievere wijze de (Nederlandse) wapenhandelaren kunnen vervolgen en veroordelen.

Nederlandse NGO's zijn actief betrokken. Oxfam Novib, Amnesty Nederland en IKV Pax Christi nemen deel aan *Control Arms*. Nederland werd expliciet genoemd als een waardevolle speler bij het lobbyproces voor Resolutie 60/68, die de zeer schadelijke invloed van kleine wapens op humanitaire en ontwikkelingsomstandigheden benadrukt.

Conclusie

Kleine wapens vormen niet alleen een ernstige dreiging voor de levenskwaliteit, veiligheid en bescherming van velen, maar ook voor sociale en economische ontwikkeling. Het gebrek aan internationale regulering biedt maximale ruimte voor wapenhandelaren om kleine wapens op de zwarte markt te brengen. Ook al zijn de onderhandelingen voor een Verdrag inzake Wapenhandel nog gaande, de campagne om kleine wapens te verminderen heeft niet veel aandacht van de media en het publiek gekregen. Om de totstandkoming van een goed internationaal wapenverdrag dit jaar te stimuleren, is het van groot belang dat opinieleiders, politieke partijen en media-commentatoren veel meer aandacht eisen voor de hier geschetste problematiek.

Met een aantal stappen kan de Nederlandse regering het goede voorbeeld geven. Ten eerste moet er strikt toezicht komen op de eindgebruikers van de (kleine) wapens die Nederland exporteert of doorvoert via Schiphol en Rotterdam. Verscherping van toezicht op verkeersknooppunten kan voorkómen dat illegale vrachten door ons land worden vervoerd. Ook moet de Nederlandse regering diplomatieke druk uitoefenen op andere staten om twee doelen te bereiken. Ten *eerste* moeten kleine wapens als aparte categorie bij de definitie van de te reguleren conventionele wapens worden getrokken. Ten *tweede* moet het wapenverdrag, dat volgende maand ontworpen wordt, heldere regels voor de handel en voor rapportage stellen.

Al sinds 1995 pleiten de Verenigde Naties voor een wapenverdrag. De weken en maanden die voorafgaan aan de conferentie in New York van eind juli, zijn een tijd van maken en breken van het op de conferentie te bespreken verdrag. Van de Nederlandse regering en van de leden van de EU mag een zeer actieve inbreng worden verwacht, die dient te worden ondersteund door veel meer aandacht van opinieleiders in de media en politici dan tot nog toe is gebleken.

Fieke Uitentuis is student Politieke Wetenschappen; **Joris Voorhoeve** is hoogleraar internationale organisaties aan de Universiteit Leiden en voormalig minister van Defensie.

Noten

1 Deze categorieën zijn: *battle tanks*, gepantserde gevechtsvoertuigen, grote artilleriesystemen, gevechtsvliegtuigen, gevechtshelikopters, oorlogsschepen en raketten en raketlanceerinrichtingen.

2 De VN maken bij kleine wapens een onderscheid in *Small Arms and Light Weapons (SALW)*. *Small arms* zijn wapens die, in het algemeen genomen, ontworpen zijn voor individueel gebruik. Het betreft hier o.a.: revolvers en zelfladende pistolen, geweren, karabijnen en (lichte) machinegeweren. *Light weapons* zijn wapens die, in het algemeen genomen, zijn ontworpen voor gebruik door twee of drie personen (sommige kunnen ook gedragen en gebruikt worden door één persoon). Hier betreft het o.a. (zware) machinegeweren, vuistvuurwapens en granaatwerpers, draagbare antitankwapens, draagbare raketlanceerinrichtingen en raketsystemen en mortieren met kalibers kleiner dan 75 mm.

3 D. Hillier, *Africa's missing billions,* IANSA / OXFAM, 2007, blz. 5.

4 R. Muggah & P. Batchelor, *'Development held hostage': assessing the effect of small arms on human development*, UNDP, 2002.

5 Waaronder de Verenigde Staten, Groot-Britannië, Rusland, Frankrijk en Nederland.

6 P. Wezeman, *Conflict and Transfers of Small Arms*, SIPRI, 2003.

7 P. Holtom & S. Wezeman, 'Towards an Arms Trade Treaty?', in: *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security,* 2007.

8 A. Leiter, *Towards an Arms Trade Treaty – A path of trial and tribulation*, Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

9 Voorbeelden zijn het *EU Programme for Preventing and Combating Illicit Trafficking in Conventional Arms (1997), EU code of conduct on arms exports* (1998) en *Union Joint Action on SALW* (1998).

10 A. Wood, *How to Reach Consensus on an Arms Trade Treaty*, Arms Control Association, 2012.

11 K. Kloosterboer, *Kinderen buiten schot – Nederland, kleine wapens en de gevolgen voor kinderen*, UNICEF, 2006.

Roos Boer & Suzanne Oosterwijk

Explosieve investeringen: hoe internationaal verdrag tegen clustermunitie doorklinkt in financiële sector

Het Landmijnenverdrag uit 1997 en de Conventie inzake Cluster Munitie (CCM) uit 2008 zijn mijlpalen in het internationaal humanitair recht. De conventies beogen een eind te maken aan het humanitaire leed dat anti-personeelsmijnen en clustermunitie zowel tijdens als na conflicten teweegbrengen. Hoewel geen van de verdragen een uitdrukkelijk verbod op financiële investeringen bevat, meent een groeiend aantal landen dat investeringen in bedrijven die clustermunitie produceren, wel degelijk verboden zijn onder de CCM. Ook de Nederlandse regering heeft inmiddels een wettelijk verbod op investeringen in clustermunitie in de maak.

Anti-personeelsmijnen en clustermunitie: de verdragen

Anti-personeelsmijnen en clustermunitie voldoen niet aan de eisen die het internationaal humanitair recht stelt met betrekking tot proportionaliteit en het maken van onderscheid tussen civiele en militaire doelen in oorlogvoering. Bovendien eisen deze wapens ook tientallen jaren na hun inzet in conflicten nog slachtoffers, voor het overgrote deel burgers. Een succesvol en effectief samenwerkingsverband van *civil society,* internationale organisaties en staten heeft tot doel dit menselijk leed te voorkomen en anti-personeelsmijnen en clustermunitie uit te bannen.[1] In een jaar tijd leidde het zogenaamde *proces van Ottawa* tot het Landmijnenverdrag, waarvan inmiddels 159 landen – vier vijfde van alle staten ter wereld – lid zijn. De totstandkoming van het verdrag in 1997 maakte deel uit van een bredere ontwikkeling, die *civil diplomacy* werd genoemd. Niet langer waren internationale verdragen enkel een statelijke aangelegenheid. Maatschappelijke organisaties werden aan de tekentafel uitgenodigd, maakten actief deel uit van de discussies en fungeerden vaak als aanjagers en essentiële partners in de totstandkoming van het verdrag. In 2007 initieerde Noorwegen het *proces van Oslo*, waardoor dankzij een dergelijk soort bondgenootschap binnen twee jaar het internationale Verdrag inzake Cluster Munitie (CCM) tot stand werd gebracht, dat nu 111 lidstaten telt.

Naast de toezegging deze wapens niet te gebruiken, te produceren, te vervoeren of op te slaan, zijn de lidstaten de verplichting aangegaan hun nationale voorraden te vernietigen, gebieden die bezaaid liggen met (onontplofte) oorlogsresten te ruimen en hulp te bieden aan slachtoffers en hun gemeenschappen. Met deze conventies is binnen het internationaal humanitair recht ruimte gecreëerd om specifieke wapencategorieën onvoorwaardelijk te verbieden. De sterke normbepalingen in deze multilaterale ontwapeningsverdragen, die hun grondslag vinden in een humanitair imperatief, hebben mede geleid tot een groot internationaal stigma op beide soorten wapens.

In het geval van clustermunitie is er echter een interessante ontwikkeling gaande, die verder gaat dan bij het Landmijnenverdrag. In geen van beide verdragen is een expliciet verbod op financiële investeringen opgenomen. Wel bevatten beide verdragen in artikel 1 (1) c een verbod op het assisteren van andere partijen bij handelingen die verboden zijn onder de conventies.[2] Steeds meer staten die lid zijn van het CCM-verdrag interpreteren het artikel zo, dat ook *investeringen* in de productie van clustermunitie ontoelaatbaar zijn. Financiering is immers een actieve handeling, die een onmisbare bijdrage levert aan het productieproces. Daarmee raakt een internationaal verbod op wapens niet langer enkel de wapenproducenten in een verdragspartij, maar ook de financiële instellingen in dat land. Door investeringen in producenten in landen die het verdrag nog niet ondertekend hebben te verbieden, wordt de norm van het verdrag versterkt en wordt de reikwijdte ervan vergroot. Een voorbeeld: hoewel de Verenigde Staten de CCM niet hebben ondertekend, worden producenten van clustermunitie in de Verenigde Staten door investeerders uit bijvoorbeeld Groot-Britannië opgeroepen te stoppen met deze productie, omdat zij niet betrokken willen zijn bij de financiering van clustermunitie. Terwijl de rol

van financiële instellingen bij de implementatie van het Landmijnenverdrag dus uitdrukkelijk buiten beschouwing is gelaten, is dat bij de CCM niet het geval.

De financiële crisis en de roep om transparantie

Sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008 zijn de aandacht voor de investeringen van financiële instellingen en de roep om transparantie en toezicht aanzienlijk gegroeid. Het gebrek aan transparantie bij banken en andere financiële instellingen en het grote aantal indirecte en ingewikkelde financieringsstructuren kwamen onder vuur te liggen. De vergrote politieke en maatschappelijke betrokkenheid bij de financiële wereld droeg bij aan de publieke ontsteltenis over de toedracht van de financiële crisis en leidde tot een maatschappelijke roep om een transparante, verantwoordelijke en duurzame financiële sector.

Met de *bail-outs* van banken en ingrijpen van de staat – in Nederland, maar ook internationaal – werden staten mede-eigenaar van banken en daarmee ook aanspreekbaar op het investeringsgedrag van die banken. Door initiatieven zoals Banktrack en de Eerlijke Bankwijzer, die klanten inzicht geven in de mate van duurzaamheid en in de investeringsdoelstellingen van banken, groeide ook het besef dat financiële instellingen niet neutraal zijn. 'Niet met mijn spaargeld' werd door de financiële crisis bovendien uitgebreid naar 'niet met mijn belastinggeld'. De gevolgen van de ineenstorting van de instabiele financiële sector werden immers deels verhaald op de belasting betalende burgers, zodat overheden de kapitaalrisico's van financiële instellingen konden bolwerken.

Media, publiek en politiek

Op 18 maart 2007 zond *Zembla* de documentaire *Het Clusterbomgevoel* uit, waarin werd onthuld dat Nederlandse pensioenfondsen belegden in onder andere producenten van clusterbommen. De documentaire kreeg veel media-aandacht en riep brede maatschappelijke verontwaardiging op over de betrokkenheid van pensioenfondsen bij wapenbedrijven. De *Zembla*-documentaire was tevens het begin van een steeds harder klinkende publieke roep om transparantie van de financiële instellingen, die verder gevoed zou worden door de financiële crisis. Naar aanleiding van de documentaire traden pensioenfondsen, politieke beleidsmakers en NGO's in dialoog om beleggingen in clustermunitieproducenten stop te zetten.

Met het ondertekenen van de CCM in 2008 ging de Nederlandse overheid de verplichting aan alles in het werk te stellen om clustermunitie de wereld uit te helpen. In juli 2009 brachten de Eerlijke Bankwijzer[3] en IKV Pax Christi een rapport uit waaruit blijkt dat een aantal Nederlandse financiële instellingen indirect investeerde in producenten van clustermunitie. Er werden Kamervragen gesteld over de betrokkenheid van Nederlandse banken, in het bijzonder van banken die staatssteun ontvingen of onder directe invloed van de Rijksoverheid stonden.[4] IKV Pax Christi en Netwerk Vlaanderen publiceerden in oktober 2009 het rapport *Worldwide investments in cluster munitions; a shared responsibility* over investeringen in producenten van clustermunitie. De publicatie toonde aan dat er over de hele wereld een slordige $ 20 miljard in deze industrie omging.[5]

Reputatierisico

Het belang van vrijwillige restricties op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) is relevant gebleken. Na de ophef in Nederland ging een aantal financiële instellingen direct tot actie over en zij investeerden niet langer in clustermunitie. Enerzijds speelt hierbij voor financiële instellingen het morele argument mee dat clustermunitie grootschalig en langdurig humanitair leed teweegbrengt en dat bedrijven die dit wapen produceren daarom geen wenselijke investeringspartners zijn. Voor ethische banken is het onderdeel van hun *raison d'etre* dergelijke investeringen uit te sluiten. Door het stigma op clustermunitie is het voor financiële instellingen bovendien een vorm van *reputational risk management* geworden om *niet* in clustermunitie te investeren. Onderzoek onder Europese investeerders door het Franse Novethic, een adviesbureau inzake duurzaam ondernemerschap aan bedrijven, toont aan dat: 'nearly 80% […] now identifies investment in controversial weapons as a reputational risk' en dat belegging in producenten van dergelijke controversiële wapens – waaronder clustermunitie en anti-personeelsmijnen – moet worden voorkómen. Voor Nederlandse financiële instellingen ligt dit percentage op 100%.[6] Veel financiële instellingen volgen de gedachtegang dat de maatschappelijke norm die spreekt uit het verbod op clustermunitie, dient te leiden tot regulering. Voor investeerders wier regeringen de CCM hebben ondertekend, speelt echter ook het motief mee om een investeringsbeleid te volgen conform de internationaal-rechtelijke verplichtingen van hun respectievelijke regeringen.[7]

In deze ontwikkelingen heeft de *civil society* een belangrijke rol gespeeld. Nadat de *Zembla*-documentaire het probleem in Nederland op de kaart had gezet, zijn NGO's de dialoog aangegaan met zowel banken en pensioenfondsen als met Nederlandse beleidsmakers. In 2009 hebben, tegelijk met de lancering van het rapport over mondiale investeringen in clustermunitie, IKV Pax Christi, Netwerk Vlaanderen (inmiddels bekend als FairFin) en de *Cluster Munition Coalition* (CMC) [8] de internationale '*Stop Explosive Investments*'-campagne gelanceerd, waarin enerzijds gepleit wordt voor nationale wetgeving die investerin-

gen in clustermunitie verbiedt, en anderzijds financiële instellingen op hun verantwoordelijkheid worden gewezen. De campagne creëerde doorlopende interactie en discussie met de financiële wereld, hetgeen, versterkt door grote media-aandacht, financiële instellingen richting verduurzaming bewoog. Steeds meer financiële instellingen over de hele wereld sluiten bedrijven die betrokken zijn bij de productie van clustermunitie uit in hun beleggingsportefeuille.[9] Ook overheidspensioenfondsen in Noorwegen, Zweden, Ierland en Nieuw-Zeeland gingen conform hun verbintenis aan de CCM over tot een uitsluitingsbeleid voor fabrikanten van clustermunitie.

Hoewel het afschaffen van investeringen in clustermunitie de afgelopen jaren een belangrijk onderwerp is geworden binnen de afdeling maatschappelijk verantwoord ondernemen van banken en financiële organisaties, kan de wereldomvattende productie van clustermunitie nog steeds op voldoende financiering rekenen. Niet alle financiële instellingen ervaren dezelfde (intrinsieke) aandrang om actie te ondernemen. Bovendien zijn er nog steeds banken in CCM-landen die financieel betrokken zijn bij clustermunitieproducenten.

Intussen in Nederland

Waar maatschappelijk verantwoord ondernemen terecht hoog in het vaandel staat bij de Nederlandse regering, bleken velen van mening dat de Nederlandse regering wel degelijk leiding moest geven in het geval van investeringen in clustermunitie. Een en ander kwam tot uiting in de Tweede Kamer, waar op 8 december 2009 een gezamenlijke motie van de SP en de PvdA werd aangenomen die de regering opriep tot een wettelijk verbod op investeringen in clustermunitie.[10] Ook de ASN Bank, Mn Services en ABP gaven publiekelijk aan er voorstander van te zijn wettelijk paal en perk te stellen aan investeringsmogelijkheden in clustermunitieproducenten. Het toentertijd demissionaire kabinet legde de motie echter naast zich neer, vanuit de veronderstelling dat investeerders zonder inmenging van de staat invulling moesten geven aan hun maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.[11]

De update van het onderzoeksrapport van IKV Pax Christi/Netwerk Vlaanderen liet intussen zien dat dichtbij huis het MVO-beleid echter lang niet altijd effectief of toereikend is. De huisbankier van de Nederlandse Staat, de Royal Bank of Scotland (RBS), bleek betrokken bij de financiering van bedrijven die clustermunitie produceren[12] en het werd evident dat de Nederlandse regering zelf bij haar keuze voor een huisbankier MVO geen centrale plek had gegeven. De RBS had tijdens de crisis bovendien een gigantische *bail-out* ontvangen van 45,5 miljard Britse pond, waardoor de Britse overheid een meerderheidsdeelneming van meer dan 80% in de bank kreeg. Het beeld van het Verenigd Koninkrijk als gedeeltelijke eigenaar en de Nederlandse staat als klant van een financiële instelling die investeert in producenten van clustermunitie,[13] liet zich moeilijk verenigen met de handtekening die zowel de Britse als de Nederlandse regering onder de CCM heeft gezet.

Intussen werd vanuit de Eerste Kamer eveneens een oproep tot Nederlandse wetgeving tegen investeringen in clustermunitie gedaan. Op 18 januari 2011 nam de Eerste Kamer een motie aan die de regering opriep tot een verbod op 'aantoonbare directe investeringen in de productie, verkoop en distributie van clustermunitie'.[14] Net als indertijd met het totaalverbod op clustermunitie bleek Nederland wat betreft een wettelijk verbod op investeringen in clustermunitie eveneens enige aanlooptijd nodig te hebben. In oktober 2011 kondigde het kabinet aan, de Eerste Kamermotie uit te voeren en een investeringsverbod in te stellen – een unicum in de Nederlandse geschiedenis.

Met dit vooruitzicht kan Nederland zich binnenkort rekenen tot de groep landen die een wettelijk verbod hebben ingesteld, te weten België, Ierland, Italië, Luxemburg, Nieuw-Zeeland en binnenkort ook Zwitserland.[15] Voorts is er een gestaag groeiende ontwikkeling gaande van andere landen die deze interpretatie van de CCM delen. Een steeds grotere groep landen heeft de afgelopen jaren verklaard investeringen in clustermunitie door middel van het verbod op *assistentie bij productie* als verboden te beschouwen. Waar in 2009 vier landen deze zienswijze voorstonden, hebben inmiddels 18 landen investeringen gedefinieerd als een van de verboden vormen van assistentie: Bosnië-Herzegovina, Colombia, Frankrijk, Guatemala, de Heilige Stoel, Hongarije, Kameroen, Kroatië, Laos, Libanon, Madagaskar, Malta, Mexico, Rwanda, Senegal, het Verenigd Koninkrijk en Zambia. In Duitsland en Noorwegen zijn bovendien parlementaire initiatieven ontplooid om investeringen in clustermunitie bij wet te verbieden.

Een nieuwe coalitie

Het samenspel tussen diverse actoren – staten, NGO's, experts en internationale organisaties – is dus niet alleen van groot belang gebleken bij de totstandkoming van het internationale verdrag tegen clustermunitie. Ook bij het implementatieproces heeft zich een coalitie ontwikkeld die via het tegengaan van financiële investeringen in de productiekant bijdraagt aan het uitbannen van clustermunitie. Niet alleen rust er een groot stigma op clustermunitie zelf, er rust inmiddels ook een stigma op financiële investeringen in dit wapen. Daar heeft zeker ook de maatschappelijke roep om duurzaamheid en transparantie binnen de financiële sector, die voortvloeide uit de financiële

crisis, toe bijgedragen. Met het besef bij veel financiële instellingen dat clustermunitiefabrikanten geen wenselijke investeringspartners zijn, alsmede het feit dat zij hierop worden aangesproken door hun klanten, zijn deze instellingen in de loop der jaren partners geworden in het bestrijden van clustermunitie. Aangezien ook staten steeds vaker de noodzaak erkennen via wetgeving duidelijk richting te geven aan het investeringsbeleid van financiële instellingen, zouden deze elkaar wederzijds versterkende inspanningen ervoor kunnen zorgen dat clustermunitie voorgoed de wereld uit wordt geholpen. Nederland heeft die stap in ieder geval gezet.

Roos Boer en **Suzanne Oosterwijk** zijn werkzaam binnen het team 'Veiligheid en Ontwapening' van vredesorganisatie IKV Pax Christi.

Noten

1 In het geval van zowel het Landmijnenverdrag als de Conventie inzake Cluster Munitie gebeurde dit buiten het Verenigde Naties-forum van de *Convention on Certain Conventional Weapons* (CCW) om. Binnen de CCW lagen de standpunten te ver uit elkaar om tot een bevredigend akkoord te komen, waardoor een aantal welwillende staten, internationale organisaties en NGO's in beide gevallen buiten het kader van de CCW toewerkte naar een volledig verbod.

2 Artikel 1: ' "General Obligations", Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction; Article 1: General Obligations and Scope of Application, Convention on Cluster Munitions: Each State Party undertakes never under any circumstances to assist, encourage, or induce anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention.'

3 De Eerlijke Bankwijzer, een initiatief van Oxfam Novib, Amnesty International, Milieudefensie, FNV Mondiaal, de Dierenbescherming en IKV Pax Christi, richt zich op Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen bij Nederlandse banken via bewustwording van de klant.

4 Zie bijv.: Kamervragen van de leden Ortega-Martijn en Cramer (beiden CU) over het bericht dat Nederlandse banken nog steeds investeren in bedrijven die clustermunitie produceren, 2 juli 2009; en: Kamervragen van het lid Van Velzen (SP) over investeringen van banken en pensioenfondsen in wapenindustrie, 9 juli 2009.

5 Het rapport 'Worldwide investments in cluster munitions; a shared responsibility' hanteert een zogenaamde 'red flag list' van producenten van clustermunitie en kan niet worden gezien als een alomvattende lijst. Het rapport toont vervolgens alleen die financiële instellingen die *links* hebben met de bedrijven op de 'red flag list' en die voldoen aan de gehanteerde drempelwaarde.

6 Novethic SRI Research Centre, '2011 Survey. European Asset Owners' ESG Perceptions and integration practices', 2011.

7 Novethic Research, 'Exclusions normatives. Investisseurs responsables face aux Enterprises controversées', januari 2012.

8 De *Cluster Munition Coalition* is een internationaal netwerk van meer dan 350 NGO's in meer dan 80 landen over de hele wereld, opgericht om het door clustermunitie veroorzaakte humanitaire leed te beëindigen. De CMC was een drijvende kracht in het Oslo-proces en deze coalitie zet zich in voor de naleving en universele strekking van de CCM.

9 Het 'Worldwide investments in cluster munitions; a shared responsibility' rapport van IKV Pax Christi en Netwerk Vlaanderen toont dat in 2011 rond de 50 financiële instellingen over de hele wereld beleid hebben geformuleerd om er investeringen in de productie van clustermunitie mee uit te sluiten. In 2009 waren dit nog 27 financiële instellingen, en 38 in 2010.

10 Motie van de leden Van Velzen (SP) en Van Dam (PvdA) om Nederlandse financiële instellingen te verbieden te investeren in clustermunitie, 8 december 2009.

11 Brief van de Ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de kabinetsreactie op de aangenomen motie-Van Velzen en Van Dam inzake een verbod voor Nederlandse financiële instellingen om te investeren in clustermunitie, 31 maart 2010.

12 IKV Pax Christi en Netwerk Vlaanderen, 'Worldwide investments in cluster munitions; a shared responsibility', mei 2011.

13 Een campagne van Amnesty International UK leidde tot ruim 12.000 verontwaardigde e-mails van klanten aan CEO Stephen Hester over het clustermunitiebeleid van de bank. RBS kondigde in september 2011 aan haar beleid te zullen wijzigen.

14 Motie van het lid Haubrich-Gooskens (PvdA) c.s. inzake een verbod op investeringen in ondernemingen van clustermunitie, 18 januari 2011.

15 De Zwitserse ratificatiewetgeving werd op 5 maart 2012 goedgekeurd en bevat een verbod op directe en indirecte investeringen. Zes maanden na het moment dat Zwitserland zijn zogenaamde 'ratificatie instrument' zal hebben ingediend bij de secretaris-generaal van de VN, wordt het officieel verdragspartij van de CCM.

Bruno Vandecasteele, Jan Orbie & Fabienne Bossuyt

De rol van het roulerend voorzitterschap in het extern beleid van de EU: meer dan broodjes smeren en koffie schenken?

Na jarenlange discussies over de rol van het roulerend voorzitterschap in de Europese Unie werd deze functie met het Verdrag van Lissabon (2009) hervormd. Omdat de problemen van continuïteit, coherentie en leiderschap het grootst waren op het vlak van extern beleid,[1] werd de rol van het voorzitterschap in dit beleidsdomein het meest diepgaand gewijzigd.

Tot voor kort stonden de premier en de minister van buitenlandse zaken internationaal in de schijnwerpers tijdens het voorzitterschap van hun land. Ze hadden tijdens deze periode de kans het extern beleid van de EU te sturen en namens de EU te spreken. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag (december 2010) zijn deze taken overgenomen door respectievelijk de Permanente Voorzitter van de Europese Raad (PV), Herman Van Rompuy, en de Hoge Vertegenwoordiger /Vicevoorzitter van de Commissie (HV), Lady Catherine Ashton. De PV vertegenwoordigt de EU op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. De Hoge Vertegenwoordiger is de externe vertegenwoordiger van de EU op ministerieel niveau, zij zit de Raad Buitenlandse Zaken voor en staat aan het hoofd van de nieuw opgerichte Europese diplomatieke dienst, de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO).

