



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Juni
2014

De strategische partnerschappen van de Europese Unie

Orbán mag door met zijn herstelbeleid in Hongarije

De Aziatische Ontwikkelingsbank als springplank naar Azië

Onze politieke partijen en het Israëlisch-Palestijns conflict

www.internationalespectator.nl

twitter.com/intspectator

Redactioneel	Europa extern: strategie is (s)troef 1
Artikelen	Hongaarse parlementsverkiezingen 2014: Orbán mag door met zijn herstelbeleid <i>László Marác</i> 2 De Aziatische Ontwikkelingsbank als springplank naar Azië <i>Maaike Okano-Heijmans & Duncan Waardenburg</i> 8
Column	Defensie uit het dal: <i>Spasiba Putin!</i> <i>Dick Zandee</i> 13

DE EUROPESE UNIE EN HAAR STRATEGISCHE PARTNERSCHAPPEN

Artikelen	De strategische partnerschappen van de EU: <i>work in progress</i> <i>Thomas Renard</i> 16 TTIP en de strategische relatie EU-Verenigde Staten <i>Peter van Ham</i> 20 Strategisch partnerschap EU-China: beperkingen en potentieel <i>Frans-Paul van der Putten & Jikki Verlare</i> 25 Strategisch partnerschap EU-India: geregistreerd maar niet gevierd <i>Susanne Kämmerling</i> 30 Zuid-Afrika en de EU: een gespannen partnerschap <i>Jean-Christophe Hoste</i> 35 De EU en Brazilië: eindelijk een (strategisch?) partnerschap <i>Sebastian Santander</i> 40
Onderzoek	Kamervragen, politieke profilering en het Israëlisch-Palestijns conflict <i>Fadi Hirzalla & Mike Winkel</i> 45
Opinie	Weinig hoop voor versterkte rol van Tweede Kamer in controleren van de Europese Unie <i>Adriaan Schout & Judith Hoevenaars</i> 50
Boekbesprekingen	De Kracht van het paradijs. Hoe Europa kan overleven in de Aziatische eeuw? <i>Yvan Vanden Berghe</i> 54 Dossier JSF <i>Dick Zandee</i> 55 Why Occupy a Square? People, Protests and Movements in the Egyptian Revolution <i>Robbert Woltering</i> 57 Nieuw Verschenen <i>Joris Kreutzer</i> 59
Film	12 Years A Slave <i>Zizi El Saar</i> (op achtercover)



Europa extern: strategie is (s)troef

Over wat er binnen Europa gebeurt en zou moeten gebeuren, hebben we in de lentemaanden een heleboel kunnen horen, zien en lezen. Over de rol van Nederland en België binnen de Unie is veel gesproken, gedebatteerd en gepolemiseerd. Ongetwijfeld kampen er inmiddels mensen met een euroverdosering van al dat met publiciteit gepaard gaande verkiezingsgeweld. Bij de *Internationale Spectator* krijgen we echter geen genoeg van Europa – dat zou wat zijn, voor mensen met internationale betrekkingen als *core business*.

Nu de aandacht van Europa al die maanden is uitgegaan naar Europa zelf, wil het juninummer van de *Spectator* de focus verleggen van Europa-intern naar Europa-extern. Vandaar de ruime aandacht voor de strategische partnerschappen van de Europese Unie in dit nummer, met artikelen over de partnerschappen met Brazilië, China, India, de Verenigde Staten en Zuid-Afrika. Vier jaar geleden merkte de EU de verdere ontwikkeling van relaties met tien strategische partners – naast bovengenoemde zijn dat Canada, Japan, Mexico, Rusland en Zuid-Korea – aan als kerndoelen van haar externe beleid.

In de geest van het thema heeft de redactie een strategisch partnerschap gesloten met zuiderbuur Thomas Renard, verbonden aan Clingendael's Brusselse zusterinstituut KLIB Egmont. De heer Renard heeft zich ontfermd over de Belgische bijdragen over het thema. Een strategisch partnerschap om weinig kritische kanttekeningen bij te plaatsen – in tegenstelling tot wat veel auteurs doen bij de partnerschappen van de EU.

Over het verbond met de Verenigde Staten valt te lezen dat rustig gesteld kan worden “dat de EU-VS-relatie nog nooit zo belabberd is geweest”. Dat zet druk op de onderhandelingen over de *Transatlantic Trade and Investment Partnership*. De relatie met China wil het zakelijke karakter niet echt ontstijgen, ondanks de wens om het adjectief ‘strategisch’ niet alleen in woord maar ook in daad te doen gelden. Strategie moet het nogal eens afleggen tegen zo’n ander kernbegrip: economie.

Kansen om de strategische partnerschappen hun naam eer aan te doen zijn er wel, maar het benutten van die kansen hangt af van de ontwikkelingen in landen met wie de EU relaties onderhoudt. Om in voetbaltermen te spreken: de bal is rond. Om een van de artikelen te citeren: het wordt ‘toekomstmuziek – of herrie’. Dat is inderdaad de vraag: is er op de korte tot middellange termijn wél sprake van strategie, of nog steeds van *strateteche*?

Het juninummer begint met iets anders: een terugblik op de Hongaarse verkiezingen, waar Viktor Orbán zijn electorale spierballen toonde. De ‘*landslide* overwinning’ van de zittende minister-president schrijft de auteur van het artikel toe aan Orbán's economische herstelbeleid en het merkwaardige strijdplan van zijn linkse opposenten. Voorafgaand aan het partnerschappencluster vindt de lezer nog een artikel over de Aziatische Ontwikkelingsbank – en waarom dit instituut niet ondergewaardeerd moet worden – plus een column over de noodzaak van investeringen in defensie nu de Grote Poetinshow weer is losgebarsten.

Verder in deze *Spectator* aandacht voor Hollandse zaken. Zoals een antwoord op de vraag of onze Tweede Kamer wel in staat is tot een sterkere rol als het gaat om democratische controle van ‘Brussel’; en het resultaat van een onderzoek naar Kamervragen over het conflict tussen Israël en de Palestijnen. Hoe profileren Nederlandse politieke partijen zich, buiten de draaiende camera's en drukpersen, als het dit sterk gepolariseerde conflict betreft? Eén van de recensies gaat over de Joint Strike Fighter en de ‘consistente, brede lobby waartegen een zwabberende oppositie het aflegde’.

Zo'n redactioneel is natuurlijk ook een vorm van strategie: die van de lezer proberen nieuwsgierig te maken naar de volgende pagina's. Hopelijk is dat gelukt. Wij wensen u veel leesplezier.

www.internationalespectator.nl

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door de inspanningen van Pepijn de Groot, student journalistiek aan de Hogeschool Utrecht en in de periode maart t/m mei 2014 stagiair bij de eindredactie.

Hongaarse parlementsverkiezingen 2014: Orbán mag door met zijn herstelbeleid

Aan de Hongaarse 'Orbánomics' lijkt voorlopig geen einde te komen met de *landslide* overwinning van Viktor Orbán. De linkse oppositie kon de verwachtingen niet waarmaken om de door haar gehate zittende premier af te lossen. Wat kunnen we verwachten van de opstelling van Orbán en zijn Hongaarse machtsblok binnen de EU?

De zittende premier van Hongarije, Viktor Orbán, heeft met zijn centrum-rechtse coalitie – een lijstverbinding van Orbáns eigen partij, de Hongaarse Burgerunie (Fidesz), en de Hongaarse Christendemocraten (KDNP) – bij de parlementsverkiezingen van april jl. een *landslide*-overwinning behaald. De lijstverbinding Fidesz-KDNP haalde 45% van de stemmen (goed voor 66,83% van de zetels), terwijl de centrum-linkse oppositie¹ bleef steken op 25,69% van de stemmen (ofwel 19,1% van de zetels). De hoge verwachtingen over het aflossen van de regering-Orbán, die vooral door de linkse leiders zelf waren opgeroepen, heeft de centrum-linkse coalitie bij lange na niet kunnen waarmaken.

Ook al was de opkomst van het Hongaarse electoraat betrekkelijk laag (61,2%, d.w.z. 7% minder dan bij de parlementsverkiezingen van 2010), het heeft het herstelbeleid van premier Orbán gewaardeerd en hem een nieuw, zeer ruim mandaat verleend om door te regeren. De posities aan de buitenkanten van het politieke spectrum worden ingenomen door partijen die in de vorige regeerperiode ook al in het Hongaarse parlement vertegenwoordigd waren. De ecologisch-linkse partij *Politiek kan Anders* (LMP) verloor duidelijk ten opzichte van de verkiezingen van 2010, maar haalde via de landelijke kieslijst (zie kader voor een uitleg over het Hongaarse kiesstelsel) 5,33% van de stemmen en daarmee nipt de kiesdrempel van

Met twee derde van de zetels in het Hongaarse parlement heeft de regering onder leiding van premier Viktor Orbán een riantie uitgangspositie.

Foto: European People's Party



László Marác is als universitair docent verbonden aan de Opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam.

Het Hongaarse kiesstelsel

Bij de eerste vrije verkiezingen in 1990 werd het (tamelijk ingewikkelde) Hongaarse kiesstelsel geïntroduceerd. Het is een kruising tussen een landelijke lijst en een districtenstelsel. De keuze voor dit 'hybride' systeem werd ingegeven door twee overwegingen.

De Hongaren wilden niet kiezen voor een West-Europees systeem met uitsluitend een landelijke lijst, waarbij de relatieve score wordt vertaald in het aantal zetels in het parlement – zoals het Nederlandse kiesstelsel. Evenmin opteerden de Hongaren voor een Brits stelsel, dat uitsluitend uit kiesdistricten bestaat en waar het *winner takes all*-principe regeert. Door een kruising van de twee modellen te introduceren, markeerde Hongarije zijn neutraliteit ten opzichte van bestaande tradities in Europa. Een gevolg van dit model is dat de verliezer uiteindelijk toch in het parlement vertegenwoordigd is (via de landelijke lijst) en dat de winnaar via de kiesdistricten een bonus krijgt. Hierdoor wordt de regeringsvorming na de verkiezingen vergemakkelijkt, omdat de winnaar een gedegen kans heeft de absolute meerderheid te halen (zoals Orbán heeft gedaan door 66% van de zetels te behalen) en van eindeloze coalitiebesprekingen afgezien kan worden.

De Hongaarse kieswet is een van de vele wetten die door de regering-Orbán II (2010-2014) is herzien, waarbij besparing op kosten en transparantie van het systeem de leidraad zijn geweest. Het aantal zetels in het parlement werd van 386 teruggebracht tot 199, waarbij 106 zetels (was 210) via de kiesdistricten kunnen worden bemachtigd en 93 (was 176) via de landelijke lijst. De kiesdrempel die vooral een belangrijke rol speelt bij de landelijke kieslijst, bleef gehandhaafd op 5%. Hoewel er in geen enkel kiesdistrict gewonnen hoeft te worden, is parlementaire vertegenwoordiging dan ook haalbaar via de landelijke kieslijst.

Ook de tweede stemronde werd geschrapt, een ronde die eigenlijk niet veel toevoegde aan de trend die zich vaak al in de eerste ronde aftekende. Bij de verkiezingen van april konden vertegenwoordigers van Hongaarse minderheden in het buitenland voor het eerst stemmen voor de Hongaarse parlementsverkiezingen, mits zij een Hongaars paspoort bezitten. Een woonadres in Hongarije is nu niet meer nodig. Vanwege het feit dat een dubbele nationaliteit alleen geaccepteerd wordt in Roemenië, Servië, Kroatië en Slovenië, en niet in Oekraïne, Slowakije en Oostenrijk, hebben deze stemmen veel minder invloed gehad op de uitkomst van de verkiezingen dan aanvankelijk gedacht werd. De verkiezingen in Hongarije zijn zonder noemenswaardige incidenten verlopen.

vijf procent. Het extreem-nationalistische Jobbik (de Beweging voor een beter Hongarije) behaalde 20,27% van de stemmen (11,56% van de zetels, een terugval ten opzichte van de 12,18% die Jobbik in 2010 in de wacht sleepte). Blijkbaar is er onder het Hongaarse electoraat weinig vertrouwen in politiek-radicalen oplossingen.

Hongarije kleurt oranje van Fidesz

Op de verkiezingsavond van 6 april werd al snel duidelijk dat de kaart die het Hongaarse districtenstelsel weergaf, oranje zou kleuren: de kleur van Fidesz. Aan het eind van de avond hadden oppositiekandidaten van de Hongaarse Socialistische Partij (de opvolger van de oude Communistische Partij) in slechts tien van de 106 kiesdistricten gewonnen. Acht van die tien kiesdistricten met winst voor de oppositie bevonden zich in de hoofdstad Boedapest. En zelfs waar de opposanten wonnen, was het verschil met kandidaten van Fidesz-KDNP soms maar één procent.

Hoewel voor de verkiezingen algemeen werd verwacht dat Fidesz-KDNP zou winnen, bleef het lang spannend of de centrum-rechtse coalitie opnieuw een tweederde meerderheid zou beha-

len. Hierdoor zou de nieuwe regering van Orbán wederom de mogelijkheid krijgen de grondwet te veranderen. Hoewel de regeringspartijen in absolute cijfers ruim 1% minder stemmen kregen dan bij de parlementsverkiezingen van 2010, betekenen de 133 zetels voor Fidesz-KDNP van de in totaal 199 zetels, dat die tweederde meerderheid inderdaad is bereikt. Hierdoor heeft de nieuwe regering-Orbán een rante uitgangspositie.

Er zijn twee verklaringen voor de eclatante verkiezingsoverwinning van Orbán c.s.: het succesvolle economische herstelbeleid na bijna een decennium van economische krimp en de onmacht van Orbáns politieke tegenstanders met een wezenlijk politiek alternatief te komen.

'Orbanomics'

Het economische beleid dat Orbán in 2010 inzette, heeft duidelijk vruchten afgeworpen. Terwijl de economische crisis de gehele Europese Unie in zijn greep heeft, is Orbán erin geslaagd om Hongarije, tegen de stroom in, de recessie uit te leiden. Het gevaar voor een financiële *melt-down* van Hongarije, die zowel in 2008 als in 2010 dreigde, is definitief afgewend. Aan dit economisch herstelbeleid ligt de gedachte ten grond-

slag dat Hongarije, als land in de periferie van de globalisering, niet zonder staatsinterventie kan. De enige actor in het Hongaarse krachtenveld die via belastingen een sturende rol in de financieel-economische sfeer kan afdwingen, is de overheid zelf.

Terwijl de
economische
crisis de EU in zijn
greep heeft, slaagde
Orbán erin Hongarije
uit de recessie te
leiden

Orbán trad in 2010 op in het financieel-economische domein en introduceerde een reeks onorthodoxe maatregelen; banken liet hij belasting betalen, private pensioenfondsen werden genationaliseerd en telecombedrijven, megasupermarkten en energiebedrijven kregen crisisbelasting opgelegd; ook werden de energiebedrijven gedwongen hun vaste tarieven te verlagen. Deze maatregelen troffen in eerste instantie westerse bedrijven en ondernemingen die de afgelopen twintig jaar vrij spel hadden gekregen op de Hongaarse markt.

Dit alles had als resultaat dat er geld van de private sector naar de overheidssector vloeide, waardoor de overheidstekorten en de vaste lasten voor de burgers afnamen. Tegen de verwachting van Orbán's eigen neoliberale adviseurs, de Europese Commissie, het IMF en andere westerse economische analisten in, bleek dit herstelbeleid – dat inmiddels 'Orbanomics' is gedoopt – de economische groei aan te jagen en voor het eerst weer gunstige macro-economische cijfers te genereren. Het laatste kwartaal van 2013 was er in Hongarije voor het eerst sinds zeven jaar weer sprake van economische groei: het BNP nam met 2,7% toe. Naar verwachting zullen deze groeicijfers in 2014 doorzetten.

Daarnaast werd de inflatie onder controle gebracht en daalde het begrotingstekort tot onder de 3% BNP, in overeenstemming met de voorschriften voor de door Hongarije gewenste toetreding tot de eurozone. Ook de werkloosheid daalde tot onder de 10% van de beroepsbevolking (beduidend beter dan het gemiddelde werkloosheidscijfer in de eurolanden, dat rond 12% ligt).²

Handelspolitiek en energie

Ook werd de oriëntatie van de Hongaarse handelspolitiek richting het oosten verlegd. De banden met China en Rusland werden nadrukkelijker aangehaald. China kreeg toegang tot de Hongaarse markt en met Rusland werd begin april een energieakkoord gesloten over vernieuwing van de atoomreactor van Russische makelij in Paks, een stadje in het midden van Hongarije. Het akkoord tussen Hongarije en Rusland betreft een langlopend contract van 2014 tot 2025, waarbij de Russische partner niet alleen de technologie levert om Paks te vernieuwen, maar ook een lening ter waarde van tien miljard euro verstrekt. Dat bedrag dekt 80% van de investeringskosten voor de kernreactor. Het akkoord werd vlak voor de verkiezingen ondertekend door Orbán en zijn Russische collega Poetin,³ die de afgelopen jaren nog een ijzige relatie onderhielden. Toch heeft dit akkoord Hongarije niet volledig van Rusland afhankelijk gemaakt als het gaat om 's lands energievoorziening. Hongarije zette ook in op energie-diversificatie.

Als oppositieleider heeft Orbán meermaals gewezen op de energieonafhankelijkheid die Europa moet nastreven, juist om ten opzichte van Rusland politieke speelruimte te behouden. Direct na haar aantreden in 2010 heeft de regering-Orbán geijverd voor de gasverbinding tussen Hongarije en Slowakije, die op 27 maart 2013 gereed kwam met subsidie van de EU.⁴ Dit is de eerste energiegaslijn op het Europese continent met verbindingen in zowel noordelijke (naar Polen en de Baltische landen) als zuidelijke richting (naar Kroatië). Deze noord-zuidverbinding moet een alternatief bieden voor de eenzijdige oost-naar-west-gasinterconnectoren die de EU met het Russische netwerk van gaspijplijnen verbinden.

Coalitie van verliezers

De persoonlijke aversie tegen Orbán van de linkse kopstukken dreef de huidige oppositiepartijen naar elkaar toe. Aanvankelijk ontbrak de wil tot het opstellen van een lijstverbinding bij de voormannen van links – Atilla Mesterházy van MSZP (de beoogde premier), de sociaal-democratische ex-premier Ferenc Gyurcsány van de Democratische Coalitie, ex-premier Gordon Bajnai van de lijstverbinding *Samen 2014-Dialoog voor Hongarije* en Gábor Fodor van de Hongaarse Liberale Partij. Men kon het lang niet eens worden over wie de lijstverbinding moest aanvoeren en de uitdager van Orbán zou worden. De keuze viel op Mesterházy, die duidelijk minder politieke ervaring heeft dan de andere oudgedienden in de



De hoofdingang van de atoomreactor in Paks. Rusland gaat de Hongaarse reactor vernieuwen en leent Hongarije tegelijk tien miljard euro. Maar Hongarije wil qua energie niet volledig afhankelijk van Rusland worden. Foto:

Wikipedia/Barna Rovács

postcommunistische Hongaarse politiek.⁵ Het is mogelijk dat Gyurcsány, Bajnai en Fodor gedacht hebben dat er in deze verkiezingen weinig eer te behalen zou zijn en de onervaren Mesterházy voor de leeuwen hebben geworpen. Maar het meest opvallende was dat dit gezelschap postcommunistische politici eigenlijk geen inhoudelijk alternatief te bieden had voor de vastbesloten politiek van Orbán.

Het linkse alternatief strandde in rellerige symboolpolitiek, zoals de macabere voorstelling op 29 september 2013, die het begin van de verkiezingscampagne inluidde. Een plastic beeld, dat Viktor Orbán moest voorstellen, werd van zijn sokkel getrokken en door de straten van Boedapest gesleept. Deze scène moest blijkbaar herinneren aan de omverwerping van de communistische dictatuur, gesymboliseerd door het van zijn sokkel slaan van het beeld van Stalin, waarmee de Hongaarse Opstand op 23 oktober 1956 begon. Het beeld van Orbán werd door de hele stad gesleurd, terwijl er door toeschouwers met messen op werd ingestoken en, onder goedkeuring van de lijsttrekkers van links, uiteindelijk de kop eraf gesneden werd. Ten slotte werd het rompbeeld afgeleverd bij het Huis van de Terreur, het Museum in Boedapest waar de verschrikkin-

gen van de totalitaire dictaturen van de twintigste eeuw tentoongesteld worden.⁶

De verkiezingen werden in het linkse kamp afgesloten zoals de campagne begon: met een schandaal. Dat de frustratie hoog is opgelopen, bleek uit het feit dat

de socialistische premier-kandidaat Mesterházy weigerde Orbán en Fidesz met de overwinning te feliciteren.⁷ Zijn belangrijkste argument daartoe was dat de verkiezingen in Hongarije “oneerlijk” zouden zijn verlopen, zonder precies aan te geven wat hij daarmee bedoelde. Maar een formeel protest, waarmee hij de uitkomst van de Hongaarse verkiezingen in twijfel had kunnen trekken, bleef uit.

Links
Hongarije
kon Orbán geen
weerstand bieden en
verzandde in rellerige
symboolpolitiek, zoals
onthoofding van een
plastic beeld van
Orbán

Desondanks kreeg Mesterházy meteen weer kritiekloos een politieke geestverwant uit Europa aan zijn zijde. Niemand minder dan de voorzitter van de Europese Socialisten in het Europees Parlement, Hannes Swoboda, had binnen een paar uur na de Hongaarse verkiezingen “Orbán moet EU-wetgeving en waarden respecteren” op zijn website geplaatst,⁸ hiermee suggererend dat Hongarije de afgelopen vier jaar tot een dictatuur verworpen was en dat er tijdens de verkiezingen vals was gespeeld.

Orbán's *landslide*-verkiezingswinst was niet in de laatste plaats te danken aan het onvermogen van linkse postcommunistische politici die dachten dat rellerige symboolpolitiek genoeg zou zijn om de verkiezingen te winnen, alsmede aan de arrogantie van hun Europese geestverwanten die de bekende comfortabele westerse vooroordelen over Oost-Europa – zoals “Hungarians are unfit for democracy” – voor het voetlicht brachten en die Hongaren wel eventjes zouden vertellen hoe het geciviliseerde Europa vond dat er gestemd moest worden. Wat dat betreft markeren de Hongaarse verkiezingen een breuk met ruim twintig jaar postcommunistische politiek en interventie vanuit Europa. Het Hongaarse electoraat is volwassen geworden. Het is ook in Hongarije niet meer mogelijk zonder gevolgen onzin in de politiek te verkopen.

Hongarije en Europa

Orbán zal op de verkiezingsavond zijn politieke tegenstanders in binnen- en buitenland dankbaar zijn geweest. Mede dankzij hun laakbare gedrag is zijn verkiezingswinst zo verpletterend uitgevallen. De eerste die wél begreep hoe de verhoudingen in Boedapest liggen, was de voorzitter van de Europese Commissie, José Manuel Barroso. Hij feliciteerde Orbán al aan het begin van de avond met zijn verkiezingswinst namens de Europese Commissie, een teken dat de Portugees erop rekent dat de verhoudingen tussen Brussel en Boedapest zullen verbeteren.

De verkiezingen hebben tevens duidelijk gemaakt dat er in Hongarije een riante meerderheid is voor steun aan Europa. De verwachte opmars van Jobbik – de radicale Beweging voor een beter Hongarije, die wil dat Hongarije uit de EU treedt – is uitgebleven, al is er ook geen echte steun voor een neoliberaal beleid, dat Hongarije aan het eind van het eerste decennium van de nieuwe eeuw aan de rand van een faillissement had gebracht.

Hongarije is loyaal aan de Europese Unie, mits er in eigen land een sterke regering zit die op gezette tijden Brussel tegengas kan geven of, zoals Jan Buruma het in dit tijdschrift verwoordde, “een luis in de Europese pels kan zijn”.⁹ De verwachting is dat de verhouding met de Europese



Men verwacht minder spanning tussen de EU en Hongarije, maar handkusjes... Orbán zal zich verzetten tegen te veel Brusselse inmenging. Foto: European People's Party.

Commissie minder gespannen zal zijn dan de afgelopen vier jaar, al heeft Orbán wederom een twee-derde meerderheid, waarmee hij het huidige herstelbeleid energiek zal voortzetten en de Europese Commissie vanuit Boedapest kan corrigeren. Orbán heeft al aangekondigd dat hij zich zal verzetten tegen te veel Brusselse inmenging in Hongaarse zaken. Ook blijft de Hongaarse bankenbelasting voorlopig gehandhaafd.

Links Hongarije: wat nu?

Links in Hongarije moet genoeg nemen met een plek langs de zijlijn, al kan dat louterend

werken. Het zou goed zijn als echte linkse politiek, zonder de last van het (post)communistische verleden, nu eens ruimte krijgt in Hongarije. Misschien kan 'Politiek kan Anders' van lijsttrekker András Schiffer de kern gaan vormen van een dergelijke politieke beweging: een partij die op moderne progressieve thema's inzet, zoals ecologie en de *empowerment* van de civiele samenleving. Hiervoor is in Hongarije zeker een politieke markt. Zoals het in een normale, democratische rechtsstaat hoort, kon Schiffer in ieder geval wél het fatsoen opbrengen Viktor Orbán met zijn klinke overwinning te feliciteren.

NOTEN

- 1 Dit keer verenigd in een lijstverbinding van de Hongaarse Socialistische Partij (MSZP), de Democratische Coalitie (DK), Samen 2014-Dialog voor Hongarije (Együtt 2014-PM) en de Hongaarse Liberale Partij (MLP).
- 2 Zie Zoltan Simon, Marton Eder & Edith Balazs, 'Hungarians Return Orbán as Prime Minister After Power Boost', 7 april 2014 (<http://www.bloomberg.com/news/2014-04-06/hungarians-return-orban-as-premier-partial-results-show.html>, geraadpleegd op 22 april 2014).
- 3 'Aláírták a paksi hitelről a megállapodást' ('Akkoord over de lening van Paks ondertekend'), *Magyar Hírlap*, 2 april 2014.
- 4 'Hungarian-Slovak gas interconnector "historic", says PM', 27 maart 2014 (<http://www.politics.hu/20140327/hungarian-slovak-gas-interconnector-historic-says-pm/>, geraadpleegd op 22 april 2014).
- 5 Zie voor een uitvoerige bespreking van post-communistische politiek in Hongarije mijn bijdrage aan dit tijdschrift: László Marácz, 'Rebellie aan de Donau: gespannen verhouding tussen Hongarije en de Europese Unie', *Internationale Spectator*, juli/augustus 2013, jrg. 67, nr 7/8, blz. 55-61.
- 6 Zie over het Orbán-beeld-incident, waarover in de Nederlandse pers bij mijn weten verder niet gerapporteerd is, Zsolt Szabo, 'Premier Orbán verdient lof, maar oogst slechts hoon', *NRC Handelsblad*, 6 april 2014.
- 7 Je vraagt je af wat het nut is geweest van de grote sommen subsidie die West-Europese linkse partijen in het kader van bijvoorbeeld de Nederlandse MATRA-programma's hebben uitgegeven om hun Oost-Europese zusterpartijen te trainen op democratische, politieke cultuur. Wat is er mis gegaan?
- 8 Zie 'Swoboda on Hungarian elections: "Orbán must respect EU law and values", 7 april 2014 (<http://www.socialistsanddemocrats.eu>, geraadpleegd op 7 april 2014).
- 9 Jan Buruma, 'Hongarije een welkome luis in de pels', *Internationale Spectator*, november 2013, jrg. 67, nr 11, blz. 80-81.

De Aziatische Ontwikkelingsbank als springplank naar Azië

De Aziatische Ontwikkelingsbank is een ondergewaardeerd onderdeel van het diplomatieke arsenaal van Europese lidlanden, waaronder Nederland. Onterecht, want een stoel aan tafel van de Bank is een waardevol instrument om Aziatische landen te engageren. Hoog tijd dus dat Nederland meer haalt uit zijn lidmaatschap.

Dat het zwaartepunt van de wereld-economie in rap tempo richting het Oosten verschuift, staat als een paal boven water. Hoe hiermee om te gaan, is voor veel landen – Nederland en Europa voorop – minder evident. Het aanboren van nieuwe markten en het versterken van bestaande handelsrelaties ten tijde van toenemende spanningen in Oost-Azië is een uitdaging waar Europa al jaren mee worstelt. Een frisse blik op ons lidmaatschap van één van de oudste internationale organisaties van Azië, de Aziatische Ontwikkelingsbank, verschaft waardevolle aanknopingspunten voor beter gebruik van de economische, politieke en geostrategische kansen die de Bank biedt.

Inclusieve groei

De Aziatische Ontwikkelingsbank (*Asian Development Bank* ofwel ADB), opgericht in 1966, wordt vaak omschreven als het kleine zusje van de Wereldbank. Haar 48 regionale leden in de Aziatische Pacific vertegenwoordigen meer dan de helft van de wereldbevolking en zijn goed voor een alsmaar groeiend deel van de wereld-economie. Om de daadkracht van de organisatie in overeenstemming te brengen met het toegenomen economische gewicht van de regio, werd in 2009 besloten tot een verdrievoudiging van het werkkapitaal naar US\$ 165 miljard.¹ Met ruim 21 miljard dollar aan uitgezette harde en zachte leningen in 2012, is de ADB één van de grootste donoren in de regio. De Bank speelt een sleutelrol in armoedebestrijding, sinds eind jaren '90 zijn belangrijkste ontwikkelingsdoel. De manier waar-

op deze armoedebestrijding wordt bewerkstelligd is door de jaren heen echter flink veranderd. Gerichte interventies en sociale voorwaarden aan leningen hebben plaatsgemaakt voor een strategie van inclusieve economische groei, die ongelijkheid wil verminderen. Economische diplomatie en de private sector krijgen hierbij een steeds grotere rol.

Deze benadering is het antwoord van de ADB op het verwijt dat de meerderheid van de Aziatische bevolking niet of nauwelijks heeft geprofiteerd van de geweldige groei van de afgelopen decennia. Want hoewel absolute armoede – gedefinieerd als het aantal mensen dat leeft van minder dan \$1,25 per dag – afnam, is de inkomensongelijkheid in landen als China, India en Indonesië sterk gestegen. Lage investeringen in publieke goederen en ongelijke toegang tot onderwijs en gezondheidszorg beperken bovendien de mogelijkheden om uit armoede te ontsnappen. Het nieuwe devies is minder focus op economische groei als heiligmakend doel en meer aandacht voor de omstandigheden waaronder groei kan floreren. Ook duurzaamheid en regionale integratie staan hierbij hoog op de agenda.

De economische benadering van de ADB past uitstekend bij de huidige speerpunten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (in het bijzonder water) en de transitie van hulp naar handel. De Bank biedt goede ingangen in Azië, waar nog 1,7 miljard armen leven, maar waar de Nederlandse kennis en ervaring met ontwikkelingssamenwerking relatief gering is. Activiteiten

Maaïke Okano-Heijmans

is senior onderzoeker bij het Instituut Clingendael.

Duncan Waardenburg

was als stagiair verbonden aan dit instituut. Samen schreven zij het Clingendael Rapport 'The Asian Development Bank: What's in it for Europe? Economic diplomacy and geostrategic interests in an Asian context' (Den Haag, februari 2014).

van de ADB ontplooiën zich op gebieden die het investeringsklimaat bevorderen en voor handels-reus Europa van belang zijn. Denk aan economische groei, (duurzame) ontwikkeling, stabiliteit, regionale samenwerking, rechtsstatelijkheid. Daarnaast creëren deze projecten commerciële kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in Azië.

Onbenut potentieel

Toch blijft de ADB onder de radar van vrijwel alle Europese politici, beleidsmakers en commentatoren. Het Algemeen Overleg over de Nederlandse positie bij de ADB, dat afgelopen februari plaatsvond in de Tweede Kamer, was een unicum in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Des te bijzonderder was het feit dat dit overleg eens niet voornamelijk in het teken stond van controverses rondom specifieke projecten en mensenrechten. Uit het debat tussen de aanwezige Tweede-Kamerleden en minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Ploumen sprak een breed gedragen besef dat de ADB een grote speler is in een regio die voor Nederland van toenemend belang is.

