

Internationale Spectator

Jaargang 61 - nr 3 - maart 2007

Europese Unie betreedt **wereldtoneel**

Wat bindt Nederlanders aan Europa?

Omkering van de **macht in het Midden-Oosten**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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

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

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

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

Algemene redactie
C.J.M. Arts, E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,
H. Renner, J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker,
R. de Wijk.

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

Abonnementsprijzen
Nederland en België:
Particulier € 57,15
Instelling € 68,25
Student € 45,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,00 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 82,30
Instelling € 94,50
Student € 67,25

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

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

Foto omslag
Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud Maart 2007

COLUMN

- Jaap de Zwaan**
Nieuw elan voor het
Europa-debat? 125

ARTIKELEN

- Ludolf van Hasselt**
Europese Unie en
Verenigde Naties:
partners in 'zachte macht' 127

- Edith Driescens, Nico Van Dijk &
Bart Kerremans**
België in de VN-Veiligheidsraad:
zoeken naar Europese
dimensie 131

- Sven Biscop**
Europese Veiligheidsstrategie
en wereldrol van de EU:
tussen droom en daad 136

- Louise van Schaik**
Europese ontwikkelings-
samenwerking: nobel of naïef
streven naar coherent beleid 141

- Jan Wouters & Maarten Vidal**
Benelux: ook forum voor
externe samenwerking? 146

- Corry van Renselaar**
Wat bindt Nederlanders aan
Europa? 150

- Dirk Rocthus**
Nieuwe machtspatronen in
het Midden-Oosten 156

RESPONS

- Theo Ruyter**
Variaties op een allegorie 159

- Paul Hoebink**
Repliek: Variaties op een
geschiedenis 161

- Peter Meyer Viol**
Amerikaanse steun aan Israël 163

- Jan Elshout**
Palestina: meer dan apartheid,
daarom onoplosbaar? 164

- Godfried Van Benthem van
den Bergh**
Hoe bedreigend zijn nieuwe
kernwapenstaten? 167

BOEKBESPREKINGEN

- Christophe Andrades** over
*Europese sociaal-democratie:
Derde Weg bepaalt agenda* 169

- Helen Versluys** over
*Europese Unie op het
wereldtoneel* 170

- Kees Rade** over
*Schaf de hulp niet af,
maar doe het anders* 172

- SIGNALEMENTEN** 174

- SUMMARIES** 176

Nieuw elan voor het Europa-debat?

Het coalitieakkoord van CDA, PvdA en Christen-Unie is gebouwd op zes 'pijlers'. De eerste daarvan betreft een 'actieve internationale en Europese rol', zodat ons land een relevante en constructieve partner blijft in de wereld en in Europa. Dat is goed nieuws. Het werd ook wel tijd dat Nederland weer eens aan buitenlands beleid gaat doen. Na het echec rond het referendum van 1 juni 2005 en in de campagnes voor de Tweede Kamer-verkiezingen van november 2006 is het immers oorverdovend stil geweest op dit front. Ook in Brussel dreigt het spel wel *over ons* te gaan, maar *zonder ons* te worden gespeeld.

Blijkens de toelichting bij deze eerste pijler-tekst zijn 'uitbreiding' en 'verdieping' (van de Europese Unie) de komende decennia geen vanzelfsprekende motoren voor de Europese samenwerking. Aanpassing van de instituties is nodig om de positie van de lidstaten te versterken op de beleidsterreinen waar dat *kan* en de Europese samenwerking te vergroten waar dat *moet*. Op zich zelf is dat een begrijpelijke en redelijke benadering. Uit de toelichting lijkt wel te volgen dat de *hervorming van de instellingen* aan de *eerstvolgende uitbreiding* – die van Kroatië – vooraf dient te gaan. Aangezien die institutionele hervorming juist een voornaam thema was van het – in Den Haag zo verfoeide – Europees grondwettelijk verdrag, ligt hier een verband met de toekomst van dat verdrag.

Als gebieden waar méér Europese samenwerking wordt gewenst, worden in het coalitieakkoord genoemd: versterking van de concurrentiekracht van de Europese economieën; grensoverschrijdende milieu-problemen; energiebeleid; asiel- en migratiebeleid; het externe beleid; en de bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit. Dit zijn inderdaad relevante beleidsterreinen, die ook aan de orde kwamen in de consultatie van de burger via internet na het referendum van 1 juni 2005. Maar, let wel, we hebben het over beleidsterreinen ten aanzien waarvan de Europese Unie thans slechts over weinig bevoegdheden beschikt en waar de 'echte' verantwoordelijkheden dus bij de lidstaten berusten.

Ten aanzien van de toekomst van het grondwettelijk verdrag wordt in het coalitieakkoord gesteld dat Nederland streeft naar wijziging en eventuele bundeling van de *bestaande verdragen* van de

Europese Unie. Qua inhoud, omvang en benaming dient de *nieuwe verdragstekst* zich te onderscheiden van het eerder verworpen verdrag. Leggen we deze wensen nu naast de twee eerder gedane vaststellingen – 1 Nederland wil de instituties hervormen; en 2 Nederland wil aandacht geven aan relevante, de burger aansprekende, nieuwe beleidsterreinen – dan komen de contouren in beeld van een, nieuw, kort verdrag, ontdaan van 'constitutionele' terminologieën en inhoudelijk gericht op actuele, maar voor de Unie nieuwe, beleidsterreinen. Ook dat is een goede benadering. Die benadering draagt er immers toe bij dat de Unie kan optreden op beleidsterreinen die naar hun aard grensoverschrijdend zijn, die de burger relevant vindt en die van doorslaggevend belang zijn voor de toekomst van onze samenleving.

Even verder wordt wel gesteld dat de positie van nationale parlementen met betrekking tot de subsidiariteitstoets moet worden versterkt, 'bijvoorbeeld met een rode kaartprocedure'. Dat is vreemd. Een inbreng van nationale parlementen die erop zou neerkomen dat de besluitvorming van de Europese Unie kan worden stopgezet, is in strijd met de *fundamentele karakteristieken* van de Uniesamenwerking. Waar het gaat om de beleidsontwikkeling door de Unie, komt de rol van het Europees Parlement immers in de plaats van die van de nationale parlementen. Is men van mening dat de democratie op Europees niveau onvoldoende gewaarborgd is, dan is dat een argument om de rol van het Europees Parlement te versterken, doch niet zozeer die van de nationale parlementen. Overigens voorzag het grondwettelijk verdrag in zo'n versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Hoe het ook zij, het geven van een 'rode kaart' aan nationale parlementen is géén goed idee.

Ook moeten we bedenken dat, als we de richting opgaan van een nieuw en kort(er) verdrag, problemen ontstaan voor de – 18 – lidstaten die inmiddels het grondwettelijk verdrag hebben geratificeerd. Die lidstaten zullen namelijk, opdat het nieuwe verdrag in werking kan treden, thuis andermaal een goedkeuringsprocedure moeten starten. Om deze grote groep lidstaten te overtuigen, zijn stuurmanskunst en diplomatieke vaardigheden vereist, in de eerste plaats bij de lidstaten die nieuwe verdrags- onderhandelingen wensen, maar natuurlijk ook bij

het Voorzitterschap. Bij dat alles mogen de problemen om met 27 lidstaten overeenstemming te bereiken over verdragsteksten met betrekking tot de nieuwe beleidsterreinen voor de Unie, niet worden onderschat. Men mag immers aannemen dat de lidstaten terughoudend zullen zijn waar het gaat om het afstaan, aan de Unie, van verantwoordelijkheden op deze gebieden.

Nog een enkel woord over de procedurele aspecten betreffende het eventuele nieuwe verdrag. In het coalitieakkoord staat dat hierover 'advies' gevraagd zal worden aan de *Raad van State*. Dat is raar. Durft de nieuwe regering hier haar eigen verantwoordelijkheden niet te nemen? En, wat beoogt de coalitie eigenlijk met deze passage? In de media heet het al dat de nieuwe regering over een eventueel nieuw verdrag géén referendum meer wil. Nu is het waar dat de Raad van State twee jaar geleden ook betrokken is geweest bij de besluitvorming over het toenmalig referendum. Toch klinkt de nieuwe passage defensief en opportunistisch. Hoe dan ook is het ontlopen van een nieuwe volksraadpleging niet bevredigend. De politiek heeft namelijk – nu al geruime tijd – een probleem met de burger, en dat probleem is nog niet opgelost. Een echt publiek debat over Europa heeft immers niet plaatsgevonden.

Je zou dan ook menen dat hier nu juist een mooie uitdaging voor de nieuwe regering ligt: leg uit waarmee je bezig bent en verdedig de keuzen die gemaakt

worden. Daar heeft de burger behoefte aan. De Nederlandse burger is namelijk helemaal niet zozeer tegen Europese samenwerking, maar wil daar wel meer bij betrokken worden. Het gebrek aan draagvlak is dus in het geding of, zo men wil, de legitimiteit van de Europese samenwerking. Dat moeten we serieus nemen. Het zou de nieuwe regering dan ook sieren als de burger wel degelijk nog eens geraadpleegd wordt, mocht een nieuw verdrag tot stand komen. Dat hoeft dan geen consultatie te zijn over de hele tekst van het verdrag; het kan gaan over de essentie ervan. Kortom, de *vraagstelling* inzake een al dan niet tweede referendum is niet zozeer een juridische aangelegenheid waarover de Raad van State moet adviseren, maar een politieke kwestie die de regering zelf moet beslissen.

Al met al, en dat is belangrijk, lijkt het Europa-debat in Nederland weer op gang te komen. Dat werd tijd. Het is ook net op tijd. Op 25 maart 2007 is het namelijk 50 jaar geleden dat het EEG-Verdrag in Rome werd ondertekend. Een intensief integratieproces begon op een groot aantal beleidsterreinen. Die integratie heeft bijgedragen aan het creëren van vrede, veiligheid en welvaart, op ons continent, voor een steeds groter aantal staten en volkeren. Dat proces verdient het te worden voortgezet. Zonder voldoende draagvlak bij de burger is dat echter moeilijk.

Prof. mr Jaap W. de Zwaan is directeur van het Instituut Clingendael en hoofdredacteur van dit blad.

Discussion Papers in Diplomacy, January 2007

Coercive Diplomacy by the EU: The Case of Iran

No. 106 by Tom Sauer, 45 p.

The European Union has been the main international actor trying to contain the Iranian nuclear programme. In 2003, for the first time ever, the EU-3 adopted a coercive diplomatic approach vis-à-vis Iran. The current paper begins with an analysis of the concept of coercive diplomacy before applying it to the Iranian case. In so doing, the paper aims to make an interim assessment of the European (EU-3) effort.

Before joining the Department of Politics at the University of Antwerp (Belgium) as lecturer in 2004, Tom Sauer was a

Post-Doctoral research fellow at the Institute for International and European Policy at the Katholieke Universiteit Leuven (Belgium). His major research focus is International Security, and in particular (nuclear) arms control, proliferation, and disarmament. E-mail : Tom.Sauer@ua.ac.be

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: cds@clingendael.nl or can be downloaded from the Clingendael website: www.clingendael.nl.

Europese Unie en Verenigde Naties *Partners in 'zachte macht'*

De wereld staat voor grote veranderingen. Dat lijkt een platitide, maar het is daarom niet minder waar. Er zijn ontwikkelingen gaande die op ons continent een kolossale invloed zullen hebben en die de vraag oproepen hoe Europa en Nederland zich daarop voorbereiden.

De zogeheten 'globalisering' zal nog ongekende effecten hebben op de economische krachtsverhoudingen in de wereld. We staan pas aan het begin van een economische revolutie, die niet alleen van de wereld een 'global marketplace' maakt, maar die ook zal leiden tot een wereldomvattende concurrentiestrijd om toegang tot produktiefactoren als grondstoffen, hoogwaardige arbeid en kapitaal. Een economische wedloop die natuurlijk, naast winnaars, ook verliezers kent, met alle gevolgen van dien voor de politieke en sociale verhoudingen.

De *demografische ontwikkelingen* zijn een tweede probleem waar Europa niet omheen kan. De demografische implosie in Europa, Rusland en China staat in schrille tegenstelling tot de demografische explosie in andere delen van de wereld. Dit zal een grote migratiestroom op gang brengen, die met géén nationaal – of zelfs Europees – asielbeleid valt te kanaliseren. Ook hiervoor geldt dat het effect hiervan op onze samenleving nauwelijks te voorspellen valt.

Als derde probleem wil ik het *milieu* noemen. Niet de waarschuwingen van deskundigen, maar de indrukwekkende film van Al Gore en het optreden van Bill Clinton hebben de wereld wakker geschud. Toch wordt de werkelijke omvang van het probleem pas duidelijk in het rapport van Sir Nicholas Stern, die ons heeft voorgerekend wat de economische en financiële gevolgen zijn van de klimaatveranderingen.¹ Stern maakt duidelijk dat geen land ter wereld aan deze gevolgen zal kunnen ontsnappen en dat zeer ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn om het tij te keren. Is het niet waarschijnlijk dat er spanningen gaan ontstaan tussen de landen die het meest vervuilen en de landen die het meest hebben te lijden van de gevolgen daarvan? Zal het in de toekomst nog aanvaardbaar zijn dat ontwikkelingslanden prioriteit geven aan economische ontwikkeling boven reductie van CO₂-uitstoot?

Behoeft aan mondiaal leiderschap

Dit zijn slechts drie van de 'uitdagingen' die het aanzien van de wereld zullen veranderen. Het zal leiderschap vergen om te voorkomen dat ze tot grote conflicten zullen leiden. Van wie moet dat leiderschap komen?

De Verenigde Staten hebben sinds het begin van de 20ste eeuw de rol van *sheriff* op zich genomen en zich, vaak zonder direct zelf te worden bedreigd, opgeworpen tot verdedigers van de democratie. Aan die bereidheid lijkt een einde te zijn gekomen, nu het land op eigen bodem met terrorisme te maken heeft gekregen. De exclusieve focus op de 'war on terror', en de chaos die is ontstaan in Irak, zullen ertoe leiden dat Amerika niet langer wenst op te treden in conflicten die niet direct zijn eigenbelang raken. Bovendien is het land intern zodanig verdeeld, dat er van enige consensus met het oog op buitenlands-politieke avonturen geen sprake is, terwijl de kosten van gewapende strijd prohibitief zijn geworden.

De andere grote mogendheid, China, gedraagt zich vooralsnog als een allemansvriend. De substantiële economische groei van rond de 10% vergt stabiele relaties met de buurlanden en goede exportmarkten. Toch zal aan die houding waarschijnlijk een einde komen. De noodzaak de groei te blijven voeden met grondstoffen is evident en China investeert gigantische bedragen om zich van de aanvoer van die grondstoffen te verzekeren. In de toekomst zal het Westen steeds vaker China op zijn weg vinden als het gaat om toegang tot olie, gas en andere grondstoffen. Niet voor niets zijn China en India inmiddels al belangrijke donoren van ontwikkelingslanden. Als belangrijkste financier van het Amerikaanse begrotingstekort heeft China een sterke troef in handen om ook politieke invloed te doen gelden; hoe het die gaat gebruiken, is vooralsnog onduidelijk.

Ten slotte Rusland. Het lijkt alsof het trauma van de val van de Muur en de ontmanteling van de Sovjetunie nu verwerkt zijn en dat Rusland onder leiding van Vladimir Poetin de weg terug heeft ingeslagen naar de selecte groep van grote mogendheden. Olie en gas zijn krachtige wapens en Poetin schroomt niet deze wapens in te zetten, zowel tegen buurlanden als tegen de grote oliemaatschappijen, zoals Shell

heel concreet heeft kunnen ondervinden in de kwestie van het Sachalin-2-project. Dat hierbij de goede relaties met Europa op het spel worden gezet, vormt geen belemmering. Het geeft weinig vertrouwen in een rol voor Rusland als conflictbeheerser.

En waar staat Europa in dit rijtje van grote mogelijkheden? De economische invloed van de EU27 in de wereld is zonder enige twijfel groot en parallel daaraan heeft de Unie ook grote belangen te verdedigen. De wereldproblemen zijn dan ook met enige regelmaat terug te vinden op de agenda van de Europese Raad.² De middelen die Europa ter beschikking staan om metterdaad invloed uit te oefenen, zijn echter beperkt. In tegenstelling tot de Verenigde Staten ontbreekt het de EU aan een eenduidig buitenlands beleid en een krachtig en gemeenschappelijk militair apparaat om die belangen te waarborgen.

Het Grondwettelijk Verdrag

Het Grondwettelijk Verdrag zette een aantal belangrijke stappen op weg naar meer eenheid in het buitenlands beleid van de Unie. Het ontwerp geeft de Unie rechtspersoonlijkheid en voorziet in een Minister van Buitenlandse Zaken die het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vorm kan geven, waartoe uitdrukkelijk ook een gemeenschappelijk defensiebeleid behoort. Ook het mogelijk maken van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op dit terrein betekent een belangrijke stap naar een effectiever buitenlands beleid.

Het is maar helemaal de vraag wat er met deze bepalingen zal gaan gebeuren. Op de Europese top van juni a.s. zullen de regeringsleiders moeten besluiten of zij bij de onderhandelingen over een nieuw verdrag uit zullen gaan van het Grondwettelijk Verdrag, dat in ons land is verworpen, en of zij met behulp van beperkte aanpassingen het verzet tegen die tekst ervan kunnen overtuigen dat aan de bezwaren van tegenstanders tegemoet is gekomen. Ook kunnen zij besluiten terug te vallen op het Verdrag van Nice en daar een aantal nieuwe bepalingen aan toevoegen om Europa bestuurbaar te houden. In het laatste geval is het risico groot dat de bepalingen over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid buiten de boot vallen en dat we door moeten modderen met de bestaande structuur.

Het is opvallend hoe weinig er in Nederland tijdens de discussie over het Grondwettelijk Verdrag over deze strategische onderwerpen publiekelijk is gesproken. Zijn we in slaap gesust door economi-

sche voorspoed? Geloven we werkelijk dat Europa onaantastbaar is en dat vrede en veiligheid voor altijd zijn gegarandeerd? Zowel de zeer wezenlijke bedreigingen van onze welvaart, zoals 'globalisering', vergrijzing en klimaatveranderingen, als de onvoorspelbaarheid van het toekomstig gedrag van de drie grote mogendheden de Verenigde Staten, China en Rusland, kunnen ieder voor zich ons veilige bestaan aantasten en vormen ieder voor zich een potentiële *casus belli*. Toch lijkt er geen gevoel van urgentie te bestaan Europa beter toe te rusten om ook in de toekomst zijn belangen te verdedigen.

Soft power

Hoewel de afzonderlijke lidstaten zo'n 180 miljard euro aan defensie besteden, kan de Europese Unie als economische en politieke eenheid nog slechts haar toevlucht nemen tot 'soft power', ofwel het beïnvloeden van de omstandigheden zonder gebruik te maken van de dreiging met geweld, om haar belangen veilig te stellen. Het is dus zaak daar optimaal gebruik van te maken en dat gebeurt ook.

De belangrijkste invloed gaat in dit verband uit van de voorbeeldfunctie die de EU vervult voor de rest van de wereld. De ontwikkeling van een supranationale structuur, met onafhankelijke instituties en met een zo grote flexibiliteit dat die structuur zich doorlopend kan aanpassen aan nieuwe eisen van de tijd, is een uniek en buitengewoon succesvol project gebleken, dat meer dan 50 jaar voor stabiliteit, vrede, veiligheid en welvaart heeft gezorgd.

Ook de recente uitbreidingen van de Unie zijn goede voorbeelden. Het lijdt geen twijfel dat na de ontmanteling van de Sovjetunie het vooruitzicht van lidmaatschap voor de Midden- en Oost-Europese landen van doorslaggevende betekenis is geweest. Het gaf richting aan hun ontwikkeling en heeft onzekerheid en conflict voorkomen, terwijl het voor West-Europa van kardinaal belang is, niet alleen voor zijn economische versterking, maar ook ter bescherming van de vrede en veiligheid. De toekomstige uitbreidingen naar de Balkan en Turkije zouden we dan ook méér in het licht van de strategische keuzen van Europa moeten bezien dan alleen als een bron van nieuwe problemen.³

Ook op tal van andere terreinen oefent de EU invloed uit op de ontwikkelingen in de wereld. Als één van de grootste donoren in de wereld kan de EU effectieve invloed uitoefenen op het beleid van partnerlanden om niet alleen armoede te bestrijden, maar

ook om duurzame ontwikkeling, democratie, vrede en veiligheid te bevorderen. Dat is niet alleen in het belang van de ontwikkelingslanden zelf, maar zeker ook in het belang van Europa. Op milieugebied tracht Europa een voortrekkersrol te spelen door de uitvoering van het Kyoto Protocol ook werkelijk voorrang te geven. Dat dit niet altijd gemakkelijk is, blijkt wel uit de moeizame discussie om ook de internationale burgerluchtvaart aan emissierechten te onderwerpen, ondanks verzet van o.a. de Verenigde Staten. Door middel van tal van handels- en partnerschapsakkoorden geeft Europa sturing aan zijn internationale relaties. Ook op andere terreinen is de Unie actief, van vredeshandhaving, zoals EUFOR in Bosnië en Herzegovina, tot conflictbeheersing in de kwestie-Iran, en van het geven van noodhulp via ECHO (European Community Humanitarian Office) tot de strijd tegen internationaal terrorisme en zware criminaliteit.

Europa in de Verenigde Naties

In veel van deze activiteiten werkt de Gemeenschap nauw samen met multilaterale organisaties, vooral met de Verenigde Naties. Ondanks alle twijfel die mag bestaan over de effectiviteit van die organisatie, vindt Europa in de VN een belangrijke partner voor het verdedigen van zijn belangen: het stimuleren van een vrije markt, een internationale rechtsorde, duurzaamheid, solidariteit en democratie. De VN zijn echter geheel gebaseerd op soevereine staten en daarbinnen heeft Europa weliswaar een belangrijke stem, met twee permanente leden in de Veiligheidsraad, maar de EU als unieke regionale structuur speelt er in formele zin geen rol van betekenis. In praktische zin echter bestaat er zeer nauwe samenwerking.⁴ In tal van belangrijke VN-organisaties en -programma's speelt de Unie een hoofdrol; bovendien betalen de EU-lidstaten 38% van het VN-budget en zijn ze dus gezamenlijk veruit de belangrijkste contribuant.

Waar het relatieve gewicht van de afzonderlijke EU-lidstaten door de opkomst van landen als China, India en Brazilië afneemt, wordt het voor de EU als geheel steeds belangrijker op het wereldtoneel, en dus ook in de VN, met één stem te spreken. Hoewel er in Nederland twijfel lijkt te bestaan over de bereidheid van de drie grote EU-landen om werkelijk hun invloed te delen en de overige lidstaten te betrekken in belangrijke besluiten, zal ook hier de wal het schip keren.⁵ Uiteindelijk zullen ook Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk inzien

dat hun mogelijkheden om metterdaad 'structureerschepend' op te treden aanmerkelijk toenemen als dat in EU-verband gebeurt, met inachtneming van de belangen van alle lidstaten; Nederland zal daar zeker toe kunnen bijdragen door een sterk en zelfbewust optreden.

Ook binnen de VN-familie gebeurt dat gezamenlijk optreden in toenemende mate, maar niet altijd. Op basis van artikel 19 van het EG-Verdrag vindt intensieve coördinatie van posities plaats. Omdat vooralsnog alleen staten lid kunnen zijn van de VN, wordt de EU vertegenwoordigd door het voorzitterschap, en heeft de Gemeenschap de status van waarnemer. Geen ideale situatie, omdat niet alle lidstaten zitting hebben in de besluitvormende organen zoals de Veiligheidsraad en omdat het voorzitterschap ieder half jaar verandert. Daarom wordt de continuïteit veelal gewaarborgd door op te treden met de Trojka, en door de Vertegenwoordigingen van de Europese Commissie bij VN-organisaties in New York, Genève, Parijs, Nairobi, Rome, Wenen en Montreal.

Hoe belangrijk deze vorm van gezamenlijk optreden in VN-verband ook is voor het verdedigen van Europese belangen, toch blijken er in de praktijk nogal wat haken en ogen aan te zitten. Zorgvuldige coördinatie kost tijd, waardoor er in Brussel maar

De EU vervult een belangrijke voorbeeldfunctie

zelden gelegenheid bestaat het eens te worden over gezamenlijke initiatieven en standpunten. Veel moet dus worden overgelaten aan coördinatie 'sur place', wat het overleg vaak bemoeilijkt en onder hoge tijdsdruk plaatst. Als er al metterdaad een gemeenschappelijk standpunt wordt ingenomen, dan roept dat vaak als reactie op dat óók andere regio's met een gezamenlijk standpunt komen. Gezien de verhoudingen in de Algemene Vergaderingen van de diverse VN-organisaties hebben dergelijke andere blokken vaak méér kans op succes, door hun numerieke overwicht. Ten slotte verzetten andere *Contracting States* zich tegen het feit dat Europese landen met één stem spreken, maar meerdere zetels in de besluitvormende organen bezet houden. Waarom zou Europa dan niet ook maar één stem hebben, evenals bijvoorbeeld de Verenigde Staten?

Toch valt er veel te winnen bij een *beter vertegenwoordiging van de EU in de VN*. Het zijn niet altijd

de getalsverhoudingen die beslissend zijn, maar ook de effectiviteit van de lobby en de macht en invloed die achter het standpunt staan. Niemand zal durven beweren dat de Verenigde Staten maar een beperkte invloed hebben op de koers van VN-organisaties.

'They carry a big stick', hoewel het land formeel maar over één stem beschikt. Zo zou ook de EU erbij winnen als er met een effectiever en eenduidiger optreden in de VN de bestaande vormen van samenwerking op tal van terreinen beter kunnen worden uitgebuit. Dat effectiever optreden zou dan ook snel moeten leiden tot een *verhoging van de EU-status in de VN* en in hun gespecialiseerde organisaties van waarnemer tot volwaardig lidmaatschap, zodat de EU met één stem spreekt.⁶ Dat hoeft niet altijd ten koste te gaan van het lidmaatschap van de lidstaten. In een aantal VN-organisaties, zoals de Voedsel en Landbouw Organisatie (FAO), zijn zowel de Europese Gemeenschap als de lidstaten volwaardig vertegenwoordigd. In de Veiligheidsraad ligt echter op termijn één gemeenschappelijk lidmaatschap meer voor de hand.⁷

Daar komt nog bij dat ook op juridische gronden er alle reden is de rol van de EU in de VN te herzien. Veel van het werk van de VN speelt zich af in de gespecialiseerde organisaties, waar onderwerpen aan de orde zijn die van wezenlijk economisch belang zijn voor de EU. Het werkterrein van die organisaties valt echter steeds meer onder de exclusieve competentie van de Gemeenschap. Zo bestaat er op het terrein van de burgerluchtvaart zeer uitgebreide gemeenschaps-wetgeving op vrijwel alle relevante terreinen, zoals veiligheid, beveiliging, luchtverkeersbeveiliging, economische relaties, luchthavenbeleid, enz. Binnen de VN-familie is het de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie (ICAO) die zich op mondiaal niveau met deze onderwerpen bezighoudt. Het is echter niet de EU, maar het zijn de individuele lidstaten die in de ICAO posities innemen, al dan niet gecoördineerd, terwijl zij alle volledig gebonden zijn aan EU-regels. Zou het niet veel logischer zijn en meer in lijn met de jurisprudentie van het Hof van Justitie⁸ als niet de lidstaten, maar alleen de Europese Commissie namens de Gemeenschap⁹ de Europese belangen in de ICAO zou vertegenwoordigen? Evenzo zou de Gemeenschap lid moeten zijn van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU), de Wereldpostunie (UPU), enz.

Voor Nederland ligt hier een mooie taak. Mede door het Nederlandse 'nee' tegen het Grondwettelijk Verdrag heeft de invoering van de nieuwe regels op

het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vertraging opgelopen. Het valt te hopen dat er slechts sprake is van uitstel en niet van afstel. Inmiddels staan de ontwikkelingen in de wereld niet stil en zal de EU alle middelen moeten gebruiken om haar belangen te waarborgen. Eén van de instrumenten is optimalisering van de samenwerking met de VN. Nederland zou als middelgrote lidstaat, maar met grote internationale belangen, actief een *volwaardig lidmaatschap van de EU* in de VN moeten bevorderen. Ongetwijfeld is dit een proces van lange adem; de oppositie, zowel van de grote lidstaten met hun permanente zetels, als van diverse VN-leden die de EU niet graag zien komen, is aanzienlijk. Daarom stelt de Europese Commissie in eerste instantie het EU-lidmaatschap in relevante gespecialiseerde organisaties aan de orde. Zij verdient in dit streven alle steun.

Noten

- 1 *Stern Review: The Economics of Climate Change.*
- 2 Zie bijv. European Council 14/15 December 2006, *Presidency Conclusions*, 16879/06.
- 3 Margaret Beckett, 'De strategische keuze van Europa', in: *Financieele Dagblad*, 21 december 2006.
- 4 'The enlarging European Union at the United Nations: making multilateralism matter', published by the EU January 2004; en Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 'The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism', COM(2003) 526 final, dd. 10 september 2003.
- 5 Bernard Bot, 'Met overtuiging en berekening. Van zuiver naar realistisch multilateralisme', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 547-551.
- 6 Lidmaatschap van een internationale organisatie veronderstelt rechtspersoonlijkheid. De EU heeft nog géén rechtspersoonlijkheid, de Europese Gemeenschap wel.
- 7 Resolutie van het Europees Parlement over de hervorming van de Verenigde Naties, P6_TA(2005)0237, PB C124 E/549 van 9 juni 2005.
- 8 Zaak 22/70 – AETR – Jurisprudentie 1971, blz. 263.
- 9 Art. 302 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen: 'De Commissie is belast met de zorg voor alle dienstige betrekkingen met de organen van de Verenigde Naties en van hun gespecialiseerde organisaties.'

Ludolf van Hasselt is Directeur van de Vertegenwoordiging in Nederland van de Europese Commissie. Zijn artikel vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs het standpunt van de Europese Commissie.