Anderzijds blijft het voorzitterschap mogelijk wel een rol spelen in het extern EU-beleid, aangezien de voorzittende lidstaat de vergaderingen van de andere Raadsformaties blijft leiden, alsook van bijna alle voorbereidende organen: het Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de Europese Unie (de 'ambassadeurs' van de lidstaten) en de raadswerkgroepen, waaronder enkele ter voorbereiding van de Raad Buitenlandse Zaken. Het is verder opvallend dat alle drie de lidstaten die het voorzitterschap waarnamen sinds de inwerkingtreding van het Verdrag – Hongarije en Polen in 2011, momenteel is Denemarken aan de beurt – een hoofdstuk over externe relaties in hun voorzittersprogramma hebben opgenomen. Dit wijst op een blijvende ambitie om een rol te spelen in het EU-beleid, zelfs op extern vlak.

De volgende vraag dringt zich dan ook op: is de nieuwe rol van het roulerend voorzitterschap in het extern beleid meer dan – in de woorden van een diplomaat – 'enkel broodjes smeren en koffie schenken op vergaderingen en evenementen'?[2]

Aan de hand van de Hongaarse, Poolse en Deense voorzitterschappen onderzoeken we in deze bijdrage in hoeverre het voorzitterschap het extern beleid van de EU kan beïnvloeden in de nieuwe institutionele context. Als casus bestuderen we het EU-beleid teen aanzien van twee regio's die in het extern EU-beleid een belangrijke plaats innemen, maar die niet voor alle lidstaten even prioritair zijn: de *Balkan* en het *Oostelijk Partnerschap* (OP).[3] Voor elk van de voorzitterschappen belichten we de prioriteiten betreffende deze twee regio's, enkele activiteiten en eventuele doorbraken, alsmede de rol die het voorzitterschap daarin speelde.

Het Hongaarse voorzitterschap (januari-juni 2011)

In het werkprogramma[4] van het Hongaarse voorzitterschap kreeg de Balkan van alle externe beleidsthema's de meeste aandacht. Op het vlak van uitbreiding werd het afsluiten van toetredingsonderhandelingen met Kroatië in het vooruitzicht gesteld. In het licht van verdere integratie met de Balkan wilde Hongarije de goedkeuring in de wacht slepen van de *Donaustrategie* – die in de instelling van een macro-regio voorziet, naar analogie van de Baltische-Zee-strategie – en de justitiële samenwerking met de regio verbeteren. Het Oostelijk Partnerschap kreeg minder aandacht, en de blik was vooral gericht op Hongarijes naburige landen Oekraïne en Moldavië. Het hoogtepunt wat dat betreft zou de EU-OP Top worden, die gepland stond voor mei 2011.

In februari 2011 werd echter aangekondigd dat die Top werd uitgesteld tot september (tijdens het Poolse

voorzitterschap), omdat de datum conflicteerde met enkele andere belangrijke internationale ontmoetingen. Ter vergelijking: tijdens het Hongaarse voorzitterschap stond ook een Balkan Forum gepland; dat moest worden uitgesteld vanwege de onverwachte gebeurtenissen in Noord-Afrika. Hongaarse diplomaten lobbyden om het Forum nog tijdens het Hongaarse voorzitterschap te houden.[5] Met succes, want de bijeenkomst vond uiteindelijk eind juni 2011 plaats, weliswaar voorgezeten door de HV. Terwijl nogal gemakkelijk werd afgezien van de EU-OP Top, leverde Hongarije duidelijk meer inspanningen omtrent het Balkan Forum, ook al speelde het voorzitterschap tijdens dit laatste nauwelijks een rol.

In april 2011 keurde de Raad van de EU de Donaustrategie goed,[6] wat door Hongarije als een groot succes beschouwd werd. Het initiatief richt zich op economische, culturele, energie- en transportsamenwerking in de Donauregio. Het was relatief gemakkelijk voor het voorzitterschap om overeenstemming te vinden over deze strategie, aangezien ze geen nieuwe instituties, fondsen of wetgeving vereist. De strategie heeft vooral een groot symbolisch belang en zij moet de integratie van lidstaten met kandidaatlidstaten en buurlanden in de Donauregio bevorderen.

Op het gebied van handel[7] was het Hongaarse voorzitterschap het meest actief en invloedrijk. Zo werd de preferentiële toegang voor Moldavische producten verlengd tot 2015 en werd het quotum voor wijnimport verhoogd. Dit laatste was een probleem voor Frankrijk; het voorzitterschap bereikte een akkoord met Moldavië over de bescherming van geografische aanduidingen van oorsprong in ruil voor verhoging van het quotum, waarop de verlenging werd goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Een tweede moeilijk dossier was de tariefvrije toegang van producten uit de Balkan naar de EU, die eind 2010 afliep, en waarvoor onder het Belgische voorzitterschap nog geen nieuw akkoord was bereikt. Op verzoek van Hongarije stelde België in de samenvatting van de discussies dat dit zou worden besproken in het *Handelsbeleidscomité* (dit comité wordt geleid door het roulerend voorzitterschap). Was dit niet gebeurd, dan zou de Raadswerkgroep Westelijke Balkan, voorgezeten door een vertegenwoordiger van Lady Ashton, dit dossier naar zich toe getrokken hebben.

Het voorzitterschap haalde hier dus zijn slag thuis tegenover de EDEO. Een dergelijke krachtmeting was mogelijk, aangezien de werking van het Verdrag van Lissabon nog concreet moest worden ingevuld; nog niet alle dossiers waren verdeeld over de verschillende werkgroepen. Uiteindelijk werd in juni 2011 in het Handelsbeleidscomité over de tariefvrije toegang een akkoord bereikt; begin juli stemde het Europees Parlement ermee in.

Op 30 juni 2011 werden de toetredingsonderhandelingen met Kroatië afgerond, nadat de laatste en moeilijkste hoofdstukken waren afgesloten. Behalve politieke druk was de directe invloed van het voorzitterschap hierin echter beperkt, aangezien het toetredingsproces geleid wordt door de Europese Commissie.[8]

Wat betreft justitiële samenwerking met de Balkanlanden waren er geen markante ontwikkelingen, ook al was dit een prioriteit voor Hongarije. Het voorzitterschap had hier weinig invloed.[9] Dit is trouwens een beleidsdomein waar ook interne EU-samenwerking vaak moeizaam verloopt.

Het Poolse voorzitterschap (juli-december 2011)

Als traditioneel voorstander van EU-integratie met de Oostelijke buurlanden – Polen was zelf één van de initiatiefnemers voor het Oostelijk Partnerschapproject in 2008[10] – stelde Polen verdieping van de relaties met deze regio als belangrijke prioriteit. Het OP werd vermeld in verscheidene beleidsdomeinen van het werkprogramma, terwijl er dit keer nauwelijks aandacht was voor de Balkan.[11] Het Poolse voorzitterschap benadrukte het belang van betere samenwerking in het kader van het OP op het gebied van politie en justitie, transport en economie, alsook het opstarten van onderhandelingen rond visumfacilitering. Verder hoopte Polen dat de onderhandelingen rond een Associatieakkoord met Oekraïne, dat een zeer verregaand vrijhandelsakkoord bevat, in 2011 konden worden afgerond. De EU-OP Top zou aan dit alles de nodige politieke impuls geven. Wat betreft de Balkan werd enkel een algemene vooruitgang in het uitbreidingsproces voorzien, een onderwerp dat vooral een bevoegdheid is van de Commissie en waar het roulerend voorzitterschap dus weinig invloed op heeft.

Hoewel de EU-OP Top eind september 2011 een versterkt engagement vermeldde in nogal wat beleidsdomeinen,[12] was het resultaat in vele opzichten teleurstellend voor Polen. Wit-Rusland was niet vertegenwoordigd – officieel omdat de president niet was uitgenodigd in tegenstelling tot de vijf andere partners, officieus omdat Van Rompuy en de Poolse premier Tusk intussen besprekingen hielden met vertegenwoordigers van de Wit-Russische oppositie.[13] Verder bevatte de gezamenlijke verklaring na de Top geen belofte van toekomstig lidmaatschap, waar landen als Oekraïne en Moldavië op hadden gehoopt, daarin gesteund door Polen.[14] Het voorzitterschap slaagde er *niet* in een consensus te bereiken onder de lidstaten over de toekomstige integratie van de oostelijke buren met de EU. Ten slotte publiceerden de EU-lidstaten een gezamenlijke verklaring waarin ze de verslechterende mensenrechtensituatie in Wit-

Rusland veroordeelden; de tekst vermeldde echter niets over mensenrechten in de andere OP-landen, terwijl de andere OP-landen weigerden de verklaring te ondertekenen uit vrees voor handels- of politieke represailles van Wit-Rusland.[15]

Net als voor Hongarije, met het Balkan-dossier, wilde Polen vooruitgang boeken op het vlak van politie- en justitiesamenwerking met het OP, maar dit bleek zeer moeilijk. Er werden in dit beleidsdomein géén belangrijke beslissingen genomen. Dit beleidsdomein is moeilijk te beïnvloeden door individuele voorzitterschappen, omdat er vaak gevoelige nationale belangen mee gemoeid zijn en omdat de grote lijnen zijn vastgelegd in vijfjarenplannen.[16]

Op het vlak van transportsamenwerking met het OP was Polen zeer actief. In oktober 2011 werden Raadsconclusies aangenomen omtrent het belang van samenwerking met de buurlanden in transportbeleid, en werd de oprichting van het *Eastern Partnership Transport Panel* goedgekeurd,[17] een permanent overlegplatform voor transportbeleid tussen vertegenwoordigers van de EU en het OP. Ook werd eind oktober 2011 in Kraków voor het eerst een vergadering georganiseerd van EU- en OP-Ministers van Transport.[18] Deze verklaringen en activiteiten hebben weinig directe consequenties, maar ze hebben vooral een politiek belang.[19]

Wat betreft visumbeleid overtuigde Polen de Raad om in december een onderhandelingsmandaat voor de Commissie goed te keuren over visumfacilitering en overeenkomsten inzake terugname van staatsburgers met Armenië en Azerbeidzjan. Sommige landen, waaronder Nederland, hadden hier lang op de rem gestaan.[20]

Het Poolse voorzitterschap investeerde ook sterk in de economische relaties met het OP. Het organiseerde het eerste OP Zakenforum (dat vanaf nu een permanent overlegplatform wordt)[21] in Warschau, waar werd besproken hoe de EU en OP-landen beter kunnen samenwerken en zich voorbereiden op toekomstige vrijhandelszones. De oprichting van zo'n Forum werd al jaren in het vooruitzicht gesteld, maar werd steeds uitgesteld en het kwam er pas op aandringen van het Poolse voorzitterschap.

Oekraïne stond de tweede helft van 2011 permanent in de belangstelling vanwege het proces tegen de voormalige Oekraïense premier Timosjenko. Door dit proces werd een bezoek van president Janoekovitsj in oktober uitgesteld[22] en het was onduidelijk of de EU en Oekraïne in die omstandigheden een Associatieakkoord zouden ondertekenen. In december hadden Van Rompuy en Commissievoorzitter Barroso uiteindelijk toch een topontmoeting met Janoekovitsj, waarna ze een overeenkomst over de grote lijnen van het Associatieakkoord aankondigden.[23] Na intensieve onderhandelingen met Poolse diplomaten zou de Oekraïense delegatie haar eis voor een belofte van toekomstig lidmaatschap hebben laten vallen,[24] waarna de ontmoeting kon doorgaan.

Polen boekte ten slotte vooruitgang in de oprichting van een *European Endowment for Democracy*, een fonds ter ondersteuning van democratische bewegingen, ook buiten het OP. Polen lanceerde dit idee in mei 2011, en medio december 2011 werd een akkoord over de inhoud ervan aangekondigd. Dit is een zeldzaam voorbeeld van een door het inkomend voorzitterschap gelanceerd initiatief dat (voorlopig) wordt afgerond *tijdens* dat zelfde voorzitterschap. Het is een opvallend succes, want de Commissie en veel lidstaten zijn niet enthousiast over het initiatief, omdat het een duplicatie van instituties inhoudt en nieuwe fondsen vereist.[25] Wél moet de relevantie van het fonds in de toekomst nog duidelijk worden; de EDEO is belast met de concrete uitwerking ervan. Als het budget van het fonds afhankelijk wordt van bijdragen van lidstaten, dreigt het een lege doos te worden.

Het Deense voorzitterschap (januari-juni 2012)

Het Deense voorzitterschapsprogramma[26] vermeldt betreffende het OP enkel dat gestreefd zal worden naar handelsintegratie met de buurlanden van de EU; handel is niet toevallig een beleidsdomein waar Denemarken groot belang bij heeft. Wat betreft de Balkan wordt gesteld dat de EU moet nadenken over volgende stappen in de toenadering van Servië en Montenegro. Denemarken is een gematigd voorstander van verdere EU-uitbreiding en verleent vooral technische hulp aan aangrenzende landen van de EU.[27]

Denemarken vat het voorzitterschap zeer pragmatisch op, wil geen tijd spenderen aan het opstellen van conclusies of verklaringen en concentreert zich in plaats daarvan op het wetgevende werk.[28] Wat betreft extern beleid wil Denemarken vooral een ondersteunende rol spelen en géén specifieke regio benadrukken.

Voor mei of juni staat een vergadering van EU- en OP-Ministers van Buitenlandse Zaken gepland, die eerder al was uitgesteld. Begin mei was er nog geen concrete datum; Denemarken maakt hier blijkbaar geen groot verhaal van. Als de ontmoeting zal plaatsvinden, zal dit hoogstwaarschijnlijk niet zijn op aandringen van Denemarken, maar eerder omdat dit nu eenmaal op de agenda stond.

De Europese Raad van maart 2012 verleende Servië de status van kandidaat-lidstaat. Kort vóór de Top had Roemenië gedreigd een veto in te stellen tegen de kandidatuur, uit bezorgdheid om de situatie van de Roemeense minderheid in Servië. Roemenië stemde uiteindelijk toch in met de kandidatuur, na een akkoord met Servië over de bescherming van deze minderheid. Niet toevallig gaf Roemenië zijn goed-

keuring vlak na een ontmoeting van de premier op het bureau van Van Rompuy met zijn Bulgaarse en Nederlandse collega's, waarna bekend werd gemaakt dat een stappenplan zou worden opgesteld met het oog op toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengenzone, iets waar Nederland zich eerder tegen verzet had.[29] Het Deense voorzitterschap was in geen van beide onderhandelingen actief betrokken.

Het Deense roulerend voorzitterschap heeft zich over het algemeen niet actief ingezet voor het OP noch voor de integratie van de Balkanlanden in de EU, maar het heeft de samenwerking met deze regio's en de onderhandelingen van de Commissie wel ondersteund en zeker niet tegengewerkt.

Tot besluit

Het Raadsvoorzitterschap staat niet langer in de volle (media-)aandacht sinds 2011. De drie meest recente voorzitterschappen speelden de rol van roulerend voorzitter op uiteenlopende manieren wat betreft extern beleid. Hongarije legde het accent vooral op technische samenwerking met landen en regio's waar het belangen heeft. Grote politieke gebeurtenissen, zoals topontmoetingen met andere landen of regio's, bleken weinig beïnvloedbaar, noch door Hongarije noch door Polen. Beide voorzitterschappen speelden ook slechts een beperkte rol in politiek gevoelige beleidsdomeinen, zoals politie- en justitiesamenwerking met derde landen, ook al was dit voor beide landen een prioriteit. Polen was een stuk ambitieuzer dan Hongarije en wilde een politieke invulling geven aan het extern beleid, met een duidelijke gerichtheid op het Oostelijk Partnerschap. Het voorzitterschap kreeg hier ruimte voor in verscheidene beleidsdomeinen, maar niet alle beslissingen of verklaringen hadden een bindend karakter. De toekomst zal leren of de op het vlak van transport, democratisering en politieke samenwerking genomen initiatieven tot concrete resultaten zullen leiden.

Uit beide voorbeelden blijkt dat het voorzitterschap thans op het vlak van extern beleid inderdaad niet veel méér te doen heeft dan broodjes smeren en koffie schenken op grote evenementen, naast wat schuiven met de agenda en het onder de aandacht brengen van bepaalde thema's. Ondanks de institutionele veranderingen kan het voorzitterschap in sommige technische zaken echter nog steeds enige invloed uitoefenen, en het maakt hier duidelijk gebruik van in dossiers die het als prioritair beschouwt of waar het affiniteit mee heeft. Deze invloed laat zich vooral voelen in andere Raadsformaties dan de Raad Buitenlandse Zaken.

Het Deense voorzitterschap lijkt bovenstaande analyse te volgen en er lessen uit te trekken, door een meer neutrale houding aan te nemen, zich vooral te richten op de wetgevingsagenda van de EU en *geen enkele regio* speciale prioriteit te geven. Dit uit zich ook in het verminderde aantal activiteiten dat dit semester georganiseerd werd in verband met deze regio's.

De auteurs werken op het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent. **Bruno Vandecasteele** werkt als FWO-aspirant aan een doctoraatsonderzoek over de rol van het roulerend voorzitterschap in het EU-beleid. **Prof. Jan Orbie** en **dr. Fabienne Bossuyt** zijn gespecialiseerd in het extern beleid van de EU.

Noten

1 Steven Van Hecke & Peter Bursens (red.), *Readjusting the Council Presidency*, ASP, 2011; Sophie Vanhoonacker et al.,'The presidency in EU External Relations: Who is at the helm?', in: *Politique européenne* (35), 2011, blz. 139-164.
2 Interview (1), Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, 14 februari 2012.
3 Het OP werd in 2009 gestart na een Pools-Zweeds initiatief en richt zich op diepere economische, energie- en politieke samenwerking met zes landen: Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië, Georgië, Azerbeidzjan en Armenië.
4 Website Hongaars voorzitterschap (2011), *Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the EU*.
5 Website Hongaars voorzitterschap (2011), *Six Months in the Service of a Stronger Europe*.
6 *EUObserver*, 13 april 2011. De regio omvat de EU-lidstaten Duitsland, Oostenrijk, Tsjechië, Slowakije, Bulgarije en Roemenië, OP-leden Moldavië en Oekraïne, alsmede Balkanlanden Servië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina en Montenegro.
7 Interview (2), Hongaarse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, 29 februari 2012.
8 Interview (3), Hongaarse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, 6 maart 2012.
9 *Ibid*.
10 Łada, *The Polish Presidency*, European Policy Center Policy Brief, 05-2011.
11 Website Pools voorzitterschap (2011), *Programme of the Polish Presidency of the Council of the EU*.
12 Kaczyński, *Polish Council Presidency*, SIEPS, 2011.
13 *EurActiv*, 30 september 2011.
14 Raad van de EU, 30 september 2011, *14983/11*, blz. 1.
15 *Ibid*.
16 Interview (5), Secretariaat-Generaal van de Raad, 4 april 2012.
17 Raad van de EU, 6 oktober 2011, *15141/11*.
18 Raad van de EU, 4 november 2011, *16406/11*.
19 Interview (4), Secretariaat-Generaal van de Raad, 3 april 2012.
20 Interview (1), *a.w. noot 2*.
21 *ENPI info centre*, 6 oktboer 2011.
22 *Kyiv Post*, 18 oktober 2011.
23 Raad van de EU, 19 december 2011, *18835/11*.
24 *EUObserver*, 19 december 2011.
25 Interview (1), *a.w. noot 2*.
26 Website Deens voorzitterschap (2011), *Programme of the Danish Presidency of the Council of the EU*.
27 Peter Munk Jensen, *The Eastern Partnership and the Danish Presidency*, Stefan Batory Foundation, 2012.
28 Interview (4), *a.w. noot 19*.
29 *EurActiv*, 2 maart 2012.

Lien Verpoest

Oostelijke dimensie van het Pools buitenlands beleid: baken van democratie of moeilijke evenwichtsoefening?

Nog nooit zat de Poolse democratie zo stevig in het zadel als nu. De politieke en economische stabiliteit die het land de afgelopen jaren wist te bereiken en te behouden, onder leiding van premier Donald Tusk, is de kroon op het harde werk van twintig jaar streven naar integratie in Europese structuren. Het voorlopig sluitstuk van dit succesverhaal was het Pools EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2011, waarbij Polen de Unie door een kritieke periode moest laveren. De vraag is echter hoe Polen deze successen vertaalt naar zijn buitenlandse politiek. Polen wil zijn ervaringen uitdragen naar buurlanden waar het proces van democratisering beduidend moeizamer verloopt, maar het moet dit balanceren met zowel een geladen relatie met Rusland als de desinteresse van andere EU-lidstaten voor de oostelijke buurlanden. Hoe kan Polen deze tegenstrijdige vectoren van zijn buitenlandse politiek met elkaar verzoenen?

Van euroscepticisme tot volleerd lid

Ondanks een moeizaam grondwettelijk proces en zware vrije-markthervormingen heeft Polen nu een stadium bereikt waarin politieke stabiliteit gepaard gaat met economische groei. Polen is de zesde grootste economie in de Europese Unie, met een gestage groei van gemiddeld 3%. Bovendien is het de enige EU-lidstaat die geen daling van het BNP heeft gekend tijdens de crisis van 2008-2009, terwijl het in 2010 een economische groei van 3,8% boekte.

Deze economische en vooral politieke stabiliteit is een relatief recent gegeven. De eerste jaren van EU-lidmaatschap waren niet onomstreden. Uitgerekend in het jaar van toetreding tot de EU, 2004, kende Polen een historisch lage opkomst voor de Europese Parlementsverkiezingen (20,8%), terwijl de Poolse partijen met een voornamelijk eurosceptisch programma de boventoon voerden. Hoewel het liberale Burgerplatform (*Platforma Obywatelska*) bij die verkiezingen de grootste partij was (24,1%, 15 zetels), werd ze gevolgd door de zeer conservatieve, eurosceptische Liga van de Poolse Gezinnen (*Liga Polskich Rodzin*: 15,2%, 10 zetels) en de even assertieve partij van de gebroeders Kaczyński, Recht en Rechtvaardigheid (*Prawo i Sprawiedliwość*: 12,7%, 7 zetels).

Deze eurosceptische evolutie ging bovendien gepaard met de negatieve houding van toenmalig president Lech Kaczyński tegenover de Europese Grondwet en zijn aanvankelijke weigering het Verdrag van Lissabon te ondertekenen. Dit alles leidde ertoe dat Polen na drie jaar lidmaatschap de reputatie kreeg van een pertinent lastige klant. Ook zijn buitenlands beleid ten aanzien van niet-EU-landen verliep bepaald niet vlekkeloos. De negatieve houding van Polen tegenover Rusland bracht de EU niet alleen herhaaldelijk in verlegenheid, maar zij leidde al snel tot conflicten. Een voorbeeld hiervan is het Russische invoerverbod op Pools vlees, zogenaamd uit hygiënische overwegingen (2005-2007). Volgens Warschau daarentegen was dit verbod politiek gemotiveerd; Polen blokkeerde op zijn beurt de onderhandelingen over een nieuw Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoord tussen de Europese Unie en Rusland. Ook de Poolse plannen om mee te werken aan de plaatsing van een raketschild vielen niet in goede aarde bij Rusland, terwijl het 'atlanticisme' van Kaczyński ergernis wekte bij sommige oude EU-lidstaten.

De ommekeer kwam in 2009, toen de nieuwe Europese verkiezingen een heel ander beeld gaven van de Poolse houding ten aanzien van de EU. De radicale en uitgesproken eurosceptische Liga van de Poolse Gezinnen was door een reeks politieke schandalen volledig uiteengevallen en vrijwel van het politieke toneel verdwenen. Recht en Rechtvaardigheid van de Kaczyński's en vooral het liberaal-conservatieve Burgerplatform van Tusk behaalden een grote overwinning met respectievelijk 27,4% en 44,3%.[1] Opiniepeilingen die afgenomen werden in de maand

vóór de verkiezingen (april 2009), tonen aan dat de Polen de economische en sociale voordelen van het EU-lidmaatschap steeds positiever inschatten.[2]

De positieve effecten van het EU-lidmaatschap en vooral ook de negatieve effecten van president Kaczyński's weinig constructieve houding leidden dus tot het besef dat een eigengereide politiek, waarin soms zelfs de kaart van morele superioriteit werd getrokken, nergens toe leidde. Vanaf 2009 zette Polen in op een genuanceerd beleid, gericht op economische ontwikkeling en politieke dialoog, vanuit een meer cooperatieve basishouding. Dit vertaalde zich recent nog in het ambitieuze Poolse EU-voorzitterschap, maar het is eveneens te merken aan EU-initiatieven zoals het Oostelijk Partnerschap, waarin Polen een voortrekkersrol speelde.

Ondanks de moeizame relatie met Rusland slaagt Polen er echter wel in een constructieve rol te spelen in zijn relaties met de andere oostelijke buurlanden, in de eerste plaats Oekraïne en Wit-Rusland. Dit is niet evident, gezien de precaire politieke en economische situatie in beide landen en hun afhankelijkheid van 'grote broer' Rusland. Onder andere minister van buitenlandse zaken Radek Sikorski speelt hier een sleutelrol. Maar wat zijn dan de achterliggende motieven om zo sterk in te zetten op de oostelijke dimensie van buitenlands beleid? Er zijn drie redenen waarom Polen belang hecht aan deze bewuste 'oostwaartse' aanpak: *1* strategische profilering binnen de Europese Unie; *2* bevordering van stabiliteit en democratisering in Wit-Rusland en Oekraïne; en *3* het voeren van een strategisch en inclusief beleid dat de Russische invloed inperkt.