Dit strategische belang van regionale organisaties werd ook erkend in een recent Azië-advies aan de regering.² Dit advies noemt terecht het belang van regionale instellingen voor de bevordering van stabiliteit, veiligheid en rechtsstatelijkheid, evenals voor het engageren van China als “verantwoordelijk belanghebbende” (*responsible stakeholder*). Enige verwijzing naar de oudste internationale organisatie in Azië waar Nederland ook nog eens lid van is, de ADB, ontbreekt echter. Dit doet denken aan de in de regio regelmatig gehoorde kritiek dat lidmaatschap van instituties geen op zichzelf staand doel zou moeten zijn, maar natuurlijk voortkomt uit langdurige betrokkenheid met de regio.

De enkele keer dat de ADB de afgelopen jaren in het nieuws kwam, ging het over slechte arbeidsomstandigheden. Misstanden bij door de Bank gefinancierde projecten, zoals kinderarbeid en gedwongen arbeid in India en Oezbekistan, waren recentelijk onderwerp van gesprek. Terecht besteedden de media hier aandacht aan en volgden er Kamervragen. Minister Ploumen liet weten dat Nederland deze uitwassen binnen de ADB aan de kaak stelt en pleit voor strengere (naleving van) richtlijnen. Iets dat werknemers van de Bank overigens ook doen, getuige het feit dat ruim de helft van de officiële klachten over fraude en corruptie komen van bankmedewerkers zelf.

Aziatische stijl

Een belangrijke oorzaak van de beperkte zichtbaarheid van de Bank in Europa moet gezocht worden in de niet-westerse werkwijze van deze internationale organisatie ‘met Aziatische karakteristieken en Japans gezicht’. De Bank wordt door haar ‘klantlanden’ gewaardeerd en geprezen voor het feit dat er apolitiek en op gelijkwaardige basis geopereerd wordt. De Bank legt de verantwoordelijkheid voor projecten bij het ontvangende land, en opereert zelf veelal op de achtergrond. Dit in tegenstelling tot de Wereldbank, die een tactiek heeft van publieke *naming and shaming*. Maar ook de geografische afstand tussen Europa en Azië speelt een rol, evenals het gebrek aan diepe Europese betrokkenheid met de Aziatische Pacific – in het bijzonder op het gebied van stabiliteit en veiligheid. Dit alles heeft er mede toe geleid dat Europese inmengingen in de ADB zich veelal beperken tot de financiële vitaliteit van de Bank en het waarborgen van sociale standaarden in projecten en van mensenrechten.

Nu de blik van Europa echter meer op Azië gericht wordt, is het ook hoog tijd voor een bredere blik op de ADB. Europese overheden hebben grof gezegd drie beweegredenen om actiever te worden in de Bank. Naast economische motieven spelen er namelijk ook politieke en geostrategische factoren.

Economische kansen

Het vergroten van handel en investeringen ten behoeve van Aziatische ontwikkeling én van de Europese economie is een eerste goede reden voor meer engagement met de ADB. De meest in het oog springende commerciële kansen voor Europa liggen in de aanbestedingsprojecten van de Bank. Lange tijd grossierden West-Europese bedrijven in contracten, zowel voor het consulteren bij als het uitvoeren van projecten. Het percentage behaalde contracten van deze landen was steevast hoger dan hun contributieaandeel. Zo won Nederland tussen 1987 en 1996 5,5% van de consultancy-opdrachten, terwijl het contributieaandeel in dezelfde periode rond de 1,9% lag. Met de economische opkomst van Aziatische lidstaten van de Bank – China en India voorop – nam het aandeel Europese contracten vanaf eind jaren ‘90 echter snel af. Eerst bij het leveren van goederen en diensten en meer recentelijk ook bij de consultancy-opdrachten. Europese bedrijven waren simpelweg te duur geworden, terwijl de kennis en technologie van bedrijven in de regio snel groeide.

De enkele keer
dat de ADB
de afgelopen
jaren in het
nieuws kwam,
ging het over
slechte arbeids-
omstandigheden



Kansen voor samenwerking tussen de Aziatische Ontwikkelingsbank en politiek en bedrijfsleven in Nederland liggen bij water. Op dat gebied vindt al goede samenwerking plaats. Foto: Flickr/chesterfan1230

De dramatische terugval in gewonnen contracten was aanleiding voor Ingrid de Caluwé, Tweede-Kamerlid voor de VVD, om tijdens het Algemeen Overleg over de ADB van februari jl. de toegevoegde waarde van de Bank in twijfel te trekken. Als Nederland niet voldoende uit de Bank haalt, waarom zitten wij er dan nog in? Waarom besteden we het geld niet aan andere doelen?

Deze eenzijdige gerichtheid op aanbestedingsprojecten vergeet dat het doel van de Bank, evenals het lange-termijnbelang van Nederland, niet het verdelen maar het vergroten van de taart is. Dankzij haar grote draagvlak onder klantlanden kan de ADB niet alleen bijdragen aan economische groei, maar ook aan verbetering van lokale regelgeving, goed bestuur en rechtsstatelijkheid. Doelstellingen op die vlakken worden waar mogelijk verweven in projecten die de Bank (co)financiert. Een door de ADB gefinancierde weg in China bijvoorbeeld, levert niet alleen nuttig en hoogwaardig asfalt op, maar draagt ook bij aan verbeterde regelgeving en dus aan veiligheid. En training van rechters in Pakistan versterkt de veiligheid en gelijkwaardige toegang tot juridische bescherming, ook van de armen. Dit vergroot de legitimiteit van instituties en draagt bij aan transparante en stabiele markten waarin economische groei meer mogelijk is. Meer nog dan in kansen voor aanbestedingsprojecten, ligt in die marktgroei en verbetering van het investeringsklimaat de meerwaarde van de ADB voor het bedrijfs-

leven, ook uit Nederland. Het vergt van politici enige moed deze economische kansen – vooral indirect en op de langere termijn – uit te leggen aan het publiek.

Goede afstemming tussen politiek en bedrijfsleven kan echter nog meer kansen creëren. Dit blijkt wel uit de vruchtbare samenwerking tussen de ADB en Nederland op het gebied van water. In 2007 initieerde Nederland de *Water Financing Partnership Facility*. Dit ondersteunt het waterprogramma van de Bank, dat goed is voor maar liefst 25% van zijn investeringsportfolio. Een slimme manier dus om Nederlandse kennis en expertise beter te verbinden aan een prioriteit van de Bank. Na een stroeve start waarin openlijk werd getwijfeld aan voortzetting van de Nederlandse bijdrage aan het fonds, werd in januari jl. een extra bijdrage van 15 miljoen dollar toegezegd voor de periode 2014-2017. Nederlandse bedrijven, ingenieurs en consultants die voor reguliere aanbestedingsprojecten uit de markt worden geconcentreerd, kunnen middels deze constructie deelnemen aan ADB-projecten in o.a. Afghanistan, Bangladesh, Indonesië, Myanmar en Vietnam.

Politieke overwegingen

Naast economische overwegingen zijn er voor Nederland en andere Europese landen politieke redenen om meer aandacht te besteden aan de Bank. Ten eerste heeft de ADB vanzelfsprekend

een sterke aanwezigheid in de Aziatische regio en bezit het enorm veel kennis en expertise van landen in een regio waarin Nederland jarenlang weinig actief is geweest op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Ingegeven door de omslag van hulp naar investeren,³ worden de Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten in verscheidene van deze landen momenteel verder uitgefaseerd (Vietnam), heroverwogen (Afghanistan) of anders vormgegeven (Indonesië). De ADB vormt een nuttige aanvulling op de Nederlandse bilaterale kanalen en kan functioneren als een multilateraal platform om deze landen blijvend te engageren.

Ook belangrijk voor Europa zijn de activiteiten van de Bank die bijdragen aan de stabiliteit in de Aziatische Pacific. Spanningen daar zijn de afgelopen jaren flink opgelopen; de kans op een regionaal conflict is reëel. Om toekomstige conflicten in de kiem te smoren, heeft de Bank de laatste jaren een steeds actievare rol gespeeld in het bewerkstelligen van (sub)regionale samenwerking en integratie. Zo draagt de ADB bij aan het opbouwen van verschillende multilaterale instellingen, waaronder ASEAN, dat tien Zuidoost-Aziatische landen verenigt. Dat Europese landen hierin een ondersteunde rol kunnen spelen, behoeft geen toelichting. Ook op financieel en monetair terrein heeft de ADB zich sterk gemaakt voor diepere samenwerking. Dit heeft in het verleden onder meer geleid tot het opzetten van het Chiang Mai Initiatief, een netwerk van bilaterale kredietlijnen dat landen te hulp kan springen bij dreigende liquiditeitsproblemen. De kans van besmetting van land op land neemt daarmee flink af. Het ontwikkelen van grote projecten in grensoverschrijdende gebieden als de Mekong, Centraal-Azië en Zuid-Azië is een derde voorbeeld van de bijdrage die de ADB levert aan regionale samenwerking en 'connectivity' – om het buzzword van de laatste jaren te gebruiken. Deze inspanningen vergroten de legitimiteit van de Bank als een be-

langrijke regionale speler en zorgen voor de stabiliteit waar ook Europa bij gebaat is.

Geostrategische belangen

Het geostrategische nut van de ADB kan pas op waarde worden geschat wanneer het geplaatst wordt in de grotere context van verschuivende machtsverhoudingen. Zoals eerder gesteld, draagt de ADB bij aan verbreding van relaties met snelgroeiende landen in de regio. Verscheidene van die landen zijn ook hun rol op het wereldtoneel rap aan het versterken. Evenmin als in andere internationale instellingen, is deze nieuw vergaarde macht binnen de ADB echter nog weinig terug te zien. Japan en de Verenigde Staten hebben traditiegetrouw de meeste stemmen in de ADB: ieder 12,8%, tegenover ruim 17% van Europese lidlanden samen.

Landen als China en India zullen op zoek gaan naar alternatieven wanneer structurele hervormingen in de bestaande machtsstructuren te kort schieten. En het is maar zeer de vraag of Europese landen in toekomstige multilaterale initiatieven eenzelfde rol krijgen toebedeeld. De BRICS Bank en de onlangs door China opgezette *Asian Infrastructure Investment Bank* – die geen leden van buiten de regio kent – zijn wat dat betreft een sterke waarschuwing. Reden genoeg dus voor Nederland om het lidmaatschap van de ADB te koesteren en tegelijkertijd open te staan voor aanpassing van de stemverhoudingen. De toezegging van de Nederlandse regering om de groeiende economische macht van China en India meer tot uitdrukking te brengen is hiermee in lijn.⁴ Wel mag worden opgemerkt dat aanpassing van de stemverhoudingen niet vanzelfsprekend is, maar hand in hand moet gaan met het nemen van meer (financiële) verantwoordelijkheden door China en India. Want zoals geïllustreerd in tabel 1, is de verhouding tussen stemrecht en financiële bijdragen aan de Bank voor China nu al

De niet-westerse diplomatieke stijl van de ADB geeft een waardevolle inkijk in de wereld van morgen, waarin Europese landen minder invloedrijk zullen zijn

Tabel 1: Stemrecht versus contributies* binnen de Aziatische Ontwikkelingsbank

	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)
	Stem-aandeel	Contributie-aandeel	A/B	Stem-aandeel	Contributie-aandeel	A/B	Stem-aandeel	Contributie-aandeel	A/B	Stem-aandeel	Contributie-aandeel	A/B	Stem-aandeel	Contributie-aandeel	A/B
	Per eind 1972			Per eind 1982			Per eind 1992			Per eind 2002			Per eind 2012		
Japan	20.2	30.4	0.7	13.6	35.0	0.4	13.5	46.4	0.3	13.0	46.5	0.3	12.8	45.0	0.3
Verenigde Staten	8.4	11.3	0.7	13.6	20.1	0.7	13.1	11.6	1.1	13.0	14.3	0.9	12.8	11.6	1.1
China	2.1	1.4	1.5	1.5	0.4	3.8	5.8	1.0	6.1	5.6	0.9	6.2	5.5	1.3	4.1
Europese Leden	15.0	14.2	1.1	17.2	20.9	0.8	17.9	23.1	0.8	17.2	24.0	0.7	17.6	23.8	0.7
Nederland	1.0	0.9	1.1	1.2	1.7	0.7	1.2	1.9	0.7	1.2	2.1	0.5	1.1	2.1	0.5

* Contributies zijn de jaarlijkse verplichte bijdrage plus cumulatieve donaties aan het Aziatische Ontwikkelingsfonds en het Technische Assistentiefonds.

** Stem- en contributieaandelen zijn in percentages van het totaal.

Bron: ADB jaarrapporten.

zeer gunstig, terwijl Nederland – evenals Japan – er in dit opzicht veel bekaaider vanaf komt.

Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat opkomende landen als China de westerse *modus operandi* klakkeloos zullen overnemen. De niet-westerse diplomatieke stijl van de ADB geeft een waardevolle inkijk in de wereld van morgen, waarin Europese landen minder invloedrijk zullen zijn. Niettegenstaande de hiërarchische verhoudingen intern, staan eerdergenoemd apolitiek en gelijkwaardig opereren hierbij hoog in het vaandel. Hetzelfde geldt voor pragmatisme boven administratief multilateralisme – bijvoorbeeld inzake duurzaamheidsvraagstukken – en positief engageren. Zo bezien is de Bank een voorbode van de wereld waarin westerse landen meer rekening moeten houden met normen en waarden van andersdenkenden.

Toekomstige Europese rol

Europese overheden zouden er goed aan doen het belang van de ADB voor het beschermen, behouden en uitbreiden van commerciële activi-

teiten in Azië te erkennen. Europa en Nederland worden door de Bank nog altijd gezien als belangrijke partners, met als voornaamste toegevoegde waarde het doorgeven van hoogwaardige kennis door investeringen. Met name in de watersector is er voor beide partijen veel winst te behalen door bestaande banden te intensiveren.

Door relaties te versterken met gelijkgestemde lidstaten van de ADB, kan proactief worden bijgedragen aan het bepalen van de post-2020-strategie van de Bank. De Japanners, die binnen de Bank nog steeds de scepter zwaaien, zien in Europa tevens een partner voor het engageren van opkomende, andersdenkende landen. Zaken die hierin de grootste prioriteit genieten, zijn het steunen van de ADB in het stimuleren van duurzame ontwikkeling, vooral waar dit ook Nederlandse economische diplomatie bevordert, en accepteren dat de groei van regionale lidstaten in de ADB weerspiegeld moet zijn. Op die manier behoudt de Bank zijn relevantie en kan Europa haar banden met de ADB versterken, zowel voor praktische als strategische doeleinden.

NOTEN

- 1 Ter vergelijking: het kapitaal van de Wereldbank is US\$ 270 miljard en van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank US\$ 104 miljard.
- 2 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Azië in Opmars: Strategische betekenis en gevolgen*, Advies No. 86, Den Haag, december 2013 (online beschikbaar).
- 3 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*, Den Haag, 5 april 2013 (online beschikbaar).

- 4 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Reactie op AIV-advies 'Azië in opmars: strategische betekenis en gevolgen'*, Den Haag, 1 april 2014. Minister Ploumen sprak ook in deze termen tijdens het Algemeen Overleg over China in de Tweede Kamer op 9 april 2014.

Defensie uit het dal: *Spasiba Putin!*

De Russische inmenging in Oekraïne heeft het Westen wakker geschud. Met Poetin valt niet samen te werken op veiligheidsgebied. De NAVO heeft versterking. Er moet meer geld naar defensie. De vraag is: voor welke defensie?

De Olympische Winterspelen van Sotsji waren nauwelijks afgesloten of Vladimir Poetin lanceerde zijn campagne om delen van Oekraïne terug te brengen onder controle van Moskou. De Krim werd zelfs – *de jure russica* – ingelijfd bij het moederland. Het Westen schrok zich rot. De Koude Oorlog is terug, zo kopten de media. De meeste politici riepen op tot kalmte, bemiddeling en deëscalatie – verstandig om de gemoederen te bedaren, maar zonder veel effect op het Kremlin. Ook sancties en tegenmaatregelen van de NAVO brachten geen verandering in de situatie. Voor de Oost-Europese bondgenoten – de Baltische Staten en Polen voorop – was Poetins ingrijpen in Oekraïne een *blessing in disguise*: de verdediging van het NAVO-grondgebied kwam weer centraal te staan, precies wat deze landen sinds hun toetreden tot de alliantie hebben nagestreefd. De NAVO besloot militaire versterkingen te sturen naar Oost-Europa. Ze zijn vooralsnog beperkt van omvang, maar het bondgenootschap heeft het juiste signaal afgegeven: tot hier en niet verder. Nederland draagt bij in de vorm van F-16's en marineschepen. Van Koude Oorlog-retoriek was in de Haagse politiek echter geen sprake. De enige uitzondering leek het Kamerlid Vuijk, die Oekraïne aanduidde als “de nieuwe frontlijn” tussen Rusland en het Westen.¹

Oekraïne-2014 markeert geen historische breuklijn of een terugkeer naar de Koude Oorlog. Het duidt eerder op continuïteit van het herboren Russisch nationalisme onder Poetin. In 2008 bezetten Russische troepen Zuid-Ossetië, dat deel uitmaakt van de onafhankelijke staat Georgië. Ze zijn er nog steeds, evenals in (het Georgische) Abchazië. Moskou is al vele jaren niet bereid mee te werken aan een politieke oplossing voor Transnistrië (Moldavië), omdat de *status quo* – met aanwezigheid van Russische troepen – de eigen belangen beter dient. Oekraïne is zeker een *wake up call*, maar vooral om Europa en Amerika uit de droom te helpen van veiligheidspolitieke samenwerking met Rusland op westerse termen. Poetin blokkeert de uitbreiding van de EU en de NAVO – ook dat is consistent beleid sinds de crisis om Georgië. Met oude machtspolitiek probeert hij de Russische positie in Europa te versterken of, wellicht beter verwoord, zo veel mogelijk te herstellen na het verval in de periode-Jeltsin. Alle middelen heiligen het doel, van organisatie van grote sportevenementen (de Winterspelen, het EK voetbal in 2018) tot gasprijzenpolitiek, diplomatieke druk en zelfs beperkte militaire actie.

De Poetin-doctrine is gericht op verwezenlijking van het ‘nieuwe Rusland’, waarbij de greep van Moskou op perifere gebieden met Russische bevolking toeneemt. Tromgeroffel en anti-NAVO-propaganda passen in dit beleid, maar Poetin is niet uit op herstel van de frontlijn uit de Koude Oorlog. Allereerst schaaft een nieuwe langdurige Oost-West-confrontatie de Russische financiële en economische belangen. Europa zal sneller naar alternatieven voor Gazprom gaan zoeken. De negatieve gevolgen van de sancties zullen toenemen. Ook in militaire zin heeft Moskou niets te winnen bij een nieuwe wapenwedloop met de Verenigde Staten en Europa – de Sovjettijden hebben geleerd dat het uiteindelijk een *no win*-scenario is. Poetin zal risico's blijven afwegen en zwakheden uitbuiten. Militaire bijstand aan NAVO-bondgenoten nabij Rusland blijft essentieel. De komende NAVO-top in Wales (september) krijgt een andere agenda dan eerder voorzien. De staatshoofden en regeringsleiders moeten met een passend antwoord komen. Er mag geen twijfel bestaan over de artikel 5-verplichting om alle bondgenoten militair bij te staan. Een aantal concrete maatregelen zou dit moeten onderbouwen. Zo kan de *NATO Response Force* ingezet worden voor versterking van de oostelijke buitengrenzen van het bondgenootschap.

Dick Zandee is als onderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.



Poolse militairen trainen voor de NATO Response Force. Deze kan ingezet worden ter versterking van de oostelijke buitengrenzen van de NAVO. Foto: U.S. Army Europe Images

Poetins interventie lijkt een einde te maken aan de neerwaartse curve van defensiebestedingen in Europa

In ieder geval lijkt Poetins interventie in Oekraïne een eind te maken aan de neerwaartse curve van de defensiebestedingen in Europa. In Nederland gaf de voormalige Secretaris-Generaal van de NAVO Jaap de Hoop Scheffer de aftrap. Direct na de eerste Russische schermutselingen in Sebastopol herinnerde hij eraan “never (to) waste a good crisis”.² Eind april sprak VVD-fractieleider Halbe Zijlstra zich openlijk uit voor meer investeringen in defensie voor behoud van vrijheid en veiligheid, de preconditionie voor onze economische welvaart.³ Ex-minister van Defensie Hans Hillen (CDA) sprak over jaarlijks een miljard euro extra voor defensie.⁴ De *Bible Belt*-partijen (ChristenUnie en SGP) pleitten vorig jaar al met succes voor meer defensiegeld. Met een beetje druk op de PvdA en D66 kan premier Rutte waarschijnlijk rekenen op een parlementaire meerderheid om de uitgaven voor de Nederlandse krijgsmacht op te voeren.⁵ De begroting 2015 zal het tonen, maar realisme is geboden. Hoogstwaarschijnlijk betreft het een bedrag dat in geen verhouding zal staan tot de bezuinigingen op defensie van meer dan een miljard euro door de kabinetten-Rutte-1 en -2.

Ook bij beperkte verhoging van het defensiebudget rijst de vraag “waaraan het extra geld te besteden”? Van herinrichting van massale legers voor de verdediging van een nieuwe frontlijn zal geen sprake zijn. De NAVO-landen hebben hun krijgsmachten meer expeditionair en snel inzetbaar gemaakt voor interventies in regionale en lokale conflicten buiten Europa. Terugkeer naar de legerstructuur van de Koude Oorlog is ongewenst, zou veel tijd kosten (tien tot twintig jaar) en vereist zeer forse verhogingen van het defensiebudget. Ook Rusland neemt afstand van de zware pantserlegers uit het verleden. Het *New Look*-programma voorziet in een snel inzetbare krijgsmacht, met kleinere en meer mobiele componenten. Het sterk verouderd materieel moet tegen 2020 voor 70% zijn vervangen. Het budget is toegenomen, maar de legerhervormingen en de instrooming van nieuw materieel verlopen traag. Ook doen zich grote problemen voor met de personele vulling en met technologische vernieuwingen, zoals integratie van *command & control*-systemen in verbonden netwerken.⁶ Poetin heeft, kortom, voldoende strijdkrachten om een zwak Oekraïne te bedreigen, maar hij heeft niets te winnen bij een militaire escalatie met de NAVO onder Amerikaanse leiding met superieure technologie.

Meer geld voor defensie dient vooral de militaire capaciteiten te versterken die we nodig hebben tegen de grootste dreigingen voor de Europese veiligheid. Die veiligheidsrisico's liggen niet in het Oosten,

maar in het Zuiden. De instabiliteit van grote delen van noordelijk Afrika en het Midden-Oosten geeft radicalisme en extremisme kansen hun invloed te vergroten. Toenemende migratiestromen, grensoverschrijdende criminaliteit en uitbreiding van terrorisme behoren tot de gevolgen waarmee Europa te maken heeft. Piraterij maar ook onberekenbare regimes bedreigen onze handelsbelangen en de ongestoorde aanvoer van energie of grondstoffen. Meer geld voor defensie moet vooral besteed wor-

den aan verdere inrichting van de expeditionaire krijgsmacht, die kan bijdragen aan de beëindiging van conflicten en onrust in de zuidelijke voortuin van Europa. Dat betekent: blijven investeren in capaciteiten voor strategisch transport en bijtanken in de lucht; in inlichtingen en verkenningsmiddelen, waaronder onbemande systemen; in cybervermogens en precisiewapens; in helikopters; en in andere capaciteiten die mobiliteit ten goede komen.

Op korte termijn moet de krijgsmacht volledig inzetbaar worden, onder meer door versnelde aanvulling van munitievoorraden en reserveonderdelen. Samen met de bondgenoten moet de Nederlandse krijgsmacht robuust kunnen optreden wanneer nodig ter versterking van de NAVO-partners die de druk van Poetin meer voelen dan wij in West-Europa. Tegelijkertijd moeten onze militairen inzetbaar blijven voor conflictbeheersing in Afrika en elders – met behoud van de 3D-benadering (*Defence, Diplomacy, Development*). Minister Hennis hoeft geen nieuwe toekomstnota te schrijven. Ze kan de bestaande verder uitvoeren. Als dat kan met wat meer geld, dan graag – met dank aan Poetin.



De Russische inmen-
ging in Oekraïne heeft
de aandacht weer
gevestigd op de artikel-
5-verplichtingen van
de NAVO. Illustratie:

Wikipedia/Mailtoanton

NOTEN

- 1 Kamerlid Vuijk (VVD) in het Algemeen Overleg van de Tweede-Kamercommissie voor Defensie met minister van Defensie Hennis op 9 april 2014.
- 2 Onder meer tijdens de *Clingendael Expertmeeting Oekraïne*, 6 maart 2014.
- 3 Halbe Zijlstra, *Defending Freedom*, 59th International Liberal Congress, Rotterdam, 25 april 2014. In *Buitenhof* van 27 april herhaalde Zijlstra zijn pleidooi voor hogere defensie-uitgaven.

- 4 In het interview-programma *Eén op Eén*, 28 april 2014.
- 5 Deze column is afgesloten op 2 mei 2014.
- 6 Zie hiervoor: Dr Igor Sutyagin, *Russia's Overestimated Military Might*, RUSI Newsbrief, 25 maart 2014; *The Military Balance 2014*, Londen: International Institute for Strategic Studies, 2014, blz. 161-163.

De strategische partnerschappen van de EU: *work in progress*

Eind 2010, in de voorbereiding van een vergadering van de Europese Raad, stelde de voorzitter,

Herman Van Rompuy, treffend: *de EU heeft strategische partners, nu is er een strategie nodig.*

In de loop der jaren heeft de EU een tiental strategische partnerschappen opgezet. Wat zijn hun doelstellingen, en waarom is het zo moeilijk ze te operationaliseren

Strategische partnerschappen zijn niet nieuw. Ze ontstonden vooral na het einde van de Koude Oorlog, toen het bipolaire systeem plaats moest maken voor een uitgebreid en complex netwerk van semi-geïnstitutionaliseerde relaties. Zo heeft China meer dan veertig strategische partners; Rusland en Brazilië hebben er elk meer dan twintig. Frankrijk heeft ongeveer zestien van zulke partnerschappen en Duitsland heeft speciale relaties opgebouwd met zes zg. “Gestaltungsmächte”, de landen die thans de internationale politiek vorm geven.

Op het niveau van de Europese Unie werd het concept, als een instrument van buitenlands beleid, voor het eerst vermeld in de Europese Veiligheidsstrategie van 2003, al zegt dit document slechts dat de EU moet samenwerken met partners, terwijl het erg vaag blijft over de doelstellingen en prioriteiten van het Europees buitenlands beleid in het algemeen en dus ook over de zin van strategische partnerschappen. De Europese Commissie zag er echter een manier in om de politieke en economische relaties met de opkomende grote mogendheden te verdiepen, te beginnen met China (in 2003) en India (een jaar later). Thans heeft de EU tien strategische partners, t.w. Brazilië, Canada, China, India, Japan, Mexico, Rusland, de Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Zuid-Korea. Daarnaast heeft de Unie strategische partnerschappen met hele regio's (Afrika en Latijns-Amerika & het Caraïbisch gebied) en met enkele organisaties (VN en NAVO). Deze partnerschappen verschillen aanzienlijk qua aard en reikwijdte, maar dat ze bestaan onderstreept hoe het

multidimensionaal buitenlands beleid van de EU gebaseerd is op een evenwicht tussen bilaterale, regionale en multilaterale relaties.

Sinds 2003 is er dus sprake van een proliferatie van partnerschappen. Maar vervolgens is er nooit een wezenlijk debat geweest over hun betekenis of over hun nut, noch over de lijst van partners. Als gevolg daarvan hebben de strategische partnerschappen vooral een retorische functie. De lijst van partners is veeleer toevallig dan strategisch. Om tot een echt debat te komen was een nieuw verdrag (dat van Lissabon) en een economische crisis nodig.

In de voorbereiding van een vergadering van de Europese Raad op 16 december 2010 stelde de voorzitter, Herman Van Rompuy, treffend: de EU heeft strategische partners, nu is er een strategie nodig. Na heftige discussie nam de Europese Raad belangrijke conclusies over de strategische partnerschappen aan, met als doel Europa's ware gewicht te doen gelden op het internationale toneel. De Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid, Catherine Ashton, kreeg de opdracht om, in coördinatie met de Commissie en de ministers van buitenlandse zaken, de relaties met alle strategische partners te evalueren, concrete belangen te identificeren, alsmede mogelijkheden om die te verwezenlijken.

Lady Ashton ging terstond aan het werk. In haar eerste voortgangsrapport vatte ze het motto van de oefening als volgt samen: minder prioriteiten, meer coherentie en meer resultaten. De behoefte

Thomas Renard is gastredacteur voor dit themanummer over de strategische partnerschappen van de Europese Unie

Thomas Renard is gastredacteur voor dit themanummer over de strategische partnerschappen van de Europese Unie



Catherine Ashton evalueerde de strategische partnerschappen: minder prioriteiten, meer coherentie en meer resultaten. Foto: Mueller/ MSC

aan minder prioriteiten volgt uit de vaststelling in haar rapport dat de EU niet langer alleen een model of een markt kan zijn, maar als internationale actor veel meer strategisch moet optreden, op basis van belangen en prioriteiten. Meer coherentie houdt in dat vooraleer een strategisch partnerschap wordt aangegaan, het eigen huis op orde moet worden gesteld, en wel door meer coördinatie en synergie te creëren, zowel horizontaal (tussen de verschillende EU-instellingen) als verticaal (tussen de EU en de lidstaten). Ten slotte moet de EU, om meer resultaten te kunnen boeken, grotere invloed kunnen uitoefenen op haar strategische partners, zowel in bilaterale ontmoetingen als in multilaterale fora.

Drie hoofddoelstellingen

De strategische partnerschappen van de EU hebben verscheidene doelstellingen, op drie niveaus.

Ten eerste, op een meer *intern gericht niveau*, zijn ze een middel voor de Unie zichzelf te positioneren ten aanzien van haar lidstaten en van de andere grote mogendheden. Binnen de instellingen worden de partnerschappen als nuttig gezien om zichzelf in het besluitvormingsproces over sleutellanden tegenover de lidstaten als 'hoofdcoördinator' te profileren. Ze vergemakkelijken ook de interinstitutionele beleidsvorming binnen de EU. Naar buiten toe zijn ze een bevestiging van de mondiale ambities van de Unie. Wanneer zij een strategisch partnerschap aangaat, impliceert dat immers dat zij ook zelf een strategische partner

is. De partnerschappen fungeren dus zowel intern als extern als een zeer effectief discours.

Ten tweede beogen de partnerschappen op *bilateraal niveau* de relaties met bepaalde landen te verbreden en te verdiepen. Economische betrekkingen vormen zonder twijfel de ruggengraat van elk strategisch partnerschap. Daarin ligt ook de kracht van de EU en een groot deel van haar DNA. Er kan dan ook een parallel worden getrokken tussen de strategische partnerschappen en de handelsrelaties van de EU. De tien strategische partners zijn allemaal zeer belangrijke economische partners, zoals de handels- en investeringscijfers aangeven. Het verband wordt misschien het duidelijkst geïllustreerd door Zuid-Korea, dat een strategische partner werd in 2010, na het afsluiten van een vrijhandelsakkoord.

De bilaterale relaties gaan echter verder dan de economische betrekkingen en omvatten ook politieke en strategische kwesties, een veelvoud aan sectoriële materie, en relaties tussen het middenveld. Zo onderhandelt de EU met de partners over politieke overeenkomsten (zoals een partnerschaps- en samenwerkingsakkoord) en er worden gezamenlijke verklaringen over strategische kwesties uitgegeven, zoals met de Verenigde Staten over veiligheid in Azië (2012) en met India over internationaal terrorisme (2010). Sinds 2003 is het aantal politieke en sector-dialogen met elk van de partners sterk toegenomen, tot meer dan 60 in het geval van de Verenigde Staten en China. Thans steunt elk partnerschap op een complexe architectuur en is er sprake van regelmatige ont-

moetingen op uiteenlopende niveaus, over een breed scala van beleidsterreinen. Dit wijst op de verbreding van de bilaterale relaties.