België in de VN-Veiligheidsraad

Zoeken naar Europese dimensie

Sinds 1 januari zetelt België als niet-permanent lid in de VN-Veiligheidsraad. Het is de vijfde keer dat het deze eer te beurt valt; de laatste keer was in 1991-1992.¹ Onder meer door het benadrukken van de noodzaak van Europees overleg in heikele dossiers als de crisis in ex-Joegoslavië en de Golfoorlog groeide België *toen* uit tot een geprivilegieerde gesprekspartner van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.² Ook kreeg het toegang tot de traditioneel gesloten club van permanente leden – de P5 – en kon het hier zelfs enige vorm van invloed uitoefenen. Het is bijgevolg niet zo verwonderlijk dat België ook nu zijn mandaat een Europese dimensie wil geven en de dossiers die op tafel komen opnieuw wil benaderen vanuit een *Europese invalshoek*. Ook vormt versterking van het Europese integratieproces, inclusief de politieke dimensie hiervan, sinds lang één van de hoofdlijnen van het buitenlands beleid.³

Campagne en verkiezing

Gedreven door de ambitie België opnieuw op de wereldkaart te plaatsen, droeg toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel in december 1999 België voor als kandidaat voor een tijdelijke zetel in de Veiligheidsraad voor de periode 2007-2008. Op 16 oktober jl. steunden 180 van de 189 landen die hun stem uitbrachten in de Algemene Vergadering, deze Belgische kandidatuur. Aangezien de Groep van West-Europese en Overige Landen – de *Western Europe and Others Group* (WEOG) – België en Italië voordroeg om Griekenland en Denemarken op te volgen, was deze stemming in feite een formaliteit. Aanvankelijk had ook de Australische regering haar zinnen gezet op één van deze beide zetels. Eind 2003 besloot men in Canberra echter de strijd te staken, nadat duidelijk was geworden dat de kandidatuur op weinig bijval kon rekenen in het buitenland en het schrikbeeld van een *débâcle* als dat van 1996 opnieuw opdook.⁴ Vanaf dat moment was België zo goed als zeker van de zege en kon de campagne tot een minimum worden beperkt, alsook de uitgaven hiervoor. Ook kon men zich toeleunen op de inhoudelijke en organisatorische voorbereiding. Om een opvallend verschil in stemmen te vermijden, werd wel met Italië afgesproken hetzelfde te doen.

Hoewel er evenveel kandidaten als plaatsen waren ('clean slate'), werd het voor België politiek belangrijk het vertrouwen van zoveel mogelijk landen te verkrijgen. In juni 2006 kregen de bilaterale posten dan ook de opdracht hun gesprekspartners aan de kandidatuur te herinneren, alsook aan de belangrijkste Belgische troeven. Ook bij het begin van de campagne, in oktober 2003, was een soortgelijke stap ondernomen. Vanuit dit oogpunt was de keuze het lidmaatschap van de Veiligheidsraad te laten voorafgaan door het voorzitterschap van de OVSE weldoordacht. Via dit voorzitterschap kon men immers niet alleen contacten op hoog niveau leggen met landen als de Verenigde Staten en Rusland, maar ook een aantal troeven, zoals de bereidheid tot *dialogue* en een niet aflatend zoeken naar *compromissen*, in de praktijk tonen.

Pragmatisme en professionalisme

Tot verbazing van een aantal journalisten en academici stelde minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht zich na de Belgische uitverkiezing nogal bescheiden op. Daar waar zijn voorganger ervan droomde dat 2006, 2007 en 2008 *les trois glorieuses* van de Belgische diplomatie zouden worden, beklemtoonde De Gucht meermaals dat België weliswaar naast de grote mogendheden zal zitten, maar er zelf geen wordt.⁵ Niet-permanente leden moeten hun 'soortelijk gewicht' juist inschatten, zo stelde hij. Ze mogen zich niet onderschatten, maar ook niet 'systematisch overschatten'. Daarenboven kan men het tijdelijk lidmaatschap van de Veiligheidsraad niet vergelijken met bijvoorbeeld het Voorzitterschap van de OVSE.

Aangezien het wereldgebeuren in ruime mate de agenda van de Veiligheidsraad bepaalt, presenteerde de Belgische regering géén uitgebreide prioriteitenlijst. Wél wil zij 'eigen accenten' leggen. Zo wenst België zijn mandaat een 'Europese dimensie' te geven. Maar het wil dit doen op een 'pragmatische en resultaatgerichte wijze', met andere woorden, wanneer er inhoudelijk een 'toegevoegde waarde' is en wanneer er de 'politieke ruimte' toe bestaat. Het lidmaatschap van de Veiligheidsraad is immers geen 'macht' die men grijpt, maar een 'gezag' dat men

ontwikkelt. En dat gezag berust op 'hard werken' en 'kwaliteit'. 'No nonsense' en 'professionalisme' zijn dus de boodschap. Vanwege de beperkte mogelijkheden waarover de niet-permanente leden in de Veiligheidsraad beschikken, is dat vermoedelijk een verstandige keuze.⁶ En hoewel de in oktober 2006 gekozen landen thans nog maar twee maanden zitting hebben, lijkt men ook in Rome te hebben begrepen dat een pragmatische aanpak gepast is. Gezien de specifieke positie van Italië ten aanzien van de hervorming van de Veiligheidsraad was dat verre van evident.

Door een samenloop van omstandigheden had er dit voorjaar een ongemakkelijke situatie kunnen ontstaan tussen Italië als lid van de Veiligheidsraad en Duitsland als EU-Voorzitter. Beide landen staan immers lijnrecht tegenover elkaar wat betreft hervorming van de Veiligheidsraad. Duitsland ijvert sinds begin jaren 1990 voor een eigen permanente zetel; Italië pleit daarentegen voor een Europese vertegenwoordiging, omdat het geen tweede-rangsmacht wil worden en een Italiaanse zetel weinig haalbaar lijkt. De vraag was dan ook hoe Italië met zijn bevoorrechte positie zou omgaan, vooral ten overstaan van Duitsland. Dat Berlijn er niet volledig gerust op was, blijkt onder meer uit het programma van het EU-Voorzitterschap, waarin expliciet staat neergeschreven dat men er nauwgezet op zal toezien dat de Europese lidstaten die zetelen in de Veiligheidsraad, de andere geïnformeerd houden, zoals bepaald in artikel 19 van het EU-Verdrag.⁷

Toch leken beide landen hun respectievelijk lidmaatschap van de Veiligheidsraad en voorzitterschap van de EU niet te willen zien stuklopen op een onderlinge strijd voor een zetel in de Veiligheidsraad. Hoewel de Italiaanse delegatie in New York ook de afgelopen tijd bleef ijveren voor hervorming van de Veiligheidsraad, stelde men zich tot op heden opvallend gematigd – en zelfs inschikkelijk – op ten overstaan van Duitsland.⁸ Zo is er op voorstel van Italië dagelijks contact met de Duitse delegatie. Ook in het kader van de *artikel 19 briefings* wordt Duitsland benaderd als een belangrijke partner in het vertolken van het Europese standpunt. Aan de andere kant is het met zo'n loyaal Italië voor Duitsland natuurlijk wel bijzonder moeilijk een eigen permanente zetel te bepleiten, zeker als EU-Voorzitter.

Vanuit het perspectief van de hervorming van de Veiligheidsraad kan men België niet alleen zien als een meer neutraal aanspreekpunt voor Duitsland,

maar ook als een meer gematigde gesprekspartner voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die hun zetels vooralsnog niet willen inruilen voor één Europese. Toch mag men niet vergeten dat, hoewel het de *Duitse campagne* voor een permanente zetel steunt, ook België *op langere termijn* voorstander lijkt van *één Europese vertegenwoordiging*, waardoor het water minder diep is dan het op het eerste gezicht lijkt.⁹ Bovendien heeft ook de Italiaanse regering in het verleden meermaals gehamerd op het belang van Europese coördinatie inzake Veiligheidsraadkwesties, onder andere door een ruime interpretatie van art. 19 EU-Verdrag. Italië lijkt bijgevolg een natuurlijke bondgenoot voor België om de Europese dimensie van zijn lidmaatschap vorm te geven. De voorwaarde is wel dat België zich niet laat meentrekken in een beladen hervormingsretoriek. Want in de Veiligheidsraad is er geen plaats voor beeldenstormers, wél voor creatieve geesten en pragmatici. Ook hangt veel af van de mate waarin Italië de komende twee jaar aansluiting kan vinden bij de (Europese) permanente leden en dit verkiest boven de beoogde Europese rol, zowel op het gebied van coördinatie als representatie.

Artikel 19 EU-Verdrag

Overeenkomstig de bepalingen van het *Verdrag van Maastricht* dat destijds ter ratificatie voorlag, ijverde België tijdens zijn vorige lidmaatschap voor nauwere samenwerking tussen de Europese leden van de Veiligheidsraad en de (toen nog) Twalf, in het bijzonder voor een systematische bespreking van de agenda van de Veiligheidsraad tijdens de wekelijkse bijeenkomsten van de permanente vertegenwoordigers in New York.¹⁰ Het eerste dossier waarin België een gezamenlijke Europese aanpak vooropstelde, was het dossier-Joegoslavië. In de praktijk werkte de Belgische delegatie hier in *concentrische cirkels*. Eerst onderhandelde men met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Vervolgens werd het bereikte standpunt in de Veiligheidsraad voorgelegd aan de Europese landen (tijdelijk lid van de raad) die geen lid waren van de EG, te weten Oostenrijk, Hongarije en Roemenië. Daarna werd gesproken met de resterende 'Westerse' landen (Japan en Marokko) en de andere overblijvers. Daar waar België vooral aandacht besteedde aan het overleg met de tijdelijke leden, richtten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zich op hun collega's permanente leden. Later werd deze aanpak uitgebreid naar andere dossiers.

Het Belgische succes was in belangrijke mate toe



te schrijven aan de vlotte samenwerking tussen de toenmalige permanente vertegenwoordigers. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk konden door in te stemmen met Europees overleg en samenwerking ook de vraag naar een Europese zetel – ten minste tijdelijk – uit de weg gaan.¹¹ In het Verdrag van Maastricht werd uiteindelijk neergeschreven dat de *Europese leden* van de Veiligheidsraad *onderling overleg* moeten plegen en de overige lidstaten volledig op de hoogte moeten houden. Lidstaten die permanent lid zijn, moeten bij de uitoefening van hun functie rekening houden met de Europese standpunten en belangen, zij het onverminderd hun verantwoordelijkheden die voortvloeien uit het VN-Handvest (*ex* artikel J.5(4) VEU). Deze bepalingen werden overgenomen door het *Verdrag van Amsterdam* en geconsolideerd in artikel 19(2) VEU.¹²

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk gaven deze verplichtingen aanvankelijk een minimale invulling en beperkten zich tot het beantwoorden van vragen tijdens de wekelijkse vergaderingen van de permanente vertegenwoordigers. Dat veranderde in het najaar van 2000, toen Spanje tijdens het Franse EU-voorzitterschap voorstelde wekelijks een *briefing* te organiseren over de zaken die op de agenda van de Veiligheidsraad staan. Tijdens deze *artikel 19 briefings* informeert één van de Europese leden van de Veiligheidsraad de andere lidstaten over hetgeen tijdens de voorafgaande week is besproken.¹³ In de praktijk vinden deze vergaderingen plaats op donderdagnamiddag in het gebouw van het secretariaat van de Europese Raad in New York. De bijeenkomsten worden voorgezeten door het EU-voorzitterschap en bijgewoond door nationale deskundigen en vertegenwoordigers van zowel het Raadssecretariaat als de Commissie. Hoewel de bijeenkomsten door de jaren heen een meer dynamisch en soms zelfs voorbereidend karakter hebben gekregen, valt er meestal weinig nieuws te vergaren, zeker in tegenstelling tot de informele contacten en de wekelijkse bijeenkomsten van de permanente vertegenwoordigers. Tenzij voor de nieuwe(re) en kleine(re) lidstaten, wier netwerk en mogelijkheden vaak beperkt(er) zijn. De *artikel 19 briefings* blijven dan ook veeleer informatief dan coördinatiemomenten. En dat is niet vreemd, aangezien *systematische EU-coördinatie* in de Veiligheidsraad vooralsnog *onbespreekbaar* is, zeker voor het Verenigd Koninkrijk.

Tijdens hun recente lidmaatschap van de Veiligheidsraad (2003-2004) probeerden Duitsland en

Spanje de samenwerking tussen de Europese leden van de Veiligheidsraad een nieuwe impuls te geven. Zo stelden ze voor het aantal coördinatievergaderingen op te voeren en maximale openheid te creëren over de instructies uit de hoofdsteden. Deze initiatieven werden op de lange baan geschoven als gevolg van de escalatie van de crisis rond Irak, niet-tegenstaande enige gecoördineerde acties inzake sancties. Ook het voorstel om een vertegenwoordiger van het EU-voorzitterschap of Solana's team in hun delegatie op te nemen, kon op weinig bijval rekenen in Parijs en Londen, en ontmoette bovendien een aantal juridische bezwaren. Verwacht wordt dat

Het Belgisch lidmaatschap van de Veiligheidsraad zal worden gekenmerkt door pragmatisme en zal zijn gericht op resultaat

het lidmaatschap van België en Italië hier voor een nieuwe dynamiek kan/zal zorgen, in tegenstelling tot de afgelopen Deense en Griekse termijnen.¹⁴

In concreto

België wil de komende twee jaar de *zichtbaarheid van het EU-beleid* binnen de VN vergroten, en vooral de samenhang en continuïteit van het externe beleid.¹⁵ De aanwezigheid van vijf EU-lidstaten in de Veiligheidsraad – Slowakije zetelt nog tot eind dit jaar – vormt hier dan ook een belangrijke troef. In de praktijk wil België de coördinatie in het kader van art. 19 VEU *systematisch* versterken. Ook wil het meer samenhang creëren tussen de debatten binnen de EU en de Veiligheidsraad, door een aantal *concrete* dossiers *parallel* aan de behandeling in de Veiligheidsraad te bespreken in het Politiek en Veiligheidscomité in Brussel. Voorts wil men het Duits-Spaanse voorstel nieuw leven inblazen en het overleg tussen de Europese lidstaten in de Veiligheidsraad aanzwengelen. Tot slot wil men ook de coördinatie tussen de permanente (P5) en niet-permanente leden (E10) aanhalen. Hoewel de impasse waarin de EU zich bevindt sinds het Franse *non* en het Nederlandse *neen* in feite weinig ruimte laat voor institutionele noviteiten, kan men hier wel inspelen op de verbeterde verhouding tussen EU en VN, die in grote mate is toe te schrijven aan ontwikkelingen

binnen het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Maar het moet dit doen met de nodige omzichtigheid. De overige leden, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk op kop, zullen er immers niet voor terugschrikken België eraan te herinneren dat het de komende twee jaar allereerst lid is van de Veiligheidsraad.

Bij de bespreking van de mogelijkheden waarover België als tijdelijk lid beschikt om een stempel te drukken op de werkzaamheden van de Veiligheidsraad, wordt vaak verwezen naar de klemtonen die het kan leggen tijdens de twee maanden dat het de Veiligheidsraad voorziet. Toch zijn deze beperkt. De agenda wordt grotendeels bepaald door de politieke actualiteit en ligt in feite meestal vast, vooraleer de nieuwe niet-permanente leden aantreden.¹⁶ Als lid van de Veiligheidsraad is België de komende twee jaar eveneens voorzitter van drie sanctiecomités: de comités betreffende Ivoorkust, Iran en Al-Qaida/Taliban. Hoewel de mogelijkheden hier sturend op te treden groter zijn, blijven de mogelijkheden om via deze weg een Europese dimensie te creëren eveneens beperkt. Wil men de sanctiebesluitvorming een dergelijke dimensie geven, dan moet dit gebeuren in de context van de EU. Initiatieven zijn hier welkom, te meer vanwege de rol die de EG speelt in de implementatie van deze beslissingen, de complexiteit die hier vaak mee gepaard gaat en het groeiende belang van sanctiemaatregelen in de strijd tegen het terrorisme. Maar dit is geen sinecure, aangezien de Europese lidstaten in de Veiligheidsraad – en vooral zij die permanent zetelen – hun speelruimte niet beperkt willen zien door mandaten uit Brussel. Hoewel men de conclusies zoals aangenomen tijdens het seminar dat toenmalig EU-Voorzitter Luxemburg rond dit thema organiseerde in New York in het voorjaar van 2005, alvast van onder het stof kan halen, blijft pragmatisme dan ook hier de boodschap.¹⁷

Noten

- 1 België zetelde ook tijdens de jaren 1947-1948, 1955-1956 en 1971-1972.
- 2 'België heeft bij zijn actie twee belangrijke en complementaire krachtlijnen gevolgd: de versterking van de internationale samenwerking en de noodzaak om, in een wereld die aangrijpende veranderingen ondergaat, te kiezen voor een evolutieve visie met betrekking tot de actiemiddelen van de Verenigde Naties. Hierin heeft België steeds een beroep gedaan op de middelen die de Europese Politieke Samenwerking haar biedt. Meer dan ooit kreeg deze samenwerking daardoor toegang tot

de cenakels van de Veiligheidsraad.' Zie: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat, *België en de VN-Veiligheidsraad 1991-1992. Verslag van de Regering*, 2 februari 1993, blz. 2.

- 3 R. Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2000*, Leuven: Van Halewijck, 2000.
- 4 Toen was de Australische regering er rotsvast van overtuigd een zetel te zullen binnenhalen. Op de stemmingsdag moest Australië echter het onderspit delven tegen Zweden en Portugal.
- 5 Zo lezen we in de *speaking notes* van De Gucht naar aanleiding van de persconferentie in het Egmontpaleis op 16 oktober jl. In het verleden pleitte De Gucht herhaaldelijk voor een 'realistisch voluntarisme'.
- 6 K. Mahbubani, 'The Permanent and Elected Council Members', in: D. Malone (red.), *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*, Boulder: Lynne Rienner, 2004, blz. 253-266.
- 7 *Europa gelingt gemeinsam*, Präsidentschaftsprogramm 1. Januar-30. Juni 2007, blz. 23.
- 8 Zo stelde de Italiaanse delegatie tijdens het debat in de Algemene Vergadering op 11 en 12 december jl. voor het hervormingsdebat buiten de muren van het VN-gebouw voort te zetten en bijvoorbeeld met de steun van *Columbia University of the United Nations Foundation* naar een oplossing te zoeken.
- 9 K. De Gucht, 'België en de VN. Een geëngageerd en scherpzinnig partnerschap', in: J. Wouters & C. Ryngaert (red.), *De Verenigde Naties. Een wereld van verschil?*, Leuven: Acco, 2005, blz. 301-308.
- 10 Zie Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat, *a.v. noot 2*; en M. Liégeois, *La Belgique au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies*, Brussel: GRIP, 1993, blz. 26-27. Deze besprekingen beperkten zich voorheen tot de algemene agenda van de VN. Veiligheidsraadskwesties waren taboe. Wél was het Europese overleg dat EG-voorzitter Italië in het najaar van 1990 organiseerde naar aanleiding van de Golfcrisis, nuttig gebleken.
- 11 S. Blavoukos & D. Bourantonis, *EU Representation in the UN Security Council. Bridging the 'Capabilities-Expectations Gap'?*, University of Essex, 2002 (Essex Paper 157).
- 12 Ook het *Verdrag van Nice* veranderde deze bepalingen niet. In een eerdere bijdrage schreven we reeds dat het Grondwettelijk Verdrag dat ter ratificatie voorligt, deze verplichting uitbreidt naar de niet-permanente leden. Zie: E. Drieskens & S. Biscop, 'Op zoek naar een Europese stem in de Veiligheidsraad: over ambities en beperkingen', in: *Internationale Spectator*, september 2005, blz. 477.
- 13 De kenmerken van deze *briefings* worden onder meer besproken in de volgende publicaties: P. Luif, *EU cohesion in the UN General Assembly*, Parijs: EU Institute for Security Studies,

2003; E. Sucharipa, 'Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen', in: J. Frowein, K. Scharioth, I. Winkelmann & R. Wolfrum (red.), *Verhandlungen für den Frieden/Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel*, Heidelberg: Springer, 2003, blz. 773-797; A. Novosseloff, *EU-UN Partnership in Crisis Management: Development and Prospects*, New York: International Peace Academy, 2004; S. Biscop & E. Drieskens, 'Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN', in: K. Smith & K. Laatikainen (red.), *Intersecting Multilateralisms: The European Union and the United Nations*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006, blz. 115-132; J. Verbeke, 'EU-Coordination on UN Security Council Matters', in: J. Wouters, H. Hoffmeister & T. Ruys (red.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, Den Haag: TMC Asser Press, 2006, blz. 49-60.

- 14 Zie bijv. A. Missiroli, 'The UN Security Council Needs Fewer Europeans and More EUrope', in: *The International Spectator*, Vol. XL(4), 2005, blz. 41-47.
- 15 De Gucht, *a.w. noot 9*, blz. 302 en 307.
- 16 Mahbubani, *a.w. noot 6*, blz. 259. Ook het niet kunnen beschikken over een vetorecht en het feit dat in de Veiligheidsraad vaak gewerkt wordt op basis van precedenten en *package deals*, beperken deze mogelijkheden.
- 17 In deze niet-bindende *Presidency Conclusions* wordt bijvoorbeeld voorgesteld ontwerpresoluties over sancties te bespreken in het kader van artikel 19 VEU. Zie: Verbeke, *a.w. noot 13*, blz. 60.

Edith Drieskens, Nico Van Dijck en Bart Kerremans zijn allen verbonden aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven.

NIEUW BIJ VAN GORCUM



GRONINGA DOMINIUM

Geschiedenis van de cartografie van de provincie Groningen en omliggende gebieden van 1545-1900

Piet H. Wijk

Groninga Dominium is het meest complete, nieuw en uitgebreid beschreven overzicht in boekvorm van alle bekende kaarten van Groningen en omstreken. Het is een prachtig gebonden boek, in full colour gedrukt, met diverse uitslaanders en twee leeslinten. *Groninga Dominium* beschrijft op een toegankelijke wijze de grootste, particuliere collectie van historische landkaarten. Het essentiële deel van de uitgave bestaat uit een reeks kaarten met beschrijvingen van de provincie Groningen vanaf de zestiende eeuw tot aan het begin van de twintigste eeuw. Opgenomen zijn 160 kaartnummers bestaande uit circa 270 verschillende staten.

2006. 348 p. € 69,50
ISBN 978 90 232 4241 3

Meer informatie en online bestellen: www.vangorcum.nl

 Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43, 9400 AA Assen
[t] 0592 37 95 56
[e] verkoop@vangorcum.nl

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

Europese Veiligheidsstrategie en wereldrol van de EU

Tussen droom en daad

In 2003 nam de Europese Unie een leidraad aan voor haar gehele buitenlands beleid, de *Europese Veiligheidsstrategie*. De Strategie is een oproep om 'actiever [te zijn] bij de verwezenlijking van onze strategische doelstellingen', via een holistische aanpak, d.w.z. een aanpak die 'het gehele spectrum aan beschikbare instrumenten voor crisisbeheersing en conflictpreventie, inclusief onze politieke, diplomatieke, militaire en civiele, handels- en ontwikkelingsactiviteiten' benut. 'De verspreiding van behoorlijk bestuur, steun voor sociale en politieke hervormingen, de aanpak van corruptie en machtsmisbruik, de vestiging van de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten' moeten leiden tot 'een wereld van goed bestuurde democratische staten'.

Zeker op veiligheidsgebied is de EU ook werkelijk actief geworden. Begin 2007 lopen er meer dan tien crisismanagement-operaties in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), van de Balkan en Palestina tot Soedan en Congo, samen meer dan 8.000 militairen en 500 burgers. Nog veel meer troepen van EU-lidstaten, tot 70.000 in totaal, zijn in andere verbanden ontplooid, in het bijzonder als blauwhelmen in Libanon, bij NAVO-operaties in Kosovo en Afghanistan en, nog steeds, in Irak. De 'EU3' (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) leidt de onderhandelingen met Iran om proliferatie van kernwapens te voorkomen; ook op het gebied van preventieve diplomatie speelt de EU dus een rol. Veel meer dan velen – willen – beseffen, is de EU nu al een mondiale speler.

Die dadendrang roept echter ook vragen op. Waarom is de EU 'actiever' in deze gevallen en niet in andere? Welke criteria bepalen waar en wanneer de EU zich inzet voor crisismanagement, zowel diplomatiek als militair? Moet de EU niet verder kijken dan crisismanagement en ook in haar dagelijks beleid actiever worden? Dit artikel reikt enkele elementen aan om het debat te voeden dat hierover tussen de lidstaten en in de Europese instellingen gevoerd zou moeten worden.

Mondiaal crisismanagement

De Europese Veiligheidsstrategie stelt het klaar en duidelijk: 'Als unie van 25 staten met meer dan 450 miljoen inwoners die een kwart van het bruto nationaal product (BNP) van de wereld verdienen, [...] speelt de Europese Unie onvermijdelijk een rol op het wereldtoneel.' Daarom moet zij 'bereid zijn haar deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de wereld en voor de totstandbrenging van een betere wereld op zich te nemen'. In een tijdperk van mondialisering en dus wederzijdse afhankelijkheid kan de EU zich niet beperken tot een regionale rol: uiteindelijk kan de EU slechts veilig zijn als de wereld veilig is. De nadruk ligt op preventie, maar wat de EU 'effectief multilateralisme' noemt, vergt ook afdwingbaarheid: 'Wij willen dat door internationale organisaties, stelsels en verdragen effectief het hoofd wordt geboden aan bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid, en moeten derhalve bereid zijn om op te treden wanneer hun regels worden geschonden.' Toch stelt Europa zich nog lang niet altijd als *mondiale* actor op, maar beperkt het zich vaak tot bepaalde gebieden en sectoren.

De lidstaten staan zeker niet afkerig ten aanzien van militaire operaties, maar het merendeel van hun troepen bevindt zich op de Balkan, waar de EU de verantwoordelijkheid voor de eigen achtertuin op zich neemt, of in Afghanistan en Irak, als uitvloeisel van interventies – de ene wat controversiëler dan de andere – die de Verenigde Staten en een aantal lidstaten zelf op touw hebben gezet. Er zijn nu wel bijna 8.000 blauwhelmen uit EU-lidstaten in Libanon: een geweldige kans het aanzien van de EU in het Midden-Oosten te vergroten, *als* de diplomatieke *follow-up* er komt. Die 8.000 contrasteren echter scherp met de amper 1.000 soldaten van EUFOR RDC, de EU-troepenmacht die na veel aarzeling ontplooid werd in Congo, om op verzoek van de VN de stabiliteit te garanderen tijdens de presidentsverkiezingen eind 2006. Congo is echter een land zo groot als West-Europa, met weinig of geen infrastructuur. Dit leek dan ook veeleer een 'klassieke'

evacuatieoperatie, die, als er tijdens de presidentsverkiezingen eind 2006 echt grote problemen geweest zouden zijn, vooral de Europese burgers beveiligd zou hebben.

Dezelfde terughoudendheid is te zien ten aanzien van Darfur: pas toen de Afrikaanse Unie een operatie opzette, maakte de slecht verborgen onwil van de westerse landen om tussenbeide te komen plaats voor een wedren tussen de EU en de NAVO om via tweedelijns-ondersteuning aan zichtbaarheid te winnen. Het belangrijke contingent in Libanon uitgezonderd, is ook de bijdrage aan VN-operaties beperkt: in 2006 leverden de EU-lidstaten nog geen 4,5% van het aantal blauwhelmen, zo'n 2.750 op 63.000. In Sub-Sahara Afrika zijn dan ook weinig of geen Europese troepen te vinden.

De EU-lidstaten schrikken nochtans niet terug voor geweldsintensieve operaties – maar dan in nationaal, NAVO- of 'coalition of the willing'-verband. De Petersbergtaken, zoals opgenomen in het EU-verdrag, omvatten het gehele geweldsspectrum, van humanitaire en reddingsoperaties via vredeshandhaving tot vredesafdwinging. Toch blijven de lidstaten verdeeld over het ambitieniveau van de EU op het gebied van vredesafdwinging, zodat de Unie in crisissituaties vaak niet tot een gemeenschappelijke visie komt. Dan gaat elke lidstaat zijn eigen weg en is de EU als zodanig de grote afwezige. Feit is ook dat het relatief jonge EVDB, dat dateert van 1999, kleinere operaties met een grote kans op succes nodig heeft om zichzelf te legitimeren. Hoewel de EU bewezen heeft dat ze risicovolle operaties aankan, als de politieke wil er is, zoals operatie-Artemis in Congo in 2003, zijn de meeste EU-operaties dan ook kleinschaliger en minder geweldsintensief. Tot op zekere hoogte is de kritiek daarom terecht dat de EU vooral weliswaar belangrijke, maar toch 'makkelijker' operaties aanvat, in de *post-conflict*-fase – een kritiek die natuurlijk op de *gehele* internationale gemeenschap van toepassing is.

De vraag moet worden gesteld of alle lidstaten bereid zijn de implicaties te aanvaarden van de vitale diplomatieke steun van de EU voor het principe van de 'responsibility to protect' dat in september 2005 door de Millennium+5 Top van de VN werd aangenomen. Dat stelt dat, wanneer een staat zijn bevolking niet kan of wil beschermen tegen, of zelf de dader is van genocide, etnische zuivering, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid, de 'verantwoordelijkheid' van de internationale gemeenschap om die

bevolking te beschermen voorrang heeft boven de nationale soevereiniteit. Als het moet, kan de VN-Veiligheidsraad zelfs een militaire interventie mandateren om die bescherming uit te oefenen, *tegen* de wil in van de staat die in overtreding is, wat *per definitie* geweldsintensieve operaties betekent.

Ondanks de mondiale roeping van de Europese Veiligheidsstrategie zijn de lidstaten niet erg geneigd grote troepenaantallen te engageren voor langdurige en grootschalige operaties buiten de onmiddellijke periferie van Europa of waar er geen directe strategische belangen op het spel staan. De lidstaten zijn iets gemakkelijker bereid gerichte en snelle interventies te ondernemen, van kortere duur en op kleinere schaal. Voor effectief gebruik van geweld kijken de lidstaten gewoonlijk echter toch naar andere verbanden dan de EU, vooral naar de NAVO en *ad hoc*

Er zijn meer crises en conflicten dan de EU aankan, zeker in een leidende rol

'coalitions of the willing' met de Verenigde Staten. Preventief optreden, militair *en* diplomatiek, in de vroege fase van een crisis, blijft nu eenmaal zonder meer al moeilijk te verwezenlijken.