Strategische profilering: Oostelijk Partnerschap

De eerste reden is van interne Europese aard. In maart 2008 lanceerde Polen samen met Zweden het Oostelijk Partnerschap (*Eastern Partnership*) als nieuw initiatief binnen de EU. Een jaar later vond de eerste Oostelijk Partnerschaps-top plaats, waar de officiële doelstellingen werden toegelicht. Dit initiatief richt zich op de oostelijke buren van de EU (Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië, de Zuidelijke Kaukasus) en wil bijdragen aan de *toenadering* (op korte termijn) en *integratie* (op lange termijn) van deze landen met de Europese Unie. Algemeen wordt het Oostelijk Partnerschap beschouwd als een signaal dat Polen sinds 2008 sterker begon in te zetten op een oostwaartse politiek van democratisering.

Ook strategisch was dit initiatief van belang. Polen probeerde hierdoor een *strategisch tegenwicht* te vormen tegen de Mediterraanse Unie, die in juli 2008 gelanceerd werd en reeds daarvóór zeer sterk werd bevorderd door president Sarkozy (critici gaven het initiatief al snel de bijnaam Sarkozy's 'Club Med'). Uit vrees voor verminderde aandacht voor de Oostelijke buurlanden ten voordele van het Middellandse-Zeegebied schakelde Polen het overzees buurland Zweden als ervaren, 'oude' lidstaat in om het Oostelijk Partnerschap-initiatief extra cachet te geven. Misschien was dit een enigszins overhaaste reactie; de Mediterraanse Unie viel na haar lancering redelijk snel stil; de geplande jaarlijkse topontmoetingen vonden niet eens plaats. Bovendien werkte de eigengereide aanpak van Nicolas Sarkozy in zijn nadeel. In plaats van prestige leverde het de Mediterraanse Unie de nogal negatieve perceptie op als persoonlijk project van de Franse president. In die optiek heeft Polen het Oostelijk Partnerschap veel slimmer aangepakt, door onder andere van aanvang af Zweden als betrouwbare en betrekkelijk neutrale partner erbij te betrekken, en door zich bewust te profileren binnen het Europees Nabuurschapbeleid, onder andere door middel van de slogan 'Het Oostelijk Partnerschap als Oostelijke dimensie van het Europees Nabuurschapbeleid.[3]

Stabiliteit in buurlanden

Een *tweede motief* achter de niet aflatende Poolse inzet voor de oostelijke buurlanden is stabiliteit. Polen heeft alles te winnen bij een stabiel politiek en economisch klimaat in zijn Oost-Europese periferie, *in casu* Oekraïne en Wit-Rusland.

Oekraïne. Zo leidde de Oranje Revolutie van 2004 in Oekraïne spijtig genoeg niet tot de gewenste politieke stabiliteit of democratisering, terwijl de ironie wil dat Viktor Janoekovitsj, de zo verguisde tegenstander van Joesjtsjenko, hem in 2010 opvolgde als president van Oekraïne. Ondanks deze tegenslag blijven de Poolse premier Tusk en minister van buitenlandse zaken Radek Sikorski zich inzetten voor democratie en stabiliteit in Oekraïne,[4] wat niet eenvoudig is gezien het proces-Timosjenko en de aanhoudende energieconflicten met Rusland.

Zonder enige twijfel kan Polen binnen de EU dé pleitbezorger voor het EU-lidmaatschap van Oekraïne worden genoemd – tot nu toe evenwel *zonder resultaat*. Ten *eerste* leidden de vele schandalen binnen de Oranje-coalitie tot een instabiel intern politiek klimaat. Ten *tweede* vormt ook de ondermaatse economische ontwikkeling van Oekraïne voor een groot deel een verklaring voor de trage vorderingen in de Europese integratie. In tegenstelling tot Polen werd Oekraïne bijzonder zwaar getroffen door de economische crisis van 2008. De Oekraïense regering was niet in staat deze crisis daadkrachtig aan te pakken. De gestage economische groei die Oekraïne sinds 2000 kende, stremde volledig, mede door de snel dalende internationale staalprijs, één van Oekraïnes voornaamste exportproducten. De Oekraïense *hryvna* verloor in duizelingwekkend tempo aan waarde, terwijl zowel in

2008 als 2009 het BNP met 15% daalde.[5] Dit alles maakt Oekraïne geopolitiek en geo-economisch een minder interessante partner voor de EU.

Bovendien is er een *derde*, geostrategische factor die ook een rol kan spelen in de geringe neiging van de Europese Unie om Oekraïne zicht te geven op EU-lidmaatschap: Oekraïnes voorgeschiedenis als voormalig lid van de Sovjetunie en stichtend lid van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS). Hoewel het niet de eerste ex-Sovjetstaat zou zijn die lid wordt van de EU (gezien het lidmaatschap van de drie Baltische staten), gaat het hier om een land met een eeuwenlange gemeenschappelijke geschiedenis met Rusland. 'Kiev – Rus' wordt als de geboortegrond van de Russische staat beschouwd. Oekraïens lidmaatschap zou geostrategisch zeer moeilijk te verkopen zijn aan Rusland, dat Oekraïne nog steeds als '*Malorossija*' (Klein-Rusland) beschouwt. Mede door de gasconflicten tussen Rusland en Oekraïne, die repercussies hadden voor sommige EU-lidstaten, is bij enkele van deze lidstaten de perceptie ontstaan dat Oekraïens lidmaatschap net die 'brug te ver' is. En hier nu gaat Polen radicaal tegen in. Via steun aan het Vrijhandelsakkoord (*Free Trade Agreement*) enerzijds en verscheidene 'soft power'-initiatieven in het kader van het Oostelijk Partnerschap anderzijds wil Polen de Europese bezwaren ten aanzien van Oekraïne minimaliseren en de Oekraïense kansen maximaliseren.

Wit-Rusland. Ook de situatie in Wit-Rusland is op zijn zachtst gezegd problematisch. Sinds de mislukte 'Jeansrevolutie' van 2006 tracht de Wit-Russische oppositie zich te consolideren en protesten te organiseren. President Loekasjenko beantwoordt dergelijke acties steevast met geweld en arrestaties, zeker na de grote betogingen tijdens de presidentsverkiezingen van december 2010. Het feit dat de regering nu elke vorm van protest gewelddadig onderdrukt, is het ultieme bewijs dat de oppositie zo groot is geworden, dat ze niet meer kan worden genegeerd. Maar de reactionaire aanpak van Europa's laatste dictator is verontrustend. Op de 'stille' protesten die de oppositie organiseerde, reageerde de overheid met arrestaties en veroordelingen, maar ook met een inderhaast aangenomen nieuwe wetgeving waarbij men elke vorm van organisatie tegen het regime aan banden probeert te leggen. Zo is een samenscholing van meer dan drie personen sinds oktober 2011 bij wet verboden. Daarnaast is er in januari 2012 een nieuwe wet rond internetgebruik van kracht geworden, die internetcafés verplicht het surfgedrag van hun klanten te screenen en een aantal oppositiewebsites op een verboden lijst plaatst. Deze wet is duidelijk bedoeld om de oppositie, die vooral via de sociale media werkt, de wind uit de zeilen te nemen.

Ook hier ziet Polen een *rol voor zichzelf* weggelegd. Minister van buitenlandse zaken Sikorski spreekt zich sterk uit voor verdere democratisering en mobilisatie van het Wit-Russische volk. Daarnaast benadrukte hij dat het zeer belangrijk is om president Loekasjenko niet volledig te isoleren. Een dubbel beleid dringt zich hier op: positieve maatregelen aanmoedigen (zoals vrijlaten van politieke gevangenen), en tegelijkertijd Loekasjenko's repressieve beleid beantwoorden met sancties en met stringente voorwaarden voor verdere samenwerking.[6] Ook suggereerde Sikorski een oplossing voor het 'probleem-Loekasjenko': hij stelde dat het nog niet te laat is voor Loekasjenko om in de voetsporen van generaal Jaruzelski te treden, wat zoveel betekent als te kiezen voor een 'compromis-transitie'.[7] Gezien het draagvlak dat de Wit-Russische president nog steeds heeft bij de oudere, rurale bevolking, is dit op zich zelf geen slecht idee, maar de wederzijdse wil hiertoe ontbreekt evenwel volledig.

Dit maakt dan ook dat de samenwerking tussen Wit-Rusland en de Europese Unie erg moeizaam verloopt. Polen kan hier weinig aan veranderen; in tegenstelling tot in Oekraïne wordt de Poolse houding in Wit-Rusland als bemoeiziek en zelfs bedreigend ervaren. Sikorski noemde op zijn beurt de beweringen van Loekasjenko als zou Polen uit zijn op herziening van de grenzen ten koste van Wit-Rusland, ronduit absurd. Tegelijkertijd wil Polen duidelijk niet alle banden verbreken tussen Wit-Rusland en de EU, omdat dit zou impliceren dat Wit-Rusland zich nog meer op zijn oostelijke (Russische) buur zal gaan richten.

Eind februari bereikten de relaties tussen de Europese Unie en Wit-Rusland een nieuw dieptepunt: nadat de EU nieuwe sancties tegen Wit-Rusland had uitgevaardigd, moesten niet alleen het hoofd van de Europese Delegatie in Minsk, maar ook de Poolse ambassadeur Wit-Rusland met onmiddellijke ingang verlaten. Dit toont aan dat het wantrouwen van de Wit-Russische machthebbers ten aanzien van Polen diepgeworteld is. Als blijk van eenheid binnen de EU en als signaal naar Wit-Rusland riep de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, Lady Catherine Ashton, vervolgens alle EU-ambassadeurs terug uit Minsk. Gesteund door zijn Europese collega's verdedigde Sikorski eind maart een dubbel EU-beleid voor Wit-Rusland: strengere sancties voor de Wit-Russische machthebbers en oligarchen, gecombineerd met Europese steun voor de oppositie en mogelijke vereenvoudiging van visa-procedures voor Wit-Russische burgers.

Proactief en inclusief beleid tegenover Russisch alternatief

Dit brengt ons tot een *derde en laatste* belangrijke reden voor de onaflatende inzet van Polen voor het Oostelijk Partnerschap: Polen wil voorkomen dat deze landen Europese integratie en democratise-

ring een 'verloren zaak' vinden en zich bij gebrek aan westerse steun vooral gaan wenden tot hun oostelijke grote buur Rusland.[8] Zeker voor Wit-Rusland is Rusland nog steeds een waardevol alternatief; zonder de Russische subsidies houdt de Wit-Russische economie geen stand en zou Loekasjenko zijn legitimiteit als president ook bij de oudere bevolking verliezen.

Ook wat betreft Oekraïne is sinds het aantreden van Janoekovitsj de vrees voor groeiende toenadering tot en stijgende afhankelijkheid van Rusland reëel. Eén van de eerste wapenfeiten van Janoekovitsj was een akkoord dat de aanwezigheid van de Russische Zwarte-Zeevloot in Sevastopol verlengde in ruil voor een korting op de Russische gasprijs. De vervolging en veroordeling van Julija Timosjenko hadden bijzonder veel weg van een politieke afrekening en het leverde Oekraïne harde kritiek op vanuit de Europese lidstaten. Oekraïne is hierdoor verder dan ooit verwijderd van EU-lidmaatschap.[9]

Polen balanceert met zijn pro-actief beleid op een erg dun koord. Enerzijds gelooft men sterk in een inclusief Europees beleid dat investeert in democratisering en politiek-economische ondersteunende maatregelen voor Oekraïne en Wit-Rusland. Anderzijds komt het erop aan Rusland niet voor het hoofd te stoten. Een dergelijk beleid zou weleens als frontvorming tegen Rusland geïnterpreteerd kunnen worden, net nu de plooien na de incidenten van 2005-2007 gladgestreken zijn. Ook hier echter valt het op dat premier Tusk en minister Sikorski erin slagen dit delicate evenwicht voorlopig te handhaven. Ze vermijden Kaczyński's beproefde confrontatiepolitiek en stellen zich een stuk rationeler op in hun relaties met Rusland.

Polen mag zich dan een stuk constructiever opstellen dan voorheen, toch kampen Rusland en Polen in zekere zin met een 'beleidsvacuüm'.[10] Dit heeft te maken met het feit dat beide landen te lang zijn blijven steken in traditionele relatievormen en niet hebben ingezet op innovatie van bilaterale contacten, bijvoorbeeld op het vlak van culturele uitwisseling. Daarnaast is er ook de historische geladenheid van de Pools-Russische relaties. Sommige kwesties (Katyń, de wispelturige importpolitiek van Rusland, de plannen voor het raketschild in Polen) waren niet bespreekbaar en hanteerbaar genoeg om er een werkelijk beleid rond uit te werken, juist vanwege de historische gevoeligheden tussen de twee landen. Het beleidsvacuüm had ten slotte ook veel te maken met de 'afrekeningspolitiek' van de Kaczyński's; hun drang om rekeningen te 'vereffenen' overschaduwde de intenties om regelmatig te overleggen en bilaterale samenwerking op touw te zetten.

Ook dit problemencomplex heeft men echter de laatste jaren te boven weten te komen. Niet alleen het economisch verkeer nam toe (de bilaterale handel steeg sinds 2009 met 40%), maar premier Tusk spande zich in om een streep te trekken onder deze te sterke historische beladenheid van de Pools-Russische relaties. De tragische crash van het Poolse regeringsvliegtuig dat op weg was naar de herdenking van Katyń, heeft deze toenadering misschien wel versneld. In 2011 hebben de Russische president Medvedev en de Poolse president Komorowski een wet ondertekend ter oprichting van een Centrum voor Pools-Russisch(e) Dialoog en Begrip, wat als een duidelijk signaal van wederzijdse *goodwill* geïnterpreteerd kan worden. De vraag blijft echter welke plaats Wit-Rusland en Oekraïne in deze vernieuwde dialoog zullen innemen. Het buitenlands beleid van Polen zal de komende jaren zeker nog een delicate evenwichtsoefening blijven.[11]

Dr. Lien Verpoest is docent Slavische Studies en Oost-Europakunde aan de Katholieke Universiteit Leuven.

Noten

1 De opkomst bleef echter laag, slechts 24,5%.

2 'EU integration brings more benefits than losses', 33% in 2004, 54% in 2007, 65% in 2009, in: *Publikacja CBOS Opinion Poll*, april 2009, blz. 2 (http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2009/04_2009.pdf - geraadpleegd op 20 december 2011).

3 Zie A. Cianciara, '*Eastern Partnership' – Opening a New Chapter of Polands Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy?*, Instytut Spraw Publicznych, juni 2008, nr 4, blz. 2. Voor een Vlaams sceptisch artikel, zie: Ferdi De Ville, Vicky Reynaert & Syuzanna Vasilyan, 'Het Oostelijk Partnerschap van de EU: oud cadeau in nieuwe verpakking', in: *Internationale Spectator*, april 2009, blz. 192-195 (toevoeging eindred.).

4 Na de verkiezing van president Joesjtsjenko wist de Oranje-coalitie zich in haar buitenlands beleid verzekerd van vriendschappelijke relaties met Polen. President Kwašniewski had bemiddeld tijdens de protesten op het Majdan-plein en was een van de hoge gasten aanwezig op Joesjtsjenko's presidentiële inhuldiging. Oekraïnes Europese ambities – die reeds sinds 1999 officieel gepropageerd, maar pas sinds 2005 met hernieuwde kracht gelanceerd werden – ontvingen eveneens een enthousiast onthaal in Polen.

5 Het IMF kende Oekraïne in november 2008 een lening van meer dan 16 miljard dollar toe, gevolgd door een nieuwe lening van 15 Anaisleo (1 miljard dollar) in 2010.

6 Студзінская І., 'Радаслаў Сікорскі: «Найбольшы ўплыў на Беларусь маюць самі беларусы» ', Радыё Свабода і БелаПАН, 10 oktober 2011 (http://www.svaboda.org/content/article/24354498.html - geraadpleegd op 11 januari 2012).

7 Een '*pacted transition*', zie: M. McFaul & K. Stoner-Weiss, *After the collapse of communism: comparative lessons of transition*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, blz. 70.

8 Zie T. Radchuk, 'Contested Neighbourhood, or How to Reconcile the Differences', in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Nr. 27, Issue 1, blz. 22-49.

9 T. Bielecki & W. Radziwinowicz, 'Kijów daleko do Unii', in: *Gazeta Wyborcza*, 14 december 2011.

10 A. Mal'gin, 'Russia-Poland: A Window of Opportunity?', in: *International Affairs (Moscow*), Nr. 54, Issue 2, blz. 68.

11 Bovendien wijst de recente Europese veroordeling van Oekraïnes behandeling van Joelija Tymosjenko op een groeiende discrepantie tussen de bewust constructieve Poolse aanpak en de strenge, pragmatische beleidsvisie van de Europese Unie.

Pieter A. Huistra & Marijn Molema

In de steigers: het Huis voor Europese Geschiedenis

In 2014 opent het Huis van de Europese Geschiedenis zijn deuren in het Brusselse Leopoldpark. Dit museum is een initiatief van het Europees Parlement en is organisatorisch ondergebracht bij het directoraat-generaal Communicatie. Juist in deze tijden is dit officiële instituut in oprichting, op zijn zachtst gezegd, een delicate onderneming. Door de aanslepende eurocrisis staat het proces van Europese integratie onder druk. Het is niet ondenkbaar dat het museum wordt ontvangen als een symbool van eurofiele borstklopperij. Het is ook mogelijk dat elke politieke gevoeligheid wordt gladgestreken en er niets wordt getoond wat we niet op voorhand kenden. In zo'n museum zal het welkomstbord van het directoraat-generaal Communicatie het topstuk van de collectie worden.

Een Huis van de Europese Geschiedenis is dus niet zonder risico's. Die risico's moeten worden ondervangen met een verstandige opvatting over (de museale verbeelding van) de Europese geschiedenis. Anders dreigt voor het Huis hetzelfde lot als het Nationaal Historisch Museum, dat na veel gepolder mislukte. Het is daarom tijd voor een nadere blik op de inhoud en organisatie van het toekomstige museum. Daarnaast wil dit artikel ook – onafhankelijk van alle geschiedpolitieke ontwikkelingen – de vraag beantwoorden waarom een dergelijk museum bruikbaar is. Vanuit een ironische opvatting over de geschiedenis presenteren wij twee kansen die het museum biedt. In het actuele debat over Europa staan vragen over een gemeenschappelijke identiteit in het middelpunt, vragen die nauw verbonden zijn met de Europese geschiedenis. Een Huis waarin deze geschiedenis ter discussie gesteld wordt, kan daarom een nuttige bijdrage leveren aan het debat over Europese integratie.

Musea in opkomst

Het fenomeen van het (nationale) historische museum beleeft aan het begin van deze eeuw een ware renaissance. Dit instituut, uitgevonden in de negentiende eeuw, vormt een dankbaar instrument voor politici die nationale eenheid en trots willen bevorderen. In 2009 kondigt de Franse president Nicolas Sarkozy de oprichting aan van een museum dat de Franse geschiedenis in haar geheel zal moeten omvatten. Dichter bij huis, in Nederland, wordt in dat zelfde jaar de zoveelste aflevering van de *soap* rond het Nationaal Historisch Museum (NHM) gedraaid. Het NHM is, net als het Huis van de Europese Geschiedenis, een politiek initiatief voor een historisch museum. Een vergelijking tussen de twee toont dat er meer parallellen bestaan.

De initiatiefnemers van beide musea willen integratie helpen bevorderen. In het geval van de christendemocratische voorzitter van het Europees Parlement, Hans-Gert Pöttering, betekent dat de stimulering van Europese integratie. Bij zijn aantreden als parlementsvoorzitter in februari 2007 ontvouwt Pöttering zijn idee. Het Huis moet een plaats worden 'waar de Europese idee tot leven komt'. Bovendien moet voor 'huidige en toekomstige burgers van de EU' mogelijk zijn de 'Europese identiteit' te kunnen vormgeven.[1]

SP-leider Jan Marijnissen en CDA-fractievoorzitter Maxime Verhagen verbinden in hun voorstel van mei 2006 een vermeend gebrek aan historisch besef met Nederlandse maatschappelijke problemen. Een 'Huis van de Geschiedenis' moet uitkomst bieden. Het heft de schijn van het ontbreken van een 'gemeenschappelijke identiteit' op en stimuleert de 'verbondenheid tussen de culturen'.[2] Zowel het duo Marijnissen/Verhagen als parlementsvoorzitter Pöttering is geïnspireerd door het *Haus der Geschichte*, gelegen in de voormalig West-Duitse regeringsstad Bonn. Hierin wordt de naoorlogse geschiedenis van Duitsland op een aantrekkelijke en chronologische wijze samengevat. De volksvertegenwoordigers kondigen hun plannen niet voor niets aan met het begrip 'Huis'; ook zij staan een chronologische samenvatting van de nationale respectievelijk Europese geschiedenis voor. In Nederland is dat *Haus* er nooit gekomen. Voordat we ingaan op het Europese initiatief, is het leerzaam kort stil te staan bij de oorzaken van het NHM-debâcle.

Rivaliserende geschiedopvattingen

Het NHM gaat mede ten onder aan de merkwaardige volgorde waarin het wordt opgetuigd. Het initiatief van Marijnissen en Verhagen wordt in 2006 door een aangenomen Kamermotie tot regeringsbeleid verhe-

ven. In 2007 kiest minister Ronald Plasterk Arnhem als locatie. Het raamwerk voor de inhoud van het museum is dan al vastgelegd in een architecturale vorm: de 'Canontoren'. Deze toren moet plaats bieden aan de museale verbeelding van de 'Canon van Nederland'. De canon is ook een politiek project, waarvan de inhoud door een ministerieel ingestelde commissie van wijzen is vastgelegd. De canon moet een tekort in 'onze culturele identiteit' opvullen door de Nederlandse geschiedenis in vijftig vensters samen te vatten.[3] Het geschiedpolitiek project krijgt flinke kritiek te verduren. Critici wijzen op de wel heel rigide identiteitsopvatting die uit een canon spreekt, terwijl ze betwijfelen of het wel opgaat 'Nederland' terug te projecteren tot aan de tijd van de hunebedbouwers.[4]

Deze kritiek wordt onderschreven door Erik Schilp en Valentijn Byvanck, die in 2008 aantreden als directeuren van het NHM. Zij verzetten zich tegen de voldongen feiten waarvoor zij worden gesteld, zoals in een recent vertoonde tv-documentaire van Michiel van Erp over de opkomst en ondergang van het NHM indringend in beeld is gebracht. Schilp en Byvanck proberen het museum te verplaatsen, ze proberen het gebouw te veranderen en bovenal trachten zij de inhoud bij te sturen. De chronologie van de Canon willen zij inruilen voor vijf 'werelden' met intrigerende maar vage titels als 'ik en wij' en 'lichaam en geest'.

Schilp en Byvanck staan alleen. Vooral politiek Den Haag werkt tegen; de locatie van het museum wordt parlementair vastgelegd. Initiatiefnemer Marijnissen wil chronologie en zet de plannen van de directeuren weg als 'postmodern gedoe', als 'een hutspot' zelfs.[5] Met het aantreden van een nieuw kabinet brokkelt de laatste steun af en vanaf 31 december 2011 ligt het NHM dood en begraven op het bezuinigingskerkhof van staatssecretaris Halbe Zijlstra.

Herhaalt de geschiedenis zich?

Uit het NHM-debâcle blijkt dat politici en professionals elkaar kunnen verstikken als ze samen een museum proberen in te richten. Een eerste vergelijking tussen het NHM en het Huis van de Europese Geschiedenis leidt tot verontrustende parallellen. Ook hier zijn parlementariërs de initiatiefnemers, ook hier zijn politici nauw betrokken bij het opbouwproces. In de eerste jaren nadat Pöttering zijn plan had gelanceerd, ressorteert de museumorganisatie onder het bureau dat de administratieve, personele en organisatorische zaken van het Europese Parlement regelt. Zodoende houdt Pöttering, die als parlementsvoorzitter ook dit Bureau presideert, direct greep op de voortgang van zijn troetelkind. Hier wordt ook beslist dat het museum juist in 2014 zijn deuren moet openen, omdat het dan honderd jaar geleden is dat de Eerste Wereldoorlog is uitgebroken. Tegenwoordig heeft het museum een vaste plek onder de bureaucratische zon, doordat het is ondergebracht bij het directoraat-generaal Communicatie. Dit Europese 'ministerie' richt zich op het informeren van media en publiek over de Europese Unie.[6]

Ook is er een locatie gevonden en is er een ontwerp voor een gebouw. Het Huis voor de Europese Geschiedenis komt letterlijk in de schaduw van de macht, in het Brusselse Leopoldpark, naast veel Europese instituties. In 2008 begint een comité van experts met het opstellen van een *Conceptual basis for a House of European History*. Het Bureau (van het Parlement) keurt dit concept nog hetzelfde jaar goed. Ook Pöttering is positief: hij ziet erin de mogelijkheid om een 'bewustzijn van een Europese identiteit te vergroten'.[7] De *Conceptual basis* bevat iets minder dan negentig chronologisch geordende onderwerpen die een overzicht moeten vormen van de Europese geschiedenis. Dit overzicht loopt van de eerste handelsroutes, vele eeuwen voor Christus, tot en met de laatste EU-uitbreiding van 2007. Daarna neemt het Huis-in-ontwikkeling een volgende stap, met de aanstelling van een team van acht historici en vier museologen. Als het team in september 2011 op volle sterkte is, komt er vaart in het voorbereidende werk van de professionals.

