

# Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 3 - maart 2010

**LATIJS-AMERIKA**  
Grondstof(fen) voor conflicten

**Irak en** waarheidsvinding

**Klimaat na** Kopenhagen

Instituut Clingendael



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

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

#### Redactie bureau

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

#### Kernredactie

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

#### Algemene redactie

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

#### Abonnementen-administratie

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

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 63,00  
Instelling € 74,50  
Student € 48,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 90,25  
Instelling € 103,00  
Student € 71,00  
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

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

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



## Inhoud maartnummer 2010

### COLUMN

#### Kees Homan

Techniek staat niet voor niets 133

### ARTIKELEN

#### Peter Baehr

Irak en de waarheidsvinding:  
een lastige zoektocht 135

#### Stephan Slingerland

Mijlpaal of tussenstap:  
verder na Kopenhagen 139

## LATIJS-AMERIKA: GRONDSTOF(FEN) VOOR CONFLICTEN

#### Sebastián Adins Vanbiervliet

De staatsgreep in Honduras: Latijns-  
Amerika ontbeert scheidsrechter 143

#### Wil G. Pansters

De dubbele bodem van de Latijns-  
Amerikaanse moderniteit 146

#### Wiek Kleijne

Socialistisch Venezuela: spanning  
tussen zeggen en doen 151

#### Sander/Samir Streefkerk

Venezuela en Iran: een uitdagend  
verbond 155

#### Bastiaan van Tilburg

China in Latijns-Amerika: onkruid in  
Washingtons achtertuin? 159

#### Frans Schram

Colombia, de regio en de Verenigde  
Staten: beter goede buur dan verre  
vriend 163

#### Niki Frencken

Boliviaans afscheidingsconflict:  
méér dan grondstoffen 167

### FILMRECENSIE

#### Yvonne de Beer over

*De kater van de oorlog* 171

### BOEKBESPREKINGEN

#### Rosemarijn Hoeft

*Toen de Revolutie nog op Cuba begon* 173

#### Ingrid d'Hooghe & Bram Buijs

*Twintig Jaar Hemelse Vrede* 175

#### Chams Eddine Zaougui

*De martelaar die niet wou sterven* 176

#### Ine Megens

*Wapenaankoop van de eeuw* 178

#### Sam Rozemond

*Eensgezind in de fout?* 180

#### Sabine Schipper-Kempinga

*België op weg naar splitsing* 181

### SIGNALEMENTEN

183

### SUMMARIES

186

## Techniek staat niet voor niets

Bij oorlogvoering overheerst in het Westen het militair-technologisch beheersingsparadigma, dat veel vertrouwen stelt in informatiedominantie en precisiebombardementen vanuit de lucht en vanaf zee, waarbij gevechten op de grond zoveel mogelijk worden vermeden. Voortdurend bestaat er behoefte aan een moderne variant van de Britse strijdkreet *whatever happens, we've got the Maxim gun and they have not*. Het Britse leger wist zich gesteund door deze leus en de door uitvinder Hiram Maxim ontwikkelde mitrailleur, toen het bij uitbreiding van het Britse Rijk eind 19de eeuw geregeld de strijd moest aanbinden met getalsmatig grotere legers.

Technologische ontwikkeling is echter grotendeels een maatschappelijke en daarmee ook menselijke constructie. De werkelijkheid kan niet altijd met technologie worden gecontroleerd en beheerst. De kracht en bruikbaarheid van technologie worden vaak overschat en het toepassingsgebied moet niet te breed worden gezien. Er is bovendien altijd sprake van een intensieve wisselwerking tussen de technologie en haar maatschappelijke en culturele context.

Afhankelijkheid van technologie in de oorlogvoering bergt dan ook het gevaar in zich van eenzijdigheid. Bij de strijd tegen tegenstanders die zich ophouden in complex terrein – zoals bergen, de jungle of een stedelijke omgeving – ontbreekt veelal een militair zwaartepunt dat kan worden aangevallen. Het blijkt moeizaam hierop een militair antwoord te formuleren. Technologisch overwicht maakt op zulke tegenstanders dan ook weinig indruk. Oorlogen zijn bovendien ingewikkelde processen, die zich afspelen op vele niveaus en die velerlei dimensies kennen. Zij ondergaan net zo goed de invloed van toeval, emoties en berekening, als van cultuur, geschiedenis en geopolitieke tradities.

Moderne technologie is het effectiefst in traditionele oorlogen tegen tegenstanders met reguliere strijdkrachten. Daarom was de Amerikaanse veldtocht in Irak in 2003 eenvoudig te winnen. Maar als westerse militairen zich te veel afhankelijk maken van technologie, beperken zij hun mogelijkheden. Na hun succesvolle invasie in Irak raakten de Amerikanen in een wrede guerrillaoorlog verwickeld. Dat is vriend noch (potentiële) vijand ontgaan.

Twee kanttekeningen bij de rol van technologie in de oorlogvoering in het algemeen en die van voortgaande digitalisering in het bijzonder. In de *eerste plaats* is er de vraag in hoeverre hoogwaardige technologie in de huidige intra-statelijke conflicten bruikbaar is. Anders gezegd: bereiden vooral de Verenigde Staten zich niet te veel voor op de *hightech*-oorlog die ze *willen voeren*, maar veel minder op de conflicten die ze *niet kunnen vermijden*? In 2008 waren alle zestien conflicten in de wereld waarin meer dan duizend doden vielen, intra-statelijk. Zij speelden zich in overwegend agrarische samenlevingen af. Conflicten zoals in Afghanistan, Congo, Irak, Pakistan, Peru, Soedan, Somalië en Sri Lanka tonen aan dat het nog steeds noodzakelijk kan zijn de primitieve gevechten van het agrarische tijdperk te voeren. Bovendien is bewezen dat krijgers uit het agrarische tijdperk kunnen zegevieren, indien ze goed geleid zijn en hun aanvoerders superieure strategieën ontwikkelen. Ondanks alle moderne technologie blijft de bereidheid het 'traditionele' nabijgevecht aan te gaan daarom basisvereiste voor iedere militair.

In de *tweede plaats* lijken de mogelijkheden van de computer oneindig. Zo verdubbelt het aantal transistors op een computerchip elke twee jaar. De traditionele krijgsman dreigt aldus het veld te gaan ruimen voor de zogenoemde *Nokia warrior*. Deze digitale revolutie pretendeert de vele onzekerheden die oorlogvoering kenmerken, vrijwel tot nul te reduceren. Maar Von Clausewitz schreef reeds: 'Alles is zeer simpel in de oorlog, maar het simpele is moeilijk. Deze moeilijkheden hopen zich op en veroorzaken een frictie waarvan iemand die de oorlog zelf niet heeft meegemaakt, zich geen juiste voorstelling kan maken.' De mogelijke oorzaken van frictie zijn talrijk: weersomstandigheden, terrein, stress, vermoeidheid, toeval, geluk, misverstanden en onverwachte gedragingen van de tegenstander. Kenmerkend voor technologie is echter dat zij voornamelijk onder vrijwel frictieloze omstandigheden werkt. En technologie is zelf op haar beurt weer gevoelig voor de frictie van een elektriciteitsstoring.

Daar komt bij dat het in de militaire besluitvorming niet alleen om het vergaren van gegevens gaat, maar vooral om het interpreteren ervan. Digitale processen versnellen het verzamelen en presenteren van de informatie waarop een commandant zijn overwe-

gingen en uiteindelijke beslissing baseert. Maar zij kunnen niet de snelheid vergroten waarmee hij kan denken. Voor het nemen van belangrijke beslissingen blijft enig nadenken nodig. De trend van de militaire digitale revolutie is de noodzaak na te denken te verkleinen door irrelevante van relevante informatie te scheiden. Het gevaar is echter dat het oordeel over wat relevant voor de bevelvoering is, aan machines of ondergeschikten wordt gedelegeerd.

Een onheilspellende ontwikkeling is het onderzoek in de Verenigde Staten naar autonome, bewapende vechtrobots. Deze robots, die hun eigen beslissingen nemen over dodelijk geweld, staan er hoog op de agenda. De Nationale Onderzoeksraad adviseert op 'agressieve' wijze de aanzienlijke voordelen uit te buiten die autonoom opererende robots voor de oorlogvoering bieden. De Amerikaanse luchtmacht gaat er in haar lange-termijnplanning van uit dat in 2047 volledig autonome onbemande gevechtsvliegtuigen ingezet zullen worden.

Maar ook aan autonome vechtrobots op de grond wordt gedacht. De Amerikaanse hoogleraar Ronald Arkin onderzoekt met forse financiële steun van het Pentagon de mogelijkheden van ethisch opererende vechtrobots. Hij wil vechtrobots programmeren met de regels van het humanitair oorlogsrecht en *de rules of engagement* van de missie, zodat de robots alleen dodelijk geweld kunnen uitoefenen in overeenstemming met de humanitaire oorlogsregels en ethiek. Hij vindt bovendien dat robots over het vermogen beschikken 'humaner' te handelen dan de mens, aangezien stress en haatgevoelens bij robots geen rol spelen. Arkin beroept zich hierbij onder meer op rapporten van het Amerikaanse *Army Surgeon General's Office*. Zo blijkt uit deze rapporten dat bijna de helft van de soldaten en mariniers *niet* vindt dat non-combattanten met respect en waardigheid behandeld behoren te worden, en meer dan een derde vindt martelen toegestaan om het leven van teamgenoten te redden of belangrijke informatie over opstandelingen te verkrijgen. Maar hier heeft de vechtrobot volgens Arkin ook een schone taak: het onafhankelijk en objectief volgen van het ethisch gedrag van zijn 'menselijke' collega's op het gevechtsveld om hun eventuele misdragingen te rapporteren.

Deze ethische robots roepen uiteraard vele vragen op. Zullen robots verschil kunnen maken tussen een militair en een burger? Kan een robot een gewonde militair herkennen, die hem ervan zal weerhouden te gaan schieten? Vertonen robots niet de moraliteit van een slaaf? Anders gezegd: robots hebben geen eigen doelen, maar hun doeleinden staan allemaal ten dienste van de doelstellingen van iemand anders, namelijk de militair onder wiens bevel hij staat en die hem orders geeft. Wie is verantwoordelijk als de robot een oorlogsmisdrijf pleegt?

De Britse hoogleraar in de robotica, Noel Sharkey, is dan ook een uitgesproken tegenstander van autonoom opererende vechtrobots. Hij beschuldigt het leger ervan de macht over leven en dood over te willen dragen aan domme robots zonder geweten. Ook meent hij dat militaire robots nooit in staat zullen zijn te discrimineren tussen combattanten en non-combattanten. Daarnaast noemt hij als een van zijn schrikbeelden de potentiële verwoesting die zwaar bewapende robots kunnen aanrichten wanneer er geen radioverbinding meer mogelijk is. Met dalende prijzen en sterk verbeterde technologie verwacht hij een nauwelijks te stoppen wapenwedloop. Hij pleit dan ook terecht voor verbod op deze nieuwe wapens, voordat de onvermijdelijke proliferatie plaatsvindt.

Een andere Britse hoogleraar, Christopher Coker, betoogt dat robots wel 'informatie' kunnen vergaren, maar niet over 'kennis' beschikken, iets waar de mens wél over beschikt. Ook kennen robots geen kameraadschap en de bereidheid onder extreme omstandigheden zichzelf op te offeren voor een vriend. Dit verschaft nog steeds de morele context, waarin we de termen 'goed' en 'kwaad' kunnen gebruiken. Coker vindt dat we ons zonder deze morele context in een zinloze wereld bevinden, waarin het beroven van het leven van een mens niet slechter is dan voorgoed de stekker uit een computer te trekken.

Maar ook vanuit de militaire hoek is er kritiek. Zo meent de Amerikaanse mariniersgeneraal James M. Mattis dat mechanistische benaderingen van oorlog niet werken. Hij erkent dat robots een belangrijke rol kunnen spelen op het gebied van inlichtingen en verkenningen, alsmede bij het opruimen van berrmbommen. Maar hij gelooft niet dat vechtrobots combattanten van non-combattanten kunnen onderscheiden als een vijand oorlog voert *amongst the people*, zoals het geval is in Irak en Afghanistan. Mattis vat zijn 35 jaar militaire ervaring in drie woorden samen: 'Improviser, improviser, improviser.'

Tot slot. Ondanks alle nieuwe geavanceerde technologie die de Amerikaanse krijgsmacht de afgelopen jaren heeft ingevoerd, is de situatie in Afghanistan alleen maar verslechterd. In plaats van *Nokia warriors* die in een gigantisch computerspel opereren, zijn hier militairen nodig die *social work with guns* verrichten om de *hearts and minds* van de bevolking te winnen. In de plannen van generaal Stanley McChrystal voor Afghanistan komen dan ook geen verwijzingen meer naar 'snelheid' en 'precisie' voor. Afwezig is elke suggestie dat technologie de uitkomst van dit conflict kan bepalen.

---

**Generaal-majoor der Mariniers b.d. mr drs Kees Homan** is als adviseur verbonden aan Instituut Clingendael.

# Irak en de waarheidsvinding: een lastige zoektocht

Het rapport van de Commissie-Davids<sup>1</sup> inzake de besluitvorming over de politieke steun van Nederland aan de Amerikaans-Britse inval in Irak (maart 2003) heeft in politiek Den Haag voor de nodige commotie gezorgd. Minister-president Balkenende reageerde vrijwel onmiddellijk na verschijning van het rapport uiterst geïnteresseerd. In de Tweede Kamer gaf het rapport aanleiding tot een aantal interessante discussies, die nog niet zijn afgerond. Zelfs het voortbestaan van het huidige kabinet leek even op het spel te staan. In de nieuwsmedia werd uitvoerig aandacht besteed aan het rapport en ook wetenschapsbeoefenaars hebben er inmiddels hun licht op laten schijnen.<sup>2</sup>

Het vrij omvangrijke rapport (551 bladzijden, inclusief de bijlagen) bevat de volgende hoofdstukken: inleiding; verantwoording; voorgeschiedenis; maatschappelijke context; politieke besluitvorming in Nederland; formatie en politieke besluitvorming; internationale politiek; de volkenrechtelijke grondslag van het militair ingrijpen in Irak; inlichtingen- en veiligheidsdiensten; de Nederlandse militaire betrokkenheid; artikel 100 van de Grondwet en toetsingskader 2001; en de conclusies.

In deze bijdrage zal aandacht worden besteed aan de volgende punten: de taakstelling van de Commissie, de vraag of zij zich heeft gewaagd aan (politieke) beoordelingen en de reactie van de minister-president; de 'kanttekening' van het Commissielid Van Walsum; de kwestie van de 'Atlantische reflex'; de presentatie van het rapport, enkele kleinere details en een slotwoord.

## Taakstelling van de Commissie

De Commissie had tot taak onderzoek te doen naar de voorbereiding en besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over 'de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in het algemeen en over aspecten van volkenrechtelijke aard, aspecten van de inlichtingen- en informatievoorziening en aspecten van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder'.<sup>3</sup> De Commissie heeft haar taak opgevat als 'waarheidsvinding' (blz. 19) en voorzitter Davids heeft bij de presentatie van het rapport er bij herhaling de nadruk op gelegd dat het niet aan de Commissie was politieke oordelen te vellen. Dat liet zij aan de Tweede Kamer over. De volgende voorbeelden roepen de vraag op in hoeverre de Commissie erin is geslaagd *politieke oordelen* te vermijden:

'Aangezien minister De Hoop Scheffer in een eerdere fase juist zeer sterk de nadruk had gelegd op de realiteit van de dreiging met Iraakse MVW [massavernietigingswapens], kwam hij naar het oordeel van de Commissie niet geheel zonder klee-scheuren uit dit debat.' (blz. 113)

'Krijgsvreemde politici en militairen in tal van landen zouden kunnen menen daarin een voorbeeld te kunnen zien van toegestane militaire actie tegen onsympathieke landen (...) Naar het oordeel van de Commissie is deze dimensie van het Irakprobleem onvoldoende doorgedrongen tot de Nederlandse regering en het Nederlandse besluitvormingsproces.' (blz. 121)

'De regering heeft deze handelwijze [van het niet informeren van de Tweede Kamer over een Amerikaans verzoek om een militaire bijdrage] verdedigd met de redenering dat de verzoeken niet zijn uitgemond in daadwerkelijke voorstellen. Erg sterk klinkt dat allemaal niet.' (blz. 123)

'(...) verdoezelde zij [de Regering] dat het besluit de inval te steunen in wezen was gebaseerd op politieke afwegingen.' (blz. 145)

'Naar het oordeel van de Commissie heeft het kabinet zichzelf geen dienst bewezen door zijn beleid te grondvesten op een volkenrechtelijk standpunt dat niet goed te verdedigen viel, vooral niet na het aannemen van resolutie 1441 door de Veiligheidsraad op 8 maart 2002.' (blz. 273)

'De Commissie brengt in herinnering dat de MIVD juist op dit onderdeel van het Britse rapport scherpe kritiek had (...) en dat de regering dit in 2002 onvermeld had gelaten. Bovenstaand antwoord [de regering ging niet in op vragen over bronnen, *modus operandi* en het actuele kennisniveau van de inlichtingendiensten] kan derhalve niet anders dan als onjuist worden bestempeld.' (blz. 335)

'Nederland was, anders dan de Verenigde Staten, niet uit op "regime change" in Irak. Toch gaf Nederland politieke steun aan het Amerikaanse beleid: "Een zekere onwaarschijnlijkheid was derhalve niet vreemd aan het Nederlandse standpunt". (Conclusie 7, blz. 425)

Deze voorbeelden kunnen nog met vele andere worden aangevuld. De geciteerde passages bevatten alle oordelen van de Commissie. Deze oordelen maken het rapport heel levendig en een waar genoeg om te

lezen. Loutere waarheidsvinding zou waarschijnlijk een veel saaier stuk hebben opgeleverd.

De vraag kan worden gesteld of het hier om *politieke* oordelen gaat. Aangezien alle geciteerde passages kritiek op het kabinet bevatten, kan men stellen dat deze oordelen per definitie politiek zijn of op zijn minst politieke consequenties kunnen hebben. Als het de Commissie inderdaad uitsluitend om waarheidsvinding was gegaan, had zij een groot deel van die oordelen ook net zo goed weg kunnen laten. Dan zou het inderdaad aan de Tweede Kamer zijn geweest een politiek oordeel te vellen. Nu loopt de Commissie als het ware al op het oordeel van de Kamer vooruit.

Dat het niet *per se* nodig is een expliciet oordeel te formuleren, terwijl de boodschap van de Commissie toch heel duidelijk overkomt, bewijst het volgende voorbeeld: 'Dit DJZ-memo [Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken] heeft

zo. Nou, dat ontkracht niet ons beeld dat hij weinig leiding gaf, het bevestigt het min of meer. Maar of zijn verweermiddelen voldoende zijn, is een politieke afweging.<sup>5</sup> Dat is een beetje flauw of, om met de Commissie te spreken: erg sterk klinkt dat allemaal niet. Impliciet wordt hier wel degelijk een (negatieve) beoordeling gegeven van het optreden van de minister-president en zo is het ook door de meeste commentatoren – en waarschijnlijk door hemzelf – gelezen.