Op het *structurele niveau*, ten slotte, zijn strategische partnerschappen ontworpen ter aanvulling en versterking van de regionale en multilaterale aanpak van de EU. Van oudsher bevordert de Unie regionale integratie en effectief multilateralisme als manier om vorm te geven aan de internationale relaties en een gunstige omgeving te creëren voor haar externe optreden – een omgeving waarin regelgeving zwaarder weegt dan macht. De Europese beleidsmakers kunnen echter niet anders dan toegeven dat het multilaterale systeem betere tijden heeft gekend en dat voor een effectief buitenlands beleid dus ook, minstens gedeeltelijk, de bilaterale weg bewandeld moet worden. In een rapport over de uitvoering van de Europese Veiligheidsstrategie van 2008 wordt gesuggereerd dat bilateralisme en multilateralisme compatibel zijn; hierin wordt ook duidelijk gemaakt dat strategische partnerschappen specifiek bedoeld zijn om effectief multilateralisme te ondersteunen, parallel aan regionale integratie. Waar regionalisme en multilateralisme echter falen, kunnen strategische partnerschappen in de plaats treden. Bilaterale partnerschappen zijn ook een manier om consensus te bevorderen binnen het multilateraal systeem en om multilaterale beslissingen uit te voeren. Strategische partnerschappen zijn dus één dimensie van het multidimensionaal EU-buitenlands beleid.

Vijf belangrijke uitdagingen

Van de conceptuele analyse naar de praktijk. Het is bijzonder moeilijk gebleken om de strategische partnerschappen te operationaliseren. Dit artikel pretendeert niet alle moeilijkheden op een rijtje te zetten, maar concentreert zich op de vijf belangrijkste uitdagingen.

Om te beginnen is de EU niet goed in strategie. Hoewel ze veel 'strategieën' produceert, heeft ze het vaak moeilijk om prioriteiten te definiëren en

er consistent naar te handelen. De diepte van de Europese strategische reflectie verschilt sterk van partnerschap tot partnerschap. Sowieso blijven concepten als belangen, waarden, hefbomen en *trade-offs* de EU vreemd. Bovendien zijn er verbanden tussen de strategische partners onderling (zowel allianties als vijandschappen) die de EU niet kan negeren. Tegelijk strategische partnerschappen aangaan met Japan, Zuid-Korea, China en India bevordert wat Hillary Clinton een "multi-partner"-wereld noemt, maar het komt niet zonder spanningen en tegengestelde belangen. Een strategisch partnerschap kan niet los worden gezien van de rest van de wereld.

Ten tweede, en dit is misschien het meest belangrijk: welke concrete resultaten hebben de partnerschappen geboekt? Welke directe bijdrage hebben ze geleverd aan belangen en doelstellingen van de EU? Het antwoord is: waarschijnlijk niet veel. De mogelijkheden met de partners samen te werken op het gebied van veiligheid, economie, ontwikkeling, energie en klimaat zijn legio. Tot op zekere hoogte heeft de EU dat ook geprobeerd, maar met weinig zichtbaar, werkelijk strategisch resultaat. Als de Unie strategisch partnerschap echt centraal wil stellen in haar buitenlands beleid, dan moet zij dringend op zoek naar meer concrete 'deliverables'.

Ten derde, hoe intensiever de relaties met de partners, hoe meer behoefte aan coördinatie binnen de EU. Maar hoewel iedereen voor coördinatie is, wordt niemand graag gecoördineerd. Dit geldt voor sommige beleidsterreinen en partners meer dan voor andere. Zo verdeelt China, bewust, de EU-lidstaten, maar de Unie verdeelt ook zichzelf, doordat individuele lidstaten telkens weer geprivilegieerde relaties met deze economische reus trachten aan te gaan. Een bijkomende moeilijkheid is dat de strategische partnerschappen van de EU overlappen met die van de lidstaten. China heeft bijvoorbeeld ook een strategisch partnerschap met tien EU-lidstaten, Brazilië met zeven en Rusland met vijf.



Hoewel de EU
veel "strategieën"
produceert, heeft
ze het vaak moeilijk
prioriteiten te definiëren
en er consistent
naar te handelen

Dit creëert een groot coördinatieprobleem.

Ten vierde is het niet evident de complexe architectuur van dialogen en instellingen van elk partnerschap goed te doen werken. Dit vergt eerst en vooral goede coördinatie tussen de EU-instellingen, vooral de Europese Dienst voor Extern Optreden, de EU-delegaties in de hoofdsteden van de partners, de Commissie, het Parlement en de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken. De partnerschappen zijn per definitie erg breed: ze beslaan een hele reeks van beleidsdomeinen, wat de coördinatie niet vereenvoudigt. Buitenlands beleid in de 21ste eeuw vereist meer kennis en expertise.

Ten slotte rijst de vraag of strategisch partnerschap echt verenigbaar is met de traditionele regionale en multilaterale aanpak. Het verdiepen van de bilaterale banden met specifieke landen is zeker niet zonder meer complementair aan regionale en multilaterale processen. De EU moet dan ook opletten die niet te verstoren. Zowel in Latijns-Amerika als in Afrika versterkt het strategisch partnerschap met resp. Brazilië en Zuid-Afrika regionale spanningen en centrifugale krachten.

De
strategische
partnerschappen
van de EU overlappen
vaak met die van de
lidstaten

Bilateralisme is soms de enig mogelijke of de meest effectieve weg om EU-belangen te verdeeligen, maar op de lange termijn is de Unie toch nog altijd het meest gediend door een effectieve regionale en multilaterale orde.

Besluit

Herman Van Rompuy, José Manuel Barroso en Catherine Ashton hebben allen de strategische partnerschappen aangeduid als een prioriteit voor hun mandaat, en ook de meeste lidstaten zijn het erover eens dat ze bovenaan de agenda van het Europees buitenlands beleid horen te staan. Voor academici blijft het echter moeilijk dit vage concept te doorgronden, maar dat schept ook flexibiliteit, wat de beleidsmakers juist appreciëren. Strategisch partnerschap is zeker nuttig als discours en instrument om de plaats van de Unie in de snel veranderende wereldorde te definiëren. Zolang onzekerheid troef blijft in de internationale betrekkingen, mede als gevolg van de mondialisering en de multipolariteit, zal strategisch partnerschap een essentieel element blijven van de Europese gereedheidskist.

TTIP en de strategische relatie EU-Verenigde Staten

Er gloort weinig hoop aan de transatlantische horizon. Wie verwacht dat de hernieuwde dreiging vanuit Rusland zal resulteren in een transatlantische *Renaissance*, is overdreven optimistisch. En ook de NAVO kan de relatie geen extra *Schwung* meer geven. Alle hoop is nu gevestigd op de onlangs gestarte onderhandelingen inzake het “Transatlantic Trade and Investment Partnership” (TTIP).

“F*ck the EU!” Het is duidelijk hoorbaar: de Amerikaanse onderminister Victoria Nuland wil dat niet de Europese Unie, maar de Verenigde Naties, een leidende rol moet(en) spelen in het oplossen van de conflicten in Oekraïne. Het fragment van dit afgeluisterde telefoongesprek is waarschijnlijk door Rusland “gelekt” om de relatie tussen de Verenigde Staten en de EU nogmaals op scherp te zetten.¹

Nuland biedt snel haar excuses aan, maar het incident staat duidelijk niet op zichzelf. Het boert al geruime tijd niet tussen Europa (en de EU in het bijzonder) en de Verenigde Staten. Sinds de zg. Kosovo-oorlog van 1999 is het duidelijk dat de Europeanen en Amerikanen vaak anders denken over belangrijke strategische vraagstukken. Acht jaar Bush (2001-2009) en langdurige oorlogen in Irak en Afghanistan hebben deze verschillen slechts doen toenemen. Daar heeft ook de in Europa zeer populaire president Obama eigenlijk niets aan kunnen veranderen. Sterker, de verwachtingen waren zo hoog gespannen, dat de ongekeerde spionage-activiteiten van de Amerikaanse inlichtingendienst NSA extra hard zijn aangekomen. De Duitse minister van buitenlandse zaken Frank-Walter Steinmeier sprak onomwonden dat “despite all placations citing the Western community of shared values, trust has been lost and it will require a great deal of joint effort to restore it”. Dit zou, aldus Steinmeier, nog wel enkele jaren kunnen duren.²

Maar zoals bekend is een week een lange tijd in de internationale politiek, want de snel escalerende crisis over de toekomst van Oekraïne heeft de publieke schermutselingen tussen de EU en de Verenigde Staten snel gesust. Beide benadrukken voortdurend hun eensgezinde afkeuring van Ruslands annexatie van de Krim. Obama's bezoek aan Brussel in maart 2014 stond in het teken van transatlantische solidariteit en harmonie. De hernieuwde Russische dreiging zet de problemen tussen de EU en de Verenigde Staten in een geopolitiek perspectief: Europa en Amerika hebben elkaar nog steeds hard nodig, wellicht zelfs meer dan in het verleden.

TTIP als nieuw plechtanker

De Oekraïne-crisis maakt duidelijk dat van elke onenigheid tussen de EU en de Verenigde Staten door Rusland wordt geprofiteerd. Het is echter de vraag of dit besef een voldoende basis vormt voor een hernieuwde transatlantische relatie. De NAVO fungeert niet meer als het klassieke strategische plechtanker dat Europa en de Verenigde Staten bijeenhoudt. Zij is verworpen tot een vergaarbak van partnerschappen (van Australië tot Mongolië en zelfs Pakistan) en kan de teruglopende transatlantische verhouding geen extra *Schwung* meer geven.

Vandaar de euforie onder menig Europees en Amerikaans politicus over de onlangs gestarte onderhandelingen inzake de zgn. ‘Transatlantic

Dr Peter van Ham is senior onderzoeker bij Instituut Clingendael en adjunct professor bij het Europa College (Brugge).

Trade and Investment Partnership' (TTIP). Dit partnerschap wordt niet alleen als een transatlantische vrijhandelszone beschouwd, maar ook als de ultieme poging coherentie aan te brengen tussen EU- en Amerikaanse regelgeving.³ De voordelen van transatlantische vrijhandel zijn reëel en aanzienlijk (de Europese Commissie verwacht een groei van €120 miljard per jaar, alleen al voor de EU). De échte winst van TTIP is echter gelegen in de hernieuwde strategische verbondenheid die dit partnerschap voor beide partijen betekent. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken John Kerry verklaarde onlangs: "[i]f we're ambitious enough, TTIP will do for our shared prosperity what NATO has done for our shared security, recognizing that our security has always been built on the notion of our shared prosperity."⁴ Ook Kerry's voorganger Hillary Clinton had TTIP al getypeerd als een "economische NAVO".

Europese politici zijn tot nu toe terughoudender in dit soort kwalificaties, waarschijnlijk omdat ze de 'echte' NAVO voorlopig nog niet kwijt willen. Binnen Europa concentreert het debat zich veelal op de denkbaar negatieve gevolgen van TTIP: de mogelijke afbrokkelende milieu-standaarden onder druk van de Amerikaanse industriële lobby; de mogelijke opmars van GMO-voedsel; de eventuele handelsbeschermingsbepalingen (zg. 'Investor to State Dispute Settlement'-afspraken, ISDS), die de nationale soevereiniteit aantasten,

enz. Een debat over de grote geopolitieke consequenties van TTIP is (enkele uitzonderingen daargelaten) uitgebleven. Ook eerdere pogingen de transatlantische handel te versterken, waren veelal geopolitiek gemotiveerd. Het idee van een *Trans Atlantic Free Trade Area* werd in de jaren negentig gelanceerd als nieuw zingevingproject na het einde van de Koude Oorlog. Initiatieven als de *New Transatlantic Agenda* (1995) en de *New Transatlantic Economic Partnership* (2007) waren er eveneens op gericht de gehavende relatie op te lappen na diepgaande politieke conflicten.

Ook nu heeft Europa weer veel te winnen bij een hernieuwde strategische toenadering tot de Verenigde Staten. Zonder een solide NAVO, en een Amerika dat zich minder bekommert en gelegen laat liggen om het altijd maar kritische en eigenwijze Oude Continent, staat Europa er veelal alleen voor. Europa (de EU in het bijzonder) mist echter nog steeds de militaire capaciteiten en het strategische denkraam om de eigen, collectieve belangen te behartigen; daarvoor heeft het de Amerikanen nog steeds broodnodig.⁵ Zonder een solide NAVO, en zonder gedeelde waarden én belangen, blijft er van het transatlantische Westen bar weinig over. TTIP biedt Europa daarom de mogelijkheid de eigen economische en strategische belangen voor de komende decennia in nauwe samenwerking met de Verenigde Staten te waarborgen.



John Kerry ziet, evenals zijn voorganger Hillary Clinton, de TTIP als 'economische NAVO'. "Wat de NAVO heeft betekend voor onze gedeelde veiligheid, kan de TTIP betekenen voor onze gedeelde welvaart – mits we ambitieus genoeg zijn." Foto: Wikipedia / US Department of State

Nieuwe transatlantische verbondenheid

De EU stelt na decennia van doormodderen militair nog steeds niet veel voor, en dat weet men in Washington DC natuurlijk ook. Vandaar dat de nieuwe transatlantische verbondenheid gezocht wordt op het terrein waar de EU wel degelijk meetelt: handel en regulering. De EU wordt gezien als een “regulatory superpower”,⁶ wier regels vaak toonaangevend zijn voor de wereldmarkt. Maar ook haar rol als *benchmark* staat onder druk. Het is immers slechts een kwestie van tijd tot dat de verschuivende machtsbalans in de wereld door China en de Golfstaten zal worden benut om hun niet-westerse, vaak autocratische waarden als nieuwe norm te poneren. Deze komende aanval op de liberale democratie en de vrije markt kan niet door de EU en de Verenigde Staten afzonderlijk worden afgeslagen; daarvoor is transatlantische samenwerking onontbeerlijk. Een ambitieuze TTIP biedt zowel Brussel als Washington uitstel, zodat de naderende post-westerse wereldorde beter kan worden voorbereid.

Een nieuw, groots transatlantisch project is hard nodig, en wel om twee redenen. Ten eerste kan rustig gesteld worden dat de EU-VS-relatie nog nooit zo belabberd is geweest. Natuurlijk schoten ook tijdens het laatste Bush-presidentschap de vonken der wederzijdse kritiek er vanaf; dat is op zich zelf niet nieuw. Waar Europeanen de Amerikanen nu bekritisieren om Guantánamo Bay, het inzetten van *drones* en de massale af luisterpraktijken, wordt de EU door Washington gezien als een marginale, zo niet geheel nutteloze strategische partner. Het feit dat de EU Oekraïne niet over de streep (en uit de Russische invloedssfeer) kon trekken met een handelsakkoord, bewees ten enenmale dat Brussel ook in economisch staatsmanschap bedroevend slecht is. Vandaar dat Jan

Techau onlangs verklaarde: “[F]inger-pointing is the transatlantic passtime of the moment. If such vanity continues, even the last big Euro-American project (TTIP), could be jeopardized.”⁷

Omdat de Verenigde Staten zich steeds meer afwenden van Europa, is het risico groot dat de transatlantische strategische relatie zal afbrokkelen en teloor zal gaan door een samenspel van kritische speldenprikken en desinteresse. Wellicht dat de NAVO aan een tweede (of is het al een derde?) jeugd zal beginnen, nu Rusland zich onder Poetin heeft ontpopt als de ideale – want klassieke en zichtbare – dreiging. Het valt echter te betwijfelen of deze dreiging een stabiel fundament zal vormen en de transatlantische band kan vernieuwen en consolideren. TTIP moet de relatie tussen de EU en de Verenigde Staten dus nieuw elan verschaffen, gebaseerd op economische en strategische lotsverbondenheid. Na enkele decennia zonder duidelijke tegenstrever, kunnen Europa en Amerika zich opmaken voor een geopolitieke strijd met opkomende landen (in het bijzonder China). Hopelijk blijft deze strijd economisch en politiek; maar geheel zeker is dit niet. TTIP biedt dus een nieuwe kans op strategische lotsverbondenheid binnen het transatlantische Westen.

Ten tweede kan TTIP binnen de EU de ogen openen voor de noodzaak tot *Realpolitik*. Het ontbreekt de EU aan strategisch denken, gebaseerd op een analyse van de wereldpolitiek zoals zij werkelijk is, en niet hoe zij (door de vervormende, postmoderne Brusselse bril) zou moeten zijn. In het slechtste scenario staat Europa er binnen een luttel decennium geheel alleen voor, zonder Amerikaanse *Big Brother* en zonder eigen militaire middelen. Dit *Home Alone*-scenario zou Europa te denken moeten geven. Een succesvol TTIP kan de EU weer *back to basics* brengen: terug naar de dingen waar de EU écht goed in is, en een rol van betekenis kan spelen: handel en regulering. TTIP kan de EU bovendien aanzetten tot meer institutionele flexibiliteit, aangezien landen als Turkije en Oekraïne aan dit nieuwe Partnerschap kunnen deelnemen, of zelfs direct als volwaardig lid kunnen toetreden. De consolidatie van de Eurozone – met wellicht een eigen vorm van politieke *governance* – zal leiden tot een pluriforme EU, waarin lidstaten kunnen kiezen voor meer of minder samenwerking en integratie. De weg die de EU nu inslaat richting politieke federatie, is niet voor alle lidstaten weggelegd en kan ook niet rekenen op de steun van de gehele ‘Europese’ bevolking. TTIP zal de logica van een pluriforme EU versterken, maar de optie richting een Europese federatie (voor sommige lidstaten) tevens openhouden.

Een nieuw, groots transatlantisch project is hard nodig; de relatie tussen de EU en de VS is nog nooit zo belabberd geweest. Illustratie

Pixabay / Geralt



Barrières en illusies

Of deze weg ook werkelijk wordt ingeslagen, is niet zeker. De onderhandelingen, die in juli 2013 officieel van start gingen, verlopen stroef en zullen nog geruime tijd in beslag nemen. Het plan om TTIP er snel ("on one tank of gas", in de woorden van de Amerikaanse onderhandelaar Michael Froman) doorheen te krijgen, ligt aan duigen. Beide partijen richten hun pijlen hoog en willen een ambitieus akkoord dat meer doet dan de, toch al bescheiden, tarifaire belemmeringen gladstrijken. Nu de mist van de eerste onderhandelingen is opgetrokken, doemen er vier barrières op.

Ten eerste is het niet geheel duidelijk hoe ambitieus TTIP zal zijn in de harmonisatie van EU- en Amerikaanse regelgeving. Het officiële doel blijft 'regulatory convergence', maar dat kan verschillend worden ingevuld. Wederzijdse erkenning van technische bepalingen is gemakkelijker dan structurele samenwerking tussen EU- en Amerikaanse regulerende instanties. Het gaat niet alleen over de regels op zich, maar om het proces waarbij en de timing waarmee de regels tot stand komen. De TTIP-onderhandelingen hebben enkele sectoren reeds uitgesloten (o.a. landbouwsubsidies, luchtvaart, IP-regels en de regulering van de financiële sector), omdat de voorziene problemen en de gevestigde belangen te groot zijn. Ook moet worden afgewacht of TTIP een zgn. 'levend akkoord' zal opleveren, hetgeen betekent dat het geen eenmalige deal zal blijken, maar structuren opzet die het mogelijk maken ook in de toekomst coherente transatlantische regels te vervaardigen.

Ten tweede blijken de competenties in regelgeving zowel binnen de Europese Unie als de Verenigde Staten complexer (zo niet: chaotischer) dan zou worden verwacht. Vooral de Europese servicesector (banken, verzekeringen, enz.) stuit op een woud van Amerikaanse regels op federaal en staatsniveau die niet-Amerikaanse bedrijven *de facto* weert. In sommige sectoren geldt zelfs een *Buy American*-bepaling (bijv. luchtvaart en infrastructuur), terwijl de EU een extreme bescherming van zg. "culturele producten" (film, TV, enz.) handhaaft om de dominantie van Hollywood te temperen.

Ten derde zijn kritische NGO's snel uit de startblokken geschoten om op luidruchtige wijze hun achterban en de media tegen TTIP te mobiliseren. Dezelfde NGO's die eerder al succesvol de zg. Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) hebben geblokkeerd in het Europees Parlement (in juli 2012), zijn in staat gebleken TTIP een valse start te bezorgen. Eind januari 2013 besloot



Het plan
om TTIP er "on
one tank of gas" (aldus de
Amerikaanse onderhandelaar
Michael Froman) doorheen
te krijgen, ligt aan
duigen

Europees Commissaris voor Handel De Gucht verregaande consultaties te beginnen met NGO's vanwege hun kritiek op met name het voorgenomen ISDS (zie hierboven). Naar verwachting zal TTIP uiteindelijk een zgn. 'gemengd verdrag' worden, wat betekent dat de tekst niet alleen door het EP, maar tevens door alle 28 nationale parlementen moet worden geratificeerd. Mede gezien de succesvolle actie van kritische globalisten, valt het te bezien of TTIP in alle lidstaten de juridische eindstreep zal halen.

Ten slotte blijkt het plan om TTIP al in 2014 rond te krijgen, een illusie. TTIP werd in 2013 nog gezien als een mogelijke erfenis van president Obama, alsook van de Barroso (Europese)-Commissie die na tien jaar bewind dit jaar afscheid zal nemen. Hoe langer de TTIP-onderhandelingen zullen duren, hoe groter echter de kans dat het proces verzandt (of leidt tot een verwaterd verdrag). Vanaf 2015 kent de EU een geheel vernieuwde Commissie en Parlement, terwijl in de Verenigde Staten de vertrekkende president Obama niet meer zal zijn dan de welbekende "lame duck", die niet veel meer kan bewerkstelligen in Washington. De gedachte dat juist deze tijdsdruk zal resulteren in een politieke snelkookpan die TTIP in rap tempo klaarstoomt, kan nu worden verworpen.

Toekomstmuziek?

Behalve TTIP gloort er weinig hoop aan de transatlantische horizon. Wie verwacht dat de hernieuwde dreiging vanuit Rusland zal resulteren in een transatlantische *Renaissance*, is overdreven optimistisch. De Verenigde Staten zullen zich onder geen beding mengen in een eventueel mili-

Kritische NGO's zijn uit de startblokken geschooten om hun achterban en de media tegen de TTIP te mobiliseren.

Foto: GLOBAL 2000



tair conflict in Oekraïne, aangezien de risico's van (nucleaire) escalatie elk strategisch belang overschaduwen. Daar komt bij dat Europa (met name de EU) niet meer over voldoende militaire capaciteiten beschikt om in Oekraïne geloofwaardig te opereren. De NAVO zal zich de komende tijd dus manhaftig solidair verklaren met Oekraïne. Dit zal echter weinig toevoegen aan de transatlantische verbondenheid, aangezien er geen eensgezindheid bestaat over het te voeren beleid ten aanzien van Rusland – laat staan over de mogelijke inzet van militaire middelen.

US Trade Representative Michael Froman verklaarde in maart 2014 met het oog op de ontwikkelingen in Oekraïne dat "as we look around the world, there is a powerful reason for Europe and the United States to come together to demonstrate that they can take their relationship to a new level [...] From both a strategic and economic perspective, the rationale for the T-TIP could never

be stronger."⁸ In die zin vormt de hernieuwde animositeit met Rusland inderdaad een prikkel om extra vaart te zetten achter TTIP. TTIP is immers niet *the only game in town*. In Azië vormt zich een nieuw 'Regional Comprehensive Economic Partnership' (RCEP), waar economische grootmachten als China, India en Japan deel van zullen uitmaken. Mocht Rusland zich willen aansluiten bij het RCEP, dan is het geenszins zeker waar de nieuwe regels voor de wereldhandel zullen worden vormgegeven: in Azië of in het transatlantische Westen?⁹ Bovendien, mocht TTIP mislukken (wat zeker mogelijk is), dan betekent dat een serieuze tegenslag voor de strategische relatie tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten. Dit zal dan tevens negatieve gevolgen hebben voor de NAVO. De onderhandelaars in Brussel en Washington spelen dus hoog spel, en de rest van de wereld kijkt met ingehouden adem mee hoe dit zal aflopen.

NOTEN

- 1 'Amerikaans onderminister Nuland: Fuck the EU', *De Telegraaf*, 7 februari 2014.
- 2 'Restoring lost trust may take many years: Germany', *UPI.com*, 20 december 2013.
- 3 Suparna Karmakar, 'Prospects For Regulatory Convergence Under TTIP', *Breugel Policy Contribution*, no. 15 (oktober 2013).
- 4 John Kerry, 'Remarks at Munich Security Conference', München, 1 februari 2014 (Online: www.state.gov/secretary/remarks/2014/02/221134.htm).
- 5 Zie voor een nuttig debat: www.europeangeostrategy.org

- 6 Eric Lipton & Danny Hakim, 'Lobbying Bonanza as Firms Try to Influence European Union', *The New York Times*, 18 oktober 2013.
- 7 Jan Techau (directeur van Carnegie Europe), 'In Search of Transatlantic Realism', 11 februari 2014 (Online: <http://www.carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=54485>).
- 8 Robin Emmott, 'Ukraine Crisis Gives New Impetus to EU-U.S. Trade Talks, U.S. Says', *Reuters.com* (22 maart 2014).
- 9 Peter S. Rashish, 'It's the Geoeconomy, Stupid', *The National Interest* (26 maart 2014).

Strategisch partnerschap EU- China: beperkingen en potentieel

China speelt in toenemende mate een rol bij belangrijke internationale kwesties, of het nu gaat om veiligheid, economie of milieu. Het is dan ook niet vreemd dat China één van de tien strategische partners van de Europese Unie is. De huidige bilaterale relatie tussen de EU en China, met de grote nadruk op handel en investeringen, vormt echter geen solide basis voor het strategisch partnerschap. Hoewel de relatie steeds meer terreinen omvat en steeds intensiever wordt, lijkt het waarschijnlijk dat de economische dimensie voorlopig dominant zal blijven. En een belangrijk obstakel voor een evenwichtiger relatie is dat China een heel ander politiek-economisch model kent dan de EU.

De Europese Unie heeft tien landen aangemerkt als 'strategische partners': invloedrijke landen waar de EU nauw mee wil samenwerken om gezamenlijke uitdagingen op internationaal niveau aan te kunnen pakken. Sinds 2010 beschouwt de EU het verder ontwikkelen van deze strategische partnerschapsrelaties als een van de belangrijkste doelen van haar externe beleid.¹ Met deze aanpak maakt de EU duidelijk wat haar ambitie is, namelijk een wereldspeler zijn die, samen met de andere grote mogendheden, een sturende rol speelt in het internationale systeem. Het is niet vreemd dat China één van deze tien strategische partners is, want dit land speelt in toenemende mate een rol bij belangrijke internationale kwesties, of het nu gaat om veiligheid, economie of milieu. De tijd dat afstemming tussen Europeanen, Amerikanen en Japanners voldoende was om multilaterale initiatieven van de grond te krijgen is voorbij, en China's mondiale invloed is groter dan die van andere opkomende landen zoals India, Brazilië of Zuid-Afrika. Ofschoon er belangrijke beperkingen zijn aan de Europees-Chinese samenwerking,

heeft het strategische partnerschap met China een grote potentiële waarde voor de EU.

Onevenwichtige bilaterale basis

Handel was en is de belangrijkste basis voor de bilaterale relatie tussen de EU en China. De EU is de grootste handelspartner van China, terwijl China de op een na grootste handelspartner is van de EU. Sinds de start van het strategische partnerschap in 2003 hebben de twee partijen pogingen ondernomen de relatie in twee richtingen verder te ontwikkelen. Om te beginnen is getracht de bilaterale relatie te verbreden, zodat naast handel ook samenwerking op andere thema's een grote rol zou gaan spelen. Daarnaast is er meer recent ook in toenemende mate naar gestreefd om behalve op bilateraal niveau ook daarbuiten tot samenwerking te komen.

Aanvankelijk ging de aandacht echter vooral uit naar verbreding van de bilaterale relatie. Met dat doel werd in 2003 een drietal initiatieven genomen. De eerste hield verband met bilaterale sa-

Frans-Paul van der Putten is senior onderzoeker bij Instituut Clingendael; **Jikkie Verlare** is alumna van University College Utrecht en schreef haar bijdrage aan dit artikel als onderdeel van een onderzoeksstage op Instituut Clingendael.

menwerking binnen het Galileo-project, een Europees satellietnavigatiesysteem in ontwikkeling, dat een alternatief voor het Amerikaanse GPS moet gaan bieden. Als onderdeel van deze samenwerking zou Europa geavanceerde technologieën naar China overdragen. Verder kwamen Frankrijk en Duitsland in december 2003 met een voorstel tot opheffing van het in 1989 ingestelde EU-wapenembargo tegen China. Hoewel soms schoorvoetend, ging de volledige (toenmalige) EU-15 akkoord met heropening van de discussie, hetgeen in Beijing verwachtingen wekte van een spoedig einde aan het embargo.² Ten slotte deed de People's Bank of China (PBOC) de informele belofte een groter deel van zijn vreemde valuta-reserves in euro's in plaats van dollars te houden.

Met een raket wordt een Galileo-satelliet gelanceerd. In het Galileo-project, een Europees satellietnavigatiesysteem, werd het meest zichtbaar samengewerkt tussen de EU en China. Foto: Thilo Kranz/DLR



Helaas, al in april 2004, op de EU-raadsbijeenkomst van ministers van buitenlandse zaken, werd duidelijk dat er niet voldoende draagvlak was voor opheffing van het wapenembargo (waarbij ook de veranderde balans binnen de EU door de toetreding van tien nieuwe lidstaten een rol speelde). Het verzet vanuit de Verenigde Staten tegen afschaffing van het embargo bleek bijzonder krachtig en toen China begin 2005 ook nog eens een nieuwe wet aannam die de juridische basis legde voor militair ingrijpen als Taiwan zou proberen zich af te scheiden, besloot de Europese Commissie een besluit over het embargo 'tot nader bericht' uit te stellen. Deze gang van zaken, gecombineerd met de Europese beslissing om China voorlopig niet als markteconomie te erkennen, bewoog Beijing ertoe zich meer op individuele lidstaten te richten ten koste van het contact op Europees niveau.

In 2008 liep de relatie een tweede, wellicht nog diepere, deuk op. Na het verschijnen van een rapport van de Europese Commissie waarin China beticht werd van oneerlijke concurrentie, gebrek aan bescherming van intellectuele-eigendomsrechten en het ontbreken van wederkerigheid bij overheidsopdrachten, werden Chinese aannemers uitgesloten van deelname aan de tweede fase van Galileo. Hiermee kwam een eind aan het meest zichtbare samenwerkingsinitiatief dat met het strategisch partnerschap was verbonden.³ Het hardhandige optreden van de Chinese overheid in Tibet in hetzelfde jaar was voor een aantal Europese regeringsleiders aanleiding niet naar de openingsceremonie van de Olympische spelen in Beijing te gaan. China was onaangenaam getroffen, zeker ook door de maandenlange negatieve aandacht in Europese media voor de situatie in Tibet. Toen eind 2008 de Franse president Sarkozy, op het moment dat Frankrijk het voorzitterschap van de EU bekleedde, duidelijk maakte van plan te zijn de Dalai Lama te ontmoeten, zegde Beijing de jaarlijkse EU-China top af. De betrekkingen tussen de EU en China hadden een dieptepunt bereikt.

Na 2008 herstelde de relatie zich enigszins. De oprichting van een centrale Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) in 2009 en de start van een jaarlijkse EU-China Strategische Dialoog in 2011 versterkten de relatie.⁴ Maar het was vooral de eurocrisis die de verhouding nieuw leven inblies. China steunde de euro door het kopen van staatsobligaties van zowel financieel sterke als zwakke landen in de eurozone. De diversificatie van de Chinese valuta-reserves, met een groter aandeel in euro's ten koste van het aandeel in dollars, werd versneld voortgezet.⁵ Ook nam de

omvang van Chinese directe investeringen in de EU nu snel toe. Inmiddels vormen investeringen, naast handel, een tweede centrale component in de bilaterale relatie. Die heeft daarmee dus een bredere basis gekregen dan ze in 2003 had. Maar tegelijkertijd is deze basis nog altijd vrijwel geheel eenzijdig op economische thema's gericht. Bovendien investeert Beijing wat Europa betreft niet alleen in verdere ontwikkeling van de relatie op EU-niveau, maar zeker ook in de betrekkingen met individuele EU-lidstaten. Vooral Duitsland wordt door China als een zeer belangrijke partner beschouwd.