De historici en museologen worstelen, net als Schilp en Byvanck destijds, met de voorgekookte plannen – zo blijkt uit onze interviews met een drietal van hen. Simpelweg een chronologische presentatie is volgens het team achterhaald. Een eenentwintigste-eeuws museum over de Europese geschiedenis moet juist laten zien dat er niet één Europese identiteit is, maar dat er meer perspectieven op Europa naast elkaar bestaan. De manier om dit over het voetlicht te brengen, is een thematische benadering van de geschiedenis. De *Conceptual basis* is voorlopig in zes thema's gegoten, met als werktitels:

1. *Shaping Europe*: over cartografische voorstellingen en 'mythen' van Europa;
2. *Europe Ascendant*: over economie en cultuur in de negentiende eeuw;
3. *Europe Eclipsed*: over de Eerste en Tweede Wereldoorlog;
4. *A House Divided*: over Europese integratie en de Koude Oorlog;

5 *Breaking Boundaries*: over de veranderende naoorlogse cultuur; en
6 *Looking Ahead*: over de toekomst van Europa.

Met de zes thema's spelen de professionals tactisch in op de chronologische benadering van hun broodheren. Tegelijkertijd wordt voldoende ruimte geboden voor de vraag over welk Europa het museum gaat. Het is de bedoeling de vaste expositie eens in de zeven jaar te actualiseren, zodat nieuw verworven inzichten een plaats krijgen in de tentoonstelling.

Onzichtbare kwetsbaarheid

De Europese professionals hebben de zaken slimmer aangepakt dan hun Nederlandse collega's. Zij beseffen dat een Europees historisch museum altijd een politiek project inhoudt. Hieruit is de consequentie getrokken dat er handreikingen aan de politiek moeten worden gedaan, de chronologie is op onderdelen geïncorporeerd binnen de thema's. Tegelijk zijn de historici en museologen ervan doordrongen dat hun museum niet bedoeld is om 'trots te verlenen' ('daar zijn we niet voor'). De positie van de professionals is er dus een tussen autonomie en betrokkenheid. Zij voelen zich naar eigen zeggen 'gerespecteerd in hun professionele onafhankelijkheid', maar ze moeten ook over de inhoud onderhandelen met een academisch comité, voorgezeten door de gerenommeerde Poolse historicus Wlodzimierz Borodziej.

Een belangrijk verschil tussen het Nederlandse en het Europese museum is dat directe politieke invloed zoveel mogelijk is uitgeschakeld. Het Europees Parlement beslist niet mee over de inhoud van het Huis, zoals de Nederlandse Tweede Kamer dat wel wilde. Dit is de kracht van het Huis, waaraan nu in alle rust verder gewerkt kan worden. Tegelijk is het een zwakte: de geschiedenis van het Huis lijkt tot nu toe te lijden aan hetzelfde democratisch tekort dat de Europese besluitvorming in haar geheel tekent. Het Europees Parlement heeft zonder fundamentele discussie ingestemd met een museum dat over twee jaren zijn deuren opent, waarvan de oorspronkelijk geraamde bouw- en opstartkosten van 56 miljoen euro dreigen te verdubbelen (of meer), maar waarvan nog niet eens een website bestaat.

Het ontbreken van publiek debat heeft een vergelijkbare uitwerking als de magische ring van *fantasy*-schrijver J.R.R. Tolkien, waarmee zijn geesteskinderen Bilbo en Frodo zich onzichtbaar kunnen maken. Hierdoor kunnen zij gemakkelijk allerlei vijandigheden uit de weg gaan. De onzichtbaarheid van het Huis garandeert eveneens immuniteit: het Huis blijft buiten het theater van de politiek. Wegens het gebrek aan informatie is het moeilijk de zes thema's op hun museale kracht te wegen. Gelukkig is voor dit jaar een publicatie voorzien waarmee het Huis zich aan het publiek zal presenteren. Dat is nodig, want van de diverse *stakeholders* zijn niet de museologen, wetenschapslieden of politici het belangrijkst, maar het publiek. Het is immers het publiek dat naar het Huis getrokken moet worden.

Een pleidooi voor ironie

Als het Huis van de Europese Geschiedenis straks zichtbaar wordt, is het slechts wachten op de eurosceptische aanvallen. De kosten zullen een praktische steen des aanstoots vormen; waarschijnlijk is dat het museum *tout court* wordt afgewezen. Deze afwijzing staat alleen sterk als aangetoond wordt dat het museum een eenzijdige 'officieel-Europese' geschiedvisie wil opleggen. De eerste plannen voor het museum schetsen een ander beeld. Het team dat het Huis vorm geeft, wil meerdere perspectieven op de Europese geschiedenis tonen en deze perspectieven tegelijkertijd ter discussie stellen. Dat is zeer verstandig, gezien de gevoeligheden die ermee gepaard gaan. De initiatiefnemers van het museum, Europese politici als Pöttering, zullen pas op de plaats moeten maken. Dat is lastig genoeg, zoals het Nederlandse voorbeeld laat zien.

Het Huis moet over Europese geschiedenis gaan en niet proberen Europeanen te creëren. In die zin moet het niet uitgaan van een 'canon van de Europese unie' zoals die door Alfred Pijpers tentatief is opgesteld. Pijpers wijst terecht op de moeilijkheid van het vinden van een gedeelde Europese geschiedenis; zijn canon is er dan ook vooral op gericht om burgers kennis bij te brengen over instellingen en functioneren van de Europese Unie.[8] De geschiedenis die in het Huis gepresenteerd zal worden, moet zich juist uit alle macht proberen te ontdoen van de hedendaagse politieke retoriek: in een historisch museum past distantie. Toch is dat juist niet wat initiatiefnemer Pöttering lijkt te willen. Op een recente persconferentie gaf hij duidelijk aan wat volgens hem het doel van het Huis zou moeten zijn: 'We willen jonge mensen duidelijk maken dat de Europese eenwording geen toeval is, dat we samen een lange weg hebben afgelegd.'[9]

Pöttering bespeelt hiermee het register dat in Nederland al vaak kwaad bloed heeft gezet, de retoriek van de 'onafwendbaarheid' van de Europese integratie. Ook hier is meer afstand tot de dagelijkse

politiek gepast. In plaats van een museum waar geschiedenis wordt gepresenteerd die 'geen toeval' kent, zou er een Huis moeten komen dat juist wél de toevalligheid van de gebeurtenissen toelaat. In navolging van Ernst Kossmann in zijn grote synthese over Nederland en België in de laatste twee eeuwen zouden wij de Europese geschiedenis op een ironische manier moeten bekijken. Kossmann schreef – na de hobbelige, weinig rechtlijnige weg van de twee landen door de geschiedenis aan de lezer getoond te hebben – de bijna geruststellende woorden: 'Eens zullen deze landen of staten als zelfstandige wezens uiteraard weer uit de geschiedenis verdwijnen.'[10]

En wat voor landen of staten als Nederland en België geldt, geldt *mutatis mutandis* ook voor Europa. Het is juist deze ironische geschiedopvatting die wij in het museum nodig hebben om afstand te nemen van het politieke proces van integratie zelf. Geen noodzakelijkheid, maar mogelijkheid. Geen verleden dat automatisch toeloopt naar het heden, maar een heden dat slechts een nederig gezichtspunt is op een weinig rechtlijnig verleden en een ongewisse toekomst.

Tot slot

Behoort dit pleidooi voor ironie nu tot de gereedschapskist van relativerende instrumenten, die zo vaak door historici wordt gebruikt om reële problemen te *downgraden*? Dat is niet het geval. Dat wij de aandacht op het Huis van de Europese Geschiedenis willen vestigen, heeft te maken met de kansen die wij in dit initiatief zien. Vanuit onze optiek liggen deze kansen in twee samenhangende zaken die beide met het bredere Europese integratieproces van doen hebben. Enerzijds is het Huis een fysieke plek, waar de kennis over de Europese geschiedenis voor het publiek toegankelijk gemaakt kan worden. Onder historici worden steeds meer interessante inzichten verworven over de Europese, transnationale geschiedenis. Die kennis dient niet op boekenplanken te blijven liggen, maar moet aan het bredere publiek gepresenteerd worden. Anderzijds kan het Huis een bijdrage leveren aan de voortdurende zoektocht naar een Europese geschiedenis. Of er wel of niet één en dezelfde Europese geschiedenis bestaat, is een gedachte die in vaste of wisselende tentoonstellingen ter discussie kan worden gesteld. Discussie is hierbij geen middel om een hoger doel te bereiken, maar zij is een doel op zichzelf – een doel om met elkaar van mening te wisselen over wat Europese integratie is, of zou moeten zijn.

Pieter A. Huistra is als promovendus van FWO-Vlaanderen verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven.

Marijn Molema is onderzoeker aan de Hogeschool Windesheim te Zwolle.

Noten

1 *Conceptual basis for a House of European History*, Brussel, oktober 2008, blz. 5.

2 Jan Marijnissen & Maxime Verhagen, 'Red ons historisch besef', in: *Trouw*, 13 mei 2006.

3 http://www.entoen.nu/faq (geraadpleegd op 25 januari 2012).

4 Maria Grever, Ed Jonker, Kees Ribbens & Siep Stuurman, 'Het behouden huis. Een commentaar op De Canon van Nederland', in: idem (red.), *Controverses rond de canon,* Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2006, blz. 106-116.

5 Martin Sommer, 'Historisch museum wordt "een hutspot" ', in: *de Volkskrant*, 8 mei 2009.

6 http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what_we_do/index_en.htm (geraadpleegd op 26 januari 2012).

7 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20081216IPR44855 (geraadpleegd op 26 januari 2012).

8 Alfred Pijpers, 'Een canon van de Europese Unie?', in: *Internationale Spectator*, juni 2009, blz. 295-298.

9 Geert Sels, 'Museum voor Europa krijgt een gezicht', in: *De Standaard*, 2 februari 2012.

10 J. Kossmann-Putto & E.H. Kossmann, *De Lage Landen. Geschiedenis van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden*, Rekkem: Vlaams-Nederlandse Stichting Ons Erfdeel, 1987, blz. 59.

Myriam van Dorp & Anjo Harryvan

Publiek draagvlak voor Nederlands EU-lidmaatschap onverminderd groot: hardnekkig voortbestaan van permissieve consensus

De publieke opinie onder de Nederlandse bevolking inzake Europese integratie kon lange tijd worden bestempeld als een voorbeeld van 'permissieve consensus'. De burgers – welwillend dan wel onverschillig – bemoeiden zich niet met Europa en ze gaven de regering alle ruimte om beslissingen te nemen ten aanzien van de Europese Unie en haar beleid. Voor politieke partijen was er daarom weinig ruimte zich tegen Europa te keren, als ze dat al zouden willen, aangezien een groot deel van de bevolking het Europese integratieproces steunde.

Met de komst van het Verdrag van Maastricht in de jaren negentig zou deze permissieve consensus (ook wel: 'toegeeflijke instemming') verdwenen zijn. De voorheen vrijwel vanzelfsprekende steun voor het Europese integratieproces werd minder en de bevolking werd kritischer ten aanzien van Europese onderwerpen. De permissieve consensus zou zijn omgeslagen naar een 'beperkende dissensus', waarbij politieke partijen verdeeldheid in de publieke opinie over Europa niet langer konden negeren. Verschillen in het denken over Europa binnen het electoraat dwongen politieke partijen hierop in te spelen en deze verschillen beperkten zo hun beleidsvrijheid inzake het Europese project. Europa werd door deze 'beperkende dissensus' een onderwerp waarop politici zich van elkaar konden onderscheiden, om op die manier kiezers aan zich te binden. Met betrekking tot verkiezingsprogramma's zou dit betekenen dat Europese onderwerpen daarin steeds meer aandacht zouden krijgen, aldus de literatuur.[1]

Geen einde van permissieve consensus

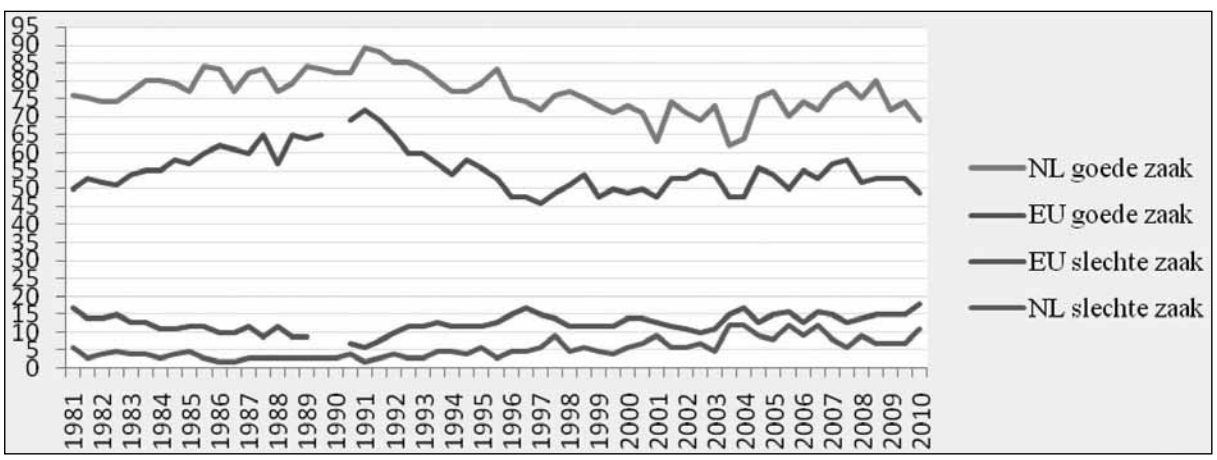
Met behulp van de gegevens uit de *Eurobarometer* vanaf 1981 tot 2010 hebben de auteurs geprobeerd het aldus veronderstelde einde van de permissieve consensus in kaart te brengen.[2] Dit bleek evenwel niet mogelijk. Sinds het Verdrag van Maastricht is de publieke opinie weliswaar veranderd, maar de opvattingen onder de Nederlandse bevolking ten aanzien van Europa kunnen nog steeds als resulterend in een permissieve consensus worden bestempeld. In grafiek 1 is de publieke opinie van Nederland en van Europa ten aanzien van het EU-lidmaatschap weergegeven. Hieruit blijkt dat de opvattingen van de Nederlandse bevolking over het *lidmaatschap* positief waren en zijn. De steun ervoor is in de onderzochte periode niet lager geweest dan 62% en de afwijzing ervan niet hoger dan 12%.

Deze uitkomst is opmerkelijk in het licht van de niet mis te verstane manifestaties van onvrede over de Europese Unie en de Nederlandse positie in Europa gedurende het afgelopen decennium. Het PvdA-kamerlid Timmermans constateerde in 2002 dat euroscepsis woedde 'als een veenbrand'. Bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 2003 signaleerde hij: 'Brussel wordt uitsluitend nog met slecht nieuws geassocieerd. Soms is het om moedeloos van te worden.' Brussel, aldus Timmermans, werd enkel nog in verband gebracht met controversiële zaken, zoals de dure euro, illegale Bulgaren en Roemenen, en de gekke-koeienziekte. Angst voor criminaliteit regeerde het denken over de aankomende uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa.[3] *Vrij Nederland*-journalist Zonneveld wees erop dat het klagen van de burgers over Europa spiegeling vond in het klagen van de bestuurders. Geen politicus liet na te klagen over Europa, stelde hij in maart 2004. Brussel was te bureaucratisch, te weinig democratisch en bovenal te duur. Méér nog dan de *burgers* waren het de *politici* die een *volte face* maakten: 'Nog maar zelden hoor je een vaderlandse politicus over de voordelen van een verenigd Europa. Meestal zijn ze boos of ten minste bezorgd.' Brusselse technocraten en grote of arme landen sloten perfide kongsies om 'ons' geld af te troggelen. Wie zich buiten dat vertoog waagde, werd als 'politiek correct' weggezet. Voorstanders van verdere integratie werden beschimpt als 'europositivo's' en 'eurofielen' (SP-leider Marijnissen), dan wel 'eurogelovigen' (VVD-kamerlid

Van Baalen).[4] Voor de latere PVV-leider Wilders vormde het 'nee' van de Nederlandse kiezers in het referendum over de Europese Grondwet in juni 2005 een hoogtepunt: 'Ik ben trots op de Nederlandse kiezer, want hij zei nee tegen de Europese grondwet van de Brusselse elite, die lichtjaren verwijderd is van de gewone man en vrouw.'[5]

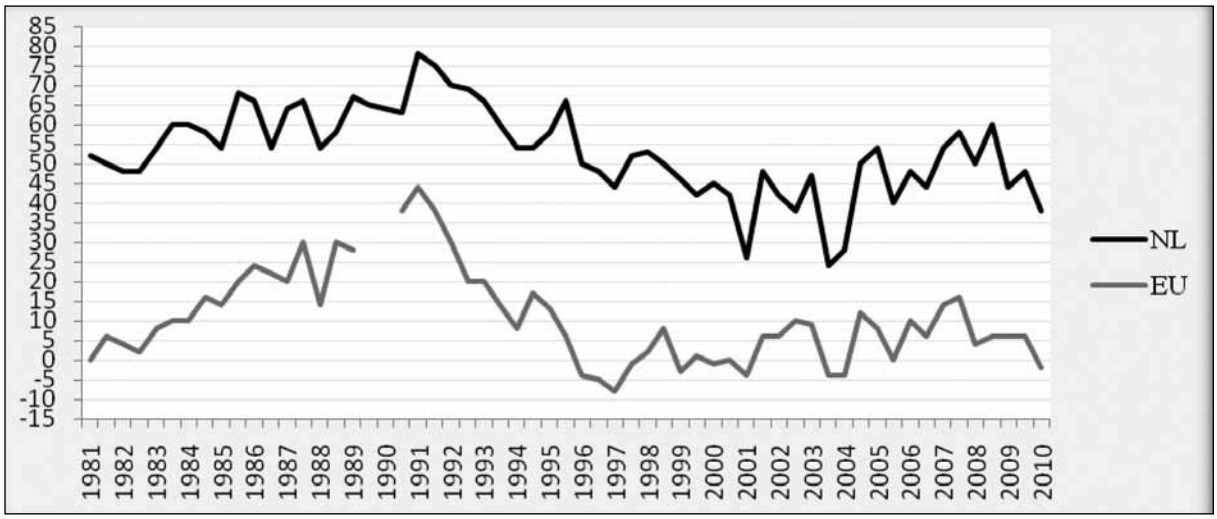
Het valt dus niet te ontkennen: Europa is sinds het Verdrag van Maastricht van een perifeer en vrijblijvend ideaal geworden tot object van politieke contestatie en publieke emotie. Kijken we evenwel naar het oordeel van de Nederlandse burgers over het Nederlandse *lidmaatschap* van de Unie, dan blijkt die Nederlander zijn knopen te tellen. In de Nederlandse publieke opinie deden het netto-betalerschap, de vermeende inflatoire doorwerking van de euro, de uitbreiding van de EU met de nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa, de beoogde Europese Grondwet, noch de schuldencrisis afbreuk aan het bovenal positieve oordeel dat de burgers velden over het Nederlandse EU-lidmaatschap. Kritische noties inzake de Europese Unie, de afgelopen jaren wellicht breder verspreid dan ooit tevoren, konden en kunnen niet verhelen dat als het gaat om het EU-lidmaatschap, de Nederlander eieren voor zijn geld kiest. De kans dat binnen de afzienbare toekomst electorale pressie de regering zal nopen tot een beroep op artikel 50 van het EU-verdrag – het uittredingsartikel – is minimaal.

Zoals grafiek 1 laat zien was er vanaf het Verdrag van Maastricht aanvankelijk wel enige daling in de steun te constateren, maar deze trend zette niet door en de steun voor het lidmaatschap van de Unie blijft onverminderd groot. De gedachte dat met de politisering van Europa de permissieve consensus zou zijn verdwenen, vindt daarmee geen steun in de empirie. Deze conclusie vindt bevestiging in de mate van *verschillen binnen het electoraat*: de mate van *dissensus*. Het bestaan van uitgesproken verschillende opvattingen binnen het electoraat betekent dat politieke partijen daarop in kunnen spelen. Hoe groter de dissensus in het denken onder de burgers over Europa, hoe meer deze *beperkend* ('constraining') kan zijn op het politieke bedrijf. In grafiek 2 is de mate van dissensus weergegeven. De dissensus is gemeten door de mate van steun te verminderen met de mate van kritiek en onverschilligheid.[6] Hoe hoger het percentage in de grafiek, des te eensgezinder het electoraat. Hoe kleiner het percentage, des te groter de dissensus. Vóór 'Maastricht' was een groot deel van de bevolking weliswaar ongeïnteresseerd in Europese zaken, maar de grondhouding was positief.



Grafiek 1 – Waardering van het lidmaatschap van de Europese Unie.

In de Eurobarometer is sinds 1973 een vraag opgenomen over het lidmaatschap van de Europese Unie: 'In het algemeen gesproken: vindt u het een goede of een slechte zaak of noch het één noch het ander dat (de eigen lidstaat) lid is van de Europese Unie?' Bovenstaande grafiek laat het percentage respondenten zien dat heeft aangegeven het lidmaatschap een goede of een slechte zaak te vinden. Niet alleen de publieke opinie van Nederland is weergegeven, maar ook de gemiddelde publieke opinie van de EU-lidstaten. Bron: Eurobarometer 1981-2010.



Grafiek 2 – Mate van dissensus van de Nederlandse publieke opinie. Hoe hoger het percentage, des te eensgezinder het electoraat.

De mate van dissensus geeft de verdeeldheid binnen de publieke opinie weer. Hoe hoger het percentage, des te eensgezinder is het electoraat. De dissensus is berekend door de mate van steun te verminderen met de gecombineerde mate van afwijzing plus onverschilligheid. Onverschilligheid betekent dat de respondenten geen antwoord konden of wilden geven op de vraag of het lidmaatschap een goede of een slechte zaak voor Nederland is. Bron: Eurobarometer 1981-2010.

Sinds het Verdrag van Maastricht heeft de dissensus in de Nederlandse publieke opinie ten aanzien van het lidmaatschap van de Unie gevarieerd, maar de eensgezindheid is, zeker in vergelijking met Europa als geheel, nog steeds opmerkelijk hoog. De percentuele steun, tegenstand en onverschilligheid in de opvattingen van de Nederlandse bevolking kwamen na het Verdrag van Maastricht dichter bij elkaar te liggen, maar ook met deze maatstaf kan er niet worden geconcludeerd dat de permissieve consensus is omgeslagen naar 'beperkende dissensus'. Dit geldt *a fortiori* bij vergelijking met het Europese gemiddelde.

De houding van politici

Niet alleen de publieke opinie veranderde, ook de houding van politici is in de loop der jaren veranderd. Door de inhoud van verkiezingsprogramma's te analyseren, kon er worden bepaald hoeveel aandacht er werd besteed aan Europese onderwerpen. In totaal hebben de auteurs 103 Nederlandse verkiezingsprogramma's onderzocht en aan een kwantitatieve analyse onderworpen. In dit onderzoek is niet expliciet aandacht besteed aan specifieke Europa-standpunten van de politieke partijen, maar de algemene houding van een politieke partij ten aanzien van Europese integratie stond in dit onderzoek centraal. Is er in de onderzoeksperiode meer of minder aandacht besteed aan Europese onderwerpen, en is deze aandacht positiever of negatiever dan voorheen? Aan elk verkiezingsprogramma kon een positieve aandachtscore worden verbonden.

Het gemiddelde van deze scores per verkiezingsjaar is in onderstaande tabel weergegeven. Het bleek dat de aandacht voor Europa vanaf de jaren tachtig steeds meer toenam, terwijl deze trend tot halverwege de jaren negentig doorzette. Daarna nam de gemiddelde aandacht voor Europa af. Bij sommige partijen was er nog wel een toename te zien, maar gemiddeld werd er door alle partijen vanaf eind jaren negentig minder aandacht besteed aan Europese onderwerpen in de verkiezingsprogramma's dan in de verkiezingsjaren ervóór. De aandacht voor Europa in de programma's van de politieke partijen stagneerde.