Nu kan men natuurlijk ook, zoals Pijpers heeft gedaan, redeneren: het is helemaal niet de taak van de minister-president leiding te geven aan de debatten in de kwestie-Irak: 'In ons staatsbestel geeft de minister-president leiding aan de werkzaamheden van de ministerraad, niet aan individuele sectoren van de binnen- of buitenlandse politiek. Dat doen de betreffende ministers.<sup>6</sup> Die redenering snijdt in dit geval

### *De Commissie heeft in betrekkelijk korte tijd goed werk geleverd*

de minister zoals bekend niet bereikt (...) De Hoop Scheffer stelde in gesprek met de Commissie: "Ik was zeer goed en in detail op de hoogte van de opvatting van DJZ." (blz. 250). Hier doet de Commissie inderdaad wat zij moet doen, als het haar uitsluitend om waarheidsvinding zou gaan: zij geeft de feiten weer en laat het aan anderen (*in casu* de Tweede Kamer) over om te oordelen of de minister hier bewust onwaarheid heeft gesproken of zelf misschien dacht dat hij goed op de hoogte was, terwijl dat in feite niet het geval was. De Commissie zou er goed aan hebben gedaan het oordeel over de door haar gevonden waarheid aan de lezer over te laten. Dat zou waarschijnlijk een belangrijk deel van de irritatie bij in het bijzonder de minister-president hebben voorkomen.

Die minister-president was ongetwijfeld ook geërgerd door de mededeling van de Commissie dat hij, althans 'aanvankelijk', weinig of geen leiding zou hebben gegeven aan de debatten over de kwestie-Irak (blz. 117 en conclusie 6, blz. 425). Commissievoorzitter Davids achtte dit niet een oordeel over de minister-president, aangezien de Commissie niet had gezegd dat hij 'te weinig' leiding had gegeven:<sup>4</sup> 'Dat is essentieel, het is een objectieveerbare vaststelling. Wij hebben dat gewoon geconcludeerd, op basis van notities en gesprekken. Of het *te* weinig leiding was, moet de Kamer maar beoordelen. De premier heeft ter verdediging gezegd: ik had het te druk en was in Afrika en

minder hout, aangezien de minister-president in een later stadium wel degelijk leiding gaf aan de debatten. Hij voorkwam ook lange tijd dat er een onderzoek zou worden ingesteld naar de besluitvorming inzake 'Irak'. Dat neemt de Commissie hem kwalijk:<sup>7</sup> het zou binnen en buiten het politieke speelveld veel ongenoegen hebben voorkomen, wanneer het onderzoek in een eerder stadium had plaatsgevonden (blz. 18-19). Met andere woorden: de Commissie vindt – anders dan Pijpers – wel degelijk dat de premier leiding had moeten geven aan de debatten en gispt hem dat hij daarin, althans aanvankelijk, is te kort geschoten.

De minister-president reageerde in eerste instantie, zoals gezegd, nogal negatief op het rapport van de Commissie-Davids, vooral op het onvoldoende volkenrechtelijk mandaat voor het regeringsoptreden en het niet informeren van de Tweede Kamer. Over het eerste werd volgens hem verschillend gedacht en wat het tweede betreft had hij 'een ander beeld' dan de Commissie-Davids.<sup>8</sup> Dat was – het is al door velen opgemerkt – niet zo verstandig van de premier. Hij had er beter aan gedaan het rapport in dank in ontvangst te nemen en een reactie van het kabinet in het vooruitzicht te stellen.

## De 'kanttekening' van het Commissielid Van Walsum

In de commentaren is al vrij veel aandacht besteed aan de 'kanttekening' van het Commissielid A.P. van Walsum, voormalig hoofdambtenaar van het ministerie van Buitenlandse Zaken en oud-ambassadeur (blz. 270). Kort gezegd, onderschrijft Van Walsum de conclusie van de Commissie dat het volkenrechtelijk standpunt van de regering 'niet goed te verdedigen valt', maar hij wijst erop dat er andere, politieke redenen waren, om toch steun te geven aan het Amerikaans-Britse optreden. De status van deze kanttekening in het Rapport is enigszins onduidelijk. Zij wordt niet genoemd in de inhoudsopgave en blijkbaar waren de overige leden van de Commissie het er niet mee eens, want anders had deze kanttekening gewoon onderdeel van het Rapport gevormd. Gevraagd waarom dat niet was gebeurd, volstond Voorzitter Davids ermee te zeggen dat deze hele argumentatie over de grenzen van het volkenrecht helemaal niet door het kabinet is gebruikt. 'Sterker: ze hebben het zelfs verworpen.'<sup>10</sup>

Maar daarmee liet hij in het midden of het standpunt van Van Walsum nu wél of niet door de overige leden van de Commissie werd gedeeld. Dat is des te opmerkelijker, omdat de Commissie, elders in het Rapport, een opmerking maakt die op zijn zachtst gezegd heel dichtbij het standpunt-Van Walsum komt: 'Soms staan in een internationaal conflict waarden op het spel van zulk een importantie dat staten zich gedwongen kunnen voelen te handelen ook wanneer dit niet conform het volkenrecht zou zijn.' (blz. 224-225) Alleen heeft het kabinet deze weg in het onderhavige geval niet bewandeld en daarom vonden de andere leden van de Commissie het blijkbaar niet nodig een standpunt hierover in te nemen. Dat is jammer. Onduidelijk blijft trouwens ook of Nollkaemper gelijk heeft, die de interessante vraag heeft opgeworpen of Nederland in dit geval niet *in feite* het standpunt van Van Walsum heeft gekozen en 'dat voor de schone schijn heeft verborgen achter een juridisch onhoudbaar argument'.<sup>11</sup> Maar terecht acht hij het niet waarschijnlijk dat dit ooit duidelijk zal worden.

## De 'Atlantische reflex'

De Commissie besteedt betrekkelijk veel aandacht aan de Atlantische solidariteit of, zoals zij het noemt, de 'Atlantische reflex', die zou kunnen verklaren waarom de bewindslieden en de top van het ministerie van Buitenlandse Zaken zo weinig open

stonden voor de genuanceerde visies van de inlichtingendiensten, die sterke twijfel koesterden over de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak. Merkwaardigerwijs verwijst de Commissie daarvoor onder andere naar de toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000: 'De Atlantische relatie was en bleef een van de hoekstenen van het Nederlandse buitenlandbeleid.' (blz. 156). Het zou beter zijn geweest een wat recent document daarvoor te citeren.

Heldring heeft er in dat verband terecht op gewezen dat de Koude Oorlog in 2002 al ruim tien jaar voorbij was. De 'Atlantische reflex' had dus zijn ratio verloren. En hij voegt er, filosoferend aan toe: 'Merkwaardig hoe de geschiedenis ook aan sommige diplomaten voorbijgaat. De wereld mag vergaan, de reflexen blijven dezelfde.'<sup>12</sup> Het is een commentaar dat in het Rapport van de Commissie-Davids niet zou hebben misstaan.

## Slotwoord

De Commissie heeft in betrekkelijk korte tijd goed werk gedaan. Zij heeft heel veel belangrijke spelers geïnterviewd, waaronder niet minder dan zestien bewindslieden en oud-bewindslieden. Blijkbaar heeft niemand geweigerd te komen getuigen. Enigszins merkwaardig is de opmerking van de Commissie dat 'de kwaliteit van de herinnering van de betrokkenen [...] door het verstrijken van de tijd [is] achteruit gegaan' (blz. 19). Zij licht dit niet verder toe, behalve met de opmerking dat het een enkele keer is voorgekomen 'dat geïnterviewden een algemeen voorbehoud maakten ten aanzien van de scherpte van hun geheugen' (blz. 33). Het zou interessant zijn geweest als de Commissie had aangegeven bij *welke uitspraken* zij om die reden twijfel koesterde.

Het rapport is goed geschreven, is uiterst leesbaar en bevat een aantal interessante bijlagen. Helaas wordt het wel ontsierd door onnodig jargon. Het wemelt van termen als 'backfill', 'flash appeal', 'material breach', 'omlabeling', 'Alleingang', 'host nation support' en 'triggers' (al dan niet 'hidden'). Een professionele eindredacteur had hier goed Nederlands van kunnen maken. Enigszins merkwaardig is ook dat de Commissie wel het verschil onderkent tussen de begrippen 'regering' en 'kabinet', maar ze in het Rapport door elkaar gebruikt, 'zonder dat hiermee een staatsrechtelijk standpunt wordt ingenomen' (blz. 17, noot 4). Ook hier had een eindredacteur goed werk kunnen doen.

Journalisten hebben er – wellicht tot hun teleurstelling – nogal een punt van gemaakt dat de conclusies van het Rapport niet van tevoren zijn uitgelekt. Voorzitter Davids heeft er terecht op gewezen dat dit eigenlijk normaal zou behoren te zijn. Het tekent ook de hechte samenhang binnen de Commissie, die, naar men mag aannemen, door het optreden van de Voorzitter is bevorderd. Het Rapport munt uit door zijn volledigheid. Met inachtneming van de hierboven al geciteerde beoordelingen, kan men zich afvragen wat een parlementair onderzoek hier nog aan zou kunnen toevoegen.

## Noten

**1** *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom, 2010. De leden van de Commissie waren: Mr. W.J.M. Davids (voorzitter), mevr. prof. dr. M.G.W. den Boer, prof. dr. C. Fasseur, mr. T. Koopmans, prof. mr. N.J. Schrijver, mevr. prof. dr. M.J. Schwegman (vice-voorzitter) en mr. A.P. van Walsum. De Commissie werd bijgestaan door een staf van vier personen.

**2** Bijv. André Nollkaemper, 'Na de Commissie Davids: Nederland, Irak en het Volkenrecht', in: *Nederlands Juristenblad* 03/10, blz. 144-150.

**3** *Instellingsbesluit Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*, bijlage A van het Rapport.

**4** Interview met voorzitter Davids in: *NRC Handelsblad*, 16 januari 2010.

**5** *Ibid.*

**6** Alfred Pijpers, 'Davids kan geen Leidraad zijn voor Iran', in: *de Volkskrant*, 16 januari 2010.

**7** De Commissie richt de pijlen van haar kritiek in dit geval zelfs uitdrukkelijk op de minister-president persoonlijk: 'Pas met zijn besluit een dergelijk onderzoek [naar de politieke besluitvorming over Irak] toch te laten verrichten heeft Balkenende impliciet erkend dat het patent op waarheid inzake Irak niet langer bij de regering ligt, zo het daar ooit lag.' (blz. 151).

**8** 'Premier Weerspreekt Werk van Davids al na Vijf Uur', in: *NRC Handelsblad*, 13 januari 2010.

**9** Het gaat mij te ver om het, zoals Pijpers (a.w. noot 6) doet, een 'minderheidsstandpunt' te noemen. Zo wordt het althans in het Rapport niet gepresenteerd.

**10** *NRC Handelsblad*, 16 januari 2010.

**11** Nollkaemper, a.w. noot 2, blz. 150.

**12** J.L. Heldring, 'Spuit Elf Wil Ook Nog Wat Zeggen', in: *NRC Handelsblad*, 21 januari 2010.

---

**Dr P.R. Baehr**, politicoloog, is o.m. emeritus hoogleraar mensenrechten aan de universiteiten Leiden en Utrecht.

## Nawoord: de naweën

Enkele dagen na afsluiting van bovenstaande tekst verscheen de reactie van het kabinet op het rapport van de Commissie Davids.<sup>1</sup> Die brief was het resultaat van een, naar verluidt, lang onderhandelingsproces binnen het kabinet, hetgeen de hier en daar nogal moeizame formuleringen moge verklaren.

Het kabinet prees de onafhankelijkheid van de Commissie, die een 'gedegen studie' had verricht. Het kabinet accepteerde de beschrijving van de feitelijke gang van zaken, waarbij het kabinet zich realiseert dat ieder van destijds betrokkenen de beschrijving van de feitelijke gang van zaken leest en beoordeelt vanuit de persoonlijke beleving en herinnering'. Het rapport zou 'leidend' zijn bij een kritische terugblik op het verleden en het trekken van lessen voor de toekomst. Het huidige kabinet (Balkenende IV) moest nu reageren op daden van vorige kabinetten (Kok II, Balkenende I en II). Die kabinetten waren ervan overtuigd een 'zuivere en integere afweging te hebben gemaakt bij het besluit om de inval in Irak politiek te steunen'.

Het kabinet nam (stellig met voldoening) kennis van de positieve uitspraken van de Commissie Davids, zoals de constatering dat er geen aanwijzingen waren dat het uitspreken van politieke steun zou zijn gemotiveerd door handelsbelangen, dat Nederland geen actieve militaire bijdrage had geleverd en dat bij het besluit tot politieke steun de benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO geen rol had gespeeld.

Het kabinet aanvaardde dat voor het Amerikaans-Britse militaire optreden 'een adequater volkenrechtelijk mandaat nodig zou zijn geweest'. Interessant is in dit verband de mededeling dat – in overeenstemming met een advies van de Commissie Davids – de minister van Buitenlandse Zaken (opnieuw) een aparte positie van volkenrechtelijke adviseur op zijn ministerie zal instellen.

Ten aanzien van de informatievoorziening door de verschillende inlichtingendiensten meende het kabinet nu 'dat het beter was geweest wanneer de communicatie met de Kamer meer inzicht had geboden in enerzijds de beschikbare informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de wapeninspecteurs en anderzijds in de vertaling daarvan'.

Tien uur lang debatteerde de Kamer over het rapport en de kabinetsreactie. In de woorden van het verslag in *NRC Handelsblad*: 'Het einde ontrolde zich in stijl, met een tegenstribbelende premier, bitterheid en grote ergernis bij tegenstanders van de oorlog en een totaal gebrek aan toenadering tussen beide kampen.'<sup>2</sup> De meerderheid van de Tweede Kamer ging uiteindelijk akkoord met de brief. Een door bijna alle niet-regeringspartijen (behalve de SGP) gesteunde motie van wantrouwen tegen de minister-president werd met 96 tegen 40 stemmen verworpen.

Het is vrijwel zeker dat de binnen het kabinet gerezen tegenstellingen over het rapport van de Commissie Davids er mede toe hebben bijgedragen dat het niet meer lukte ook over de verlenging van de inzet van Nederlandse militairen in Afghanistan tussen CDA en PvdA overeenstemming te bereiken. Enkele dagen later leidde dit tot de ontslagneming van de PvdA-ministers en daarmee tot het einde van het kabinet Balkenende IV.

(Peter Baehr)

**1** Brief van de Minister-President aan de Voorzitters van de beide Kamers dd. 9 februari 2010.

**2** 'Nog geeft Balkenende niets toe aan Irak-oorlog', in: *NRC Handelsblad*, 17 februari 2010.

# Mijlpaal of tussenstap: verder na Kopenhagen

*De dobbelstenen zijn gevallen. Na een onderhandelingsproces van twee jaar, met als hoogtepunt de klimaatconferentie in Kopenhagen van december 2009, ligt er nu een 'Copenhagen Climate Accord'. De uitkomsten zijn volgens velen teleurstellend. Hoewel het te gemakkelijk is dit akkoord alleen maar kritisch te bekijken, is die beoordeling in zeker twee opzichten terecht: de tekst van het huidige akkoord is mager, en de rol van Europa en Nederland bij de totstandkoming van het akkoord was veel kleiner dan gehoopt. Maar belangrijker dan te constateren wat er is misgegaan, is de vraag hoe Nederland en Europa nu verder moeten. Dit artikel kijkt daarom terug op de klimaatconferentie, met als doel een beeld te schetsen van een mogelijke rol voor Nederland en Europa bij het internationale klimaatbeleid in de toekomst.*

## Wat is er afgesproken en wat niet?

'We zijn er nog niet. Dit akkoord gaat verder dan ooit, maar wij hadden nog wel verder willen gaan.'<sup>1</sup> Dat was de reactie van premier Balkenende direct na afloop van de klimaatconferentie in Kopenhagen. Het Zweedse EU-voorzitterschap hekelde de uitkomsten zelfs als een regelrechte 'disaster'.<sup>2</sup> Het verwoordde daarmee de mening van veel EU-burgers, ook in Nederland.

Als je naar het akkoord zelf kijkt, dan vallen die reacties gemakkelijk te begrijpen. Het stuk omvat maar zes pagina's, waarvan één titelpagina en twee pagina's oningevulde bijlagen. Die magere eerste indruk wordt bevestigd als je het akkoord leest. In totaal bestaat de tekst uit twaalf punten, waarvan sommige uitblinken in vaagheid.<sup>3</sup> Maar gelukkig staan er ook concrete punten in het akkoord. Zo is vastgelegd dat het doel is opwarming te beperken tot 2 graden Celsius, iets dat nog niet eerder zo helder was afgesproken. Ook komt er een 'Copenhagen Green Climate Fund', waarin 30 miljard dollar voor de periode 2010-2012 wordt gestort en vanaf 2020 jaarlijks 100 miljard dollar. Verder zijn er afspraken gemaakt over een mechanisme om ontbossing tegen te gaan en een technologie-mechanisme. Landen kunnen op vrijwillige basis hun nationale emissiereductiedoelen inleveren, die vervolgens in de bijlage bij het akkoord worden opgenomen. De acties moeten nationaal gemeten en internationaal gerapporteerd worden. Het geheel moet ten slotte in 2015 worden geëvalueerd, 'waarbij ook rekening houden moet worden met verschillende wetenschap-

pelijke inzichten, waaronder die gerelateerd aan temperatuurstijgingen van 1,5 graden Celsius'. Belangrijk winstpunt is voorts dat de opkomende economieën, waaronder ook China, zich in Kopenhagen voor het eerst bereid hebben getoond tot klimaatacties in eigen land.

Veel regeringsleiders beschouwen het akkoord, dat eerder bedoeld was als een mijlpaal, daarom nu als een tussenstap. Dat neemt niet weg dat er nog veel ontbreekt. Zo is er niets terug te vinden over belangrijke punten als mondiale emissiereductiedoelen voor 2020 en 2050, over lucht- of scheepvaart of over de Russische 'hot air', die het tot stand komen van een effectieve koolstofmarkt in de toekomst ernstig kan bedreigen. Ook is niet duidelijk hoe financiering, de technologie- en ontbossingsmechanismen en het meten en rapporteren precies worden ingevuld. Ten slotte is niet duidelijk wat de wettelijke status van het akkoord precies is: het is door de algemene vergadering alleen maar 'ter kennisgeving' aangenomen.