Los van de vraag in welk verband de EU-lidstaten hun troepen bij voorkeur inzetten (EU, NAVO, VN, 'coalitions of the willing'), moet niet worden vergeten dat van de meer dan twee miljoen troepen waarover ze gezamenlijk beschikken, slechts een klein percentage echt ontplooibaar is: het wordt geschat op 10% of ongeveer 200.000. De oorzaken zijn divers: de lage kostenefficiëntie van een veelvoud aan kleinschalige capaciteiten; overbodige duplicaties tussen de lidstaten; meer dan 400.000 haast niet inzetbare dienstplichtigen; lacunes als strategisch transport, commandostructuren, communicatie en inlichtingen (zg. 'enablers'); alsmede trage transformatie van territoriale verdediging naar expeditieoperaties.

Vanwege de rotatiebehoeften kan bovendien slechts ongeveer een derde van de beschikbare troepen tegelijk ontplooid worden: voor elke soldaat op het terrein is er één in opleiding om hem op te volgen en is er één net terug van een operatie. Dat betekent dus dat van de ontplooibare 200.000 troepen de EU-lidstaten er 70.000 of hooguit 80.000 tegelijk kan inzetten. Dat is precies wat de lidstaten

al doen. Dat betekent dat een belangrijke verhoging van de inzet, door nieuwe operaties aan te nemen, slechts mogelijk is op middellange tot lange termijn, afhankelijk van voortgaande transformatie naar expeditionaire operaties. Op korte termijn zijn grootschalige nieuwe operaties alleen mogelijk als lopende operaties worden voltooid.

Permanente preventie

Veiligheid hangt niet alleen af van crisismanagement en preventieve diplomatie. Overeenkomstig de holistische aanpak van de Europese Veiligheidsstrategie, die bijvoorbeeld ook handel, ontwikkelingssamenwerking en democratisering omvat, moet een permanent lange-termijnbeleid van preventie en stabilisering in de eerste plaats crises voorkomen. Dit kan eigenlijk gelezen worden als een heel progressieve agenda: elk individu op aarde toegang verzekeren tot de essentiële 'mondiale publieke goederen', te weten:

- fysieke veiligheid, of 'freedom from fear';
- economische welvaart, of 'freedom from want';
- politieke participatie (democratie, respect voor de mensenrechten, de rechtsstaat); en
- sociaal welzijn (gezondheidszorg, onderwijs, een gezond en veilig milieu).

Iedereen heeft recht op deze vier 'goederen', daarom zijn ze mondiaal of universeel; het is de verantwoordelijkheid van de overheden, op alle niveaus, dat recht te verzekeren, daarom zijn ze publiek.

Ook in dit opzicht is de EU erg actief. Vooral in haar bilaterale betrekkingen, zoals in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid, brengt ze via de methode van 'positieve conditionaliteit' de holistische aanpak in praktijk. Door in ruil markttoegang en economische en financiële steun aan te bieden, tracht de EU economische, politieke en sociale hervormingen en samenwerking op veiligheidsvlak te stimuleren, om zo de dieperliggende oorzaken van extremisme, crisis en conflict aan te pakken. Eigenlijk is dit een zeer indringende aanpak: de EU tracht haar eigen maatschappijmodel te exporteren – maar door overtuiging, niet door afdwinging.

Als concept zit deze 'positieve conditionaliteit' zonder twijfel goed in elkaar, maar de praktijk is veel moeilijker, zeker in landen die niet onmiddellijk in aanmerking komen voor EU-lidmaatschap. De spreekwoordelijke 'wortels' met potentieel het meeste effect, zoals opening van de Europese landbouwmarkt en het toelaten van economische

immigratie, zijn nu juist de voordelen die de EU *niet* wil aanbieden, ook al wordt het steeds duidelijker dat Europa daar zelf baat bij zou hebben. Anderzijds wordt conditionaliteit zelden strikt toegepast. Zo ontstaat de indruk dat voor de EU stabiliteit en economische belangen, alsmede energie, belangrijker zijn dan hervormingen. Dit speelt in het nadeel van Europa's 'soft power': de mate waarin de EU als legitiem wordt ervaren en dus invloed heeft. Zo ziet de publieke opinie in het Middellandse-Zeegebied de EU verrassend genoeg vooral als een *status quo*-actor, gericht op samenwerking met zittende regimes in plaats van op fundamentele hervormingen. Nog verrassender, zeker sinds de inval in Irak, is dat de Verenigde Staten vaak worden gezien als veel oprechter bezorgd om mensenrechten en democratie.

Deze ondermijning van Europa's 'soft power' mag niet onderschat worden. De EU ziet zichzelf als welwillende multilaterale actor, maar wordt in vele zuidelijke landen vooral als een zeer agressieve *economische* actor beschouwd. Voor vele landen wegen de negatieve effecten van 'dumping' van goedkope Europese producten op hun markt en protectionisme in bijvoorbeeld het Europees landbouwbeleid niet op tegen de baten van ontwikkelingshulp. Dat is voor hen veel belangrijker dan terrorisme of proliferatie, die de westerse agenda domineren, en bepaalt dus veel meer hun beeld van de EU. In het huidige gespannen internationale klimaat moet de EU dringend haar imago en legitimiteit opkrikken.

Meer actie, minder verdeeldheid

De Europese Veiligheidsstrategie is in feite een zeer progressieve agenda, een Europees alternatief voor andere, meer unilaterale en militaire benaderingen. Ze biedt de EU zowel een degelijk concept als een ambitieuze agenda, die op zich zelf nog geen actualisering behoeven. Maar de EU moet wel veel actie-voer zijn in het *uitvoeren* van die Strategie, in al haar facetten. Dat vergt in een aantal domeinen meer en betere capaciteiten, maar vooral politieke moed.

Er zijn helaas meer crises en conflicten dan de EU aankan, zeker in een leidende rol, dus moeten prioriteiten worden gesteld. Twee criteria kunnen helpen bepalen *waar en wanneer* de EU het initiatief moet nemen of op zijn minst een substantiële bijdrage moet leveren aan diplomatieke en militaire interventie, inclusief het gebruik van geweld indien nodig en gemandateerd door de Veiligheidsraad. Zeker is preventief optreden vereist, voor het tot crisis en

conflict komt – de EU moet een echte ‘peacemaker’ zijn. Enerzijds moet de EU, in het licht van haar uitgesproken steun voor de ‘responsibility to protect’, de moed opbrengen bij te dragen aan de uitvoering ervan, telkens wanneer dit mechanisme geactiveerd wordt. Anderzijds moet de EU bijdragen aan de oplossing van conflicten en crises die van reëel strategisch belang zijn voor Europa of, omdat de EU een mondiale actor is, voor de wereldorde. Dat omvat zeker de Balkan, het Midden-Oosten en de Golf-regio, maar er is behoefte aan een grondig debat om de strategische belangen van de EU verder te verduidelijken. Wat zou bijvoorbeeld de rol zijn van de EU in geval van het uitbreken van een conflict rond Noord-Korea of in de Kaukasus, of een onderbreking van vitale energiebevoorrading?

Te veel selectiviteit ondermijnt echter de legitimiteit van het collectieve veiligheidssysteem van de VN en dus ook die van de EU, als een steunpilaar die bovendien twee permanente leden van de Veiligheidsraad levert. Het mondiale veiligheidssysteem is alleen legitiem als het de bedreigingen voor *ieders* veiligheid aanpakt. De EU en haar lidstaten kunnen niet bij elke crisis de leiding nemen, maar moeten toch hun deel van de verantwoordelijkheid voor wereldomvattende vrede en veiligheid opnemen door een actieve rol te spelen in de Veiligheidsraad en troepen bij te dragen aan VN-vredesoperaties, hetzij als blauwhelmen voor operaties onder VN-commando, hetzij als ‘onderaannemer’ voor EU- of NAVO-operaties onder VN-mandaat. Automatische terbeschikkingstelling van troepen aan de VN ligt moeilijk, maar de lidstaten zouden een politieke beslissing kunnen nemen over de orde van grootte van een redelijke Europese bijdrage. Daarna kan de EU dan als ‘clearing house’ optreden voor de bijdragen van haar lidstaten. Het huidige engagement van 8.000 blauwhelmen in Libanon is een heel positief voorbeeld, maar de minder dan 3.000 blauwhelmen voor de rest van de wereld vormen, samen met de twee 1.500 man sterke ‘EU-battle groups’ die ‘stand-by’ zijn voor operaties, vooral – maar niet uitsluitend – op VN-verzoek, een ondermaatse bijdrage.

Dit alles vergt natuurlijk meer inzetbare militaire capaciteiten. De lidstaten moeten dringend afstand doen van hun nationale oriëntatie, waardoor ze nog steeds elk afzonderlijk streven naar een breed scala van capaciteiten in hun nationale land-, zee- en luchtmacht. Eerder dan op nationaal niveau moeten de 27 *samen* een volledige militaire capaciteit

bezitten. Dat vergt eerst en vooral een politieke beslissing, die de Europese Veiligheidsstrategie vertaalt in een militair ambitieniveau gebaseerd op het volledig militair potentieel van de lidstaten – de twee miljoen. Hoeveel troepen zouden de 27 moeten kunnen inzetten voor crisismanagement en voor *peace-keeping*-operaties op lange termijn? Welke reserves zijn daarvoor nodig? En welke capaciteit moet behouden blijven voor territoriale defensie? Binnen dat kader kunnen dan via *pooling* van middelen en dus vermindering van de vele intra-Europese duplicaties veel meer inzetbare capaciteiten gegeneerd worden binnen het bestaande gecumuleerde defensiebudget.

De EU moet verder ook de moed vinden conditionaliteit effectief toe te passen. Een partnerschap opbouwen en tegelijk voldoende kritisch blijven, is ten aanzien van landen met autoritaire regimes een moeilijke evenwichtsoefening, zeker als het om grote mogendheden als Rusland en China gaat. Maar zelfs in die moeilijke context moet de EU veel consistent en resoluter reageren op mensenrechtenschendingen, die niet zonder gevolgen mogen blijven voor de relaties met welk land dan ook. Dat zou het imago en de legitimiteit van de EU ten goede komen, wat een voorwaarde is om geleidelijk vérgaander politieke, economische en sociale hervormingen te bevorderen. Op lange termijn blijft de EU echter voor het dilemma staan: *stabiliteit of democratie*? Ook hier is er behoefte aan een grondig debat over de uiteindelijke doelstellingen van bijvoorbeeld het Nabuurschapsbeleid. Is de EU tevreden met stapsgewijze hervormingen, waarbij de zittende regimes in het zadel blijven, of wenst zij volledige democratisering – en zo ja, beschikt zij dan over de juiste instrumenten?

Meer algemeen nog dreigt de progressieve agenda van de Europese Veiligheidsstrategie alle geloofwaardigheid te verliezen als de EU er niet de volledige conclusies uit trekt, vooral voor haar handelsbeleid. Een eenzijdig militaire blik ondermijnt de effectiviteit en legitimiteit van een beleid, zoals Irak nog elke dag aantoon, maar hetzelfde geldt voor een eenzijdige blik op handel, zonder de koppeling te maken met de politieke en sociale (inclusief de ecologische) dimensies, zoals het beeld van de EU als agressieve economische actor bewijst. Hervorming van het handels- en landbouwbeleid, alsmede van de migratiepolitiek, vergt leiders met voldoende politieke moed om het Europese project voort te zetten, tegen bepaalde gevestigde belangen in.

Het in praktijk brengen van al deze facetten van

de holistische aanpak vereist actieve samenwerking van alle werelddmogendheden. Het collectieve-veiligheidssysteem van de VN kan alleen werken als alle permanente leden van de Veiligheidsraad er actief aan meewerken in plaats van de Raad te verlammen of links te laten liggen. Conditionaliteit kan alleen werken als ze niet ondermijnd wordt door actoren zonder oog voor de mensenrechten. De EU moet strategische partners, zoals Rusland en China, maar ook de Verenigde Staten, ervan overtuigen dat de veelzijdige aanpak op lange termijn ook in hun belang is.

Daarnaast zijn aanpassingen aan de machinerie van de EU zelf nodig. De Europese Minister van Buitenlandse Zaken en een Europese dienst voor externe betrekkingen, zoals voorzien in de ontwerp-Grondwet, zouden het mogelijk maken de veiligheids-, politieke, sociale en economische dimensie te integreren in alle onderdelen van het buitenlands beleid, van beleidsontwikkeling tot beleidsuitvoering en -evaluatie. Een Europese Minister van Buitenlandse Zaken met een sterker mandaat zou ook de EU-capaciteit voor preventieve diplomatie verstevigen. Over deze specifieke onderdelen van de ont-

werp-Grondwet bestaat een ruime consensus. Los van de vraag hoe de EU uiteindelijk uit de constitutionele crisis geraakt, mogen deze aspecten dan ook niet verloren gaan.

Ten slotte kan het beleidsconcept, zoals uiteengezet in de Europese Veiligheidsstrategie, slechts overgaan in consistente actie als de EU eendrachtig optreedt. Zolang de EU verdeeld blijft tussen 'atlantisten' en 'europeanisten', kan de EU zelf noch de NAVO een effectieve actor zijn. Alleen een eendrachtige EU heeft het gewicht om de uitdagingen van een gemondialiseerde wereld aan te pakken en een consistente en besluitvaardige speler te zijn, in een gelijkwaardig partnerschap met de Verenigde Staten. Tussen droom en daad staan echter nationale trots en een gebrek aan politieke moed in de weg.

Prof. dr Sven Biscop is senior research fellow aan het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel en doceert Europese veiligheid aan de Universiteit Gent. Onder de titel 'The International Security Engagement of the European Union – Courage and Capabilities for a "More Active" EU' werd dit artikel eerder gepubliceerd door de Friedrich Ebert Stiftung, naar aanleiding van haar project *European Strategic Forum*, Warschau, september 2006.

Publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

Maurits Berger, Religion and Development Aid; The Special Case of Islam

Clingendael Diplomacy Papers No. 8, October 2006, 28 p. ISBN-10: 90-5031-108-3,

ISBN-13: 978-90-5031-108-3

Price € 8,00

Western donors should engage with Islamic organizations, but in doing so should abstain from instrumentalizing religion. In popular language this translates as: talk to them, but don't talk their talk. Especially in the case of Islam, such instrumentalization may very well be counter-productive.

This paper starts with a brief overview of the role of religion in Western development aid, and of the role of Western development aid in the Muslim world, followed by reasons why Western donors should engage with Islamic organizations. The core argument of the paper – that is, that in order to pursue their development policies, Western donors should refrain from instrumentalizing Islam – is discussed on the basis of three problems: 1) Islam has recently become a source of such diverse interpretations that the definite reading of Islam is hard to give; 2) both Islamic and

Western terminology ('Islamic state', 'shariah', 'democracy') are subject to misunderstandings on both sides; and 3) because of the present political situation, the Muslim world has developed a deeply felt suspicion towards Western policies, including development aid.

The author argues that using religion in development aid policies may add to the already existing tendency of 'religionizing' – a term used here to indicate the predisposition to identify people or institutions, or their actions, ideas and values, on the basis of religion.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

Europese ontwikkelingsamenwerking *Nobel of naïef streven naar coherent beleid*

Het ontwikkelingssamenwerkings (OS)-beleid van de EU¹ heeft twee gezichten. Enerzijds is de EU de grootste financiële donor ter wereld. Anderzijds worden de economische mogelijkheden van ontwikkelingslanden beperkt door de (externe) effecten van ander Europees beleid. Daarvan zijn legio voorbeelden. Zo leiden Europese landbouwsubsidies tot export onder de wereldmarktprijs en vormen stringente milieu- en voedselveiligheidsnormen een barrière voor producenten uit landen met een gebrek aan controlerende autoriteiten. De geavanceerde Europese visserijvloot vist niet alleen de Europese zeeën leeg, maar ook die van ontwikkelingslanden. Het aantrekken van hoger-opgeleiden van buiten de EU in kwetsbare sectoren, zoals de medische zorg, kan 'braindrain' veroorzaken en daardoor de gezondheidszorg in ontwikkelingslanden verslechteren.

Het gebrek aan beleidscoherentie dat uit deze voorbeelden blijkt, wordt door de Europese instellingen en de EU-lidstaten onderkend. Het begrip 'policy coherence for development' (PCD; beleidscoherentie voor ontwikkeling) heeft dan ook een prominente plaats verkregen in de 'EU Consensus inzake Ontwikkeling', het richtinggevend beleidsdocument voor OS, dat in december 2005 is aangenomen door de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie.² Hierin staat dat de EU zich zal 'beijveren voor beleidscoherentie inzake ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat de Gemeenschap bij de uitvoering van beleid dat mogelijk gevolgen heeft voor ontwikkelingslanden rekening houdt met de doelstelling van ontwikkelingssamenwerking'. Dit is een mooi streven, maar een parallel lijkt zich voor te doen met andere nobele doelstellingen die wellicht niet echt realistisch zijn. Denk aan het in Lissabon geformuleerde doel om vóór 2010 de meest concurrerende kenniseconomie van de wereld te zijn. Ook met de integratie van milieudoelstellingen in al het EU-beleid, waarover reeds veel politieke uitspraken zijn gedaan, wil het vooralsnog niet echt vlotten.³

Dit artikel analyseert in hoeverre het streven naar meer beleidscoherentie realistisch is, naar aanlei-

ding van een recent onderzoek naar besluitvorming in de Raad van Ministers⁴ en raadsconclusies over hetzelfde onderwerp. Uitgangspunt is dat het expliciet maken van de relatie met OS-doelstellingen tijdens deze besluitvorming een voorwaarde is het streven naar coherentie kans van slagen te geven. Politici zullen slechts geneigd zijn OS-doelstellingen mee te wegen, wanneer deze ook bekend zijn. Het is daarom belangrijk slimme mechanismen in te bouwen die ervoor zorgen dat OS-aspecten voor het voetlicht worden gebracht tijdens besluitvorming over onderwerpen waar ontwikkelingshulp géén rol speelt, maar waar er wel degelijk effecten zijn voor ontwikkelingslanden.

Integratie van OS-doelstellingen in ander EU-beleid

De Raad van Ministers is de Europese wetgever, vaak samen met het Europees Parlement.⁵ In het EP nemen direct gekozen volksvertegenwoordigers zitting, die op basis van een politiek mandaat stemmen over nieuwe wetgeving. In de Raad van Ministers komen nationale vertegenwoordigers bijeen, de ministers, of aan hen verantwoording verschuldigde ambtenaren. In werkelijkheid is er niet één Raad van Ministers, maar zijn er negen verschillende formaties, georganiseerd op basis van beleidsterreinen. Besluiten worden in deze 'sectorraden' genomen, waarbij het risico aanwezig is dat hierbij de belangen van andere beleidsterreinen onderbelicht blijven. Dit maakt de Raad een interessant onderzoeksobject voor een analyse over beleidscoherentie.

Empirisch onderzoek laat zien dat onder 'vaknoten' de sector-specifieke oriëntatie inderdaad vaak dominant is. Nationale vertegenwoordigers beseffen vaak niet of onvoldoende de relatie tussen hun beleidsterrein en andere beleidsterreinen of ze *willen* zich hier niet voor interesseren. Dit geldt zowel op het ministeriële niveau als in de voorbereidende comités en werkgroepen, waar het merendeel der besluiten uitonderhandeld wordt door de diplomaten van de permanente vertegenwoordigingen en

ambtenaren uit de hoofdsteden.⁶ Vooral in de 'senior committees', zoals het landbouwcomité, het artikel 133-comité (handel) en het politiek en veiligheidscomité, kunnen de deelnemende topambtenaren het zich veroorloven zich niet te veel gelegen te laten liggen aan het belang van horizontale afstemming. Hoewel in theorie al het beleidsvoorbereidende werk via het coördinerende Coreper⁷ naar het ministeriële niveau wordt doorgesluisd, ligt er in de praktijk vaak een directe lijn tussen de topambtenaren die deelnemen in de 'senior committees' en de vakministers. Dit ondermijnt de rol van Coreper en betekent in de praktijk vaak dat er meer ruimte is de sectorbelangen voorop te stellen.

In theorie is het de taak van de Raad van Algemene Zaken en Externe Betrekkingen de samenhang van het EU-beleid te bewaken. In werkelijkheid slokt vooral het werk op het gebied van de 'Externe Betrekkingen' zoveel tijd op, dat er weinig tijd overblijft voor de 'Algemene Zaken' en is het in politiek opzicht ook lastig de collega-ministers te corrigeren. Dit heeft ertoe geleid dat steeds vaker een beroep wordt gedaan op de Europese Raad van regeringsleiders. Deze wordt gebruikt om het belang van horizontale dossiers te benadrukken; maar ook zijn agenda raakt overvol en uiteindelijk ligt de wetgevende bevoegdheid bij de Raad van Ministers. Verder heeft het raadssecretariaat de taak erop toe te zien dat de activiteiten van de Raad consistent zijn ('the Council is one'), maar het heeft geen doorslaggevende stem in de uiteindelijke besluiten die door de ministers genomen worden.

Discussies over beleidscoherentie in de Raad worden vaak afgedaan met het argument dat de positie van nationale vertegenwoordigers in hun hoofdsteden dient te worden afgestemd. Het zou derhalve niet moeten uitmaken of de nationale positie ingebracht wordt door milieu-, handels- of OS-specialisten. Als er problemen optreden, dan ligt dit aan gebreken in de nationale coördinatie. Maar is het, ongeacht het belang van een goede nationale coördinatie,⁸ realistisch te verwachten dat sectorspecialisten die bij elkaar gebracht worden, hetzelfde jargon spreken en een soortgelijke achterban bedienen, *alle* aspecten uit de nationaal gecoördineerde positie in het oog zullen en kunnen houden? Daarbij komt dat het voor het 'thuisfront' vaak zeer onduidelijk is in welke vergaderingen besluiten genomen worden, en welke standpunten daarbij zijn ingenomen door de nationale vertegenwoordigers.

In aanvulling hierop benadrukken nationale vertegenwoordigers dat in een besluitvormingsproces vaak allerlei belangen meegewogen moeten worden en dat wat hen betreft OS géén absolute prioriteit is. Het is al moeilijk genoeg met 27 lidstaten overeenstemming te bereiken en politiek gezien is het vaak niet haalbaar alle punten uit nationaal gecoördineerde posities te verwezenlijken in het uiteindelijk besluit. De raads werkgroep OS ('CODEV') wordt verder zelden geconsulteerd. Het is trouwens hoe dan ook ongebruikelijk andere raads werkgroepen te betrekken bij de voorbereiding van een dossier of om deze te consulteren inzake specifieke onderdelen van een besluit.

De relatie met OS is verder vaak in politiek opzicht *überhaupt* niet belangrijk genoeg om een discussie op ministerieel niveau te rechtvaardigen. Uitzonderingen zijn belangrijke handelsovereenkomsten, of anderszins dossiers waar ontwikkelingsgeld op prijs gesteld wordt om de internationale doelstellingen van de Unie te verwezenlijken. Hierbij kan worden opgemerkt dat OS-beleid zelf, en zeker de desbetreffende budgetten, nog in grote mate een nationale aangelegenheid is. Om EU-doelstellingen, bijvoorbeeld internationale milieu-, energie- of voedselveiligheidsvraagstukken, te integreren met OS-beleid is dus medewerking van nationale hulpverlenende instanties en subsidieverstrekkers doorgaans onontbeerlijk. Dit is niet automatisch het geval; het lijkt er soms op dat OS-specialisten zich wat dit betreft óók niet altijd erg gewillig opstellen. Een veel gehoord verwijt is dan ook dat beleidscoherentie voor ontwikkeling te veel een 'one way street' zou zijn.

Het is daarnaast vaak lastig gecombineerde vergaderingen te organiseren met OS- en niet-OS-specialisten. Het grote aantal deelnemers zou tot een onwerkbaar situatie leiden en brengt het risico mee dat sectorspecialisten uit hetzelfde land uiteenlopende posities verkondigen in dezelfde vergadering.

Ook bij de beleidsvoorbereiding in de Europese Commissie blijkt OS géén hoge prioriteit. Het speelt nauwelijks een rol bij de stemming over nieuwe voorstellen in het College van Commissarissen. Bij de ontwikkeling van voorstellen die gevolgen kunnen hebben voor ontwikkelingslanden is het Directoraat-Generaal OS vrijwel onzichtbaar. Het is bijvoorbeeld vaak niet erg actief tijdens de *inter-service*-consultatie, waarin nieuwe Commissievoorstellen door alle DG's worden besproken, en tijdens de gelijktijdig uitgevoerde *impact assessments*, die gebruikt worden om

Commissievoorstellen *ex ante* te evalueren.⁹ In deze beoordelingen worden externe aspecten nauwelijks meegewogen. Bij de verdediging van een voorstel in de Raad legt de Commissie doorgaans ook weinig nadruk op de externe aspecten van nieuwe wet- en regelgeving. Het lijkt erop dat capaciteitsgebrek een belangrijke oorzaak is voor de geringe inbreng van de Commissie, wat erop duidt dat verwezenlijking van OS-doelstellingen weinig prioriteit heeft.

Bij de uitvoering van het beleid is er een belangrijke rol voor de *zg. comitologie-comités*, die toezien op de aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheden voor de 'technische uitvoering' van het beleid. Deze comités worden voorgezeten door de Commissie en bemand door vertegenwoordigers van de lidstaten. Hoewel de 'technische besluiten' soms vérgaande gevolgen kunnen hebben – denk bijvoorbeeld aan de vaststelling van maximaal toegestane hoeveelheden chemische stoffen – worden zij vaak genomen door nationale specialisten, met een gebrekkig inzicht in de relatie tussen het besluit en de bredere politieke agenda. Zij opereren doorgaans zonder nationaal mandaat en worden geacht op grond van hun expertise een standpunt in te nemen, waarbij de nationale situatie doorgaans als referentiepunt wordt gebruikt. Ook dit brengt een inherent risico van beleidsincoherentie mee. Zo kunnen producenten uit (de allerarmste) ontwikkelingslanden vaak niet voldoen aan vereisten van de Europese markt, bijvoorbeeld omdat er in hun land geen bevoegde en door de EU erkende instanties zijn die op handhaving kunnen toezien.

Op- en ondergang van een plan van aanpak voor beleidscoherentie

Richtinggevend in het debat over beleidscoherentie voor ontwikkeling zijn de raadsconclusies van mei 2005. Zij werden aangenomen naar aanleiding van een in april 2005 uitgebrachte mededeling van de Europese Commissie¹⁰ en benoemden 12 beleidsterreinen waar PCD meer aandacht zou dienen te verkrijgen, te weten: handel; milieu; klimaatverandering; veiligheid; landbouw; visserij; de sociale dimensie van 'globalisering'; werkgelegenheid en menswaardig werk; migratie; onderzoek en vernieuwing; de informatiemaatschappij; vervoer; en energie. Er werd verder verzocht een analyse te maken over de bijdrage van besluitvormingsprocedures in de Raad met betrekking tot het streven naar meer beleidscoherentie en om een plan van aanpak. Dit plan van aanpak ('PCD Work Programme') werd in

maart 2006 gepubliceerd.¹¹ De Raad verwelkomde het stuk, maar nam het niet aan.¹² De lidstaten werd verzocht het plan verder uit te werken en daarnaast werd de noodzaak herhaald de werkwijze en procedures in de Raad tegen het licht te houden.

De behandeling van een door het Oostenrijks voorzitterschap opgesteld plan van aanpak verliep vervolgens stroef. Aangezien het plan alle 12 beleidsterreinen behelsde, werd het naast de OS-werkgroep ook verspreid naar 25 andere raads werkgroepen, die de besluiten voor deze beleidsterreinen normaal gesproken voorbereiden. Dit leidde vervolgens tot prangende vragen over de bevoegdheid van de ontwikkelingsspecialisten zich met andere beleidsterreinen te 'bemoeien' en tot beleidsinhoudelijke bezwaren tegen maatregelen die voorgesteld werden in het plan van aanpak. Hoewel alle landen het alomvattend begrip PCD in de Consensus inzake Ontwikkeling hadden omarmd, bleek er in de zuidelijke en Oost-Europese lidstaten aanmerkelijk minder politiek draagvlak te zijn voor concrete

Ontwikkelingssamenwerking blijkt geen prioriteit bij beleidsvoorbereiding in Commissie en Raad

maatregelen betreffende landbouw, visserij, immigratie en handel. Het plan stuitte ten slotte op zoveel onbegrip en kritiek, dat het in zwaar weer verzeild raakte en niet meer kon worden aangenomen onder het Oostenrijks voorzitterschap.

De behandeling van het plan van aanpak illustreert eens te meer dat lidstaten niet altijd met één mond praten in de Raad en dat de vakspecialisten de sector-gerelateerde belangen wel degelijk prioriteit geven. Desalniettemin besloot het Finse EU-voorzitterschap met grote vasthoudendheid PCD tot één van de *voorzitterschapsprioriteiten* te maken.¹³ Over de bijdrage van de besluitvormingsprocedures in de Raad en de Commissie werd daarnaast een aparte notitie uitgebracht.

Besluitvorming in de Raad: goede voornemens en kleine hervormingen

Het voorzitterschapsinitiatief werd beloond met vrij gedetailleerde raadsconclusies over de integratie van OS-belangen in de besluitvorming in de Raad, die in oktober 2006 werden aangenomen in een vergadering

waaraan zowel ministers van buitenlandse zaken als van OS deelnamen.¹⁴ In deze raadsconclusies wordt nogmaals benadrukt dat PCD een belangrijk instrument is voor effectief OS-beleid, wat weer van belang is voor het bereiken van een efficiënt, coherent en zichtbaar EU extern beleid.

Op het gebied van 'systematische informatievoorziening' wordt de rol van de Commissie benadrukt. Effecten van nieuw beleid voor ontwikkelingslanden zouden beter moeten worden meegenomen in de 'impact assessments', die nieuwe voorstellen vergezellen. Dit lijkt een stap in de goede richting, maar voorwaarde is wel dat DG OS van de Europese Commissie zich dan ook actiever gaat opstellen tijdens de 'inter-service consultatie' en *impact assessment*-processen. Voorwaarde hiervoor is weer dat de capaciteit bij DG OS flink wordt versterkt.