Verkiezingsjaar	**1981**	**1986**	**1989**	**1994**	**1998**	**2002**	**2006**	**2010**
Score	10,70	15,46	23,05	24,58	18,50	22,63	20,09	20,69

Ten tijde van permissieve consensus, zo suggereert de literatuur, is er voor politieke partijen geen ruimte zich tegen het Europese integratieproces te keren, aangezien de bevolking het proces grotendeels steunt.[7] Er valt dan geen electoraal gewin te behalen door Europese kwesties aan de orde te stellen; de aandacht voor Europa in de verkiezingsprogramma's zou naar verwachting navenant laag zijn. Met het verdwijnen van de permissieve consensus zouden de verschillen binnen de bevolking groter worden: politieke partijen konden dan het electoraat mobiliseren ten aanzien van Europese vraagstukken. Het potentiële electorale gewin van 'Europa' werd groter en de aandacht voor Europa in de verkiezingsprogramma's zou daarom toenemen.[8]

Dit bleek voor Nederland echter niet op te gaan. De permissieve consensus verdween niet, maar wel werd de bevolking na 'Maastricht' *kritischer* dan voorheen, terwijl de *verschillen in opvattingen* onder de bevolking toenamen. De aandacht voor Europa in de verkiezingsprogramma's nam vanaf de jaren tachtig toe. Vanaf eind jaren negentig werd er weer minder aandacht besteed aan Europese onderwerpen. Voor de afgelopen twintig jaar blijkt te gelden: *hoe groter de mate van steun, des te groter de aandacht voor Europa vanuit de politieke partijen in hun programma's*. Werd de bevolking kritischer, dan werd de aandacht minder. Politieke partijen hebben in Nederland dus (nog) maar in beperkte mate ingespeeld op de meer kritische attitude van het electoraat. Sterker nog, politici lijken 'bukkende bestuurders' te zijn geworden, waarbij zij Europese onderwerpen zoveel mogelijk uit de weg gaan, uit angst voor negatieve respons van de kiezer. In hun partijprogramma's en campagnes tonen ze *duikgedrag*.[9]

De EU als zodanig staat niet ter discussie

Als het gaat om specifieke thema's, leeft er onvrede over Europa bij het electoraat. Permissieve consensus richt zich echter niet op specifieke thema's, maar juist op het algemene gevoel dat er over Europa heerst. De Europese Unie als extra bestuurslaag wordt door de bevolking partij-overschrijdend aanvaard; de EU *an sich* staat niet ter discussie. In Nederland lijken de begrippen permissieve consensus en 'beperkende dissensus' dan ook naast elkaar van toepassing te zijn. De Nederlandse *bevolking* kan nog steeds als geneigd tot permissieve consensus worden bestempeld. Dat het traditionele mopperen op de 'hoge heren in Den Haag' in recente jaren gedeeltelijk is vervangen door gescheld op 'de hoge heren in Brussel', is een blijk van gezonde aanpassing van de publieke discussie aan het proces van europeanisering waar de Nederlandse staat en samenleving zich nu eenmaal in bevinden. En wel als het gevolg van een keus die noch door het electoraat noch door de publieke opinie ten principale wordt betwist. De term 'beperkende dissensus' daarentegen lijkt wel van toepassing te zijn op de Nederlandse *politiek*. Gezien de steun onder de bevolking voor het Nederlandse EU-lidmaatschap zou gesteld kunnen worden dat er op dit punt bij politici sprake is van misplaatste angst. Politieke partijen luisteren bovenal naar Europa-kritische geluiden in de Nederlandse samenleving. Dat de kiezer als tevoren voorstander is van Nederlands participatie in de Europese samenwerking en integratie, wordt door de politieke elite onvoldoende onderkend.

Mevr. H.M.H. van Dorp en **dr. A.G. Harryvan** zijn als student respectievelijk docent verbonden aan de opleiding internationale betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

1 Liesbet Hooghe & Gary Marks, 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining', in: *British Journal of Political Science,* jrg. 39, no. 1, 2009, blz. 1-23, aldaar 5.

2 De Eurobarometer is de publicatiereeks waarin sinds 1973 de uitkomsten van de periodieke publieke-opiniepeilingen namens de Europese Commissie openbaar gemaakt worden.

3 Michèle de Waard, 'Euroscepsis woedt als een veenbrand', in: *NRC Handelsblad*, 13 november 2002; Michèle de Waard, 'Europa is ondankbaar verkiezingsthema', in: *NRC Handelsblad*, 13 januari 2003.

4 M. Zonneveld, 'Boos op Brussel; de Nederlandse euroscepsis', in: *Vrij Nederland*, 13 maart 2004.

5 Handelingen Tweede Kamer 2004-2005, 86 5138, 2 juni 2005.

6 Met onverschilligheid wordt bedoeld het percentage respondenten dat geen antwoord heeft gegeven op de vraag of het lidmaatschap van de Unie een goede of slechte zaak is.

7 L.N. Lindberg & S.A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community,* Prentice-Hall, 1970, blz. 63.

8 Hooghe & Marks, *a.w. noot 1*.

9 Uit onze resultaten blijkt dat het gaat om een partij-overschrijdend fenomeen; als verklaring voor de uitholling van het Nederlandse politieke midden is het niet adequaat.

Opinie *Farah Karimi*

Ontwikkelingssamenwerking in een snel veranderende wereld: noodzaak van verbreding en politiek lef

Zeven weken duurden de onderhandelingen in het Catshuis tussen regeringspartijen CDA en VVD en gedoogpartner PVV over noodzakelijke hervormingen en bezuinigingen. Een verdere aanslag op het budget van ontwikkelingssamenwerking was in de maak. Sinds 26 april heeft zich in Nederland echter een geheel andere politieke realiteit voorgedaan. Het kabinet-Rutte is gevallen en vervroegde verkiezingen zijn in aantocht. De zogenaamde 'wandelgangen- of Kunduz-coalitie' van VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie heeft een akkoord bereikt over de noodzakelijke bezuinigingen zonder verdere aantasting van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Nog belangrijker is het feit dat een aantal van de partijen die dit akkoord dragen, een uitgesproken internationalistische oriëntatie heeft. Deze nieuwe politieke realiteit biedt nieuwe mogelijkheden voor de invulling van een moderne, toekomstgerichte agenda voor internationale samenwerking.

De wereld is veranderd, de positie van ontwikkelingslanden is veranderd, de positie van Nederland en die van Europa in de wereld zijn veranderd. De vraagstukken van ontwikkelingssamenwerking zijn in steeds grotere mate onderdeel geworden van de bredere agenda van mondiaal publieke goederen. Een oordeel over het ontwikkelings- en buitenlands beleid van het nu demissionaire kabinet-Rutte is startpunt in dit betoog. De ambities zijn vanzelfsprekend toekomstgericht.

Waar staan wij?

In de afgelopen halve eeuw is de menselijke ontwikkeling op ongekende wijze vooruit gegaan. Door betere medische zorg, onderwijs en economische groei is de levensverwachting sterk gestegen. Dankzij de strijd voor gelijke rechten hebben vrouwen, minderheden en homoseksuelen in veel landen meer rechten en een grotere stem gekregen om zich uit te spreken tegen onrecht en is het aantal democratieën sterk gegroeid. Daarnaast hebben ontwikkelingen op het gebied van ICT en mobiele telefonie burgers ongekende mogelijkheden gegeven om op relatief laagdrempelige wijze kennis en ideeën te vergaren, censuur te omzeilen en met elkaar in contact te komen.

Tegelijkertijd zijn er grote uitdagingen. De economische en sociale *ongelijkheid* neemt toe. In slechts vier G20-landen (Argentinië, Brazilië, Zuid-Korea en Mexico) is de economische groei de afgelopen decennia gepaard gegaan met meer inkomensgelijkheid.[1] In China en India woont de helft van de ongeveer 1,3 miljard mensen die in extreme armoede leeft.[2]

Een *tweede grote uitdaging* is de groeiende *schaarste* van land, water, voedsel en grondstoffen. Op dit moment lijdt één op de zeven mensen dagelijks honger, niet omdat er onvoldoende voedsel is, maar door gebrek aan toegang tot voedsel en productiemiddelen. Door klimaatverandering, bevolkingsgroei, stijgende welvaart en de grote vraag naar biobrandstoffen verscherpt de strijd om land, water, grondstoffen en voedsel. Eén uiting hiervan is de enorme toename van internationale landaankopen. In de afgelopen tien jaar is 200 miljoen hectare aan land verkocht: 60% voor de productie van biobrandstoffen.[3] Investeringen in landbouw kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan voedselzekerheid. Maar niet als deze ten koste gaan van de lokale bevolking of als ze bedoeld zijn voor andere producten dan voedsel, zoals biobrandstoffen. Vaak monden landaankopen helaas uit in 'landjepik', waarbij lokale boeren zonder goede compensatie van hun land – en hun inkomen – worden beroofd.

De strijd om land, water en grondstoffen leidt steeds frequenter tot conflicten, vooral lokale conflicten. Volgens de VN wordt een derde van recente oorlogen hoofdzakelijk veroorzaakt door deze strijd om bestaansmiddelen.[4] Bijvoorbeeld doordat op lokaal niveau boeren en veehouders door toenemende ontbossing met elkaar in conflict raken over toegang tot land en water, zoals in de Hoorn van Afrika, of op nationaal niveau door landjepik. De verwachting is dat deze conflicten, samen met een toenemend aantal natuurrampen, in de toekomst vaker tot humanitaire crises leiden.

Een *derde uitdaging* is de groeiende schaarste op een heel ander vlak: politieke ruimte. We zien een groeiende mondigheid bij burgers – zoals in de Arabische Lente bijvoorbeeld. Maar vaak wordt die

groeiende mondigheid afgestraft: de ruimte voor kritiek door burgers, hun organisaties en de media neemt dan af. Denk aan aangescherpte regelgeving in Egypte, Ethiopië, India en Israël, waar druk op maatschappelijke organisaties, in het bijzonder organisaties die actief deel uitmaken van internationale netwerken, toeneemt. Onder de nu demissionaire regering werd zelfs in Nederland de ruimte voor maatschappelijke organisaties bedreigd. Zo stelde demissionair minister Rosenthal kort na aantreden van het Kabinet dat ontwikkelingsorganisaties die activiteiten uitvoeren die 'strijdig zijn met de regeringsopvattingen', moeten vrezen voor hun subsidie.[5] Dit vormde een breuk met de Nederlandse traditie, waar ontwikkelingsorganisaties juist altijd de ruimte hadden gekregen om, waar dat past binnen hun gestelde doelen, tegen onderdelen van het Nederlands beleid in te gaan.

Uit deze trends en uitdagingen destilleer ik *vier constateringen* die bepalend zijn voor hoe ik de toekomst van internationale samenwerking zie. *Allereerst*: de strijd tegen onrecht en armoede is allerminst geslecht en betreft in de eerste plaats een *verdelingsvraagstuk*. Daarmee is die strijd meer dan ooit een politieke strijd. Het gaat om machtsverhoudingen binnen samenlevingen. Wie heeft toegang tot kennis en middelen? Wie heeft er zeggenschap over? Wie profiteert van economische groei? Ten *tweede*: internationale samenwerking betreft ook het – gedeelde! – belang van het waarborgen van *mondiale publieke goederen*, zoals duurzaamheid, behoud van biodiversiteit of het tegengaan van klimaatverandering. Toekomstige mondiale ontwikkelingsdoelen moeten zich richten op zowel een humanitaire ondergrens als een planetaire bovengrens, met een eerlijke verdeling van beschikbare middelen en kansen. In de *derde* plaats neemt het aantal (natuur)rampen toe en zijn overheden en de internationale gemeenschap onvoldoende in staat deze crises te lijf te gaan.

Ten slotte verschuiven *machtsverhoudingen* en komen er nieuwe spelers op het toneel. Tegelijkertijd ontbreekt het aan ferm mondiaal bestuur. De G20 heeft dan wel de plek van de G8 ingenomen, maar de agenda van deze groep van grote en min of meer welvarende landen is beperkt en de G20 slaagt er niet in belangrijke mondiale uitdagingen, zoals klimaatverandering of vrouwenrechten, aan te pakken. Bovendien heeft ook de G20 net als de G8 een beperkte legitimiteit door de exclusiviteit van deze groep. Op het terrein van vrede en veiligheid blijft de VN-Veiligheidsraad op doorslaggevende momenten verdeeld en verlamd, zoals tot voor kort met betrekking tot Syrië.

De toekomst van internationale samenwerking

Met de botte bijl hakte de regering-Rutte het afgelopen jaar *een vijfde* van het budget voor ontwikkelingssamenwerking weg. Minstens zo schadelijk voor de positie van Nederland in het buitenland was het gedogen van een Polen Meldpunt en van beledigingen aan het adres van bevriende Staatshoofden. Ook met de weigerachtigheid te erkennen – overeenkomstig het internationaal recht – dat Israël zich stelselmatig schuldig maakt aan mensenrechtenschendingen, heeft Nederland zichzelf en de slagkracht van de Europese Unie geen dienst gedaan. Internationale diplomatie, maar ook handel, worden mede bepaald door *goodwill*. Dat heeft Nederland voor de komende tijd wel verspeeld. De komende regering staat voor de uitdaging de gedane schade te repareren. Ook dient zij weer een actieve en zelfs leidende positie in te nemen in internationale discussies, bijvoorbeeld over wat er na het aflopen van de huidige *Millennium Development Goals* dient te gebeuren, over hervormingen in *global governance*, en over de aanpassing van de toekomstige architectuur van internationale en regionale samenwerking ten behoeve van de mondiaal publieke goederen.

Daarbij blijft het belangrijk heldere afspraken te hanteren over onze uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. Vooralsnog betekent dat vasthouden aan de internationale norm van minimaal 0,7% BNP voor ontwikkelingssamenwerking. Daar wil ik wel twee kanttekeningen bij plaatsen. Allereerst: na 2015 zullen er nieuwe ontwikkelingsdoelen moeten komen, die niet alleen gaan over menselijke ontwikkeling, maar ook over zaken als klimaat, duurzaamheid en biodiversiteit en een eerlijke verdeling van beschikbare natuurlijke hulpbronnen. Internationaal is deze discussie volop gaande; Oxfam Novib is er nauw bij betrokken. De toekomst van de *Millennium Development Goals* dient gekoppeld te worden aan de komst van *Sustainable Development Goals*. Bij de nieuwe doelstellingen hoort ook een nieuw – en vermoedelijk omvangrijker – financieringsplaatje. In de komende jaren zal dit vorm moeten krijgen. Daarnaast moeten we veel creatiever worden in het aanwenden van bestaande financiële kansen, zoals bijvoorbeeld Zuid-Zuid-financieringsstromen, mondiale belastingen bijvoorbeeld op vliegverkeer of financiële transacties, of het tegengaan van kapitaalvlucht.

Verbreding

De strijd tegen onrecht en armoede kan niet louter op het bordje van 'ontwikkelingssamenwerking' worden gevoerd. Hoewel sommigen om uiteenlopende redenen blijven hangen in een achterhaald beeld van ontwikkelingssamenwerking, is de tijd dat ontwikkelingssamenwerking bestond uit waterputten slaan en schooltjes bouwen allang passé. Tegelijkertijd is het huidige ontwikkelingsbeleid onvoldoende ingebed in een *bredere agenda* en komt het te vaak voor dat ontwikkelingsdoelstellingen door *incoherent beleid* worden

ondermijnd. Opeenvolgende regeringen in Nederland hebben 'coherentie van beleid' met de mond beleden, maar in de praktijk komt er weinig van terecht. De nu demissionaire regering heeft grote stappen teruggezet op het gebied van klimaat en duurzaamheid en ze wilde zelfs de bijmengdoelstelling van biobrandstoffen – waarvan talloze experts en bedrijven erkennen dat dit een nadelige *impact* heeft op voedselzekerheid – versneld doorvoeren. Ook werd er aan de ene kant gesproken over democratie in het Midden-Oosten, maar waren demissionair minister Rosenthal en staatssecretaris Bleker niet bereid een aangenomen motie voor een verbod op export van wapens aan dictaturen uit te voeren. Bedrijven en regeringen moeten zich metterdaad hard maken voor het vaak met de mond beleden belang van *'people, planet, profit'* en zich inzetten voor mondiale publieke goederen als biodiversiteit, duurzaamheid, veiligheid en financiële stabiliteit.

Politieke strijd

De wortel van onrecht en armoede ligt in *ongelijke machtsverhoudingen*. Internationale samenwerking dient daarom veel politieker te worden. Het gaat er bijvoorbeeld om dat degenen die nu het onderspit delven in de strijd om land, water, voedsel en grondstoffen, de kennis, capaciteit en politieke ruimte krijgen om op te komen voor hun rechten en hun aandeel kunnen claimen. Anderzijds dienen machtige bedrijven en regeringen gemotiveerd te worden om duurzame en inclusieve ontwikkeling voorop te stellen. Dat is om twee redenen een zware opgave. *Allereerst* is er sprake van afnemende ruimte voor maatschappelijke organisaties. Ten *tweede* laten veel bedrijven en overheden zich nog leiden door economisch gewin op de korte termijn. Economische ontwikkeling was ook één van de speerpunten van staatssecretaris Knapen. Helaas lag daarbij de nadruk niet zozeer op bedrijvigheid in ontwikkelingslanden – waar ik uiteraard voorstander van ben – maar vooral op deelname van het *Nederlandse* bedrijfsleven aan deze bedrijvigheid, eufemistisch publiek-private samenwerking genoemd. Opvallend is bijvoorbeeld dat de deels door ontwikkelingsgelden gefinancierde 'transitiefaciliteit' in de begroting voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie voor 2012 wordt beschreven als een instrument voor bedrijven om 'kansen te pakken' in opkomende landen.

Relatie tussen maatschappelijke organisaties en overheid

Enerzijds is het nodig dat de overheden en maatschappelijke organisaties veel meer strategisch samenwerken om de gedeelde belangen van het bevorderen van mensenrechten en duurzame ontwikkeling te verwezenlijken. Internationale maatschappelijke organisaties als Oxfam, met leden aanwezig in 17 van de G20-landen en een mondiaal netwerk van gelijkgezinde organisaties, kunnen op het internationale toneel hun invloed aanwenden om belangrijke regeringen de goede kant op te helpen bewegen. Denk aan de belangrijke rol die NGO's en activisten hebben gespeeld om de productie en verkoop van landmijnen en clusterbommen te verbieden en om de internationale wapenhandel in te dammen.[6]

Strategische samenwerking mag echter niet ten koste gaan van de onafhankelijkheid van maatschappelijke organisaties. Zonder onafhankelijkheid kunnen we onze kritische *watchdog*-functie niet meer vervullen en wordt onze geloofwaardigheid aangetast. Dit betekent dat we daar waar nodig onze afstand tot de overheid zullen bewaken. Die afstand manifesteert zich bijvoorbeeld in het buitenlands en defensiebeleid. Neem de *Integrated Approach – Defense, Diplomacy and Development*. Ik deel de grondslag van de *Integrated Approach* dat veiligheid een randvoorwaarde is voor ontwikkeling en dat complexe vraagstukken, zoals het opbouwen van de rechtsstaat in fragiele staten, vanuit multidisciplinair perspectief dienen te worden aangepakt. Maar in de *Integrated Approach* zijn de 'D's' van 'Development' en 'Diplomacy' ondergeschikt aan die van defensie. Zo ging bijvoorbeeld meer dan 40% van alle extra OESO-ontwikkelingshulp sinds 2001 naar slechts twee landen: Afghanistan en Irak. Ook worden in oorlogsgebieden ontwikkelingsprojecten ingezet om de gunst van de lokale bevolking te verkrijgen, zoals recentelijk in Zuid Centraal-Somalië met het Lokale Stabiliteitsfonds, waaraan het kabinet-Rutte ook een bijdrage heeft geleverd. Dit terwijl duurzame ontwikkeling slechts mogelijk is na een politieke oplossing van het Somalische conflict. En juist dergelijke '*hearts and minds winning*´-campagnes maken echte ontwikkelingsprojecten en ontwikkelingswerkers doelwit van aanslagen.

Weerbaarheid

Ten slotte is hervorming van het mondiale humanitaire systeem nodig om het toenemend aantal natuurrampen en conflicten te lijf te gaan. Het huidige humanitaire stelsel, met een centrale rol voor de VN, door de VN beheerde centrale noodhulpfondsen, én internationale NGO's (waaronder Oxfam), is ontoereikend. Hoewel deze actoren een belangrijke rol zullen blijven spelen, vooral als het gaat om het bewaken van kwaliteitsstandaarden en capaciteitsopbouw, moet veel meer nadruk komen op het weerbaarder maken van gemeenschappen in ontwikkelingslanden zelf. Concreet betekent dit overheden en maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden assisteren bij het verminderen van de kwetsbaarheid, zowel fysiek

als sociaal-economisch, voor rampen (*Disaster Risk Reduction,* DRR). Denk aan investeren in voedselzekerheidsbeleid en in het voorbereiden op cyclische stormen en chronische droogte.

Ook in dit opzicht heeft het nu demissionaire kabinet een treurige staat van dienst. Het beleidskader voor humanitaire hulp, dat eind maart na lang wachten aan de Kamer werd gepresenteerd, werd gekenmerkt door een gebrek aan ambitie. Weliswaar werden er in het beleidskader enige woorden gewijd aan DRR, maar de Nederlandse strategie rond rampenpreventie, -mitigatie en -paraatheid werd niet geconcretiseerd. Ook is het nauwelijks mogelijk fondsen te verkrijgen voor dit soort structurele risicovermindering, iets wat ik hoop dat een volgende Kabinet zal veranderen. Als men bedenkt dat $ 1 aan DRR wel $ 7 aan noodhulp kan voorkómen, én dat de meeste noodhulp naar chronische crisislanden zoals Zuid-Soedan, de Democratische Republiek Congo en de bezette Palestijnse gebieden gaat, is dit natuurlijk onbegrijpelijk. Hier speelt politieke wil een grote rol. Het is immers gemakkelijker om de symptomen van crises aan te pakken dan de oorzaken.

Het is onbegrijpelijk dat in Kamerdebatten noodhulp en lange-termijnontwikkelingssamenwerking *tegenover* elkaar worden gezet. Ze moeten juist in elkaars verlengde worden gezien. Tijdens de laatste begrotingsbehandeling was het hoogst merkwaardig dat de VVD en de PVV aan de ene kant de botte bijl zetten in ontwikkelingssamenwerking, maar wél het belang van noodhulp onderstreepten. Noodhulp is de duurste vorm van hulp, hulp die bovendien heel vaak te laat en te weinig voortvarend op gang komt. Voorkómen van noodsituaties, onder andere door middel van langetermijnontwikkelingssamenwerking, moet ons doel zijn.

Een nieuwe kans

Nationaal en internationaal worden de bakens verzet. Met het ontstaan van een nieuwe politieke realiteit in Nederland en verkiezingen in aantocht is een nieuwe kans ontstaan voor Nederland. Een kans voor zowel de overheid als voor maatschappelijke organisaties om een actieve – en mogelijk zelfs een leidende – rol te spelen in het verbreden van de agenda van ontwikkelingssamenwerking naar *internationale samenwerking*, én in het inbedden van de toekomstige ontwikkelingsdoelen in duurzaamheidsdenken. Dit alles in een agenda met een scherpe nadruk op machtsverhoudingen en het verdelingsvraagstuk.

Farah Karimi is directeur van Oxfam Novib.

Noten

1 Oxfam, *Left Behind by the G20? How Inequality and Environmental Degradation Threaten to Exclude Poor People from the Benefits of Economic Growth*, Oxfam Briefing Paper, Oxford: Oxfam GB, 2012.

2 A. Sumner, *Global Poverty and the New Bottom Billion: What if three-quarters of the world's poor live in middle income countries?*, Institute of Development Studies Working Paper, 2010, blz. 349.

3 W. Anseeuw, L. Alden Wily, L. Cotula & M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Rome: International Land Coalition, 2012.

4 Zie Stefan Deconinck, 'Waterconflicten in de 21ste eeuw: kiezen tussen "veiligheid" en ontwikkeling', in: *Internationale Spectator*, maart 2012, blz. 115-119 (toevoeging eindred.).

5 Brief Partos (Brancheverenigingen voor Nederlandse ontwikkelingsorganisaties) aan Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 19 januari 2011, 2011/007/AK/760.

6 Zie de artikelen van Boer & Oosterwijk resp. van Uitentuis & Voorhoeve in deze aflevering van de *Internationale Spectator*, blz. 301-304 resp. 297-300 (toevoeging eindred.).

N.a.v. Opinie Henk Jan Ormel, Pieterjan Rozenberg & Dirk W. Ormel, 'Grondstoffen uit Afrika: Great Game van de 21ste eeuw', in: *Internationale Spectator,* mei 2012, blz. 264-266.

Grondstoffenroof en internationaal strafrecht

De problematiek die uiteengezet wordt in dit artikel is zeer actueel. Het voorstel om illegale grondstofwinning onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof te brengen is sympathiek en zou enige symbolische waarde kunnen hebben. Er kleven echter ook enkele bezwaren aan.

De relatie tussen grondstoffen en conflicten is reeds langer bekend. De VN-Veiligheidsraad heeft zich daarom in bepaalde zaken al eerder uitgelaten over deze kwesties, en tevens verschillende malen handelsembargo's afgekondigd zoals, om maar een voorbeeld te noemen, met betrekking tot de handel in diamanten in landen als Liberia, Sierra Leone, Ivoorkust en Angola.

Op een geheel ander niveau staat de handel in grondstoffen ook op de internationale en nationale agenda's van grote bedrijven. In het kader van verantwoord ondernemerschap en 'due diligence' maken grote multinationale ondernemingen afspraken om verantwoording te kunnen afleggen aan consumenten en aandeelhouders over de herkomst van de grondstoffen. Dit laatste is in het bijzonder van belang omdat in deze convenanten samenwerking met lokale partijen centraal staat, terwijl bovendien de wijze van verantwoording afleggen direct is en weinig extra institutionele inspanning vergt. Dit in tegenstelling tot het voorstel in dit artikel om illegale grondstofwinning als zodanig te laten vallen onder de jurisdictie van het Internationaal Strafhof.

Tenminste, als het de bedoeling van de auteurs is hier een zelfstandig delict van te maken. De gevolgen van de illegale grondstofwinning – gewelddadige interne conflicten die gepaard gaan met ernstige mensenrechtenschendingen – vallen immers reeds onder de jurisdictie van het Internationaal Strafhof, namelijk binnen de categorie van misdrijven tegen de menselijkheid. In het artikel spreken de auteurs echter van een 'oorlogsmisdaad', en dat doet vermoeden dat ze doelen op een zelfstandig delict vanwege de rol die de illegale grondstofwinning speelt bij het doen ontstaan van conflicten. Het zou hierdoor te vergelijken zijn met het misdrijf van 'agressie'.