## Het proces

De aanloop van de klimaatconferentie begon in december 2007, toen in Bali een 'Action Plan' werd afgesproken om te komen tot een nieuw klimaatverdrag. Langs twee sporen, één met en één zonder de Verenigde Staten, moest een akkoord worden bereikt over een 'gedeelde visie' en over vier sleutelonderwerpen: mitigatie, adaptatie, technologie en financiering. 'Bali' werd gevolgd door een lange rij tussenbijekomsten, die elkaar met steeds kortere frequentie opvolgden. Maar op alle gebieden bleek vooruitgang lastig. De laatste maanden vóór de conferentie nam de spanning toe naarmate steeds meer regeringsleiders opriepen tot ambitieuze actie en eigen nationale doelen aankondigden.<sup>4</sup> Tegelijk werd in november 2009 al duidelijk wat er in Kopenhagen *niet* bereikt zou worden: Er zou geen wettelijk bindende tekst uit rollen, hooguit een politiek akkoord.<sup>5</sup> En in dezelfde maand werd de angst voor een groot 'klimaatcomplot' gevoed door publicatie van de emailcorrespondentie van onderzoekers van de Universiteit van East Anglia, die suggereerde dat belangrijke klimaatdata gemanipuleerd zouden zijn.<sup>6</sup>

Op 7 december 2009 begon de klimaatconferentie. Maar net als tijdens de voorbereidingen kon in Kopenhagen op de belangrijkste onderhandelings-

punten niet of nauwelijks voortgang worden bereikt. Wel viel het Deense voorzitterschap negatief op door het voortijdig laten uitlekken van verdragsteksten. Ook rondom de conferentie verliep alles verre van vlekkeloos: zo bleken in de tweede week van de conferentie veel te veel accreditaties uitgedeeld te zijn en werd de toegang daarom van de ene op de andere dag sterk beperkt – met lange wachtrijen, chaos en veel ontevredenheid bij bezoekers tot gevolg.

De laatste dag van de conferentie moest daarom, zoals ook bij eerdere conferenties, de doorslag geven. Op deze slotdag waren veel regeringsleiders afgekomen, die met hun gezamenlijk politiek gewicht een oplossing moesten forceren. En een doorbraak leek ook in zicht toen president Obama samen met de leiders van de 'BASIC'-landen Brazilië, Zuid-Afrika, India en China tot een ontwerpakte kwam. Maar uit die tekst werden door China weer passages geschrapt; en in de algemene vergadering werd het conceptverdrag, diep in de nacht, vervolgens afgeschoten door vertegenwoordigers van Tuvalu, Soedan, Venezuela, Bolivia en Cuba. Zaterdagochtend, na vervanging van de Deense voorzitter, werd de conferentie afgesloten: bij gebrek aan consensus nam de vergadering het Akkoord 'ter kennisgeving' aan.

### Lessen uit Kopenhagen

Nederland speelde in het hele verloop van de conferentie vooral een indirecte rol, als lidstaat van de Europese Unie. Maar *de EU had in Kopenhagen weinig in te brengen*. Na eerder jarenlang op alle internationale fora een 'Europees leiderschap' op het gebied van klimaat te hebben geclaimd, kon de Unie ter plekke weinig anders doen dan in te stemmen met de tekst die door de BASIC-landen en de Verenigde Staten was opgesteld. Wellicht dat de EU in de aanloop naar de conferentie een rol heeft gespeeld als aanjager van het proces en als 'het beste jongetje in de klas' een voorbeeld is geweest voor doelen van andere landen.<sup>7</sup> Maar op het *moment suprême* had het Europese 'leiderschap' geen enkele betekenis. Kopenhagen liet dan ook vooral het voorlopig falen zien van het Europese idee van *global governance*.<sup>8</sup> een gedetailleerd *top-down*-systeem, gebaseerd op consensus, met quasi sociaal-democratische herverdeling van welvaart en lasten – maar met een zwak leiderschap.

Dat hangt wellicht ook samen met een *tweede punt* dat tijdens de klimaatconferentie nog eens overduidelijk naar voren kwam: het *verschuivende machts-evenwicht* in de wereld. China is de nieuwe wereldmogendheid, die samen met de Verenigde Staten bepaalt hoe de internationale mores er de komende jaren op tal van terreinen uit zullen zien. Op de conferentie bleek met de BASIC-landen een nieuwe coalitie opgestaan, die de tekst van het klimaatakkoord bepaal-

de. China speelde daarin een fundamentele rol. Maar het land leek nog niet helemaal thuis in de nieuwe leiderschapsrol: enerzijds wilde men zich een verantwoordelijk speler tonen, die oog heeft voor een mondiaal probleem als het klimaat; anderzijds was men bang dat emissiereductiedoelstellingen in eigen land de economische groei zullen aantasten, die vooralsnog vóór alles gaat.

In zeker opzicht was de rol van China, dat door veel waarnemers als de grote boeman van de conferentie betiteld wordt, daarmee niet eens fundamenteel anders dan die van de Verenigde Staten. In beide landen is de perceptie dat een spagaat gemaakt moet worden tussen klimaat- en economische doelstellingen, en ook tussen internationaal politiek prestige en binnenlands draagvlak. Waar in China vooral de door de marktopening sterk opkomende middenklasse dat draagvlak lijkt te bepalen, is het in de Verenigde Staten het delicate evenwicht tussen Democraten en Republikeinen dat grote politieke verschuivingen lastig maakt. Ook de Amerikanen konden daarom niet verder gaan dan een relatief beperkte emissiereductiedoelstelling, die niettemin een grote stap voorwaarts zou betekenen voor het Amerikaanse klimaatbeleid.

Een *derde les* heeft te maken met de doorslaggevende rol van een aantal 'ongeleide projectielen' binnen het internationale systeem op de conferentie. Landen als Venezuela, Bolivia, Cuba en Iran wilden vooral ideologische punten scoren tegen de 'kapitalistische en imperialistische vijand'. En ze kregen daar door het *format* van de conferentie, waar alle besluiten op basis van consensus genomen moeten worden, ook alle ruimte voor. Ook anderszins riep de organisatie van de conferentie vragen op. De 'melange tussen geloofsbijeenkomst, industriebeurs en politieke vergadering'<sup>9</sup> onttaarde deze keer in een hels brouwsel, dat ondrinkbaar bleek. Te veel mensen, te veel vertrouwen in regeringsleiders, falende besluitvormingsprocedures en een te grote complexiteit aan onderwerpen leidden tot een 'systems overload' – een machinerie ter grootte van vele fabriekshallen waar uiteindelijk, na lang gereutel, alleen één lucifersdoosje uit kwam rollen.

### Hoe nu verder?

Ruim een maand na Kopenhagen hebben de helft van de deelnemende landen, waaronder de grootste uitstoters, hun nationale emissiereductievoorstellen opgestuurd voor opname in de eerder genoemde bijlagen bij het Akkoord. Zo heeft de EU aangekondigd haar 20/30%-reductiedoelstelling te handhaven. De BASIC-landen hebben, nadat ze elkaar op de conferentie gevonden hadden, alweer een nieuwe ontmoeting gehad, waarin ze beklemtonen bereid te zijn 'met alle andere landen samen te werken' om op de COP-

16 in Mexico in november 2010 tot een 'agreed outcome' te komen.<sup>10</sup> Daartoe roepen ze Denemarken als voorzitter van het COP-15-proces op 'ten minste vijf' tussenbijkomsten te organiseren, waarbij 'financiering, logistiek en andere procedurele zaken' geen belemmering mogen vormen.

Kort na Kopenhagen hebben ook de sceptici steeds meer de wind in de zeilen. Nadat deze met de uitgekete emails van de Universiteit van East Anglia een slag geslagen hadden, duiken er nu steeds meer berichten op over onjuiste claims in de rapporten van het wetenschappelijke klimaatpanel IPCC.<sup>11</sup> Minister Cramer wil deze rapporten nu dan ook door een onafhankelijke Nederlandse organisatie laten nalopen. De uitkomsten van dat onderzoek moeten laten zien tot op welke hoogte de claims van het IPCC gerechtvaardigd zijn. Mochten fundamentele claims van het IPCC de toets van de wetenschappelijke kritiek niet kunnen doorstaan, dan zal de Minister weinig anders resten dan hieruit consequenties te trekken voor het klimaatbeleid.

Maar als de fundamentele van het IPCC-bouwwerk na hernieuwde inspectie wél stevig blijken, dan zal de Minister aan de slag moeten met de uitkomsten van Kopenhagen. Er staan dan globaal drie opties open

### *De EU en Nederland past een bescheidener rol, zo heeft Kopenhagen geleerd*

voor het vervolg. De eerste en meest voor de hand liggende optie is: *gewoon doorgaan*, mogelijk met een tandje minder vanwege de bezuinigingen die er aan zitten te komen. Dan zullen wel alle losse eindjes die er nu liggen, aan elkaar moeten worden geknoopt, en de meningsverschillen waar men in Kopenhagen niet uit kon komen, zullen dan moeten worden bijgelegd. Alleen is die strategie waarschijnlijk *niet genoeg* om uit te komen bij het in Kopenhagen vastgelegde einddoel van maximaal twee graden Celsius temperatuurstijging. Recent onderzoek<sup>12</sup> geeft aan dat ook als alle nu bekende nationale emissiereductiedoelen in het Akkoord worden opgenomen, de optelsom hiervan nog niet leidt tot het behalen van het twee-gradendoel. Ander onderzoek<sup>13</sup> suggereert bovendien dat positieve *feedbacks* in het klimaatstelsel tot dusver de relatie tussen emissies en opwarming eerder lijken te onderschatten dan te overschatten. Met ieder jaar uitstel nemen de kosten van klimaatbeleid bovendien fors toe.<sup>14</sup> Het verdient voor beleidsmakers dan ook aanbeveling eens verder te kijken naar het brede domein van voorstellen die op de bureaus van beleidswetenschappers liggen.

In essentie komen veel van deze voorstellen erop neer dat internationaal klimaatbeleid alleen overtuigend vorm gegeven kan worden als men veel sterker

dan tot dusver uitgaat van het *eigenbelang* van landen, dat veel breder is dan klimaat alleen. Thomas Friedman gaat zelfs zover te stellen dat er misschien wel helemaal geen bindend akkoord nodig is.<sup>15</sup> Volgens hem moeten we vertrouwen op het economisch eigenbelang van landen bij het opbouwen van een klimaatvriendelijke industrie. Nadeel van dit idee is alleen dat er wel eerst een internationale (CO<sub>2</sub>-) markt moet ontstaan, die ervoor zorgt dat die industrie ook concurrerend kan zijn. En daarvoor is weer een internationaal akkoord nodig. Andere voorstellen gaan er daarom van uit dat naast het UNFCCC-circuit wellicht afzonderlijke technologieakkoorden nodig zijn,<sup>16</sup> dat naar 'Coalitions of the Willing' gezocht moet worden,<sup>17</sup> dat er simpelweg meer geld nodig is voor energie-innovatieonderzoek<sup>18</sup> of dat wellicht het verschuiven van het meten van emissies van productie naar consumptie een oplossing kan bieden.<sup>19</sup> In alle verscheidenheid hebben deze voorstellen gemeen dat ze het klimaat zien als een afzonderlijk oplosbaar probleem, dat met gericht beleid afzonderlijk aangepakt kan worden.

Een volgende laag aan oplossingsvoorstellen gaat nog verder. Zij beschouwen het klimaatprobleem als zo fundamenteel, dat het alleen aangepakt kan wor-

den met diepgaande aanpassingen in nationale en internationale beleids- en bestuursstructuren, in andere sectoren of zelfs in de samenleving. Voorstellen binnen deze laag variëren van hervorming van de Verenigde Naties als geheel,<sup>20</sup> een bredere heroriëntatie op legitimatie en rol van overheden,<sup>21</sup> het zoeken van diepere culturele toenadering en samenwerking met Azië en het Midden-Oosten,<sup>22</sup> intensievere samenwerking op energiegebied<sup>23</sup> tot het anders meten van welvaart.<sup>24</sup>

Geen van deze voorstellen heeft tot dusver nog de overstap gemaakt van wetenschap naar praktisch beleid. Maar als er verdere stappen in het klimaatbeleid nodig zijn, dan lijkt het verstandig samengang en consequenties van deze en andere beleidswetenschappelijke voorstellen te betrekken bij toekomstige vormgeving van het klimaatbeleid.

#### **Keuzen voor de EU en Nederland**

Afblazen, doorgaan of intensiveren. De keuzemogelijkheden voor de EU en Nederland bij het klimaatbeleid konden nauwelijks groter zijn. Stopzetten van klimaatbeleid zou een grote afgang betekenen voor zowel de EU als Nederland, en is alleen een optie als het volledige klimaatonderzoek tot dusver op drijfzand gebaseerd zou blijken te zijn. Dat lijkt niet

waarschijnlijk. Gewoon doorgaan, al dan niet met bezuinigingen, lijkt de simpelste keuze, maar leidt tot de paradox dat, wanneer we afgaan op de huidige klimaatwetenschap, het gestelde twee-gradendoel hoogstwaarschijnlijk niet gehaald zal worden. Uitstel van afdoende maatregelen nu leidt bovendien tot hogere kosten later. Intensiveren van klimaatbeleid zou in dat geval een consequente keuze zijn, maar lijkt nauwelijks haalbaar, nu de wind vooral uit de sceptische hoek waait.

Het is voor de EU en Nederland dan ook vooral eerst van belang de sceptici serieus te nemen. Een pas op de plaats, goede wetenschappelijke zelfcontrole en *feedback* vormen een allereerste basis voor succesvol klimaatbeleid in de toekomst. Te veel alarmisme en opgeklopte resultaten werken duidelijk averechts. Ook past de EU en Nederland, zo leert Kopenhagen, een bescheidener rol. In plaats van een 'klimaatleiderschap' van de daken te schreeuwen zouden beide zich naar buiten toe wat *bescheidener* mogen opstellen, en tegelijk naar binnen toe wat meer resultaten mogen laten zien. Welbegrepen eigenbelang en een combinatie van klimaatmaatregelen met industrie-, innovatie- en werkgelegenheidsbeleid kunnen daarbij leidend zijn. Ten opzichte van de opkomende economieën zou kijken en luisteren het devies kunnen zijn, en hun tegemoet komen bij hun drijfveer economische groei – maar dan wel met lagere emissies. In plaats van de kampioen van de armste ontwikkelingslanden te willen zijn en het oor bij de Verenigde Staten te luisteren te leggen, zou nog meer toenadering tot *opkomende economieën* het Europese en Nederlandse geluid wellicht sterker kunnen maken. De UNFCCC ten slotte is een noodzakelijke, maar op zich zelf niet voldoende voorwaarde voor succesvol klimaatbeleid in de toekomst. Parallele beleidssporen dienen op zijn minst onderzocht te worden.

Wat dat betreft is het spel duidelijker dan het lijkt: Ook al was het aantal ogen van de worp minder dan gehoopt, als er niet vals is gespeeld, dan zijn de EU en Nederland nu gewoon aan zet. Recht vooruit kost het minste bedenktijd, maar om het klimaatspel te winnen, moet er verder worden gedacht dan alleen aan de volgende zet.

## Noten

- 1 R. van der Kloor, 'Bittere nasmaak na klimaatop Kopenhagen', Elsevier.nl, 19 december 2009.
- 2 AFP/The Swedish Wire, 'Sweden slams climate talks as a "disaster"', Swedishwire.com, 22 december 2009.
- 3 UNFCCC, *Copenhagen Accord*, 2010 (www.unfccc.int).
- 4 Zie voor de gestelde nationale emissiereductiedoelen bijv.: M.G.J. den Elzen, M. Roelfsema & S. Slingerland, *Too hot to handle? The emission surplus in the Copenhagen negotiations*, Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency, december 2009.
- 5 'No global climate change treaty likely for up to a year, negotiators admit', in: *The Guardian*, 5 november 2009.

- 6 'Climate sceptics claim leaked emails are evidence of collusion among scientists', in: *The Guardian*, 20 november 2009.
- 7 De EU heeft als eerste een emissiereductiedoel gesteld, waarin ze aankondigde emissies in ieder geval met 20% te reduceren, en 30% in het geval van het bereiken van een voldoende ambitieus internationaal klimaatakkoord. Andere landen volgden veel later.
- 8 T. Kleine-Brockhoff, 'Lessons of a memorably chaotic global gathering', in: *Financial Times*, 23 december 2009.
- 9 F. Vorholz, 'Was aus dem Klimagipfel folgt', *Zeit online*, 21 december 2009.
- 10 Chinese Embassy in India, 'Joint Statement Issued at the Conclusion of the Second Meeting of Ministers of BASIC Group', New Delhi, 25 januari 2010 (<http://in.china-embassy.org/eng/sgxw/t653628.htm>).
- 11 Tweede Kamer, verslag 48ste vergadering, verkeerde informatie IPCC rapport, 28 januari 2010.
- 12 Den Elzen e.a., *a.w. noot 4*.
- 13 PBL, KNMI & WUR, 'News in Climate Science and Exploring Boundaries. 2009. A Policy brief on developments since the IPCC AR4 report in 2007', Bilthoven, december 2009.
- 14 De International Energy Agency becijfert de extra kosten van één jaar uitstel op 500 miljard dollar (IEA, *World Energy Outlook 2009*).
- 15 T.L. Friedman, 'Off to the Races', in: *New York Times*, 19 december 2009.
- 16 Heleen de Coninck, 'Klimaatverdrag werkt alleen als het de betrokkenen ook iets oplevert', in: *NRC Handelsblad*, 23 september 2009.
- 17 A. Giddens, *The Politics of Climate Change*, Cambridge, USA: Polity Press, 2009.
- 18 Bjorn Lomborg, 'We should change tack on climate after Copenhagen', in: *Financial Times*, 23 december 2009.
- 19 Dieter Helm & Cameron Hepburn (red.), *The Economics and Politics of Climate Change*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- 20 Arunabha Gosh & Ngaire Woods, 'Governing Climate Change: Lessons from other Governance Regimes', in: Helm & Hepburn (red.), *a.w. noot 19*, blz. 454-478.
- 21 Maarten Hajer, *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- 22 D. Moisi, *The Geopolitics of Emotion. How Cultures of Fear, Humiliation and Hope are Reshaping the World*, Londen: Random House, The Bodley Head, 2009.
- 23 Stephan Slingerland, Lucia van Geuns & Coby van der Linde, 'Van zwarte naar groene energie – Geopolitiek van een mondiale energietransitie', in: *Internationale Spectator*, mei 2008, blz. 259-263.
- 24 Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen & Jean-Paul Fitoussi, *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress*, 14 september 2009 (<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>).