Wat betreft de voorbereiding in de Raad is het opvallend hoeveel nadruk er ligt op de coördinerende rol van Coreper. Hierbij wordt expliciet aangegeven dat deze coördinatie ook geldt met betrekking tot de andere 'senior committees'. Aangezien Coreper in de voorbereidingsfase een belangrijke rol heeft gespeeld bij totstandkoming van deze raadsconclusies, kan gesteld worden dat zij hiermee aangeeft meer controle te willen uitoefenen op wat topambtenaren op het gebied van handel, veiligheid, landbouw en justitiële samenwerking onderling proberen af te kaarten in Brussel. Het lijkt erop dat de 'EU-ambassadeurs' de dossiers die door de topambtenaren in de 'senior committees' worden behandeld, zullen kunnen 'heropenen' door een beroep te doen op het belang van beleidscoherentie inzake ontwikkeling. OS-belangen zijn daarmee verheven tot een rechtvaardiging voor het in de gaten houden van de besluitvorming in de 'senior committees'. Ontwikkelingsspecialisten kunnen hier hun voordeel mee doen door ervoor te zorgen dat OS-aspecten in lopende dossiers benadrukt worden in de nationale instructies voor Coreper.¹⁵

Wat het EU-voorzitterschap betreft, wordt het belang van goede informatievoorziening over de relatie tussen specifieke dossiers en OS-beleid benadrukt, alsmede de formulering van aandachtspunten voor PCD in het voorzitterschapsprogramma. Verder gaan de raadsconclusies nog in op het belang van 'capacity building' in de raadswerkgroepen, de Commissie en op het nationale niveau, en wordt het belang van verantwoording via openbare evaluaties, 'stakeholder involvement' en transparantie van besluitvorming onderstreept.

De EU-lidstaten worden aangespoord PCD meer aandacht te geven via een effectievere coördinatie van het nationale EU-beleid. Hier kan worden opgemerkt dat een effectievere coördinatie niet automatisch betekent dat aan OS-doelstellingen meer prioriteit wordt gegeven. Het is verder interessant dat, ondanks deze verwijzing naar het belang van nationale coördinatie, de Raad in overige delen van de raadsconclusies stilzwijgend erkent dat coördinatie op het nationale niveau géén garantie biedt voor coherentie tijdens het Europese besluitvormingsproces en dat hier een rol is weggelegd voor Coreper, het voorzitterschap, de Commissie, het raadssecretariaat en de Raad van Algemene Zaken en Externe Betrekkingen zelf.

Hiermee wordt onderkend dat de behandeling van horizontale vraagstukken, zoals de integratie van OS-doelstellingen in 'niet-OS'-beleid, tot expliciete coördinatie in Brussel noopt, en wel *tijdens* de behandeling in de Raad. De sterk gefragmenteerde structuur van de Raad, die het gevolg is van zijn intergouvernementele samenstelling, en de specifieke kennis die noodzakelijk is voor de behandeling van de meeste dossiers, zullen tot op zekere hoogte echter altijd een barrière voor zulke horizontale afstemming blijven. Voor specifieke voorstellen en concrete dossiers zal de steun van de grote OS-'donor'-landen, zoals Nederland, daarom onontbeerlijk blijven. Het is aan deze landen het OS-belang voor het voetlicht te brengen, ook in dossiers waar niet direct een nationaal belang vooropstaat, zoals Nederland dit nu al doet met betrekking tot de visserij-partnerschapsakkoorden.

Over het benadrukken van OS-belangen tijdens de behandeling van technische besluiten in de *comitology comités* wordt niet gerept. Een gemiste kans, maar wellicht thans niet opportuun, aangezien het comitologiebesluit onlangs herzien is in het licht van toenemende kritiek op het technocratisch karakter ervan en het gebrek aan parlementaire controle op wat er in deze comités wordt besloten.¹⁶

Conclusie

De raadsconclusies zijn interessant, omdat zij naast goede voornemens ook kleine hervormingen doorvoeren, waarvan de belangrijkste de versterkte controle van Coreper op de *seniorcomités* en raadswerkgroepen lijkt te zijn. Versterking van dit coördinatiemechanisme zou het op zijn minst moeilijker moeten maken OS-aspecten geheel te negeren tij-

dens de besluitvorming. In de beleidspraktijk zal het effect echter zeer sterk afhankelijk zijn van politiek leiderschap en de politieke wil om de cultuur van 'hoge scheidingsmuren' tussen raads werkgroepen, comités en raadsformaties te doorbreken. Hiervoor is het van belang dat er meer transparantie komt over wat er wordt besproken, waar dit gebeurt, en welke aspecten daarbij worden meegewogen. Ook aandacht in de media voor voorbeelden van incoherent beleid kan het onderwerp op de politieke agenda houden.

Het is verder aan de EU-lidstaten zelf 'niet-OS'-specialisten enthousiast te maken voor het fraai geformuleerde begrip 'policy coherence for development', bijvoorbeeld tijdens de nationale coördinatie van EU-beleid. Wellicht zou het ook helpen OS-beleid beter af te stemmen met ander EU (extern) beleid om zo meer *goodwill* te kweken bij collega's. Uiteindelijk zal het er vooral ook van afhangen in hoeverre er nu echt aan de slag wordt gegaan met concrete dossiers, waarin dient te worden aangetoond dat het nobele streven van de EU naar een meer coherent OS-beleid geen loze of naïeve belofte is, maar ook echt verwezenlijkt zal worden.

Noten

- 1 Met EU-beleid wordt zowel het EG-beleid bedoeld als het beleid dat door de EU-lidstaten gemaakt wordt.
- 2 Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regering van der lidstaten, in het kader van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: 'De Europese consensus', 2006/C 46/01.
- 3 A. Schout & A. Jordan, 'Coordinated European Governance: Self-Organizing or Centrally steered?', in: *Public Administration*, jrg. 83, 2005, No 1, blz. 201-220.
- 4 L. van Schaik, C. Egenhofer, M. Kaeding e.a., *Policy Coherence for Development in the EU Council – Strategies for the Way Forward*, Brussel: Centre for European Policy Studies, 2006.
- 5 Dit is afhankelijk van de geldende besluitvormingsprocedure; zie voor een verdere uitleg: E. Bomberg & A. Stubb, *The European Union – How Does it Work?*, Oxford University Press, 2005.
- 6 Naar schatting vindt 70% van de besluitvorming plaats in de voorbereidende werkgroepen en comités, 15% in Coreper en 15% in de Raad van Ministers.
- 7 Het Comité waarin de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten deelnemen en waar in principe alle dossiers passeren, voordat zij in de Raad van Ministers worden behandeld.

- 8 Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van de Nederlandse EU-coördinatie: 'Hoofdstuk III: de Europese coördinatie in Den Haag', in: *De Staat van de Europese Unie*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1999; M. van Keulen & J. Rood, 'De gordiaanse knoop van de EU-coördinatie', in: *Internationale Spectator*, juni 2001, blz. 287-292; en 'Nationale coördinatie van EU beleid: Een politiek en proactief proces' 113-126, *Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur*, Den Haag, december 2004.
- 9 Zie voor verdere uitleg over het *impact assessment*-instrument: A. Renda, *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*, CEPS Paperback, januari 2006.
- 10 *Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, COM(2005) 134 final.
- 11 *Policy Coherence for Development – Work Programme 2006-2007*, Commission Staff Working Paper, maart 2006.
- 12 Council of the European Union, Council Conclusions on the EU Aid Effectiveness Package, b: Policy coherence for development: working programme 2006-2007, Press release 2723rd Council meeting, 7939/06.
- 13 Zie bijv. de speech 'The European Union: The Road Ahead', juli 2006.
- 14 *Council Conclusions on Integrating Development Concerns in Council Decision-making, 2755th General Affairs Council meeting*, Luxembourg, 17 oktober 2006.
- 15 Nederland wordt in Coreper II vertegenwoordigd door de permanent vertegenwoordiger en in Coreper I door de plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger.
- 16 Een beknopte versie van het *comitology*-besluit (zoals aangepast op 17 juli 2006) is te vinden op: http://tilastokeskus.fi/eu2006/councildecision_consolid.pdf

Louise van Schaik is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP). Zij was tot oktober 2006 werkzaam bij het *Centre for European Policy Studies* (CEPS) te Brussel. Zij schrijft een proefschrift aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven over externe betrekkingen van de Europese Gemeenschap.

De Benelux: ook forum voor externe samenwerking?

De afgelopen tijd verschenen, ook in *Internationale Spectator*, met de regelmaat van een klok artikelen over de Benelux. Intussen lijkt het vrijwel niemand ontgaan dat het oprichtingsverdrag van 1958¹ op zijn laatste benen loopt, zodat een bezinning op de toekomstperspectieven van deze organisatie zich opdringt vóór de *deadline* van 1 november 2010. In 2006 voerden de auteurs, samen met het UNU-Centrum voor Regionale Integratiestudies, in opdracht van de Vlaamse regering een onderzoek uit over de toekomst van de Benelux, dat zowel een literatuurstudie omvatte als een ondervraging van een honderdtal personen uit politieke, ambtelijke en economische kringen waarvan kon worden aangenomen dat ze zich op grond van hun professionele hoedanigheid een gedegen opinie konden vormen over de Benelux. Hoewel de meningen uiteenliepen, bleek een meerderheid der respondenten uit de deelgebieden van de Benelux voor voortzetting van de samenwerking gewonnen te zijn, op voorwaarde van een inhoudelijke heroriëntering.² Argumenten die voor voortzetting pleiten, zijn de machtigingsclausule uit art. 306 EG-Verdrag, die het de Benelux-landen mogelijk maakt verder te integreren en voor zover noodzakelijk daarbij zelfs het Europees recht aan de kant te schuiven; het polyvalente karakter van de Benelux, die in de loop van zijn bestaan al diverse inhoudelijke klemtonen heeft gelegd; en het Secretariaat-generaal als neutrale procesbeheerder. Deze bijdrage gaat nader in op mogelijkheden voor een *gemeenschappelijk extern optreden* in Benelux-verband.

Het oorspronkelijke Benelux-Verdrag van 1958 voorzag in een aantal gevallen *een gezamenlijke buitenlandse politiek*.³ In artikel 10 was er bijvoorbeeld, voortbouwend op een eerder verdrag van 1953,⁴ sprake van een gemeenschappelijke externe handelspolitiek. Deze samenwerking kwam overigens neer op het gezamenlijk sluiten van verdragen door de drie landen met externe partners: nooit werd de *organen* van de Benelux de bevoegdheid toegekend namens de drie landen internationale verbintenissen aan te gaan, zoals in Europees verband *wel* het geval is. De externe handelspolitiek van Europa overvleugelde overigens al snel die van de Benelux. Hetzelfde gebeurde enige tijd later met het gezamenlijk externe

optreden van de Benelux op het vlak van toegang tot het grondgebied, gestoeld op de Benelux-samenwerking inzake personencontrole van de jaren zestig.⁵ Hoewel ook nu nog door de drie landen gezamenlijk akkoorden worden gesloten met andere staten over afschaffing van visumplicht, is het duidelijk dat dit op termijn zal worden overgenomen door de Europese Unie als 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' (art. 62, lid 2, EG-Verdrag).

Tot een echte systematische samenwerking voor de 'grote' internationale politiek is het daarentegen in Benelux-verband nooit gekomen, hoewel analyse van het ontstaan van de Benelux zelf – meer bepaald de daaraan voorafgaande Douaneunie die onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog tot stand kwam – eerder wezen op politiek-diplomatieke dan economisch-integratieve overwegingen als motief: door hun samenwerking wensten de drie landen het signaal te geven dat zij nog wel degelijk een plaats hadden in het *concert des nations*.⁶ Het bood hun de mogelijkheid met krachtiger stem mee te praten over onder meer de Bretton Woods-conferentie, de toekomst van Duitsland en de Westerse veiligheid. Buitenlands beleid als zodanig is echter nooit een formeel domein van de Benelux-samenwerking geweest. Al spoedig beletten fundamentele verschillen in visie tussen de Atlantistische Nederlanders en de continentaal gerichte Belgen en Luxemburgers een structurele samenwerking op dit terrein.⁷

Twee opdrachten voor nieuwe Benelux

Ook voor de toekomst lijken er overigens géén overtuigende argumenten te bestaan om de Benelux voor beleidsvorming inzake buitenlandse politiek een grotere rol te geven. Een eigen buitenlands beleid voor de Benelux als groep is nonsensicaal op een ogenblik dat hetzelfde in Europees verband wordt nagestreefd. Het kan dan ook niet de bedoeling zijn de Benelux als niveau te gebruiken voor de formulering van het buitenlands beleid. Wij voorzien echter een tweedeling in de taken van de Benelux: naast verdergaande onderlinge samenwerking rond duidelijk afgebakende en periodiek geëvalueerde *kerntaken* (economische integratie die verder gaat waar binnen Europa geen consensus kon worden gevonden;

beheer van de grensoverschrijdende samenwerking; veiligheid) kan de Benelux ook gebruikt worden als instrument voor *afstemming van standpunten* voor Europese dossiers.⁸ We zien twee wegen voor de opwaardering van een dergelijke politieke samenwerking: een grotere politieke en diplomatieke rol van het secretariaat-generaal van de Benelux en een zachte institutionalisering van het politieke overleg in een 'Hoge Raad' van regeringsleiders. Dit moet leiden tot een meer systematisch verschijnen van *Benelux-memoranda voor het Europese externe beleid*. In november 2005 was dit bijvoorbeeld reeds het geval voor de bijeenkomst van de Europese ministers van ontwikkelingsamenwerking.

Waar in Benelux-verband een meerwaarde zou kunnen worden bewerkstelligd die losstaat van de afstemming van standpunten voor Europese dossiers, is het bereiken van schaalvoordelen in de externe vertegenwoordiging. De moderne informatiekanaalen hollen de betekenis uit van de traditionele bilaterale diplomatie, zoals deze gedurende eeuwen heeft bestaan. Internationale afspraken worden meer en meer op de grote multilaterale fora geregeld, waarbij een intensief onderling contact tussen de permanente vertegenwoordigingen het overleg tussen hoofdsteden vervangt. Door de proliferatie van het aantal staten sinds de dekolonisatie wordt het ook steeds moeilijker een waarlijk omvattend netwerk van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen op te bouwen. Daartegenover staat dat de Benelux-burgers meer dan ooit over de vier windstreken verspreid zijn. Ook blijven hedendaagse uitdagingen bilaterale technische contacten vereisen.

Om die reden weerklonk in het verleden al meer dan eens de verzuchting dat het *poolen* van de beschikbare diplomatieke en consulaire middelen tussen de drie Benelux-partners voor schaalvoordelen zou zorgen. Het internationale recht verzet zich geenszins tegen het bestaan van Benelux-ambassades of Benelux-consulaten en voorziet zelfs expliciet in de mogelijkheid één enkele persoon namens verschillende landen als consulaire of diplomatieke ambtenaar te accrediteren.⁹

Zo'n *pooling* sluit overigens aan bij een bestaande praktijk tussen de Benelux-partners onderling. Op basis van de overeenkomst tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (art. 32) worden nu reeds de Luxemburgse economische en handelsbelangen door de Belgische ambassades en consulaten behartigd in die gebieden waar Luxemburg geen eigen vertegenwoordiging heeft. Een verdrag van 1964 tussen Nederland en Luxemburg

herbevestigde anderzijds de behartiging van de Luxemburgse diplomatieke belangen door Nederland.¹⁰ Bovendien is er een – weliswaar minder vérgaande – omvattende afspraak tussen de EU-lidstaten om in een aantal gevallen aan elkaars onderdanen consulaire bijstand te verlenen.¹¹

Vormen van *pooling*

De voorgestelde *pooling* gaat echter verder, in die zin dat ze, naar Scandinavisch of Latijns-Amerikaans voorbeeld,¹² een ambassade of consulaat werkelijk ook als een *gemeenschappelijke instelling* naar de buitenwereld presenteert. Bovendien is het mogelijk dat de *pooling* beperkt blijft tot het delen van infrastructuur en ondersteunend personeel, maar dat op de diplomatieke post diplomaten van de drie landen *en* diplomatieke vertegenwoordigers – officieel 'gemeenschaps-attachés' – van de *Belgische deelstaten* samenwerken. Dit is bijvoorbeeld nu al het geval met de Noordse ambassades in Berlijn, die gezamenlijk het complex 'Nordische Botschaften' vormen; daar is ook ruimte voor culturele exposities. Het wordt door buitenstaanders zowel als door de ministeries van buitenlandse zaken van de vijf betrokken landen als een geslaagde

In Benelux-verband zou een meerwaarde kunnen worden bereikt door schaalvoordelen in de externe vertegenwoordiging

samenwerking beschouwd. De plannen om eveneens in Berlijn in dezelfde periode tot een gemeenschappelijke Benelux-ambassade te komen, stuitte toentertijd echter op weerstand, voornamelijk binnen het Belgische ministerie van buitenlandse zaken.¹³ Gelet op het *sterke merk* dat het begrip 'Benelux' in het buitenland nog steeds is, is dit een gemiste kans.

De experts blijken verdeeld te zijn over de mogelijkheden voor een dergelijke sterkere diplomatieke samenwerking, bijvoorbeeld via oprichting van gemeenschappelijke ambassades of consulaten. Voorstanders wijzen veelal op de kostenbesparing die dit teweeg zou brengen, alsmede op de voorbeeldfunctie die de Noordse landen op dit vlak vervullen. Tegenstanders waarschuwen dat dit om 'high politics' gaat en dat het verleden bewezen heeft dat zo'n politieke samenwerking tussen de Benelux-landen moeizaam verloopt. Volgens ons berust dit op een misvatting. Enerzijds bewijst de huidige diplomatieke vertegenwoordiging

van Luxemburg door Nederland in een aantal landen dat deze moeizame verhouding geen wet van Meden en Perzen is. Anderzijds kan men wel degelijk een opsplitsing maken tussen posten waar men een aparte vertegenwoordiging wenst te behouden en posten waar *gepoold* wordt. Tot slot lijkt het ons dat het door sommigen aangehaalde 'gebrek aan politieke wil' berust op het beklemtonen van de zaken die de landen verdelen in plaats van de zaken die hen verbinden. De onderlinge verschillen zijn immers geenszins substantiëler dan die tussen de Scandinavische landen of tussen een aantal Latijns-Amerikaanse staten. Het zou dan ook van politieke durf getuigen, als de nieuwe regering-Balkenende IV en de toekomstige federale regering in België, als de twee 'zwaargewichten' binnen de Benelux, de mogelijkheden voor een intensieve samenwerking zouden onderzoeken.

De groep van voorstanders is overigens groter voor gemeenschappelijke consulaten dan voor gemeenschappelijke ambassades.¹⁴ Men gaat immers nog vaak uit van een nogal besloten visie op diplomatie, waarbij dermate vertrouwelijke informatie zou worden uitgewisseld met externe partners, dat een open samenwerkingsstructuur tussen de Benelux-landen niet werkbaar zou zijn. Zeker in gebieden met betrekkelijk weinig banden met de Benelux-landen, lijkt dit echter géén probleem op te leveren. Men kan zich bovendien afvragen of dit bezwaar niet eerder ingegeven is door koudwaterrees, en of meer onderlinge openheid niet juist voor een beter begrip van elkaars diplomatieke cultuur en standpunten kan leiden.

Een *tweede reden* waarom diplomatieke en consulaire samenwerking wordt afgewezen, is de veronderstelling dat dit taalproblemen zal veroorzaken. Dit is echter slechts in beperkte mate het geval: voor Belgische diplomaten en consuls is tweetaligheid Nederlands-Frans immers reeds een vereiste; ook van hun Nederlandse tegenhangers kan, gelet op het belang van het Frans in de internationale betrekkingen, redelijkerwijze worden verondersteld dat zij deze taal machtig zijn. Het probleem van een eventuele onvoldoende taalkennis rijst derhalve alleen voor Luxemburgse ambtenaren die diplomatieke of consulaire diensten voor België en Nederland op zich zouden nemen, wat in de praktijk zelden zal voorkomen. Ook de *derde reden* is niet principieel, maar door praktische overwegingen ingegeven: een consequente samenwerking zou moeilijk te verwezenlijken zijn omdat dit de carrièremogelijkheden van diplomaten zou beïnvloeden. Ook dit is geen noodzakelijk gevolg: samenwerking en efficiëntie zijn geen equivalent van besparing.

In 1996 was L.J. Brinkhorst in dit tijdschrift reeds

een pleitbezorger van vérgaande externe samenwerking, voornamelijk in landen waar de Benelux-partners slechts een geringe vertegenwoordiging hebben. Hij schreef dat hij 'zich niet aan de indruk [kon] onttrekken dat veel van de zo geheime diplomatieke informatie of de vermeende tegengestelde economische belangen veeleer een alibi zijn om politieke onwil te maskeren. Het zou belangrijk zijn deze vorm van Benelux-samenwerking gestalte te geven tegenover de buitenwereld.'¹⁵ Ook hij wijst op tegenstand van het ambtelijk apparaat tegen dergelijke samenwerking en refereert daarbij aan het voorstel dat hij als staatssecretaris opperde om in 1975 een gemeenschappelijke ambassade op te richten in Guinee-Bissau, wat onmiddellijk door de kanselarijen zou zijn afgeschoten.

Het schaalvoordeel van samenwerking in de externe vertegenwoordiging geldt nog meer voor het delen van technische attachés in derde landen. Het recente verdrag inzake politionele samenwerking¹⁶ wordt door experts vrijwel unaniem als een succes beschouwd. In de marge van deze samenwerking is ook voorzien in gemeenschappelijke verbindingsofficieren buiten de Benelux, die deel uitmaken van de ambassade van één van de drie landen, maar rapporteren aan elk van de drie overheden. Op basis van een intentieverklaring van 29 april 2004 kwam men tot een dergelijke samenwerking in de Verenigde Staten, Rusland, Roemenië, Marokko, Venezuela en Colombia.¹⁷ Ook hier werd overigens een eerder voorbeeld van de Noordse landen gevolgd. Dit systeem kan worden uitgebreid naar technische experts op andere terreinen, zoals landbouw, gezondheid, enz.

Multilaterale fora

De nadruk in het voorgaande op de bilaterale vertegenwoordiging moet ons de mogelijkheden voor afstemming binnen multilaterale fora niet uit het oog doen verliezen. De Noordse landen zijn al een aantal keren vermeld in dit opstel. Een eigenschap die de Benelux met deze landen deelt, is het feit dat beide groeperingen, los van eventuele tijdelijke of bestendige moeilijke verhoudingen, door de buitenwereld als een groep worden gepercipieerd.¹⁸ Daardoor zorgt onderlinge concertatie in geval van kandidaatstellingen voor het lidmaatschap van organen, met een beperkt aantal zetels, van multilaterale organisaties (zoals de Veiligheidsraad, maar ook minder tot de verbeelding sprekende, vaak technische commissies, zoals het Internationaal Bureau voor Onderwijs binnen UNESCO) ervoor dat deze kandidatuur binnen de groep van de West-Europese en andere landen (WEOG) als één Benelux-kandidatuur wordt

beschouwd. Ook hier wordt eigenlijk voortgebouwd op de naamsbekendheid van de Benelux als groep, die volgens vele landen binnen de WEOG aanspraak kan maken op een geografische spreiding van het lidmaatschap van dergelijke beperkte gremia. Afstemming en onderlinge ondersteuning tussen België, Nederland en Luxemburg voor het lidmaatschap van internationale organen verhogen dus de kans metterdaad verkozen te worden.

De drie Benelux-partners doen er dan ook goed aan naar aanleiding van de onderhandelingen voor een *rélançe* van de Benelux die de komende maanden worden gevoerd, naast de dimensie van de onderlinge samenwerking en de afstemming van standpunten voor Europese dossiers, ook het bredere externe kader in de discussies op te nemen. Voor de buitenwereld is de Benelux immers nog steeds een begrip, een sterke merknaam waarop de drie landen kunnen bouwen.

Noten

- Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, ondertekend te 's-Gravenhage op 3 februari 1958, inwerkingtreding 1 november 1960.
- In de ondervraging werden 102 personen uit Vlaanderen, Nederland, Franstalig België en Luxemburg betrokken, die als politicus, journalist, ambtenaar of als leidinggevende in de economie of in een belangenorganisatie verondersteld konden worden in aanraking te komen met de Benelux. Binnen het onderzoek werd verder gedifferentieerd door middel van algemene vragen en specifieke vragenlijsten over institutionele thema's en internationale samenwerking; economische samenwerking en interne markt; ruimtegebonden samenwerking; justitie en binnenlandse zaken; en andere persoonsgebonden thema's.
- J. Wouters, L. Van Langenhove, M. Vidal, P. De Lombaerde, W. Devriendt, *De Benelux. Tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen: Intersentia, 2007, blz. 28.
- Protocol tussen België, Luxemburg en Nederland inzake de handelspolitiek, ondertekend te Luxemburg op 9 december 1953, inwerkingtreding 18 augustus 1956.
- Art. 3 Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Groot-hertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied, ondertekend te Brussel op 11 april 1960, inwerkingtreding 1 augustus 1960.
- T. Grosbois, 'La Belgique et le Benelux: de l'universalisme au régionalisme', in: M. Dumoulin, G. Duchenne & A. Van Laer (red.), *La Belgique, les petits États et la construction européenne*, Brussel: P.I.E., 2003, blz. 60.
- A.E. Kersten, *Maken drie kleinen een grote? De politieke invloed van de Benelux 1945-1955*, Bussum, 1982, blz. 12; J.W. Brouwer, 'Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa', in: *Internationale Spectator*, 2003, blz. 468.
- Wouters e.a., *a.v. noot 3*, blz. 241.
- Art. 6 Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961 en art. 18 Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 24 april 1963.
- Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Groot-hertogdom Luxemburg betreffende samenwerking op het gebied der diplomatieke vertegenwoordiging, opgemaakt te 's-Gravenhage op 24 maart 1964, inwerkingtreding 8 oktober 1965.
- Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 19 december 1995 betreffende de bescherming van de burgers van de Europese Unie door de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen, inwerkingtreding 3 mei 2002.
- Zo delen zelfs grote staten als Mexico, Colombia en Venezuela ambassades op het Afrikaanse continent.
- X, 'Belgische ambassade zit terug op haar oude stek', in: *De Financieel Economische Tijd*, 5 november 1994.
- Van de personen die zich over deze kwestie wilden uitspreken, waren 31 voorstander van gezamenlijke consulaten en 21 van gezamenlijke ambassades. Het aantal tegenstanders beliep 12, resp. 21.
- L.J. Brinkhorst, 'De mogelijkheden van de Benelux', in: *Internationale Spectator*, februari 1996, blz. 75-77.
- Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden, en de Bijlagen, gedaan te Luxemburg op 8 juni 2004, inwerkingtreding 1 juni 2006.
- Wouters, *a.v. noot 3*, blz. 217.
- Zo wordt de Benelux in W.C. Thompson, *Western Europe* (Harpers Ferry, Strykers-Post Publications, 2003, blz. 231), al dan niet terecht, gekwalificeerd als een landengroep met 'many things in common, and it is no accident that they cooperate with each other more closely than any other nations in the world'.

Prof. dr J. Wouters is gewoon hoogleraar internationaal recht en recht van internationale organisaties aan de Katholieke Universiteit Leuven en directeur van het Instituut voor Internationaal Recht van voornoemde universiteit. **M. Vidal** is wetenschappelijk medewerker aan dit Instituut. Het Instituut voerde, samen met de Universiteit voor de Verenigde Naties in Brugge (UNU-CRIS) in de periode van 1 januari 2005 tot 30 juni 2006 beleidsvoorbereidend onderzoek uit voor de Vlaamse regering inzake verlenging van het Benelux-Verdrag. Een herwerkte versie van dit onderzoek verscheen in boekvorm als J. Wouters e.a., *De Benelux. Tijd voor een wedergeboorte?* (Antwerpen: Intersentia, 2007).

Wat bindt Nederlanders aan Europa?

Europese integratie en een zelfbewust Nederland dat voor zijn belangen opkomt, zijn belangrijk voor de Nederlandse economie. Dit artikel onderzoekt het besef van nationale identiteit in Nederland na het referendum over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Het is de weerslag van onderzoek van de Nederlandsche Bank (DNB).¹ Het blijkt dat tweederde van de bevolking het een goede zaak vindt dat Nederland lid is van de Europese Unie, maar slechts een kwart de stelling onderschrijft dat het eenwordingsproces Nederland welvaart brengt. De betrokkenheid bij Europa is gering, het vertrouwen in zijn politiek en democratisch functioneren nog minder. Slechts weinig Nederlanders zijn de overtuiging toegedaan dat Europa er is voor de burger. De Nederlandse motivatie en inspiratie voor Europese samenwerking lagen en liggen op economisch terrein. In de EU is, zo vindt een meerderheid van de bevolking, onze economische en monetaire belangenbehartiging verankerd. Dat is de basis van de loyaliteit van de meeste Nederlanders aan Europa.