Beperkte internationale samenwerking

Vanaf het begin van het strategisch partnerschap was er de intentie om ook buiten de bilaterale relatie tot meer samenwerking te komen. Daar ligt immers de belangrijkste meerwaarde van een strategisch partnerschap ten opzichte van een reguliere bilaterale relatie.⁶ Beijing hoopte in 2003 waarschijnlijk dat een verenigd en sterk Europa op de lange termijn een tegenwicht zou kunnen vormen tegen de Verenigde Staten.⁷ In dat jaar bestonden er spanningen in de trans-Atlantische relatie naar aanleiding van de Amerikaanse aanval op Irak. Toen echter in 2005 de relatie tussen de Europeanen en Amerikanen weer sterk verbeterde en de EU het wapenembargo tegen China niet bleek te zullen afschaffen, was voor China duidelijk dat de relatie met de EU voorlopig geen grote strategische rol zou spelen ten opzichte van de Verenigde Staten. Sindsdien verloor China een groot deel van zijn interesse voor het strategisch partnerschap. Thans lijkt China vooral geïnteresseerd in markttoegang en technologie in Europa zelf, en pas in tweede instantie in internationale samenwerking met de EU.

Aan EU-zijde is het strategische partnerschap met China niet zozeer in verband gebracht met de Verenigde Staten of andere grote mogendheden, maar met samenwerking op thematische kwesties of in bepaalde regio's. Op welke terreinen de twee actoren op dit moment blijkbaar willen samenwerken kan worden afgeleid uit de onderwerpen waarover ze jaarlijkse dialogen op hoog niveau houden, zoals Afrika, non-prolifera-tie, cyberveiligheid, klimaatverandering, bedreigde diersoorten en het economisch gebruik van oceanen.⁸ Hoewel vastgelegd in de gezamenlijke verklaringen, blijft deze samenwerking toch vaak oppervlakkig. Zo wordt op het gebied van nucleaire non-prolifera-tie twee keer per jaar overleg gevoerd, maar veel operationele samenwerking is er

Bij de crises in Syrië
en Oekraïne is er geen
sprake van samenwerking of
afstemming tussen de EU
en China

nog niet.⁹ Terrorismebestrijding is een ander terrein waarop beide actoren actief zijn, maar waar van concrete samenwerking nauwelijks sprake is.¹⁰ Ook coördineren de EU en China hun activiteiten wat betreft piraterijbestrijding in de Golf van Aden. Ze doen dit echter in multilateraal verband met een groot aantal andere landen, en ook hier is de operationele samenwerking tussen marine-eenheden beperkt.¹¹ Bij recente grote internationale crises, zoals die in Syrië en Oekraïne, is er zelfs helemaal geen sprake van samenwerking of afstemming tussen de EU en China.

Hoewel er grote verschillen tussen China en de Verenigde Staten bestaan, en bijgevolg de partnerschappen van de EU met beide landen ook sterk verschillen, is het toch interessant de gezamenlijke verklaringen van de EU en Washington naast elkaar te leggen. In beide gevallen wordt verwezen naar een gedeelde verantwoordelijkheid voor het bevorderen van wereldwijde vrede, welvaart en duurzame ontwikkeling.¹² De invulling van deze verklaringen verschilt echter sterk. Europees-Amerikaanse verklaringen leggen de nadruk op mondiale, multilaterale kwesties en wat een trans-Atlantische samenwerking kan betekenen voor de oplossing daarvan. De landen of probleemgebieden in kwestie worden bij naam genoemd en in aparte clausules besproken – waarbij vaak al een concreet plan van aanpak wordt gepresenteerd. Terugkerende thema's zijn het verbreiden van democratie, individuele vrijheid, rechtsstatelijkheid en het stabiliseren van conflictgebieden. Economische overwegingen nemen duidelijk een minder prominente plek in. Ook hier blijft de internationale context belangrijk, en heeft slechts de helft van deze clausules direct betrekking op de bilaterale relatie.

De Chinese premier Li Keqiang spreekt op een forum over samenwerking tussen Europa en China. Jaarlijks zijn er dialogen op hoog niveau over onderwerpen als non-prolifерatie en economisch gebruik van oceanen. Foto: Flickr/Friends of Europe.



De meest recente gezamenlijke verklaring van Brussel en Beijing kwam na de bilaterale top van november 2013. De nadruk ligt hierin sterk op bilaterale en economische onderwerpen, ten koste van de multilaterale, veiligheidspolitieke dimensie. Geen van de clausules bereikt

de gedetailleerdheid van de gezamenlijke EU-VS-verklaringen, en geen landen maar slechts belangrijke regio's worden bij naam genoemd in één gezamenlijke clausule.

Ook bij Xi Jinpings bezoek aan Brussel, eind maart 2014, stond de bilaterale handelsrelatie centraal. Xi besprak de mogelijkheid van een toekomstig China-EU-vrijhandelsakkoord, en verkreeg de steun van de EU voor toetreding van China tot de onderhandelingen inzake een overeenkomst over handel in diensten (*Trade in Services Agreement*, TiSA) die

gaande zijn tussen ruim twintig regeringen, inclusief de EU. Overigens hebben de twee partijen tijdens het bezoek van Xi wel aangekondigd meer samen te willen gaan werken wat betreft Syrië, Oekraïne, Afrika, Afghanistan, Iran en Oost-Azië.

Bij Xi Jinpings bezoek aan Brussel, eind maart 2014, stond de bilaterale handelsrelatie centraal

Belang van een grote-mogendhedenstrategie

De huidige bilaterale relatie tussen de Europese Unie en China – met de grote nadruk op handel en investeringen – vormt geen solide basis voor het strategisch partnerschap.¹³ Hoewel de relatie steeds meer terreinen omvat en steeds intensiever wordt, lijkt het waarschijnlijk dat de economische dimensie voorlopig dominant zal blijven. Een belangrijk obstakel voor een meer evenwichtige relatie is dat China een heel ander politiek-economisch model kent dan de EU. Waar in China de politieke en economische macht sterk geconcentreerd zijn in de Chinese Communistische Partij, zijn de EU-lidstaten democratische landen met markteconomieën. Dit verschil versterkt en compliceert de economische concurrentie en leidt tot botsingen bij de internationale toepassing van politieke waarden. Terwijl de EU democratie en respect voor mensenrechten als positieve waarden beschouwt, stelt China dat deze waarden neutraal van betekenis behoren te zijn in internationale betrekkingen.¹⁴ Daarbij vormt vooral de mensenrechtensituatie in China zelf een blijvende belemmering voor nauwere Europees-Chinese betrekkingen. Een tweede obstakel ligt op geopolitiek niveau. Hoewel de EU China niet als een militaire dreiging ziet, zijn de meeste lidstaten bondgenoten van de Verenigde Staten. En Washington beschouwt juist China als de belangrijkste potentiële militaire tegenstander van de toekomst. Tegen deze achtergrond is het voor China en de EU aantrekkelijk zich toch vooral maar op economische thema's te blijven richten.

Ook zonder solide bilaterale basis is samenwerking tussen de EU en China echter mogelijk. Daar waar beide actoren gedeelde belangen hebben en ze elkaar nodig hebben, is toekomstige samenwerking waarschijnlijk. Die zal naar verwachting plaatsvinden in een context waarin ook multilaterale organisaties en andere invloedrijke landen een rol spelen. Het gaat dan eerder om *ad hoc*-gevallen van internationale samenwerking, dan om een structureel samenwerkingsverband. Initiatieven gericht op veiligheid en stabiliteit in het Midden-Oosten en Afrika zouden hiervan een voorbeeld kunnen zijn. Maar hoe nuttig zulke *ad hoc*-samenwerking ook kan zijn, ze vormt een nogal beperkte invulling van het strategisch partnerschap.

Voor de EU ligt het grootste potentieel van het strategisch partnerschap met China niet zozeer in de samenwerking zelf, alswel in de kans voor Brussel zich beter te positioneren ten opzichte van grote mogendheden, zoals de Verenigde Staten, Rusland, Japan, India, Brazilië en China zelf. In een internationaal systeem waar grote mogendheden in toenemende mate de toon zetten, is het van groot belang dat de EU een coherente strategie voert met betrekking tot de staten die op mondiaal niveau het meest invloedrijk zijn. Het strategisch partnerschap met China moet daarom worden ingebed in een algemeen kader voor strategische partnerschappen met grote mogendheden. De huidige tien strategische partnerschappen van de EU omvatten de bovengenoemde

mondiale machten (en enkele regionale spelers) en vormen een goede basis voor een dergelijke grote-mogendhedenstrategie.

Waar de EU specifiek naar zou moeten streven – daarbij gesteund door de lidstaten – is het zich ten opzichte van elke grote mogendheid zodanig te positioneren dat daarmee het belang van de EU voor de overige grote landen toeneemt. Zo zou de EU bij de verdere ontwikkeling van haar relatie met China steeds moeten kijken hoe dit zich verhoudt tot de relevantie van Brussel voor Washington.

De EU-partnerschappen met Amerika en China moeten elkaar wederzijds versterken. Het belang van China in deze context is groot, juist omdat de Verenigde Staten – als grootste mogendheid en belangrijkste partner van de EU – hun bilaterale relatie met China centraal stellen in hun eigen grote-mogendhedenstrategie.¹⁵ Als de Europese Unie erin slaagt zich via deze weg in een invloedrijke positie ten opzichte van andere grote actoren te manoeuvreren, wordt de kans groter dat het in de toekomst in staat zal zijn om samen met partners als China een bijdrage te leveren aan de aanpak van internationale problemen die verder gaat dan de huidige beperkte *ad hoc*-samenwerking.

NOTEN

- 1 Giovanni Greve, 'Why EU Strategic Partnerships Matter', *ESPO working paper 1*, juni 2012.
- 2 Nicola Casarini, 'The EU-China partnership: 10 years on', *EUISS Brief*, 2013.
- 3 *Ibid.*
- 4 Nicola Casarini, 'Xi Jinping and the EU', *EUISS Issue Alert 22*, 4 april 2014.
- 5 Miguel Otero-Iglesias, 'China, the Euro and the reform of the international monetary system', in: Nicola Casarini (red.), 'Brussels-Beijing: Changing the game?', *EUISS Report 14*, blz. 30.
- 6 Zie ook Thomas Renard, 'The EU Strategic Partnership Review: Ten guiding principles', *ESPO Policy Brief 2*, april 2002, blz. 3.
- 7 Ingrid d'Hooghe, 'Het Strategisch Partnerschap in het slop', *Internationale Spectator*, jrg. 61, nr 7-8, 2007, blz. 352-356.
- 8 http://eeas.europa.eu/china/docs/eu_china_dialogues_en.pdf
- 9 Thomas Renard, 'Partnering for a Nuclear-Safe World: The EU, its strategic partners and nuclear non-proliferation', *ESPO Working Paper 3*, oktober 2013, blz. 27.
- 10 Thomas Renard, 'Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism', *ESPO Working Paper 4*, januari 2014, blz. 29.
- 11 Susanne Kamerling & Frans-Paul van der Putten, 'Europe Sails East, China Sails West: Somali Piracy and Shifting Geopolitical Relations

- in the Indian Ocean', in: Frans-Paul van der Putten & Chu Shulong (red.), *China, Europe and International Security: Interests, Roles, and Prospects*, Londen: Routledge, 2011.
- 12 Voor deze analyse zijn gebruikt: Joint Press Statement of the EU-US Summit, 26 March 2014, Brussels; EU-US Statement on the Asia-Pacific Region, July 12, 2012, Washington; Joint Press Statement of the EU-US Summit, 28 November 2011, Washington; EEAS Press Release, Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy following the 16th EU-China Summit, 21 November 2013, Beijing; Joint Press Statement of the EU-China Summit, 20 September 2012, Brussels; EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, November 2013.
- 13 Sanne van der Lugt, 'Approaching an EU-China deadlock', *Clingendael Asia Forum*, 15 juli 2013; Jonathan Holslag & Xinning Song, in 'Stars and Dragons', House of Lords European Union Committee, 7th Report of Session 2009-10, 2011.
- 14 Frans-Paul van der Putten, 'Harmony with Diversity: China's preferred world order and weakening Western influence in the developing world', *Global Policy 4/1*, februari 2013, blz. 53-62.
- 15 Nicola Casarini, *a.w. noot 2*, blz. 4.

Strategisch partnerschap EU-India: geregistreerd maar niet gevierd

Dit jaar viert het strategisch partnerschap tussen de EU en India haar tienjarig bestaan. Een uitbundig feest zal er aan beide zijden niet gevierd worden. Het is niet zo dat de glans er wel een beetje af is; nee, de glans moet er nog opgepoetst worden. Tot nu toe is vooral handel de belangrijke gemene deler – en dat terwijl er genoeg gezamenlijke waarden en interesses tussen de partners bestaan. Het potentieel in de relatie moet nog benut worden, al is begrip van/voor de ander en haar belangen daarvoor onontbeerlijk.

De relatie tussen de EU en India is wel eens treffend omschreven als een liefdeloos gearrangeerd huwelijk: op papier lijkt het een goede *match*, maar de chemie tussen de partners ontbreekt vooralsnog.¹ Van de tien strategische partnerschappen van de EU wordt die met India in Brussel als één van de moeizaamste gezien, terwijl gedeelde waarden als democratie, de *rule of law*, eenheid in diversiteit en multilateralisme in de wereldorde bij beide partners hoog op de agenda staan. Hoe komt het dan toch dat het EU-India-partnerschap vaak als weinig strategisch gekarakteriseerd wordt en nog geen succesnummer genoemd kan worden?

Europa en India: historie vol handel

Hoewel verscheidene Europese landen koloniale banden met India hebben die eeuwen terugvoeren, zijn de toenmalige Europese Economische Gemeenschap (EEG) en India pas begin jaren '60 formele diplomatieke relaties aangegaan. De decennialang overwegend economische aard van de betrekkingen heeft voor de Europese Gemeenschap de weg geplaveid om India's belangrijkste handelspartner te worden: 19% van de export en 14% van de import van India wordt

met de EU verhandeld. De EU is bovendien de belangrijkste buitenlandse investeerder in India.²

De handel tussen de twee partners is in dertig jaar gigantisch gegroeid. In de jaren '80 was de totale handel in goederen 4,4 miljard euro waard, in 2000 al 26 miljard euro en, na een groeispurt, in 2010 al naar 67,9 miljard gestegen. Tel daar diensten bij op en het totaal komt zelfs op 86 miljard euro.³ De economische samenwerking heeft voor India dus haar vruchten afgeworpen. Andersom is er nog groeipotentieel, aangezien voor de EU de handel met India maar 2,6% van het totaal uitmaakt.⁴

De sinds 2007 in onderhandeling zijnde Free Trade Agreement (FTA) tussen de EU en India zou hier verandering in moeten brengen. Hoewel het ondertekenen van dit FTA gepland was voor 2014, heeft EU-ambassadeur Joao Cravinho in India recent uitgesproken dat het eerste halfjaar van 2015 realistischer is.⁵ De EU zegt te willen wachten tot er in New Delhi een nieuwe regering is gevormd na de verkiezingen van april en mei 2014. Feitelijk zit het FTA al jaren in het slop en loopt het vast op onder andere clausules ten aanzien van mensenrechten, intellectuele-eigen-

Susanne Kamerling is onderzoeker en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen en als associate fellow verbonden aan Instituut Clingendael. Ze werkt aan een dissertatie over de rol van India en China in internationale veiligheidsvraagstukken.



Piraterijbestrijding, zoals hier op de Indische Oceaan, wordt nadrukkelijk genoemd als een gebied waar de EU en India meer kunnen samenwerken. Foto: Wikipedia / U.S. Navy

domsrechten en het opnemen van bepaalde sectoren als de auto-industrie.

Partner om rekening mee te houden

De samenwerking tussen de EU en India op andere terreinen dan de economie is gedurende de decennia maar langzaam op gang gekomen. Met de opening van de Indiase economie begin jaren '90 kwam er pas meer ruimte voor politieke dialoog, met het samenwerkingsverdrag van 1994 als belangrijke basis en juridisch kader voor de samenwerking tussen de twee partners.

In India's buitenlands beleid is sinds de jaren '90 het besef gegroeid dat het land een politieke positie van belang kan spelen in zowel de regio als op mondiaal niveau. De EU, aan de andere kant, is zich als actor in buitenlands en veiligheidsbeleid ook meer gaan profileren. De erkenning dat intensievere samenwerking met Azië voor de EU noodzakelijk is om toekomstbestendig te zijn, heeft sinds eind jaren '90 postgevat. De Azië-strategie van de Europese Commissie van 2001 zet hierin de belangrijkste prioriteiten uiteen.⁶

In deze veranderende context aan beide zijden zijn op politiek niveau vanaf 2000 *high level meetings* gestart, die in 2004 op de Top in Den Haag hebben geresulteerd in het formele strategische partnerschap. Voor India was dat een erkenning dat het door de EU wordt beschouwd als een regionale macht met een groeiende invloed in allerlei internationale vraagstukken.⁷ Kortom, als een partner om rekening mee te houden.

Gezamenlijk ten strijde?

Het in 2005 aangenomen Joint Action Plan (JAP) maakt de doelstellingen in het partnerschap wat duidelijker. Vooral de uiteenzetting van de na te streven politieke dialoog is hierin relevant, omdat die de gezamenlijke waarden en belangen benadrukt die voor de EU niet alleen als richtlijnen zijn gaan fungeren voor het partnerschap, maar ook de potentie in samenwerking tussen de EU en India aangeven. Er wordt hierin gesproken van de pluraliteit en diversiteit die zowel de EU als India kenmerken, het belang van democratie en mensenrechten, het nastreven van effectief multilateralisme, samenwerking in vredesopbouw en post-conflict-ondersteuning via de VN, ontwapening en non-proliferatie als gezamenlijk doel, en de strijd tegen terrorisme en georganiseerde

Het uitblijven van ferme taal van de EU na de aanslagen in Mumbai heeft de band tussen Europa en India er niet hechter op gemaakt

misdaad.⁸ In de aangepaste versie van de JAP in 2008 wordt meer nadruk gelegd op samenwerking op veiligheidsgebied, de onderhandelingen die tot de FTA moeten leiden en samenwerking in de klimaat- en energie-agenda.

De wens tot nauwere samenwerking wat betreft veiligheid heeft geresulteerd in een Joint Declaration on International Terrorism in 2010; voorts werden op de EU-India Summit van 2012, naast contraterrorisme, ook cyberveiligheid en piraterijbestrijding nadrukkelijk genoemd als gebieden waarop de EU en India meer samen kunnen doen. Dit heeft behalve een jaarlijkse dialoog en expert-meetings echter (nog) niet tot concreet resultaat of actie geleid. En dat terwijl bijvoorbeeld piraterijbestrijding bij uitstek mogelijkheden biedt voor samenwerking en ook relevant is in het bredere kader van maritieme ontwikkelingen van opkomende machten en regionale spanningen in Azië. De Indiase marine krijgt, ondanks haar ambities, niet altijd binnenlandse steun voor meer inzet op piraterijmissies en intensivering van samenwerking hierin. Vanuit de EU kan meer worden ingezet op wat wél mogelijk is. Bilaterale piraterij oefeningen, zoals die met de Verenigde Staten gehouden worden of gezamenlijke patrouilles in de Indische Oceaan, zijn mogelijkheden in dit verband.

Ook samenwerking op het gebied van in terrorismebestrijding komt niet volledig van de grond. India heeft hierin vooralsnog een voorkeur voor bilaterale kanalen in de EU (d.w.z. samenwerking met individuele EU-lidstaten), zoals bijvoorbeeld in de uitwisseling van inlichtingen- en politie-informatie; en dit niet alleen omdat het mandaat op EU-niveau op het gebied van contraterrorisme beperkt is. India beziet terrorismebestrijding begrijpelijkerwijs vooral door een regionale veiligheidslens, met Pakistan als de belangrijkste inzet. In Indiase ogen is de positie van de EU hierin niet ondubbelzinnig: enerzijds heeft de EU terrorismebestrijding hoog in het vaandel staan, anderzijds neemt zij een neutrale positie in ten aanzien van Pakistan. Het feit dat de EU niet in ferme taal afstand heeft genomen van Pakistan na de dodelijke aanslagen in Mumbai van 2008, heeft India geïnterpreteerd als het tonen van weinig begrip voor de Indiase slachtoffers. Dat heeft dit dossier geen goed gedaan.⁹

Moeizaam multilateralisme

Het is niet effectief gebleken om via multilaterale kanalen, en dan vooral de VN, gezamenlijk op te trekken in allerlei dossiers, variërend van klimaat-

verandering tot vredesmissies. Hoewel de EU een belangrijke financier is van VN-vredesmissies en India in de top-vijf van troepenleveranciers staat, heeft dit beleidsdoel tot weinig concrete samenwerking *on the ground* geleid, evenmin als in besluiten op de inzet van missies in de Veiligheidsraad. Na de mislukte klimaatop van 2009 is ook samenwerking in dat dossier voorlopig in de ijskast gezet. In de praktijk neigt India vaak toch meer naar samenwerking met de andere BRICS-landen, voor zover het niet een traditioneel onafhankelijke positie inneemt.

Tot slot een punt waar India en Europa weliswaar dezelfde waarden delen, maar deze niet leiden tot dezelfde beleidsdoelen, namelijk het effectief multilateralisme, waar beide actoren een rol in wensen te spelen. In beide gevallen omdat dit de belangen het best waarborgt. Maar waar de EU graag binnen de huidige kaders werkt, wenst India mee te beslissen in het hervormen van deze kaders.

De VN-Veiligheidsraad springt uiteraard het meeste in het oog. India vindt dat het recht heeft op een permanente zetel in de Raad, en hoewel sommige EU-lidstaten deze wens steunen, staat de EU als zodanig niet volmondig achter dit streven van India. Sterker nog, de sleutel voor dit probleem zou kunnen liggen in het inleveren van een zetel aan Europese zijde. Dit wekt vooral irritatie op, omdat de EU via multilaterale kaders ook nog eens aan normpromotie doet – hypocriet in Indiase ogen. India heeft al het gevoel te moeten opereren in een wereld waarin de macht institutioneel gezien onevenredig verdeeld is. Dan wordt het als onwenselijk gezien als de EU India de les probeert te lezen wat betreft binnenlandse aangelegenheden.

De Indiase elite ziet de EU bovenal als economische grootmacht en niet als serieuze politieke speler. In de gevallen dat de EU probeert die laatste rol op zich te nemen en paternalistisch te werk gaat, zal het tot afnemend begrip van India leiden. Dit komt gezamenlijke beleidsdoelen niet ten goede. Een andere benadering is hierin nodig om tot resultaten te komen.

Toekomstmuziek – of herrie

Op korte termijn zijn twee zaken relevant voor de verdere ontwikkeling van het strategische partnerschap. De eerste is het al dan niet slagen van de totstandkoming van het Free Trade Agreement, dat na jaren noeste arbeid wederom is uitgesteld, ditmaal tot 2015. Aangezien dit de

sterkste gemene deler is, blijft de voortgang in de economische relatie en handel tussen de twee regio's cruciaal voor zowel de ontwikkeling als de reputatie van de relatie aan beide zijden. Zodra de EU voor India als serieuze economische partner wegvalt, zal aan Indiase zijde de EU dramatisch zakken op het politieke prioriteitenlijstje en zal het strategisch partnerschap verworpen tot enkel symboliek en *window dressing*.

Ten tweede is de uitkomst van de verkiezingen in India en de daarop te vormen coalitie van belang voor hoe het buitenlands beleid en de strategische belangen van India worden gedefinieerd. De populaire verwachting is namelijk dat de Indian National Congress (INC), die het post-onafhankelijk India en de principes in zijn buitenlands beleid gevormd en gedomineerd heeft, een historische nederlaag zal lijden ten gunste van de Bharatiya Janata Party (BJP),¹⁰ de hindoe-nationalistische partij van India. Lijsttrekker Narendra Modi, die naar verwachting minister-president wordt als de BJP als grootste partij uit de bus komt, heeft aangekondigd economische groei door middel van een neoliberal beleid als belangrijkste doel van het buitenlands beleid te zien. De BJP heeft in het verleden vanuit haar oppositierol fel tegen het FTA met de EU geageerd. De partij is van oudsher wat prominenter (hindoe-)nationalistischer ingesteld dan de Congrespartij en de mogelijkheid bestaat dus dat dit zal doorklinken in het buitenlands beleid.

Een overwinning van de BJP zou bovendien kunnen resulteren in een ferner standpunt ten aanzien van aartsvijand Pakistan en regionaal rivaal China. Ook voor India's standpunten met betrekking tot internationale organisaties en samenwerking met actoren als de EU zou de verkiezingsuit-

slag repercussies kunnen hebben. Een in de ogen van India incoherent standpunt ten aanzien van terrorismebestrijding enerzijds en de positie die de EU inneemt ten aanzien van Pakistan anderzijds, zou dan tot (nog) grotere irritatie kunnen leiden aan Indiase zijde. Voorlopig zijn deze potentiële veranderingen echter nog een kwestie van toekomstmuziek – of herrie.

Uitdagingen op termijn

Op de middellange tot lange termijn zullen meerdere elementen van belang zijn voor de toekomstbestendigheid van de relatie EU-India. Om het geregistreerde partnerschap uiteindelijk tot bloei te laten komen, zijn ten eerste meer resultaten van de samenwerking nodig, vooral concrete actie. Zichtbaarheid speelt hierin een belangrijke rol; ook om bredere steun voor de relatie te bewerkstelligen. De steun onder de bevolkingen op beide continenten laat vooralsnog te wensen over. Dat heeft vooral met de volkomen onbekendheid van de ander te maken, alsook de rol van betekenis die de ander voor zijn partner speelt.

Ook het betrekken van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven in het partnerschap behoeft nieuw elan. Dit is aanvankelijk wel geprobeerd, maar door misverstanden over de inzet en intenties tot niets uitgelopen.¹¹ Ook een EU-tegenhanger van de samengestelde India-delegatie in het Europees Parlement in de Lok Sabha ('Huis van het Volk', het lagerhuis van het Indiase parlement) zou zeer welkom zijn.¹² Het meest succesvol in de culturele uitwisseling is waarschijnlijk nog de academische samenwerking, die bestaat uit uitwisseling van studenten en het opzetten van onderzoekscentra en onderzoeksprojecten.



De Indiase verkiezingen kunnen invloed hebben op de EU-India relatie: blijft Singh (rechts) minister-president of wordt de FTA- en EU-kritische partij BJP de machtigste? Foto: flickr/President of the European Council

India moet het
politieke belang
van de EU
erkennen en
Europa moet
minder aan
normpromotie
doen om van dit
partnerschap
een succes te
maken

Ten tweede, en dit hangt met die concrete actie samen, is meer intensieve samenwerking nodig. Van louter jaarlijkse toppen met minimale concrete uitkomsten kun je nauwelijks een goede relatie onderhouden.

Het opbouwen van intensiever contact op hoog niveau is onontbeerlijk om vooruit te komen op bepaalde dossiers. Dit raakt aan het laatste punt van belang: beter inzicht in en begrip van elkaars belangen en standpunten, en daarmee ook meer acceptatie van elkaars onhebbelijkheden. Vanuit de EU zou dat moeten leiden tot wat meer (openlijke) terughoudendheid op gevoelige thema's en normpromotie, een meer samenhangend standpunt in thema- en landenstrategie (terrorisme versus Pakistan) en steun voor India in multilaterale kaders, of in ieder geval meer begrip voor India's positie.

Van de kant van India mag worden verwacht dat het de EU erkent als politiek relevant, met in ieder geval potentiële meerwaarde in de wederzijdse relatie, meer begrip opbrengt voor de andersoor-

tige speler die de EU is (inclusief de institutionele complexiteit) en zijn inzet intensiveert op de implementatie van het Joint Action Plan. Zeker nu in 2013 de officiële ontwikkelingshulp – waaruit ook het actieplan werd betaald – van de EU aan India is opgehouden, zal India zelf meer moeten gaan investeren om wat uit de relatie te halen.

Hierin is het van belang de prioriteiten te verscherpen en het wenselijkstje wellicht wat korter te maken. De EU en India moeten dan duidelijkere keuzes maken over waar ze echt potentie en meerwaarde zien – of elkaar aanvullen, om in relatiejargon te blijven – en daar dan ook écht concreet werk van maken.

LITERATUURSUGGESTIE:

Voor een informatie-overzicht en publicaties over alle partnerschappen van de EU, zie het gezamenlijke project van FRIDE en het Egmont Instituut: de 'European Strategic Partnerships Observatory (EPSO)':

<http://strategicpartnerships.eu/>

NOTEN

- 1 G. Khandekar, *The EU and India: a loveless arranged marriage*, FRIDE Policy Brief No. 9, augustus 2011.
- 2 European Commission, *EU-India Summit - A partnership for prosperity*, Press Release, Brussel, 9 februari 2012.
- 3 *Ibid.*
- 4 *Ibid.*
- 5 'Italian marines issue may affect India-EU trade ties', *Times of India*, 3 februari 2014 (<http://timesofindia.indiatimes.com/india/Italian-marines-issue-may-affect-India-EU-trade-ties/articleshow/29827363.cms>).
- 6 European Commission, *Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships*, Brussel, 4 september 2001 (http://ec.europa.eu/development/center/repository/strategy_asia_2001_en.pdf).

- 7 U.S. Bava, 'India and the European Union: from engagement to strategic partnership', *International Studies*, jrg. 47, no. 2-4, 2010, blz. 378.
- 8 Council of the European Union, *The India-EU Strategic Partnership Joint Action Plan*, Brussel, 7 september 2005 (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/files/eu_india_joint_action_plan_en.pdf).
- 9 Bava, a.w. noot 7; en Khandekar, a.w. noot 1.
- 10 Vertaald als de 'Indian People's Party'.
- 11 B. Von Muenchow-Pohl, *India and Europe in a multipolar world*, Carnegie Endowment for International Peace, mei 2012.
- 12 *Ibid.*

Zuid-Afrika en de EU: een gespannen partnerschap

Zuid-Afrika is een sleutelpartner voor Europa als het gaat om relaties met Afrika, en een toegangspoort tot Sub-Sahara Afrika. Niet vreemd dus dat de Europese Unie in 2007 een strategisch partnerschap sloot met Zuid-Afrika. Maar hoe belangrijk het verbond en hoe frequent het overleg ook is, het loopt allerm minst bilateraal gesmeerd tussen de EU en Zuid-Afrika.

In 2007 heeft de EU de bilaterale relaties met Zuid-Afrika omgevormd tot een strategisch partnerschap. Zuid-Afrika behoort daarmee tot een select clubje landen waarin naast de BRICS (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) ook landen zitten als de Verenigde Staten, Canada, Mexico, Japan en Zuid-Korea. Wat een strategisch partnerschap ten aanzien van de EU inhoudt, is niet altijd duidelijk. Zeker is dat Zuid-Afrika het enige land op het Afrikaanse continent is dat die status heeft; in die zin is er inderdaad sprake van strategie.

Het doel van dit partnerschap is het formaliseren en verder ontwikkelen van geprivilegieerde economische en politieke betrekkingen, met als rationale dat beide partijen belang hebben bij een sterk Zuid-Afrika. De voorwaarden waaronder dit moet gebeuren maakt de relatie echter complex. Hoewel Zuid-Afrika, als sterkste economie van het continent, voor de EU de belangrijkste Afrikaanse handelspartner is, kreeg het land tussen 2007 en 2013 980 miljoen euro steun van de EU – als enige strategische partner.¹ De EU investeert al jaren in Zuid-Afrika, omdat zij baat heeft bij de ontwikkeling van een stabiele partner in de regio en een toegangspoort tot Afrika. Sinds Zuid-Afrika is toegetreten tot de BRICS, aan het begin van dit decennium, beschouwt de EU het land echter als groei-economie.