---

**Stephan Slingerland** is senior beleidsadviseur bij het Planbureau voor de Leefomgeving.

# De staatsgreep in Honduras: Latijns-Amerika ontbeert scheidsrechter

*Op 21 juni 2009 werd de Hondurese president Manuel Zelaya door het leger uit zijn residentie verwijderd, opgepakt en op een vliegtuig naar Costa Rica gezet. Vanuit de veronderstelling dat militaire staatsgrepen tegen zg. 'progressieve' regimes in Latijns-Amerika tot het verleden behoorden, werd in de hele wereld verbaasd gereageerd en werd opgeroepen tot herstel van het democratisch bestel in dit Centraal-Amerikaanse land. Nu het kat- en muisspel tussen aanhangers en tegenstanders van Zelaya grotendeels achter de rug is, kunnen bij deze gebeurtenissen enige kanttekeningen worden geplaatst.*

Hoewel de afgezette Hondurese president Manuel 'Mel' Zelaya tegenwoordig in de westerse pers wordt afgeschilderd als 'progressief', stamt hij uit een zeer conservatief milieu van grootgrondbezitters in het oosten van het land. Als adolescent al werd hij lid van de Liberale Partij van Honduras (PLH) – naast de Nationale Partij van Honduras (PNH) de enige partij van belang in het land – en nadien stond hij, ondanks de vermeende betrokkenheid van zijn familie bij een moordpartij tegen boeren in 1975, vooral bekend als een succesvol vee- en houthandelaar. In deze periode bleef het in Honduras, als een behoudsgezind en pro-Amerikaans bolwerk, overigens betrekkelijk rustig, in tegenstelling tot de buurlanden, die werden geteisterd door aanhoudende strijd tussen *guerrilleros* en *contra's*.

Na jarenlange politieke activiteiten wordt Zelaya in 2005 presidentskandidaat van zijn Liberale Partij. Trouw aan zijn rechts en populistisch gedachtegoed, legt hij tijdens de verkiezingscampagne de nadruk op de strijd tegen corruptie en criminaliteit, vooral een product van de rivaliserende en 'transnationale' jeugdbenden (*maras*). Met de slogan 'Burgermacht' (*Poder Ciudadano*) belooft hij ook de strijd aan te gaan tegen de armoede in Honduras, dat bekend staat als het op één na armste land op het Westelijk Halfrond (na Haïti), met behulp van een programma dat buitenlandse investeringen moest aantrekken. Zo wordt Zelaya, zij het nipt en omstreden, in januari 2006 het nieuwe staatshoofd van Honduras.

Na anderhalf jaar aan de macht en wellicht in een poging een antwoord te bieden op de aanhoudende stakingen, brengt Zelaya een politieke omslag teweeg door zich opeens als 'links' te afficheren, een nieuwe 'republiek' uit te roepen, met een grote rol voor de staat,

en door zijn toenadering tot de Venezolaanse president Hugo Chávez. In dit kader wordt een aantal maatregelen aangekondigd die rechtstreeks indruisen tegen de belangen van zowel de belangrijkste Hondurese als multinationale (voornamelijk Amerikaanse) bedrijven. Allereerst stelt de Hondurese staat door het uitschrijven van een openbare aanbesteding het monopolie van bedrijven als Chevron, Exxon, Mobil en Shell openlijk ter discussie. In december 2008 wordt het minimumloon drastisch verhoogd: van 126 naar 202 euro – wat onder meer leidt tot hevig protest bij de bananengigant Chiquita. In dezelfde periode wordt een akkoord ondertekend met de Cubaanse overheid, dat invoer van goedkope genetische farmaceutische producten mogelijk maakt. Ten slotte maakt Zelaya bekend dat de luchtmachtbasis in Palmerola,<sup>1</sup> waar nog steeds 600 Amerikaanse militairen gelegerd zijn, voor commerciële vluchten zou worden opengesteld. Na een energieakkoord, waarbij Honduras, in ruil voor landbouwproducten en tegen voordelige voorwaarden, goedkope Venezolaanse olie zou verkrijgen, wordt Honduras in 2008 zelfs lid van de ALBA, een organisatie van linkse en vooral Chávez-gezinde landen in Latijns-Amerika en de Caraïben.<sup>2</sup>

Hoewel Zelaya ook al daarvoor gespannen betrekkingen onderhield met de (conservatieve) media,<sup>3</sup> de officiële [rooms-katholieke] kerk, de gewapende macht, de in de 'vijftien machtige families' gegroepeerde economische elite en het politiek establishment, waaronder zijn eigen Liberale Partij, bleek deze toetreding tot ALBA de spreekwoordelijke druppel te vormen, te meer daar Zelaya begin 2009 zijn wens uitdrukt naar het voorbeeld van andere ALBA-staten een nieuwe grondwet in te voeren, die onder meer de herverkiezing van de president mogelijk zou maken. Zo keerden de bovengenoemde andere sectoren van de macht, zoals pers, media en elites, zich nu uitdrukkelijk tegen de uitvoerende macht van Zelaya. Eerst noemt het Hoogerechtshof de herverkiezingsplannen in strijd met de grondwet, vervolgens start het Hondurese parlement met een afzettingsprocedure en ten slotte, wanneer Zelaya uiteindelijk dreigt de militaire leiding af te zetten in een poging deze instelling voor zijn project te winnen, volgt de militaire staatsgreep. De rest van het verhaal is alom bekend: Zelaya wordt verbannen naar Costa Rica en Roberto

Micheletti, de voorzitter van het Congres, wordt aangesteld als interim-president, tot er nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven.

### **Binnen- en buitenlandse factoren**

De voornaamste vraag bij deze gebeurtenissen is uiteraard: hoe heeft het zo ver kunnen komen? Uiteraard is een reactionaire maatregel zoals die door de Hondurese militairen getroffen werd, onaanvaardbaar en onder geen enkel beding te rechtvaardigen, maar Zelaya treft zelf ook schuld door als demagoog plotseling het *institutionele kader van zijn land ter discussie te stellen* onder het mom dat een socialistische en ‘bolivariaanse’<sup>4</sup> koers de enige zou zijn die Honduras kan ‘redden’. Het is dan ook spijtig dat nu juist een dergelijke politicus wordt opgevoerd als held van de vrijheid en als democratisch slachtoffer van een staatsgreep. Inderdaad behoort een aantal van Zelaya’s tegenstanders feitelijk tot de oligarchie, die alles op het spel zet om de sociaal-economische *status quo* te behouden. Anderzijds zijn er ook veel gewone Hondurezen die zich afkeren van de populistische en caudillistische cowboystijl van ‘Mel’, die het grondwettelijk kader willen verdedigen of vrezen voor een al te grote invloed van Chávez in intern-Hondurese

grotendeels op basis van petrodollars, zich uitbreidt en het afgelopen decennium de Amerikaanse invloed zelfs in niet-Chávez-gezinde landen aanzienlijk is verminderd. Deze spagaat was ook te bemerken in de berichtgeving van de meeste Amerikaanse massamedia: terwijl de staatsgreep aanvankelijk werd veroordeeld, ging daags na de gebeurtenissen ook steeds meer aandacht uit naar het standpunt van het *de facto*-regime in Tegucigalpa. Ook de opvallend negatieve berichtgeving over een aantal ALBA-landen in dezelfde periode (onder meer de uitgebreide ‘enscenering’ van de hongerstaking door de burgemeester van Caracas tegen Chávez, de vermeende bewezen banden van de Ecuadoriaanse president Correa met de Colombiaanse guerrillabeweging FARC en de zogenaamde troepenbewegingen op de grens met Honduras vanuit Nicaragua) kan verklaard worden door de dubbelzinnige positie waarin de Amerikanen in deze regio verzeild zijn geraakt.

### **Gebrek aan Latijns-Amerikaanse scheidsrechter**

Bij dit soort crises zou men misschien de bemiddeling verwachten van het enige pan-Amerikaanse orgaan, de *Organisatie van Amerikaanse Staten* (OAS), maar

*Ook al is de crisis bezegeld, de samenleving is nog steeds gepolariseerd*

aangelegenheden (zoals dat in andere ALBA-landen het geval is). Dat alle, zelfs passieve, medestanders van het coup-regime ‘contra’s’ waren, is dan ook te eenvoudig gesteld.

Een *tweede* belangrijk aspect in deze crisis betreft de *rol van het buitenland*. Zoals verwacht en om zijn aankondigd nieuw Latijns-Amerikabeleid meteen kracht bij te zetten, werd de situatie in Honduras terstond bekritiseerd door de Amerikaanse president Obama en het *State Department*. Anderzijds bleef de Amerikaanse ambassade in Honduras opmerkelijk passief en bleken instellingen zoals de CIA minder sceptisch over de eerste staatsgreep in het continent sinds het begin van de 21ste eeuw. Er werd dan ook meteen gespeculeerd dat de Amerikaanse veiligheidsdienst en een aantal *hardliners* in het Amerikaanse Congres de staatsgreep zelfs mede hadden georganiseerd om de geschade belangen van de Amerikaanse bedrijven in Honduras te verdedigen.

Feit is wel dat de Amerikanen in een moeilijke situatie verkeren. Enerzijds moeten ze ten opzichte van het buitenland de indruk wekken dat ze werkelijk van plan zijn meer aandacht te schenken aan Latijns-Amerika in het kader van een nieuwe alliantie ‘tussen gelijken’, anderzijds ziet Washington uiteraard ook met lede ogen aan hoe de invloedssfeer van Chávez,

net zoals in het verleden blonk deze instelling vooral uit in zwakte en inefficiëntie, ondanks inspanningen van voorzitter José Miguel Insulza. Ook van de kant van regionale zwaargewichten als Brazilië en Mexico bleven aanvankelijk initiatieven uit. Weliswaar kwam het tot openlijke veroordelingen, maar niet tot overtuigende pogingen een oplossing te vinden, met uitzondering misschien van Argentinië. De enige regionale organisatie die een rol van betekenis speelde door voortdurend te pleiten voor terugkeer van Zelaya, was de ALBA. Vooral Hugo Chávez, Rafael Correa en zelfs Raúl Castro leidden het protest ‘tot herstel van de wet en de democratie in Honduras’. Het ironische van de zaak is dat de meeste ALBA-lidstaten nu niet direct een voorbeeld vormen voor democratie in de regio, terwijl Chávez zelf in 1999 via een staatsgreep aan de macht kwam.

Overigens zou het unfair zijn Chávez aan te duiden als hoofdschuldige van de gebeurtenissen. Weliswaar vormden zijn retoriek en de toetreding van Honduras tot de ALBA in de ogen van de elite een aantasting van de *status quo*, in de praktijk was de crisis toch vooral een Hondurese kwestie, die eerder verweven was met Amerikaanse dan Venezolaanse belangen. Ten slotte is de mode in Latijns-Amerika waarbij grondwetten willekeurig worden aangepast teneinde staatshoof-

den langer aan de macht te houden, niet louter een 'chavistische' praktijk: ook in Colombia, Venezuela's aartsvijand en Washingtons trouwste bondgenoot, wist president Uribe het politiek establishment ervan te overtuigen hem een derde ambtstermijn toe te staan.

Wat de Hondurese crisis dan ook het duidelijkst heeft aangetoond, is, alle retoriek ten spijt, het gebrek aan een effectief supranationaal pan-Amerikaans orgaan of een regionale speler die de rol op zich wil en kan nemen een geloofwaardige scheidsrechter te zijn in geval van dergelijke politieke impasses. Bovendien maakt de actualiteit duidelijk dat de 'democratie' nog niet zo diep geworteld is in de politieke praktijk van de regio. Na de val van de meeste militaire regimes was er wel veel optimisme gerezen. De economische crisis van de jaren tachtig ('het verloren decennium') en de daaropvolgende, door de Washington Consensus opgelegde neoliberale maatregelen legden echter een zware hypotheek op het democratisch bestel. Het ongenoegen en de frustratie over dit extreme neoliberalisme leidden op hun beurt tot stijgende invloed en het aan de macht komen van bewegingen of partijen met meer aandacht voor de sociale realiteit. Enkele daarvan deden dit in gematigd sociaal-democratische termen, zoals in Brazilië, Uruguay en Chili, en respecteerden het democratische spel. Andere, meer radicale bewegingen kozen echter voor een populistisch beleid, met minder aandacht voor het institutionele kader, zoals in Venezuela, Ecuador of Bolivia gebeurde. Enkele presidenten in de regio, ten slotte, gebruikten een 'progressieve' dekmantel voor persoonlijke of partijgebonden belangen. Tot deze categorie zou zowel Ortega (Nicaragua) als Zelaya gerekend kunnen worden.

Teneinde de *putschisten* geen gelijk te geven, eisten de meeste regeringen uit de regio een overgangspriode, waarbij Zelaya werd herbevestigd als legitiem staatshoofd van Honduras, maar waarbij ruimte werd geschapen voor de democratische elementen van de huidige *de facto*-regering. Daarna pas zouden er verkiezingen kunnen worden gehouden, die door de internationale gemeenschap zouden kunnen worden erkend. Dit is min of meer de formule die werd voorgesteld bij de geïmproviseerde bemiddeling door de Costaricaanse president en Nobelprijs-winnaar Oscar Arias. Na dagen onderhandelen liep dit voorstel echter op niets uit; vanwege de halsstarrigheid van beide partijen werd zelfs even openlijk gevreesd voor een burgeroorlog.

Intussen wist Zelaya in oktober 2009 Honduras illegaal binnen te komen en zijn toevlucht te zoeken tot de Braziliaanse ambassade in de hoofdstad Tegucigalpa, waarschijnlijk in een poging zich enigszins te distantiëren van Chávez. Zelaya verloor echter alle kansen

op het presidentschap, toen het *State Department* in Washington bekend maakte de verkiezingen van 29 november alsnog te willen erkennen. Bij die verkiezingen kwam Porfirio Lobo van de rechtse Nationale Partij als winnaar uit de bus, met een overtuigende 56,6% van de stemmen (tegenover 38% voor de Liberale kandidaat). Toen het Hondurese parlement bijna unaniem besloot Zelaya niet te laten terugkeren als president tot aan de aanstelling van Lobo, werd bepaald de ex-president 'in alle waardigheid' te laten vertrekken naar de Dominicaanse Republiek en wel op de dag van de machtswisseling (27 januari 2010).

Hiermee lijkt de politieke crisis bezegeld, hoewel de Hondurese samenleving nog steeds is gepolariseerd. Men kan slechts hopen dat er de laatste maanden géén voedingsbodem is gecreëerd voor een nieuw conflict in deze historisch gewelddadige regio en ook dat de Hondurese politiek voortaan zal zijn gevrijwaard van politiek matige figuren als Micheletti en Zelaya.

### Noten

1 Palmerola – ook wel bekend als *Soto Cano Air Force Base* – vormde een essentiële basis voor Amerikanen en Contra's tegen het sandinistisch regime in Nicaragua en de linkse rebellen in El Salvador.

2 De ALBA werd in 2004 opgericht en wordt algemeen beschouwd als een linkse tegenhanger van de door de Verenigde Staten voorgestelde ALCA, een pan-Amerikaanse vrijhandelszone. Anno 2010 bestaat de ALBA uit negen staten: Antigua en Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Sint Vincent en de Grenadines, en Venezuela. Doelstellingen van deze organisatie zijn integratie van Latijns-Amerika en de Caraïben en strijd tegen armoede door middel van politieke, sociale en economische samenwerking. Venezolaanse olie is ALBA's belangrijkste financieringsbron.

3 Twee belangrijke nationale kranten, *El Heraldo* en *La Prensa*, zijn in handen van de familie Canahuati Larach, die tevens eigenaar is van *Laboratories Finlay*, de belangrijkste importeur van Amerikaanse geneesmiddelen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat na het toelaten van goedkope Cubaanse producten op de Hondurese markt deze twee kranten uitgroeiden tot felle tegenstanders van Zelaya.

4 Met het bolivarianisme, genoemd naar de 19<sup>de</sup>-eeuwse vrijheidsstrijder Simon Bolívar, bedoelt Hugo Chávez vooral een streven naar eenheid onder de Latijns-Amerikaanse staten op basis van het zg. 'socialisme van de 21ste eeuw'.

---

**Sebastiën Adins Vanbiervliet** is een Vlaams Latijnsamerikanist. Hij studeerde internationale betrekkingen aan de Universiteit Gent. Hij is thans woonachtig in Peru.

# De dubbele bodem van de Latijns-Amerikaanse moderniteit

*2010 is een jaar van herdenkingen in Latijns-Amerika: 200 jaar geleden begon in delen van de Spaanse overzeese koloniën de strijd om onafhankelijkheid die zou uitmonden in het ontstaan van de moderne Latijns-Amerikaanse natie-staten. In Mexico is het bovendien precies honderd jaar geleden dat de eerste omvangrijke sociale revolutie van de twintigste eeuw uitbrak (1910-1917). Reden genoeg voor een feestje, maar vooral ook om terug te kijken en na te denken over wezenlijke kenmerken van de sociaal-politieke ontwikkeling van Latijns-Amerika. Hoe komt het dat ondanks ingrijpende en soms stormachtige omwentelingen bepaalde problemen, tegenstrijdigheden en spanningen een opmerkelijke duurzaamheid aan de dag leggen en in verschillende gedaanten steeds weer de kop op steken?*

Het voortbestaan van machtige informele belangengroepen en cliëntelistische netwerken is niet bevorderlijk voor verdieping van de Latijns-Amerikaanse democratie en rechtsstaat. De gebrekkige status van sociaal en civiel burgerschap in het continent – mede het resultaat van scherpe sociaal-economische ongelijkheid en informele bevoorrechtiging – draagt op zijn beurt weer bij aan de reproductie van informele netwerken en verplichtingen, omdat alleen zo toegang kan worden verkregen tot belangrijke hulpbronnen en diensten.

Inhoud en functie van ‘het informele’ moeten worden geplaatst tegen de achtergrond van de derde golf van democratisering, in het kielzog waarvan beleid en wetenschap veel aandacht besteden aan opbouw van *instituties* en *juridische kaders* die verankering en verdieping van democratische waarden en praktijken waarborgen en bevorderen. De herinrichting van overheidsinstituties en de vernieuwing van wettelijke kaders en instellingen vormen belangrijke stappen in het ontmantelen van (de erfenissen van) autoritaire regimes. Er kleven echter ook nadelen aan de nadruk op formele institutionele hervormingen, omdat geen aandacht wordt besteed aan dié sociale en politieke praktijken die niet herleid kunnen worden tot wettelijk verankerde ethische principes en normen en die juist in verband worden gebracht met *informele netwerken, belangen en loyaliteiten*.