De vraag die rijst is of er een causaal verband dient te bestaan tussen de illegale grondstofwinning en het ontstaan van een conflict, om te kwalificeren als een *voldoende zwaar delict* dat binnen de rechtsmacht van het International Strafhof zou kunnen vallen. Indien dit niet het geval is, valt te betwijfelen of het delict van zodanige importantie is, dat het wél onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof dient te vallen. Het strafhof is immers opgericht om uitzonderlijk ernstige zaken te kunnen behandelen. In het geval er wel sprake dient te zijn van een causaal verband, kan dit pas in een later stadium worden aangetoond, en hierdoor is er weinig preventief handelingsperspectief voor het Strafhof.

Daar komt bij dat er altijd veel tijd over heen gaat om de jurisdictie van het Internationaal Strafhof te wijzigen, en dit tevens enkel kan met de steun van de verdragsluitende partijen. Het misdrijf 'agressie' is bijvoorbeeld pas ruim acht jaar na inwerkingtreding van het Internationaal Strafhof aan de jurisdictie van het Hof toegevoegd.

Tot slot geldt altijd dat het Internationaal Strafhof enkel *complementaire bevoegdheid* heeft, en dat het dus in eerste instantie aan de nationale autoriteiten is om tot strafvervolging over te gaan. Hierin zit dan ook de crux. In plaats van alle pijlen te richten op herziening van het Statuut van Rome, is het veel verstandiger aan te dringen op regionale oplossingen en handhaving van de wet. Samenwerken met lokale partijen en *multinationals* zal veel eerder iets opleveren. Hoe nobel ook, laten we niet vervallen in de Haagse reflex van tribunalitis.

Mw. dr Bibi van Ginkel is als senior research fellow verbonden aan het Instituut Clingendael en aan het *International Centre for Counter-Terrorism* te Den Haag.

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Floor Janssen.
Zij staat open voor ideeën en suggesties: fjanssen@clingendael.nl

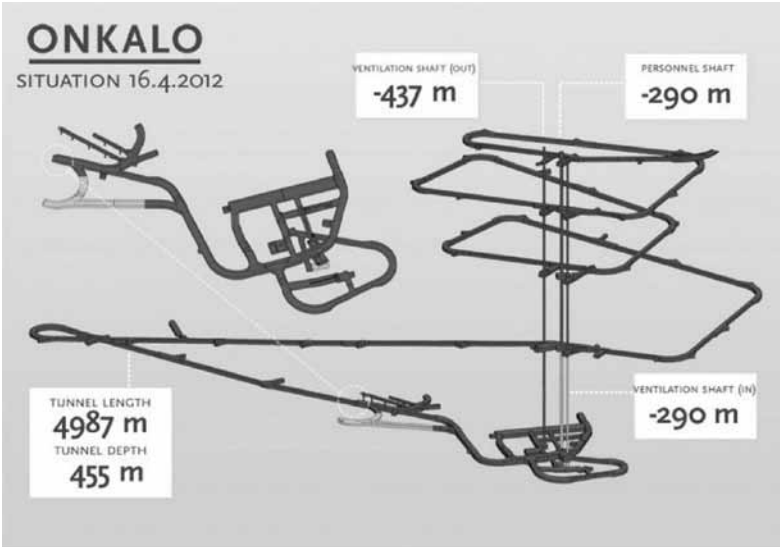
De laatste gloed van onze beschaving

Titel: *Into Eternity: A Film for the Future.*
Regisseur: *Michael Madsen*
Productie: *Lise Lense-Møller voor Magic Hour Films*
Muziek: *Nicolai Linck, Øivind Weingaarde*
Bijzonderheden: *Into Eternity was op 12 en 15 mei jl. te zien in het Filmhuis Den Haag tijdens het 'Nordic Cinema: Deens Filmfestival'. In 2010 sleepten de makers de Green Screen Award in de wacht tijdens het International Documentary Film Festival Amsterdam.*
Jaar: *2009*
Duur: *1 uur en 15 minuten*
Beschikbaarheid: *Verkrijgbaar op dvd en grotendeels te zien op http://www.ikonrtv.nl/ikondocumentaire/documentaire.asp?old=2671*

Finland heeft vier kernreactoren, die bijna 30% van het totale energieverbruik produceren.[1] Door energie op te wekken met behulp van kernsplijting zit Finland opgescheept met grote hoeveelheden (hoogactief) kernafval. Dit afval, dat niet meer hergebruikt kan worden, dient volledig afgesloten van de biosfeer te worden opgeslagen. Volgens experts bestaat er tegenwoordig ruim 250.000 ton hoogactief kernafval, waarvan de straling nog zeker 100.000 jaar gevaarlijk zal zijn voor mens, dier en natuur. Dit betekent dat vele generaties na de onze de gevolgen van dit afval zullen ondervinden. Omdat het bovengronds opslaan van kernafval risico's meebrengt – denk aan oorlogen, aardbevingen of ijstijden – wordt er gezocht naar een oplossing op de (zeer) lange termijn.

VN-waarschuwingssymbool voor radioactieve straling. Bron: www.un.org

De problematiek van het vreedzaam gebruik van kernenergie heeft sinds de kernramp van Fukushima in Japan, nu een jaar geleden, een nieuwe lading en actualiteit gekregen. De film *Into Eternity* richt zich op één mogelijke oplossing voor het kernafvalprobleem, waaraan in Finland sinds 2004 gewerkt wordt: het isoleren van het kernafval voor toekomstige generaties door het permanent op te slaan in een opslagplaats 500 meter onder de grond. Aangezien de Finse wet voorschrijft dat Fins nucleair afval in eigen land moet worden verwerkt, wordt in het massieve graniet in het zuiden van Finland gewerkt aan deze ondergrondse faciliteit, Onkalo genaamd; Onkalo moet vanaf 2020 dienst doen als opslagplaats. Op het moment dat Onkalo 'vol zit', naar verwachting in 2120, wordt de toegang tot het ondergrondse gangenstelsel definitief gesloten voor de daaropvolgende 100.000 jaar. Op deze manier kan maximaal 12.000 ton kernafval uitrazen onder



Stand van zaken aanbouw Onkalo, april 2012. Bron: http://www.posiva.fi/en/

de grond, zodat er uiteindelijk geen ioniserende straling meer vrijkomt.

In zijn film legt de Deense regisseur Madsen zijn vragen over de mogelijke problemen rond het project voor aan technici, wetenschappelijk onderzoekers op nucleair gebied en Finse wetgevers. Naast de vraag hoe je iets bouwt dat langer blijft bestaan dan welke door de mens gemaakte constructie op aarde dan ook, staan vooral de filosofische vragen die betrekking hebben op de mens over 100.000 jaar centraal. Deze tijdsspanne, zo redeneert Madsen, zou ons begrip en onze verbeelding namelijk ver te boven gaan, aangezien onze eigen geschiedenis 'maar' een paar millennia bestrijkt. Wellicht zijn de huidige talen, samenlevingen en misschien zelfs levensvormen tegen die tijd wel verdwenen.

Aangezien de kans bestaat dat mensen in de verre toekomst niet weten wat Onkalo is, wordt de vraag gesteld hoe dit aan toekomstige generaties gecommuniceerd moet worden. Sommige deskundigen pleiten voor markeringen bij de ingang, waarop in verscheidene talen en symbolen duidelijk wordt gemaakt dat het een gevaarlijke opbergplaats betreft, die met rust gelaten moet worden. Maar wie zegt dat mensen over 100.000 jaar onze taal en symbolen kunnen lezen? Volgens anderen is het effectiever het gevaarlijke karakter van Onkalo duidelijk te maken door afbeeldingen op te hangen die zonder woorden emoties van angst en onbehagen overbrengen, zoals het schilderij 'de schreeuw' van Edvard Munch. Weer anderen beweren dat het veiliger is de plek ongemarkeerd te laten. Hoe minder mensen weten waar Onkalo ligt, hoe kleiner immers de kans dat de grot wordt geopend. Uitsluitsel over deze vragen krijgt de kijker echter niet. Het lijkt dat Madsen dan ook vooral vragen wil oproepen bij zijn publiek.

Hoewel *Into Eternity* een relatief korte documentaire is, neemt Madsen zijn kijkers mee in een fascinerend gedachte-experiment, waarin het concrete, hedendaagse probleem van kernafval wordt gekoppeld aan de onbekende wereld over 100.000 jaar. Tussen de interviews door wordt de constructie van Onkalo zeer fraai in beeld gebracht. Door gebruik te maken van overbelichting worden de mensen die verantwoordelijk zijn voor het transport en de verwerking van kernafval zo wit, dat ze bijna buitenaards lijken. De zweverige muziek van o.a. Edgar Varese, Philip Glass, Kraftwerk en Jean Sibelius die onder de beelden is gemonteerd, maakt de futuristische sfeer compleet. Zo ontstaat een beeld van een boeiende en vooral ook beangstigende plek, die wellicht ooit de laatste gloed van onze beschaving vormt.

De ingang van Onkalo. Bron: Screenshot Into Eternity

Jense van der Wal MA is afgestudeerd in 'Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties' aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij werkt als projectassistent bij de *Conflict Research Unit* van Instituut Clingendael.

Noot

1 'Nuclear Power in Finland', website, http://www.world-nuclear.org/info/inf76.html (bezocht op 26 april 2012).

België-Nederland: afstand en toenadering

Duco Hellema, Rik Coolsaet & Bart Stol (red.)
Nederland-België: De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940.
Amsterdam: Boom, 2011; 367 blz.; € 24,90; ISBN: 978-94-6105-474-6

Over de relaties tussen de buurlanden België en Nederland is al heel wat gezegd en geschreven door journalisten en politici. De opdracht bestaat er dan doorgaans in om, met voorbijgaan aan de clichés en de stereotypen, de lezer in te wijden in de wezenlijke en minder wezenlijke verschillen en gelijkenissen tussen de Noord- en de Zuid-Nederlanders. Omdat België en Nederland een belangrijk deel geschiedenis gemeen hebben, bestaat er ook een lange traditie van samenwerking tussen historici. Als het op de meer recente, politieke geschiedenis aankomt, dan is de oogst veel minder talrijk. Het boek *Nederland-België: De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940* vult deze leemte. Onder redactie van Duco Hellema, Rik Coolsaet en Bart Stol zijn politicologen en historici aan de slag gegaan om 'de geschiedenis van de relaties tussen Nederland en België na de Tweede Wereldoorlog' (blz. 8) systematisch in kaart te brengen.

Aan de hand van tien hoofdstukken – doorgaans geschreven door een auteursduo waarvan één afkomstig uit Nederland en één uit Vlaanderen – wordt een breed palet geschetst van de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en België. Het uitgangspunt was niet: welke heikele onderwerpen hebben de relaties tussen Brussel en Den Haag gedomineerd? In die val zijn de auteurs niet getrapt. Het antwoord op deze vraag zou immers een optelsom van incidenten, conflicten en anekdotes zijn geworden. Daar dienen de hierboven vermelde geschriften van journalisten en politici voor. Het boek *Nederland-België* vertrekt hoofdzakelijk vanuit wat belangrijk is geweest in de naoorlogse internationale politiek – Europese integratie, de Koude Oorlog, enz. – en onderzoekt welke rol België en Nederland daarin hebben gespeeld: met, zonder of tegen elkaar.

Kiemen van de samenwerking

In het eerste hoofdstuk gaat Jan Willem Brouwer op zoek naar de kiemen van de naoorlogse Belgisch-Nederlandse samenwerking. Die samenwerking vangt uiteraard niet aan op de dag van de bevrijding, een bevrijding die trouwens in België en Zuid-Nederland acht maanden eerder viel dan in Noord-Nederland. Reeds tijdens hun ballingschap in Londen zijn de Belgische en Nederlandse regeringen overtuigd geraakt van het onontbeerlijke karakter van de naoorlogse samenwerking. De kernvraag is welke vorm die moet aannemen. In 1944 – dus nog tijdens de ballingschap – wordt samen met Luxemburg een douaneunie afgesloten; in 1958 wordt het Benelux-verdrag ondertekend. Van meet af aan hypothekeren verschillen in grondvisie en -houding de onderlinge samenwerking: de Belgen zijn nogal continentaal gericht en verkiezen een pragmatische aanpak, terwijl de Nederlanders voornamelijk atlantisch georiënteerd zijn en meer belang hechten aan principes. Dankzij een samenloop van externe factoren en de interne wil tot samenwerking worden beide landen desalniettemin nader tot elkaar gedreven.

Maarten van Alstein belicht de relatie tussen België en Nederland in de jaren 1945-1949. In de eerste jaren van de Koude Oorlog is het water tussen beide landen nog steeds erg diep, hoewel het Marshallplan 'een tijdelijke toenadering en convergentie in de Nederlandse en Belgische buitenlandse politiek' (blz. 59) bracht. Als opstap naar de NAVO sloten België en Nederland, samen met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Luxemburg, op 17 maart 1948 het Pact van Brussel. Hiermee kwam definitief een einde aan de vooroorlogse neutraliteitspolitiek. Dat verliep echter niet zonder slag of stoot. De zoektocht van België en Nederland naar hun plaats in de nieuwe wereldorde bracht hen op 'hetzelfde eindpunt: het lidmaatschap van het westerse blok onder leiding van de Verenigde Staten' (blz. 75), maar aan de grondslag lag een verschillend traject als gevolg van 'andersoortige zelfpercepties en de verschillende politieke en economische belangen van beide landen' (blz. 75).

Dezelfde dubbelzinnigheid ontvouwt Bart Stol in de dekolonisatie van Nederlands-Indië en Belgisch-Congo. De onafhankelijkheid is onomkeerbaar, maar de weg daar naar toe (en de perikelen nadien) wijzen op grondige verschillen in aanpak, mentaliteit en strategie bij de Belgen en de Nederlanders.

De pioniersjaren van de Europese integratie

Tijdens de pioniersjaren van de Europese integratie (1949-1969) staan België en Nederland voor eenzelfde uitdaging. Volgens Skander Nasra en Mathieu Segers ervaren beide landen na de lancering van het Schumanplan een 'spanning tussen enerzijds de (economische) wil tot integratie, en anderzijds de vrijwaring van de positie van een kleine lidstaat in het integratieproces' (blz. 110). Opvallend hierbij is de opvatting dat 'een intergouvernementele organisatie de beste garantie was om de bewegingsvrijheid van kleine staten te garanderen' (blz. 119). De vrees bestond in het bijzonder dat in een supranationale organisatie de grote lidstaten – Frankrijk en Duitsland – de kleine lidstaten zouden domineren. Zowel Nederland als België pleitte daarom tijdens de EGKS-onderhandelingen voor een intergouvernementele Raad van Ministers als tegenwicht voor de Hoge Autoriteit (de voorloper van de Europese Commissie). Ze deelden ook elkaars verzet tegen de Europese Defensiegemeenschap (EDG) en tegen De Gaulle. Bij de start van de onderhandelingen van wat later de Verdragen van Rome zullen worden, waren ze met het Benelux-memorandum van 1955 richtinggevend: het resultaat van een 'erg succesvolle gelegenheidscoalitie' (blz. 138) tussen de ministers Spaak en Beyen.

De eerste en tweede Koude Oorlog

In het hoofdstuk over de eerste Koude Oorlog (1949-1975) gaan Fred van Staden en Rik Coolsaet dieper in op de oorlog in Korea, de EDG-plannen, de Suez-crisis, het vraagstuk van de nucleaire medezeggenschap, De Gaulle, de *Ostpolitik* en de *détente*. Terwijl voor de Nederlanders de ideologische strijd tegen het communisme prevaleert, tonen de Belgen zich veeleer pragmatisch. De grootste gemene deler van beide landen is de erkenning – goedschiks of kwaadschiks – van de Verenigde Staten als beschermheer van de kleine Europese lidstaten. Van een echt Belgisch-Nederlands front is echter geen sprake wegens de reeds bij de aanvang van het Atlantisch bondgenootschap al te zeer uiteenlopende beleidsvoorkeuren.

'De lange jaren zeventig' – met de heropleving van het Europese integratieproces, de Jom Kippoeroorlog en de oliecrisis, de aanschaf van F-16's, de kwestie van de waterwegen en de toekomst van de Benelux – kenden volgens Duco Hellema en Menno Bos een gelijkaardig verloop. De zogeheten tweede Koude Oorlog daarentegen – met voorop de plaatsing van de kruisraketten – dreef beide NAVO-bondgenoten opnieuw enigszins naar elkaar toe.

Peter Malcontent illustreert dat ook ten aanzien van de Derde Wereld België en Nederland 'verschillen in beleving en beleid' (blz. 204), ondanks hun toenemende betrokkenheid bij vredesoperaties. Nederland is betrekkelijk principieel gericht op ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten, terwijl de houding van België, vooral in Centraal-Afrika, veeleer het resultaat is van 'verlate postkoloniale schuldgevoelens' (blz. 236).

EU-beleid

Ook inzake EU-beleid stoten Jan Rood en Hendrik Vos op een fundamenteel verschil: Nederlanders hebben in de eerste plaats oog voor handel en markt, terwijl de Belgen *à la limite* opteren voor een verregaande politieke integratie. De heropleving van het integratieproces veroorzaakt andermaal een herwaardering van de Benelux-samenwerking. In de aanloop naar de verdragswijzigingen van Maastricht, Amsterdam, Nice en in het kader van de Europese Grondwet trachten de Lage Landen via memoranda het verloop van de onderhandelingen gunstig te beïnvloeden. Dit belet niet dat tegelijk in Nederland een proces van toenemende verzakelijking en dissensus optreedt, terwijl België vasthoudt aan zijn pro-integratiekoers en kan teren op een ruime politiek-maatschappelijke consensus.

Het echec van de EU-Grondwet (2005) doet beide landen in verschillende kampen belanden, zodat het wachten is tot 2009 vooraleer een nieuw gemeenschappelijk memorandum het licht ziet. Daarin pleiten Brussel en Den Haag tegen een sterke voorzitter van de Europese Raad. De ironie wil dat nadien zowel Balkenende als Van Rompuy als kandidaat getipt wordt. Naast conjuncturele factoren werken tot op vandaag oude, structurele verschillen inzake grondvisie en oriëntatie door in de manier waarop beide landen vorm geven aan hun EU-beleid, zo besluiten de auteurs.

Christ Klep en Rik Coolsaet belichten het veiligheidsbeleid na het einde van de Koude Oorlog. In het debat over de nieuwe veiligheidsarchitectuur duikt eens te meer de tweespalt op tussen het altanticisme van Nederland en het multilateralisme van België. Beide landen liepen ook allebei een zwaar trauma op: Srebrenica respectievelijk Rwanda. De samenwerking werd concreet met de installatie van de Admiraliteit Benelux, maar de *War on terror* dreef beide landen tegelijk uit elkaar. Klep en Coolsaet besluiten dat 'de ebwerking (afstoting) na 1989 ten minste zo sterk [lijkt] te zijn geweest als de vloedwerking (toenadering)' (blz. 288), dit als gevolg van wezenlijk andere visies op het veiligheidsbeleid, waaraan divergerende zelfbeelden ten grondslag liggen.

Het laatste hoofdstuk past minder in het rijtje, maar het is daarom niet minder belangrijk. David Criekemans en Guy Janssens gaan na wat de effecten zijn van de Belgische staatshervormingen op de Belgisch-Nederlandse betrekkingen. De auteurs onderscheiden drie opeenvolgende perioden van gebrek aan inzicht en interesse; opmerkzame

aandacht en normalisering; en ten slotte spanningen (onder meer in verband met de Scheldeverdragen). Voor de nieuwbakken Vlaamse diplomatie fungeert Den Haag als een soort proeftuin. Gezien de afwezigheid van Wallonië hebben de Vlamingen een feitelijk monopolie wat betreft de betrekkingen met Nederland. Het oude ideaal van integratie (dat vooral aan Vlaamse zijde werd beleden) is evenwel ingeruild voor samenwerking, ook op cultureel vlak (met o.a. de ondertekening in 1995 van het Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag). Die samenwerking is relatief succesvol, al belet dit niet dat op maatschappelijk vlak Vlaanderen en Nederland verder uit elkaar lijken te groeien.

Convergentie en divergentie als rode draad

De periode van na de Tweede Wereldoorlog tot vandaag overschouwend, kan men drie fasen onderscheiden: nauwe samenwerking in de twee decennia na de oorlog; verwijdering tot aan het einde van de Koude Oorlog; en een nieuwe toenadering sinds midden jaren '90. De verwachting, zoals verwoord in de inleiding, is daarmee grotendeels bevestigd: 'Zo op het eerste gezicht lijken fasen van toenadering te worden afgewisseld door perioden van groeiende distantie en wantrouwen.' (blz. 7) Deze afwisseling van convergentie en divergentie in de betrekkingen tussen Nederland en België loopt als een rode draad door de tijd en binnen de verschillende beleidsdomeinen.

Maar wat *verklaart* deze afwisseling van afstand en toenadering? Volgens Rik Coolsaet, Duco Hellema en Bart Stol gedijt '[d]e Belgisch-Nederlandse samenwerking (...) vooral wanneer beide landen geconfronteerd worden met een gemeenschappelijke bedreiging van hun vitale belangen en wanneer zij deze belangen ook op dezelfde manier percipiëren, namelijk als kleine staten die elkaars steun behoeven om overeind te blijven in het ruwe machtsspel van de echte grote mogendheden' (blz. 323). Aan deze voorwaarden moet worden voldaan om 'de bestaande verschillen in historie, cultuur en bestuur' te kunnen 'neutraliseren' (blz. 323).

Dit 'overzichtsboek' (blz. 12) over de betrekkingen tussen Nederland en België is inderdaad meer dan loutere geschiedschrijving. In elk van de hoofdstukken wordt immers getracht de dieperliggende oorzaken en tendensen van aantrekking en afstoting bloot te leggen, al moet gezegd dat ze niet allemaal gelijk zijn qua omvang en diepgang. Eenzijdige analyses worden vermeden, doordat over allerlei tijdvakken en thema's verschillende bijdragen geschreven zijn door een Nederlander en door een Vlaming. Dat legt tegelijk ook een leemte bloot van het collectief werkstuk. Bij afwezigheid van Franstalige auteurs blijft de verhouding van de Franstalige Belgen ten aanzien van Nederland onderbelicht. Het is immers niet uitgesloten dat zij op een andere manier aankijken tegen de Belgisch-Nederlandse betrekkingen, juiste vanwege de redenen die worden aangehaald om de relaties tussen Vlamingen en Nederlanders te verklaren: de verschillen in geschiedenis, cultuur en bestuur.

Door te vertrekken vanuit de buitenlandse politiek, krijgen ook thema's zoals de dekolonisatie en de wapenwedloop aandacht binnen de opzet de Belgisch-Nederlandse betrekkingen in kaart te brengen. Dit betekent tegelijk dat bijvoorbeeld de economische diplomatie buiten beeld valt. Daardoor blijft de lezer op zijn honger zitten wat bijvoorbeeld de IJzeren Rijn, Fortis, de geaborteerde fusie tussen Sabena en KLM en de recente eurocrisis betreft. Het zou namelijk interessant zijn te vernemen of in dit domein dezelfde mechanismen spelen. Zijn beide rivaliserende Eurolanden in een Unie van 27 lidstaten niet meer dan ooit aan elkaars lot verbonden?

Dit academisch werkstuk in de eigen taal voor eigen, ook niet-academisch publiek bevat een schat aan informatie en duiding (plus een uitgebreid eindnotenapparaat) over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen. Het boek maakt zijn ambitie duidelijk waar en verdient een plaats in de standaardliteratuur over de diplomatieke geschiedenis van beide landen.

Steven Van Hecke

Steven Van Hecke is als *research fellow* verbonden aan de Universiteit Antwerpen.

Dagboeken van een bevlogen en onvermoeibaar Europa-lobbyist

M. Segers
Diep spel. De Europese dagboeken van Max Kohnstamm. September 1957-februari 1963.
Amsterdam: Boom, 2011; 325 blz.; € 19,90; ISBN: 978-94-6105-548-4

In 1990 was oud-premier Piet de Jong verrassend eerlijk in zijn voorwoord bij de studie *Ministers en ministerraad*. Hij schreef dat hij veel waardering en bewondering had voor het daarin gepubliceerde onderzoek, maar desondanks niet geheel overtuigd was. 'En toch was er ook steeds het gevoel dat het in werkelijkheid net iets anders was.'

Het is de vraag of historici en politicologen altijd wel de tekortkomingen van hun vak beseffen. Voorafgaand aan het tweede deel van de Europese dagboeken van Max Kohnstamm wijst bezorger Mathieu Segers op de stand van zaken op het gebied van de geschiedschrijving van het Europese integratieproces. Wie zich intensief in 'Europa' verdiept, stuit op een wirwar van (mislukte) plannetjes en opzetjes, intriges, vriendschappen, mispercepties, tegenstrijdigheden, toevalligheden en bizarre samenlopen van omstandigheden. Studies bieden echter vaak een begrijpelijk en betrekkelijk logisch verhaal, met dwingende verklaringen, beschreven op basis van één of soms meerdere nationale archieven. Volgens Segers dreigt daardoor zo langzamerhand de historische werkelijkheid van de Europese integratie uit beeld te verdwijnen. In pakkende *oneliners*: 'Hoe ingewikkelder de geschiedenis, des te bruter de simplificatie' en 'hoe eleganter en overtuigender de verklaringen achteraf, des te onweerstaanbaarder de verleiding om daar in de werkelijkheid louter bevestigingen van te zien'.