Onbehagen

Op 1 juni 2005 stemde bijna 62 procent van de kiezers tegen de ontwerp-Grondwet voor Europa. Een dag eerder nog hadden een viervijfde meerderheid van de Tweede Kamer en het voltallige kabinet de Grondwet aangeprezen. De televisiekijkers zagen op de avond van de uitslag een stoet verbijsterde politici voorbijtrekken. Hoe had dit kunnen gebeuren? Uit de lawine van reacties en commentaren verrees een opvallend eensgezind beeld. De relatie tussen politiek en burger was verstoord of, beter, nog steeds verstoord. Menig commentator zag een rechte lijn tussen de onvrede die tot uitdrukking kwam in het eclatante succes van de Lijst Pim Fortuyn bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 2002, het protest tegen aanpassing van de verzorgingsstaat op het Amsterdamse Museumplein in 2004 en het 'nee' tegen de Europese Grondwet. Politicologen ontwaarden in deze gebeurtenissen karakteristieken van een politieke revolutie, met de charismatische Pim Fortuyn als uitdager van het bestel en zijn 'zelfingenomen elite'.²

Het Europese eenwordingsproces is onderdeel geworden van het onbehagen dat Nederland sinds

het begin van het nieuwe Millennium in zijn greep houdt. Aan het Europese project kleeft het verwijt dat het een onderneming is van de elite. De burger lijkt het referendum te hebben aangegrepen om haar dat onder de neus te wrijven. 'De opstand van de burgers duurt voort', schreef de publicist Paul Scheffer daags na het referendum. Het was hem duidelijk dat drie jaar na Fortuyn, auteur van *Zielloos Europa* (1997) en pleitbezorger van een herstel van 'Nederlandse waarden', de onvrede onverminderd groot was en dat dit onbehagen uiteindelijk draait om de vraag 'wie zijn we nu nog, en wat blijft er van ons over in een wereld die steeds meer globaliseert?'³

In dit kader onderzocht DNB de meningsvorming over Europese integratie en het besef van nationale identiteit.⁴ DNB heeft dagelijks te maken met Europa en de voortgaande integratie. Zij is sinds 25 jaar actief betrokken bij de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU) en de invoering van de euro. Met de komst van de eenheidsmunt droeg Nederland zijn monetaire soevereiniteit in 1999 over aan de – supranationale – Europese Centrale Bank. Als lid van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) is DNB medeverantwoordelijk voor een stabiele, waardevaste euro, voor het geld dat de Nederlandse burger dagelijks door zijn handen laat gaan.

Stabiliteit is een voorwaarde voor economische groei. Met stabiliteit staat en valt het vertrouwen in de euro. Voor DNB is vertrouwen in de euro en daarmee in Europa een zaak van groot belang. Macro-economische argumenten spreken voor verdere Europese integratie. Maar zonder steun van de bevolking kan dit proces niet voort. De euro vindt legitimatie in de EMU, voorpost van verdere integratie. De eenheidsmunt van Europa maakt afstemming van economisch beleid tussen deelnemende landen noodzakelijk. Dat betekent dat de deelnemende landen beperkingen krijgen opgelegd die hun overheidsfinanciën raken. Dit betreft het hart van nationale soevereiniteit. De nog jonge geschiedenis van het Stabiliteitspact toont dat dit niet zonder problemen gaat. Dat roept de vraag op of een gemeenschappelijke munt voort kan zonder Europese politieke structuur. (Drie eerdere pogingen in ander verband een monetaire eenheid te vormen, gingen ten onder, omdat de stap naar politieke integratie mislukte.⁵

Dat was in een tijd waarin de natie-staat hoogtij vierde en niet bereid was een stap terug te doen.) De fundamenteën van de huidige Unie zijn in de jaren na de Tweede Wereldoorlog gelegd. De EU is *institutioneel* opgebouwd, *niet politiek*. Geen van de Europese staten wilde aan een politiek project meewerken. Maar de tijden zijn veranderd. We leven in een wereld waar steeds meer zaken grensoverschrijdend zijn. De 'globalisering' confronteert Europa met problemen die nieuwe bestuursstructuren vergen. Op monetair gebied is de stap naar een overkoepelend Europees bestuursorgaan gezet.

Europese integratie en nationale identiteit

De steun van de Nederlanders voor de eenwording, lang relatief hoog, neemt sinds begin jaren negentig geleidelijk af. Schommelingen daargelaten, keert men echter Europa niet de rug toe.⁶ Dit patroon werd bevestigd door het internetonderzoek *Nederlandineuropa.nl*, dat de regering na het referendum liet instellen. EU-lidmaatschap kan weliswaar op 'brede steun' rekenen, maar een meerderheid van de Nederlanders maakt zich zorgen over te veel en te snelle veranderingen.⁷ Bij de gedachte aan de EU overheerst vrees dat Nederland in een uitbottend Europa ondersneeuwt. Voortgaande integratie, zo luidt de slotsom, wekt angst voor identiteitsverlies.

Nederland is bepaald niet de enige lidstaat die worstelt met de vraag wat van de nationale identiteit overblijft als 'de' besluitvorming wordt uitbesteed aan Brussel. Europa's regeringscentrum geldt als bedilziek. Burgers ervaren het epicentrum van de Europese besluitvorming, zoals oud-eurocommissaris Frits Bolkestein het beeldend verwoordde, 'als een Bermudadriehoek waarin de soevereiniteit verdwijnt'.⁸ Hij signaleert een toenemende behoefte aan nationale identiteit naarmate de EU zich uitbreidt. Anderen formuleren het scherper. Zij vinden dat Nederlanders pas goede Europeanen kunnen zijn, als zij zelfbewust hun eigen identiteit kennen. Voor een goede samenwerking achten zij dat zelfs een voorwaarde. Dat brengt ons bij de vraag of Europese integratie en het gevoel van identiteit lijnrecht tegenover elkaar staan of dat *integratie* mogelijk is met behoud van – nationale – *identiteit*.

Door immigratie en mondialisering is onzekerheid ontstaan over 'de' Nederlandse nationale identiteit. Begrijpelijk, want 'identiteit' is geen statisch gegeven maar een product van historische en omgevingsfactoren. Over de definitie van het begrip nationale

identiteit kan men kort of lang discussiëren. In de kern is het datgene wat de burgers van een politiek-culturele gemeenschap, meestal een natie-staat, bindt of hun een gevoel van saamhorigheid geeft. Cultuurhistoricus Johan Huizinga zag dat gevoel van saamhorigheid tot uiting komen in het 'burgerlijk karakter' van Nederland.⁹ Zijn karakterisering van de Nederlandse volksaard, die stamt uit 1934, kon lang bogen op een canonieke status. Soberheid, verdraagzaamheid, handelsgeest, vrijheidsdrang, antiheroïsme, een door humanisme en calvinisme gevoed moralisme en de bereidheid tot compromis waren daarvan de kenmerkende eigenschappen. De bijhorende galerij van 'erflaters van onze beschaving' stond Nederland op het netvlies gebrand, van Willem van Oranje en Louis de Geer tot Heike Kamerlingh Onnes en Willem Drees.

In de jaren zestig kwam de klad in dat statisch beeld. Voorstanders van de multiculturele samenleving deden de erehaag af als een sleets merk en aan een vaderland leek evenmin behoefte. Als de verkiezing van Pim Fortuyn tot 'Grootste Nederlander Ooit' in 2004 echter iets duidelijk maakte, dan is het wel dat het debat over de 'eigen identiteit' een nieuwe fase is ingegaan. Opvallend is de rentree van 'nationalisme' en 'vaderlandsliefde'. Werden deze termen tot voor kort louter ironisch gebruikt, tegenwoordig valt een aanzwellend koor te beluisteren dat vaderlandsliefde onmisbare voorwaarde voor democratie noemt. Omdat, zo gaat de redenering verder, patriotisme zorgt voor gedrag dat eigenbelang en algemeen belang tot norm van publiek handelen maakt.¹⁰

'Europese integratie' is evenzeer een vloeiend begrip. Het duidt op het ontstaan van organen met een supranationaal gezag, maar over het precieze doel, de aard en het tempo van de integratie bestaat geen duidelijkheid. Met de oprichting van de EMU is wel een grote slag geslagen. Pragmatisch als 'Europa' opereert, blijft het uiteindelijke doel van de eenwording in het ongewisse. Dat draagt ertoe bij dat het streven naar integratie gebukt gaat onder politieke grilligheid. Stokte de samenwerking, dreigde een mislukking of werd juist succes geboekt, dan fungeerde de 'lotsverbondenheid' of de 'Europese identiteit' als *deus ex machina*.

In juni 2005 hield Nederland zich doof voor het beroep van de Europese Conventie op deze vorm van solidariteit. Gegeven de groeiende twijfel over de lange arm van Brussel is het de vraag of de Conventie er verstandig aan deed haar voorstellen als ont-

werp-Europese *Grondwet* te presenteren. Een Europese Grondwet wekt namelijk de suggestie dat er een Europese *Staat* is. Artikel 1 van de ontwerp-Grondwet voor Europa bepaalt dat de EU openstaat voor 'alle Europese staten die haar waarden eerbiedigen...' Wat een staat tot een *Europese* staat maakt en daarmee potentieel lid van de EU, is niet omschreven. De te respecteren *waarden*: 'eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten' en 'pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van mannen en vrouwen' staan ook in landen *ver buiten Europa* hoog in het vaandel. Hoe belangrijk zulke toetredingsnormen ook zijn, ze onderstrepen de grenzenloosheid van het Europese integratieproject.

Een beroep op een gezamenlijke geschiedenis of cultuur biedt dus geen alternatief, omdat de historisch-culturele Europese identiteit even diffuus is als het geografische Europa. In Nederland, en daar niet alleen, gaan stemmen op dat Europa, 27 lidstaten groot, de grenzen van zijn integratievermogen heeft

verliezen. Dat is overigens een breder dan Europees probleem. Globalisering schept grote onzekerheid en angst. Verlies van houvast maakt het dagelijks leven onzeker, tast de bestaanszekerheid aan, en dat kan burgers een gevoel van identiteitsverlies geven. Herman Wijffels, tot voor kort voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER) en oud-informateur van het kabinet-Balkenende-IV, raadt politici aan deze gevoelens onder ogen te zien en er rekening mee te houden. 'Mensen voelen zich in de steek gelaten, door de politiek en Europa.' 'Maar', benadrukt Wijffels, 'alleen gaat het niet. De noodzaak om Europees, zelfs mondiaal, samen verder te werken, is urgenter dan ooit.'¹²

Vóór Europa, maar op voorwaarden

De uitkomsten van het onderzoek van DNB laten geen misverstand bestaan over de hoofdvraag: Nederlanders vinden het een goede zaak dat Nederland lid is van de EU. Zij zien nut en noodzaak daarvan in, maar opteren voor verdere samenwerking *als Nederlanders*. Het Nederlanderschap, ten grave gedragen in de 'magiese' jaren zestig, is terug van weggeweest. Zo ook het nationalisme. De overgrote meerderheid van de bevolking voelt zich eerst en vooral met Nederland verbonden. Europa roept geen sterke emoties op. Daar heeft de in 2002 in omloop gebrachte eenheidsmunt, geïntroduceerd onder het motto 'De euro is van ons allemaal', weinig verandering in gebracht. Nederland is het referentiekader, 'Europa' een werkterrein. Nederlanders willen zich in de Europese Unie, maar ook daarbuiten, als Nederlander manifesteren. Als Nederlanders met een eigen, onderscheidende identiteit. Over de karakteristieken van die eigenheid woedt sinds enkele jaren een nationaal debat. Het definiëren van de eigen identiteit voorziet vooral ook in de behoefte aan samenhang die de laatste jaren in de samenleving is ontstaan. Canon na canon laat zijn licht schijnen over dat wat Nederland heeft gemaakt tot wat het is, op zoek naar de rode draad die Nederlanders, oude én nieuwe, bijeenhoudt in een snel mondialiserende wereld. Daarin hebben Europa en de euro wel een vaste plaats verworven.

Over de grenzenloosheid van Europa zijn Nederlanders slecht te spreken. Het algemene gevoel is dat de uitbreiding te snel gaat. De weerstand tegen een verdere uitbreiding is samengebond in de tegenstand van de toetreding van Turkije. Belangrijke redenen pas op de plaats te maken is dat Brussel eerst intern orde

Door gebrek aan informatie is de erelijst van de Europese samenwerking diep weggezakt in het collectieve geheugen van de Nederlanders

bereikt. Doet Brussel er niet beter aan alle energie te steken in de *consolidatie van het bestaande*? Dat zijn dan voor Nederland eerst en vooral de verworvenheden van economische samenwerking, zo blijkt uit *Nederland in Europa.nl*-onderzoek. Aansluiting bij Europa was in de jaren vijftig een zaak van welbegrepen eigenbelang, nog zo'n oer-Hollandse karaktertrek. Een stagnerende EU, waarin de interne markt verbrokkelt en de euro onder druk komt te staan, brengt de handelsbelangen en monetaire stabiliteit in gevaar. Dat schaadt, vindt Bolkestein, het Nederlandse *belang*, maar niet zozeer 'de' Nederlandse *identiteit*.¹¹

Dat is maar de vraag. Een ruime meerderheid van de Nederlanders is weliswaar voor nog meer economische samenwerking met de andere EU-lidstaten, maar vreest door verlies van werk, ingrepen in Nederlandse publieke voorzieningen en een terugtrekkende staat de controle over de eigen toekomst te

op zaken moet stellen. De vrees bestaat dat Europa door de toetreding van te veel economisch zwakke en democratisch onvolgroeide staten ondermijnd raakt. Zorgen voor doelmatige besluitvorming en doeltreffend bestuur, vinden veel Nederlanders, moet dan ook Brussels eerste prioriteit zijn. Het geval-Turkije is exemplarisch voor het dilemma waar de EU voor staat: waar houdt Europa op? Het Romeinse Rijk en dat van Karel de Grote zijn volgens historici overigens ten onder gegaan aan *imperial overstretch*. De Nederlandse bevolking blijkt hier echter niet bevreesd voor. Slechts weinigen hopen of verwachten dat de Unie over honderd jaar uiteengevallen is. Europa is onontkoombaar en belangrijk. Kennelijk voelt men intuïtief aan dat Europa het voordeel biedt van een institutioneel raamwerk waarbinnen het land kan floreren. Nederland is per slot van rekening een klein land 'op een planeet waar in dagelijks toenemende mate alles met alles samenhangt'.¹³

Europa is belangrijk, maar niet om er warm voor te lopen. Betrokkenheid bij Europa is gering. Dat is deels een kwestie van onverschilligheid, maar het heeft ook te maken met de matige kennis die de gemiddelde Nederlander heeft van EU-zaken. Onwettendheid heeft ook het referendum over de Grondwet parten gespeeld. Uit een daags na de uitslag uitgevoerde *Eurobarometer* blijkt dat de tegenstem van één op de drie nee-stemmers was ingegeven door gebrek aan kennis en informatie over de Grondwet en de voordelen van samenwerking.¹⁴ De behoefte aan informatie is navenant groot. Er is massale steun voor meer aandacht op scholen voor de EU en een sterke wens meer betrokken bij Europa te worden.

Door dat gebrek aan informatie is de erelijst van de Europese samenwerking diep weggezakt in het collectieve geheugen van de Nederlanders. Dat Europa een ongekende welvaartsontwikkeling en politieke stabiliteit tot stand heeft gebracht, lijkt nog slechts een oudere generatie te beseffen. Zij ook zijn doordrongen van de relatieve rust die Europese samenwerking heeft gebracht na eeuwen van bloedige strijd om de hegemonie over het continent.

Weinigen raken bevlogen voor een Verenigd Europa met een eigen identiteit. De verklaring daarvoor ligt deels in de geschiedenis van de Nederlandse samenleving. Nederland is ontstaan door de functionele samenwerking tussen zeven losjes bijeengehouden, onafhankelijke gewesten. Nederlanders bezien Europa niet zozeer met de emoties die een nieuw vaderland oproept, maar beschouwen het eerder als een

functioneel en pragmatisch samenwerkingsmodel, dat in werking treedt als het eigen, nationale belang dat vergt. De federalisten hadden de hoop Europa door een 'ever closer union' boven de natiestaten te plaatsen. Zij lopen in Nederland, maar ook in andere lidstaten, stuk op burgers die hun eigenheid koesteren. Tweederde van de Nederlanders voelt er niets voor op te gaan in een Verenigde Staten van Europa. Het overgrote deel vindt dat Nederland binnen Europa in de eerste plaats op de eigen, *nationale zaak* moet letten. Verdere overdracht van bevoegdheden aan Brussel ervaren veel Nederlanders bovendien als een aanslag op de *nationale identiteit*.

Europa biedt wel een economische identiteit

Weinig Nederlanders geloven dat Europa er is voor de burgers. Dat uit zich in weinig vertrouwen in de Europese politiek en het democratisch functioneren van de EU. Vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde voor sociale cohesie en een drijvende kracht achter economische en politieke ontwikkelingen. Het gebrek aan vertrouwen in Europa is zorgelijk. Omdat de Europese Unie, als niet-federaal samenwerkingsverband, zo sterk is als de fundamenten waarop zij rust: de nationale staten en hun burgers. Europese integratie staat of valt met de medewerking van de nationale parlementen. Herman Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State, sprak profetische woorden aan de vooravond van het referendum: 'Het wetgevingsproces begint in Brussel en eindigt in het Nederlandse Staatsblad. De inbreng van Nederlandse ministers en ambtenaren in Brussel én het gemeenschappelijke resultaat dat daar wordt bereikt, moet nationaal worden gecontroleerd. Dat hebben andere parlementen eerder begrepen dan de Nederlandse Tweede Kamer. [...] Het Europese democratische deficit zit voor een deel hier, in het gebrek aan controle door het Nederlandse parlement.'¹⁵

De burgers van Nederland hebben op 1 juni 2005 aangegeven dat zij, via hun volksvertegenwoordigers, willen meebeslissen over de toekomst van Nederland in Europa. Het 'nee' tegen de Europese Grondwet lijkt vooral een 'nee' te zijn geweest tegen de manier waarop regering en parlement met die toekomst zijn omgesprongen. In de maanden na het nee is vaak gewezen op de ongeloofwaardigheid van politici als het Europa betreft.¹⁶ Tegenover hun verzekering dat aan toetreding van nieuwe leden strikte voorwaarden worden gesteld, kon de burger inbrengen dat zulke toezeggingen maar zo vergeten zijn. Zo verging het

immers ook de 'spijkerharde' criteria van het Stabiliteitspact. Het onbehagen in een toch al onrustig Nederland werd versterkt door de manier waarop Brussel (en Den Haag) besluiten hebben genomen over Europa: op een ondoorzichtige manier en vaak op het moment dat de kiezer daar geen invloed meer op kan uitoefenen.

En toen was daar op 1 juni 2005 die mogelijkheid wel. Een flinke meerderheid van de Nederlanders zei nee tegen de voortgang van het Europese proces. Naar het lijkt meer uit onbehagen dan uit overtuiging. Dat onbehagen zit echter diep, en kan niet genegeerd worden. Europa kan geen project van technocraten of van de elite (meer) zijn. De burgers van Nederland verwachten van regering en parlement dat zij ruimte en gelegenheid krijgen een bijdrage te leveren aan opinie- én besluitvorming over Europa.

Uit het DNB-onderzoek komt verder naar voren dat Nederlanders op vele terreinen intergouvernementele samenwerking prefereren of van mening zijn dat de nationale soevereiniteit leidraad dient te vormen. Dat laatste geldt voor het stelsel van sociale voorzieningen en nog meer voor de wet- en regelgeving die de persoonlijke levenssfeer raken, zoals verworvenheden op het gebied van abortus, euthanasie en het homohuwelijk. De macht van Brussel is groot, te groot naar het oordeel van vele Nederlanders. Overdracht van verdere bevoegdheden stuit op breed verzet, zeker als dat gebeurt zonder dat de bevolking haar stem heeft kunnen laten horen.

In de overwegingen om Brussel aan de ketting te houden, weegt zwaar dat Europa zich moet beperken tot economische samenwerking. De Nederlandse motivatie en inspiratie voor Europese samenwerking manifesteren zich dan ook op economisch terrein. In de EU is, zo vindt een meerderheid, onze economische en monetaire belangenbehartiging verankerd. Dat is de basis van de loyaliteit aan Europa. Goed beschouwd, is op dit moment dus vooral een *Europese economische identiteit* te ontdekken. 'Met de euro op zak' is de integratie op economisch gebied het meest tastbaar.

Van alle Europese instellingen stellen Nederlanders naar verhouding zelfs het meeste vertrouwen in de supranationale *Europese Centrale Bank* (ECB). Hoe valt dit te verklaren? Recent is de staat van het vertrouwen in Nederland in kaart gebracht.¹⁷ Het vertrouwen in de Nederlandsche Bank ligt hoger dan dat in andere instituties, zoals het parlement en de sociale zekerheid. In 2005 had één op de vijf Ne-

derlanders zeer veel vertrouwen in DNB, en zestig procent van de Nederlandse bevolking tamelijk veel vertrouwen. Er zijn aanwijzingen dat het vertrouwen in DNB zich vertaalt in een positieve houding tot de ECB. DNB is immers als lid van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) mede-hoedster van de euro. De euro kampte in de eerste jaren van haar bestaan met het imago van een dure munt. Mensen dachten namelijk dat prijzen de pan uitrezen, terwijl dat – met uitzondering van enkele sectoren die de overgang van gulden naar euro aangrepen om de prijzen te verhogen – aantoonbaar niet zo was. Dat schaafde het vertrouwen in de eenheidsmunt. Peiling na peiling gaf aan dat Nederlanders hun gulden terugwilden en nog niet veel in de euro zagen.

Daarin lijkt verandering te komen. De burgers schatten de inflatie inmiddels realistischer in.¹⁸ Hiermee lijkt geleidelijk een einde te komen aan de perceptie van de dure euro. Medio 2005 zei ongeveer zestig procent van de Nederlandse bevolking niet of niet zoveel vertrouwen te hebben in de euro. In 2006, amper een jaar later, is ruim een kwart van de Nederlanders het eens met de stelling dat de euro een even sterke munt is als vroeger de gulden. Dat neemt niet weg dat veertig procent deze stelling niet onderschrijft en twintig procent van het Nederlandse publiek neutraal is.

Er is nog een tweede verklaring voor het feit dat de ECB verhoudingsgewijs meer vertrouwen inboezemt dan andere Europese instellingen. Het ESCB, en daarmee de ECB, heeft bij de oprichting één duidelijk hoofddoel meegekregen, het handhaven van prijsstabiliteit. Nederlanders hechten zeer aan behoud van koopkracht. Door prijsstabiliteit te kwantificeren als een inflatie van 'dichtbij, maar beneden de 2% op de middellange termijn', is het betrekkelijk eenvoudig de ECB op resultaten te beoordelen. Geen van de andere Europese instellingen heeft een dergelijke kwantificeerbare doelstelling. In het eurogebied bedraagt de gemiddelde jaarlijkse prijsstijging in de ruim zevenenhalf jaar dat de ECB nu verantwoordelijk is voor het gemeenschappelijke monetaire beleid 2,1% tegen 2,5% in de vergelijkbare periode voorafgaand aan oprichting van de ECB. De gemiddelde inflatie ligt daarmee op een lager niveau dan voorheen.¹⁹ De ECB heeft de afgelopen jaren dus nagenoeg beantwoord aan haar doel; dat wekt vertrouwen. Een lichtpuntje in de discussie over Europa en zijn toekomst.

Noten

- 1 C. van Renselaar & Ger Bom, *Quo Vadis Europa? Europa: integratie versus identiteit*, Amsterdam: DNB, 2006 (te downloaden van www.dnb.nl of aan te vragen bij De Nederlandsche Bank, afdeling Communicatie, Postbus 98, 1000 AB Amsterdam).
- 2 Bijv. Jan Rood, 'Wind gezaaid, storm geoogst. Niet de burger keerde zich af van Europa, maar de politiek', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 62 (2005), nr 2, blz. 16-20; Jouke de Vries & Sebastiaan van der Lubben, *Een onderbroken evenwicht in de Nederlandse politiek. Paars II (1998-2002) en de revolutie van Fortuyn*, Amsterdam, 2005.
- 3 *NRC Handelsblad*, 2 juni 2005.
- 4 Dat is gebeurd door een uitgebreide vragenlijst voor te leggen aan het *CentERpanel*, dat ook wordt geïnterviewd in het kader van de *DNB Household Survey* (DHS). Dit internetpanel vormt een representatieve steekproef van de bevolking in Nederland van 16 jaar en ouder. Waar mogelijk en relevant, is gebruik gemaakt van onderzoeksmateriaal van de *Eurobarometer*, het instrument dat de Europese Commissie sinds 1973 hanteert om de publieke opinie in de lidstaten van de EU te meten.
- 5 Dat waren de Duits-Oostenrijkse Monetaire Unie (1857-1867), de Latijnse Monetaire Unie (1865-1926) en de Scandinavische Monetaire Unie (1873-1914/1931). W.F.V. Vanthoor, *European monetary unions since 1848. A political and historical analysis*, Cheltenham, UK/Brookfield, USA, 1996.
- 6 *Europese Verkenningen* 3. Bijlage bij de *Staat van de Europese Unie 2006*, blz. 7-21.
- 7 'De regering wil uw mening weten'/www.nederlandineuropa.nl. Vgl. ook Atzo Nicolai, *Nederland Europa. Van droom naar daad*. Den Haag, 2006, blz. 10 e.v.
- 8 Frits Bolkestein, *Nederlandse identiteit in Europa*. Ons Erfdeel-lezing, 29 september 2003, blz. 1.
- 9 Johan Huizinga, 'Nederland's geestesmerk', in: *Verzamelde Werken VII*, Haarlem, 1950, blz. 279-312.
- 10 Bijv. Volker Kronenberg, *Patriotismus in Deutschland*, Wiesbaden, 2006; Ben Knapen, 'Nederland en de Europese onderstroom', in: *NRC Handelsblad*, 6 september 2006.
- 11 Bolkestein, *a.v. noot 8*, blz. 7.
- 12 *NRC Handelsblad*, 3 juni 2005.
- 13 Henk Hoffland, 'Grand design', in: *NRC Handelsblad*, 25 oktober 2006.
- 14 'Divers Europa', in: *Europese Verkenningen* 4. Bijlage bij de *Staat van de Europese Unie 2007*, CPB/SCP, 2006, blz. 17-18; *Nederland in Europa*, blz. 32 e.v.; Eurobarometer - *The European Constitution, post-referendum Survey in the Netherlands*, juni 2005.
- 15 *Slotbeschouwing* door H.D. Tjeenk Willink op het symposium 'De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen', 26 mei 2005 (www.raadvanstate.nl).
- 16 A. Szász, 'Europa – vooruit of achteruit', in: *Internationale Spectator*, september 2005, blz. 457-459.
- 17 Henriëtte Prast, Robert Mosch & W. Fred van Raaij, *Vertrouwen, cement van de samenleving en aanjager van de economie*, Amsterdam: DNB/Universiteit van Tilburg, 2005.
- 18 C.A. Christensen, P.J.A van Els & M.C.J van Rooij, 'Dutch households' perceptions of economic growth and inflation', in: *De Economist*, 154 (2006), blz. 277-294.
- 19 Corry van Renselaar & Maarten van Rooij, 'Prijstabiliteit en vertrouwen in de ECB', in: *ESB*, 8 september 2006, blz. 434-436.

Dr Corry van Renselaar, economisch historicus, werkt als onderzoeker bij de divisie Economisch beleid en onderzoek van De Nederlandsche Bank.

Nieuwe machtspatronen in het Midden-Oosten

Op 20 maart 2003 sloegen de eerste Amerikaanse bommen in op Bagdad. De oorlog die de Amerikaanse president George W. Bush ontketende tegen het Baath-regime van Saddam Hoessein, zou niet alleen het machtsevenwicht tussen de bevolkingsgroepen binnen Irak veranderen, maar ook tussen de staten in het Midden-Oosten. De val van Saddam schonk de Koerden in Noord-Irak de vrijheid en maakte tevens een eind aan de dominerende positie van de soennieten in Irak. Voor de sji'ieten was het ogenblik aangebroken de discriminatie op te heffen waaraan ze acht decennia lang hadden blootgestaan. De soennieten namen er echter geen vrede mee dat ze van de troon waren gestoten: de extremistische elementen onder hen begonnen, geruggensteund door buitenlandse jihadisten, de ene aanslag na de andere te plegen op de sji'ieten, die de macht in een langdurig democratisch proces aan het verwerven waren. Dat lokte weer bloedige wraakacties uit bij sji'itische militias, zodat het land zich nu op de rand van de burgeroorlog beweegt.

De 'Shia Revival',¹ de opgang van de sji'ieten – tot aan de val van het Baath-regime een onderdrukte meerderheid – verontrust de soennitische nabuurstaten, zoals Saoedi-Arabië en Jordanië. Robert Fisk windt er geen doekjes om: 'The underdogs of the Middle East, repressed under the Ottomans, the British and then the pro-Western dictators of the region, will be a new and potent political force.'²

Soennieten versus sji'ieten

Door Irak lopen twee grote breuklijnen: een etnische tussen Koerden en Arabieren; een religieuze tussen soennieten en sji'ieten. Beide scheidslijnen dreigen Irak te verscheuren, nu het deksel van de ketel is gevlogen. De seculiere soenniet en Arabische nationalist Saddam Hoessein slaagde erin Irak als unitaire staat te handhaven door de genadeloze onderdrukking van de Koerden en de sji'ieten. Dat de Koerdische nationalistische partijen PUK en KDP³ een andere agenda hadden dan Saddams pan-Arabische Baath-regime, hoefde niet te verwonderen. Maar zijn ook de verschillen tussen soennieten en sji'ieten van dien aard, dat ze een bedreiging vormen voor de Irakese eenheidsstaat?

Verdeeldheid manifesteerde zich in de vroegste geschiedenis van de islam over de vraag wie de Profet zou opvolgen. Voor de meeste moslims, de voorlopers van de soennieten, volstond het dat de opvolger een man was met voldoende integriteit, een 'kalief', om de religieuze en politieke aangelegenheden van de geloofsgemeenschap te beheren. Anderen meenden dat hij over bijzondere geestelijke kwaliteiten moest beschikken – en wie kwam daar beter voor in aanmerking dan een direct familielid? Ze kozen partij voor Ali, de schoonzoon van Mohammed, en vormden zo de 'Shiat Ali'. De bloedige successieoorlog vertaalde zich ook in speciale rituelen vol drama en passie waarmee de sji'ieten de martelarendood van Ali's zoon Hoessein in Kerbala herdenken. 'Heidense' rituelen zijn het, in de ogen van de soennieten, die er een meer op de wet gebaseerde kijk op het geloof op nahouden.

De theologische verschillen tussen beide hoofdstromingen binnen de islam hadden ook een weerslag op hun omgang met de macht. De soennitische sultans zouden de islam verbreiden in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en grote delen van Azië. De meer piëtistisch ingestelde sji'ieten kwamen in de verdrukking en zouden vanuit hun minderwaardige positie een betrekkelijk revolutionaire, tegen de machthebbers gerichte mentaliteit ontwikkelen. Alleen in Perzië schiep de dynastie van de *Safaviden* vanaf begin 16de eeuw een *veilige thuishaven* voor de sji'ieten. Het 'Safavid contract',⁴ waarmee de sji'itische geestelijken hun zegen gaven aan de machthebbers zolang ze zich van die taak kweten, hield vijf eeuwen stand: tot 1979, toen de ayatollahs de decadente monarchie verwierpen en de *velayat-e-faqih* (hoederschap van de islamitische jurist) installeerden.