## Dubbelspel in historisch perspectief

De erkenning van het bestaan van een *informele orde* in de Latijns-Amerikaanse geschiedenis naast een formele, statelijke, ‘moderne’ orde heeft geleid tot de ontwikkeling van concepten, beelden en metaforen die trachten greep te krijgen op dubbelheid en dubbelzinnigheid. Dergelijke pogingen worden gevoed door een gevoel van ‘ongemak’ over een zogenaamde ‘onvolmaakte’ moderniteit: Latijns-Amerika als een permanente crisis, waarbij ‘het oude stervende is, maar het nieuwe maar niet geboren kan worden.’<sup>1</sup> Dit leidt tot het ongemakkelijke naast en door elkaar bestaan van sociale en politieke ordes die niet bij elkaar passen, maar wel met elkaar verstrengeld zijn. De culturele en wetenschappelijke verbeelding van deze ongemakkelijke gelijktijdigheid heeft een lange geschiedenis in Latijns-Amerika.

Soms lijkt cynisme de enige manier om dit ongemak te bestrijden. Toen de Ecuadoriaanse liberale politicus Vicente Rocafuerte in 1835 te maken kreeg met een gewapende opstand, stelde hij: ‘Als aanbieder van de Verlichting en de beschaving stem ik erin toe om voor tiran door te gaan.’<sup>2</sup> En hij voegde de daad bij het woord door tientallen rebellen te executeren. In studies over de Latijns-Amerikaanse 19de eeuw komt steeds een beeld van dubbel(zinnig)heid naar voren: een liberale republiek, maar dan wel zonder burgers en mét informele communale loyaliteiten, een fictie bij elkaar gehouden door intermediairs en *caciques*, een democratisch uiterlijk, maar een autoritaire en oligarchische praktijk. Aan het begin van de 20ste eeuw vatte de Venezolaanse schrijver Vallenilla dit samen in het tegenstrijdige concept ‘democratisch caesarisme’. Een halve eeuw later noemde Octavio Paz de 19de-eeuwse liberale grondwetten een politieke leugen.<sup>3</sup> Anderen spraken over de ‘gespleten ziel’ van Latijns-Amerika.

Gelden termen als fictie, façade, leugen en gespletenheid in het bijzonder voor de 19de eeuw? Ik meen van niet en ik wil dat aantonen door een blik te werpen op de spectaculaire sociaal-economische transformatie van Latijns-Amerika na de Tweede Wereldoorlog. De combinatie van door de staat geleide ontwikkeling, industrialisatie, bevolkingsgroei en verstedelijking heeft immense maatschappelijke krachten losgemaakt. Het is ook de tijd van transformatie van het

onderwijssysteem en de opkomst van de elektronische media. De naoorlogse modernisering, zo stelde de toen invloedrijke moderniseringstheorie, zou als een grote bulldozer pre-moderne elementen verwijderen. De stad, de fabriek, de universiteit en de televisie zouden daarin een bepalende rol spelen. Maar in plaats daarvan kreeg Latijns-Amerika te maken met sociale polarisatie, politieke instabiliteit, *guerrillas*, staatsgrepen en burgeroorlogen. In 1968 verklaarde de politicoloog Needler de aanhoudende instabiliteit uit de 'continuïng disharmony between *formal* structures of government....and *informal* sociopolitical realities'.<sup>4</sup> Burgerschap en democratie worden stelselmatig ondermijnd door diepe sociaal-economische ongelijkheden én door de personalistische mediëring van de rechtsorde en economische *opportunity structures*.

Onderzoek naar de naoorlogse verstedelijking – het inwoneraantal van Mexico Stad steeg van ongeveer 3 miljoen in 1950 tot bijna 14 miljoen in 1980 – heeft de dubbelzinnigheid van de stedelijke moderniteit in kaart gebracht. Zo dook de term 'informele sector' op. Stedelijke armen mobiliseren informele wederkerigheidsnetwerken en de personalistische logica nestelt zich in grootstedelijke en industriële organisaties. Het *caciquismo* (locaal autocratisch leiderschap) vindt er een vruchtbare voedingsbodem. Kortom, de na-oorlogse stad, fabriek en universiteit zijn op ogenschijnlijk natuurlijke wijze gekoloniseerd of 'gekannibaliseerd' door regels, instituties, personages en praktijken die tezamen de *informele orde* vormen.<sup>5</sup> Het resultaat is politiek-culturele hybridisering en een gestolde metamorfose, een toestand die een Mexicaanse antropoloog treffend typeerde met het beeld van de *axolote*, dat opmerkelijke dier dat, anders dan de gewone salamander, in volwassen toestand larvale kenmerken behoudt. De *axolote* is een metafoor voor de Latijns-Amerikaanse moderniteit.<sup>6</sup>

### **De informele orde: afbakening en verkenning**

De politicoloog Guillermo O'Donnell plaatste kanttekeningen bij de interpretatie van de democratische transitie in Latijns-Amerika.<sup>7</sup> Terwijl transitie vaak worden gelijkgesteld aan institutionalisering, luidde zijn kritiek dat men zich niet moest fixeren op formele en complexe organisaties (grondwetten, partijen, staatsorganen e.d.) én dat Latijns-Amerika niet zozeer te maken heeft met een tekort aan institutionalisering, maar juist met diepgewortelde, vaak verborgen informele instituties als cliëntelisme en personalisme, die op gespannen voet staan met formele liberaal-democratische regels, instituties en organisaties. Informele instituties zijn dan 'sociaal gedeelde en meestal ongeschreven regels die gevormd, gecommuniceerd en afgedwongen worden buiten officieel gesanctioneerde kanalen'.<sup>8</sup> Informele regels maken deel

uit van de gemeenschappelijke kennis binnen een relevante sociale context en schrijven binnen die context bepaalde gedragingen voor. Het is ook zinvol onderscheid te maken tussen informele regels en instituties enerzijds en informele organisaties anderzijds. Bij dat laatste kan men denken aan clans, maffia's en *camarillas*. Informele instituties én organisaties zijn concrete, historische uitdrukkingen van een diepgewortelde, in de gehele maatschappij aanwezige informele orde.

Die orde omvat ook handelende actoren. Het is echter weinig zinvol te spreken van 'informele actoren'. Dat doet geen recht aan de dubbel(zinnig)heid van het dagelijks handelen van Latijns-Amerikaanse sociale en politieke subjecten. Het dubbelspel bestaat er juist in dat actoren, naargelang de context, voortdurend bewegingen maken tussen formele en informele regels en instituties. Dat strategisch navigeren geldt voor alle maatschappelijke actoren (óók elites en middenklassen), en niet alleen voor hen die tot de 'traditionele' (informele) gemarginaliseerde sociale groepen behoren. Zoals de Amsterdamse antropoloog Salman heeft aangetoond, is dit iets wat gewone Latijns-Amerikaanse burgers voortdurend doen.<sup>9</sup> Het is dus niet zinvol een actor als 'formeel' of 'informeel' te kwalificeren. Het is wel verstandig een analyse te maken van de machtsbalans tussen formele en informele instituties in maatschappelijke en historische contexten, alsmede van de wisselwerking tussen instituties en de strategische handelingen van actoren. De *informele orde* bestaat naast, achter, onder, door en in de formele orde; is er, kortom, altijd en overal.

In de kern van deze personalistische orde gaat het om de *informele uitwisseling* van diensten, goederen (gunsten, *favores*) tussen leden van netwerken van verwantschap en vriendschap. Het gaat om zaken die in de formele systemen niet of moeilijk verkrijgbaar zijn: schaarse goederen en diensten, toegang tot besluitvormers of een voorkeursbehandeling bij administratieve procedures. De persoonlijke betrekkingen blijven bestaan wanneer men er zeker van kan zijn dat een verleende gunst in de (nabije) toekomst zal worden 'terugbetaald'. Wederkerigheid (reciprociteit) is een kernelement van de informele orde. De bereidheid verplichtingen van informele uitwisselingen aan te gaan in onzekere en wisselvallige omstandigheden is gebaseerd op vertrouwen (*confianza*).

Daar staat tegenover dat de niveaus van interpersoonlijk vertrouwen in Latijns-Amerika relatief laag zijn, terwijl het vertrouwen in bureaucratie, politiek en rechtsstaat – pijlers van een democratische cultuur – doorgaans nog beperkter is.<sup>10</sup> In Latijns-Amerika gaat het niet zozeer om vertrouwen in anonieme bureaucratie of technocratische competenties, maar om vertrouwen gesteld in *specifieke personen en*

*hun netwerken*. Gepersonaliseerd vertrouwen wordt uitgedrukt in morele termen (loyaliteit en solidariteit) en rituelen, zoals die van fictieve verwantschappen (*compadrazgo*). En omdat personalistische vertrouwensrelaties formele organisaties 'koloniseren', raken deze doortrokken van dubbelzinnigheid, wat het vertrouwen in publieke instellingen nog verder ondermijnt.

Informele en personalistische netwerken en identiteiten blijken buitengewoon resistent, flexibel en invloedrijk. Deels komt dat door hun instrumentele vermogen, maar het houdt ook verband met het feit dat het in Latijns-Amerika bij uitstek de plaats is waar 'het politieke' zetelt. De informele orde is opgebouwd uit groepen en groepsidentiteiten: clans, *camarillas* en cliëntelistische netwerken, en waarden als loyaliteit en reciprociteit vormen de platforms waarop wij/zij-verdelingen en tegenstellingen van vriend/vijand worden geconstrueerd. Het vriend/vijand-syndroom is een fundamenteel kenmerk van de *informele personalistische orde*. In die zin vormt die orde veel meer de zetel van 'het politieke' dan formele politieke en ideologische tegenstellingen. Hevige partijpolitieke of ideologische conflicten zijn vaak (in ieder geval gedeeltelijk) te herleiden tot verborgen personalistische of factionalistische rivaliteiten en belangen.

Voorts spelen *affektieve bindingen* en hartstochten een sleutelrol bij collectieve identificaties. Als emoties en hartstochten betekenisvol zijn voor collectieve identificatie, dan vormen ze een drijvende kracht van 'het politieke'.<sup>11</sup> Affectie en toewijding, passie en trouw, emotie en solidariteit bevinden zich in de kern van informele instituties en organisaties. Het is de bron waaraan verwantschappen en vriendschappen zich laven. Dat blijkt uit het functioneren van cliëntelistische netwerken en transacties. Studies over grote steden in Bolivia, Brazilië en Argentinië hebben duidelijk gemaakt dat cliëntelistische ruilmechanismen niet kunnen worden gereduceerd tot louter instrumentele uitwisseling van stemmen, goederen en banen.<sup>12</sup> Informele peronistische probleemoplossende netwerken in de buitenwijken van Buenos Aires fungeren niet alleen als distributiekkanalen voor materiële hulpbronnen, maar ook als een symbolisch systeem, waarmee mensen zin geven aan hun werkelijkheid. In El Alto, Bolivia, proberen potentiële cliënten tijdens campagnebijeenkomsten persoonlijke en affectieve relaties aan te knopen met kandidaten voor het ambt van burgemeester, enerzijds om te peilen of de aangesproken kandidaat betrouwbaar is en anderzijds om deze ervan te doordringen hen bij eventuele winst vooral niet te vergeten en de gunst te retourneren.<sup>13</sup>

Affectieve bindingen of persoonlijke contacten verzekeren mensen tegen de risico's van bureaucratische of politieke onverschilligheid. We zien hier opnieuw

het reciprociteitsprincipe van de informele orde opduiken. Het construeren en mobiliseren van affectieve bindingen binnen informele netwerken draagt bij aan collectieve (politieke) identificaties (met een kandidaat, partij of *movimiento*), en daarmee ook aan wij/zij-verdelingen.<sup>14</sup>

### De informele orde en de staat

Wanneer regels en instituties door een erkende autoriteit zijn uitgevaardigd, wanneer ze expliciet zijn gemaakt en schriftelijk vastgelegd én wanneer die regels van toepassing zijn op alle actoren in een gegeven territorium, dan spreekt men van formele regels en instituties. In de discussie over informele instituties nemen de relaties tussen informaliteit, politiek en democratie een centrale plaats in. De voornaamste arena van de politiek en het democratische proces is in de ogen van velen de staat, als draaischijf en speler in de verdelingsmechanismen van hulpbronnen. Bovendien is de moderne staat de zetel van de soevereine macht. De staat wordt vaak beschouwd als de prototypische belichaming van de formele politieke orde.<sup>15</sup>

Kijkt men vanuit het perspectief van de formele statelijke orde naar het *informele domein*, dan gaat het al gauw over 'buiten' of 'naast' de formele juridische orde bestaande instituties en praktijken, zoals corruptie, vriendjespolitiek en nepotisme. Vanuit de staat bezien is de informele orde eigenlijk een *non-formele* orde. In deze discussie speelt de *rule of law* een sleutelrol: handhaving en verbetering van de *rechtsstaat* zijn fundamentele onderdelen van het proces van democratische consolidatie.

Aan de basis van de democratische rechtsstaat staat het principe van de universele rechtsgelijkheid. Juist hier manifesteert zich de antithetische aard van de informele orde. In de *informele personalistische orde* gaat het juist om het 'tussen haakjes zetten' van de universele toepassing van de wet. Tegen de universele wet, zo heeft de Braziliaan DaMatta eens geschreven, 'zal ik mezelf verdedigen ... niet door een andere universele wet in te zetten, maar een persoonlijke relatie ... die het mogelijk maakt de wet te plooiën of te breken...' De wet moet, voegt hij er ironisch aan toe, even onder narcose worden gebracht.<sup>16</sup> Tegen de *rule of law* wordt de *rule of man* in stelling gebracht. Er is dus een fundamentele tegenstrijdigheid tussen de universalistische grondslag van de rechtsstaat en de personalistische grondslag van de informele orde.

In Latijns-Amerika zien velen de wet als instrument van politieke en sociaal-economische onderwerping en van bestendiging van ongelijkheden. De personalistische mediëring van de wet staat bovendien aan de basis van een van de meest pregnante problemen van de regio: de straffeloosheid en het daarmee gepaard gaande flirten met cynisme en onaantastbaar-

heid. Ten slotte zet het één van de fundamenteën van de democratie op losse schroeven: scheiding tussen de publieke en private sfeer. Nergens wordt de tegenstrijdigheid tussen informele orde en *rule of law* beter tot uitdrukking gebracht als in de aan de Peruaanse politicus Oscar Benavides toegeschreven uitspraak *Para mis amigos, todo; para mis enemigos, la ley* ('Voor mijn vrienden, alles; voor mijn vijanden, de wet').

De onverenigbaarheid tussen de normatieve opvatting van de staat en de informele orde staat in schril contrast met de feitelijke variaties in hun onderlinge betrekkingen. Zo spreekt men, bijvoorbeeld als het gaat om het Chili na Pinochet, van accommoderende informele instituties wanneer het politiek niet haalbaar is formele instituties te wijzigen, maar wel wenselijk de uitkomsten te corrigeren. Het betrof informele machtsdelingsmechanismen, die tezamen een oplossing zoeken voor het feit dat de formele politieke en bestuurlijke instituties in Chili weinig bevorderlijk werden geacht voor effectieve democratisering en stabiele regeerbaarheid.<sup>17</sup> Dankzij informele instituties als de *cuoteo*, een informele formule voor de verdeling van kandidaten en overheidsfuncties tussen de coalitiepartijen, de *partido transversal*, een boven de coalitiepartijen bestaand elite-netwerk, en de *democracia*

invloedrijke personen in de staat om rechtshandhaving te beletten en zakelijke belangen te beschermen. Dit zet een neerwaartse spiraal in beweging, waarbij groter wordende corruptienetwerken binnen de staat enerzijds een gunstige omgeving creëren voor criminele organisaties en anderzijds de uitoefening van de formele taken van de staat verder ondermijnen en deze de-legitimeren.

In de relaties tussen clandestiene structuren en criminele netwerken aan de ene kant en de staat aan de andere kant kunnen twee basispatronen worden onderscheiden. Het *eerste* patroon betreft criminele organisaties die erin zijn geslaagd diep door te dringen in de staat en delen ervan te corrumperen. Drugshandelaren hebben deze strategie in bijvoorbeeld Brazilië en Colombia gehanteerd. Het *tweede* patroon gaat uit van het omgekeerde: criminele netwerken of informele clandestiene structuren hebben hun oorsprong in de boezem van de staat. De oorsprong van de hedendaagse clandestiene en criminele organisaties in Guatemala ligt in paramilitaire groepen en clandestiene veiligheidsdiensten uit de tijd van de burgeroorlog. In Mexico hebben tussen 1950 en 1985 bestuurders, politie en geheime diensten relaties aangeknoopt met de georganiseerde misdaad, *i.c.*

### *Velen zien de wet als instrument van politieke en sociaal-economische onderwerping*

*de los acuerdos* (democratie via informele akkoorden), is de Chileense democratie een van de meest succesvolle en stabiele van Latijns-Amerika geworden.

Concurrerende informele instituties ontstaan tegen de achtergrond van ineffectieve formele instituties en genereren gedragingen die niet samengaan met formele regels en waarvan de uitkomsten haaks staan op die van formele instituties. Voorbeelden zijn corruptie en nepotisme, die de formele regels van de staat en de markt ondergraven. Informele politieke instituties kunnen dus positieve én negatieve bijdragen leveren aan formele democratische kaders. Kortom, in empirische zin treffen we geen heldere tegenstelling aan, maar juist complexe, dynamische en veelzijdige betrekkingen tussen informele en formele instituties.

Dit beeld wordt verder versterkt wanneer men kijkt naar de relaties tussen de staat en de illegale 'onderafdeling' van de informele orde. Het gaat dan vooral om de vraag hoe het schemerige domein van criminele netwerken, geweld, straffeloosheid en corruptie samenhangt met formele politieke en statelijke instellingen. Clandestiene structuren die verbonden zijn met de georganiseerde misdaad, maar ook zijn ingebed in de staat, zijn een wijdverbreid verschijnsel in Latijns-Amerika geworden.<sup>18</sup> Criminele netwerken gebruiken hun verbindingen met politieke actoren en

de drugshandel, en ze deden dat vanuit een stevige machtspositie. De Mexicaanse staat bezat voldoende politieke, administratieve en repressieve macht om de ontwikkeling van een autonome drugshandel onmogelijk te maken. Het waren instituties van de staat zelf die drugshandelaren beschermden in ruil voor een deel van de illegale winsten.

Om de verbindingen tussen informele, illegale en criminele netwerken en formele statelijke instituties te kunnen begrijpen, zijn allerlei concepten en theorieën ontwikkeld. Zo heeft de Britse antropoloog Gledhill getracht een antropologie van de 'duistere kant van de staat' te ontwikkelen.<sup>19</sup> Een baanbrekend werk over corruptie en politiek in Sierra Leone heeft het concept van de 'schaduwstaat' voorgesteld.<sup>20</sup> De 'schaduwstaat' ondergraaft de formele staat, waarvan soms alleen nog maar een façade overeind blijft. In dat verband wordt wel gesproken van de Potemkinstaat, naar de invloedrijke Russische minister Gregori Potemkin, die aan het einde van de 18de eeuw op de Krim namaakdorpen liet bouwen om indruk te maken op keizerin Catharina de Tweede en zo wilde bewijzen dat de nieuwe gebiedsdelen een waardevolle aanwinst waren voor het rijk. Achter de façades van de Potemkin-staat maken informele, vaak criminele schaduw machten de dienst uit. Een concept dat hier-

op voortborduurdt is dat van de ‘parallele staat’.<sup>21</sup> Ook hier wordt de essentie gevormd door het samenspel tussen *formele* politieke autoriteit én *informele* machtsstructuren. De kernactiviteit binnen de parallelle machtsstructuur is het organiseren van verborgen transacties in een grijs gebied waarin de eerder gesignaleerde spanning tussen informele orde en staat volledig wordt opgeheven: een gebied waar de belangen van politieke actoren, criminele organisaties en wets-handhavers (vooral de politie) in elkaar overgaan.