Het gevolg is dat Europa, na lang intern discussiëren, Zuid-Afrika heeft ingeschaald als een 'Middle Income Country' (MIC) en haar ontwikkelingssteun aan Pretoria voor de periode 2014-

2020 tot 241 miljoen euro heeft gereduceerd.² Of dit ook zal leiden tot een evenwichtiger partnerschap, zal de toekomst moeten uitwijzen, maar de eerste signalen van president Jacob Zuma's kant zijn niet bemoedigend; zo zegde hij af voor de EU-Afrika top van april jl.³

Een strategische partner die tegelijkertijd steun krijgt: het geeft het dubbele, niet-egalitaire karakter van dit partnerschap al aan. Als tweede element dat de ongelijke verhouding versterkt, kan gewezen worden op de zeer lang voortdurende onderhandelingen over de Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) – overeenkomsten tussen de EU en voormalige koloniën van EU-lidstaten – die de bestaande Regional Economic Communities (REC's) in Afrika doorkruisen. De EU wil graag een betrouwbare regionale partner, maar laat er geen twijfel over bestaan dat zij de touwtjes in handen heeft en houdt. De aanzet tot bovenstaande problematiek zit reeds vervat in de geschiedenis van het partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika.

Back to Berlin: het bilaterale begin

De relaties tussen de EU en Zuid-Afrika zijn in een stroomversnelling gekomen na 1994, toen Zuid-Afrika lid werd van de Southern African Development Community (SADC). Niet lang na die toetreding startte Zuid-Afrika een dialoog met de EU in Berlijn (om die reden staat het bekend als *Berlin Initiative*) om de banden aan te halen. De basisvisie van de EU op het strategische part-

Jean-Christophe Hoste is als research fellow verbonden aan Egmont, Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel.

De staatshoofden van de SACU-landen – en de minister-president van Lesotho (rechts) – in Botswana. Dat de SACU-landen niet betrokken zijn bij de dialoog over handelsakkoorden tussen Zuid-Afrika en de EU, heeft de SACU tot op de rand van de afgrond gebracht. Foto: Flickr/GovernmentZA



nerschap met Zuid-Afrika ontstond uit het idee om regionale integratie te bevorderen, zoals dat in de EU was gegaan. Onder president Nelson Mandela was de basispremissie voor Zuid-Afrika dat de andere landen in de zuidelijk-Afrikaanse douane-unie (Southern African Customs Union, SACU)⁴ ook moesten kunnen meegenieten van de vooruitgang van Zuid-Afrika.

Naast die regionale integratie was het *Berlin Initiative* een dialoog over mensenrechten, goed bestuur, democratie en de rechtsstaat. Beide partners verklaarden in de Duitse hoofdstad te gaan samenwerken op internationale fora voor ontwikkeling, investeringen en handel. De bilaterale handelsrelatie werd bezegeld met de Trade Development and Cooperation Agreement (TDCA), de hoeksteen van het huidige EU-Zuid-Afrika-partnerschap. De TDCA werd in 1999 getekend en trad vijf jaar later in werking. De commerciële beginselen van het akkoord worden al sinds 2000 toegepast en behelzen 90% van de bilaterale uitwisseling tussen beide partners. De TDCA gaat zowel over de politieke dialoog als over een vrijhandelszone, ontwikkelingssamenwerking en coöperatie op diverse andere terreinen.

Het feit dat de EU en Zuid-Afrika op geen enkel moment de andere leden van de Southern African Customs Union bij het overleg hebben betrokken, of ze het vrijhandelsakkoord mede heeft laten ondertekenen – laat staan dat de bepalingen van het akkoord op SACU zijn toegepast – zorgt nu voor een slechte nasmaak. Voor een nieuwe invulling van de Conventie van Lomé (1975) ontstaat idealiter namelijk een handelsregime tussen

de EU en de ACS-landen (landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) dat wederzijdse vrijhandel toelaat. SACU-landen Botswana, Lesotho, Namibië en Swaziland moeten een apart handelsakkoord sluiten met de EU, een handelsakkoord dat eigenlijk vervat had kunnen worden in de TDCA. De onderhandelingen over de economische partnerschappen met de EU hebben de SADC-lidstaten onderling verdeeld en SACU tot op de rand van de afgrond gebracht. Dat is ironisch, in de wetenschap dat bevordering van regionale integratie de basisidee van de EU was voor een partnerschap met Zuid-Afrika.

Samensmelten en samenwerken

Sinds 2007 zijn alle uitingen van de Europees-Zuid-Afrikaanse associatie (Raad van samenwerking Zuid-Afrika en Europese Unie, ministeriële troika's en bilaterale toppen) gebundeld in het strategisch partnerschap. Het partnerschap is vanaf het begin opgevat als buitenlands beleid in de meeste brede zin, dat wil zeggen versterking van de politieke dialoog op het hoogste niveau over (Afrikaanse) regionale en mondiale kwesties (met op gezette tijden vergaderingen), alsmede nauwere samenwerking op diverse terreinen.

Voor het strategische partnerschap tussen de EU en Zuid-Afrika betekent dit concreet dat er jaarlijks overleg plaatsvindt over vrede en veiligheid, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking, handel, macro-economische belangen, transport, energie, milieu en duurzame ontwikkeling, wetenschap en technologie, ruimtevaart, ICT, onderwijs en gezondheidszorg. Daarnaast is er nog *ad hoc*-

overleg over zaken als misdaad en justitie, werkgelegenheid en sociale zaken en douane-aangelegenheden. Al deze bijeenkomsten worden op technisch niveau voorbereid en gehouden tussen de bevoegde diensten van de EU en de Zuid-Afrikaanse administratie. Het Zuid-Afrikaanse parlement en zijn Europese evenknie hebben iedere zes maanden overleg.

Succesvolle projecten

De EU en Zuid-Afrika hebben een reeks succesvolle projecten van de grond gekregen. De volgende zijn slechts twee voorbeelden, die zowel inzetten op de behoefte aan onderwijs en onderzoek als acute problemen als aids en droogte aanpakken.

De European and Developing Countries Clinical Trials Partnerships (EDCTP) werd opgestart in 2003 om het werk van de EU en diverse lidstaten (alook Zwitserland en Noorwegen) inzake hiv/aids, malaria en tuberculose te bundelen en samen te brengen met de bevindingen van diverse Afrikaanse landen. Thans ondersteunt EDCTP 196 onderzoeksprojecten, inclusief 57 klinische onderzoeken waarin 100.000 patiënten betrokken zijn.

Een ander voorbeeld van een geslaagde multilaterale samenwerking tussen de EU, Zuid-Afrika en andere partners zoals de Verenigde Staten is de Group on Earth Observations. De GEO coördineert een meta-systeem, Group Earth Observation System of Systems, ten behoeve van aardobservatie. Dit kan Zuid-Afrika bijvoorbeeld helpen om aan watermanagement te doen.⁵

De gezamenlijke top van 2013

Op de laatste EU-Zuid-Afrika top, in juli 2013, is verdere structurele samenwerking aangekondigd. Zuid-Afrika wordt al jaren geconfronteerd met het moeilijke evenwicht tussen de behoefte aan energie en de groei van de economie. Om het Zuid-Afrikaanse gediversifieerde energiebeleid, waarin energie-efficiëntie en hernieuwbare energie centraal staan, verder te ondersteunen, is er nu ook een akkoord gesloten tussen EURATOM en Zuid-Afrika voor vreedzaam gebruik van kernenergie.⁶ Deze overeenkomst valt binnen een groter geheel van energiemaatregelen, waar bijvoorbeeld een project dat moet zorgen voor de elektriciteitsvoorziening van 300.000 woningen in afgelegen gebieden in Zuid-Afrika onder valt.

Tijdens de laatste top was er ook veel aandacht voor de aanhoudende uitdagingen waar Zuid-Afrika voor staat, zoals de groeiende ongelijkheid en de werkloosheid, in het bijzonder die onder jongeren. Met een werkloosheidspercentage van 70% bij jongeren onder de 35 jaar is het creëren van banen een absolute prioriteit. Werkloosheid is onlosmakelijk verbonden met armoede en de noodzaak van gedegen onderwijs teneinde de vicieuze cirkel van werkloosheid te doorbreken. Al deze elementen zijn opgenomen in de slotverklaring van de laatste top.⁷

In dit kader hebben de EU en de Development Bank of Southern Africa (DBSA) op 13 maart jl. het *Infrastructure Investment Programme for South Africa* (IIPSA) gelanceerd. Zuid-Afrika heeft dit infrastructuurproject zelf gekozen als een kaderproject om zowel werkloosheid, armoede als ongelijkheid aan te pakken door het versterken van economische groei en sociale inclusie.⁸

EU + AU: why not?

De top van begin april in Brussel was dit jaar de belangrijkste diplomatieke conferentie wat betreft de relaties tussen Europa en Afrika. In dit overleg is Zuid-Afrika een sleutelpartner. Hoewel het gewicht van de EU relatief is afgenomen door de nieuwe partnerschappen die Afrika de afgelopen jaren is aangegaan,⁹ blijft Europa een belangrijke partner voor het continent. Een partnerschap tussen de Afrikaanse en de Europese Unie (AU en EU) lijkt meer voor de hand te liggen dan een EU-Afrika-partnerschap, maar om verschillende redenen is het optuigen van dit supranationale-intergouvernementele partnerschap echter niet mogelijk.

Ten eerste heeft de AU de middelen noch de mensen om als gelijkwaardig partner van de EU te fungeren. Het budget van de EU (28 lidstaten) is voor 2014 begroot op 137 miljard euro. De AU (54 lidstaten) moet het voor dezelfde periode stellen met 308 miljoen dollar. Daarvan is slechts 126



Het strategisch partnerschap is vanaf het begin opgevat als buitenlands beleid in de meeste brede zin

Een van de meest succesvolle samenwerkingsverbanden waar Europa en Afrika gezamenlijk aan deelnemen is de Group on Earth Observations (GEO), hier bijeen in Genève.

Foto: US Mission Geneva



miljoen afkomstig van de eigen lidstaten; de rest wordt bijgelegd door internationale partners.

Ten tweede, de relaties tussen de EU en Afrika illustreren de complexiteit van verhoudingen van individuele EU-lidstaten (denk aan Frankrijk en Groot-Brittannië) met Afrikaanse landen en de dubbele standaarden die in die verhoudingen worden gehanteerd. De individuele lidstaten voeden hun bilaterale relaties in functie van hun nationale belangen. Die landen schromen niet het Europese niveau te gebruiken als dat de mogelijkheid biedt om hun geopolitieke ambities waar te maken. Frankrijk heeft op 6 en 7 december 2013 de France-Afrique-top gehouden, waar – naast de klassieke Franse economische belangen – ook de behoefte aan een vernieuwde operationele invulling van de Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur is besproken (APSA). Deze zou moeten worden uitgebreid

via de African Capacity for Immediate Response to Crises (ACIRC), die tegen 2015 operationeel zou moeten zijn. De Fransen

hebben daarover na de EU-Afrika-top zelfs een aparte verklaring afgelegd, omdat ze dit zien als een verlengde van hun eigen top.¹⁰ De Britten hebben in 2002, via het opleggen van de slimme sancties door de EU aan Zimbabwe, ook hun geopolitieke ambities kunnen waarmaken in de voormalige kolonie.

Dat de EU zelf het slechte voorbeeld heeft gegeven door de AU aan de kant te schuiven in haar consultaties rond de crisis in Libië, werkt toenaadering ook tegen, zeker nu zowel Zuid-Afrika als Nigeria in de VN-Veiligheidsraad voor resolutie 1973 heeft gestemd en Zuid-Afrika in de debatten zelfs expliciet gevraagd heeft om samenwerking met de AU.¹¹

De gecompliceerde Joint Africa-EU Strategy

Niet alleen constitutioneel, ook inhoudelijk zijn er zaken die vooruitgang in internationaal contact tussen Europa en Afrika belemmeren. Neem de Joint Africa-EU Strategy (JAES), de basis waaruit beide partners vertrekken. De thema's daarin worden teruggebracht van acht naar vijf, namelijk: (1) vrede en veiligheid; (2) democratie, goed bestuur en mensenrechten; (3) menselijke ontwikkeling; (4) duurzame, inclusieve groei, gekoppeld aan regionale integratie; en (5) mondiale en opkomende uitdagingen.

Daarentegen worden de thematische werkgroepen uitgebreid van acht tot negen, te weten: (1) vrede en veiligheidsoverleg tussen de respectieve comités van AU en EU; (2) EU-Afrika-dialoog over mensenrechten en bestuur; (3) dialoog over wetenschap, technologie en innovatie; (4) hoger onderwijs; (5) migratie en mobiliteit; (6) privé-investeringen, infrastructuur en continentale integratie; (7) de werkgroep landbouw; (8) de werkgroep klimaatverandering, die verder bouwen op de bestaande structuren: de Committee of African Heads of State and Government on Climate Change (CAHOSCC) en de African Ministerial Conference on the Environment (AMCEN); en (9)

De Afrikaanse Unie ontbeert de middelen en de mensen om als gelijkwaardige partner van de EU te fungeren

een werkgroep die zich zal buigen over de post-2015-agenda.¹² Het vrede- en veiligheidsoverleg is het enige waar substantieel vooruitgang is geboekt de laatste jaren. Het blijft dus maar de vraag of er, op dat vlak in het partnerschap, veel zal veranderen.

EPA's op de agenda

Verdere discussiepunten die niet direct met de top te maken hebben, maar wel op de agenda staan, zijn: de economische partnerschappen (EPA's) die de EU met de Afrikaanse landen en landengroepen wil afsluiten en het Internationaal Strafhof. Dat laatste punt zal men waarschijnlijk vakkundig van de officiële agenda afschuiven om diplomatieke incidenten te voorkomen.

Op het vlak van de EPA's is recent een doorbraak verwezenlijkt met het afsluiten door de Europese Commissie van een EPA met de landen van ECOWAS. Dat de oktober-deadline nadert en de Commissie begeleidende maatregelen heeft toegestaan voor 6,5 miljard euro, heeft wellicht hierbij geholpen. Die 6,5 miljard is echter geen extra geld, maar bestaande Europese en bilaterale investeringen in een nieuw jasje. De Commissie hoopte dat dit overige onderhandelingen met onder andere de Southern African Development Community een duwtje in de rug zou geven, maar het effect is vooralsnog beperkt.

Er blijft een fundamentele contradictie bestaan in het discours van de EU rond regionale integratie. Enerzijds spreekt ze haar steun uit voor regionale integratie en noemt ze Regionale Economische Commissies (REC's) de bouwstenen voor dat beleid, anderzijds legt ze EPA's op die geen rekening houden met de historische context en de samenstelling van de REC's.

NOTEN

- 1 In dit totaal zijn de bijkomende bilaterale steunmaatregelen van individuele EU-lidstaten uiteraard niet verwerkt.
- 2 Voor de investeringen van de EEAS in Zuid-Afrika, zie: http://eeas.europa.eu/south_africa/index_en.htm
- 3 Het feit dat president Zuma zich op de EU-Afrika top in Brussel heeft laten vervangen door de minister voor Internationale Relaties en Samenwerking (DIRCO), Nkoana-Mashabane, is een illustratie van gelaagdheid van de Zuid-Afrikaanse positie: Zuid-Afrika beseft dat het zowel politiek als economisch een sleutelpartner is voor deze onderhandelingen met de EU, maar het land toont ook regionale solidariteit met Zimbabwe vanwege hun historische rol als frontlinestaat. Bovendien is Zuid-Afrika niet onverdeeld gelukkig met zijn nieuwe label en bijbehorende status van 'Middle Income Country'.
- 4 In de Southern African Customs Union (SACU) – opgericht in 1910 en daarmee de oudste, nog operationele douane-unie – zitten naast Zuid-Afrika ook Botswana, Lesotho, Namibië en Swaziland.
- 5 Voor succesvolle projecten van de EU in en met Zuid-Afrika, zie http://ec.europa.eu/research/scp/index.cfm?pg=south_africa#projects



Conclusie

De EU is een cruciale partner voor Zuid-Afrika, maar geen strategische partner. Hetzelfde geldt voor de EU: Zuid-Afrika is een belangrijke partner en een toegangspoort tot Sub-Sahara Afrika, maar strategisch is de relatie niet. Voor Zuid-Afrika is het politiek zeer interessant deel uit te maken van groepen als de BRICS, maar economisch is het land niet op zijn plaats tussen groei-economieën als Brazilië, Rusland, India en China.

Zuid-Afrika gebruikt zijn relatie met de EU en zijn positie op internationale fora in het algemeen als opstapje om, na zijn politieke transitie sinds 1994, nu ook de economische transitie te bewerkstelligen. De bilaterale relaties tussen de EU en Zuid-Afrika zullen dus blijven fluctueren met convergerende wederzijdse belangen.

Het partnerschap tussen Zuid-Afrika en de Europese Unie is cruciaal, maar niet strategisch. Foto: Flickr/

GovernmentZA

- 6 Voor de tekst van het akkoord tussen Zuid-Afrika en EURATOM, zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:204:003:0010:EN:PDF>
- 7 De slotverklaring van de zesde Zuid-EU-Afrika top 18 juli 2013: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-za/dv/138179_/138179_fr.pdf
- 8 DBSA en de EU kondigen samen een groot infrastructuurfonds aan: http://eeas.europa.eu/delegations/south_africa/documents/press_corner/20140313_en.pdf
- 9 Naast de historische en klassieke grote donoren/partners is er de laatste tien jaar een groep landen sterk geïnteresseerd geraakt in Afrika: China, India, Japan, Maleisië, Zuid-Korea, maar ook Turkije en zelfs Rusland willen opnieuw in Afrika aanwezig zijn. Deze vernieuwde interesse is uiteraard gedreven door nationale belangen.
- 10 Egmont interviews met diplomatieke bronnen in maart 2014.
- 11 <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>
- 12 Egmont interviews met diplomatieke bronnen in maart 2014 en de EU-Afrika roadmap 2014-2017: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf

De Europese Unie en Brazilië: eindelijk een (strategisch?) partnerschap

Van via-via naar *face to face*: het strategisch partnerschap EU-Brazilië, in 2007 gesloten, heeft een voortdurende, rechtstreekse dialoog gecreëerd tussen de Latijns-Amerikaanse gigant en het Europese vasteland; voorheen verliep dat via Mercosur. Gezien de verschillen in inzicht binnen het bilaterale partnerschap wordt getwijfeld aan de slagvaardigheid ervan. Hoe strategisch is het strategisch partnerschap EU-Brazilië nu eigenlijk?

Nieuw is de diplomatieke band tussen de EU en Brazilië niet. De aanzet tot verdieping van de bilaterale betrekkingen dateert uit de jaren zestig van de vorige eeuw, toen Brazilië als eerste Zuid-Amerikaanse staat de Europese Economische Gemeenschap (EEG) 'erkende' en een permanente vertegenwoordiging in Brussel vestigde. Dit mondde uit in een reeks bilaterale overeenkomsten, die bekend staan als overeenkomsten van de 'eerste' (van kracht in 1974) en 'tweede generatie' (getekend in 1980). Deze betrekkingen vielen onder de noemer 'niet-prefereentieel', d.w.z. dat het een beperkte uitbreiding van handelsbetrekkingen betrof en het niet om handelsakkoorden ging. Hoewel de Braziliaanse industrie in de jaren 'zestig en zeventig profiteerde van de investering van Europese bedrijven,¹ kwamen de bilaterale betrekkingen tijdens de Koude Oorlog niet helemaal van de grond.

Dit komt omdat de meeste aandacht van de EEG destijds uitging naar het aanhalen van banden met andere regio's. Het ontwikkelen van relaties met de ACS-landen (landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) als gevolg van de in 1975 gesloten Overeenkomsten van Lomé, het tot stand brengen van een dialoog met landen rond de Middellandse Zee (de Euro-Arabische dialoog in de jaren zeventig) en met landen in het Oostblok over veiligheidsbeleid en ontspanning

hadden de meeste aandacht. Dat er medio jaren zestig in Brazilië een militaire junta aan de macht kwam, heeft de politieke dialoog met Europa bovendien doen stagneren. In machtscentrum Brasilia was men meer in het opbouwen van relaties met Washington en Afrikaanse landen geïnteresseerd. Toenadering tussen de EU en Brazilië werd ook bemoeilijkt door het protectionistische landbouwbeleid in Europa en de structuralistische theorieën (protectionisme en importsubstitutie) die ten grondslag lagen aan het Braziliaanse economische beleid.

Het naderende einde van de bipolaire wereld bracht gunstige ontwikkelingen voor bilaterale toenadering mee: het politieke en economische liberalisme in Brazilië breidde zich uit, Brasilia streefde naar diversificatie van zijn internationale betrekkingen, terwijl de Europese lidstaten het externe optreden van de EU wilden ontwikkelen en versterken. Met een nieuwe impuls voor hun bilaterale relatie als doel tekenden Brazilië en de EEG in 1992 een overeenkomst van de 'derde generatie' (*Framework Cooperation Agreement*), die een democratische clausule en een herzieningsclausule bevatte. De eerste ging over het respecteren van de democratie en de mensenrechten, de tweede gaf de partijen de mogelijkheid de verhoudingen aan te vullen en uit te breiden in een later stadium.

Sebastian Santander

is hoogleraar aan de Universiteit van Luik. Hij werkt op de Faculteit Rechten, Politieke Wetenschappen en Criminologie en is verantwoordelijk voor het onderzoekscentrum CEFIR (*Center for International Relations*) van de universiteit.

Steun voor de post-statelijke wereldorde

Toch was het opbouwen van exclusieve, individuele strategische relaties met Brazilië op dat moment geen prioriteit. Het ontwikkelen van relaties met Brasilia verliep voor de EEG idealiter via de Zuidelijke Gemeenschappelijke Markt, ofwel Mercosur.² Het *Framework Cooperation Agreement* met Brazilië van 1992, die dezelfde kenmerken heeft als vergelijkbare akkoorden die met andere Zuid-Amerikaanse landen werden gesloten, werd door de EG beschouwd als middel om een associatieovereenkomst (die zou berusten op politieke dialoog, ontwikkelingssamenwerking en een vrijhandelszone) met Mercosur te sluiten.

Waarom had een overeenkomst met Mercosur prioriteit? Uit economisch oogpunt was de EU geïnteresseerd in de schaalvoordelen die Mercosur het Europese bedrijfsleven kon bieden. Ook strategisch lagen er bij een overeenkomst kansen voor Europese autoriteiten: in Mercosur zagen ze de weerspiegeling van hun eigen regionale ervaring. Door het regionale integratieproject te steunen, zagen autoriteiten de mogelijkheid hun eigen regionale *governance* te exporteren en zo hun internationale identiteit en rol te versterken. Vanaf begin jaren negentig droeg de Europese Commissie hieraan bij door Mercosur financieel, technisch en politiek-institutioneel te steunen.

Deze steun is bedoeld als stimulans voor regionale blokken die intraregionale liberalisering combineren met liberalisering van handel met de buitenwereld, het opstellen van gemeenschappelijke strategieën en instellingen, alsmede de oprichting van supranationale structuren.

Het ontwikkelen van bilaterale betrekkingen met Brazilië paste niet in dit stramien. Door het ondersteunen van de ontwikkeling van regionale integraties, zoals Mercosur, hoopte de EU bij te dragen aan het ontstaan van een multiregionale en post-statelijke wereldorde.

Partnerschap als gevoel van erkenning

Na de eeuwwisseling werd getracht een bilaterale relatie tussen EU en Brazilië tot stand te brengen, met als doel een directe politieke dialoog te voeren over mondiale, re-

Door de ontwikkeling van regionale integraties als Mercosur te ondersteunen, hoopte de EU bij te dragen aan het ontstaan van een multiregionale en post-statelijke wereldorde



Bilaterale banden met Brazilië? Europese autoriteiten wilden liever een overeenkomst met Mercosur, als weerspiegeling van hun eigen regionale ervaring. Foto: presidencia.gov.ar

gionale en bilaterale kwesties van gemeenschap-pelijk strategisch belang. De eerste EU-Brazilië Top in Lissabon (juli 2007) vormde de kiem van het strategisch partnerschap. Daar werd besloten dat een dergelijk partnerschap betrekking moet hebben op multilateralisme, handel, samenwerking op het gebied van mensenrechten, klimaatverandering, duurzame energie, armoedebestrijding, veiligheid, cultuur, onderwijs en het integratieproces van Mercosur.³

Het partnerschap van 2007 heeft tot diverse ontmoetingen geleid. Zo kwamen de regerings-leiders al zes keer bijeen en vinden er periodiek bijeenkomsten van ministers en hoge ambtena-ren plaats. Voorts is

de associatie EU-Brazilië uitgebreid met twee gemeenschap-pelijke actie-plannen voor de duur van drie jaar, met een uitbreiding van gespreksonderwer-pen als gevolg. Om deze nieuwe bilate-rale relatie verder te ontwikkelen, heeft de Europese Commissie voor de periode 2007-2013 een bijdrage van 61 miljoen euro voorzien.

De ontwikkeling van een directe politieke dialoog tussen de EU en Brazilië kan niet los worden gezien van de veranderingen van de internationale machtsverhoudingen en de toenemende multipolarisering van de wereld. Brazilië is de laatste jaren, net als China, India en Zuid-Afrika, aan een aanzienlijke internationale economische en politieke opmars bezig. Het heeft zijn economie gediversifieerd, zijn bedrijven geïnternationaliseerd, een spaarpot van meer dan 200 miljard euro opgebouwd; en, niet te vergeten, het land is zelfvoorzienend in olie geworden. Ook al voelt Brazilië begin 2014 de gevolgen van de recessie,⁴ het is in het algemeen zonder kleerscheuren de mondiale crisis doorge-gelopen. Brazilië is bovendien op mondiaal niveau assertiever geworden: het draagt bij aan vredes-missies, is een donor van ontwikkelingshulp en speelt een actieve rol in multilaterale instellingen.

Voor de EU was het, aan het begin van de huidige crisisperiode, noodzakelijk betrekkingen met opkomende mogendheden zoals Brazilië te ontwik-kelen. De Unie hoopte er economische voordelen mee te behalen en haar zichtbaarheid op het we-reldtoneel mee te vergroten.⁵ Vanuit Braziliaans oogpunt is het sluiten van het strategisch partner-schap een erkenning van zijn nieuwe status als opkomende wereldmogendheid. Dat gevoel van erkenning is des te belangrijker, nu Brazilië moeite heeft als regionale leider erkend te worden door zijn Zuid-Amerikaanse bureaus.⁶

Desillusie Mercosur

Het directe partnerschap tussen de EU en Brazilië kan ook verklaard worden door de stagnerende betrekkingen tussen Europa en Latijns-Amerika in regionaal verband, in het bijzonder de moei-lijkheden in de interregionale verhoudingen tus-sen de EU en Mercosur. Eigenlijk heeft Mercosur de Europese verwachtingen op het gebied van regionale integratie niet waar kunnen maken. De EU verwijt de lidstaten van Mercosur dat er, ruim twintig jaar na oprichting van de douane-unie, nog geen gemeenschappelijk onderhande-lingsorgaan (zoals de Europese Commissie) is opgericht. Teleurstellend is verder dat de EU en Mercosur op diverse onderhandelingsgebieden (diensten, investeringen, overheidsopdrachten) geen gemeenschappelijke strategieën hebben ontwikkeld.

Met het onderhouden en doorontwikkelen van de bilaterale betrekkingen gebeurt nu het te-genovergestelde van twintig jaar geleden: de EU heeft Brazilië aangewezen als tussenpersoon van Mercosur in plaats van *vice versa*. Zo hoopt Europa nieuwe dynamiek te creëren voor inter-regionale relaties en het afsluiten van onderhan-delingen over een vrijhandelsovereenkomst met Mercosur te vergemakkelijken.⁷

Geen consensus over belangrijke thema's

Het partnerschap wordt dus beschouwd als mid-del om de betrekkingen tussen de EU en Mercosur vooruit te helpen. Heeft de Euro-Braziliaanse dia-loog, die nu al zeven jaar gevoerd wordt, de in-terregionale onderhandelingen over handel uit het slop kunnen trekken? Het antwoord is simpelweg nee; het partnerschap heeft immers nog niet ge-leid tot een associatieakkoord tussen de EU en Mercosur.

Vanuit Braziliaans oogpunt is het sluiten van het strategisch partnerschap een erkenning van zijn nieuwe status als opkomende wereldmogendheid



Een suikerrietfabriek in São Paulo. In onderhandelingen over de uitstoot van broeikasgassen botsen Brussel en Brasilia: ze stellen verschillende eisen over de verantwoordelijkheid voor klimaatverandering. Foto: Wikipedia / Mariordo

Dit kan verklaard worden door het feit dat Brazilië, net als de andere lidstaten van Mercosur, posities verdedigt die moeilijk verenigbaar zijn met die van de EU. De Zuid-Amerikaanse landen hebben een offensieve positie ten opzichte van de landbouwpolitiek en een defensieve positie wat betreft industrie, diensten, investeringen, overheidsopdrachten en rechtszekerheid voor investeringen van buitenlandse bedrijven. Als de EU een vrijhandelsakkoord met Brazilië voorstelt, zou dit de onderhandelingen op bilateraal niveau ook niet gemakkelijker maken. Bovendien zouden er meerdere juridische obstakels uit de weg moeten worden geruimd om zulke onderhandelingen te beginnen: de Europese Commissie zou een nieuw onderhandelingsmandaat met de Raad moeten overeenkomen en Brazilië zou zich terug moeten trekken uit de douane-unie.

Kan men de EU en Brazilië dan wel als strategische partners beschouwen wat multilateralisme betreft? Eigenlijk wijken hun posities in een aantal onderhandelingsdossiers op multilateraal niveau af, zoals bij de onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Dat verschil is ook te zien bij de multilaterale klimaatonderhandelingen; daar bepleit de EU voor alle landen bindende streefcijfers voor de uitstoot van broeikasgassen, terwijl Brazilië een “gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid” voorstelt. De Zuid-Amerikanen vinden, net als andere nieuwe grootmachten die onder BRIC worden geschaard, dat het niveau van ontwikkeling

door de jaren heen mee moet wegen in de verantwoordelijkheid die voor klimaatverandering moet worden genomen. In die optiek moet de EU een grotere bijdrage leveren dan Latijns-Amerika – en dat weigert Brussel.

Met het strategisch partnerschap werd ook beoogd de EU en Brazilië te laten samenwerken in kwesties als de internationale economische *governance*. De EU aarzelde dan ook niet om Brussel en Brasilia voor te stellen als bondgenoten in de zoektocht naar oplossingen voor de economische recessie.⁸ Als er echter over gemeenschappelijke oplossingen wordt gediscussieerd, liggen de visies ver uit elkaar: Europa pleit voor streng bezuinigen, terwijl Brazilië crisisbestrijding door middel van groei voorstaat.

Niettemin is het interessant te zien dat internationale factoren kunnen leiden tot toenadering tussen deze twee schijnbaar geopolitieke tegenpolen. Een recent voorbeeld betreft de cyberoorlog en de wereldomvattende spionagepolitiek van de Verenigde Staten. Om de spionage van de *National Security Agency* (NSA) te ontwijken, zijn de EU en Brazilië op hun zevende gezamenlijke top van februari 2014 overeengekomen nauwere relaties te ontwikkelen op het gebied van informatietechnologie. Op de top is besloten een onderzeese kabel aan te leggen van de Portugese hoofdstad Lissabon naar de Braziliaanse kuststad Fortaleza, om zo het Amerikaanse internet te omzeilen.

Conclusie: gebrek aan strategische diepgang

De bilaterale relatie tussen Brussel en Brasilia kan niet los worden gezien van de verhouding tussen de EU en Mercosur. De EU heeft immers officiële betrekkingen met de Latijns-Amerikaanse douane-unie waar Brazilië deel van uitmaakt. Het strategisch partnerschap met Brazilië heeft voor spanningen – zelfs tegenstellingen – gezorgd tussen twee Europese strategieën, namelijk interregionalisme en bilateralisme. Sinds de EU haar voorkeur voor interregionale relaties na twintig jaar heeft opgegeven en exclusieve relaties ontwikkelt met opkomende landen die deel uitmaken van regionale blokken, is de angst voor destabilisatie van het Zuid-Amerikaanse regionalisme gegroeid.

Of het zo ver komt? Bij de strategische diepgang van het 'strategisch' partnerschap tussen de EU en Brazilië kunnen vraagtekens worden geplaatst. De posities die de 'partners' innemen lopen bij veel (gezichtsbepalende) thema's zo ver uit elkaar, dat veel doelstellingen op de gemeenschappelijke agenda de afgelopen zeven jaar moeilijk te verwezenlijken waren. Wél heeft het partnerschap een directe en frequente dialoog over internationale, interregionale en bilaterale kwesties tot stand gebracht tussen twee belangrijke spelers op het wereldtoneel.