Sinds de Safaviden zijn het sji'ietendom en Perzië/Iran onlosmakelijk met elkaar verbonden. Amal en Hezbollah, de sji'itische partijen in Libanon, en de sji'ieten in Irak koesterden steeds nauwe banden met Iran, ondermeer in de vorm van over en weer reizende geestelijken. Het ontlokte de Egyptische president Moebarak de uitspraak: 'Sji'ieten zijn meestal loyaler tegenover Iran dan tegenover de landen waarin ze leven.' Maar Iran zelf trekt niet de 'sektarische' kaart. Integendeel, de Iranese president Ahmadinejad werpt zich met zijn anti-Amerikaanse en anti-zionistische

retoriek op als degene die het best de belangen van de gekwetste islamitische wereld weet te behartigen. Daarbij ontvouwt hij een panislamistische visie *zon-der* te verwijzen naar het sji'ietendom.⁵ Voornaamste zorg van de heersende klasse in Teheran is dat er vanuit Irak nooit meer een door het Arabisch nationalisme geïnspireerd gevaar uitgaat voor Iran. De ironie van de geschiedenis wil dat *Iran het meest profiteert* van de uitschakeling door de Amerikanen van de soennitische regimes van de Taliban in Afghanistan en de Baath-partij in Irak. De vrees van de soennitische buurstaten voor Irak als de eerste *Arabische* sji'ietenstaat heeft minder te maken met theologie dan met machtspolitiek. Het pure feit dat er nu een tweede staat is waarin de sji'ieten domineren – het kleine Turkstalige Azerbeidzjan even niet meegerekend – versterkt Iran als regionale mogendheid, als concurrent op een markt waar wordt geboden om het leiderschap in de moslimwereld.

Hoe verder met Irak?

De Amerikaanse troepen wonnen de oorlog in een mum van tijd, maar zitten sinds vier jaar vast in het drijfzand van een ontredderd Irak. Het Amerikaanse politieke establishment piekert over een *exit*-strategie, maar kan Irak het redden zonder de aanwezigheid van Amerikaanse soldaten? Is Irak wel een land dat zichzelf kan besturen? Turkije slaat met argusogen gade hoe zijn zuiderbuur in chaos verzinkt. De omstreden Turkse film *Kurtlar Vadisi* ('Wolvenvallei') spreekt boekdelen. De film is gebaseerd op een waar gebeurd incident, dat zich in juli 2003 in Noord-Irak afspeelde. Een tiental Turkse officieren die een missie in dat voor Turkije zo gevoelige gebied uitvoerden, werd op vernederende wijze in de boeien geslagen door de Amerikanen. Een misverstand, zo bleek achteraf, of toch niet? Hadden de Amerikanen Turkije misschien willen bestraffen omdat het Turkse parlement in maart 2003 hun verzoek had verworpen om een tweede front te openen aan de Turks-Irakese grens? De film begint met de terugblik van de Turkse officier die de leiding van de missie had waargenomen. Hij kan de vernedering niet langer verdragen. In een afscheidsbrief aan zijn broer beschrijft hij hoe goed het Irak afging toen dat land nog werd bestuurd door de Turken. Het Ottomaanse Rijk had tenminste nog gezorgd voor orde, die nu volledig zoek was.

Zouden de problemen in Irak dan toch inherent zijn aan zijn ontstaansgeschiedenis? Na de ineenstorting van het Ottomaanse Rijk voegden de Britten de drie Ottomaanse provincies Basra, Bagdad en Mo-soel samen in één mandaatgebied, zonder rekening

te houden met de etnische en religieuze breuklijnen. In 1932 hielden ze de onafhankelijke staat Irak boven de doopvont, waarbij ze de macht toevertrouwen aan de soennitische dynastie van de Hashemieten. Sindsdien zouden de Arabische soennieten de touwtjes in handen houden, ook al vormden ze een demografische minderheid in een zee van (Arabische) sji'ieten en Koerden.

Anno 2007 zijn de teerlingen anders geworpen. De positie van Irak is in tweeërlei wijze uniek: het is de *eerste Arabische sji'ietenstaat*, maar ook de *eerste federale staat* in wording in het Midden-Oosten. Deze staatsstructuur, die de politieke macht opdeelt tussen het centrum en de regio's, is nog niet eerder in het Midden-Oosten, of in enig ander Arabisch land, beproefd. Ze komt tegemoet aan de verzuchtingen van de Koerden, wier regio tegen het binnendringen van Saddams troepen werd beschermd door de controle die Amerikaanse gevechtsvliegtuigen tussen 1991 en 2003 in de zogenaamde *no-fly-zone* uitoefenden.

Het Irakese parlement keurde op 11 oktober 2006 de federalismewet goed, die in mechanismen voorziet om regio's te creëren. Probleem is wel dat er geen sluitende definitie is van het federalisme. Als aan elke gemeenschap een eigen regio toekomt, dan krijg je een op drie regio's gebaseerd federalisme. In die richting denken de Koerden en SCIRI.⁶ Ze hebben een Koerdische regio en een sji'itische regio als samenvoeging van de negen zuidelijke sji'itische provincies voor ogen. De soennieten moeten het dan stellen met de 'rest', een regio die 'landlocked' is en verstoken van de olierijkdom. Dat is al een eerste strijdpunt, en wel tussen soennieten en sji'ieten onderling. Tussen de Arabieren en de Koerden bestaat er dan weer onenigheid over de grenzen van de Koerdische regio. De Koerden proberen zuidwaarts door te dringen tot in Kirkoeq, het 'Jeruzalem van Koerdistan'. Vóór eind 2007 vindt er een referendum plaats over haar toekomstig lot en nu al wordt de Koerdische politici aangewreven de stad etnisch te willen overweldigen door de doelgerichte terugkeer van Koerdische vluchtelingen aan te moedigen.

Maar Kirkoeq is zelfs niet het enige gemengde gebied. Grote gedeelten van Irak vormen een lappendeken van etnische en religieuze groepen. Irak valt niet te vergelijken met België, dat je eventueel mocht er een consensus zijn, zou kunnen splitsen, omdat elke gemeenschap in haar eigen gewest hokt (met uitzondering van Brussel). *Irak is in feite één groot Brussel*, dat je niet zomaar kunt ontrafelen, met uitzondering van Koerdistan, dat een vrij homogeen gebied vormt (maar wel met een belangrijke Turkmeense minderheid). Of je Irak nu zou opsplitsen in



drie dan wel twee regio's, de Koerden zouden alvast hun eigen regio hebben. De hamvraag is of soennieten en sji'ieten ook elk in een eigen regio dan wel of ze samen in één grote deelstaat naast de Koerdische terechtkomen. Volgens 'trisectionalisten', zoals Peter W. Galbraith, houden de argumenten tegen de opdeling van Irak geen steek. Zou Iran het sji'itische zuiden van Irak domineren? Dat doet het toch al, en dat nog liever dan dat het hele land in de invloedssfeer van Teheran terechtkomt. Zou een uiteenvallen van Irak destabiliserend inwerken op zijn burens? Uiteraard is Turkije niet happig op een onafhankelijk Koerdistan. Toch reageert Ankara pragmatisch: niemand investeert zo intens in Koerdistan als Turkije, en bovendien hebben beide landen gemeen dat ze seculier, pro-westers en niet-Arabisch zijn.⁷

Daarmee is echter het interne probleem zelf niet opgelost, namelijk dat de soennieten opgesloten zouden zitten in een eigen, niet-leefbare staat. Dit vooruitzicht, samen met de harde realiteit dat de opsplitsing volgens sektarische criteria tot kolossale bevolkingsverschuivingen zou leiden, zal de spanningen tussen soennieten en sji'ieten nog doen oplopen. Om uit de impasse te geraken bepleit de denktank *International Crisis Group* een *asymmetrisch federalisme*, met aan de ene kant een Koerdische regio met een eigen autonomiestatuut en aan de andere kant een Arabisch Irak, bestaande uit vijftien gedecentraliseerde provincies. In die Arabisch-Irakese deelstaat zouden de soennieten en sji'ieten elkaar niet overheersen.⁸ Geen enkele blauwdruk voor een federaal Irak sluit de mogelijkheid uit dat het federalisme als zodanig uitmondt in separatisme. De Koerden hebben sinds 1991 van de vrijheid geproefd. Als ze er ook nog in slagen Kirkoeek te bemachtigen, houdt niets hen nog vast aan een Irak waarin ze niet voluit kunnen gaan.

Zelfs als het zover niet komt, blijft het Irakese federalisme wegens zijn imminent separatistisch karakter de buurstaten een doorn in het oog. Al investeert het Turkse zakenleven heel veel in het Koerdische gedeelte van Irak, toch stuurt de Turkse overheid zelf weer dreigende signalen de wereld in. Premier Tayyip Erdogan verklaarde ronduit: 'We zullen niet lijdzaam toekijken', nadat een rapport van de Turkse geheime dienst MIT, getiteld *Irak, Terror, Kirkoeek en de PKK* op zijn bureau was beland.⁹ Ankara ergert zich mateloos over het veilige onderkomen dat de Koerdische separatisten van de PKK in de bergen van Noord-Irak genieten. En ook een Koerdisch Kirkoeek is onaanvaardbaar: de olierijke regio zou immers de levensvatbaarheid waarborgen van een onafhankelijke Koerdische staat (met irredentisme als gevaarlijk gevolg). De breuklijn tussen

soennieten en sji'ieten roept dan weer Saoedi-Arabië en Iran op het voorplan. Saoedi-Arabië dreigde in januari jl. zelfs met een interventie in Irak. De verdediging van de soennitische geloofsgenoten in nood biedt Riyad een excuus om zich op te werpen als een nieuwe leidende macht in het Midden-Oosten.¹⁰ De concurrentie is immers hard, zeker met Iran, dat zijn positie in Irak verder verstevigt door het verlenen van concrete steun bij de wederopbouw. Voor de soennitische regimes in de regio een reden te meer beducht te zijn voor de 'Shia Crescent', de halve maan die zich van Iran via Irak uitstrekt tot Libanon en Syrië (waarvan de leidende klasse behoort tot de Alawifafplitsing van het sji'ietendom).

De Amerikaanse inval in Irak heeft het gezicht van het Midden-Oosten veranderd. De ondergang van het Irakese Baath-regime valt te vergelijken met de ineenstorting van het sovjetsysteem. In beide gevallen ging het om een dictatuur, maar ze hield telkens het deksel op de ketel. De etnische en sektarische spanningen blijven nu echter niet meer beperkt tot Irak. Ook de buurstaten voelen zich meer dan ooit betrokken, of Irak nu uiteenvalt of niet. Gaan ze met een deel van de buit aan de haal? Vliegen ze elkaar in de haren? In ieder geval liggen de zenuwen bloot.

Noten

- 1 Vali Nasr, *The Shia Revival. How Conflicts within Islam Will Shape the Future*, New York/Londen, 2006.
- 2 *The Independent*, 29 januari 2005.
- 3 Afskorting van respectievelijk *Patriotic Union of Kurdistan* en *Kurdistan Democratic Party*.
- 4 Nasr, *a.v. noot 1*, blz. 75.
- 5 Graham E. Fuller, 'The Hizballah-Iran Connection: Model for Sunni Resistance', in: *The Washington Quarterly*, Winter 2006-2007, blz. 146.
- 6 Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq, de belangrijkste partij binnen het sji'itische kartel United Iraqi Alliance, dat de verkiezingen van 30 januari 2005 won.
- 7 'The Case for Dividing Iraq', written by Peter W. Galbraith, 31 december 2006 (www.worldsecuritynetwork.com).
- 8 *After Baker-Hamilton: What to Do in Iraq*, Crisis Group Middle East Report N° 60, 19 december 2006, blz. 16.
- 9 'Ankara diskutiert offen den Einmarsch in den Irak', in: *Die Welt*, 18 januari 2007.
- 10 Rainer Hermann, 'Saudi-Arabiens Wiedergeburt als Führungsmacht', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 januari 2007.

Dr Dirk Roctus doceert internationale politiek aan de Lessius Hogeschool in Antwerpen en de Universiteit Antwerpen.

Variaties op een allegorie

N.a.v. Paul Hoebink, 'Hoe de dominee de koopman versloeg: Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gewogen', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 578-584.

In het jubileumnummer van de *Internationale Spectator* over het Nederlands buitenlands beleid in de afgelopen zestig jaar (november 2006) lanceert Paul Hoebink de stelling dat in de ontwikkelingssamenwerking humanitaire idealen – gepersonifieerd in 'de dominee' – de overhand hebben gekregen en dat de ambities van Nederland als traditionele handelsnatie – 'de koopman' genaamd – zijn overschaduwde, zo niet uitgeschakeld. Daaraan koppelt hij, in de afsluitende alinea's van zijn artikel, nog een tweede stelling, namelijk dat in het hedendaags publiek debat over ontwikkelingssamenwerking voornoemde nederlaag van de koopman niet wordt onderkend en dat men zich daar slechts onledig houdt met gekibbel over de vraag of ontwikkelingshulp nou wel of niet zoden aan de dijk zet.

Uiteraard valt over het verleden te twisten. Iedere geschiedschrijver boetseert zijn eigen verhaal. In dit geval, een veelzijdig thema binnen de grenzen van een artikel, zou – zeker ten aanzien van de eerste stelling – een tentatieve benadering passender zijn geweest dan de stelligheid die Hoebink aan de dag legt. Hij is van het begin af aan zo overtuigd van zijn eigen gelijk, dat hij het zichzelf – in de loop van het artikel – vrijwel onmogelijk maakt tot een meer genuanceerde en eventueel afwijkende conclusie te komen. De tweede stelling draagt overigens meer het karakter van een slag in de lucht, niet alleen omdat de auteur man noch paard noemt, maar ook omdat hij daarmee zinspeelt op het bestaan van één objectief waarneembare historische werkelijkheid.

Mijn eerste bezwaar tegen het vertoog van Paul Hoebink is dat hij nalaat een aantal begrippen, waaronder ontwikkelingssamenwerking, (ontwikkelings)hulp, ontwikkelingsbeleid, dominee en koopman, duidelijk van elkaar te onderscheiden of ten minste te omschrijven. Deze omissie heeft al te vaak debatten op dit terrein vertroebeld en in het honderd gestuurd. In dit verband gaat het me vooral om het verschil tussen de inspanningen die één bepaalde minister (of staatssecretaris) zich getroost enerzijds, en het buitenlands beleid waar de Neder-

landse regering of een aantal ministeries direct bij betrokken is, anderzijds.

De auteur gewaagt in het begin van 'het ontwikkelingsbeleid', en vooral uit opmerkingen over competentiekwesties tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en dat van Economische Zaken valt op te maken dat hij dat beleidsterrein opvat in de brede zin, te weten als het geheel van betrekkingen met landen die ofwel als ontwikkelingslanden ofwel als overgangslanden te boek staan. Tegelijkertijd zoomt hij in op de 'bilaterale hulp' als onderdeel van dat geheel en daarbinnen op het aspect 'ontbinding', dat wil zeggen dat de ontvanger niet langer formeel verplicht wordt de overeengekomen hulp te besteden in het donorland. Maar als 'de koopman' in dit onderdeel wordt teruggedrongen, zegt dat nog niets over diens rol in andere onderdelen.

Ooit, zo'n drie decennia geleden, besepte de politieke elite in Nederland, waartoe ik ook bepaalde academici en andere opinieleiders reken, terdege dat in de internationale economische betrekkingen sprake is van grote tegenstellingen en reële belangenconflicten. In zijn regeringsverklaring van 1973 stelde het kabinet-Den Uyl zich uitdrukkelijk op het standpunt dat ontwikkelingssamenwerking een wezenlijk onderdeel vormt van het totale regeringsbeleid. Dit kwam later tot uiting in de nota *Selectieve Groei* van minister van Economische Zaken Lubbers. Tijdens de behandeling van deze nota kwam uitdrukkelijk de vraag aan de orde of het voorgestelde *industriebeleid* wel te rijmen viel met de ontwikkelingsdoelen in de 'Derde Wereld'. Het toenmalige PPR-kamerlid Leo Jansen sprak in dat verband van 'een dilemma waar wij nog niet uit zijn'.¹

In de redenering van Paul Hoebink valt van dat besef niet veel te bespeuren. Integendeel, hij maakt niet eens melding van de 'herstructurering met een ontwikkelingsdimensie', waarover de ministers Lubbers en Pronk in het kabinet-Den Uyl twee nota's uitbrachten en waarvoor ze gezamenlijk begrotingsmiddelen vrijmaakten. Dat is namelijk in al die jaren de meest serieuze poging geweest om het *interne* – voor Nederland zelf beraamde – 'ontwikkelingsbeleid' en dat van hulp ontvangende landen op elkaar af te stemmen. Hoebink negeert in zijn artikel het dilemma van Jansen, door volkomen voorbij te gaan aan de Nederlandse opstelling in internatio-

nale verbanden als de Wereldhandelsorganisatie, het IMF en de Europese Unie, waarbij uiteindelijk telkens weer het korte-termijn-eigenbelang de doorslag geeft en de zwakkere broeders in de wereldeconomie het nakijken hebben.

Mijn *tweede bezwaar* betreft het gewicht dat Hoebink hecht aan de ontbinding van de (bilaterale) hulp. Hoewel dit in feite de 'kroongetuige' is in zijn bewering over de nederlaag van de koopman, geeft hij de lezer geen helder beeld van de mate waarin Nederlandse bedrijven – al of niet bij voorrang – hebben geprofiteerd of nog profiteren van de Nederlandse begrotingsmiddelen voor ontwikkelingshulp. Het intrekken van de bestedingsplicht betekent op zich zelf nog niet dat Nederlandse bedrijven er niet meer aan te pas komen. De tijd heeft niet stilgestaan sinds de auteur twee decennia geleden werkte aan zijn proefschrift *Geven is nemen*, waarin hij misplaatst hulp via Nederlandse bedrijven breed uitmeet. Ook het Nederlandse bedrijfsleven is in toenemende mate geïnternationaliseerd, waardoor het in staat is op veel méér manieren te profiteren van publieke hulpfondsen dan voorheen. Daarnaast dringt de vraag zich op of vele zogenoemde ontwikkelingsorganisaties met hun zetel in Nederland – een bedrijfstak op zich zelf, die alle belang heeft bij het voortbestaan van de ontwikkelingshulp tot in lengte van dagen – inmiddels niet geruisloos in dat bedrijfsleven zijn opgegaan.

Verder maakt Hoebink zich er met een jantje-van-leiden van af, wanneer hij de begrotingspost 'ontwikkelingsrelevante exporttransacties' aansnijdt. Een goed gedocumenteerd onderwerp als exportkredieten en hun (her)verzekering bij de overheid laat hij helemaal onbesproken, om van de geldstromen die naar Nederland vloeien in het kader van de 'omgekeerde ontwikkelingshulp' nog maar te zwijgen.²

Mijn *derde bezwaar* ten slotte geldt wat Hoebink zelf 'de allegorie' van de dominee en de koopman noemt. Het lijkt me geen toeval dat de auteur terugvalt op deze tweedeling, want als er één beleidsterrein is dat in de morele en moralistische sfeer ligt, dan is het wel 'ontwikkelingssamenwerking', en het goed-foutperspectief ligt dan voor de hand. Ontwikkelingssamenwerking is – zeer eigentijds – een *merk* geworden, dat in de (politieke) markt goed rendert. Er wordt niet voor niets zoveel geïnvesteerd in de consolidatie en versterking van 'het draagvlak'. Inhoud en achtergrond van het merk komen op de tweede plaats, zo ze al ter discussie staan.

Typerend is ook het *donorcentrisch karakter* van de allegorie. De koopman en de dominee: twee archetypen van de Hollander die zich buiten de landsgrenzen manifesteert, de een om zich materieel en de ander om zich geestelijk te verrijken. Beiden richten zich op andere mensen in andere landen, als het object van hun ambities en behoeften. Hoe relevant is het voor die andere mensen dat de buitenlander in de gedaante van een dominee en diens landgenoot in de gedaante van een koopman elkaar de loef proberen af te steken? Hun perspectief komt niet in het stuk voor. Ook de dominee, met wie de auteur van dit artikel zich klaarblijkelijk vereenzelvigd, is zo egocentrisch, dat bij hem niet eens de vraag opkomt wat ruim een halve eeuw grootschalige ontwikkelingshulp met de mensen en hun samenleving aan de ontvangende kant gedaan heeft.

Op grond van de voorgaande aanvullingen én het materiaal dat Hoebink zelf te berde brengt, neig ik tot de conclusie dat 'de koopman' zich in de loop der jaren voortdurend heeft getransformeerd en dat hij tot op de dag van vandaag *alive and kicking* is. Juist onder het vaandel van de kabinetten-Balkenende zijn de laatste tijd voor hem weer gouden tijden aangebroken.³ De geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingshulp c.q. ontwikkelingssamenwerking, vanuit een onafhankelijk en onbevangen standpunt, moet nog worden geschreven. Laten we, in afwachting daarvan, de vermeende overwinning van de dominee op de koopman maar even vergeten.

Noten

- 1 Zie: Bram van Ojik & Theo Ruyter, 'De Derde Wereld en wij: het verzwegen dilemma', in: *Radikale Notities*, 1985, nr 1, blz. 9-22.
- 2 Zie voor actualiteiten op dit terrein www.globalalternatives.nl, en voor basisinformatie: Lou Keune, 'Development Cooperation: A Hindrance for Self-Sustainable Development', in: *Tailoring Biotechnologies*, vol. 1, issue 2, Winter 2005-2006.
- 3 Zie bijv. het artikel over het Programma Samenwerking Opkomende Markten: 'PSOM: dubieus rendement', in: *ViceVersa*, 2006, nr 6, blz. 38-39.

Theo Ruyter, politicoloog, is zelfstandig publicist. Hij bracht een aantal jaren in Afrika door in de sector ontwikkelingssamenwerking.

merkelijke is juist dat deze oriëntatie de laatste vijftig jaar altijd veel meer de Westerse wereld gegolden heeft dan ontwikkelingslanden. De Nederlandse export naar ontwikkelingslanden was jarenlang minder dan de helft van het gemiddelde van de gezamenlijke OESO-landen. De Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden lagen eveneens verhoudingsgewijs beduidend lager dan die van andere Westerse landen en dat geldt te meer als de investeringen van de giganten (Shell, Unilever) worden afgetrokken. Investeringsstromen vanuit Nederland gaan al jaren vooral naar de Verenigde Staten en daarna vooral naar andere Europese landen. Ik vraag me af of de winsten die daarop gemaakt worden, door Theo

Ruyter ook aangeduid worden met de jaren-zestig-term 'omgekeerde ontwikkelingshulp'. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat Theo Ruyter sterk in die jaren is blijven hangen en daardoor het zicht verloren heeft op de grote veranderingen die hebben plaatsgehad, niet alleen in de bilaterale hulp, maar ook in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking als geheel.

Paul Hoebink is werkzaam bij het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) aan de Radboud Universiteit Nijmegen en lid van de algemene redactie van de *Internationale Spectator*.

New publication in the series Clingendael Diplomacy Papers

China and Japan: Partners or Permanent Rivals?

by Willem van Kemenade, 101 p.

Relations between China and Japan, the most populous and the most prosperous countries in Asia, although giant trading-partners, have been in malaise since the end of the last century. A new prickly nationalism has emerged in China as a unifying ersatz ideology for fading communism, and playing the 'history card' against an unrepentant Japan became a convenient tool in a new power game. Recurrent tensions over World War II issues got worse in 2001 after Japanese Prime Minister Junichiro Koizumi committed himself to annual visits to the Yasukuni Shrine, the symbol of Japan's right-wing nationalist denial of war guilt. Koizumi wanted Japan to become a 'normal country' – that is, with no constitutional restraints on the exercise of military power.

In April 2005 new tensions over Taiwan, US-Japanese joint missile defence, an escalating dispute over oil and gas-drilling rights, publication of a new offensive history textbook and an internet campaign to oppose Japan's accession to the United Nations Security Council culminated in violent anti-Japanese demonstrations in major Chinese cities. In March 2006, Japanese Foreign Minister Taro Aso hinted at military retaliation if China pushed ahead with oil-drilling in the East China Sea. Fortunately, cooler heads on both sides managed to calm the situation. Koizumi's heir-apparent, Shinzo Abe lost no time in arranging for the first fully fledged Sino-Japanese summit in five years and both sides pledged to build a relationship of trust to replace the tense 'cold politics versus hot economics' of previous years.

*Willem van Kemenade, Visiting Senior Fellow at the Clingendael Institute, is historian and sinologist. He has been a long-time China analyst for Dutch and international media. In recent years he has been consulting to government institutions and multinational corporations, and lecturing at business-schools and the Clingendael Institute. He is author of *China-Hong Kong-Taiwan Inc.: The Dynamics of a New Empire* (New York: Knopf, 1997) and numerous articles. This Clingendael Diplomacy Paper is the prelude to a book on global responses to the rise of China, to be published in 2008.*

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'
Clingendael Diplomatic Studies Programme / Clingendael Asia Studies
PO Box 93080
NL-2509 AB The Hague
Tel. +31 70 3746605
Fax +31 70 3746666
www.clingendael.nl/cdsp/
www.clingendael.nl/asia

Amerikaanse steun aan Israël

N.a.v. S.W. Couwenberg, 'Israël en het apartheidsbewind in Zuid-Afrika: een vergelijking', in: *Internationale Spectator*, januari 2007, blz. 42-43.

Het artikel van dr Couwenberg valt op door de verfrissende openheid, eerlijkheid en juiste beoordeling waarmee sommige ontwikkelingen in de Israëlische politiek worden beschreven.

Bij de beantwoording van de vraag waarom toch de Verenigde Staten Israël door dik en dun steunen, spelen naast de door de auteur genoemde factoren mijns inziens nog andere een rol. Als men zou denken dat die steun vooral bedoeld is om Israël het overleven mogelijk te maken, dan strookt dat niet met het feit dat sinds het begin, vooral sinds 1967, de militaire en economische hulp steeds groter werd naarmate Israël had aangetoond dat het sterker was dan welk Arabisch land of combinatie van Arabische landen ook. Het land werd een Goliath onder de Arabische burens en een David als het een slachtofferrol moest vervullen. In dit verband is het argument dat Israëls bestaan in gevaar is lichtelijk overdreven, als men bedenkt dat het de grootste militaire macht is in het Midden-Oosten; men zou eerder kunnen stellen dat het voortbestaan van de Palestijnse Gebieden in gevaar is door de permanente uitbreiding van de 'settlements' en het verlangen van veel Israëli's de rivier de Jordaan als grens van hun land te zien. Onder de Amerikaanse politici heerst overeenstemming dat Israël de Amerikaanse belangen in het Midden-Oosten sterk heeft bevorderd.

- 1 In het verleden heeft Israël radicale bewegingen in Libanon, Jordanië en Palestina met succes onderdrukt. Tegenwoordig is dat anders, met de opkomst van Hamas en Hizbollah, en heeft Amerika Israël nog meer nodig om deze bewegingen te bestrijden. Daarbij is na 9/11 het begrip 'terrorist' uitgebreid tot degenen die zich verzetten tegen de Israëlische bezetting en zodoende een rechtvaardiging geworden voor het 'afschieten' van vermeende 'terroristen'. Ook hier een fraai staaltje van taalmanipulatie.
- 2 Israëls luchtmacht is overheersend in de regio. Nu de Verenigde Staten gebonden zijn in Irak en Iran voortgaat met een vermeende ontwikkeling van nucleaire wapens, is samenwerking met de Israëlische luchtmacht nog van groter belang.

Mocht het tot een militair preventief ingrijpen komen, dan zal Israël als bondgenoot van de Verenigde Staten een belangrijke rol spelen.

- 3 De Israëlische, zeer capabele, geheime diensten werken nauw samen met de Amerikanen.
- 4 Israël heeft als kanaal gediend waardoor de Amerikanen wapens konden sturen naar landen die dit in de openbare mening niet verdienden, zoals indertijd naar Zuid-Afrika tijdens de Apartheid, de militaire Junta in Guatemala, enz.

In het algemeen zullen de Amerikanen de schending van het internationale recht en van de mensenrechten aanvaarden als er een *strategisch* belang in het spel is. In het geval van Israël en Palestina spelen naast het strategische belang, vooral tegenover de Arabische wereld, waar immers grote hoeveelheden olie aanwezig zijn, nog andere factoren een rol. Veel Amerikanen hebben een gevoelsbinding met Israël, met de democratie, de progressieve sociale instituties, de betrekkelijk ver gevorderde sociale gelijkheid, het rechtssysteem, de vrije pers en ten slotte met het toevluchtsoord voor joodse minderheden die de afgelopen eeuwen steeds onderdrukt zijn. Door de sterke verwevenheid van joden met het Amerikaanse openbare leven is er een weerzin om de ernst van de schending van internationaal recht en de mensenrechten al te kritisch te benaderen, waardoor antisemitisme bevorderd zou kunnen worden. Bovendien speelt het 100.000 leden tellende *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC) als joodse lobbygroep in Washington een niet te onderschatten rol.

Dr Couwenberg zegt verder dat de Verenigde Staten Israël dwongen de ontwikkeling van het kernwapenprogramma en -arsenaal geheim te houden. Ik meen echter dat Israël het kernwapenprogramma met de hulp van Frankrijk heeft ontwikkeld en de Verenigde Staten niets daarvan wisten, totdat de toenmalige minister van buitenlandse zaken van de Sovjetunie, Gromyko, naar Amerika vloog om met zijn Amerikaanse ambtscollega te overleggen hoe het met de ontwikkeling van het nucleaire programma in Israël zat en wat ertegen te doen. De Russen hadden via een satelliet opnamen gemaakt van de bouw van een reactor in Dimona, die met de hulp van een groot aantal Franse technici werd gebouwd. Shimon Peres, de toenmalige minister van defen-

sie, beschrijft deze gang van zaken in zijn memoires *Battling for Peace*. Bovendien heeft Mordechai Vanunu, de Israëlische medewerker in het atoom-onderzoekscentrum Dimona, verteld dat Frankrijk medewerking heeft verleend aan het Israëlische atoomprogramma. Vanunu is tot een gevangenisstraf van 18 jaar veroordeeld, omdat hij gegevens over het

Israëlische atoomprogramma aan de Britse pers heeft verteld. Hij heeft deze straf intussen achter zich en is sterk belemmerd in zijn bewegingsvrijheid.