Met hun associaties van ‘schaduw’, ‘façades’ en ‘parallelie’ passen deze concepten uitstekend in de geschiedenis van het Latijns-Amerikaanse dubbelspel. Als zodanig zullen ze hun nut bewijzen in het doorgronden van de huidige Latijns-Amerikaanse werkelijkheid. Het gevoel van ongemakkelijkheid kunnen we daarbij beter laten varen. In het dubbelspel schuilt niet het historisch tekort, maar de historische identiteit van Latijns-Amerika.

## Noten

- 1 Antonio Gramsci, *Selections from Prison Notebooks*, Londen: Lawrence and Wishart, 1982, blz. 276.
- 2 Beide citaten komen uit Leslie Bethell, *The Cambridge History of Latin America. Volume III. From Independence to c. 1870*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, blz. 370.
- 3 In: *Labyrinth van de eenzaamheid*, Amsterdam: Synopsis, 1975, blz. 139-140.
- 4 Geciteerd door Evelyn P. Stevens, ‘Legality and Extra-Legality in Mexico’, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 12, nr. 1, 1970, blz. 74 [mijn cursivering].
- 5 Het beeld van ‘kannibaliseren’ ontleen ik aan Alan Knight, ‘The Weight of the State in Modern Mexico’, in: James Dunkerley (red.), *Studies in the Formation of the Nation-State in Latin America*, Londen: Institute of Latin American Studies, 2002, blz. 251.
- 6 *La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del mexicano*, Mexico Stad: Grijalbo, 1987.
- 7 ‘Illusions About Consolidation’, in: *Journal of Democracy*, vol. 7, nr. 2, 1996, blz. 1-13.
- 8 Gretchen Helmke & Steven Levitsky, ‘Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda’, in: *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 4, 2004, blz. 727. Dit artikel vormt tevens de basis voor het inleidende hoofdstuk van een door dezelfde auteurs uitgegeven bundel over informele instituties in Latijns-Amerika, zie: *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.
- 9 Ton Salman, ‘Apocryphal Citizenship: Anthropologizing the Citizenship Debate in Latin America’, in: *Journal of Urban History*, 2004, 30, blz. 853-873.
- 10 Ann Craig & Wayne Cornelius, ‘Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations’, in: Gabriel A. Almond & Sidney Verba (red.), *The Civic Culture Revisited*, Boston/Toronto: Little, Brown and Company, 1980, blz. 325-393. Zie ook Victor Manuel Durand Ponte, *La cultura política de los alumnos de la UNAM*, Mexico Stad: M.A. Porrúa/UNAM, 1998; en *Ciudadanía y Cultura Política. México, 1993-2001*, Mexico Stad: Siglo XXI, 2004. Een voorbeeld van het gebrekkige vertrouwen van burgers in de overheid is de wijdverbreide scepsis onder Mexicanen over de uitbraak van het H1N1-virus in Mexico in 2009 en de drastische maatregelen van de regering om de dreiging te keren. Over het belang van vertrouwen voor de democratie, zie: Larry Diamond, ‘Introduction: Political Culture and Democracy’, in: Larry Diamond (red.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994, blz. 10.
- 11 Chantal Mouffe, *Over het politieke*, Kampen: Klement/Pelckmans, 2005, blz. 36.

12 Robert Gay, ‘Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil’, in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, nr. 65, december 1998, blz. 7-24; Javier Auyero, *Poor People’s Politics. Peronist Survival Networks & the Legacy of Evita*, Durham: Duke University Press, 2001.

13 Sian Lazar, ‘Personalist Politics, Clientelism and Citizenship: Local Elections in El Alto, Bolivia’, in: *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, no. 2, april 2004, blz. 228-243.

14 Dit gegeven wordt gestaafd door studies naar de grote Latijns-Amerikaanse populistische leiders van de twintigste eeuw. Michael I. Coniff, *Populism in Latin America*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1999; Alan Knight, ‘Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico’, in: *Journal of Latin American Studies*, vol. 30, no. 2, mei 1998, blz. 223-248.

15 Joel Migdal, *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

16 In ‘The quest for citizenship in a relational universe’, in: John D. Wirth e.a. (red.), *State and society in Brazil. Continuity and change*, Boulder: Westview Press, 1987, blz. 313 [mijn vertaling].

17 Peter Siavelis spreekt in dit verband over Chili’s ‘exaggerated presidential system, a weak legislature, a majoritarian electoral system, a partially appointed senate, and high quorums for constitutional reform’. Zie: Peter Siavelis, ‘Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy’, in: Helmke & Levitsky, a.w. noot 8, blz. 33. Zie ook de bijdrage van John M. Carey en Peter Siavelis aan dezelfde bundel.

18 WOLA, *The Captive State. Organized Crime and Human Rights in Latin America*, Washington: WOLA, 2007 (<http://www.wola.org/media/WOLA-rpt-OrganizedCrimeFinal.pdf>).

19 ‘Official Masks And Shadow Powers: Towards An Anthropology Of The Dark Side Of The State’, in: *Urban Anthropology*, vol. 28, nr. 3-4, 1999, blz. 199-251.

20 William Reno, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

21 Ivan Briscoe, *The Proliferation of the ‘Parallel State’*, FRIDE Working Paper 71, Madrid, 2008.

---

**Wil G. Pansters** is bijzonder hoogleraar Latijns Amerika studies aan de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen en universitair hoofddocent aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Deze bijdrage is een bewerkte en zeer sterk ingekorte versie van zijn oratie *Dubbelspel. Over de betekenis van de informele orde in de Latijns-Amerikaanse moderniteit* (8 september 2009).

# Socialistisch Venezuela: spanning tussen zeggen en doen

*In het juli-augustusnummer 2009 van de Internationale Spectator behandelt Jasper Honkoop de vraag 'gaat Venezuela's populaire experiment failliet?' Hij stelt dat het economisch beleid niet duurzaam is in een situatie van lagere olieprijsen en dat president Chávez daarom wel eens de steun van de bevolking zou kunnen verliezen. Dit artikel bouwt verder op dit betoog en zal zich op het buitenlands beleid van Chávez richten, voornamelijk op de rol die de olie – zijn machtsfactor bij uitstek – hierin speelt. Centraal staat de vraag: kan het socialistische Venezuela wel zonder de steun van het Westerse kapitalisme?*

Op 16 december 2009 gaf president Chávez, tijdens de klimaatop in Kopenhagen, de schuld van de klimaatverandering aan het kapitalisme.<sup>1</sup> Het kapitalisme was schuldig vanwege het consumptiegedrag en de Westerse neoliberale landen zouden dus ook de kosten moeten betalen voor de oplossing. Wat Chávez in zijn toespraak niet vertelde, was dat Venezuela de laagste benzineprijzen in de wereld handhaaft en verreweg de hoogste CO<sub>2</sub>-uitstoot per hoofd van de bevolking kent in Latijns-Amerika (6,31 ton, een stijging van 40% vergeleken met 1990).<sup>2</sup> Venezuela zou minder olie aan deze 'kapitalistische' landen kunnen leveren of de accijns op benzine kunnen verhogen om de Venezolaanse CO<sub>2</sub>-uitstoot te laten dalen. Deze spanning tussen *discours* en *concreet gedrag* speelt een hoofdrol in het Venezolaans buitenlands en energiebeleid.

## Verenigde Staten

In het *discours* van de Venezolaanse regering staan de Verenigde Staten lijnrecht tegenover Venezuela. Washington zou volgens Chávez staan voor imperialisme en kapitalisme, Venezuela daarentegen voor socialisme en voor respect van soevereiniteit. De verhoudingen tussen beide landen zijn koel. In 2006, tijdens de Algemene Vergadering van de VN, noemde Chávez de Amerikaanse president Bush de duivel. Onder Obama lijken de betrekkingen enigszins verbeterd. Wel heeft Chávez de Amerikaanse verlenging van het economische embargo tegen Cuba veroordeeld en vormt de openstelling door de Colombiaanse regering voor Amerikaanse troepen van zeven militaire bases in Colombia – officieel om de drugssmokkel richting de Verenigde Staten te bestrijden – een

heet hangijzer in de huidige betrekkingen tussen Colombia en Venezuela. Chávez riep in november 2009 de Venezolaanse bevolking op zich gereed te maken voor een oorlog.<sup>3</sup> Volgens Chávez is Obama een man met twee gezichten: hij predikt vrede, maar maakt dit niet concreet; hierdoor staan beide landen nog steeds tegenover elkaar.

Hoe heeft dit *discours* zich vertaald naar de Venezolaans-Amerikaanse betrekkingen op het gebied van olie? Venezuela is van oorsprong een van de belangrijkste leveranciers van olie aan de Verenigde Staten. Naast de geografische nabijheid van Venezuela – zeker vergeleken het Midden-Oosten – hebben de Tweede Wereldoorlog en de oliecrisis van 1973 een hoofdrol gespeeld in de olierelaties. In de Tweede Wereldoorlog was Venezuela een van de belangrijkste leveranciers van olie aan de geallieerden en toen in 1973 de Arabische leden van OPEC stopten met het leveren van olie aan de Verenigde Staten, nam Venezuela die leveringen over, waardoor het land zijn winsten in enkele jaren verviervoudigde zag. Sinds de jaren zestig en zeventig zijn de Amerikanen vanwege de enorme welvaartsgroei echter steeds meer genoodzaakt geraakt zich ook tot andere olielanden te richten; daardoor daalde het aandeel van de Venezolaanse olie-export in de Amerikaanse import van 50% in 1960 tot 10% in 2007. Andersom ligt het aandeel van de Venezolaanse export naar de Verenigde Staten nog steeds rond de 60% van de totale uitvoer. De kwantiteit is wel gedaald onder de huidige Venezolaanse regering. In 1997 had de export van olie naar de Verenigde Staten een omvang van 1,9 miljoen vaten per dag. In 2007 was die uitvoer gedaald tot nog maar 1,36 miljoen vaten.<sup>4</sup>

## Nationalisering en politisering

Een van de redenen dat de olieproductie onder de huidige regering is gedaald, is de nationalisering die in 2006 in de Venezolaanse oliesector heeft plaatsgevonden. 's Werelds grootste internationale oliemaatschappij, *ExxonMobil*, alsmede de andere Amerikaanse oliemaatschappij *ConocoPhillips* zijn in dat jaar uit Venezuela vertrokken, omdat zij het niet eens konden worden met de nationale oliemaatschappij, *Petróleos de Venezuela, S.A.* (PDVSA), over de hoogte van de compensatie voor een nieuw samen-

werkingsverband, waarin PDVSA het meerderheidsbelang zou krijgen. De twee Amerikaanse oliemaatschappijen waren betrokken bij exploitatie van drie van de vier olievelden in de Orinoco-gordel. *ExxonMobil* had een aandeel van 42% in het Cerro Negro-project, dat ongeveer 115.000 olievaten per dag kan produceren, terwijl *ConocoPhillips* een aandeel had van 50% in het Petrozuata-veld en van 40% in het Hamaca-veld. Deze velden hebben een productiecapaciteit van resp. 80.000 en 160.000 vaten per dag, waarbij het aandeel voor *ConocoPhillips* rond de 128.000 vaten per dag lag – c. 4% van de totale dagelijkse olie- en gasproductie van het bedrijf. De laatste Amerikaanse oliemaatschappij aanwezig in Venezuela, *Chevron*, behield wél haar aandeel (van 30%) in het Hamaca-project en is thans het belangrijkste buitenlandse bedrijf in de Venezolaanse oliesector. Gevolg van de nationalisering is dat het nu alleen nog mogelijk is olie te exploiteren in Venezuela in samenwerking met PDVSA in de vorm van een *empresa mixta* (samenwerkingsverband) waarin PDVSA ten minste een aandeel van 60% heeft.

De *Orinoco-gordel* waarin deze bedrijven actief zijn (of waren), is een regio in het oosten van Venezuela, in moerassig gebied boven de Orinoco-rivier. Het gebied heeft een oppervlakte van 55.000 km<sup>2</sup>, waarvan zo'n 11.000 km<sup>2</sup> wordt geëxploiteerd. Naast PDVSA en *Chevron* zijn de volgende bedrijven in het gebied actief: de Noorse en Chinese nationale oliemaatschappijen *Statoil* resp. *CNPC*; de Franse internationale oliemaatschappij *Total* en de Britse internationale oliemaatschappij *BP*. De huidige olieproductie bedraagt tussen de 500.000 en 600.000 vaten per dag. PDVSA schat de totale olievoorraden in de regio op 312 biljoen vaten. Als dat zo is, zou Venezuela de grootste olievoorraden ter wereld bezitten, meer dan de huidige koploper Saoedi-Arabië, dat over voorraden van 267 biljoen vaten zou beschikken. Dit gegeven maakt de regio een essentieel onderdeel van het Venezolaanse oliebeleid voor de komende jaren.

In september 2009 kondigden Venezuela en *China* aan dat zij de komende drie jaar gezamenlijk voor 16 miljard dollar zullen investeren in olieproductie in de Orinoco-gordel.<sup>5</sup> De gezamenlijke olieproductie zou hiermee moeten stijgen tot één miljoen vaten per dag, waarmee *China*, samen met de Verenigde Staten, de belangrijkste afnemer van Venezolaanse olie zal worden. In 2008 steeg de export naar *China* al met 55,4% tot zo'n 129.000 vaten per dag.<sup>6</sup> Samen met *Rusland* zal Venezuela zelfs 20 miljard dollar investeren in de olieproductie in de Orinoco-gordel, zo werd ook in september 2009 aangekondigd.<sup>7</sup> De investeringen moeten uiteindelijk een olieproductie van zo'n 400.000 vaten per dag mogelijk maken. Verder hebben ook *Iran* (*Petropars*), *Brazilië* (*Petrobras*) en *Wit-Rusland*

overeenkomsten gesloten inzake investeringen in de Orinoco-gordel. Deze nationale oliebedrijven komen alleen uit de landen waarmee Venezuela politiek gezien een goede relatie onderhoudt. De oliesector in Venezuela lijkt dan ook verder te zijn *gepolitiseerd*.

### Diversificatie van bedrijven

Hoewel onder andere *Rusland* en *China* dus belangrijke samenwerkingsverbanden met Venezuela hebben gesloten, blijft PDVSA met private oliemaatschappijen samenwerken. De reden hiervoor is dat deze bedrijven expertise en kapitaal hebben die veel nationale oliemaatschappijen missen. Zo hebben *PDVSA* en *Total* aangekondigd het probleem van de technologisch ingewikkelde exploitatie van de zeer zware olie in de Orinoco-gordel aan te pakken door een nieuwe *upgrader* te bouwen, die de olie lichter kan maken, zodat zij gemakkelijker getransporteerd en geraffineerd kan worden. Voorts heeft het Spaanse *Repsol* in 2009 met PDVSA een overeenkomst gesloten voor de exploitatie van een olieveld in deze regio, dat een productie van 200.000 vaten per dag zou kunnen halen. Daarnaast is het de bedoeling dat Venezuela 380.000 vaten per dag zal exporteren naar Spaanse raffinaderijen.

Tot slot dient de veiling van zeven olierijke velden in de Carabobo-regio van de Orinoco-gordel vermeld te worden. In deze veiling, die begin dit jaar zal worden afgerond, participeren negentien (zowel nationale als private) oliemaatschappijen, waaronder *Shell*, die daartoe allemaal 2 miljoen dollar hebben betaald. Elk veld zou tussen de 200.000 en 400.000 vaten per dag moeten gaan produceren en er zullen verscheidene *upgraders* nodig zijn. De noodzakelijke investeringen worden tussen 10 en 20 miljard dollar per veld geschat, terwijl elke *upgrader* zo'n 6 miljard dollar kost. De Venezolaanse oliesector laat dus juist een *diversificatie van partners* zien en dus niet een volledig andere koers, waarin alleen nog maar met nationale oliemaatschappijen uit bevriende landen wordt samengewerkt.

### Verhoging energieproductie redmiddel bolivariaanse revolutie

Naast de 'nieuwe' partners van PDVSA – o.a. *Rusland*, *China* en *Iran* – blijft Venezuela dus samenwerken met de traditionele internationale oliemaatschappijen. Het land heeft deze bedrijven nodig vanwege de complexe exploitatie van de Orinoco-gordel en de kapitaalintensieve investeringen die de komende jaren gedaan moeten worden. Daarnaast is het voor de Venezolaanse regering een bittere noodzaak de olieproductie te vergroten. De olie-inkomsten vormen namelijk een derde van de totale inkomsten voor de Venezolaanse regering (PDVSA functioneert in feite

als een melkkoe voor de staat) en Venezuela's populaire experiment dreigt 'failliet' te gaan. De afgelopen jaren nationaliseerde de regering grote delen van de economie; naast de oliesector o.a. de telecommunicatiesector, de elektriciteitsvoorziening en de cementsector. Die nationalisering eisen nu hun tol. Eind 2009 greep de regering ook nog eens in bij zeven banken, waardoor de staat nu een aandeel van 25% in de bankensector heeft. Het personeelsbestand bij PDVSA verdubbelde tussen 1998 en 2008.<sup>8</sup> Samen met het personeel van de andere genationaliseerde bedrijven moet dit door de regering worden betaald. Ook heeft de daling van de olieprijs vanwege de economische crisis een zeer sterke weerslag gehad op de economische situatie van Venezuela. In 2009 kwam het land in een recessie terecht en de vooruitzichten voor 2010 zijn niet positief.

Naast deze problemen met de bekostiging van het socialistische systeem heeft Chávez ook te maken met groeiende binnenlandse problemen, zoals grote onveiligheid op straat,<sup>9</sup> stagnatie in de elektriciteits- en watervoorziening en corruptieschandalen binnen de regering. Eind 2009 kwam een aanzienlijke corruptie aan het licht in de Venezolaanse bankenwereld; dat was zeer pijnlijk voor de regering, aangezien de banden tussen verdachten en regeringsfunctionarissen nauw waren.<sup>10</sup> Ten slotte lijkt er onder de bevolking een groeiende onvrede te bestaan over gebrek aan concrete resultaten van de regering, die al tien jaar aan de macht is. Volgens het (betrouwbaar geachte) onderzoeksinstituut *Datánalisis* wordt de regering door slechts 25% van de bevolking gesteund; 49% legt de schuld van de huidige problemen bij de president. De oppositie kan echter ook maar op zo'n 25% steun rekenen. De helft van de bevolking is *ni-ni* (steunt de regering noch de oppositie). In Venezuela ontbreekt dus een sterke oppositie. Met parlementaire verkiezingen in aantocht (september 2010) en presidentsverkiezingen in 2012, is het bittere noodzaak voor de regering meer (olie)inkomsten te genereren om de binnenlandse steun te verstevigen.