NOTEN

- 1 Maria das Graças Rua, 'Brazil's Foreign Policy towards the European Union', *Institute for European-Latin American Relations*, WP 41/99, 1999.
- 2 Mercosur werd opgericht in 1991, naar aanleiding van het Asunción Verdrag. De oprichters zijn Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay. In 2012 werd Venezuela het vijfde lid.
- 3 Europese Commissie, 'Naar een strategisch partnerschap tussen de EU en Brazilië', *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad*, Brussel, 30 mei 2007.
- 4 Daling van export; er worden minder leningen verstrekt; de industrie wordt geconfronteerd met een afnemende vraag en lagere prijzen; de Braziliaanse munt is overgewaardeerd; de druk van de internationale (in het bijzonder de Chinese) concurrentie is groot.
- 5 Zie ook: Sebastian Santander, 'The EU and the shifts of power in the international order: challenges and responses', *European Foreign Affairs Review*, jrg. 19, nr 1, 2014, blz. 65-81.
- 6 Zie ook: Sebastian Santander, 'Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance: autoperception, capacités, reconnaissance internationale', in: Sebastian Santander (coörd.), *L'émergence de nouvelles puissances: vers un système multipolaire?*, Parijs: Ellipses, 2009, blz. 51-88.
- 7 Zie ook: Sebastian Santander, 'L'idéalisme européen à l'épreuve de la réalité internationale du Mercosur au "partenariat stratégique" avec le Brésil', in: Sebastian Santander (coörd.), *Puissances émergentes: un défi pour l'Europe?*, Parijs: Ellipses, 2012, blz. 185-207.
- 8 EEAS, 'Climate change and economy top EU-Brazil agenda', *European External Action Service*, 13 juli 2010 (<http://eeas.europa.eu/>).

Kamervragen, politieke profilering en het Israëliisch-Palestijns conflict

Nederlands beleid vis-à-vis Israël en de Palestijnen is een afspiegeling van hoe politieke partijen zich op het conflict profileren. Tot nu toe worden partijen 'pro-Israëliische' of 'pro-Palestijnse' opvattingen toebedeeld op grond van *ad hoc*-observaties in partijprogramma's, mediaoptredens of Kamerdebatten. Dit artikel biedt een meer robuuste basis voor zulke kwalificaties op basis van een wetenschappelijk onderzoek naar trends in politieke profilering middels Kamervragen.

De Nederlandse politiek en het Israëliisch-Palestijnse conflict

Het Israëliisch-Palestijnse conflict is traditioneel een van de voorname buitenlandthema's in de Nederlandse politiek. Zo wijden politieke partijen er in hun verkiezingsprogramma's dikwijls expliciet een paragraaf aan. Ook buiten verkiezingstijd, en meestal rondom bijzonder geachte gebeurtenissen in het conflict (zoals geweldsescalaties of 'vastgelopen onderhandelingen'), bespreken politici graag hun perspectief, bijvoorbeeld in interviews met de media.

Met verkiezingsprogramma's, interviews en andere middelen beconcurreren partijen elkaar op het vestigen van een beeld over de geschiedenis en status van het conflict, alsmede op het creëren van electoraal draagvlak voor beleid dat een oplossing van het conflict in de hand zou werken. Partijen die hierbij vooral kritisch zijn op Israël, bijvoorbeeld op zijn nederzettingenbeleid, worden 'pro-Palestijns' genoemd. Partijen die 'pro-Israëliisch' zijn, hebben overwegend kritiek op de Palestijnen of gaan uit van Israëls officiële principes. Zulke partijen hameren er bijvoorbeeld op dat de Palestijnen Israël als een 'joodse staat' moeten erkennen.

Kwalificaties als 'pro-Palestijns' en 'pro-Israëliisch' winnen aan betekenis en relevantie in een context waarin politieke partijen zichzelf de taak toedichten (en door hun achterban krijgen toegedicht) om invloed uit te oefenen op de betrekkingen van Nederland met Israël en de Palestijnen, en op het Israëliisch-Palestijnse conflict. Uiteraard blijft het, onafhankelijk van hoe partijen positie kiezen in het conflict, ongewis in hoeverre Nederland direct verandering kan bewerkstelligen. Vergeleken met andere landen heeft Nederland als individuele speler een beperkte directe invloed gehad op het verloop van het conflict. Niettemin hebben de politieke posities die Nederland heeft ingenomen wezenlijke gevolgen gehad, in het bijzonder ten faveure van Israël. Zo heeft Nederland een faciliterende rol gespeeld door te fungeren als doorvoerstation van militair arsenaal naar Israël en heeft het in internationale diplomatieke netwerken deelgenomen aan spelbepalende beslissingen, zoals het uitsluiten van Hamas als politiek gesprekspartner.

Het is in deze context dat de opvattingen van politieke partijen over het conflict niet alleen de aandacht trekt van kiezers en journalisten, maar ook van het maatschappelijk middenveld. Die context verklaart waarom NGO's die zich inzetten voor de rechten van de Palestijnen (zoals United Civilians for Peace) of Israëls beleid neigen te verdedigen

Fadi Hirzalla is politoloog en begeleidde aan de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam het onderzoeksproject waarop dit artikel is gebaseerd. **Mike Winkel** is student politicologie en was deelnemer aan het betreffende project.

(zoals het Centrum Informatie en Documentatie Israël) partijstandpunten proberen te beïnvloeden middels politieke lobby. Zo behoort het ‘insteken van Kamervragen’, zoals dat in het jargon heet, tot de kerntaken van de activisten die bij zulke organisaties werkzaam zijn. Kamervragen insteken betekent kant-en-klare Kamervragen opstellen en ze aan politici aanbieden. Op deze wijze wordt getracht mistanden politiek te agenderen.

Kamervragen en profilering

Hierboven is besproken dat de prominentie van het Israëlisch-Palestijns conflict in de Nederlandse politieke arena en de rol die Nederland in het conflict speelt, ertoe leiden dat activisten, journalisten en andere groepen structureel aandacht voor partijopvattingen over het conflict. Hun inschattingen van partijenopvattingen lijken echter vooral gebaseerd op observaties in partijprogramma's, mediaoptredens of Kamerdebatten op specifieke momenten of binnen beperkte perioden,¹ in plaats van op wetenschappelijk onderzoek naar lange-termijntrends die indiceren hoe partijen zich meer structureel profileren.

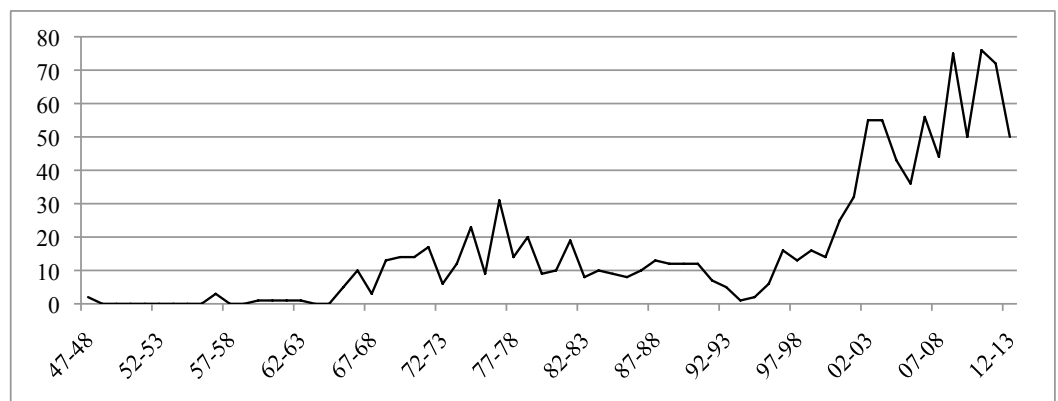
In dit artikel willen we een robuust beeld schetsen van partijpolitieke opvattingen over het conflict door middel van een systematische en historische analyse van schriftelijke Tweede-Kamervragen. Politieke partijen stellen Kamervragen niet louter om bij de regering informatie in te winnen. Aangezien de media soms verslag doen van Kamervragen, stellen Kamerleden ook vragen om de eigen naam en partij bij het publiek te brandmerken als voorvechter van een politieke of maatschappelijke agenda. In de woorden van Hans Wiegel: “Als je als politicus je naam in de krant wil hebben, stel je een vraag; wil je iets weten dan bel je het departement.”² Naast hun campagne-functie kunnen Kamervragen via de media uiteraard ook publieke aandacht genereren voor de

politieke of maatschappelijke kwesties zelf. Op meer beleidsmatig vlak kunnen Kamerleden vragen stellen om bewindslieden te dwingen op een bepaald dossier duidelijk positie te kiezen.

Gezien hun expressieve karakter vormen Kamervragen een bruikbare indicatie van de wijze waarop politieke partijen zich op het Israëlisch-Palestijns conflict zich profileren.³ Met Kamervragen laten parlementariërs immers zien wat hun perspectief op het conflict is, in het bijzonder waarover partijen zich zorgen maken. Bovendien zijn Kamervragen geschikte indicatoren van de track record van partijprofilering in de dagelijkse parlementaire praktijk. Een analyse van bijvoorbeeld verkiezingsprogramma's is ook indicatief voor politieke profilering, maar dan met betrekking tot politieke voornemens.

Het onderzoek dat in dit artikel wordt besproken, is gebaseerd op een inhoudsanalyse van Kamervragen sinds de oprichting van de staat Israël in 1948, oftewel, sinds het parlementaire vergaderjaar 1947/1948. De betreffende stukken zijn met behulp van zoektermen (zoals ‘Israël’ en ‘Palestijnen’) gevonden op de overheidssites statengeneraaldigitaal.nl (voor Kamervragen tot en met vergaderjaar 1994/5) en officiële bekendmakingen.nl (voor stukken vanaf 1995/6). In totaal voldeden 1081 unieke documenten aan de zoekcriteria. Figuur 1 laat globaal zien in welke jaren deze stukken werden gevonden.

Het algemene beeld is dat het aantal Kamervragen met de jaren is gestegen. Medio jaren '70 is er een kleine opleving in het aantal waar te nemen, vermoedelijk ten dele ingegeven door de oliecrisis en de Oktoberoorlog van 1973. Na de eeuwwisseling stelden Tweede-Kamerleden echter structureel meer Kamervragen, waarschijnlijk omdat Kamervragen steeds meer een publieke aandachtsfunctie kregen. De stijging in het aantal



Figuur 1: Het aantal Kamervragen per jaar

Kamervragen lijkt in elk geval geen simpel gevolg van toename van het aantal gebeurtenissen in het conflict dat tot Kamervragen aanleiding gaf.

Liefst 52% van alle 1081 stukken is afkomstig uit de laatste tien afgesloten vergaderjaren, dus vergaderjaren 2003/4 tot en met 2012/3. Hieronder bespreken we waar deze Kamervragen betrekking op hadden. De betreffende Kamerstukken werden eerst nader gefilterd op relevantie en vervolgens systematisch gecodeerd. Bij het coderen werd vastgelegd welke Kamervragen door welke partijen werden gesteld, en dus hoe partijen zich middels Kamervragen op het Israëlisch-Palestijnse conflict profileerden. We beperken de rapportage tot de tien partijen die in de onderzoeksperiode het langst in de Tweede Kamer zaten en daar thans nog in zitten: SP, GroenLinks, PvdA, Partij voor de Dieren (PvdD), D66, VVD, CDA, PVV, ChristenUnie (CU) en SGP.

Hoe profileren partijen zich?

In het onderzoek is nagegaan of politieke partijen in Kamervragen de aandacht hadden gevestigd op Israël of de Palestijnen. Het gaat daarbij om drie issues:

1. Kamervragen over vermeende *optredens* door Israëlische actoren (met betrekking tot de Palestijnen) of door Palestijnse actoren (met betrekking tot Israël). Een partij stelt standaard vragen over zaken waar de betreffende partij kritisch over is. Daarom wordt verondersteld dat vragen over bijvoorbeeld Israëlische optredens een Israël-kritisch perspectief behelzen.⁴

2. Kamervragen over het vermeend *schenden of in gevaar brengen van verdragen of afspraken* door Israëlische actoren (ten koste van de Palestijnen) of door Palestijnse actoren (ten koste van Israël). Dit issue is een specificatie van het eerste, meer generieke issue.

3. Kamervragen met oproepen aan de Nederlandse regering om *maatregelen* te treffen tegen Israëlische of Palestijnse actoren, dan wel vragen of zulke maatregelen nodig zijn.

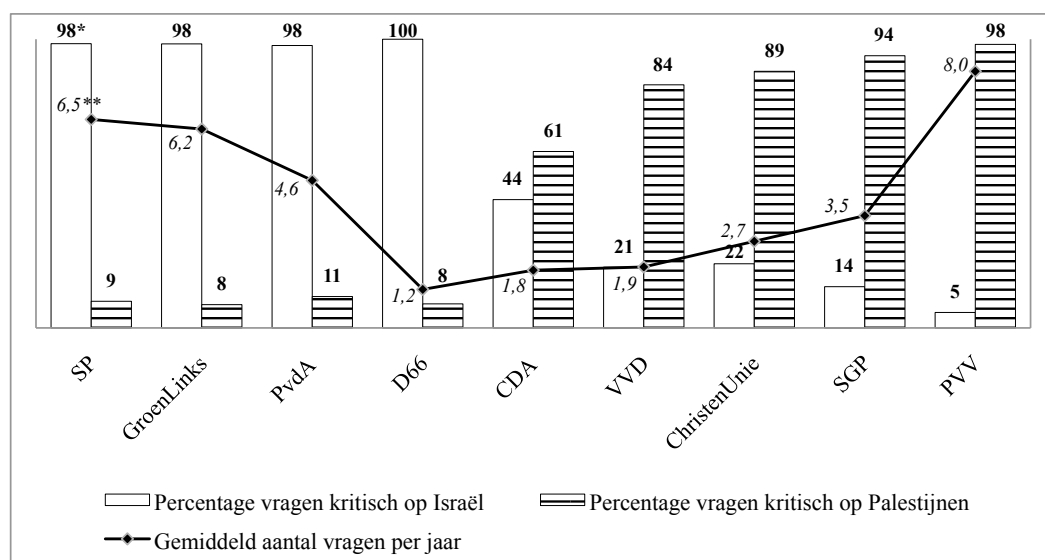
Tabel 1 vat de belangrijkste resultaten van het onderzoek samen en toont het jaarlijks gemiddelde aantal keer dat een partij Kamervragen had gesteld. Aantallen vragen zijn gecursiveerd wanneer deze 50% onder het gemiddelde zitten. Dit zijn dus relatief erg lage aantallen. Aantallen Kamervragen zijn grijs gearceerd, ter indicatie dat

Tabel 1. Gemiddeld aantal keer Kamervragen per jaar

	1. Actie, beleid of uitspraak door:		2. Schenden of in gevaar brengen van afspraken of verdragen door:		3. Verzoek tot maatregelen of vraag of maatregelen nodig zijn tegen:	
	Israël	Palestijnen	Israël	Palestijnen	Israël	Palestijnen
PVV	-0,3-*	3,7	-0,1-	0,9	-0-	7,6
SGP	-0,3-	1,5	-0,1-	0,4	-0,1-	3,2
CU	-0,4-	0,9	-0,2-	0,2	-0,2-	2,4
CDA	-0,8-	0,5	-0,4-	-0-	-0,8-	0,9
VVD	-0,3-	0,8	-0,1-	0,3	-0,2-	1,4
D66	-0,7-	-0,1-	-0,4-	-0,1-	-0,8-	-0,1-
PvdD	-0-	-0-	-0-	-0-	-0-	-0-
PvdA	3,3	-0,3-	2,2	0,3	4,0	-0,3-
SP	4,3	0,5	2,6	0,2	5,5	-0,3-
GroenLinks	5,0	-0,3-	3,4	0,2	5,5	-0,4-
Totaal keer Kamervragen	128	57	74	16	146	102

Gecursiveerde aantallen zijn relatief laag. In blauw gearceerde aantallen zijn relatief hoog.

[* Leesvoorbeeld: de PVV stelde gemiddeld 0,3 keer per jaar Kamervragen over Israëlisch handelen. Dit aantal zit substantieel onder het gemiddelde aantal vragen dat partijen over Israëlisch handelen stelden.]



Figuur 2. Mate en wijze van profileren

[*Leesvoorbeeld: Van alle Kamervragen die de SP stelde, was 98% in aanleg kritisch op Israël.

**Leesvoorbeeld: De SP stelde gemiddeld 6,5 keer per jaar Kamervragen.]

ze 50% bovengemiddeld zijn, en dus relatief erg hoog.

Tabel 1 maakt duidelijk dat de SGP en de PVV, gezien de aard van de door deze partijen gestelde Kamervragen, zich hadden geprofileerd als 'pro-Israëlsche' partijen. Over alle drie onderscheiden issues hadden ze immers het vaakst Kamervragen gesteld (variërend van 0,4 tot 7,6 keer per jaar gemiddeld), die volgens de coderingen kritisch zijn op de Palestijnen. Daarnaast hadden SGP en PVV in geen geval een bovengemiddeld aantal keer potentieel Israël-kritische Kamervragen gesteld. Datzelfde geldt voor CU, CDA, VVD, D66 en PvdD. Voor deze zeven partijen geldt dat ze jaarlijks over alle drie issues in het algemeen juist een substantieel ondergemiddeld aantal keer kritische Kamervragen (maximaal 0,8 keer) over Israël stelden.

De partijen die wél actief waren met kritische Kamervragen over Israël zijn de PvdA, SP en GroenLinks. Deze partijen hadden over alle drie issues een substantieel bovengemiddeld aantal keer Israël-kritische vragen gesteld (variërend van 2,2 tot 5,5 keer per jaar). Dezelfde drie partijen die uitblonden in kritische Kamervragen over Israël, waren tegelijkertijd, tezamen met vooral D66 en PvdD, betrekkelijk passief in het stellen van Kamervragen die in aanleg kritisch zijn op de Palestijnen. D66 en PvdD stelden op alle drie issues een substantieel ondergemiddeld aantal keer (maximaal 0,1 keer per jaar) kritische Kamervragen.

Al met al kan gesteld worden dat PVV, SGP, PvdA, SP en GroenLinks zich profileerden door het stellen van een bovengemiddeld aantal Kamervragen. Het profiel van CU, CDA en VVD krijgt gestalte met een middelmatig aantal kritische Kamervragen over de Palestijnen, naast passiviteit in het stellen van vragen over Israël. D66 en PvdD zijn de partijen die over alle drie onderscheiden issues een substantieel ondergemiddeld aantal vragen stelden over zowel Israël als de Palestijnen. De PvdD stelde zelfs geen enkele vraag die aan de selectiecriteria voldeed.

Gezien de gemiddelde en bovengemiddelde aantallen Kamervragen kan tot slot gesteld worden dat er meer partijen overwegend kritisch waren op de Palestijnen (PVV, SGP, CU, CDA en VVD) dan partijen die vooral Israël bekritiseerden (PvdA, SP en GroenLinks). De Israël-kritische partijen waren echter actiever; er werden in totaal meer kritische Kamervragen over Israël gesteld.

De verhoudingen nader geduid

Figuur 2 illustreert de genoemde trends op een algemener niveau. De figuur toont ten eerste (in cursieven) het totaal aantal keer dat partijen per jaar gemiddeld vragen stelden over Israël of de Palestijnen over de in tabel 1 onderscheiden issues. Dit gemiddelde indiceert de *mate* waarin partijen zich profileerden, oftewel het belang dat partijen aan het conflict hechtten. De figuur toont ook het percentage (dikgedrukt) van de betreffende vragen dat kritisch is op Israël of de Palestijnen, ter indicatie van de *wijze* waarop par-

tijen zich profileerden. De PvdD stelde geen vragen, en is daarom uit de figuur gelaten.

Figuur 2 laat zien dat de Kamervragen van CDA, VVD, CU, SGP en PVV overwegend kritisch op de Palestijnen waren. Van deze partijen stelden SGP en PVV gemiddeld de meeste vragen per jaar; die waren ook het vaakst kritisch op de Palestijnen. De vragen van D66, PvdA, GroenLinks en SP waren overwegend Israël-kritisch. D66 stelde echter, in vergelijking met de andere partijen, gemiddeld erg weinig vragen per jaar.

De ordening van partijen op basis van de wijze waarop en van de mate waarin partijen zich profileerden, wijkt weinig af van typische inschalingen van partijen op een links-rechts-continuüm, waarbij de flanken kleur bekennen en het centrum zich minder uitgesproken profileert.⁵ Daarbij bieden de bevindingen nadere indicaties voor hoe 'links' en 'rechts' partijen specifiek in het conflict staan. Zo zou het onderhavige onderwerp de verwachting kunnen scheppen dat de VVD of het CDA zich 'rechtser' of hadden geprofileerd, oftewel meer actief als 'pro-Israëliisch'. Dat zij volgens de bevindingen tot een centrumblok behoren, kan wellicht voor een deel worden verklaard door de coalitierol die ze binnen de onderzoeksperiode speelden. In die rol zouden Kamerleden hun collega's in het kabinet wellicht in mindere mate met lastige vragen willen confronteren.

Bovendien is het mogelijk dat VVD en CDA, maar ook de PvdD en D66 (de andere partijen die zich wat betreft Kamervragen relatief passief profileerden), hun perspectief op het conflict meer uitgesproken articuleerden via andere parlementaire middelen (zoals het steunen van moties) of via de massamedia. Kamervragen bieden een solide indicatie van politieke profilering, maar er bestaan ook andere indicatoren die de hier gepresenteerde bevindingen van meer nuance kunnen voorzien.

De zetelverdeling in de Tweede Kamer lijkt in elk geval geen doorslaggevende rol te spelen. Kleinere

partijen stelden niet noodzakelijk minder vragen vanwege een gebrek aan mankracht. Integendeel: SGP en Groenlinks behoorden bijvoorbeeld tot de kleinere partijen én tot de partijen die het meest actief waren in het stellen van Kamervragen.

Andere plausibele en meer fundamentele verklaringen voor de onderzoeksresultaten liggen besloten in ideologische factoren. De Bijbelbeleving onder vertegenwoordigers van CU en SGP kan bijvoorbeeld voor een belangrijk deel verklaren waarom deze partijen zich sterk profileerden op het conflict als zijnde weinig kritisch op Israël. "Het Joodse volk is Gods oogappel (Deuteronomium 32 vs 10)", zo stelt de SGP op haar website. "De Heere Jezus, de Zoon van God, is uit een Joodse moeder geboren. Deze en andere Schriftgegevens zijn beslissend voor de bijzondere band die de SGP heeft met het Joodse volk én met de Joodse staat Israël."⁶ De christelijke partijen, inclusief het CDA, stelden overigens wél kritische vragen over Israël als de belangen van christenen in Israël op het spel stonden.

Hoewel genoemde factoren voor de hand lijken te liggen voor het verklaren van partijverschillen in profilering op het conflict, is nader onderzoek nodig om de precieze oorzaken ook empirisch vast te leggen. Bestaand onderzoek naar partijpositionering als algemeen fenomeen (dus niet met betrekking tot het Israëlisch-Palestijns conflict per se) wekt in ieder geval de verwachting dat electorale overwegingen een voorname rol spelen in de wijze waarop partijen zich profileren. Wie partijopvattingen over het conflict wil beïnvloeden, zal in dat kader niet alleen kunnen inzetten op de traditionele vorm van politieke lobby, waarbij politici achter de schermen Kamervragen ingestoken krijgen en anderszins worden gekneed om een bepaald standpunt te omarmen. Dat is een betrekkelijk goedkope, snelle en gemakkelijke strategie, maar aangezien het waarschijnlijk is dat electorale overwegingen in belangrijke mate invloed hebben op de wijze waarop politici zich presenteren, zullen ook publiekscampagnes nodig zijn om verandering *bottom-up* te stuwen.

NOTEN

- 1 Bijv. Een Ander Joods Geluid, 'Teksten uit de verkiezingsprogramma's 2012 over Israël, Palestina, en het Israëlisch-Palestijnse conflict' (<http://www.eajg.nl/system/files/Teksten%20Isra%C3%ABl%20%2526%20Palestina%20-%20Verkiezingsprogramma's%202012.pdf>).
- 2 Citaat uit: Anchrít Wille, 'Kamervragen en de dagelijkse drang van politieke controle', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 59, nr. 5, 2005, blz. 415.
- 3 Zie *ibid.* voor een uitgebreidere bespreking.
- 4 Dit uitgangspunt is gebaseerd op aanvullende, kwalitatieve inhoudsanalyses. Niettemin bieden de analyses, vanwege het enigszins generieke karakter van de drie onderscheiden issues, strikt gesproken indicaties voor het *potentiële* of *maximale* aantal Kamervragen dat kritisch is op een van de strijdende partijen in het Israëlisch-Palestijnse conflict.

- 5 Merk op dat partij-specifieke percentages Kamervragen die kritisch zijn op Israël en de Palestijnen opgeteld boven de 100% uitkomen. Zo was van de Kamervragen van D66 100% in aanleg kritisch op Israël en 8% kritisch op de Palestijnen. Dat komt omdat D66, net als andere partijen, soms stukken had ingediend die afzonderlijk deel kritisch zijn op Israël en voor een ander deel kritisch op de Palestijnen.
- 6 André Krouwel, 'Links en rechts maakt politiek begrijpelijk' (<http://www.ipsos-nederland.nl/content.asp?targetid=773>, 31 maart 2014).
- 7 Zie http://www.sgp.nl/Standpunten/Standpunten/Standpunten_ABC?letter=l&standid=118, 2 april 2014.
- 8 Bijv. Gijs Schumacher & Barbara Vis, 'Why political parties change their position: Institutional conditions and environmental incentives', 68ste MPSA-conferentie, 22-25 april 2014, Chicago.

Weinig hoop voor versterkte rol Tweede Kamer in controleren van de EU

In diverse Europese hoofdsteden klinkt een steeds luidere roep om de nationale parlementen meer te betrekken bij de besluitvorming over de euro en de Europese Unie. In Den Haag betoogde minister Frans Timmermans van Buitenlandse Zaken onlangs dat de Tweede Kamer de belangrijkste plaats is waar het democratisch tekort in de EU kan worden teruggedrongen: “De Tweede Kamer draagt een grote verantwoordelijkheid om fundamentele keuzen in het EU-beleid te bespreken en te maken.”¹ Vorig jaar pleitte zijn Britse collega David Lidington al voor een meer invloedrijke en meer effectieve rol voor nationale parlementen om de democratische legitimiteit van Europese besluitvorming te vergroten.² In mei dit jaar heeft de Kamer het rapport ‘Voorlopig in Europa – Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie’ naar buiten gebracht met het zelfde pleidooi.

Nog eerder, in december 2012, stuurden elf nationale parlementen een brief aan de voorzitter van de Europese Raad van regeringsleiders, Herman Van Rompuy, met het verzoek hun rol in de EU te versterken en daarom met voorstellen te komen.³ Diezelfde maand concludeerden de regeringsleiders zelf dat “lidstaten passende betrokkenheid van nationale parlementen moeten waarborgen bij verdiepte integratie op het gebied van fiscaal en economisch beleid”.⁴ Ook Commissievoorzitter José Manuel Barroso stelde dat “nationale parlementen een cruciale rol blijven vervullen”.⁵

Met de veelvuldige herhalingen van de roep om meer nationale democratische controle begint het welhaast de Europese mantra te worden. De steun voor versterkte democratische controle van ‘Brussel’ op nationaal niveau lijkt dus groot. Deze steun komt voort uit het idee dat er een kloof gaapt tussen de kiezers en het Europees Parlement, en dat dit parlement onvoldoende legitimiteit geniet om de democratische controle van Europese integratie te dragen.⁶ Of dat zo is en hoe dat idee is ontstaan, valt buiten het bestek van dit artikel.⁷ Maar de aanname dat democratische legitimiteit automatisch wordt bevorderd door nationale parlementen een prominenter rol te geven, is te simplistisch en onvoldoende onderbouwd. In dit artikel wordt dit verder toegelicht. De steunbetuigingen van de Europese Raad en de Commissie aan nationale parlementen gaan ge-

paard met argumenten voor een meer centrale rol voor het Europees Parlement.⁸ In het discours over democratische legitimering geldt het algemene uitgangspunt dat méér Europese integratie vergezeld moet gaan van méér betrokkenheid van het EP. In de context van verdiepte integratie zullen nationale parlementen daarom steeds meer aan de zijlijn komen te staan. Het is maar de vraag of zij, en in het bijzonder het Nederlandse parlement, van daaraf invloedrijk kunnen zijn.

Deze vraag wordt in drie paragrafen beantwoord, aan de hand van achtergrondinformatie uit interviews met Kamerleden, Kamerdebatten, beleidsdocumenten en academische bronnen. Allereerst komt de verhoogde urgentie rond democratische legitimering aan bod; vervolgens wordt dieper ingegaan op de discussie over de noodzaak en de mogelijkheden om de rol van nationale parlementen te versterken. Daarna wordt de haalbaarheid van dit streven in twijfel getrokken. Uit deze antwoorden volgt de conclusie dat nationale parlementen te ver af staan van overstijgende Europese vraagstukken om effectief de rol van democratische controle van Europese besluitvorming te vervullen.

De noodzaak voor versterkte democratische controle

De eurocrisis, die eind 2009 uitbrak als uitloper van de kredietcrisis, heeft een trend van verdiepte integratie ontketend, waarbij de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement vérgaande besluiten hebben genomen, met ingrijpende politieke en institutionele gevolgen.

Met het kader voor economische beleidscoördinatie (het Europees Semester) hebben de Europese instituties meer grip gekregen op de nationale begrotingen en economische hervormingen in de lidstaten. In Brussel worden voor lidstaten ingrijpende keuzes gemaakt over strengere bezuinigingen of meer investeringen in economische groei, alsmede over het verlenen van uitstel aan lidstaten om aan de begrotingseisen te voldoen. Daarnaast liggen er nieuwe beleidsvoorstellen voor de invoering van economische contracten tussen eurolidstaten en de Europese Commissie, waarbij de aanbevelingen van eurocommissaris Olli Rehn

Adriaan Schout is als Senior Research Fellow en Coördinator Europa verbonden aan Instituut Clingendael; **Judith Hoevenaars** was tot april jl. Project Assistent bij Clingendael Research.