Mr. P.G. Meyer Viol is sinds 1998 werkzaam in Israël en Palestina, eerst bij Shimon Peres en daarna als Bestuurslid van Pyalara, een Palestijnse organisatie voor jongeren.

Respons Jan Elshout

Palestina: meer dan apartheid, daarom onoplosbaar?

N.a.v. S.W. Couwenberg, 'Israël en het apartheidsbewind in Zuid-Afrika: een vergelijking', in: *Internationale Spectator*, januari 2007, blz. 42-43.

S.W. Couwenberg toonde overeenkomsten tussen het Apartheidsbewind in Zuid-Afrika en de onderdrukking van Palestijnen door Israël. Er is echter meer aan de hand. Het is erger. In Palestina gaat het om partijen die elkaars *bestaansrecht* ontkennen.

Van twee kanten onoplosbaar?

Uitspraken van zionistische leiders begin 20ste eeuw laten er geen twijfel over bestaan: men wilde niet 'in vrede leven met' maar 'verdrijving van' Palestijnen. In het blad *Soemoed* staan diverse uitspraken, bijv. van Golda Meir in 1937 '...want the Arabs out and my conscience would be absolutely clear'.¹ De 'new historian' Ilan Pappé meldt dat reeds vóór het begin van de Onafhankelijkheidsoorlog in 1948 joodse verzetsgroepen zo'n 250.000 Palestijnen gewelddadig verdreven hadden² en dat daar een systematisch plan (plan-Dalet) aan ten grondslag lag.³ Toen die oorlog voorbij was, waren 750.000 Palestijnen verdreven, en de oorlog van 1967 voegde daar nog eens 430.000 aan toe.⁴ Op een bijeenkomst in 2007 hekelde Pappé dat Israëliërs *gebrainwashed* zijn met het idee dat *geheel Palestina* hun toebehoort.⁵ Dat leidt tot een regime dat door oud-president Jimmy Carter werd omschreven als 'erger dan Apartheid'.⁶

Aan de andere kant lijkt Hamas al even onverzoenlijk. Het Handvest uit 1988 ontkent het bestaansrecht van Israël. Misschien begrijpelijk gezien de gebeurtenissen van 1948 en 1967 en het feit dat geen vluchteling ooit compensatie kreeg, hun recht op terugkeer nooit is geëffectueerd en géén Israëlische oorlogsmisdadiger is vervolgd. Maar het vormt een ernstig obstakel voor diplomatiek overleg. Is het conflict daarom onoplosbaar?

Beweging niet benut

In zijn commentaar 'Praten met Hamas' ziet Hans Schippers beweging aan Hamas-zijde, maar hij legt de nadruk op handhaving van Westerse eisen.⁷ Uitbreider gaat Joas Wagemakers in op die beweging in zijn artikel 'Hamas in de regering. Isoleren of integreren?' Vooral Arabische bronnen citerend, constateert hij een belangrijke matiging in de standpunten van Hamas en hij beschouwt het isoleren als 'onverstandig beleid'.⁸

Op de verkiezingswinst van Hamas in januari 2006 volgt een economische boycot. *Haaretz* verwijst naar de voorgestelde 'long term hudna' (bestand, JE) en concludeert: 'At this stage Hamas is acting more responsibly than the Israeli government.'⁹ Yonatan Touval verwijt de Israëlische regering elke vrede te blokkeren (de *Road Map* was 'removed from our agenda indefinitely').¹⁰

Ondanks Israëliisch geweld blijft ook Hamas-leider Meshal in Damascus voorstander van een politieke regeling. In een interview met *Haaretz* zegt hij dat Hamas vredesinitiatieven van Israël zal beantwoorden als het Palestijnse rechten erkent en zich terugtrekt tot de grenzen van 1967.¹¹

Het 'prisoners document' betekent een belangrijke doorbraak. Het houdt geen formele, maar wel een feitelijke erkenning van Israël in (binnen de grenzen van 1967). *Haaretz* spreekt van een 'major shift for Hamas'¹² en de voormalige chef van de Israëliische veiligheidsdienst Halevy verklaart dat Israël het aanbod voor een 'long term truce' moet aanvaarden.¹³ Na groot Israëliisch geweld wordt het bestand onderbroken (waarbij een militair gevangen genomen wordt), maar daarna toch hervat. Premier Haniyeh herhaalt in december 2006 in het Italiaanse dagblad *Repubblica* de bereidheid tot een langdurig bestand en *de facto*-erkenning van de grenzen van 1967.¹⁴ Hoe kon, na zoveel beweging aan de zijde van Hamas, het vredesproces dood blijven? Hamas was 'not satisfying American demands'.¹⁵ Dat dwingt ons de Westerse eisen nader te bezien.

De Westerse eisen

De eisen waaraan Hamas volledig moest voldoen, zijn:

- erkenning van Israël;
- afzweren van geweld; en
- erkenning van alle voorgaande overeenkomsten.

Op zich zelf lijken deze eisen redelijk. De context waarin ze gesteld worden, maakt ze echter onevenwichtig.

Bij de eis 'erkenning van Israël' wordt géén rekening gehouden met de gebeurtenissen van 1948 en 1967. Aan de voorwaarde waaronder Israël tot de VN werd toegelaten (terugkeer van vluchtelingen), werd nooit voldaan, evenmin aan tientallen andere VN-resoluties. Van de Palestijnen wordt als het ware verlangd met dit alles akkoord te gaan zonder ooit op hun rechten terug te mogen komen. Aan Israël wordt geen enkele eis gesteld.

Tegenover de eis 'erkenning van Israël' zou de internationale gemeenschap van Israël moeten eisen 'erkenning van de Nakba' (ramp van 1948) en 'erkenning van een Palestijnse staat' (waar tot nu toe geen enkele Israëliische regering toe bereid was, hoewel de PLO Israël al vele jaren erkent).

De eis 'afzweren van geweld' druist niet alleen in

tegen het internationale recht, maar is ook gesteld op een moment dat Hamas zich al een jaar lang aan een bestand hield, terwijl Israëliisch militair geweld doorging. Het is volkomen irreëel aan een verzetsbeweging die eis te stellen, als er nog geen enkel uitzicht is op beëindiging van de bezetting. De IRA aanvaardde ontwapening in het kader van het Goede-Vrijdagakkoord, maar het was geen voorwaarde voor gesprekken. Wél is duidelijk dat verzet tegen de bezettende macht legitiem is, maar dat het geen onschuldige burgers mag treffen (zoals bij zelfmoordaanslagen het geval is).

De eis 'instemmen met alle voorgaande akkoorden' is onevenwichtig. De huidige Israëliische regering kent diverse leden die fel tegenstander van de Oslo-overeenkomst enz. waren. Niemand heeft ooit van hen 'personal commitment to all previous agreements' gevraagd.

Er zijn nog vele *andere obstakels* voor werkelijke onderhandelingen:

- Israël stelt als aanvullende eis 'erkenning als Joodse staat'. Dat houdt in dat de Palestijnen moeten instemmen met de voor Arabische inwoners zeer discriminerende wetgeving;
- aan Hamas worden, om alleen al aan gesprekken te mogen deelnemen, veel hogere eisen gesteld dan destijds aan Egypte en Jordanië (die vredesverdragen spreken van een 'right to exist' en niet van een 'right to exist as a Jewish state');
- er wordt niet gevraagd om 'erkenning van Israël binnen de grenzen van 1967', maar om erkenning in het algemeen, van een Israël dat heeft aangekondigd zijn grenzen eenzijdig vast te stellen. Tegenover de eis aan Palestijnen Israël te erkennen, zou van Israël 'erkenning van de grenzen van 1967' geëist moeten worden. Uit een mogelijke tegenwerping dat Israël daartoe niet bereid is, blijkt pas waar het werkelijke probleem ligt;
- Israël eist dat over het 'right of return' van vluchtelingen nooit meer gepraat mag worden. Dit is een wezenlijk punt voor de Palestijnen. Niet omdat men massaal naar Israël zou willen komen, maar vanwege *erkenning van het leed* dat de Palestijnen decennia lang werd aangedaan (zie bijv. het rapport van de Britse parlementaire missie).¹⁶

Naast de onevenwichtige Westerse eisen is het ook een probleem dat 'vredesplannen' tot nu toe (zoals de Routekaart) niet zozeer gericht zijn op het beëindigen van de bezetting, maar op het onmogelijk maken van verzet daartegen.

Conclusies

De eisen die de internationale gemeenschap stelt aan de Palestijnen, alleen al om tot gesprekken te worden toegelaten, zijn erg onevenwichtig als niet tegelijkertijd aan Israël vergelijkbare eisen worden gesteld. Het roer moet dus om. Men zal als het gaat om praten met Hamas wellicht tegenwerpen dat die organisatie vele terreurdaden heeft gepleegd. Dat is zo, maar dat geldt in sterkere mate en nog steeds voor het staatsterrorisme dat Israël bedreeft, en toch praat men daar wel mee. De bereidheid van Hamas tot een *hudna* (voor 10 jaar of zelfs generatie-lang) houdt veel in.

Nederland zou internationaal het roer moeten omgooien met:

- onmiddellijke opheffing van de economische blokkade (mensen om hun mening tot de hongerdood veroordelen, is een middeleeuwse straf);
- onmiddellijke erkenning van de Palestijnse staat (met grenzen van 1967);
- aanvaarding van het 10-jarig bestand dat Hamas herhaaldelijk heeft aangeboden; en
- onderhandelingen (ook met Hamas) op basis van internationale rechtsregels.

Wordt het geen tijd dat Nederland eindelijk reageert op de vele vredesvoorstellen (ook in het afgelopen jaar) van Hamas?

Noten

- 1 Nur Masalha, 'Transfer en verdrijving, als bepleit door kopstukken binnen de zionistische beweging', in: *Soemoed*, december 2002, blz. 13-16.
- 2 Ilan Pappé, *The ethnic cleansing of Palestine*, Oxford, 2007, blz. 119.
- 3 *Ibid.*, blz. 80-88.
- 4 Ghada Karmi & Eugene Cotran, *The Palestine Exodus 1948-1998*, Reading, 1999.
- 5 Voordracht van Ilan Pappé op de bijeenkomst 'Een Ander Joods Geluid', 28 januari 2007.
- 6 Jimmy Carter, *Palestine: Peace Not Apartheid*, Simon & Schuster, november 2006.
- 7 Hans Schippers, 'Praten met Hamas', in: *Internationale Spectator*, mei 2006, blz. 271-274.
- 8 Joas Wagemakers, 'Hamas in de regering. Isoleren of integreren?', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2006, blz. 385-389.
- 9 'Diet or wisdom', Editorial, *Haaretz*, 20 februari 2006.
- 10 Yonathan Touval, commentaar 'Epitaph for a road map', in: *Haaretz*, 23 maart 2006.

- 11 Interview met Khaled Meshal, in: *Haaretz*, 4 mei 2006.
- 12 Arnon Regular, 'Zahar: Plan to implicitly accept Israel reached without full data', in: *Haaretz*, 13 mei 2006.
- 13 Gesprek met Ephraim Haveli, 'Former Mossad chief calls for long-term deal with Hamas', in: *Haaretz*, 26 mei 2006.
- 14 Samenvatting van interview met Haniyeh in *Repubblica*, in: *Haaretz*, 11 december 2006.
- 15 'Abbas: Talks on unity gov't are back to zero', in: *Haaretz*, 23 september 2006.
- 16 British Joint Parliamentary Middle East Councils - Commission of Enquiry - Palestinian Refugees, 'Right of Return', mei 2004.

Ir. Jan Elshout was werkzaam als adviseur bedrijfsontwikkeling in het Midden-Oosten. Als CDA-lid werkt hij mee aan de meningsvorming in zijn partij over dat gebied.

Hoe bedreigend zijn nieuwe kernwapenstaten?

N.a.v. Relus ter Beek & Ruud Lubbers, m.m.v. Hans van Leeuwe, 'Beperk het proliferatierisico', in: *Internationale Spectator*, december 2006, blz. 615-618.

Het pleidooi van Relus ter Beek en Ruud Lubbers voor verdere ontwikkeling van *Multilateral Nuclear Approaches* (MNA's) is ingegeven door de noodzaak van versterking van het non-proliferatieregime. Dat streven valt op zich zelf te loven. Maar MNA's, zoals bijvoorbeeld het plan-Baradei, zijn vooral nuttig voor brave ondertekenaars van het Non Proliferatie Verdrag (NPV), die erdoor verzekerd zouden kunnen worden van levering van splijtstof voor hun kerncentrales en daar niet zelf in hoeven te voorzien. MNA's kunnen daardoor het multilaterale karakter van het bestaande regime versterken en de verleiding verminderen de braafheid te verlaten en kernwapenstaat te worden. Maar *staten met nucleaire ambities zullen niet door MNA's van hun snode plannen worden afgebracht*.

Het pleidooi van Ter Beek en Lubbers gaat helaas vergezeld van een manier van denken over kernwapens die banger maakt voor nieuwe kernwapenstaten dan nodig en die bovendien het omgekeerde bewerkt van wat zij zo gevaarlijk vinden. Dat denken gaat terug op de succesvolle inzet in augustus 1945 tegen Japan van atoombommen voor een militair-politiek doel. Daardoor raakte de term 'kernwapens' ingeburgerd. Dat woord benoemde wat eigenlijk nucleaire explosieven (*nuclear devices*) zijn tot massavernietigingswapens, op gelijke voet met biologische en chemische wapens.¹ Maar de verschillen tussen de eerste categorie en de twee laatste zijn groot. Biologische en chemische wapens kunnen bijvoorbeeld op het slagveld worden gebruikt en ze zijn veel minder moeilijk te produceren en over te brengen. Wél is ook hier van een bepaalde mate van afschrikking sprake. Maar de term 'weapons of mass destruction' versterkte de wijdverbreide neiging nucleaire arsenalen te zien als een wapen als ieder ander ('just another weapon').

Maar alle pogingen om een nucleaire strategie te ontwikkelen, waarmee de ene staat beter uit een slagenwisseling te voorschijn zou kunnen komen dan

de andere staat, zijn rivaal, waren vergeefs. Daarom verving McNamara nucleaire strategie door het concept van 'assured destruction' als criterium voor het vermogen waaraan het Amerikaanse kernwapenarsenaal moest voldoen. Het bleek onmogelijk kernwapens als relatief te zien, zoals wapens dat altijd zijn geweest. McNamara's denken kwam overeen met het perspectief van Bernard Brodie op kernwapens, zoals uiteengezet in het door hem geredigeerde *The Absolute Weapon* (1946). Maar adequater vind ik nog zijn beschrijving van de functie van kernwapens als 'utility in non use'.²

Kernwapens zijn niet als wapen te gebruiken, maar juist daarin ligt hun nut, omdat kernwapenstaten die beschikken over een onkwetsbaar tweede-slagvermogen, elkaar weerhouden van ieder gebruik van geweld (en zelfs van een ernstige crisis), omdat ze er nooit zeker van kunnen zijn dat dit geweldgebruik niet zal escaleren. Als uitweg helpt ook de veelbesproken 'escalation dominance' niet, omdat dominantie nu eenmaal op het hoogste geweldsniveau niet mogelijk is. In het feitelijk gedrag van kernwapenstaten is het streven naar nucleaire superioriteit ook nooit in praktijk gebracht. Dat gedrag heeft in feite altijd de analyse van Brodie gevolgd. Maar de *illusie* van de mogelijkheid van overwicht is niet verdwenen.

Zijn nieuwe kernwapenstaten nu zo gevaarlijk als Ter Beek en Lubbers aannemen? Nieuwelingen beschikken *niet* onmiddellijk over een *onkwetsbaar arsenaal*. Dat zou ze bedreigender maken, zeker als zij met inzet zouden kunnen dreigen tegen een kernwapenloze rivaal of als zij hun arsenaal pre-emptief zouden kunnen inzetten tegen een rivaal die alleen over kwetsbare kernwapens beschikt. Maar als die rivalen door een grote mogendheid worden beschermd, moet de nieuwe kernwapenstaat rekening houden met een vergeldingsaanval. Dat is het geval met Noord-Korea, afgezien van de vraag of de aanspraak op het bezit niet op bluf berust. De passage in het artikel van Ter Beek en Lubbers (blz. 615) over de gevolgen van de Noord-Koreaanse kernproef is een duidelijk voorbeeld van de dreiging die op onvoldoende gronden wordt opgewekt. De relatieve 'een wapen als ieder ander'-idee kan *onnodige angst* wekken.

Dat geldt ook voor Iran. Voor dat land wordt de dreiging in de toekomst (2009?) geprojecteerd, maar wel als zeker gepresenteerd. Niet wordt ingezien dat de aan nieuwe kernwapenstaten toegeschreven macht de aantrekkingskracht van kernwapens voor andere staten alleen maar doet toenemen, of ze nu een grief tegen het Westen hebben, een behoefte aan statusverhoging voelen of de illusie van volmaakte veiligheid najagen. Het beleid ten opzichte van Iran wordt opgehangen aan pesterige uitlatingen van een president die de dreigementen van het Westen en vooral van Amerika ten eigen bate gebruikt, maar dat blijkt nu niet zo goed te werken.

Dat mevrouw Rice na de Noord-Koreaanse kernproef (over het slagen waarvan nog steeds geen zekerheid bestaat) verklaarde dat er géén militaire optie op tafel lag (dat is iets anders dan uitsluit), komt niet, zoals op blz. 615 wordt gesteld, omdat geen leider in de wereld het risico wil nemen van een nucleaire represaille. Kim-II-Jung zou de wereld in gijzeling houden, zo stellen Ter Beek en Lubbers. Maar wie gijzelt wie? Of liever: wie schrikt wie af? Het hoeft nauwelijks betoog dat met kwetsbare kernwapens niet veel te beginnen valt tegen de overmacht van gevestigde onkwetsbare kernmogendheden met hoogontwikkelde C3I-vermogens (command, control, communication, intelligence). Ieder overwegen van een nucleaire aanval tegen een van deze kernmogendheden – of haar bondgenoten – moet rekening houden met de mogelijkheid van de eigen vernietiging door een tweede-slag-represaille. *Dat* is het principe van de afschrikking. Nieuwe kernwapenstaten (als Iran dat zou ambiëren) kunnen dit niet negeren.

In de Verenigde Staten vinden sommigen in Pentagonkringen het nu wel nodig nieuwe kernwapenstaten ervan te doordringen wat ze riskeren als ze hun nieuwe bezit toch zouden aanwenden. Er wordt gepleit voor het ontwikkelen van nieuwe, snel inzetbare middelen om duidelijk te maken dat eventuele aanvallen vergolden zullen worden of zich voor pre-emptie kunnen lenen. Die optie is zeker niet van tafel, maar is wel een 'last resort'-middel. Er gaan diplomatieke middelen (of sancties niet eerder een averechts gevolg hebben, moet goed worden onderzocht) aan vooraf, in het geval van Noord-Korea en Iran liefst te hanteren door China en Rusland. De uitspraak van mevrouw Rice had daarom waarschijnlijk vooral ten doel om China gerust te stellen.

Nucleaire proliferatie kan om deze redenen beter

niet als een schrikbeeld worden beschouwd. Het is belangrijker dat kernwapenstaten *in spe* ervan worden overtuigd dat de voordelen ervan kleiner zijn dan de nadelen, zoals enige staten al eerder hebben beseft. Kwetsbare kernwapens zijn gevaarlijker voor nieuwelingen zelf dan voor de gevestigde kernwapenstaten. Die lijken mij eerder gedreven door bezorgdheid voor het doorbreken van hun oligopolie en technologische voorsprong dan voor een bedreiging van hun eigen veiligheid. Maar ze moeten wel oppassen niet in de eigen staart te bijten.

Het gevaar van de verspreiding van kernwapens moet worden gezien in het geheel van de feitelijke ontwikkeling van de rol van kernwapens in de internationale politiek. De verspreiding op wereldschaal van nucleaire technologie is niet tegen te houden. Het NPV-regime werkt nog steeds goed als een 'holding operation', maar kan zijn gezag verliezen juist door een te krampachtig pogen het te behouden.

Misschien is er nog een ander type politieke *Multilateral Nuclear Approach* het overwegen waard. De vijf leden van de VN-Veiligheidsraad zijn tevens de door het NPV erkende kernwapenstaten, die zich hebben verplicht verticale proliferatie tegen te gaan door te goeder trouw te onderhandelen over ontwapening. Daar is nog niet veel van terechtgekomen. Maar wellicht kunnen zij tot een functioneel equivalent van ontwapening gebracht worden door als leden van de Veiligheidsraad gezamenlijk te verklaren dat zij ieder dreigen of inzet van kernwapens zullen bestrijden en/of vergelden. Ten opzichte van elkaar zouden zij dan ook een *No First Use*-verklaring kunnen afleggen, zoals China al heeft gedaan. Daarmee zou zowel de angst voor proliferatie als proliferatie zelf kunnen worden teruggedrongen.

Noten

- 1 Ik zal toch van kernwapens blijven spreken, omdat de term nu eenmaal ingeburgerd is en er geen algemeen aanvaard alternatief voor is.
- 2 Kernwapens hebben volgens Brodie dus positieve functies. Het gaat erom de positieve functies te behouden en de negatieve zo beperkt mogelijk te houden.

Dr G. van Benthem van den Bergh is oud-hoogleraar internationale betrekkingen aan het Institute of Social Studies te Den Haag

Europese sociaal-democratie: Derde Weg bepaalt agenda

René Cuperus, Karl Duffek, Erich Fröschl & Tobias Mörschel (red.):

The EU - A Global Player?

Wenen: Lit Verlag, 2006; 208 blz.; 24,90 euro;

ISBN: 3-8258-9581-5

Verzamel 14 essays van vooraanstaande Europese sociaal-democraten die handelen over het huidige Europa, en je krijgt een somber menu voorgeschoteld. In november 2005 kwam het *Forum Scholars for Social Democracy* in de Oostenrijkse hoofdstad Wenen bijeen. Dit forum is het verzamelpunt van een reeks sociaal-democratische denktanks en wetenschappelijke organisaties die zich bezighouden met de toekomst van de sociaal-democratie in Europa. De lezingen die werden gegeven, zijn nu verzameld in een interessante bundel over de Europese Unie aan het begin van de 21ste eeuw. Centraal bij ieder essay staat de toekomst. Hoe moet de Europese politiek, en de sociaal-democratie in het bijzonder, zich de komende jaren ontwikkelen? Maar vooral, hoe kunnen de fouten uit het recente verleden worden vermeden? Het boek als geheel biedt op deze manier een mooie gelegenheid te analyseren welke ideeën sociaal-democraten op tafel hebben liggen om uitdagingen aan te gaan. Grotendeels lijkt het ook op een afrekening van een nieuwe generatie sociaal-democraten met de fouten van hun voorgangers, die zich vastklampten aan verouderde visies.

Het eerste heikele punt dat naar voren komt, is het economisch beleid van de Europese Unie. Geheel in tegenstelling tot de geformuleerde doelstellingen van de Lissabon-agenda uit 2000 vertoont de Unie de laatste jaren een toename van werkloosheid en een verlies van concu-

rentiekracht in de wereldeconomie. Vooral op het gebied van onderwijs en technologische ontwikkeling bleken de doelstellingen van Lissabon een lege huls. Het rapport dat in 2005 werd opgesteld onder leiding van Wim Kok, schetst een deprimerend beeld van de mislukking van de Lissabon-agenda. Dit falen wordt door haast iedere auteur aangehaald als de grootste mislukking van het Europese beleid van de afgelopen jaren. Volgens de meesten is het falen het ultieme bewijs dat de EU niet klaar is voor de uitdagingen van de mondiale kenniseconomie.

Over de oorzaken van dit manco bestaat echter geen consensus. Sommigen wijzen nadrukkelijk naar het neoliberale beleid, dat volgens hen de laatste jaren de agenda van de EU heeft bepaald. Volgens Alfred Gusenbauer heeft de Unie haar historische opdracht vergeten en is zij verworden tot een liberaal en monetair instrument. Anderen wijten de oorzaak van de mislukking aan een gebrek aan doortastend politiek leiderschap binnen de sociaal-democratische partijen zelf. Velen hekelen ook de tegenwerking van traditionele vakbonden ten aanzien van noodzakelijke politieke en sociale hervormingen. Een opmerkelijk standpunt voor socialisten en sociaal-democraten. Vooral Frankrijk en Duitsland worden op dit vlak regelmatig door de mangel gehaald. Volgens Margaret Blunden vormen de vakbonden in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die de publieke sectoren vertegenwoordigen, niets minder dan een bedreiging voor de huidige Europese jeugd.

Een tweede punt dat sterk naar voren komt, is de afwezigheid van een gemeenschappelijke Europese identiteit. Althans, zo wordt in de

inleiding van de bundel vermeld. Alles bij elkaar is er echter weinig aandacht voor deze problematiek. Sommier pleiten de meeste auteurs voor meer Europese samenwerking rondom de basiswaarden van de EU, maar concrete aanbevelingen voor het vormen van een gemeenschappelijke identiteit worden niet gedaan.

Opvallend is de bijdrage van René Cuperus, wetenschappelijk medewerker van de Wiardi Beckman Stichting. Nagenoeg als enige bepleit hij stopzetting van het Europese integratieproces. Om de huidige economische en sociale problemen aan te pakken, moeten politieke beslissingen opnieuw worden genomen op het niveau van de nationale staten, aldus Cuperus. De Europese Unie is een project van kosmopolitische intellectuelen die iedere voeling met de burgers hebben verloren. De EU is in zijn analyse de belangrijkste oorzaak voor de opkomst van nieuwe vormen van nationalisme. Met zijn standpunt gaat Cuperus radicaal in tegen de visies van de andere auteurs. Dariusz Rosati beweert in zijn essay dat denkers die pleiten voor stopzetting van het Europese integratieproces, een vorm van populisme propageren. Blunden is ervan overtuigd dat nationale soevereiniteit een anachronisme is binnen de huidige wereldeconomie.

Ten slotte komt ook het buitenlands beleid aan bod. De Europese Unie moet zich op internationaal vlak meer doen gelden. Zij moet haar verantwoordelijkheid nemen en internationale conflicten zoals in Darfur bij de horens vatten door het ontwikkelen van een coherent buitenlands beleid. Pedro Courela betreurt ook dat de Unie er nog steeds niet in geslaagd is een concrete visie op de toekomst van Irak naar buiten te brengen.

Volgens hem zijn de Europese burgers wel degelijk voorstander van een uitgebreide rol van de EU op het wereldtoneel.

Het is moeilijk één centraal thema te beschrijven in de 14 verschillende essays. De meeste sociaal-democraten bepleiten in het boek meer, maar betere Europese integratie, als centrale uitdaging voor de sociaal-democratie in de nabije toekomst. Opvallend is hierbij de invloed van het derde-wegdenken afkomstig van de Britse socioloog Anthony Giddens en zijn volgelingen aan de London

School of Economics. Sociaal-democraten hebben de laatste jaren steeds meer gezocht naar manieren om een vrije-markteconomie te verzoenen met de basisbeginselen van de sociale democratie, zoals die ontstonden na het einde van de Tweede Wereldoorlog. Bepaalde socialistische dogma's, zoals een blind verdedigen van vakbonden en het politieke primaat van de territoriale natie staat, blijken dan ook definitief tot het verleden te behoren. De weg vooruit voor sociaal-democraten is een verzoening van de traditionele grondslagen van hun po-

litieke ideologie met de realiteit van de mondiale vrije-markteconomie. Dat is de centrale boodschap die de lezer lijkt mee te krijgen. De bijdrage van Cuperus wijst er echter op dat er over deze koerswijziging nog geen algemeen gedeelde visie bestaat binnen de gelederen van de Europese sociaal-democraten.

Christophe Andrades

Drs Christophe Andrades doceert politieke filosofie aan de Universiteit van Maastricht.

Europese Unie op het wereldtoneel

Nicole Gnesotto & Giovanni Grevi:
The New Global Puzzle. What world for the EU in 2025?

Parijs: Institute for Security Studies (of the European Union), 2006; 250 blz.; ISBN: 92-9198-096-X

Het rapport gaat uit van de vaststelling dat het huidige debat over de toekomst van Europa wordt gekenmerkt door navelstaarderij en te weinig wordt gekoppeld aan een analyse van de snel transformerende internationale context waarin de Europese integratie plaatsheeft. Dit boek wil het vastgestelde hiaat vullen. Het eerste deel werpt licht op een aantal structurele factoren en lange-termijnontwikkelingen die het uitzicht van het internationale landschap tot 2025 zullen bepalen, met aandacht voor demografische trends, economische ontwikkelingen, energie, milieu, alsmede wetenschap en technologie. In deel twee worden voorspellingen gedaan over de politieke dynamiek in sleutelregio's en -landen. Het afsluitend hoofdstuk schetst belangrijke uitdagingen die

de internationale betrekkingen in de volgende twee decennia zullen bepalen, alsook de implicaties hiervan voor de Europese Unie.

Drie kerngedachten komen naar voren. *Ten eerste*, economische 'globalisering' zal opkomende economieën, vooral in Azië, in staat stellen de kloof met rijke landen te verkleinen. Door een gebrek aan 'good governance', verslechterende milieuomstandigheden en een demografische explosie dreigen vrij veel landen, vooral in het Midden-Oosten en Afrika, echter te worden uitgesloten van de voordelen van internationale economische groei. Zelfs volgens de meest optimistische voorspellingen zal de mondiale levensstandaard in 2025 lager zijn dan die van vandaag.

Ten tweede, na drie eeuwen van westerse hegemonie zal – zo klinkt het – de geschiedenis een 'meer natuurlijke koers' gaan varen en zullen nieuwe machtspolen, zoals China en India, hun plaats opeisen op het internationale toneel. De vraag blijft of dit nieuwe multipolaire systeem de vorm zal aannemen van een relatief stabiel 'concert of powers' of van een

agressieve wedloop om schaarse hulpbronnen en geopolitieke invloed.