### Koersverandering in buitenlands beleid

Om binnenlandse steun te generen, kiest president Chávez een populistisch *discours* in zijn buitenlands beleid. Een van de tactieken lijkt het creëren van een gemeenschappelijke vijand. De benadering richting Colombia is hiervan een voorbeeld, maar ook Nederland moet het ontgelden, vooral vanwege de aanwezigheid van Amerikanen op de Nederlandse eilanden voor de Venezolaanse kust. Op de klimaat-top in Kopenhagen beschuldigde Chávez Nederland ervan samen met de Verenigde Staten 'agressie' voor te bereiden tegen Venezuela; hij riep de Europese Unie op dit te veroordelen. Verder deed hij de afge-

lopen maanden controversiële uitspraken over o.a. Idi Amin, Robert Mugabe en 'Carlos de jakhals'.<sup>11</sup> Ten slotte steunt Venezuela het nucleair programma van Iran en heeft het als één der weinige landen de onafhankelijkheid van Zuid-Ossetië en Abchazië erkend.

Moge het *discours* van de president dan polariserend zijn, zijn socialistische beleid lijkt in een context van almaar stijgende olieprijs en nationalisering als een boemerang te werken. Eén van de maatregelen die de regering in 2009 moest nemen, was versoepeling van de voorwaarden voor buitenlandse bedrijven in de veiling van de Carabobo-velden. Onder de oorspronkelijke voorwaarden wilde geen van de buitenlandse bedrijven onderhandelingen met PDVSA aangaan; de regering lijkt nu terug te komen van haar *take-it-or-leave-it*-mentaliteit. Venezuela lijkt toenadering te zoeken tot naburige landen via toetreding tot *Mercosur*. Nu Brazilië zijn goedkeuring aan toetreding van Venezuela heeft verleend, ligt alleen Paraguay nog dwars. Deze douane-unie – met Brazilië, Argentinië, Paraguay en Uruguay als leden – moet de import van producten voor Venezuela goedkoper maken.<sup>12</sup>

Verder, waar de regering een paar jaar geleden nog meehielp de staatsschulden van andere landen aan het IMF te reduceren, zoals die van Argentinië, moet Caracas nu zelf 16 miljard dollar lenen bij banken om zijn sociale programma's dit jaar te kunnen blijven financieren.<sup>13</sup> Hoewel het land naburige landen 'goedkope' olie blijft leveren onder de gemaakte afspraken in het *Petrocaribe*-programma,<sup>14</sup> lijkt het hoogtepunt van Venezuela in de rol van *suikeroom* voor Latijns-Amerika voorbij. Ten slotte heeft de regering in januari 2010 een devaluatie doorgevoerd; hiermee kan zij meer staatsinkomsten genereren.<sup>15</sup> Gevolg van deze beslissing is wel dat de inflatie nog verder zal toenemen, dit terwijl Venezuela met ongeveer 30% al de hoogste inflatie heeft in heel Latijns-Amerika.

### Kloof tussen zeggen en doen

De Venezuela-deskundige en hoogleraar aan de *London School of Economics*, George Philip, concludeerde in 2007 al dat de hoogtijdagen van president Chávez voorbij zijn en dat zijn internationale invloed langzaam zal afnemen.<sup>16</sup> Met als gevolg dat het Venezolaans buitenlands beleid gekenmerkt zal worden door enerzijds volharding van Chávez in zijn provocerend *discours*, maar anderzijds juist het milder worden van het *concrete gedrag* van Venezuela. Ook al voert Venezuela een verbale strijd tegen het imperialistische Westen, de Verenigde Staten zijn na tien jaar Chávez nog steeds de grootste klant en de belangrijkste buitenlandse verbruiker van Venezolaanse olie, terwijl de samenwerking van Venezuela met landen als Italië, Spanje, Portugal, Frankrijk, het Verenigd

Koninkrijk en Noorwegen alleen maar intensiever lijkt te zijn geworden. Chávez stimuleert een multipolaire wereld door de banden met landen als Rusland, Iran en China via bilaterale verdragen te verstevigen en nauw samen te werken met andere Latijns-Amerikaanse landen. Dit is noodzakelijk vanwege de binnenlandse problemen in Venezuela.

De olievelden in de Orinoco-gordel zijn voor het grootste deel nog onontgonnen en de voorraden zijn in potentie de grootste ter wereld. Daarnaast zou Venezuela naast een olie- ook een gasexporterend land kunnen worden, wanneer de gasprojecten voor de Venezolaanse kust tot ontplooiing komen. Succesvolle exploitatie van deze twee gebieden kan het Venezolaans experiment financieel weer op de rails krijgen; maar samenwerking met westerse bedrijven vanwege hun expertise en kapitaal blijft noodzakelijk.

Ook Nederland zou profijt kunnen hebben bij nauwere samenwerking op energiegebied. Nederland en Venezuela werken al samen via de Isla-raffinaderij op Curaçao, die wordt *geleased* door PDVSA maar bezit is van de autoriteiten op het eiland en met een raffinagecapaciteit rond de 350.000 vaten per dag één van de grootste raffinaderijen in de regio is.

#### Noten

- 1 Zie voor de volledige toespraak van Chavéz: [www.trinicenter.com/venezuela/171209.html](http://www.trinicenter.com/venezuela/171209.html)
- 2 United Nations SD MDG's database.
- 3 Bron: [news.bbc.co.uk/2/hi/8349745.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/8349745.stm)
- 4 Volgens cijfers van het *Energy International Association*, een instelling van de Amerikaanse overheid.
- 5 Bron: [news.bbc.co.uk/2/hi/8260200.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/8260200.stm)
- 6 Volgens cijfers van OPEC.

7 Bron: [news.bbc.co.uk/2/hi/8260200.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/8260200.stm)

8 PDVSA telt nu ruim 100.000 werknemers.

9 In 2008 was Caracas, na het Mexicaanse Ciudad Juárez, de gevaarlijkste stad ter wereld, aldus de Mexicaanse NGO *Citizen's Council for Public Security*.

10 Het bankenschandaal leidde tot het aftreden van een der ministers, terwijl ook de eigen broer van president Chávez bij het schandaal betrokken zou zijn.

11 Voor de controverse met Nederland, zie ook: Laura de Jong, 'Getouwtrek rond het Koninkrijk: Nederland, Venezuela en de Antillen', in: *Internationale Spectator*, jrg. 63 – 7/8 (juli/augustus 2009), blz. 352-355. Idi Amin, voormalig dictator van Oeganda, van wie geschat wordt dat onder zijn bewind zo'n 300.000 Oegandezers zijn vermoord, zou volgens Chávez wellicht een patriot, een groot nationalist zijn; en 'Carlos de jakhals' was geen terrorist, maar een revolutionair strijder (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8372250.stm>).

12 Venezuela is genoodzaakt het gros van producten voor binnenlands gebruik te importeren, aangezien het aan de zg. *Dutch disease*-symptomen lijdt, waardoor het land met eigen productie niet meer concurrerend is op de internationale markten.

13 Volgens de begroting van de regering voor het jaar 2010.

14 Zo ontvangt Cuba dagelijks 90.000 vaten olie van Venezuela.

15 Het wisselen van valuta moet namelijk via de regering worden gedaan; met een duurder *Bolivar Fuerte* zal de regering hierdoor minder geld kwijt zijn, zodat het meer geld overhoudt voor de financiering van het beleid.

16 George Philip, *Hugo Chávez at his peak*, Londen: London School of Economics, 2007.

---

**Wiek Kleijne** studeert internationale betrekkingen en internationale organisatie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Van september 2009 tot januari 2010 vulde hij een stage aan de Nederlandse Ambassade te Caracas. Dit artikel sluit aan bij dat van Jasper Honkoop, 'Kan Venezuela's oliesector Chávez' ambities nog langer dragen?', in: *Internationale Spectator*, jrg. 63 – 7/8 (juli/augustus 2009), blz. 356-359.

## Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion

A. Gerrits (ed.)

*Clingendael European Paper No. 5, The Hague, Clingendael Institute, December 2009: ISBN 978-90-5031-148-9, Price: 15, = euro, 91 pp.*

A series of adjectives have been introduced to characterize Europe's distinct global role and relevance, among which Ian Manners' notion of normative power has drawn most attention. From its inception in the early 2000s, the notion of normative power has raised substantial interest and debate among scholars and policy-makers. The discussion on 'Normative Power Europe' feeds into wider debates on the 'nature' of the EU as an international actor and on the relevance of norms, perceptions and 'roles' in international relations.

This *Clingendael Paper* discusses the relevance of 'Normative Power Europe' in the context of changing world politics. Does normative power answer the specific challenges that the current shifts in global power present to Europe? How do 'others', beyond

the European Union, perceive Europe's normative power? Will normative power deliver the transformative outcomes its academic and political protagonists expect it to deliver?

Contributors: Lisbeth Aggestam, André Gerrits, Ian Manners, Tatiana Romanova, Asle Toje and Yiwei Wang.

A free downloadable version of this paper is available on the CESP website: <http://www.clingendael.nl/cesp/publications>. For more information please contact the secretariat of the Clingendael European Studies Programme tel.: 070-3245384, e-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

# Venezuela en Iran: een uitdagend verbond

*De president van Venezuela, Hugo Chávez, was een van de eerste staatshoofden ter wereld die Mahmoud Ahmadinejad feliciteerden met zijn omstreden herverkiezing als president van Iran. Toeval? Nee. De afgelopen vijf jaar is de samenwerking tussen Iran en Venezuela met buitengewone proporties toegenomen. Daarnaast is ook de invloed van zowel Ahmadinejad als Chávez in elkaars regio gegroeid. Vooral de activiteiten die Iran in Latijns-Amerika ontplooit, baren de Verenigde Staten zorgen. Wat houdt de relatie tussen Iran en Venezuela precies in? En welke verklaring kan er gegeven worden voor die geïntensiverde relatie?*

De betrekkingen tussen Iran en Venezuela zijn niet nieuw; als medeoprichters van OPEC bestond er tussen hen altijd al enig diplomatiek contact. Pas toen Hugo Chávez in 1999 aan de macht kwam, kreeg de relatie tussen Iran en Venezuela een nieuwe dimensie. Chávez brak met de pro-Amerikaanse koers van de vorige Venezolaanse regeringen en begon de Bolivariaanse revolutie. Chávez' beleid, door hem het 'socialisme van de 21ste eeuw' genoemd, is grotendeels gestoeld op soevereiniteit, anti-imperialisme en nationalisme. Deze koerswijziging betekende dat niet alleen de banden met staten in de regio werden aangehaald en linkse bewegingen in dezelfde regio werden gesteund, ook de relaties met staten uit het Midden-Oosten kregen meer waarde, in het bijzonder Iran. Al onder de voormalige president van Iran, Mohammad Khatami, werden de betrekkingen tussen Teheran en Caracas verdiept. Na de G15-top, die in 2004 in Caracas werd gehouden, werden er diverse bilaterale akkoorden gesloten. Chávez begon openlijk Irans nucleaire programma te steunen en veroordeelde de 'Axis of Evil'-politiek van George W. Bush. Hij beloofde 'het broedervolk in Iran' te helpen de druk van de Verenigde Staten het hoofd te bieden.<sup>1</sup>

## Komst Ahmadinejad

De betrekkingen tussen Iran en Venezuela kregen weliswaar gestalte onder Khatami's presidentschap, maar het was de verkiezingswinst van Mahmoud Ahmadinejad in 2005 die de relatie in hoog tempo intensiverde. Chávez en Ahmadinejad claimen dat hun samenwerking voor een groot deel gebaseerd is op een gezamenlijk streven het 'imperialisme van de

Verenigde Staten' te bestrijden. Als antwoord op de 'Axis of Evil' hebben beide staatshoofden de 'Axis of Unity' in het leven geroepen. Deze as, bestaande uit landen uit het Caribisch gebied (Cuba, Venezuela en de ALBA-landen Bolivia, Ecuador en Nicaragua) en het Midden-Oosten (Iran, Syrië en, in mindere mate, Libië), moet door samenwerking tegenwicht bieden aan 'de hegemonie en het imperialisme' van de Verenigde Staten.

Ahmadinejad en Chávez hebben door de jaren heen een (politieke) vriendschap opgebouwd die is gebaseerd op politieke en ideologische overeenkomsten. Terwijl vroeger het diplomatieke contact tussen beide staten weinig intensief was, hebben de huidige staatshoofden elkaar al tientallen keren ontmoet. Chávez en Ahmadinejad laten hun wederzijdse waardering graag blijken door elkaar geregeld de hemel in te prijzen als pionier, broeder, groot leider en vrijheidsstrijder. Schouderklopjes en omhelzingen blijven niet uit. Ahmadinejad heeft de hoogste Venezolaanse onderscheiding gekregen, terwijl Chávez de hoogste Iraanse medaille ontving 'voor zijn steun aan Teheran in de nucleaire impasse met de internationale gemeenschap'.<sup>2</sup> In februari 2006 was Venezuela, samen met Syrië en Cuba, het enige land dat tegen een resolutie van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) stemde. Deze resolutie zou de kwestie-Iran naar de VN-Veiligheidsraad verwijzen naar aanleiding van het negeren door Teheran van afspraken met het IAEA.

## Bilaterale samenwerking

Diplomatie bleek gepaard te gaan met vérgaande economische en culturele samenwerking. De regeringen van Iran en Venezuela hebben talloze overeenkomsten gesloten waaruit blijkt dat het niet bij schouderklopjes en populistische uitspraken van hun leiders blijft. De afgelopen jaren hebben Iran en Venezuela meer dan 182 overeenkomsten getekend, waaronder investeringen op het gebied van energie, financiën en industrie, ter waarde van 4,6 miljard dollar.<sup>3</sup> Ook hebben de door de staat gerunde oliemaatschappijen van Iran en Venezuela, Petropars respectievelijk PDVSA, een gezamenlijk olie- en gasbedrijf in het leven geroepen: de *Venezuelan-Iranian Oil & Gas Company* (VENIROGC). Deze zal, naast een groot project in

de olierijke Venezolaanse *Orinoco Belt*, ook internationale projecten in Afrika, het Midden-Oosten en de rest van Latijns-Amerika uitvoeren.

Hoewel het merendeel van de overeenkomsten bestaat uit industrie- en energie-akkoorden, gaat er ook veel aandacht uit naar sociale, culturele en educatieve projecten. In 2007 zijn Iran en Venezuela overeengekomen een sociaal investeringsfonds à 2 miljard dollar op te richten; vorig jaar werd een gezamenlijke ontwikkelingsbank gecreëerd. Deze binationale bank – volgens de initiatiefnemers een Zuid-Zuid-alternatief voor de Wereldbank – moet gezamenlijke projecten gaan financieren. En dat zijn er nogal wat. Er is een binationale commissie in het leven geroepen om op zoveel mogelijk verschillende terreinen samen te werken. Zo is er afgesproken om o.a. sporttrainers, artsen en geneesmiddelenexperts uit te wisselen. Er is een speciaal uitwisselingsprogramma voor studenten en er zijn plannen voor een gezamenlijke universiteit: de *Universiteit van Beschavingen*. Voorts is er een comité voor sociale woningbouw opgericht. In dat kader werken er honderden werklieden uit Iran aan de bouw van 15.000 woningen in een nieuwe wijk in Caracas.

Samenwerking vindt op elk denkbaar terrein plaats; zo bestaan er Iraans-Venezolaanse fietsen- en tractorfabrieken onder de naam VENIRAN. Toen de Verenigde Staten Venezuela en Iran ervan beschuldigden een nucleaire installatie in Venezuela te bouwen, bleek op de genoemde plek een Iraans-Venezolaanse fietsenfabriek te staan. Chávez kon alleen maar hard lachen om de Amerikaanse beschuldiging en noemde de eerst geproduceerde fiets de 'atomic bicycle'. De Israëlische autoriteiten kunnen minder lachen om Chávez' grappen. In 2009 heeft het Israëlische ministerie van buitenlandse zaken Venezuela en Bolivia



de in Nicaragua is inmiddels de grootste buitenlandse ambassade in het land. Ondanks de warme contacten met Venezuela en andere ALBA-landen in Latijns-Amerika is Brazilië Irans grootste handelspartner. De regering-Lula wil zich echter beperken tot economische contacten en houdt zich verder op de vlakte.

Omgekeerd heeft Chávez' Venezuela intensievere betrekkingen met staten uit het Midden-Oosten, vooral met Syrië en Irak, en met het Afrikaanse Libië.

### *De vriendschap tussen Chavez en Ahmadinejad rust op ideologische verwantschap*

ervan beticht uranium aan Iran te leveren. Zowel Bolivia als Venezuela heeft dit in alle toonaarden ontkend.

#### **Betrekkingen in elkaars regio**

De intensieve Iraans-Venezolaanse relatie heeft Iran de kans gegeven nieuwe allianties te creëren in Latijns-Amerika. Irans status van waarnemer in het Bolivariaanse samenwerkingsverband ALBA is hierin niet onbelangrijk. De betrekkingen met vooral Bolivia en Nicaragua zijn sterk aangehaald. In Nicaragua bouwen Iran en Venezuela voor 350 miljoen dollar een nieuwe kusthaven. In 2007 kondigde Teheran aan zes nieuwe ambassades in Latijns-Amerika te openen: in Chili, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Bolivia en Uruguay. De Iraanse ambassa-

Uit onderzoek van de Universiteit van Maryland is gebleken dat Chávez in het Midden-Oosten de populairste buitenlandse leider is. Hezbollah-leider Nasrallah noemde Chávez in een van zijn speeches een 'broeder' en het Libische staatshoofd Muammar Al-Kadafi heeft een voetbalstadion naar de Venezolaan vernoemd.<sup>4</sup> Chávez' populariteit is terug te voeren op zijn uitgesproken steun voor Hamas, Hezbollah en andere groeperingen in hun conflict met de Israëlische staat. Chávez noemde de Gaza-oorlog in 2009 'genocide tegen de Palestijnen' en stuurde als protest de Israëlische ambassadeur naar huis. Tijdens anti-Israëlische betogingen in Palestina werden er zelfs borden met afbeeldingen van Chávez gedragen.