(Economische en Monetaire Zaken) bindend zullen worden verklaard. Ook wordt gewerkt aan de introductie van Europese obligaties in de vorm van *eurobonds*, om een einde te maken aan het speculeren tegen de schulden van de afzonderlijke eurolanden. Ten slotte hebben de plannen voor het versterken van een sociale dimensie van de EMU mogelijk economisch-financiële gevolgen voor de lidstaten. Al deze vraagstukken en ontwikkelingen binnen de EMU gaan over politiek gevoelige verdelingsvraagstukken. Daarnaast versterken deze trends het gevoel van soevereiniteitsverlies en roept het een beeld op van democratische vervreemding onder de kiezers.⁹

Technocraten. De vraag van kiezers en nationale politici om meer grip op de EU-besluitvorming is nog legitiemer, omdat politieke besluitvorming meer is belegd bij onafhankelijke technocraten. Allereerst is de positie van eurocommissaris Rehn helemaal niet zo onafhankelijk. Zijn autonomie is organisatorisch onvoldoende ingebed in het bredere college van Commissarissen. Ook is een conglomeraat aan onverenigbare taken rond hem gecentreerd: hij is belast met zowel het vergaren van informatie, het maken van aanbevelingen, het toezicht houden op lidstaten als het besluiten over deadlines. Bij al deze handelingen komen politieke motieven tot uiting.¹⁰

Een soortgelijk vraagstuk doet zich voor bij de Europese Centrale Bank (ECB), die de laatste jaren steeds meer politieke besluiten is gaan nemen rond de monetaire unie, waardoor de Bank op de gevoelige grenzen van zijn mandaat opereert. De belofte van ECB-president Draghi om de euro te redden “whatever it takes”, was van grote politieke betekenis.¹¹ Naast zijn monopolie op het bepalen van de rentetarieven om de prijsstabiliteit te handhaven en op het redden van banken, heeft de ECB economische ambities. Zo wil de Bank de werkgelegenheid bevorderen.¹²

Naar een politieke unie. Het Europees Parlement hoopt de verkiezingen van mei 2014 en de daaropvolgende selectie van een nieuwe Commissievoorzitter te kunnen gebruiken om zijn politieke banden met de Commissie verder te versterken.¹³ De EU lijkt af te stevenen op een politieke unie. Toch blijft de Nederlandse regering Europese vergezichten ontwijken. De coalitiepartijen van het kabinet Rutte-II (VVD en PvdA) volgen de officiële regeringslijn, d.w.z. dat het nu niet de tijd is om “verder te springen dan de polsstok lang is”.¹⁴ De Tweede Kamer heeft, mede onder druk van de crisis, ingestemd met vérgaande beleidsmaatregelen. Maar vragen over de gevolgen hiervan voor de politiek-institutionele verhoudingen en het toekomstbeeld van de EU, heeft de Kamer onvoldoende uitgediept.¹⁵ Intussen groeit onder beleidsmakers en wetenschappers de kritiek op het gebrek aan helderheid over de Europese politieke verhoudingen en structuren, alsmede op de effectiviteit ervan.¹⁶

De ogen gericht op de Tweede Kamer

Decennialang wordt al gesproken over een grotere rol voor nationale parlementen in de besluitvorming over Europese zaken. Tot op heden is deze rol beperkt tot de nationale rechtsorde.¹⁷ Met verdere Europese integratie is deze rol zelfs ingeperkt: naarmate

de bevoegdheden van de Europese instituties werden uitgebreid, verminderden de controlemogelijkheden en vetorechten voor nationale parlementen. In het Verdrag van Lissabon, dat eind 2009 in werking trad, maar ook in eerdere verdragen, is niettemin getracht nationale parlementen nauwer te betrekken bij de Europese besluitvorming, door onder andere de introductie van de subsidiariteitstoets, met de gele- en oranje-kaartprocedures.¹⁸ Volgens minister Timmermans hebben deze veranderingen slechts beperkte resultaten opgeleverd.¹⁹ Daarom zet de Nederlandse regering onverminderd in op verdere versterking van de rol van nationale parlementen en democratische controle van EU-besluitvorming op nationaal niveau: “Gedeeld bestuur en vervlochten rechtsordes vragen adequate betrokkenheid van nationale parlementen.”²⁰

De geldende mantra dat nationale parlementen in staat moeten zijn het Europees economisch beleid te controleren, is niet zonder risico's. In de jaren '90 hebben parlementen bewezen de controle op Europese ontwikkelingen rond de euro niet in de hand te hebben gehad. De tekortkomingen in het eurodesign hadden zij – en hun regeringen – onvoldoende opgemerkt. De Tweede Kamer heeft destijds structureel onvoldoende geïnvesteerd in kennis en inzicht in de institutionele structuur van de EMU.²¹

Speciale rapporteur. De Tweede Kamer heeft met enige regelmaat het eigen functioneren binnen de EU-raderen geëvalueerd.²² In 2011 was er grote tevredenheid over haar betrokkenheid bij Europese besluitvorming. Ze klopte zichzelf op de borst met de conclusie dat ze ‘on the ball’ was – terwijl ze waarschijnlijk grote vragen had over de toekomst van de EMU.²³ Met het neerduwarren van het stof van de eurocrisis slaat de Tweede Kamer inmiddels een gematigder toon aan.²⁴ Misschien dringt het besef door dat de grenzen van de rol voor nationale parlementen bereikt zijn. De Tweede Kamer heeft een speciale rapporteur voor democratische legitimiteit aangesteld, VVD-Kamerlid René Leegte, om de mogelijkheden te verkennen voor grotere invloed op Europese besluitvorming door beter gebruik van bestaande instrumenten, zoals de gele-kaartprocedure, of door introductie van nieuwe instrumenten.²⁵ Vernieuwingen zullen moeten plaatsvinden binnen de grenzen van de huidige verdragen, waardoor substantiële veranderingen zijn uitgesloten.²⁶

Subsidiariteitstoets. In de zoektocht naar een versterkte rol voor nationale parlementen gaat veel aandacht naar de subsidiariteitstoets. Dat zowel democratische controle als de uitvoering van Europees beleid op het laagst mogelijke niveau moet blijven, is ook regeringsbeleid. In 2013 is het kabinet een subsidiariteitsexercitie begonnen om mogelijkheden voor het herschikken van taken en bevoegdheden op Europees en nationaal niveau te inventariseren. De tijd van een ‘ever closer union’ op alle mogelijke beleidsterreinen is voorbij, zo luidt de conclusie.²⁷ Paradoxaal genoeg presenteert het kabinet-Rutte II, dat vragen over vergezichten geregeld mijd, hier een alternatieve visie voor Europa als tegenhanger van de politieke unie: minder Europa op sommige beleidsterreinen, en méér Europa waar nodig. Een

sterke, onafhankelijke Commissie en een grotere rol voor nationale parlementen zijn belangrijke ingrediënten in dit Nederlandse ideaal.

De regering heeft een lijst opgesteld met punten waarop de EU volgens haar een stapje terug mag doen. Het is een opsomming van interne-marktregels, milieuafspraken en beleidsafspraken op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Daarmee richt de subsidiariteitsexercitie zich in het bijzonder op de gemeenschappelijke rechten en plichten, het *acquis*. Maar controle op politieke verdelingsvraagstukken is een andere tak van sport dan controle op harmonisatie van meer technische regelgeving en standaarden. In het eerste geval gaat subsidiariteit nauwelijks op, zeker aangezien de regering en ook een aantal oppositiepartijen juist pleiten voor verdere integratie van de EMU.

Interparlementaire samenwerking. Een tweede ingang om de rol van nationale parlementen te versterken, is via interparlementaire samenwerking. Minister Timmermans en de Tweede Kamer verwachten dat er hier nog winst is te behalen, zeker in het kader van coalitievorming in de gele-kaartprocedure.²⁸ De ‘Conferentie van in Europese zaken gespecialiseerde commissies van nationale parlementen’ (COSAC, opgericht in 1989) vormt het primaire forum voor de uitwisseling van informatie en *best practices*. Waar de COSAC tot 2010 voornamelijk discussieerde over de procedurele betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese besluitvorming, hebben de leden zich nadien voorgenomen meer de nadruk te leggen op de politieke debatten over de EU,²⁹ liefst in een vroegtijdig stadium van het besluitvormingsproces.³⁰ De EMU krijgt daarbij speciale aandacht.³¹

Twijfels over nationale parlementen

De ogen zijn dus gericht op nationale parlementen en in het debat speelt de Tweede Kamer een proactieve rol. Toch kent nationale democratische controle van Europese besluitvorming een aantal grenzen die in de discussies onderbelicht blijven.

Geen focus op de gehele E(M)U. Zo staat de wens om nationale parlementen te versterken in schril contrast tot de trend van verdiepte Europese integratie en een groeiende rol voor het EP in de democratische controle van het Europees economisch bestuur. De (inherent politieke) aanbevelingen van de Commissie aan de lidstaten en het ECB-beleid worden ingegeven vanuit doelstellingen voor de EMU als geheel. Nationale parlementen hebben voornamelijk belang bij de consequenties en de uitwerking voor het eigen land. Daardoor nemen zij elkaar onvoldoende de maat. Dit voorjaar constateerde de Commissie dat de structurele economische hervormingen in onder andere Italië en Frankrijk achter op schema liggen.³² De lage concurrentiepositie van deze grote Europese economieën vormt een risico voor de stabiliteit van de EU. Elke lidstaat heeft belang bij een gezonde economische koers van de EU en sterke politieke controle daarop. Als blijkt dat de 28 nationale parlementen deze functie niet kunnen vervullen, ligt daar een essentiële democratische rol voor het EP.

Geen prikkels om over de grens te kijken. Nationale parlementariërs kampen met een gebrek aan overzicht om zich actief met Europa en

andere lidstaten te bemoeien.³³ Het is discutabel of nationaal gekozen parlementariërs boven een nationale kosten- en batenanalyse kunnen uitstijgen. Het is voor nationale parlementariërs haast ondoenlijk alle rapportages en landenspecifieke aanbevelingen van Rehn door te lezen. Bovendien moeten niet alleen de aanbevelingen worden gecontroleerd, maar ook de uitvoering daarvan in de lidstaten. Kamerleden hebben niet de capaciteit noch de behoefte om landen als Frankrijk en Italië te bekritisieren over uitblijvende hervormingen. Ook is het voor een Kamerlid nagenoeg onmogelijk echt ‘on the ball’ te zijn met betrekking tot de ontwikkelingen rond de ECB, en om de gevolgen in te schatten van een rentestijging voor de EU als geheel. Op een vraag van Kamerlid Segers over het risico dat de toenemende bevoegdheden van de ECB ten koste gaan van de Nederlandsche Bank, antwoorde Rutte: “Die ontwikkeling kan erin zitten. Wij moeten daar met elkaar scherp op zijn.”³⁴ Er werden geen woorden vuilgemaakt aan manieren waarop controle op de Europese instituties verstevigd kan worden.

Geen aanlokkelijke tijdsinvestering. Bovendien is het voor een nationale parlementariër politiek niet aanlokkelijk tijd te besteden aan het controleren van beleidsprocedures die politiek (nog) niet spelen. De politieke relevantie neemt pas in de eindfase toe, wanneer de beurt van nationale parlementen al voorbij is. Wanneer een nationaal parlement zich wél actief bemoeit met een dossier via de regering, heeft het te maken met de standpunten van 27 andere lidstaten. Daarnaast zitten ook Commissie en Parlement aan tafel. De indirecte invloed van nationale parlementen op de Raadsonderhandelingen met het EP is op zijn minst mager te noemen, zeker in vergelijking met de wetgevende macht van het Parlement. Daardoor is de uitkomst van een kosten-batenanalyse voor politieke inspanning door de Tweede Kamer vrij negatief.

Geen effectieve inzet van gele kaarten. De subsidiariteitstoets geeft nationale parlementen directe invloed op Europese besluitvorming, maar er bestaat ontevredenheid over de impact van de gele-kaartprocedure. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is er nog maar twee keer een gele kaart getrokken. Slechts negen Commissievoorstellen lokten subsidiariteitsbezwaren uit van zes of meer parlementen, wat aantoont dat de belangen zeer uiteenlopen.³⁵ Versterking van het instrument door coalitievorming via interparlementaire samenwerking zal dan ook moeizaam zijn.

Geen steun van de Europese instituties. Er zijn signalen die erop wijzen dat de Europese instituties interparlementaire samenwerking niet als oplossing zien voor het legitimiteitsprobleem. Hoewel Commissievoorzitter Barroso bereid is te zoeken naar “complementariteit en samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen”,³⁶ vindt hij “interparlementaire samenwerking op zich niet voldoende om de democratische legitimiteit van EU-besluiten te garanderen. Daartoe is een representatief samengestelde parlementaire vergadering vereist” (lees: het EP).³⁷ Ook de Raad toont weinig ambitie ten aanzien van de conferentie voor interparlementaire samenwerking op het gebied van economisch en monetair bestuur.³⁸ Raadsvoorzitter Van Rompuy stelt, net als Barroso, dat nationale parlementen niet in staat zijn de belangen van de EU als geheel te beoordelen.³⁹ Het EP, dat zichzelf ziet als een unieke supranationale democratische as binnen

de EU en zich het best aangewezen acht om de toekomst van de euro zeker te stellen,⁴⁰ sluit zich hierbij aan. Het beweert zelfs dat het creëren van nieuwe interparlementaire samenwerkingsverbanden in het kader van de EMU “ineffectief en niet legitiem” is.⁴¹

Zo lijkt de trend van versterking van de institutionele rol van het EP, een lang gekoesterd doel, onomkeerbaar.⁴² Daarmee zijn en blijven de nationale parlementen de grote verliezers van Europese integratie.

Conclusie: misleidende mantra's

Het gebrek aan draagvlak voor Europese besluitvorming onder de bevolking baart velen grote zorgen. Steeds vaker wordt er gekeken naar nationale parlementen om dit draagvlak te vergroten. De Tweede Kamer streeft ernaar haar betrokkenheid en invloed uit te breiden, maar de mogelijkheden zijn beperkt. Nog belangrijker is de onduidelijkheid over de haalbaarheid van deze wens, ondanks

de optimistische aannames. Er bestaan gereede twijfels of nationale parlementen wel voldoende in staat zijn Europese besluitvorming te controleren. Het gaat immers over het vormgeven van beleid en uitdenken van verschillende scenario's voor 28 lidstaten – of 18 in het geval van de eurozone – en voor de Europese instituties. Nationale parlementen staan te ver af van de overstijgende Europese vraagstukken om deze complexe rol te kunnen vervullen.

Als nationale parlementen niet in staat zijn de taak van democratische controle op zich te nemen, wie doet het dan wel? Brussel zal een eigen alternatief voorstellen. Europese instituties zetten in op versterking van democratische legitimiteit op Europees niveau, waarbij de Commissie haar taken verder wil uitbreiden onder toezicht van het Europees Parlement. Het is nog maar de vraag of nationale parlementen zich hier tussen kunnen wringen. In deze discussie is het herhalen van heersende mantra's over het versterken van de rol van nationale parlementen onvoldoende, of zelfs misleidend.

NOTEN

- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2014*, MinBuZa-2014.84793, 19 februari 2014, blz. 5.
- D. Lidington, 'Written evidence on the Role of National Parliaments in the European Union', House of Lords, 2013, blz. 130.
- Folketinget, *Letter of 11 Chairpersons of European Affairs committees to Herman Van Rompuy*, 7 december 2012.
- European Council, *Conclusions of the European Council 13/14 December 2012*, EUCO 205/1214, Brussel, 14 december 2012.
- Europese Commissie, *Blauwdruk voor een hechte economische en monetairie unie. Aanzet tot een Europees debat*, COM(2012) 777 final, Brussel, 28 november 2012, blz. 40.
- A. Menon & J. Peet, 'Beyond the European Parliament: Rethinking the EU's democratic legitimacy', CER, december 2010.
- Zie: C. Lord & D. Beetham, 'Legitimizing the EU: Is there a "Post-parliamentary Basis" for its Legitimation?', *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 39, 2001, blz. 443-462; G. Majone, 'Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards', *European Law Journal*, 1998, 4, blz. 5-28; A. Moravcsik, 'In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', *JCMS*, 40, 2002, blz. 603-24.
- European Council, a.w. *noot 4*; Europese Commissie, a.w. *noot 5*, blz. 40.
- WRR, *Europa in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.
- A. Schout & A. Mijls, 'From governance back to government: An administrative analysis of an independent EU Commissioner', 2013.
- Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012.
- 'Euro jumps as Draghi says ECB will consider all instruments', *Financial Times*, 2 oktober 2013.
- J. Hoevenaars, A. Schout & J.M. Wiersma, 'De Europese verkiezingen 2014: This time it's different', *Internationale Spectator*, april 2014, blz. 19-23.
- Staat van Europese Unie 2013*, 'Bruggen slaan in Europa', MINBUZA-2013.13317, 15 februari 2013.
- I. Ebben, A. Schout & J.M. Wiersma, 'De EU-paradox van kabinet-Rutte: zowel voor als tegen', *Internationale Spectator*, september 2012, blz. 416-420.
- G. Majone, 'Monetary Union and the politization of Europe' (Keynote speech at the Euroacademia International Conference, Vienna, 8-10 December 2011); WRR, a.w. *noot 9*.
- Raad van State, Advies W01.12.0457/I, 18 januari 2013.
- De gele kaart, vastgelegd in Protocol 2 van het Verdrag van Lissabon, houdt in dat wanneer een derde van de nationale parlementen een voorstel in strijd acht met het subsidiariteitsbeginsel, de Commissie haar voorstel moet heroverwegen.
- F. Timmermans, 'Monnet's Europe needs reform to fit the 21st century', *Financial Times*, 15 november 2013.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, a.w. *noot 1*, blz. 9; Ministerie van Buitenlandse Zaken, a.w. *noot 14*, blz. 7.
- A. Geelhoed, 'Maastricht en de Nederlandse sociaal-democratie', in: *Nederland in de wereld*, WBS Jaarboek 1995, blz. 87-118, i.h.b. 88.
- Tweede Kamer, 'Op tijd is te laat', Kamerstuk 28 632, nr. 1, 11 april 2002; DCO Internationaal en Ruimtelijk, Marisa Gerards (2006), 'Parlement aan zet', 26 april 2006; Tweede Kamer (2011), 'Bovenop Europa', Kamerstuk 32726 nr. 1, april 2011; Tweede Kamer (2013), 'Democratic legitimacy in the EU and the role of national parliaments. A position paper of the Dutch House of Representatives', 17 oktober 2013.
- Tweede Kamer (2011), a.w. *noot 22*, blz. 20.
- Tweede Kamer (2013), a.w. *noot 22*, blz. 1.
- Tweede Kamer (2013), a.w. *noot 22*.
- S. Blockmans et. al., 'From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU', *Glingendael CEPS report*, maart 2014.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Uitkomsten subsidiariteitsexercitie', 21 juni 2013.
- F. Timmermans (2013), *Europaspeech*, 19 februari 2014; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014), a.w. *noot 1*, blz. 10; Tweede Kamer (2013), a.w. *noot 22*.
- COSAC (2010), *Conclusions of the XLIII COSAC*, Madrid, 31 May-1 June 2010.
- COSAC (2012), *Contribution of the XLVIII COSAC*, Nicosia, 14-16 October 2012.
- COSAC (2013), *Conclusions of the XLIX COSAC*, Dublin, 23-25 June 2013.
- European Commission, *Results of in-depth reviews under Regulation No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, COM(2014) 150 final, Brussel, 5 maart 2014.
- A. Schout, 'Kamer kan EU niet controleren', *de Volkskrant*, 21 januari 2014.
- Tweede-Kamerdedat over het thema "subsidiariteit", 19 september 2013.
- European Commission, *Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality*, COM (2013) 566 final, Brussel, 30 juli 2013; S. Piedrafita, 'EU Democratic Legitimacy and National Parliaments', Brussel: CEPS essays, 2013.
- European Commission, *State of the Union 2012 Address*, 12 september 2012.
- European Commission, a.w. *noot 35*.
- V. Kreiling, 'The new inter-parliamentary conference for economic and financial government', *Policy paper 100*, oktober 2013, Notre Europe - Jacques Delors Institute, blz. 10-11.
- H. Van Rompuy, *Towards a genuine economic and monetary Union*, 5 december 2012, blz. 16.
- European Parliament Secretary General, 'Preparing for complexity. The European Parliament in 2025. The Answers', januari 2013, blz. 19.
- European Parliament, resolution of 20 November 2012 'Towards a genuine Economic and Monetary Union', (2012/2151(INI), Straatsburg, 20 november 2012.
- J. Priestley, 'Six Battles that Shaped Europe's Parliament', *Journal of Common Market Studies*, 47, 2, 2009, blz. 441-442; C. Fasone, 'European economic governance and parliamentary representation: What place for the European Parliament?', *European Law Journal*, 2013 (DOI: 10.1111/eulj.12069).

Een vlijmscherpe maar realistische analyse van een visionaire politoloog

Jonathan Holslag

De Kracht van het paradijs. Hoe Europa kan overleven in de Aziatische eeuw?

Antwerpen: De Bezige Bij, 2014; 602 blz.; € 34,99; ISBN: 978-90-8542-529-8

De auteur van *De Kracht van het paradijs* ziet Europa het liefst veranderen in een droomcontinent om relevant te blijven op het wereldtoneel, nu de rol van het Avondland als geopolitieke autoriteit lijkt uitgespeeld. Een moedig boek, dat qua statistische onderbouwing doet denken aan de werken van Robert Kaplan.

De jonge Brusselse politoloog Jonathan Holslag is vooral bekend als specialist van China. Juist daarom schreef hij een kanjer van een boek over heden en toekomst van Europa (de EU). Hij deed dit uit een zekere verontwaardiging. Als jonge en bewuste Europeaan kan hij het niet aanzien dat het Avondland verder wegdeemstert. Daarom analyseert hij vlijmscherp de oorzaken van die afgang en vergelijkt hij Europa met de andere machten in de wereld. In het laatste deel van het boek stelt Holslag zijn programma voor om van Europa opnieuw een "paradijs" te maken. Dit is het voluntaristisch gedeelte van het werk, dat overigens zeer wetenschappelijk is opgevat en gevuld is met statistieken waarmee de auteur zijn visie tracht te bewijzen. Het doet sterk denken aan de invloedrijke boeken van de Amerikaanse journalist Robert D. Kaplan.

Holslag is geen kamergeleerde. Hij weet precies wat er onder de Europeanen leeft. De allergrootste groep voelt zich niet eens Europeaan en is ervan overtuigd dat de politici, die op een ondoorzichtige manier Europa besturen, dit bijzonder slecht doen. Daarom, voorspelt hij, zal nog niet de helft komen opdagen bij de Europese verkiezingen en zullen velen anti-Europees stemmen. De gemiddelde Europeaan is bang voor de toekomst en is ervan overtuigd dat de levenskwaliteit van zijn kinderen zal verminderen.

Volgens Holslag hebben ze gelijk. Europa leeft boven haar stand, op basis van leningen. Er wordt meer geconsumeerd dan er wordt geproduceerd. De welvaartsstaat maakt de samenleving minder dynamisch en drukt de productiviteit naar beneden. Hij noemt de meeste traditionele partijen futloos en de steeds maar toegepaste kaasschaafpolitiek om de crisis te bestrijden, onvoldoende. Dit pragmatisme is in essentie conservatief en funest. Politici missen moed en daadkracht om te hervormen. Er is geen gemeenschappelijk Europees verhaal en we ontberen een gemeenschappelijke lotsbestemming.

Holslag is een realist. Hij beseft dat het in de internationale politiek om macht draait. Op allerlei terreinen verliest Europa aan macht en dus aan invloed. Ook straalt zij ondanks haar geavanceerde verzorgingsstaat geen morele macht meer uit. Zeer belangrijke Chinezen zeggen openlijk dat Europa het toppunt van decadentie en luiheid is geworden en zich bovendien arrogant en egocentrisch gedraagt. Ondanks haar neergang wil zij nog steeds de wereld haar model opdringen. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED), die met veel poeha werd gelanceerd, wordt nergens ernstig genomen. Ze werkt niet naar behoren en heeft geen enkele invloed.

De nabije toekomst behoort aan Azië toe. Dat weet iedereen en Holslag toont dat met een overvloed aan cijfers aan. In Azië domineert natuurlijk China, en loopt India, dat met allerlei problemen kampt, nog ver achter. Vooral het onmetelijke Chinese kapitaal is doorslaggevend. Een van de kansen voor Europa is verrassend genoeg de uitvoer naar Azië van kwaliteitsvolle landbouwproducten, liefst van kleinschalige landbouw. In 2012 exporteerde Europa al voor 123 miljard dollar.

Europa's invloed uiterst beperkt

Een voorbeeld, naast vele andere, van de verminderde Europese macht ligt in het feit dat het geen enkele invloed meer heeft bij het bepalen van de mondiale standaarden van elektrische auto's, geneesmiddelen, computers, mobiele telefoons, 4^{de}-generatie UMTS, enz. Europa mist dan ook miljarden aan intellectuele-eigendomsrechten. De Verenigde Staten en enkele Aziatische landen zwaaien hier de scepter. Ook de door Europa gepropageerde ambitieuze reductie van CO₂-uitstoot wordt door geen andere grootmacht nagevolgd. De idealistische politiek van de Europese Unie maakt geen indruk. Militaire macht helpt wel. China, India, Japan en de Verenigde Staten zijn bezig hun militaire capaciteit aanzienlijk uit te breiden. Vooral hun vloten worden alsmaar sterker. Europa blijft passief en is zelfs niet in staat zich afdoende tegen cybercriminaliteit te verdedigen. In de ruimte is Europa wel aanwezig, dankzij het geslaagde Galileo-project.

Toch produceert Europa nog steeds 29% van 's werelds rijkdom, met 8% van de wereldbevolking op 3% van het aardoppervlak, maar de verwachtingen zijn weinig rooskleurig. Europa zit ingeklemd tussen de Verenigde Staten, nog steeds de sterkste macht, en het niet te stuiten China, en vindt haar roeping niet. De Amerikanen en Chinezen zijn merkwaardig genoeg van elkaar afhankelijk. China exporteert vooral naar Amerika, aan wie het geld leent om die goederen te kunnen betalen.

Dat het slecht gaat in de "Gordel van Onzekerheid" (Noord-Afrika, het Midden-Oosten, de Balkan en Oost-Europa buiten de EU) toont Holslag uitvoerig aan. Europa is er onvoldoende aanwezig en draagt daardoor een grote verantwoordelijkheid. Een betwistbare stelling, want de dictatoren en andere regeerders van die regio dulden geen inspraak en vooral geen gepraat over mensenrechten. Toch zijn de minder scrupuleuze Chinezen er al met één been binnen. Erger is misschien nog dat het Europese model niet meer aanslaat en geen voorbeeld meer is. Ook bij de "Strategische Sjachelaars" (Turkije, Rusland, Iran en Saoedi-Arabië) worden de Europese waarden openlijk verworpen. Europa is daar ook geen rolmodel meer. Volgens Holslag is dat ook de verantwoordelijkheid van Europa, dat te weinig met deze landen heeft willen samenwerken.

Helaas is er nog "De Wig van Ontberingen" (Afrika ten zuiden van de Sahara en Zuid-Azië inclusief

India). Daar wonen in de armste omstandigheden de snelst groeiende bevolkingsgroepen. In 2050 zal bijna de helft van de gehele wereldbevolking in dat gebied leven. Er zijn geen positieve vooruitzichten, te meer omdat Pakistan, India en Bangladesh falen en de betreffende Afrikaanse regeringen schromelijk in gebreke blijven.

Europa moet haar verantwoordelijkheid nemen

De wereld blijft aldus een zeer onveilige plaats en nieuwe grote oorlogen zijn niet onmogelijk. Europa moet haar verantwoordelijkheid nemen. Dat kan zij door opnieuw een “paradijs” te worden. Dit is zij volgens Holslag dus ooit geweest. Om die paradijselijke staat weer te bereiken, moet Europa over een uniforme krijgsmacht van 1 miljoen soldaten beschikken, met alles erop en eraan. Dit moet een even belangrijke afschrikkingsmacht worden als de Amerikaanse. Europa zal dan overal in de wereld kunnen tussenkomen om onze waarden en belangen te verdedigen. Er is dan natuurlijk behoefte aan een Europese strategie en eigen diplomatie, los van de Amerikaanse gids, want onze belangen lopen te veel uiteen. Over de Europese diplomatie en het bestaande Europese ambtenarenapparaat is de auteur bijzonder hard: ze zijn verwend, arrogant en bovendien totaal wereldvreemd. Ze organiseren vele showconferenties, maar mijden het echte denkwerk.

Holslag wil de Europese economie humaniseren. Grote schulden en tekorten op de handelsbalans moeten vermeden worden. De banken, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen mogen hun cliënten niet langer plunderen. Grote maakbedrijven zijn geen oplossingen voor de toekomst, want ze schenken te weinig voldoening aan de werknemers. Holslag prefereert kleinschalige (bio)landbouw en

kleine creatieve bedrijven die mooie, duurzame producten maken die voldoen aan hoge standaarden. Het meesterschap in een ambacht moet weer in ere worden hersteld en de ambachten (gilden) zouden werkelijk de pioniers van een betere Europese economie kunnen worden. Scholen moeten meer op het werkelijke leven worden afgestemd en de universiteiten moeten selectiever worden.

De auteur houdt van waarden, normen en harmonie. De hedendaagse kunst vindt hij verwarrend en “de meeste belangrijke nieuwe gebouwen in Europa zijn vormloze, fantasieloze bouwwerken met vreemde asymmetrie die volledig buiten proporties zijn. Dat geldt ook voor stedenplanning.”

Tijdens het lezen van deel 3 (“Bouwen aan het Paradijs”) dacht ik aan de sfeer in de romans van Herman Hesse, ooit populair in de nadagen van '68. Hesse beschreef het bucolische landschap en de harmonische maatschappij in vele lieflijke oude, harmonisch gegroeide steden in Centraal-Europa vóór de Eerste Wereldoorlog. Maar dit was een bedrieglijke rust, zoals we weten. Holslag is te jong om '68 te hebben meegemaakt en zij die toen al actief waren, durven al lang niet meer openlijk te dromen van de paradijselijke samenleving die hij schetst. Commentatoren kunnen dit deel gewaagd, subjectief, reactionair, romantisch of utopisch noemen: een fel contrast met de uiterst vlijmscherpe realistische analyse in de twee eerste delen van het boek. Holslag heeft recht op zijn droom, want uiteindelijk schreef hij een *magnum opus*. Een moedig boek vooral.

Yvan Vanden Berghe is emeritus gewoon hoogleraar diplomatieke geschiedenis aan de Universiteit Antwerpen.



De onvermijdelijke aanschaf van de JSF

Christ Klep

Dossier-JSF.

Amsterdam: Boom, 2014; 197 blz.; € 19,90; ISBN: 978-90-8953-249-7

Een consistente, brede lobby waartegen een zwabberende oppositie het aflegde. Dossier-JSF geeft een goed beeld van de JSF-discussie, met gedegen informatie over de technische problemen en de operationele voor- en nadelen van het door controversen omgeven gevechtsvliegtuig.

In november 2013 ging de Tweede Kamer akkoord met de aanschaf van 37 *Joint Strike Fighter* (JSF)-toestellen ter vervanging van de F-16. Hiermee kwam een einde aan een langshepend besluitvormingsproces dat nog vóór de eeuwwisseling was begonnen. Met de politieke beslissing is het verhaal over de aanschaf van de JSF uiteraard niet ten einde. De instrooming van het nieuwe gevechtsvliegtuig van de Koninklijke Luchtmacht begint eerst vanaf 2019, althans wanneer de ontwikkelingsfase van het toestel op tijd wordt afgerond. Zekerheid hierover bestaat niet – wel dat de F-35 er komt, ook voor Nederland.

Militair historicus Christ Klep heeft het moment van het Nederlandse besluit aangegrepen om zijn

Dossier-JSF te publiceren. In het eerste hoofdstuk behandelt de auteur de politieke besluitvorming in Nederland, waarvoor de consistente lobby van de voorstanders bepalend zou zijn.

De Koninklijke Luchtmacht (KLu) koos vanaf het begin voor de JSF, zelfs toen deze alleen nog op de tekentafel bestond. Klep spreekt over een “*top gun*-houding” van de luchtmacht, die (na succesvolle deelname aan de luchtcampagnes in Bosnië en Kosovo met de Amerikaanse luchtmacht) “[...] absoluut bij het Angelsaksische A-team (wilde) blijven horen”. Andere kandidaten dan de F-35 kregen nauwelijks een kans. Hoewel de auteur niet spreekt van manipulatie, komt zijn beschrijving van de diverse rondes van kandidatenvergelijking hier zeer dichtbij. De operationele eisen voor de opvolger van de F-16 werden op het lijf geschreven van de JSF, waardoor dit toestel steeds als de beste naar voren kwam. Klep citeert een interne bron bij Saab, de producent van de Gripen: “(..) one must admire the F-16 replacement questionnaire. It is very well thought out

and well written if you only want to give the high scores to one type of solution – the JSF [...].”

Economische belangen

Naast de wensen van de KLu speelden economische belangen minstens een even grote rol bij de voorkeur voor de JSF. Klep herinnert eraan dat Fokker in maart 1996 failliet was gegaan. De overgebleven delen waren opgegaan in Stork en de overheid was er alles aan gelegen de Nederlandse luchtvaartindustrie in stand te houden. De JSF bood hiertoe een goede gelegenheid; het toestel moest immers nog ontwikkeld en gebouwd worden. Dat bood “de beste aanknopingspunten” voor het Nederlandse luchtvaartcluster, zo stelde minister van Economische Zaken Annemarie Jorritsma in 1998. Zo vormde zich een herkenbaar kamp van JSF-voorstanders, gesteund door belangenorganisaties, kennisinstituten en vakbonden.