Ten derde, ondanks de toenemende heterogeniteit van het internationale systeem en de moeilijkheden die dit meebrengt om tot een consensus te komen, zal internationale samenwerking van steeds groter belang worden om het hoofd te bieden aan grensoverschrijdende problemen op het vlak van economie, milieu, energie, gezondheid, enz.

Europa zal in 2025 nog slechts 6% van de wereldbevolking uitmaken. Zijn relatieve aandeel in de internationale handel en welvaart zal gekrompen zijn. Vele EU-landen zullen te kampen krijgen met zware opgaven op het gebied van vergrijzing, hervorming van de economie en van het model van sociale voorzieningen, alsmede met integratie van een groeiende groep migranten. Ook is de kans reëel dat binnen 20 jaar de instabiliteit in de landen aan de grenzen van Europa zal zijn toegenomen en de Unie zich in een turbulente omgeving zal bevinden. Toch, zo benadrukken de auteurs, kan Europa in deze veranderde wereld een voortrekkersrol spelen.

Klimaatverandering, uitputting van energiebronnen, waterschaarste en nieuwe epidemieën vergen multilaterale oplossingen. Met haar uitgebreide ervaring op het gebied van integratie en stabilisatie van het Europese continent kan de Unie een toonaangevende bijdrage leveren aan duurzame globalisering en doeltreffende multilaterale samenwerking.

Meerwaarde. In dit boek worden de resultaten van honderden studies over uiteenlopende onderwerpen als het broeikas-effect, oliereserves, verspreiding van besmettelijke ziekten, regionale conflicten, enz. op een omvattende en accurate manier samengebracht. Zo slagen de auteurs erin een genuanceerd beeld te schetsen van de wereld waarin Europa de komende twee decennia zal opereren. De alomvattendheid van het boek laat ook toe aan te tonen hoe ontwikkelingen in de geanalyseerde domeinen elkaar wederzijds beïnvloeden. Deze onderlinge verbondenheid werkt soms constructief. Zo kan wetenschappelijk onderzoek leiden tot doorbraken op het vlak van ziektebestrijding, milieuvriendelijke productiemethoden of hernieuwbare energiebronnen. Anderzijds kan de wisselwerking zich op funeste wijze manifesteren. Zo is economische ontwikkeling nodig om armoede in ontwikkelingslanden aan te pakken. Daartegenover staat dat economische expansie het milieu onder druk zet. Grootschalige milieuschade leidt tot nieuwe ziekten en problemen in de landbouwproductie door bijvoorbeeld droogte, wat honger en armoede met zich brengt. Ook wordt duidelijk dat demografie, economie, energie, milieu en technologie allemaal een *impact* hebben op internationale veiligheid.

Minpunten. Soms wordt het boek wel erg repetitief. Het lijkt eerder geschikt voor wie interesse heeft in bijvoorbeeld het toekomstbeeld voor

China en alleen dit hoofdstuk doorneemt of voor wie alles wil weten over de toestand van het milieu anno 2025, dan voor lectuur van a tot z.

Verder is het derde deel, waarin de centrale uitdagingen voor de wereld in de komende 20 jaar, alsook de consequenties van een veranderde wereld voor Europa uit de doeken worden gedaan, wat mager in verhouding tot de voorafgaande overvloed aan gegevens. Terwijl de identificatie van de problemen die de mensheid te wachten staan, uiterst gedetailleerd is, blijven de suggesties voor de beste weg vooruit summier en vaag. Het is natuurlijk onmogelijk pasklare remedies te formuleren, gezien de schaal en de complexiteit van de vraagstukken. Toch hadden de auteurs het beter kunnen doen dan de weinig concrete beleidsaanbevelingen die terug te vinden zijn in het rapport, en die *grosso modo* de standaardretoriek herkauwen over het belang voor de EU met één stem te spreken aangaande buitenlands beleid en over de voorbeeldfunctie van de Unie wat betreft multilaterale samenwerking. De lezer blijft met een enigszins onbehaaglijk gevoel achter. De geschetste problemen lijken overweldigend; de voorgestelde oplossingen zijn bescheiden en toch moeilijk haalbaar.

Wat ook de tekortkomingen mogen zijn, dit rapport is uniek in de manier waarop het gegevens bijeenbrengt uit een veelheid aan domeinen – bevatte-lijk en toekomstgericht. Voor wie op zoek is naar grote theorieën over internationale betrekkingen, is dit boek niet bestemd, wél voor wie geïnteresseerd is in harde feiten en cijfers. Een eerste voorwaarde strategisch in te spelen op nieuwe ontwikkelingen op het wereldtoneel is zo goed mogelijk geïnformeerd zijn. Hopelijk scheidt deze studie dan ook een precedent en zal op Europees niveau in de toekomst een inspanning gedaan worden om

op regelmatige en systematische basis lange-termijntendensen in sleuteldomeinen van internationale relaties in de gaten te houden.

Helen Versluys

Helen Versluys is als doctoraal onderzoeker verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen, Centrum voor EU-studies, Universiteit van Gent.

Schaf de hulp niet af, maar doe het anders

Maurits Berger, Peter van Ham, Hans Labohm, Alfred Pijpers & Bart Tromp:
Verboden Toespraken.

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, januari 2007; CDSP paper, 48 blz.; € 10,- (deze recensie gaat in het bijzonder over de toespraak 'Schaf ontwikkelingssamenwerking af!')

De miljarden die in Nederland tot op heden aan het opknappen van achterstandswijken zijn besteed, hebben niet geleid tot duurzame verbetering van de woonsituatie in de grote steden. De kwaliteit van het onderwijs laat nog steeds veel te wensen over. Het aantal daklozen is al jarenlang stabiel. De Nederlandse belastingbetaler dient dan ook de steun die nu al zo lang via ons belastingstelsel aan achterstandswijken, onderwijs en opvang van daklozen wordt verschaft, af te breken. De vrije markt zal vanzelf de juiste prikkels opwekken bij bewoners van Amsterdam-Zuid-Oost en Rotterdam-Zuid, ouders en mensen zonder vast adres om zelf voor hun behoeften te zorgen.

Onzin? Uiteraard, onzin. Maar als de redenering van enkele prominente denkers van het Instituut Clingendael wordt gevolgd, zou dit wel aan te bevelen zijn. Althans, als we de redenering die zij hanteren ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking, transformeren naar de Nederlandse realiteit. In het boekje *Verboden toespraken* staan vijf speeches die een Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken nooit zal houden. Op zich zelf een interessant initiatief, bedoeld om het denken op buitenlands-politiek terrein te stimuleren. Dat kan geen kwaad op het moment dat in kleine kring onze politieke toekomst voor de komende vier jaar is bepaald, zeker ook gezien de totale afwezigheid van

het thema buitenlands beleid tijdens de verkiezingscampagne. Maar het is te betreuren dat dit althans in de toespraak over ontwikkelingssamenwerking gebeurt op een intellectueel weinig doordacht niveau.

Kern van de toespraak is dat de hulp niet heeft gewerkt, en daarom maar 'afgebouwd' moet worden. Het eerste deel van deze redenering – de \$ 650 miljard die we met z'n allen sinds 1960 aan hulp hebben gegeven, heeft *niets uitgehaald* – is zeer betwistbaar, het tweede deel – dus laten we er maar mee *stoppen* – onverstandig en moreel onaanvaardbaar.

Om maar met de *effectiviteit* (doeltreffendheid) van de hulp te beginnen, iedereen die van ver of van nabij met het verschaffen van hulp te maken heeft gehad, zal het erover eens zijn dat daar nog veel aan verbeterd kan worden. We hebben in het verleden te weinig geluisterd naar wat de arme landen zelf wilden, we hebben te veel met blauwdrukken gewerkt. We hebben overschat wat overheden kunnen bereiken in landen met volstrekt onvoldoende infrastructuur, met een zwak gevoel voor verantwoording, met andere tradities op het gebied van inspraak. We hebben ons, zeker in tijden van Koude Oorlog, te veel laten leiden door geopolitieke overwegingen.

Tegelijkertijd is ontwikkelingssamenwerking waarschijnlijk de meest geëvalueerde sector van overheids-optreden, en we hebben het nodige geleerd en veranderd. De auteur citeert Easterly om het failliet van het denken in de maakbaarheid van de samenleving te illustreren. In een lezenswaardige reactie erkent Amartya Sen (in *Foreign Affairs*, maart 2006) dat we inderdaad te veel geloof in centraal opgestelde plannen hebben

gehad, maar dat we ook niet alles aan 'searchers' (d.w.z., mensen die niet iets van boven opleggen, maar op praktische wijze conform het marktmodel voldoen aan wat gevraagd wordt) kunnen overlaten. Er is naast ruimte voor lokaal initiatief ook aandacht nodig voor behoeftebevrediging van diegenen die economisch niet in staat zijn een marktrelevante vraag uit te oefenen. Zo zou het *Global Fund*, belast met bestrijding van malaria, AIDS en tuberculose, honderden miljoenen extra kunnen uitgeven aan medicijnen. De markt zal dit gat niet vullen. In hun *Global Monitoring Report 2006* geven Wereldbank en IMF aan dat 10 miljoen kinderen gered kunnen worden, als hier voldoende middelen voor zijn. Ook hier zullen de 'searchers' geen soelaas bieden.

We zijn ook veel kritischer geworden over de kwaliteit van het overheidsbestuur in ontwikkelingslanden. Is er in het verleden te veel geld gegaan naar landen met een betwistbare kwaliteit van bestuur, thans is de wijze waarop overheidsfinanciën worden beheerd – en meer in het algemeen in hoeverre er sprake is van goed bestuur – een van de belangrijkste criteria voor het toekennen van steun. In de periode 1960-1990 ging 45% van de hulp naar landen met een redelijk openbaar bestuur; in de periode 1991-2003 was dit opgelopen tot 69% (*Making Aid Work*, Sundbert and Gelb). En uiteraard is het in de toespraak gesignaleerde fenomeen van een 'geweldige patronagemachine' die je scheidt met het verlenen van hulp, een reëel risico. Maar ook hier hebben we geleerd, door hulp meer via de overheidsbegroting te laten lopen, en niet meer via allerlei projecten waar weer veel mensen gemeenschaps- en eigenbelang kun-

nen vermengen, en door de controle op de besteding van middelen fors te intensiveren. Kortom, het kan allemaal nog beter, maar het gaat de goede kant op.

Maar uiteraard betekent het feit dat we geleerd hebben van het verleden niet dat hulp ook helpt. En het zal altijd moeilijk blijven een rechtstreeks verband aan te tonen tussen een aan de begroting van Zambia of aan een drinkwaterproject in Bolivia bijgedragen euro, en het economisch welzijn van de Zambiaan of Boliviaan. Maar toch kan er met een redelijke mate van waarschijnlijkheid gesteld worden dat de soms spectaculaire verbeteringen die in veel ontwikkelingslanden de afgelopen tien tot twintig jaar zijn bereikt, deels zijn bereikt dank zij de verleende hulp. De uitgaven die door Burkina Faso zijn verricht in de onderwijssector, hebben ertoe geleid dat de toestroom van meisjes in het basisonderwijs is toegenomen: van 45% in 2002 tot 65% in 2004.

Hetzelfde geldt voor Bangladesh en de watersector (de toegang tot sanitatie steeg van 23% in 1990 tot 48% in 2002), en de gezondheidssector in het algemeen (in 1970 stierven iets meer dan 200 kinderen per duizend in ontwikkelingslanden vóór hun vijfde geboortjaar, in 2000 waren dat er 170). Tussen 1999 en 2005 is het aantal mensen dat jaarlijks aan mazelen is overleden, met 60% afgenomen. Meer in het algemeen laat Afrika de hoogste economische groei sinds de jaren '70 zien. Nog geen bevredigende vooruitgang – er moet nog veel gebeuren om de Millennium Doelstellingen te halen – maar toch, vooruitgang. En een deel van de gerealiseerde uitgaven kwam van de buitenlandse hulp, en is dus deels daaraan te danken. Je kunt hier natuurlijk heel moeilijke redeneringen op loslaten, maar een dergelijk verband lijkt toch redelijk logisch. En

je kunt in ieder geval stellen dat het die Zambiaan, die dank zij een grotere beschikbaarheid van medicijnen een langere levensduur heeft, of die Boliviaanse die een paar uur per dag bespaart doordat ze een waterpomp vlakbij heeft gekregen, worst zal zijn waar het geld vandaan is gekomen.

Nu de *tweede kernboodschap* van deze verboden toespraak: de hulp helpt niet, dus laten we die maar afschaffen. In de toespraak worden aan het begin drie redenen genoemd om hulp te geven: morele gronden, humanitaire redenen en eigenbelang. En dit brengt me op wat ik het zwakste element van deze Clingendael-productie vind: de kronkel die ertoe leidt om, zonder de gronden waarom je iets doet te betwisten, te stellen dat, omdat je het misschien niet goed doet, je het maar helemaal moet laten in plaats van het anders te doen.

Dit is feitelijk de redenering die in de eerste paragraaf van deze reactie is gevolgd. We zijn er in Nederland niet in geslaagd bepaalde problemen op te lossen, dus we geven het op. Nationaal uiteraard terecht ondenkbaar, we zijn het met elkaar eens dat we met z'n allen in een leefbare en onderling samenhangende maatschappij willen leven, en dat we ons belastingstelsel gebruiken om dat te bereiken. De een wil dat wat verder doorvoeren dan de ander, maar het *principe* wordt niet betwist, ondanks allerlei *uitvoeringsproblemen*. Waarom zou je dat, voorzover het problemen betreft die net buiten onze Europese buitengrenzen spelen, dan heel anders benaderen?

Zowel morele als humanitaire redenen staan het ons niet toe de andere kant op te kijken. De Clingendael-minister zal toch ook wel wat willen bijdragen aan een *tsunami*-hulpoperatie? En ook ons welbegrepen eigenbelang dwingt tot voortdurende actie. Deze dimensie wordt in dit soort discussies vaak onderbelicht

(Anil Ramdas noemt dit eigenbelang zelfs helemaal niet in zijn recent *Vrij Nederland*-artikel 'Armen zijn niet goed'.) Onze hulp zal immers tot meer ontwikkeling in arme landen leiden, en dat betekent vroeg of laat minder migratiedruk en meer handel (zoals het snel groeiende aandeel van de *emerging economies* in de wereldhandel aantoonde). Deze hulp kan ook ingezet worden om milieuproblemen in die landen op de agenda te krijgen. Of men het nu wel of niet plezierig vindt om medio januari in hemdsmouwen op een terrasje witbier te drinken, iedereen is het erover eens dat het milieu veel meer aandacht verdient, overal. Onze hulp kan dat bevorderen in die landen waar kortetermijnbelangen prioriteit genieten.

Aan het einde van zijn toespraak zegt de Clingendael-minister: 'al is ons handelen moreel geïnspireerd, het dient op effectiviteit te zijn gericht.' Hield het verhaal hier op, ik zou de eerste zijn om het applaus in te zetten. Helaas, de minister voegt daaraan toe dat, mocht het handelen geen effect hebben of zelfs contraproductief zijn, het dient te worden beëindigd. Mijn ingezette klapbeweging bevriest. Hoe kun je nu stellen dat je een bepaald handelen, waar je op morele en humanitaire gronden én uit welbegrepen eigenbelang toe bent gekomen, stopzet omdat het niet het effect heeft dat je wenst? Nee, integendeel, streef naar verbetering, maak het effectiever, de redenen voor die handeling zijn immers nog steeds aanwezig. Het is niet te hopen dat de volgende minister belast met OS een *speechwriter* op Clingendael zal gaan zoeken.

Kees Rade is directeur Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Adrian Guelke: Terrorism and Global Disorder. Political Violence in the Contemporary World.

Londen/New York: I.B. Tauris & Co Ltd, 2006; xi + 284 blz.; £ 47,50
ISBN 1-85043-803-X; 804-8

De auteur van deze analyse van het hedendaags terrorisme, in het bijzonder de aanval op de *Twin Towers* in New York in 2001, heeft zijn studie opgedragen aan de 'onschuldige slachtoffers van terrorisme en van de oorlog tegen het terrorisme'. Het hedendaags terrorisme heeft zich volgens hem ontwikkeld in de context van de wereldomvattende wanorde die is ontstaan na het einde van de Koude Oorlog en kreeg mede reliëf onder invloed van de verspreiding op wereldschaal van techniek en communicatiemogelijkheden. Het dient goed te worden onderscheiden van terrorisme op lokale en regionale schaal, dat gekoppeld is aan lopende, plaatselijke conflicten. Guelke begint zijn betoog met een behandeling van Huntingtons these van een 'clash of civilizations' tussen het westen en de islam. Hoewel dit niet de basis vormde van de reactie van de regeringen-Bush en -Blair op 9/11, ging er grote invloed van uit op de aanhangers ervan. Het voorzag in 'a simple key for understanding the world's woes'. Guelke behandelt voorts de onjuiste stelling dat er een nauwe relatie bestond tussen Saddam Hoessein en Bin Laden. Ook kapittelt hij de pogingen conflicten elders in de wereld onder te brengen onder het hoofd 'War against Terrorism'. Hij stelt vele vragen aan de orde, bijv. of er sprake is van een 'jihadist Muslim Identity', wat de kansen zijn op nucleaire escalatie en hij stelt het vervagen van de internationale norm van non-interventie aan de kaak. Conclusie is dat de regering-Bush haar aandacht op andere zaken richtte dan op 'the narrow task of

finding, identifying and capturing the global jihadists at the core of al-Qaeda'. Washington verlegde zijn hulpbronnen naar een oorlog tegen Saddam Hoessein, trof in dit proces al-Qaida nauwelijks, maar vergrootte wel de populariteit ervan onder miljoenen moslims en – wat nog ernstiger was – stelde al-Qaida in staat 'to project its action as a model for others to follow'. De manier waarop de regering-Bush de zaak aanpakte en de negatieve consequenties die het Amerikaanse optreden in Irak had, waren er tevens debet aan dat Amerika de wereldopinie ernstig van zich vervreemde. Verder maakt de auteur zich zorgen over de uitholling van de 'constitutionele structuur' en de burgerrechten in diverse landen uit naam van de oorlog tegen het terrorisme. (F.v.d.B.)

Op zoek naar El Dorado: over internationale integratie, sociale mobiliteit en ontwikkeling. Inaugurele rede prof. dr E.B. (Annelies) Zoomers.

Nijmegen: Radboud Universiteit 2006; 38 blz.; ISBN 90-811216-1-8

In de inaugurele rede uitgesproken door prof.dr. E.B. Zoomers bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar sociale geografie aan de Radboud Universiteit Nijmegen worden actuele (internationale) migratievraagstukken en het verband met ontwikkeling op beknopte, heldere wijze uiteengezet. Na een korte geschiedenis van de migratie – die al zo oud is als mensenheugenis – worden de meest gangbare theorieën (ter verklaring van het ontstaan en het aanhouden) van migratie uiteengezet, t.w. het neoklassieke model, de economische benadering, de structurele benadering en de netwerkbenadering. In *Op zoek naar Eldorado* (een verwijzing naar de uittocht van Europeanen naar

de Nieuwe Wereld) komen geheel volgens verwachting vervolgens de huidige feiten, fictie en trends aan de orde, die inmiddels gemeengoed zijn geworden onder migratie-experts. Voorbeelden hiervan zijn de grote stroom van migranten die zich op wereldschaal nog steeds verplaatst van *Zuid naar Zuid*, in plaats van – zoals vaak verondersteld – naar het Noorden (de Westerse wereld), de geweldige omvang van *remittances* en de beperkingen in de media en het beleid omtrent migratievraagstukken. (*Remittances* of overmakingen betreffen geldstromen die door migranten van ontvangende landen naar herkomstlanden worden gestuurd en waarvan de Wereldbank verwacht dat die in 2010 over de hele wereld gerekend 500 miljard dollar zullen bedragen.) Er worden hier en daar nog eigen constatering en toegevoegd die afkomstig zijn uit haar eigen onderzoek onder a-typische groepen en die daardoor wat minder *mainstream* zijn. Er worden geen noviteiten verkondigd, maar desondanks is de rede een actuele uiteenzetting van de theorieën, problemen en vraagstellingen die je van een hoogleraar in de sociale geografie – met als specialisatie regionaal ontwikkelingsbeleid en internationale migratie – mag verwachten en die haar in haar ambt hoogstwaarschijnlijk de komende jaren zullen bezighouden. (S.K.)

Rierner Reinsma: Van hier tot Tokio. Hoe zijn aardrijkskundige namen ontstaan?

Den Haag: Sdu Uitgevers, 2006; 208 blz.; 19,95 euro
ISBN 90-12-10564-1

Iedereen die zich bezighoudt met internationale verhoudingen, stuit vroeg of laat op opmerkelijke geografische namen. Soms is dat een

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Sanne Kamerling, afgestudeerd in de politieke wetenschappen, nu sociale geografie studerend aan de Universiteit van Amsterdam en als stagiaire verbonden aan het *Conflict and Security Programme* van het Instituut Clingendael; drs Jan Jaap Kleinrensink (J.J.K.), politicoloog en neerlandicus, die onderzoek doet naar diplomatiek taalgebruik; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

Aha-Erlebnis: het Canadese Vancouver is genoemd naar een Britse kapitein wiens voorouders de naam droegen van hun woonplaats (Van) Coevorden. Wie verder graaft, ontdekt dat de naam Coevorden dezelfde betekenis heeft als Oxford: doorwaadbare plaats (voor)de voor koeien (ox = os). Zulke overeenkomsten in betekenis zijn niet geheel toevallig. Overal ter wereld hebben beschavingen de behoefte gevoeld namen toe te kennen aan hun leefomgeving. Plaatsen heten daarom vaak naar een windrichting (Nanking betekent hoofdstad van het zuiden) of naar een opvallend element in het landschap: Dakar komt van N'dakar = tamarindeboom. Het boek *Van hier tot Tokio* brengt op een toegankelijke manier orde aan in deze universele wetten van de geografische namen. Dank zij een thematische indeling en een vlotte schrijfstijl ontstaat het boek verre het karakter van een etymologisch rariteitenkabinet. Wie het boek aandachtig leest, beleeft een ware ontdekkingsreis. Bekende namen krijgen een nieuwe klank en betekenis; onbekende lokaties krijgen juist iets vertrouwds. De auteur doseert zijn kennis van culturen, talen en klankverschuivingen op een prettige manier, zodat de lezer zich meegenomen voelt en de neiging krijgt zelf voorbeelden te bedenken. Intrigerend zijn bijvoorbeeld de vogelvluchtnamen, waarbij een gebied genoemd is naar zijn vorm op de landkaart: Punta Gallinas in Colombia betekent kippenkop en Khartoem is genoemd naar de slurf van een olifant. Politiek interessant is de actuele strijd over namen. Zo lobbyen de Koreanen voor het omdopen van de Japanse Zee in Oostzee. En in het Midden-Oosten rukt de naam Arabische Golf op, als alternatief voor Perzische Golf. Hele volksstammen trekken in het boek voorbij: vissende indianen, vreemde zwervers, opletende Ger-

manen en Portugezen, Mongolen die kleuren gaven aan de windrichtingen, ontdekkingsreizigers op weg naar de navel van de wereld, mythologische figuren en emigranten met heimwee. Allemaal hebben ze bijgedragen aan de namen op de aardbol waarmee wij de weg vinden. En met hulp van die namen kunnen we nu ook de weg terugvinden in de geschiedenis van de menselijke beschaving. (J.J.K.)

Ulrich Sedelmeier & Alasdair R. Young (red.): The JCMS Annual Review of the European Union in 2005.

Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2006; 252 blz.; £ 17,99

ISBN 1-4051-4516-1

Het *Journal of Common Market Studies* (JCMS), dat gewijd is aan de problematiek van de Europese integratie, verschijnt vijf keer per jaar. Deze aflevering (14 artikelen) vat een aantal recente ontwikkelingen in de EU samen. Ze zijn van de hand van goed in de materie ingevoerde wetenschapslieden uit Groot-Brittannië, Duitsland, Zwitserland en Noorwegen. Het *keynote article* behandelt de Franse en Nederlandse referenda over de Europese grondwet. De auteur (Paul Taggart, University of Sussex) beklemtoont de verschillen die er tussen Frankrijk en Nederland bestonden in de motieven om tegen te stemmen en tekent aan dat in Nederland de politieke partijen veelal vóór waren, terwijl in Frankrijk veel politici hun bedenkingen hadden. Men kan ook bepaald niet spreken van een monocausaal motief om tegen te stemmen. Beate Kohler-Koch en Berthold Rittberger bespreken de 'governance turn' in de EU-studies. Ze zijn van mening dat deze ommezwaai onze kennis van het specifieke 'EU system of governance' heeft verbeterd: 'a unique set of multi-level and

regulatory institutions, as well as a hybrid mix of state and non-state actors in a non-hierarchical system of network governance' (blz. 42). Overige artikelen gaan over het Luxemburgse en Britse voorzitterschap, institutionele, en interne economische, sociale en politieke ontwikkelingen, over justitie en rechtskundige ontwikkelingen. Uiteraard is een van de artikelen gewijd aan de uitbreiding van de EU en een aan de externe betrekkingen. Ieder artikel is voorzien van een 'up to date' boekenlijst. Er is een uitgebreid register en een korte chronologische lijst van binnen of voor de EU belangrijke gebeurtenissen die zich in het jaar 2005 voordeden. (F.v.d.B.)

Ludolf van Hasselt

surveys the relationship between the European Union and the United Nations, as potential partners in 'soft power'. The world is facing major challenges. Globalization, demographic developments and climate change require leadership. Yet, neither the United States, nor Russia or China seem prepared to take up that role. That leaves Europe as an economic world power, but it lacks both a common external policy and a convincing military strength in order to act effectively at the international level. The Constitutional Treaty provides for important measures to reinforce Europe's role in the world, but its fate is yet unclear. Hence Europe has to rely on soft power to defend its interests. In doing so it has developed a close co-operation with the United Nations. However, the EU only has observer status in that Organisation, although for practical and legal reasons a more enhanced status is required. The Netherlands should support the European Commission in its endeavour to obtain full membership of the EU, initially in relevant Specialized Agencies and with time in the UN as a whole.

Edith Driessens, Nico Van Dijck & Bart Kerremans

focus on Belgium's intention to give its 2007-2008 membership of the UN Security Council a 'European dimension'. They put this intention in a wider perspective, by discussing the Belgian campaign, election and priorities, by making a comparison with Belgium's previous membership (1991-1992), and by looking at the development of Article 19 of the EU Treaty.

Sven Biscop

looks at the EU's security and defence policy and Europe's enhanced status as a world power. In 2003, the EU adopted the European Security Strategy, the first ever strategic document providing long-term guidance for the whole of EU foreign policy. The Strategy calls on the EU to be 'more active' in pursuing its strategic objectives, through a holistic approach utilising 'the full spectrum of instruments for crisis management and conflict prevention, including political, diplomatic, military and civilian, trade and development activities'. And active the EU has become. In late 2006, no less than eleven civilian and military crisis management operations were ongoing

within the framework of the European Security and Defence Policy (ESDP) across the globe. Yet, this 'activeness' also raises questions. Why is the EU active in these cases and not in others? Which criteria determine when and where the EU as such engages in crisis management, militarily and diplomatically? And must not the EU look beyond crisis management and become 'more active' in its day-to-day policies as well?

Louise van Schaik

deals with policy coherence for development in the EU context. Developing countries are affected by more than just the EU's aid policies. Trade, agriculture, migration and many other policies have an impact, but it appears difficult to ensure their coherence with development policy. One of the reasons is that viewpoints on development are insufficiently incorporated in the highly segmented decision-making structure of the EU Council. It is sensitive to disrespect the division of labour between Council formations and their preparatory bodies, which is understandable in a Union where 27 member states have to agree, but it is also an obstacle to horizontal coordination. The author analyses whether the Council conclusions on its working methods are likely to improve the chances for development inputs into the policy process. She concludes that they do create new opportunities for horizontal bodies to monitor the activities of other organs (e.g., the committee on agriculture), but that achieving the objective of policy coherence for development will still to a large extent hinge on continuing media attention and political leadership.

Jan Wouters & Maarten Vidal

state that Belgium, the Netherlands and Luxembourg are often perceived from the outside as a coherent bloc. In fact, Benelux is a stronger trademark abroad than within the three countries, where the organisation seems to have slipped into oblivion. The three countries could build on that strong image and realise at the same time economies of scale, if more structural cooperation between their diplomatic services would be achieved. The authors indicate a number of forms of cooperation which are already taking place between the Benelux countries or between similar groupings of nations. They include pooling of diplomatic and consular representations,

especially in bilateral posts, and concerted candidatures for international bodies.

Corry van Renselaar

states that European integration and a self-confident Netherlands pursuing its own interests are important for the Dutch economy. The author assesses the state of European integration and the awareness of a national identity in the Netherlands following the referendum on the European Constitutional Treaty. It is the result of research conducted by the *Nederlandsche Bank*. This research reveals that some two thirds of the population supports the Netherlands being a member state of European Union; yet, only one quarter supports the thesis that the integration process has brought welfare to the Netherlands. The involvement with Europe is low, the confidence in its political and democratic functioning even less. Only few Dutchmen believe that Europe exists for the benefit of its citizens. The Dutch motivation and

inspiration for European cooperation can be found in the economic sphere. In the EU, a majority of the population believes, the defence of the Dutch economic and monetary interests is embedded.

Dirk Rohtus

argues that America's war against Iraq has shuffled the cards in the Middle East. The fall of Saddam's Sunnite and Arabic nationalistic regime displayed the ethnic and sectarian faultlines in Iraq. Now the country is the first Arab Shia state. The 'Shia Revival', which also strengthens the position of Iran as a regional power, perturbs the Sunnite neighbour states. Iraq is also becoming a federal state. Turkey fears the influence of a Kurdish federated state or even a Kurdish state (in case Iraq breaks apart) on its own Anatolian Kurds. The ethnic and sectarian tensions within Iraq are interwoven with the geopolitical tensions in the Middle East.