Gelukkig zijn er ook politici en diplomaten die de moeite nemen hun werkelijkheid op papier te zetten. Max Kohnstamm (1914-2010), Europa-lobbyist, was zo iemand. Kohnstamm was de rechterhand en vertrouweling van Jean Monnet, een van de *founding fathers* van de Europese integratie. Na eerst vier jaar eerste secretaris te zijn geweest van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) (Monnet was voorzitter), besloot Kohnstamm in 1956 zijn mentor te volgen. Hij werd secretaris van Monnets 'Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa', dat was opgericht om steun te vinden voor verdergaande integratie. In die functie, die hem op het lijf was geschreven, begaf Kohnstamm zich in de hoogste kringen van Europa. De tweede uitgave van zijn dagboeken begint in 1957, een half jaar na de ondertekening van het Verdrag van Rome, en eindigt in februari 1963, kort na het dramatische veto van de Franse president Charles de Gaulle tegen een Britse toetreding tot de EEG.

Vooropgesteld: ook dagboeken zijn geen ideale bron. Als het tegenzit, bevatten ze niet meer dan een droge, onpersoonlijke opsomming in telegramstijl of juist lange, vervelende verhalen die niet concreet genoeg zijn. Als het meezit, treft de historicus echter een rijke bron aan met gedetailleerde gespreksverslagen, treffende observaties en uitvoerige analyses. De dagnotities van Kohnstamm geven een wisselend beeld. Ongerichte staccato opmerkingen vol namen worden afgewisseld met overpeinzingen in volzinnen die zeer inzichtelijk en boeiend zijn. Kohnstamm was een bevlogen en onvermoeibaar Europa-lobbyist, een zendingswerker. 'Dit werk [is] alles (...) wat ik kan en vooral alles (...) waarin ik geloof.' Dat blijkt uit zijn dagelijkse notities (soms schreef hij overigens maanden niet). In tijden van crises, en die waren er veel tussen 1957 en 1963, was hij onzeker en geprikkeld en werd hij getergd door herinneringen aan de oorlog en door sombere toekomstvisioenen.

Indrukwekkend zijn de brieven aan zijn vrouw Kathleen tijdens de dreigende burgeroorlog in Frankrijk in 1958 en de terugkeer van generaal De Gaulle (opgenomen onder 9 en 10 juni 1958). De val van de Vierde Republiek, die het Verdrag van Rome had mogelijk gemaakt, leek zeer bedreigend voor het Europese integratieproces. 'Een nacht zonder slaap. Je wordt dan soms door bitterheid doorwoeld. Gaat alles wat we doorleefd hebben weer beginnen? Is alle werk van deze jaren vergeefs geweest?'

Kritiek op het eerste deel van de dagboeken van Kohnstamm was dat ze moeilijk leesbaar waren, maar dat gaat zeker niet op voor het tweede deel. Veel zal de gemiddelde lezer ontgaan, maar wie ten minste 80 pagina's achtereen tot zich neemt, wordt beloond. Dan is metterdaad voelbaar hoe stroperig en verwarrend het integratieproces in de praktijk verliep, hoeveel bedreigingen er waren en hoe ongewis de toekomst was. Het blijft het perspectief van een piekeraar, maar de gedachte dat het Europese integratieproces een eigen dynamiek had, waarop regeringen en andere actoren maar moeilijk greep konden krijgen, zoals

Segers in zijn voorwoord opmerkt, is fascinerend.

De dagboeken maken het beeld niet alleen complexer, maar verhelderen ook. De titel van dit deel, 'Diep spel', verwijst naar de geheimzinnige relatie tussen De Gaulle en Monnet. In de historiografie worden de twee voorgesteld als tegenpolen: De Gaulle als personificatie van de Franse grandeur tegenover Monnet, de belichaming van het supranationale Europese ideaal. Hoewel bekend is dat de twee elkaar achter de schermen ontmoetten, is niet duidelijk wat zij precies met elkaar bespraken. Ook in hun memoires zwijgen ze daarover. Kohnstamm wist het ook niet ('het spel is te diep voor mij'), maar Monnet vertrouwde hem wel toe dat de Franse president niet de tegenstander van Europa was waarvoor hij werd gehouden. Integendeel, de gesprekken gaven Monnet reden te geloven dat de generaal tot vérgaande samenwerking bereid was. Het is een detail in de dagboeken en als Segers het niet had benoemd, zouden de meeste lezers eroverheen hebben gelezen. Zijn aanstekelijke enthousiasme over deze vondst, waarover hij in internationale tijdschriften publiceert, illustreert dat er nog veel te doen is op het gebied van de geschiedschrijving van de Europese integratie.

De vaart en stelligheid waarmee Segers het historische kader in de inleiding neerzet, staat overigens op gespannen voet met zijn genuanceerde voorwoord, waarin hij juist waarschuwt voor de misleiding van constructies. Hij lijkt dit te beseffen (blz. 10), maar dat neemt niet weg dat het verband tussen het grote verhaal van de Europese integratie en de relatief kleine wereld van Kohnstamm niet altijd helder is. De vele verklarende voetnoten bij de dagboektekst maken dit echter grotendeels goed.

Hetzelfde geldt voor de fraaie, persoonlijke ontboezemingen die de dagboeken kleur geven. Al op de eerste dag is te lezen: 's avonds thuis de zorgen van huis en kinderen. Heb je dat niet, maar alleen het voortdurende gesprek, de contemplatie, het inventariseren en herkauwen, dan word ik totaal krankzinnig, en diep melancholiek!'

Rimko van der Maar

Rimko van der Maar is verbonden aan het Onderzoeksinstituut voor Geschiedenis en Cultuur in Utrecht, waar hij met Hans Meijer werkt aan een biografie van de diplomaat J.H. van Roijen (1905-1991).

Eenentwintigste-eeuws Rusland door een roze bril

Marie-Thérèse ter Haar
Rusland in de 21e eeuw. Verhalen uit een ontketend land.
Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2012; 175 blz.; € 16,95; ISBN: 978-94-6153-029-5

'Na de wildwestjaren van de Jeltsin-periode probeerde Poetin orde op zaken te stellen in het geteisterde Rusland. Moskou moest weer een belangrijke rol spelen op het wereldtoneel. In het Westen zag men Poetin vooral als een kille neo-tsaar, die met zijn harde maatregelen de ontwikkeling van de jonge democratie in de kiem leek te smoren; het merendeel van de Russen beschouwde de duidelijke aanpak echter als een verademing.

In het jaar 2008 volgde Medvedev Poetin op als president van Rusland. Zijn beleid werd gekenschetst door een nadruk op modernisering en hervorming, o.a. op het gebied van de rechtspraak. Hoewel hij in zijn regeringsperiode op deze gebieden veel heeft bereikt, leek hij nooit helemaal los te kunnen komen van de invloed van Poetin, die toen premier was.'

Met deze covertekst lijkt *Rusland in de 21e eeuw,* het nieuwste boek van Ruslandkundige Marie-Thérèse ter Haar, een veelbelovende analyse te geven van de Russische politiek in de periode waarin Vladimir Poetin en Dmitri Medvedev het in het Kremlin voor het zeggen hadden. De lezer die dit boek met die gedachte ter hand neemt, komt echter bedrogen uit. Het boek is geen nauwgezette analyse van de Russische politiek, maar een bundel van 28 uiteenlopende verhalen en interviews die het onderwerp van de Russische politiek vaak maar zijdelings raken; enkele verhalen zijn zelfs niet eens in Rusland gesitueerd, maar in Letland, Kirgizstan, Belarus en de voormalige DDR. In de meeste gevallen worden politieke ontwikkelingen maar zijdelings aangestipt. Waarom de uitgever ervoor kiest het boek dan te vermarkten als een politiek getint boek dat de politieke ontwikkelingen in Rusland behandelt, is dan ook raadselachtig.

Dit voorgaande zegt natuurlijk niets over de kwaliteit, inhoud en presentatie van de verhalen en interviews die Ter Haar heeft geschreven. Ook hier komt de lezer er echter enigszins bekaaid vanaf: het boek mist samenhang; in de inleiding wordt geen duidelijke probleemschets en er worden evenmin focus-

punten gegeven, enkel een tamelijk ideologisch gestuurd doel voor-opgesteld: het creëren van begrip tussen Oost en West. Misschien niet geheel toevallig is dit ook het motto van Ter Haars reis- en adviesbureau, dat in vrijwel ieder hoofdstuk met naam en toenaam wordt vermeld. Hierdoor krijgt het boek zo af en toe het karakter van een omvangrijke *advertorial*. Het boek draait niet zozeer om Rusland in de 21ste eeuw, maar om Ter Haar en haar bureau. Deze benadering gaat gepaard met een bovenmatig gebruik van het ik-perspectief en irriterende zinsneden als 'Marie-Thérèse hoe kan dat nou, ons bedrijf behaalt goede resultaten in Rusland maar de Russen begrijpen nog weinig van de consumptiemaatschappij of ons markteconomische denken.'

Ook worden er hier en daar inhoudelijke fouten gemaakt: zo wordt de Russische *Oblast* (deelrepubliek) Kaliningrad neergezet als 'het voormalige Duitse Pommeren', terwijl dit Oost-Pruisen zou moeten zijn. Even zo gemakkelijk wordt Polen impliciet neergezet als een van de voormalige deelrepublieken van de Sovjetunie.

Toch wordt Ter Haar tekortgedaan door enkel de bovenstaande kritiekpunten te noemen. Sommige hoofdstukken zijn namelijk wel degelijk interessant. Het hoofdstuk 'Rusland in de Eerste Post-Communistische jaren' geeft een goed beeld van de chaos van de transitie van communisme naar kapitalisme onder Jeltsin en de manier waarop Poetin daarin orde op zaken stelde. In het hoofdstuk 'Achtergronden' probeert Ter Haar door middel van een 'geschiedenis in een notendop' uit te leggen waarom de Russen weinig initiatief tonen, apathisch en rijk aan culturele kennis zijn. Zoals alle macrogeschiedenissen leidt dit hoofdstuk wel aan onoverkomelijke simplificaties. Helaas vervalt Ter Haar hierbij ook in sommige historische stereotypen: zo worden de 13de-eeuwse Mongoolse (Tataarse) invallers als barbaars neergezet – een beeld dat vanuit een Russisch oogpunt vaak wordt geschetst, maar slechts ten dele waar is.

Nog zo'n voorbeeld van stereotype-denken is nota bene te vinden in het hoofdstuk 'Vooroordelen', waarin Ter Haar Rusland tot een gezamenlijke Europese christelijke cultuur rekent, zonder aandacht te besteden aan denkscholen die juist het tegenovergestelde beweren (bijvoorbeeld Samuel P. Huntingtons *Clash of Civilizations* of T.G. Masaryks *Russland und Europa*). Het hoofdstuk 'Interview met dhr. Rudloff van Barclays Capital' geeft een aardige inkijk in de financiële kant van de post-communistische transitie en het hoofdstuk 'Rusland 2011' biedt een blik op de invloed van de kredietcrisis op Rusland en op het opereren van Medvedev in Rusland.

Tot slot moet worden opgemerkt dat uit alle verhalen blijkt dat Ter Haar een groot geloof heeft in de mogelijkheden van Rusland. Volgens Ter Haar zijn de meeste negatieve beelden van Rusland vooral te wijten aan de westerse pers en zijn ze bezijden de waarheid. Om dit aan te tonen laat zij bijvoorbeeld een groepje Russische rechtenstudenten het woord voeren over hervormingen van Medvedev. In hoeverre deze groep representatief is voor alle Russische jongeren wordt niet vermeld; ook het feit dat vele andere Russische jongeren met hun voeten stemmen (d.w.z. emigreren) komt niet aan bod. Ook het negatieve beeld dat de westerse media hebben over president Medvedev, is volgens Ter Haar onterecht. Toegegeven, Medvedev heeft zich ingezet voor innovatie en ontwikkeling in Rusland, ook al is onduidelijk of dit welgemeend was.

Wie echter bereid is door Ter Haars roze bril heen te kijken of deze te negeren en geen boek over Russische politiek onder Poetin en Medvedev verwacht, kan een aantal plezierige uren beleven met leuke verhalen over violen die door de Russische douane worden ontvoerd, een plots huwelijk tussen een jonge Friese boer en een Russische kolchoze-vrouw en Lenin die op het Rode Plein een groep FC Twente-sponsoren toespreekt.

Nicolaas A. Kraft van Ermel

Nicolaas A. Kraft van Ermel, MA volgde de Research Master Modern History and International Relations aan de Rijksuniversiteit Groningen en specialiseerde zich tijdens zijn studie in eigentijdse problematiek in Rusland, Oekraïne en Polen.

Een eigenaardig normaal land

Hugo Klijn
Russia, Our Distant Neighbour. The Burden of Conventional Beliefs.
The Hague: Netherlands Atlantic Association, 2011; 131 blz.; € 15,=; ISBN: 978-90-73329-00-3

Met welke blik dienen wij, in het Westen, de rol van het huidige Rusland op het wereldtoneel te bezien? Na een aanvankelijke euforie in het Westen, in de eerste jaren van het regime van Jeltsin, is de stemming omgeslagen in pessimisme en misschien wel verwarring, nu met een cynische interpretatie van grondwettelijke mogelijkheden Poetin opnieuw is aangetreden als President van de Russische Federatie.

Pogingen tot beantwoording van de in de aanhef gestelde vraag maken reeds lang onderdeel uit van het discours in de Internationale Betrekkingen. Bekend is het verslag van Markies de Custine uit 1839 die, hoewel zeer onder de indruk van al wat hij in Rusland aantrof, een negatief beeld van de Russische overheid schetste. Een meer recente kijk wordt geleverd door Daniel Treismans *The Return*.[1] In een kleine vierhonderd pagina's wordt ingegaan op 'Russia's journey from Gorbachev to Medvedev', zoals de ondertitel luidt. Dit boek is in de Engelstalige wereld verplichte kost voor ieder die met Rusland te maken krijgt en er meer van wil weten.

Van eigen bodem is er nu verschenen het eveneens Engelstalige *Russia, our Distant Neighbour*, van Hugo Klijn, ambtenaar bij Buitenlandse Zaken. In vergelijking met Treismans boek doet Klijn dit op slechts ruim honderd pagina's, maar het resultaat is van een even hoog gehalte als dat van *The Return*. Het moet gezegd worden: voor iedereen die zich bezighoudt met 'Rusland watching', is dit boek een aanrader. Hoewel er geen nieuwe feiten vermeld worden, is dit een genuanceerde, zeer informatieve bespreking van de vraag of Rusland nu werkelijk zo'n eigenaardig, apart, speciaal, anders land is dan ontwikkelde westerse landen.

In vier hoofdstukken gaat Klijn in op vier stereotypen en 'kort door de bocht'-opvattingen over Rusland en de Russen. Russen zouden 'anders', zelfs radicaal zijn. Jeltsin zou het prototype van een democraat en Poetin de verpersoonlijking van een autocraat zijn. Daarnaast gaat Klijn ook in op de notie dat men kan stellen dat Rusland de Koude Oorlog verloren heeft en dat het daarom een toontje lager zou moeten zingen.

Zijn Russen anders?

In zijn eerste hoofdstuk begint Klijn zijn verhandeling over de door hem gestelde vragen door in te gaan op de geschiedenis van Rusland. Volgens hem '... the most persistent image of Russians is that they are different. And if Russians are different, then Russia must be different as well – different from us, Westerners, that is' (blz. 19). In brede streken, te beginnen met de regeringen van Peter de Grote en Catharina de Grote, besteedt het boek aandacht aan Ruslands rol in de 18de en 19de eeuw, die werd beïnvloed door de verwachte teloorgang van het Ottomaanse Rijk. Een negatief beeld van Rusland werd versterkt door het verschijnen van de Custines boek: *La Russie en 1839*.[2] 'Progressief' Latijns-Christendom werd afgezet tegen achtergebleven Byzantijnse orthodoxie.

Het gevoel van 'zij zijn anders' werd versterkt door de bolsjewistische revolutie en de totstandkoming van de Sovjetunie. Door deze revolutie echter werd het 'anders zijn' getransformeerd tot Rusland als symbool van extreme innovatie. Volgens Klijn geldt het tijdperk-Stalin als Ruslands meest niet-Europese ervaring. Na besprekingen van de periode-Chroesjtsjov en -Breznjev komt Klijn dan tot het opbreken van de Sovjetunie en de 'restart' van Rusland. Hij is van mening dat '... the lack of symmetry in Western and Russian perceptions of the immediate post-Soviet period is one of the root causes of our current misunderstandings. While the West was prematurely celebrating the global triumph of democratic market liberalism and proclaiming a New World Order, Russia was plunged into a traumatic reform experiment for which no recipes were available' (blz. 42-43).

Toen kwam Poetin op het toneel en het ongemakkelijke gevoel dat het Westen heeft met zijn president-/premierschap. Aan de ene kant opluchting dat aan de chaos van het tijdperk-Jeltsin een einde is gekomen, aan de andere kant zijn hardhandige buitenlandse beleid (Georgië 2008), zijn onverbiddelijke houding tegen binnenlandse politieke oppositie en zijn toezicht op de media.

Toch komt Klijn tot de conclusie dat Rusland een Europees land is, en ook door Aziatische landen zo wordt beschouwd. 'Historically, Russian's flirtations with "Asianism" have usually been born out of frustrations with the West as was the case ... after the failure of the Yeltsin reforms. Firm statements by Russia's political elite that their country does not want to become like us ... have more to do with disillusionment about Western behaviour accumulated over the last two decades than with heartfelt convictions that Russia does not belong to this part of the

world' (blz. 50) en, zo vervolgt Klijn: '... Russia is an undisputed major European cultural power. Many of its writers, composers, musicians and other artists, including Soviet-era representatives, inhabit the West's cultural pantheon' (blz. 51).

Klijn eindigt zijn eerste hoofdstuk met de observatie dat Russen misschien op sommige gebieden anders reageren dan andere Europeanen, maar dat dit een onvoldoende verklaring is voor de huidige 'nebulous state of our relations'.

Zijn Russen radicaal?

In het tweede hoofdstuk gaat Klijn in op de veronderstelling dat Russen als 'radicaal' gezien dienen te worden. 'Radicalism befits Russians, so it is believed, because theirs is a world dominated by zero-sum thinking which breeds uncompromising approaches to life. [...] Russian culture is marked by a binary logic of opposition, demanding that the opponent be utterly defeated and the past be radically annihilated' (blz. 53).

Klijn gaat deze notie te lijf met een erudiete beschouwing van de rol van religie, orthodoxie en nationalisme, maar hij komt tot de conclusie dat dit geen voldoende weg tot een verklaring is. Daarna gaat hij in op de economische ontwikkeling, die altijd sterk gepolitiseerd is geweest. Klijns beschouwing raakt aan veel punten, variërend van Alexander I's imperialisme tot Chroesjtsjovs toespraak op het 20ste Partij Congres in 1956, waarin deze afstand nam van Stalins misdaden. Ook Ruslands pogingen het post-Sovjet Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) belangrijk te maken, passeren de revue. Zijn conclusie is uiteindelijk: '... whenever Russian radicalism emerges, it is first and foremost a quality composed of internal ingredients, related to the very fabric and concerns of the Russian State. (This) quality is not to be unambiguously projected onto its international posture, which is not always as radical as we may conveniently imagine' (blz. 69).

Rusland grote verliezer van Koude Oorlog?

Hierna volgt een hoofdstuk met de vraag of Rusland tegemoet dient te worden getreden als 'verliezer' van de Koude Oorlog. Het Westen, als 'winnaar' hiervan, zou zich ten opzichte van post-Sovjet-Rusland anders gedragen dan als het zich zou beschouwen als gelijke partner bij de opbouw van een 'Nieuwe Wereld Orde'.

Op het eind van de Koude Oorlog, zo ongeveer de periode 1988-1990, was westers (lees Amerikaans) beleid ten aanzien van de Sovjetunie tamelijk ingetogen, en werd weinig triomfantelijkheid getoond. Uitbreiding van de NAVO in oostelijke richting, terwijl Russische bases in Cuba en Vietnam werden gesloten, werd in Rusland echter toch wel als 'overwinnaarsgedrag' beschouwd. Klijn wijst er ook op dat de kern van de succesvolle diplomatie die een einde aan de Koude Oorlog maakte, in overeenkomsten op nucleaire- en conventionele wapenreductie lag. Noch Clinton noch George W. Bush kwam op het gebied van wapenbeheersing veel verder. Ook de expansie van de EU, met haar nadruk op mensenrechten en democratie, maakte de Russen argwanend. Voor Klijn is het niet verrassend dat Rusland zich onder deze ontwikkelingen ongemakkelijk voelt. Westerse inmenging in de Russische burgeroorlog na 1917, de Duitse inval in 1941 en het westerse expansieve gedrag voor en na de Millenniumwisseling voeden dit gevoel. Het Westen wordt niet als alleen maar welwillend gezien, hoewel wij Westerlingen onszelf wel zo zien.

Jeltsin democraat, Poetin autocraat?

In zijn laatste hoofdstuk komt Klijn bij de hoofdvraag: hoe dienen we de twee Russische leiders van de afgelopen twintig jaar te beoordelen? Hij benadrukt dat beiden door het Westen steeds tegengesteld beoordeeld worden, vergeleken met de opvattingen in Rusland zelf.

Het begon al met Gorbatsjov, de laatste Sovjetleider. '... still celebrated in the West, but generally reviled in Russia. After coming to power, Yeltsin was hugely popular in his own country while the West treated him with caution. By the time we came to consider him Russia's best hope for democracy his domestic ratings had plummeted. Putin has enjoyed persistently high approval ratings in Russia but, apart from an initial grace period, has an overall bad track record in the West' (blz. 91). (De rol van Medvedev wordt door Klijn buiten beschouwing gelaten.)

Volgens Klijn komt dit doordat wij, in het Westen, te veel willen dat het democratisch model zich verder verspreidt en wij *te snel* ontwikkelingen in andere landen toejuichen als manifestaties van die verspreiding. Te snel zagen wij in Rusland de vestiging van een nieuwe democratie, met Jeltsin als democratisch leider. Te snel veroordelen wij afwijkingen binnen dit model (lees: de rol van Poetin) als ontwikkelingen naar een verwerpelijke dictatuur. Volgens Klijn hebben wij in beide gevallen ongelijk.

Jeltsins optreden in de politieke crisis van oktober 1993, met de bestorming van het Moskouse 'Witte Huis' als spectaculair dieptepunt, vervreemdde hem van de laatst overgebleven liberale krachten in Rusland. In zijn uitvoerige bespreking van Jeltsins acht jaar aan de macht eindigt Klijn met het oordeel dat het tijdperk-Jeltsin gekenmerkt wordt door economische crisis, politieke instabiliteit, gewapend conflict, oprispingen van sterk presidentieel gezag, afgewisseld met perioden van besluiteloosheid. Dat Jeltsin een ontwikkeld gevoel voor democratie had, gaat Klijn te ver, hoe graag men dat ook in Jeltsin wilde zien. Merkwaardig genoeg gaat Klijn niet in op de beruchte 'leningen voor aandelen'-overeenkomst met

de opkomende oligarchen, die een wijdverbreid cynisme in Rusland veroorzaakte.

Poetins aanpak van 'oligarchen' kan op veel steun van het Russische publiek rekenen. In het Westen juist niet, omdat politiek ingrijpen in het justitieel systeem, waardoor geen 'rule of law' tot stand kan komen, als gevaarlijk wordt gezien. Toch is Klijn van mening dat ondanks inperkingen van de media de geschreven pers en de 'blogwereld' wel degelijk vrijhavens voor de vrije gedachte zijn, met veel kritisch commentaar op de Russische overheid. Hij waarschuwt dan ook om te snel conclusies over Ruslands democratisch gehalte te trekken.

Wat Poetin betreft komt Klijn eigenlijk niet veel verder dan de waarschuwing dat we niet moeten vergeten dat een groot deel van de Russische bevolking achter hem staat, en dat we dit deel niet van ons moeten vervreemden. De economische ineenstorting van de jaren negentig ligt te vers in het geheugen van een groot deel van het electoraat. Klijns aanbeveling is dat we Rusland dienen te houden aan vrijwillig aangegane verplichtingen binnen VN, OVSE, Raad van Europa, en nu ook de Wereldhandelsorganisatie WTO.

Volgens Klijn, in zijn afsluitende observatie genaamd 'A singular normal country', is er geen factor te ontdekken die het aangaan van normale relaties tussen het Westen en Rusland in de weg staat.

Erik Dirksen

Drs Erik Dirksen is docent aan de Business School van de Universiteit van Amsterdam.

Noten

1 Daniel Treisman, *The Return*, New York, 2011.

2 Zie hiervoor bijvoorbeeld: *'Journey for our time', The journals of the Marquis de Custine, Russia 1839, Introduced by Simon Sebag Montefiore*, Londen, 2001.

De financiële crisis en de oorlog tegen de overheid

Bill Clinton
Aan het werk.
Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2012; 256 blz.; € 18,95; ISBN: 978-94-600-3498-5 (oorspronkelijke titel: Back to Work)

Toen Rick Perry, korte tijd gehypt presidentskandidaat, zijn publiek wilde vertellen welke drie ministeries hij wilde opheffen, kwam hij niet verder dan handel, onderwijs en... de derde... wat was het derde ministerie waar we van af moesten ook alweer? '*Oops*'.