Klep verwijst – onder meer met gebruik van *Wikileaks* – ook naar de lobbyactiviteiten van de Amerikaanse ambassade. Deze waren vooral gericht op de PvdA en in het bijzonder op Frans Timmermans, die zich als woordvoerder lange tijd keerde tegen de JSF-aanschaf. De PvdA had evenwel geen consistente lijn. De partij veranderde van positie naar gelang ze in de regering of in de oppositie zat. De sociaaldemocraten traptten vele malen op de rem, maar de JSF-karavaan reed toch steeds verder, omdat de politieke voorstanders (VVD en CDA) met succes “de salami-aanpak van kleine stapjes” toepasten, aldus Klep. Geheel consistent is de auteur hier niet. Ook de PvdA heeft immers bijgedragen aan deze tactiek. Klep noemt het besluit van het kabinet-Kok II in 2002 om met € 800 miljoen toe te treden tot de ontwikkelingsfase van de JSF zelfs het *point of no return*. Elf jaar later ging het in Den Haag alleen nog om het aantal aan te schaffen JSF's.

Wat betreft de uiteindelijke besluitvorming mist in Kleps boek een belangrijk gegeven. Bij de formatie van het kabinet-Rutte II in het najaar van 2012 wilden de coalitiegenoten VVD en PvdA het definitieve besluit in het regeerakkoord opnemen. Op verzoek van de kabinetsformateur verstrekte demissionair minister van Defensie Hillen echter schokkende gegevens over de exploitatiekosten van de JSF. Deze zouden tweemaal zo hoog uitvallen in vergelijking met de F-16. Daarmee groeide de vrees dat de JSF ook wat betreft exploitatie een te groot deel van het defensiebudget zou verbruiken, ten koste van de marine en de landmacht. De Algemene Rekenkamer moest opnieuw naar de financiële aspecten kijken en inkomend minister van Defensie Hennis diende een “visie op de toekomst van de krijgsmacht” te geven waarbinnen het JSF-besluit zou vallen.

De oplopende kosten van de JSF bepaalden uiteindelijk het getal van 37 aan te schaffen (en operationeel te houden) JSF's, minder dan de helft van de oorspronkelijk geplande 85 toestellen. In november 2013 ging de PvdA na 13 uur parlementair debat akkoord met de JSF-aanschaf. Klep laat deze slotdiscussie in de Tweede Kamer, waarbij PvdA-woordvoester Angelien Eijssink nog wel een aantal toezeggingen van de regering wist te bedingen – onder meer wat betreft compensaties bij geluidsoverlast – overigens onvermeld.

In het tweede hoofdstuk behandelt Klep de complexiteit van het JSF-project, dat zich kenmerkt door vertragingen en oplopende kosten (inmiddels 68% meer ten opzichte van 2001). Veel technische problemen zijn het gevolg van de Amerikaanse wens de huidige vloot van uiteenlopende soorten gevechtsvliegtuigen te vervangen door één *joint* toestel. De internationale deelname aan de ontwikkeling maakt het project ook ingewikkeld, vooral omdat de participanten een deel van de industriële koek verlangen. Klep gaat ook in op de Amerikaanse beperkingen bij de *technology transfer*. Het leidde vooral in het Verenigd Koninkrijk, dat nog steeds een *special relationship* met de Verenigde Staten claimt, tot ontgoochelingen. Washington hield voet bij stuk. Klep benadrukt dan ook dat de partnerlanden een andere versie van de JSF zullen krijgen dan de Amerikaanse krijgsmacht en geen toegang tot bepaalde systemen en codes. Bij verdere technologische aanpassingen tijdens de hele levensduur van het toestel blijven JSF-gebruikers zodoende afhankelijk van de Verenigde Staten.

Voorts besteedt de auteur veel aandacht aan het *concurrency*-fenomeen – de gelijktijdigheid van ontwikkeling en operationeel gebruik van de JSF. In feite zullen de eerste JSF's beperkt inzetbaar zijn voor gevechtsmissies, onder andere omdat de complexe *software* voor volledig gebruik van de capaciteiten van het toestel nog niet beschikbaar is. In maart 2014 heeft de Amerikaanse Rekenkamer het beeld opnieuw bijgesteld. Het eerste (dus beperkte) gebruik van de JSF door de Amerikaanse krijgsmacht – voorzien voor juli 2015 – zal waarschijnlijk meer dan een jaar vertraagd worden. De Rekenkamer waarschuwt voor verder oplopende kosten en stelt dat de Amerikaanse krijgsmacht door bezuinigingen gedwongen kan worden minder toestellen aan te schaffen. Klep heeft gelijk dat het JSF-programma “too big to fail” is, maar ook Nederland zal rekening moeten houden met verder oplopende kosten en nieuwe vertragingen.

“Een luie hond of toch een volbloed renpaard”

In het laatste hoofdstuk vraagt Klep zich af of de JSF “een luie hond of toch een volbloed renpaard” is. Aangenomen dat alle technische problemen zijn opgelost, heeft de JSF twee belangrijke voordelen ten opzichte van andere gevechtsvliegtuigen: vervaagende integratie van alle systemen aan boord én *stealth*-vermogen. Beide leveren de piloot belangrijk tijdsvoordeel op: de systemen geven een totaalbeeld en het toestel wordt later zichtbaar voor vijandelijke radars. Klep verwijst onder meer naar een studie van de *Rand Corporation*, die kritische noten plaatst bij deze eigenschappen. Vooral de *stealth*-capaciteiten worden in twijfel getrokken en bovendien staat de rest van de wereld niet stil. Technologische ontwikkelingen kunnen al binnen enige jaren leiden tot doorbraken op het gebied van tegenmaatregelen. *Stealth* heeft ook geleid tot een minder wendbaar toestel, omdat bommen en raketten zijn opgeborgen in de romp. De JSF heeft hierdoor niet alleen een log aanzien, het toestel is ook te traag voor scherpe bochten. Moderne versies van de F-16 en de F-18 scoren op dit punt beter. De JSF is een “compromisvliegtuig” en dat levert beperkingen op. Kleps samenvatting over de militair-operationele aspecten: “Het is enerzijds onwaarschijnlijk dat *stealth* de F-35

afdoende kan beschermen gedurende de komende vier decennia. De bommenlast (.) en actieradius zijn anderzijds te gelimiteerd om echt het verschil te maken. Het toestel is niet bij uitstek geschikt voor luchtsteun in guerilla-achtige conflicten. Daarvoor is het hoe dan ook te duur en te complex.”

De JSF is “geen volbloed *dogfighter*”. Daarmee rijst de vraag of Nederland wel het juiste toestel aanschaft, gezien het meest waarschijnlijke optreden van de KLu. Klep beantwoordt deze cruciale vraag alleen indirect. Met 37 toestellen kan Nederland slechts kort aan oorlogsoperaties deelnemen. Het ambitieniveau voor deelname aan langdurige stabilisatiemissies gaat omlaag naar vier toestellen, maar bovendien is de F-35 “voor dergelijke missies (...) eigenlijk een vorm van *overkill*, bij gebrek aan een enigszins geloofwaardige vijandelijke luchtdreiging. (...). De JSF biedt in dit opzicht geen *quantum leap* ten opzichte van een maximaal beladen F-16 of van de grotere types *drones* met hun veel grotere uithoudingsvermogen.” Zonder hem te noemen zet de auteur hiermee PvdA-leider Diederik Samson in de

hoek. Samson verdedigde zijn instemming met de JSF-aanschaf immers met de redenering dat de JSF nodig is vanwege het escalatiegevaar bij stabilisatiemissies.

Christ Kleps boek levert een goed beeld van de JSF-problematiek. De Nederlandse besluitvorming is kernachtig samen te vatten als “de consistentie van de brede JSF-lobby waartegen de zwabberende oppositie van de PvdA het aflegde”. Het *Dossier-JSF* biedt daarnaast gedegen informatie over de technische problemen en de operationele voor- en nadelen. Het afsluitende hoofdstuk ‘Conclusies’ is eigenlijk niet meer dan een samenvatting. De kernvraag zoals vermeld op de achterkant van het boek – “is dit wel het juiste toestel voor de juiste prijs?” – beantwoordt Klep niet. Uit zijn boek blijkt wel dat ernstige bedenkingen gerechtvaardigd zijn.

Dick Zandee is als onderzoeker (veiligheid & defensie) verbonden aan het Instituut Clingendael.



Geen pleinvrees: de Egyptische revolutie in sociaalwetenschappelijk perspectief

Jeroen Gunning & Ilan Zvi Baron

Why Occupy a Square? People, Protests and Movements in the Egyptian Revolution.

Londen: Hurst, 2013; viii + 430 blz. (met Appendix, Index); £ 20,=;

ISBN: 978-1-8490-4265-9

Eindelijk een sociaalwetenschappelijke analyse van het Egyptische hoofdstuk in de Arabische Lente. De kracht van *Why Occupy A Square?* zit in de kwetsbaarheid die de auteurs aan de dag leggen met betrekking tot hun methodologische aanpak.

Van de gehele Arabische Lente is het Egyptische hoofdstuk wel het meest beschreven en best gedocumenteerde. De rijkdom aan publicaties strekt zich uit van adembenemende literaire ooggetuigenverslagen (Ahmed Soueif, *My City, Our Revolution*) tot prijzenswaardige journalistieke beschrijvingen (Ashraf Khalil, *Liberation Square*), van films (*The Square*, 2013) tot fotoboeken – en dan is er nog niets gezegd over de eindeloze hoeveelheid Arabischtalige publicaties.

Een bevredigende sociaalwetenschappelijke analyse van het hoe en waarom van de Egyptische revolutie bestaat echter nog niet. ‘Critical theory’-politicologen Jeroen Gunning en Ilan Zvi Baron, beiden verbonden aan de Engelse Durham University, hebben met *Why Occupy a Square?* willen voorzien in de behoefte aan een meer theoretisch getoonzette analyse van de gebeurtenissen tussen 25 januari en 11 februari 2011, van het begin van de bezetting van het Tahrirplein tot het aftreden van president Hosni Moebarak.

De auteurs behandelen de vraag welke protestorganisaties er voorafgaand aan 25 januari zijn geweest en hoe deze in de loop van de periode 2000-2011 een netwerk vormden van deels overlappende eenheden, een netwerk dat een steeds groter bereik kreeg en klassendiversiteit realiseerde. De auteurs

hanteren een aangepast *social movement theory*-raamwerk om een gecombineerde analyse te maken, waarin aandacht is voor zowel structurele factoren als de *agency* van voornoemde netwerken. Veel aandacht gaat ook uit naar de vraag in hoeverre deze revolutie georganiseerd of juist spontaan is verlopen. Ten slotte worden er twee hoofdstukken besteed aan de concepten ‘politieke ruimte’ en ‘Facebookrevolutie’.

Gunning en Baron zijn ontevreden over de bestaande politicologische literatuur (vooral over internationale betrekkingen), die zij beschouwen als te eenzijdig structuralistisch en te gepreoccupeerd met de staat. Ook *social movement theory* zien zij uiteindelijk als beperkt, omdat het te weinig oog heeft voor het belang van *non-activists* en de ongeorganiseerde massa, die op dagen als 25 en 28 januari 2011 de doorslag hebben gegeven in de Egyptische revolutie. De auteurs hanteren in hun boek dan ook diverse theorieën over angst (Goodwin & Pfaff) en politieke ruimte (Lefebvre; Arendt), theorieën die een verklaring moeten bieden voor de deelname van *non-activists* en de massa, alsmede voor de vorm die de protesten aannamen. Een van de doelstellingen van de auteurs is om het notoir theorie-arme veld van Midden-Oostenstudies te verrijken met theoretische analyses, in plaats van opnieuw een beschrijving te geven. Dat is inderdaad gelukt, al zijn theorie en empirie niet altijd de ‘dialogue’ aangegaan die de auteurs voor ogen hadden (zie blz. 25 van het boek).

Niet spontaan

De auteurs laten goed zien hoe, in de jaren voorafgaand aan januari 2011, steeds meer Egyptenaren

door protestacties konden gaan geloven in nut en noodzakelijkheid van verzet tegen de bestaande orde. Gunning en Baron laten de eerste protestgolf beginnen in 2000, met de demonstraties ter ondersteuning van de Tweede Intifada in de Palestijnse gebieden. De protestgolf vindt later een nieuw doel in de massademonstraties op het Tahrirplein tegen de oorlog in Irak in 2003, waaruit de Kifaya-beweging is voortgekomen.

Hiermee willen de auteurs ten eerste duidelijk maken dat de protestbeweging haar oorsprong heeft in verzet tegen westers ingrijpen in de regio en dus niet moet worden gezien als een zuiver interne aangelegenheid. Ten tweede maken ze in de eerste twee hoofdstukken duidelijk dat de revolutie niet puur het resultaat was van structurele factoren, maar een gebeurtenis waar heel hard aan is gewerkt – ook al had bijna geen van de activisten voorzien dat de demonstraties van 25 januari op een revolutie zouden uitlopen.

Deze studie veronachtzaamt die structurele factoren echter niet en gaat uitvoerig in op een aantal katalysatoren van de revolutie, waaronder de gestegen voedselprijzen en de breuklijnen in de elite (het conflict tussen politie en leger, het conflict tussen het leger en de kliek rond presidentszoon Gamal Mubarak). De eerste vier hoofdstukken tezamen laten het belang zien van een caleidoscopische blik op het Egypte van vóór 25 januari. Daar horen ook de historische momenten bij van de moord op de Khaled Said, de vlucht van de Tunesische president Ben Ali en de bomaanslag op de kathedraal in Alexandrië.

Het tweede deel van het boek behandelt in vier hoofdstukken het verloop van de revolutie zelf. In dit deel verzetten de auteurs zich, in het verlengde van hun aandacht voor het pre-revolutionaire activisme, tegen het idee dat de revolutie spontaan en leiderloos zou zijn verlopen. Ze weerleggen verderop in het boek dat er sprake is geweest van een Facebookrevolutie. Ook wijden ze een hoofdstuk aan het veelbesproken idee van *breaking the fear barrier*, waarbij ze een poging doen angst en het overwinnen ervan aan een wetenschappelijke analyse te onderwerpen. Dit hoofdstuk leest alsof het thuishoort in een ander boek, geschreven door sociaal-psychologen in plaats van politicologen. Het hoofdstuk over het Tahrirplein als revolutionaire ruimte bevat een uiteenzetting van Lefebvres *The Production of Space*,

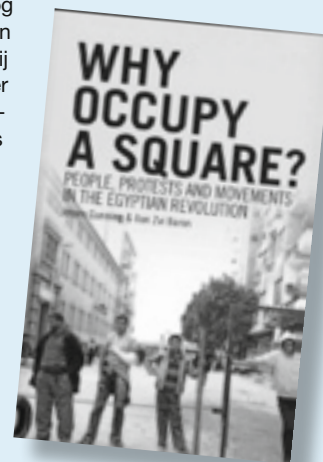
die slechts begrijpelijk zal zijn voor ingewijden en anderen zal afschrikken. Dat is jammer voor een boek dat de ambitie heeft het vakgebied theoretisch rijker te maken.

Welkome focus

De periode die *Why Occupy A Square?* behandelt, eindigt met de val van Mubarak op 11 februari 2011. Dit biedt de studie een welkome focus, in tegenstelling tot de vele andere boeken die de afgelopen jaren uitkwamen, waarin steeds werd geprobeerd ook de laatste ontwikkelingen mee te nemen. De conclusie is geschreven vóór de coup van 3 juli 2013, maar ook dat maakt dit boek volstrekt niet achterhaald. Het interviewmateriaal dat de auteurs hebben verzameld is indrukwekkend en toont de doordachtheid en tactische keuzen aan de kant van de protestorganisaties. Toch krijg je de indruk dat de auteurs soms wat al te graag het hele idee van spontaniteit en *leaderlessness* van tafel willen krijgen (bijv. op blz. 178-179). Wat dat betreft is het opvallend dat ze niets schrijven over het concept horizontalisme of 'leader-fullness' (Chalcraft).

Dat de auteurs zich voor een deel verzetten tegen ideeën over de revolutie die al eerder zijn tegengesproken – de genoemde werken van Soueif en Khalil benadrukken ook dat de revolutie niet uit het niets kwam – is een zwaktebod. De openheid van de auteurs is de kracht van dit boek. Een uitgebreide methodologische verantwoording legt de lacunes bloot in het bronnenmateriaal; zij schromen niet te benadrukken dat ze soms werken met embryonale theoretische concepten die nog veel werk nodig hebben of misschien van twijfelachtig belang zijn. Bovenal geven zij ruimte voor tegenspraak, zoals wanneer activisten worden geciteerd wier beweringen ("er is geen organisatie", "er was collectieve spontaniteit, mensen organiseerden zichzelf") volledig ingaan tegen het betoog van Gunning en Baron. Het is soms vermoeiend, maar uiteindelijk zeer prijzenswaardig dat de auteurs zich keer op keer 'kwetsbaar' opstellen.

Robbert Woltering, arabist, is verbonden aan de Universiteit van Amsterdam als directeur van het ACMES (*Amsterdam Centre for Middle Eastern Studies*).



The Way of the Knife: The CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth.

Mark Mazzetti

Londen: Penguin Press, 2014; 400 blz.; € 21,50; ISBN: 978-1-5942-0480-7



Buiten de slagvelden van Afghanistan en Irak heeft zich een enorme verandering in de Amerikaanse manier van oorlogvoering voltrokken. In gebieden waar conventionele legers niet kunnen opereren, maken de Verenigde Staten gebruik van 'drones' (onbemande vliegtuigen) en commandotroepen om de vijand te bestrijden. Ook worden er clandestiene spionagenetwerken opgezet en maakt men gebruik van lokale dictators en onbetrouwbare buitenlandse inlichtingendiensten.

In *The Way of the Knife* beschrijft de Amerikaanse journalist Mark Mazzetti deze nieuwe schaduwoorlog. Het is een strijd die de grenzen tussen soldaten en spionnen heeft vervaagd. Deze nieuwe aanpak is door Washington omarmd als een goedkoop en veilig alternatief voor conventionele oorlogvoering. Het zou een schone, bijna chirurgische manier van oorlog-

voering zijn. Maar zij creëert volgens Mazzetti net zoveel nieuwe vijanden als dat er uitgeschakeld worden, ze vergroot de instabiliteit in landen die doelwit zijn en zij heeft tot groeiende onenigheid onder Amerikaanse bondgenoten geleid.

Het hart van dit boek wordt gevormd door de rivaliteit tussen twee uiterst machtige spelers binnen het Amerikaanse veiligheidsapparaat, te weten de CIA en het leger. Deze organisaties botsen voortdurend met elkaar over de vraag wie het initiatief moet nemen. Soms weten de twee kemphanen goed samen te werken, zoals in de operatie om Osama bin Laden uit te schakelen, maar op andere momenten zijn door deze rivaliteit operaties mislukt. De toekomst van het Amerikaanse veiligheidsbeleid zal mede vorm worden gegeven door de spanning tussen deze diensten, door de rivaliteit tussen de spionnen en de soldaten.

Beoordelingsprocedure

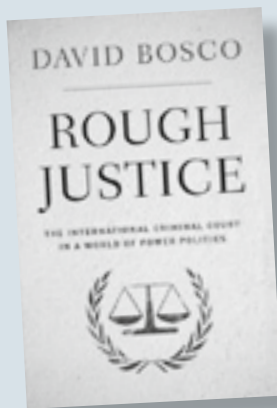
Afhankelijk van vakgebied en thema van de te behandelen artikelen beoordelen ten minste vijf in- en externe redactieleden, specialisten en generalisten, alle aangeboden kopij. De kernredactie en de algemene redactie toetsen concept-bijdragen volgens gangbare weten-

schappelijke en redactionele maatstaven. Criteria zijn daarbij onder meer, oorspronkelijkheid, relevantie, aannemelijkheid, analytische kwaliteit, alsmede helderheid en aantrekkelijkheid van opzet en stijl.

Rough Justice: The International Criminal Court's Battle to Fix the World, One Prosecution at a Time.

David Bosco

New York: Oxford University Press, 2014; 320 blz.; € 24,50; ISBN: 978-0-1998-4413-5



De processen van Neurenberg, die na de Tweede Wereldoorlog werden gevoerd, waren een mijlpaal in het ontstaan van het internationaal strafrecht. In deze rechtszaken werden de definities voor oorlogsmisdaden geformuleerd. Daardoor ontstond er een internationaal erkende jurisprudentie waarmee de internationale gemeenschap misdaden tegen de menselijkheid beter kon vervolgen. Toch kwam het destijds niet tot een internationaal strafhof. De Verenigde Staten en de Sovjetunie, die in de periode van de Koude Oorlog tegenover elkaar stonden, waren niet bereid het risico te lopen voor een dergelijk hof gedaagd te worden.

Het einde van de Koude Oorlog nam een belangrijke hindernis weg voor het ontstaan van een internationaal strafhof. Nadat de Verenigde Naties in de vroege jaren negentig meerdere tijdelijke hoven creëerden: voor de Balkanoorlogen, de genocide in Rwanda en de burgeroorlog in Sierra Leone,

ontstond er een krachtige beweging voor het instellen van een permanent hof. Ondanks tegenstand van de Verenigde Staten en andere landen kwam dit hof er toch. In 2002 werd het Internationaal Strafhof (International Criminal Court, ICC) opgericht. Meer dan honderd staten hebben het Statuut van Rome onderschreven. De Verenigde Staten, China en Rusland echter nog steeds niet, om de simpele reden dat ze niet van plan zijn hun eigen burgers aan het hof over te dragen als die oorlogsmisdaden zouden begaan. Hierdoor kan het ICC alleen misdadigers in zwakke staten berechten. Rusland zal nooit soldaten voor het hof laten komen die zich in Georgië misdroegen en de Verenigde Staten zullen geen militairen overdragen die in Afghanistan oorlogsmisdaden hebben begaan.

In *Rough Justice* onderzoekt de Amerikaanse politoloog David Bosco het ontstaan van het ICC, het eerste decennium van zijn bestaan, alsmede de uitdagingen waar het strafhof in de toekomst mee te maken zal krijgen.

Democracy in Afghanistan: The 2014 Election and Beyond.

Paul D. Miller

RAND Corporation, 2014; 12 blz.

(Online versie: <http://goo.gl/TiVTib>)

De presidentiële verkiezingen die begin april in Afghanistan werden gehouden, vormden een mijlpaal in de overgang naar een democratisch Afghanistan. Na een eerste ronde verkiezingen zijn er twee kandidaten overgebleven; in een tweede ronde zal besloten worden welke van deze kandidaten de nieuwe president van Afghanistan zal worden. De verkiezingen zijn (tot nu toe) rustig verlopen; de opkomst bij de eerste ronde was hoger dan verwacht. Succesvolle verkiezingen zijn een belangrijke tegenslag voor de Taliban en voor al-Qaida, en dus een grote stap naar een einde van de oorlog in Afghanistan. Het verlies van de Taliban in Afghanistan zal ook gevolgen hebben voor vergelijkbare groepen in andere landen en delen van de wereld. Voor hen is de Taliban in Afghanistan een voorbeeld van een jihadistische machtsovername. Tegenslag tast het rolmodel aan. Mochten er tijdens de tweede verkiezingsronde toch op grote schaal aanslagen plaatsvinden, dan zal de Taliban dat als een overwinning zien. Dan is de kans groot dat de verkiezingen mislukken en daar zullen

andere extremistische groepen weer moed uit putten.

Paul D. Miller analyseert wat de gevolgen van mislukte Afgaanse verkiezingen kunnen zijn en beschrijft hoe een dergelijk resultaat voorkomen kan worden. De verkiezingen zijn een belangrijke stap in de opbouw van een democratie in Afghanistan. Dus juist nu is het, volgens Miller, van belang dat de internationale gemeenschap beseft dat Afghanistan hulp nodig heeft, ondanks jaren van frustratie en verstoringen van de politieke en economische wederopbouw. In de aanloop naar de tweede verkiezingsronde is steun in de rug van groot belang. Het steunen van Afghanistan in het succesvol afsluiten van het verkiezingsproces zal de kans vergroten dat het door geweld geplaagde land een oplossing vindt voor zijn interne instabiliteit en niet langer tot uitvalsbasis van al-Qaida zal dienen.

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

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
E-mail: jnujens@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Sico van der Meer (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans,
A. Gerrits, H. Hoebeke, P. Hoebink,
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,
G. Molier, J.C. Mulder, J.M. Nuijens,
C.W.A.M. van Paridon, G. van Pinxteren,
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

Abonnementenprijs

Nederland en België:
Particulier abonnement € 67,75
Instellingsabonnement € 80,50
Studentenabonnement € 52,25
SIB Startersabonnement € 25,75
CLIO Startersabonnement € 25,75
Buitenland Particulier
abonnement € 97,25
Buitenland
Instellingsabonnement € 110,95
Buitenland
Studentenabonnement € 76,50
Buitenland
Betaling via Belgisch gironummer is
mogelijk. Abonnementen worden auto-
matisch verlengd, tenzij voor 1 december
schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Leest u Internationale Spectator liever op uw iPad?

Dat kan via: www.tablisto.nl
losse nummers: € 7,99
jaarabonnement: € 49,99

Advertenties

Adverteren? Informeer naar de
mogelijkheden bij de afdeling
Verkoop Tijdschriften van Koninklijke
Van Gorcum: tijdschrift@vangorcum.nl
of 0592 379571.

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 schrij-
vers.

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

©2014, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de
inhoud van deze uitgave worden uitdruk-
kelijk voorbehouden.

Nederlandse
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

Wilt u achtergronden ontdekken van
actuele vraagstukken in de wereldpolitiek
en zo uw inzicht vergroten in de complexe
wereld van de internationale betrekkingen?

Abonneer u dan op www.vangorcum.nl/is

**Al 60 jaar het enige onafhankelijke
maandblad in Nederland en
Vlaanderen voor iedereen die
belangstelling heeft voor actuele
ontwikkelingen in de wereldpolitiek.**

www.internationalespectator.nl



Titel: 12 Years a Slave
Productie: Brad Pitt, Dede Gardner, Jeremy Kleiner, Bill Pohlad, Steve McQueen, Arnon Milchan, Anthony Katagas
Regie: Steve McQueen
Met onder meer: Chiwetel Ejiofor, Michael Fassbender, Benedict Cumberbatch, Paul Giamatti, Lupita Nyong'o, Sarah Paulson en Brad Pitt
Genre: Biografie/Drama/Geschiedenis
Jaar: 2013
Speelduur: 134 min.
Taal: Engels
Nu te zien in de Nederlandse filmtheaters

Slavernij: een onontkoombaar fenomeen?

Aan de hand van waargebeurde persoonlijke belevenissen van Solomon Northup wordt de Amerikaanse slavernij gedurende de 19de eeuw op een indrukwekkende wijze in beeld gebracht. *12 Years a Slave* is een Brits-Amerikaans historisch drama en een verfilming van de biografie van Solomon Northup, die in 1853 werd uitgegeven. Opvallend aan de film is het archaische taalgebruik en de vormgeving, waardoor het verhaal zeer levendig overkomt.

Northup wordt geboren als een vrije zwarte man. Hij is violist en timmerman, totdat hij in 1841 wordt ontvoerd en verkocht als slaaf. *12 Years a Slave* vormt een aangrijpend verhaal dat je meeneemt langs de lijdensweg van Northup als slaaf. Zonder vals sentiment wordt de wreedheid van slavernij weergegeven. In een interview met *NRC Handelsblad* zei de regisseur, Steve McQueen: "Het ergste wat een mens kan overkomen, is een slaaf te zijn." De openingsscène geeft de kijker een idee van het vrije leven dat Northup leidt vlak voor zijn ontvoering. Een abrupte wending volgt wanneer Northup van zijn vrijheid en identiteit wordt beroofd. Hij wordt door twee oplichters gedrogeerd en ontwaakt vastgeketend aan de vloer van een cel. Northup wordt verscheept naar het zuiden van de Verenigde Staten, doorverkocht aan een landeigenaar en krijgt een nieuwe identiteit. Northup wordt bestempeld als een ontsnapte slaaf uit Georgia, met de nieuwe naam Platt. Zijn vorige leven met vrouw en kinderen in New York is voorbij.

Dit was het lot van veel zwarte inwoners van Noord-Amerika; gekidnapt en doorverkocht als handelswaar om op de plantages in het Zuiden te werken, waar slavernij in het agrarische kapitalisme onmisbaar was. Abraham Lincoln heeft zich ingespannen om slavernij af te schaffen en vaak zijn morele verzet tegen slavernij uitgedrukt: "Whenever I hear anyone arguing for slavery, I feel a strong impulse to see it tried on him personally." De *Emancipation Proclamation* uit 1863 stelde dat alle slaven uit het Zuiden vanaf dat moment vrij waren. Nederland schafte de slavernij, als een van de laatste landen van Europa, in 1863 af.

De juxtapositie van de korte, staccato scènes aan het begin van de film en de langere scènes later in de film weerspiegelen de oorspronkelijke chaotische aard van de ontvoering, gevolgd door de lange jaren van hulpeloosheid als slaaf. Gruwelijke beelden van mensonterende praktijken en brute verminkingen komen voorbij. De slaven wordt alle menselijke aspecten ontnomen; zij worden gereduceerd tot louter handelswaar: een oneerbaar leven. Telkens wanneer er een nieuw personage in de film wordt geïntroduceerd, hoop je als kijker compassie in zijn/haar gezicht te treffen, maar je wordt daarentegen getroffen door de 'algemeen geaccepteerde onmenselijkheid' van slavernij. McQueen slaagt erin de willekeurige en systematische vernedering van slaven en de barbaarsheid van slavernij op een esthetische manier in beeld te brengen. Een aangrijpende scène waarin Northup wordt opgehangen, maar nog net met zijn tenen op de grond weet te balanceren, is hier een voorbeeld van. Een lange scène, waarin

Northup snakkend naar adem worstelt om in leven te blijven, terwijl zijn medeslaven rustig verder werken en de landeigenaresse onverschillig toekijkt. McQueen accentueert met deze scène machteloosheid in ongenadige omstandigheden, maar toont tegelijk de intense drang om in leven te blijven. Ook het vioolspel en de slavenzang in de film creëren een melancholische sfeer.

Aanvankelijk heeft Northup hoop en is vastberaden terug te keren naar zijn gezin. Maar na een aantal mislukte pogingen om te ontsnappen treedt ook bij hem 'aangeleerde hulpeloosheid' op. Totdat Bass in beeld komt en een belangrijke schakel vormt in Northups vrijlating - een treffende opname van Northups terugkeer naar vrijheid, waarbij gebruik wordt gemaakt van de kracht van stilte gedurende deze scène, om zowel ongeloof als opluchting teweeg te brengen.

Niet alleen stelt de film historische gebeurtenissen ter discussie, maar poogt hiermee ook de huidige realiteit van moderne slavernij onder de aandacht te brengen. Onterecht wordt vaak gedacht dat slavernij tot het verleden behoort. Maar het is zo oud als de mensheid en vormt nog steeds een onderdeel van onze samenlevingen. Slavernij is dichterbij dan vaak wordt aangenomen. Het totaal aantal mensen levend in slavernij is nog nooit zo hoog geweest als nu. Volgens de *Global Slavery Index* zijn er thans zo'n 30 miljoen slaven wereldwijd, waarvan 800.000 in Europa leven en duizenden in Nederland. Mensenhandel en mensensmokkel zijn alledaagse praktijken, die niet stroken met ons moderne beschaafde gedachtegoed en onze geavanceerde samenlevingen.

12 Years a Slave is een zeer visueel-expressieve weergave van een werkelijke gebeurtenis, die een verantwoordelijkheidsgevoel oproept. Het laat de gruwelijkheden van slavernij zien, maar stelt ons ook de morele plicht de ogen te openen voor hedendaagse praktijken. Transparantie is het grootste verschil: in het verleden was slavernij 'legaal' en werd openlijk bedreven, tegenwoordig is het illegaal en gebeurt het grotendeels achter de schermen. Wellicht zorgt deze film voor een consciëntieuze perceptie en een grotere bewustwording omtrent dit, ook hedendaagse, fenomeen.

Zizi El Saar rondt op dit moment haar master Midden Oosten Studies af aan de Rijksuniversiteit Groningen en werkt als stagiaire op de Research afdeling van Instituut Clingendael.