Perry's campagne was voorbij. Maar dat een schijnbaar serieuze presidentskandidaat (althans volgens debat-organisatoren, de media en, in het begin, genoeg potentiële kiezers) ervoor pleitte simpelweg drie ministeries op te heffen, is symptomatisch. Sinds de *Reagan Revolution*, waarbij belastingverlagingen als de ultieme aanjager van de economie werden omarmd, hebben de Republikeinen 'de overheid' retorisch de oorlog verklaard. Of, volgens Reagan zelf: '*The nine most terrifying words in the English language are:* I'm from the government and I'm here to help.'

Onder Reagan werden die belastingverlagingen nog niet gekoppeld aan ermee correspondérende bezuinigingen: ze zouden zichzelf terugbetalen. Resulteerde de belastingverlaging niet in extra inkomsten, dan liet men de tekorten simpelweg oplopen; zie ook het boekhouderschap onder George W. Bush, waar twee oorlogen op de pof werden betaald, en de belastingen verder werden verlaagd. Maar toen aan het eind van de termijn van Bush de financiële crisis uitbrak, werd dat moeilijker. Banken moesten worden gered, terwijl de economie moest worden gestimuleerd door extra overheidsuitgaven. De tekorten nog veel verder laten oplopen, leek geen optie meer. Er moesten tóch belastingen binnenkomen, zodat de overheid de crisis kon bestrijden.

Juist in het midden van dit dilemma kwam de *Tea Party* opzetten, en claimde Reagans anti-overheidssentimenten voor haar eigen diffuse politieke platform. Ze escaleerde de retoriek en won er in 2010 tientallen zetels mee in het *House of Representatives*. Weinig (liefst geen) belastingen, en een zo klein mogelijke overheid – dat waren haar doelen. Met deze wind onder de vleugels tekende (inmiddels 95%) van de Republikeinen de '*Taxpayer Protection Pledge*' en beloofden ze elkaar plechtig tegen nieuwe belastingen te stemmen. De hardnekkigheid waarmee die positie werd volgehouden, resulteerde in de budgetcrisis van 2011, met de afwaardering van Amerika's AAA-status tot gevolg.

Nóg is de *Reagan Revolution* niet uitgespeeld. Het relatieve succes tijdens de voorverkiezingen in 2011 en 2012 van een Ron Paul, die als

libertariër al tientallen jaren voor een radicaal kleinere overheid pleit, mag ook in dit licht worden gezien. En ook Mitt Romney ontkomt er niet aan deze uitgangspunten te omarmen, wil hij Republikeinse stemmen trekken. De populariteit van deze anti-overheidsretoriek is voor Nederlanders moeilijk voor te stellen; wie het zichzelf gemakkelijker wil maken, leze de literair-ideologische werken van de geestelijke grootmoeder hiervan, Ayn Rand.

Bill Clintons 250-pagina's tellende *Aan het werk* (oorspronkelijke titel *Back to Work*) reageert op de voortdurende ideologische aanval op de overheid, en op de crisis als zodanig. In het eerste deel van zijn boek verdedigt Clinton, in een beleidsgericht en gedetailleerd betoog, met cijfers, statistieken, grafieken en talloze voorbeelden, de idee dat 'de overheid' wel degelijk een essentiële constructieve rol te spelen heeft, zowel bij het oplossen van de crisis als bij het helpen scheppen van voorspoed op de langere termijn. In het tweede deel van zijn boek ('Hoe krijgen we onze toekomst weer op de rails?') geeft hij 45 meer en minder concrete suggesties voor wát die overheid dan zoal zou moeten doen.

Twee dingen doen afbreuk aan de effectiviteit van dit betoog. Ten *eerste* zullen – ondanks de voorbeelden van Clintons eigen ervaringen als president – de beleidsdiscussies niet iedereen boeien, terwijl het veelvoud aan cijfers, statistieken en grafieken (wellicht onvermijdelijk) saai proza oplevert. Men moet bijzonder geïnteresseerd zijn in Clintons aanval op het anti-overheidsdenken in de Verenigde Staten om dit boek van kaft tot kaft te kunnen lezen. Wie dat doet, zal zien dat de Verenigde Staten, bij internationale vergelijking met bijvoorbeeld de OESO-landen (met relatief actievere nationale overheden), het op veel fronten niet zo goed doen. Voor u en mij geen verrassing, voor Clintons beoogde Amerikaanse lezers wellicht wel. Maar het blijft taaie kost.

Ten *tweede*, en dit had gemakkelijk voorkomen kunnen worden, doet Clinton zijn best bij de lezer het beeld te creëren dat hij op behoorlijke afstand staat van de politiek. Dat doet hij onder andere door te wijzen op zijn rol als leider van het charitatieve *Clinton Global Initiative*: *non-partisan,* een *full-time* baan. En ja, hij werkte inderdaad samen met Republikeinse ex-presidenten bij rampenbestrijding van New Orleans tot Haïti. Maar wie een boek schrijft over wat de rol van de overheid zou moeten zijn, neemt deel aan de politieke discussie, en (hoe juist ook) zijn stellingname daarin ligt duidelijk aan de kant van de Democraten. Dat kan niet anders, en we verwachten niet anders. Maar de claim op onpartijdigheid is dan ook doorzichtig en wat onheus.

Storender dan dat is echter dat Clinton, ondanks de 'afstand' die hij van de politiek zou hebben, het nodig vindt zijn *eigen* presidentschap aan te halen als lichtend voorbeeld (inclusief de manier waarop hij de wedstrijd 'ver plassen' over de financiering van de overheid met Newt Gingrich won). Hier vervaagt de lijn tussen kritische observatie en actieve partijpolitieke deelname af en toe compleet. Daarbij heeft Clinton ook als doel zijn presidentschap zo veel mogelijk los te koppelen van verantwoordelijkheid voor de financiële crisis (specifiek gaat het dan bijvoorbeeld om de relatieve waarde van de door hem in 1999 ingetrokken wet-*Glass-Steagal* uit de jaren '30, die een scheiding aanbracht tussen spaarbanken en *investment banking*). Men kan begrip opbrengen voor de wens van Clinton zijn reputatie te redden, maar de vraag rijst of het nodig is. Belangrijker nog, het leidt de lezer af van de kern van Clintons boek: dat het anti-overheidsdenken ideologisch is doorgeschoten en Amerika meer kwaad dan goed doet.

Die 45 aanbevelingen, ten slotte: ze zijn interessant om door te bladeren, maar van wisselende aard en kwaliteit. Centraal staan het aanjagen van nieuwe investeringen, het verlagen van energieverbruik en vergroten van energieonafhankelijkheid en investeringen in de infrastructuur, en specifieke overheidsstimulansen om de werkloosheid terug te dringen, aangevuld met een aantal losse ideeën en initiatieven.

De grote vraag die na het lezen van de lijst bij de lezer achterblijft, is echter: waarom heeft Bill met zijn aanbevelingen niet gewoon bij Barack aangeklopt? Het antwoord is natuurlijk: omdat de politieke realiteit weerbarstig is, en de institutioneel vastgelopen volksvertegenwoordiging (ook door het gebruik van de *filibuster*) geen overweldigende meerderheid op zal leveren voor het merendeel van zijn plannen en zeker niet voor de meest ambitieuze ervan. Men mag hopen dat Clintons boek helpt om het anti-overheidsklimaat dat aan die impasse bijdraagt, te veranderen. Maar het valt te betwijfelen.

Nils de Mooij

Nils de Mooij MA is als *training and research fellow* verbonden aan Clingendael Academy.

Signalementen

Deze rubriek staat onder redactie van drs Joris Kreutzer, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

Seth G. Jones
Hunting in the Shadows: The Pursuit of al Qaida Since 9/11.
New York: W.W. Norton Publishers, 2012; 448 blz.; € 21,=;
ISBN: 978-0-39308-145-9

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse politicoloog en terrorisme-expert Jones de strijd tegen Al-Qaeda. Hij is van mening dat deze terroristische groepering thans de grootste dreiging vormt voor het Westen. Jones beschrijft het werk van de politie en de uitgebreide jarenlange onderzoeken door de CIA, de FBI en MI5. Ook wordt aandacht besteed aan de schuivende allianties tussen terroristische groeperingen onderling. In zijn onderzoek naar de jacht op Al-Qaeda maakt de auteur gebruik van recent vrijgegeven (juridische) documenten, transcripties van afgeluisterde gesprekken en interviews met huidige en voormalige ambtenaren van de Verenigde Staten en hun bondgenoten. Hierin is een patroon te ontdekken van *waves* (aanvallen door al-Qaeda) en *reverse waves* (succesvolle pogingen om al-Qaeda te bestrijden). Jones voert in dit boek een pleidooi om aanslagen uit het verleden vanuit dit patroon te analyseren, zodat toekomstige aanslagen beter kunnen worden voorkómen.

Stephen Tarr
Revolt: Eye-Witness to the Syrian Uprising.
Londen: Hurst & Co Publishers, 2012; 176 blz.; € 18,50;
ISBN: 978-1-84904-197-3

In januari 2011 zegt president Bashar al-Assad in een interview met de *Wall Street Journal* dat Syrië stabiel is. Hij verklaart dat in zijn land geen opstand zal uitbreken. In de maanden na dit vraaggesprek vielen na grote burgeropstanden eerst de regimes in Tunesië en Egypte; vervolgens gingen ook in Syrië duizenden burgers uit protest de straat op, en daarbij vielen – door de acties van het leger van Assad – vele slachtoffers. Syrië bleek dus een stuk minder stabiel dan Assad het deed voorkomen. De Ierse journalist Stephen Tarr beschrijft het leven van de gewone burgers in Syrië, die al bijna vijftig jaar onder een dictatuur lijden. Zowel voor- als tegenstanders van het huidige regime komen aan bod. In gesprekken met mensen van alle rangen en standen uit de Syrische samenleving onderzoekt de auteur waarom Syrië zo vatbaar bleek voor het huidig geweld. Hij spreekt met Syriërs die van mening zijn dat Assad aan de macht moet blijven om de stabiliteit van het land te handhaven, maar ook met de opstandelingen en hij vraagt hun waarom ze de straat op gingen om te vechten voor hun vrijheid. Tarr beschrijft en analyseert de standpunten van de Syrische minderheden en vraagt zich af waarom een groot aantal Syriërs meent dat het vertrek van het huidige regime zal leiden tot chaos of zelfs tot een regionaal conflict.

Imad Moosa
The US-China Trade Dispute: Facts, Figures and Myths.
New York: Routledge, 2012; 224 blz.; € 94,=; ISBN: 978-1-78100-154-7

De handelsrelatie tussen de Verenigde Staten en de Chinese Volksrepubliek is gecompliceerd. In Amerika wordt China er immers vaak van beschuldigd schade toe te brengen aan de Amerikaanse economie. De Chinezen stellen hiertegenover dat hun economisch beleid volstrekt legitiem is en dat de Verenigde Staten zich niet dienen te bemoeien met interne Chinese aangelegenheden. In dit boek komen de meningsverschillen tussen de twee supermogendheden aan de orde. Is de Chinese munt inderdaad ondergewaardeerd? Zo ja, is deze onderwaardering dan de oorzaak van het Amerikaanse handelstekort met China? En is het echt zo dat Washington zich, zoals Beijing vaak beweert, te veel met de interne aangelegenheden van China bemoeit? Past het Chinese beleid wel in de spelregels van het IMF en de WTO? De auteur heeft het dan onder meer over de goedkope staatsleningen waar Chinese (staats) bedrijven altijd op kunnen rekenen en over het feit dat Chinese bedrijven het niet altijd even nauw nemen met westerse patenten en intellectuele-eigendomsrechten. De belangrijkste conclusie van dit boek is: waar twee partijen ruziën, hebben er twee schuld. In plaats van alleen met de vinger naar de ander te wijzen, moeten zowel China als de Verenigde Staten ook naar het eigen beleid kijken. Onenigheid binnen een handelsrelatie is zelden te wijten aan de acties van slechts één van beide partijen.

Hazel Cameron
Britain's Hidden Role in the Rwandan Genocide: The Cat's Paw.
New York: Routledge, 2012; 176 blz.; € 92,=; ISBN: 978-0-41561-960-8

Welke rol speelde het Verenigd Koninkrijk in Rwanda vóór en tijdens de genocide in 1994? De Britse genocide-expert Hazel Cameron kiest ervoor die rol te bespreken omdat dat nodig is om een compleet beeld van deze tragedie te krijgen. Terwijl de betrokkenheid van de Verenigde Staten en de Verenigde Naties wel is onderzocht, is het beleid van de Britse overheid in de jaren '90 tot nu toe onderbelicht gebleven. Inmiddels vrijgegeven documenten en interviews met Britse kabinetsleden, diplomaten, daders en slachtoffers van de volkerenmoord brengen Cameron tot de conclusie dat de acties van de Britse overheid, zowel vóór als tijdens de genocide, weinig met zorg voor de mensenrechten van doen hadden. Het beleid van de conservatieve regering-Major was slechts gericht op het behoud van de Britse machtspositie en Britse economische belangen in de regio. Dat maakt een aantal machtige spelers binnen de Britse overheid volgens de schrijfster medeplichtig aan de slachtingen die zich in een periode van honderd dagen in Rwanda voltrokken.

John Mueller
Atomic Obsession: Nuclear Alarmism from Hiroshima to Al-Qaeda.
New York: Oxford University Press, 2012; 336 blz.; € 21,=;
ISBN: 978-0-19983-709-0

Na het eerste gebruik van nucleaire wapens in Japan in 1945 ontstond het angstbeeld van een kernoorlog. Volgens de Amerikaanse politicoloog John Mueller wordt deze geweldig grote bezorgdheid voor de gevaren van het kernwapen niet door historische en wetenschappelijke feiten ondersteund. In dit boek stelt hij dat het kernwapen, in tegenstelling tot de angst die het soms opwekt, eigenlijk weinig invloed heeft gehad op de geschiedenis van de moderne wereld. Hoewel angst voor de bom wel heeft geleid tot 'overwrought policies and distorted spending priorities', is de kernbom in militair opzicht toch vrij nutteloos gebleken. Een belangrijke reden waarom zo weinig landen een kernwapen ontwikkelen, is dat die ontwikkeling een enorme verspilling van geld en wetenschappelijk talent meebrengt. Mueller stelt voorts dat de angst dat terroristen een kernwapen bemachtigen, min of meer ongegrond is. Hij ziet een scala aan praktische hindernissen die de kans op een dergelijk scenario vrijwel nihil maken. Naast zijn stelling dat de bom van gering nut is en de kans op nucleair terrorisme uiterst klein moet worden geschat, stelt de auteur dat pogingen de verspreiding van nucleaire wapens te voorkomen, meer leed en geweld hebben veroorzaakt dan de wapens zelf. Hoewel proliferatie van kernwapens nu niet per se gewenst is, is verdere proliferatie niet erg gevaarlijk of waarschijnlijk.

Bent u klaar voor de volgende stap?

Meldt u dan nu aan voor de 67e Leergang Buitenlandse Betrekkingen (19 september – 7 december 2012)

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen is een praktijkgerichte postdoctorale opleiding van 12 weken voor professionals die in hun dagelijkse werk te maken hebben met internationale vraagstukken of voor diegenen die ambities hebben die niet (alleen) in Nederland liggen. Ook een aantal veelbelovende pas afgestudeerde academici kan aan de Leergang deelnemen. Zij komen in aanmerking voor een beurs van Clingendael.

Tijdens de Leergang analyseert u internationale trends, ontwikkelt u een beleidsgerichte visie, traint u essentiële vaardigheden en wordt u uitgedaagd de discussie aan te gaan met mededeelnemers, experts van Clingendael en topmensen uit de Nederlandse politiek, de overheid, universiteiten en NGOs.

De bijzondere groepsdynamiek maakt de LBB tot een unieke ervaring. U leert niet alleen van de docenten, maar ook van elkaar. Het zien van ontwikkelingen in een bredere context dan uw eigen, is één van de grote uitdagingen tijdens de Leergang.

De LBB is een serieuze (op)stap richting een internationale carrière en verschaft tegelijkertijd professionals uitstekende mogelijkheden om hun kennis op te frissen en hun vaardigheden aan te scherpen. Kortom, de cursus is geschikt voor iedereen die zich op professioneel niveau bezighoudt of bezig *wil gaan houden* met internationale betrekkingen.

Het cursusgeld bedraagt € 5450,- per deelnemer (inclusief lesmaterialen, koffie & thee). Meer informatie over de Leergang kunt u vinden op:
www.clingendael.nl/LBB.

Summaries

Mark Waanders
deals with the international controversy over Iran's nuclear programme. Two events in November 2011 marked a new phase in this controversy between Iran and – parts of – the international community as regards the question whether Iran's nuclear programme is intended solely for peaceful purposes: the International Atomic Energy Agency (IAEA) published a critical report on Iran, while the Israeli media reported that Prime Minister Netanyahu's government is considering an attack on Iran's nuclear installations. This controversy involves major security risks and there is no hard evidence that Iran is likely to have a nuclear weapon in the short term. In a recent report to the Dutch government, the Advisory Council on International Affairs (AIV) therefore concluded that it would be better to de-escalate the conflict and initiate new diplomatic initiatives that could result in a lasting solution. Is there any chance that the talks that began in Istanbul in mid-April between Iran and the five permanent members of the UN Security Council and Germany will succeed this time round? What negotiating strategy is most likely to lead to a lasting solution?

Ruud Lubbers, Sico van der Meer, Tom Coppen, Elmar Hellendoorn & Frederik Voûte
assess the chances of a successful outcome of the conference on creating a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East. The conference, which is organized by Finland on behalf of the United Nations, as was requested by the member states of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) in 2010, will be held in Helsinki in December 2012. The authors argue that it will be hard for Finland to make the Helsinki conference a success. Existing arsenals of nuclear and chemical weapons and the multitude of interrelated problems in the Middle East will make any step towards disarmament and non-proliferation problematic. Moreover, Israel may dismiss participation in the conference, being a non-member of the NPT. Nevertheless, the authors argue that any step forward, no matter how small, could have positive effects on peace and stability in the Middle East. They advise the Netherlands to call on Israel to participate in the Helsinki conference.

Fieke Uitentuis & Joris Voorhoeve
focus on the global spread of Small Arms and Light Weapons (SALW) which poses a serious threat to peace and human rights, prosperity and social stability. These weapons maim and kill substantially more people than weapons of mass destruction, as they destroy in constant slow motion, causing over a thousand deaths a day. In July 2012, the United Nations will host negotiations for an Arms Trade Treaty (ATT), which could be the first to regulate conventional arms on a global scale. These negotiations focus on larger conventional weapons of interest to armed forces, and do not pay enough attention to small weapons. States like Russia and China are against strict regulation of small weapons because this would limit their earnings. The Netherlands, the EU members and other states that promote peace building and socio-economic progress need to implement recommendations of international NGOs in their Campaign against Small Arms, for limitation of arms trade to government agencies and for active prosecution of illegal trade.

Roos Boer & Suzanne Oosterwijk
investigate how the 2008 Convention on Cluster Munitions (CCM) influences the financial sector. The CCM, a milestone in International Humanitarian Law, aims to bring an end for all time to the suffering and casualties caused by cluster munitions. The CCM prohibits the use, production, stockpiling and transfer of cluster munitions and has been signed by over 110 states thus far. Although the Convention does not explicitly prohibit investments in cluster munitions production, a growing group of States Parties to the Convention considers investments in cluster munitions production to be prohibited by the Convention. This development is unprecedented and directly influences the investment portfolio's of financial institutions. Twenty states thus far have expressed the view that they consider investments in cluster munitions to be banned by the Convention. Five states have introduced legislation to this end. The Netherlands is next on the list and has announced it will introduce regulations to prohibit direct investments for all Dutch financial institutions by January 2013.

Bruno Vandecasteele, Jan Orbie & Fabienne Bossuyt
discuss the influence of the rotating Council Presidency on EU external policies following the entry into force of the Lisbon Treaty. It compares the Hungarian, Polish (both in 2011), and Danish (first half of 2012) Presidencies and their influence on EU policies towards two key regions: the Eastern Partnership and the Western Balkans. The authors focus on a number of issues with diverging degrees of sensitiveness and political importance, transport, trade, visa fa-

cilitation, Association Agreements, enlargement, and multilateral Summits. The authors conclude that the influence of the rotating Presidency on external policies is reduced in the new post-Lissabon institutional setting, although it is not ruled out. The Presidency's influence in the Foreign Affairs Council, during multilateral Summits, or in sensitive policy areas is often limited. However, Presidencies with specific national interests are still able to influence decision making in technical dossiers and in other Council configurations with external dimensions.

Lien Verpoest
looks into the causal mechanisms behind Poland's eastward foreign policy. As an increasingly successful European member state that has just finished its first EU Presidency, the question is raised why Poland opted for concentrating so strongly on the eastern axis of its foreign policy. The lack of interest of the older member states and the delicate balancing act this focus will require with Russia makes one wonder whether Poland's efforts for including countries like Ukraine and Belarus in EU priorities are really worth its while. The three reasons behind the eastward focus that are discussed in this article are internal European strategy, the importance of stability at the EU's Eastern border, and a pro-active inclusive policy to avoid that Ukraine and Belarus will turn their backs on Europe and focus on Russia. Poland's active involvement in the development of the Eastern Partnership Initiative has turned this country into a key player in the European Union's Eastern policy.

Pieter A. Huistra & Marijn Molema
focus on the official European history museum, the House of European History. Its opening is scheduled for 2014. They assess the opportunities of the House through a confrontation with the attempts to establish a Dutch national historical museum. Both projects are thoroughly politically motivated. However, whereas the short history of the abortive Dutch museum is filled with political turmoil, the European museum project is surrounded by peace and quiet and remains largely unknown. The authors contend that the initiative should distance itself from European politics. It should not remain invisible (like much of the European decision taking), but it should be a platform for debate. Further, the history that is presented should be one with an ironic tone, as opposed to the rhetoric of necessity that surrounds the European Integration as such.

Myriam van Dorp & Anjo Harryvan
state that contrary to expectations, permissive consensus in the Netherlands' public opinion on European integration has not been replaced by a constraining dissensus. Although in comparison with the days of the Maastricht Treaty (1991) the general public is inclined to take a much more critical view on specific issues like European Union enlargement or financial assistance to Southern EU member states, support for the country's EU membership is alive and kicking, and well above the European average. In their election programmes political parties have catered for a more critical attitude towards Europe to a limited extent only: when the public at large was highly supportive of European cooperation and integration, European issues found considerably more attention in election programmes than in times public opinion was more critical.

Farah Karimi
states that the important political changes which took place following the collapse of the CDA / VVD coalition supported by the PVV provide important opportunities to modernize Dutch development cooperation. The Netherlands should take a leading role in the international debate about the future of the Millennium Development Goals (MDGs). Oxfam believes that the new set of MDGs should be linked to Sustainable Development Goals, and that new financing opportunities should be explored. The scope of development cooperation also needs to be broadened in order to become 'international cooperation'. Policy coherence between development, foreign, economic and environmental policies in favour of human rights and development will be the key. Finally, international cooperation is expected to become much more political and will revolve around the key question of fair division of resources. When appropriate, governments and civil society should cooperate more strategically in order to promote human rights and sustainable development. However, this cannot be done at the detriment of NGO's independence. Finally, development and humanitarian aid should become much more of a continuum, with a stronger focus on building up the resilience required.

BEOORDELINGSPROCEDURE

Afhankelijk van vakgebied en thema van de te behandelen artikelen beoordelen ten minste vijf in- en externe redactieleden, specialisten en generalisten, alle aangeboden kopij. De kernredactie en de algemene redactie toetsen concept-bijdragen volgens gangbare wetenschappelijke en redactionele maatstaven. Criteria zijn daarbij onder meer oorspronkelijkheid, relevantie, aannemelijkheid, analytische kwaliteit, alsmede helderheid en aantrekkelijkheid van opzet en stijl.

Van Gorcum

Nieuw verschenen

Pamflet 2.NL

Leidende idealen

Door Teun Hardjono en Huibrecht Bos + 60 co-auteurs

Crisis of overgang naar een nieuwe cultuurfase? Hoe je naar ontwikkelingen van nu kijkt zegt veel over jezelf. 20e Eeuwse manieren van kijken, werken, organiseren en leven doen het niet meer, zijn aan vervanging toe. Verlangen we terug naar het oude of boren we ons volle potentieel weer aan en varen we op de kracht waarover we als mensen van nature beschikken?

Hoop, creativiteit, fantasie, 'met elkaar' doen weer mee en zullen tot onverwachte oplossingsrichtingen leiden. Jong en oud spreekt zich uit over de nieuwe tijd die al begonnen is en nog aanbreekt, over wegen die we kunnen inslaan.

Dit boek kiest voor optimisme, toont 50 nieuwe vergezichten vol vertrouwen in de toekomst!

€ 19,50

2012 | 1e druk | 180 p. |
ISBN 978 90 232 4969 6

Mensenkennis werkt!

Psychologie voor managers

Door Toine Al

Vraag je je ook wel eens af wat medewerkers en collega's echt denken? Waarom jouw gedrag een heel ander effect heeft dan je bedoelde? Dan ben je de enige niet.

Toch is het gedrag van de mensen met wie je dagelijks te maken hebt beter te voorspellen dan je denkt. Als je weet welke mechanismen erachter zitten. Die bepalen voor een belangrijk deel hoe we denken, doen en reageren op de omgeving. En dus ook hoe het er op de werkvloer aan toe gaat. Hoe meer je daarvan weet, des te minder je ontgaat.

Managementauteur *Toine Al* zet de meest voorkomende op een rij, wanneer je ermee te maken hebt, hoe ze werken en hoe je er mee om kunt gaan.

€ 24,95

2012 | 1e druk | 208 p. |
ISBN 978 90 232 4677 0

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

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

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