De Venezolaanse president noemt Kaddafi en de Syrische president Bashar Al-Assad vrienden en



broeders, met wie hij dezelfde politieke visie deelt. De laatste jaren heeft Venezuela ook de handelsbetrekkingen met Libië en Syrië opgevoerd. Iran, Syrië en Venezuela willen bijvoorbeeld een olieraffinaderij opzetten nabij Damascus, terwijl er sinds 2007 ook directe vluchten tussen Teheran, Damascus en Caracas mogelijk zijn. Venezuela is daarnaast het enige Latijns-Amerikaanse land dat de status van waarnemer heeft in de Arabische Liga.

### **Isolement en populisme**

Samenwerking tussen Iran en Venezuela is, gezien de onderlinge politieke, culturele, geografische en historische verschillen, op zijn minst opmerkelijk. Toch zijn er overeenkomsten die de samenwerking kunnen verklaren. Beide regeringen nemen zowel regionaal als internationaal een geïsoleerde positie in. In het Midden-Oosten heeft Iran alleen in Syrië een bondgenoot. Daarnaast leidt de huidige politieke situatie in Iran ertoe dat het regime ook in eigen land op minder steun kan rekenen. Chávez' bolivariaanse gedachtegoed wordt slechts door de kleine, armere Latijns-Amerikaanse staten omhelst en de relatie met de Verenigde Staten staat onder spanning. In tegenstelling tot Iran lijdt Venezuela echter niet direct onder sancties van de VN of de Amerikanen, maar wenst het wel onafhankelijker te worden van Washington. Omdat de Venezolaanse economie voor een groot deel afhankelijk is van de olie-export naar de Verenigde

Staten, wil Chávez de export naar China bevorderen. Het Amerikaanse beleid was erop gericht zowel Venezuela als Iran te isoleren. Isolering van beide regimes heeft niet het resultaat opgeleverd dat de Amerikanen voor ogen hadden. Terwijl de regering-Bush landen als Cuba en Venezuela wilde isoleren, deden Iran en China er alles aan om politieke en economische banden met Latijns-Amerikaanse landen aan te halen. Hillary Clinton, Amerikaans minister van buitenlandse zaken, erkende dat het vroegere beleid ten aanzien van Latijns-Amerika heeft gefaald: 'The prior administration tried to isolate them, tried to support opposition to them, tried to turn them into international pariahs. It didn't work.'<sup>5</sup> Zij ziet dat isolering er juist toe heeft geleid dat Iran en Venezuela naar elkaar zijn toegetrokken en radicaler in hun standpunten zijn geworden. De twee 'paria's' steunen elkaar in de internationale politieke arena. Samenwerking is voor hen een mogelijkheid om internationale sancties te omzeilen.

Zowel Ahmadinejad als Chávez wordt gezien als een populist. Beiden beweren te strijden voor onafhankelijkheid, sociale en economische gelijkheid en hekelen het neoliberalisme. Beide leiders zeggen op te willen komen voor de onderdrukten in de wereld. Chávez beroept zich op het bolivariaanse gedachtegoed; Ahmadinejad en geestelijk leider Khamenei wijzen op islamitische waarden en het gedachtegoed van de initiator van de Islamitische Revolutie, Ayatollah Khomeini. De doelen die beiden nastreven zijn echter universele (populistische) doelen, waardoor verschillen tussen de twee landen op het gebied van cultuur en religie weg lijken te vallen. Ahmadinejad en Chávez hebben hetzelfde wereldbeeld: ze streven beiden naar een multipolaire wereld waarin zowel Iran als Venezuela een betere plek verdient. Door een soort tegenhegemonie of 'As van Eenheid' te vormen, willen ze de Amerikaanse invloed in hun regio's reduceren.

### **Strategische belangen**

Belangrijker dan de gezamenlijke, idealistische doelen is echter de strategische waarde van de relatie. Chávez is geobsedeerd door een mogelijke inval van de Verenigde Staten in zijn land. De coupoging van de Venezolaanse oppositie in 2002, die werd gesteund door de Amerikanen, is voor Chávez het bewijs dat de Verenigde Staten van hem afwillen.<sup>6</sup> Ook Iran voelt zich bedreigd. Na de oorlogen in Irak en Afghanistan hebben de Amerikanen in elk aan Iran grenzend land een militaire basis. *Regime survival* is voor beide regimes een doel op zich zelf.

De activiteiten van Iran in Latijns-Amerika, de 'achtertuin' van de Verenigde Staten, zijn een punt van zorg voor de regering-Obama. Want wat heeft

Iran in Latijns-Amerika te zoeken? De aandacht van Washington ging de afgelopen jaren vooral uit naar de oorlogen in Irak en Afghanistan, waardoor het land Latijns-Amerika grotendeels links heeft laten liggen. Iran heeft daar gebruik van gemaakt. Teheran weet dat het de Amerikanen nerveus maakt door in de regio actief te zijn. Alberto Garrido, auteur van *Chávez's Wars*, formuleert het als volgt: 'De Verenigde Staten zijn in het Midden-Oosten, dus Iran is in Latijns-Amerika.'<sup>7</sup> Iran wil laten zien dat het niet zo geïsoleerd is als het lijkt. Tijdens de vorige presidentsverkiezingen uitte presidentskandidaat Mir-Hossein Mousavi zijn kritiek op het buitenlands beleid van Ahmadinejad. 'In plaats van te investeren in de relaties met onze buurlanden heeft onze regering zich gespitst op Latijns-Amerikaanse staten.'<sup>8</sup> Volgens Ahmadinejad was het daarentegen juist 'een zeer wijze zet' om actief aanwezig te zijn in Latijns-Amerika. 'Toen de Westerse landen Iran probeerden te isoleren, zijn wij naar de achtertuin van de Verenigde Staten gegaan en heb ik zelfs mijn sterkste anti-Amerikaanse speech in Nicaragua gegeven.'<sup>9</sup>

Voor het eerst in de geschiedenis van de Iraans-Venezolaanse betrekkingen werken de overheden samen op militair gebied. Voorheen waren de Verenigde Staten Venezuela's belangrijkste partner op dit vlak, maar onder Chávez zijn de militaire betrekkingen met de Amerikanen verbroken. De Verenigde Staten en Israël vinden het strategisch partnerschap zorgwekkend. Venezuela heeft sterke banden met drie van de vijf – door de Verenigde Staten als zodanig aangemerkte – terrorisme ondersteunende staten, t.w. Cuba, Iran en Syrië. Amerikaanse veiligheidsexperts vrezen dat naast Iran ook Hezbollah activiteiten op Latijns-Amerikaanse bodem ontplooit. Dat is een gevoelige kwestie. Het Libanese Hezbollah en Iraanse oud-politici worden verdacht van het plegen van de bomaanslagen in 1992 en 1994 op de Israëlische ambassade en het Joods-culturele centrum, AIMA, in Buenos Aires.

### Heeft de relatie toekomst?

De Iraans-Venezolaanse relatie is even sterk als zwak. Sterk omdat de betrekkingen niet afgedaan kunnen worden als alleen maar een populistisch verbond en omdat er van diepgaande samenwerking sprake is. Beide regimes hebben ook goede banden met de BRIC's en kunnen door samenwerking met die landen hun internationale positie versterken. De relatie is zwak, aangezien Iran en Venezuela alleen enige invloed hebben in kleine en arme staten als Bolivia en Nicaragua, waar elke buitenlandse investering welkom is. De 'Axis of Unity' is broos. Brazilië en landen als Mexico en Colombia, twee staten die een sterke relatie met de Verenigde Staten onderhouden, houden

zich op de vlakte en beperken zich tot handeldrijven met Iran. Argentinië moet niets hebben van de Iraanse invloed in de regio. Amerikaanse en Israëliëse veiligheidsexperts wijzen op de gevaren van de relatie, maar van directe dreiging is geen sprake. Belangrijker nog: het Iraans-Venezolaans verbond hangt grotendeels af van drie personen. Chávez enerzijds; Khamenei en Ahmadinejad anderzijds. Wanneer de hoofdrolspelers van het politiek toneel verdwijnen, is het zeer de vraag of de relatie, in ieder geval in deze mate, standhoudt. De oppositie in Iran is groot en wil niets te maken hebben met Venezuela, terwijl ook de Venezolaanse bevolking scherp verdeeld is in voor- en tegenstanders van het regime-Chávez. Ook dit hebben de staten met elkaar gemeen.

### Noten

- 1 Kevin Sullivan, 'Chávez Casts Himself as The Anti-Bush', in: *The Washington Post*, 15 maart 2005.
- 2 'Hugo Chávez receives Iran's highest honour', *United Nations Information Service*, 31 juli 2006.
- 3 International Crisis Group, 'Venezuela: Political Reform or Regime Demise?', *Crisis Group Latin America Report*, 23 juli 2008, blz. 9.
- 4 Zie voor de speech van Nasrallah: [www.youtube.com/watch?v=snwloCwof4&feature=Playlist&p=9099576FDCB2EE4A&index=22](http://www.youtube.com/watch?v=snwloCwof4&feature=Playlist&p=9099576FDCB2EE4A&index=22)
- 5 Hillary Clinton, geciteerd door Mark Weisbrot, 'US strategy In Latin America Was Wrong', in: *The Guardian*, 6 mei 2009.
- 6 Steve Ellner, *Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict and the Chávez Phenomenon*, Boulder/Londen: Lynne Rienner Publishers, 2008.
- 7 Citaat Alberto Garrido in het artikel 'Ahmadinejad Seeks to Strengthen South America Ties', in: *The Guardian*, 27 september 2007.
- 8 'Ahmadinejad defends presence in US backyard.' Press TV, 28 mei 2009 ([www.presstv.ir/detail.aspx?id=96228&sectionid=351020101](http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=96228&sectionid=351020101))
- 9 *Ibid.*

---

**Sander/Samir Streefkerk** studeerde Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op zijn masterscriptie.

# China in Latijns-Amerika: onkruid in Washingtons achtertuin?

*Toen de Verenigde Staten in april 2009 door China werden voorbijgestreefd als eerste handelspartner van Brazilië, ging er een schok door Amerika. Waar de toenemende invloed van Peking in het Midden-Oosten en Afrika op de voet werd gevolgd, is China's geleidelijke opmars in Latijns-Amerika lange tijd schijnbaar onopgemerkt gebleven.<sup>1</sup> Dat is op het eerste gezicht niet zo vreemd, aangezien de Verenigde Staten het continent al sinds de 19de eeuw zowel in politiek als economisch opzicht domineren.<sup>2</sup> De vanzelfsprekendheid van deze dominantie lijkt nu echter voorbij. De toenemende Chinese invloed in Latijns-Amerika kan op termijn ingrijpende gevolgen hebben voor de politieke en economische positie van de Verenigde Staten in deze regio.<sup>3</sup> Wordt de Amerikaanse positie werkelijk aangetast door de nieuwe rol van China? En hoe dienen de Latijns-Amerikaanse landen en de Verenigde Staten op deze Chinese opmars te reageren?*

Het Latijns-Amerikaanse continent is grofweg op te delen in twee groepen van landen: enerzijds de grondstofrijke landen, aangevoerd door Brazilië; anderzijds een groep landen waarvan de economie grotendeels draait op basis van goedkoop bewerkte goederen, met Mexico als belangrijkste vertegenwoordiger. Voor Mexico is China een geduchte concurrent, omdat de Chinese lonen gemiddeld ruim drie keer lager liggen.<sup>4</sup> Mede als gevolg hiervan is China in 2007 Mexico voorbijgestreefd als de tweede grootste handelspartner van de Verenigde Staten.<sup>5</sup>

Tegenover de zware Chinese concurrentie voor Mexico staat een overwegend positief effect van de handel met China voor grondstofexporterende landen. De Braziliaanse economie steunt voor een belangrijk deel op de export van grondstoffen als sojabonen, ijzererts en hout.<sup>6</sup> De enorme Chinese vraag naar deze grondstoffen heeft in hoge mate bijgedragen aan de sterke stijging van de grondstofprijzen tussen 2003 en 2008. Naast het feit dat de bilaterale handel met China voor Brazilië voordelen meebrengt, geldt dat China voor Brazilië geen grote concurrent is op zijn exportmarkten. De economische invloed van Peking op Mexico verschilt dus aanzienlijk van die op de Braziliaanse economie. In de 'Brazilië-groep' heeft China in betrekkelijk korte tijd een zeer belangrijke positie verworven. Hoe sterk staan de Verenigde Staten nog in hun eigen achtertuin?

Historisch gezien zijn de Verenigde Staten zowel politiek als economisch altijd de meest dominante speler geweest in Latijns-Amerika. De Amerikaanse rol was echter lang niet altijd positief. Zo speelde Washington een sleutelrol bij de opkomst van militaire regimes in de jaren '60 en '70. De Verenigde Staten zijn in economisch opzicht een onmisbare factor voor Latijns-Amerika. De honderden miljarden aan bilaterale handel en Amerikaanse investeringen in het continent kunnen door geen enkel ander land worden benaderd en zijn nog altijd bepalend voor de ontwikkeling van de vaak kwetsbare economieën van Zuid-Amerika. De positieve handelsbalans van Latijns-Amerika met de Verenigde Staten heeft voor een structurele kapitaalaccumulatie gezorgd, die in hoge mate heeft bijgedragen aan de economische ontwikkeling van het continent.

Na de Koude Oorlog behoeft Washington zich niet langer te richten op het tegengaan van communistische invloeden in de regio, waardoor het continent aanzienlijk daalde op de Amerikaanse prioriteitenlijst. Tegelijkertijd probeerden de jonge Latijns-Amerikaanse democratieën hun wankel economieën te ontwikkelen. Het Amerikaanse liberalistische model dat daarbij werd gevolgd, bracht echter niet het gewenste resultaat en leidde tot verbreding van de kloof tussen arm en rijk. Eind 20ste eeuw bood dit een vruchtbare voedingsbodem voor de opkomst van anti-Amerikaanse socialistische leiders in bijvoorbeeld Brazilië, Argentinië, Venezuela, Bolivia en Nicaragua.

De geleidelijke verzwakking van de positie van Washington in Latijns-Amerika vanaf het einde van de Koude Oorlog heeft de versnelde opmars van China op het continent vergemakkelijkt. Het Aziatische land werd niet alleen als een aantrekkelijke economische partner gezien, maar ook als ideologisch alternatief ontwikkelingsmodel. De populistische linkse leiders, zoals de Venezolaanse president Hugo Chávez, kijken met belangstelling naar het Chinese systeem van staatsgestuurde economische ontwikkeling. De opmars van China manifesteert zich echter het sterkst op het gebied van de handelsbetrekkingen. De Chinese bilaterale handel met Latijns-Amerika groeide sinds 1990 jaarlijks gemiddeld met ruim 26%, van 1,1 miljard dollar (1990) tot 36,4 miljard dollar in

2009. China is dus aan een ware inhaalrace bezig op het gebied van de handelsbetrekkingen.

Waar de Verenigde Staten een reputatie hebben van inmenging in binnenlandse aangelegenheden, zeker in Latijns-Amerika, beperkt China zich tot op heden primair tot economische transacties. Het soevereiniteitsbeginsel en het non-interventieprincipe zijn de hoekstenen van het Chinese internationaal-politieke beleid. Wat is nu de werkelijkheid: is China zijn politieke macht aan het uitbreiden of jaagt het louter economische belangen na?

Vier kernelementen in bilaterale handelsbetrekkingen dragen bij aan de vergroting van de invloed van land A op land B. De mate waarin er sprake is van *overlappende motieven of belangen*,<sup>7</sup> de *samenstelling van de handel*,<sup>8</sup> de *handelsbalans*<sup>9</sup> en de mate waarin een land zich in zijn handelsbetrekkingen *specifiek* richt op een bepaalde regio.<sup>10</sup> Als we de Amerikaanse en Chinese positie in respectievelijk Brazilië en Mexico aan deze vier factoren toetsen, blijkt China in grondstofexporterende landen zoals Brazilië over de potentie te beschikken zijn machtspositie ten opzichte van de Verenigde Staten te verstevigen. In economieën die grotendeels op de productie van licht bewerkte goederen draaien, zoals Mexico, blijven de Verenigde Staten duidelijk de boventoon voeren. Dit leidt tot de vraag in hoeverre deze potentie van China in 'de Brazilië-groep' metterdaad is omgezet in relatieve politieke machtsvergroting.

### Overlappende handelsmotieven

Met betrekking tot de *handelsmotieven* van de Verenigde Staten en Brazilië kan sinds het aantreden van de Braziliaanse president Lula da Silva worden gesproken van een niet al te sterke band. Lula's beleid is er zelfs specifiek op gericht de Amerikaanse invloed te verkleinen, wat onder meer blijkt uit zijn streven de handel te diversifiëren en uit de Braziliaanse blokkade van de *Free Trade Area of the Americas*. De Chinese handelsmotieven in Brazilië lijken daarentegen goed aan te sluiten op de Braziliaanse belangen. Vooral op het gebied van grondstoffen en energie overlappen de Chinese en Braziliaanse motieven elkaar in hoge mate. China wil voor de lange termijn zijn toegang tot deze grondstoffen verzekeren, hetgeen goed past in de Braziliaanse visie van structurele, exportgerichte groei. Daarnaast geldt dat Brazilië de opkomst in de regio van een potentiële tegenhanger voor de Verenigde Staten aanmoedigt, juist ook omdat China eveneens een zich ontwikkelend land is. Een groeiend probleem in de onderlinge relatie vormt echter de Chinese afzet. De economie van Brazilië bestaat voor 52% uit de industriële sector; deze ondervindt veel hinder van de Chinese concurrentie. Daar waar de belangen overlappen, is China voor Brazilië een wel-

kome gespreks- en handelspartner, maar daar waar deze botsen, is de Braziliaanse toon ten opzichte van dat zelfde China aanzienlijk harder.

De Verenigde Staten zijn voor Mexico een onmisbare handelspartner, waarmee ruim 60% van Mexico's internationale handel plaatsvindt. De Mexicaanse economie is er voor 80% op ingericht (licht) bewerkte goederen te produceren, grotendeels voor de Amerikaanse markt. Ook voor de Amerikanen is hun buurland, met zijn 109 miljoen inwoners, een erg belangrijke handelspartner. Gezien het strategische belang van Mexico als poort naar Latijns-Amerika, de historische en financiële verwevenheid van beide landen en de immense handelsvolumes, lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat de Amerikaans-Mexicaanse *handelsmotieven* op korte termijn uit elkaar gaan lopen.

In het geval van China ligt dit geheel anders. Mexico ondervindt op zijn afzetmarkten veel concurrentie van goedkopere Chinese producten. Van oudsher was Mexico na Canada de grootste handelspartner van de Verenigde Staten. De opkomst van China heeft dit competitieve voordeel echter teniet gedaan. De Chinese concurrentie treft bovendien ook de Mexicaanse thuismarkt. Sinds begin deze eeuw is de Chinese export naar Mexico namelijk sterk gestegen. Het gevolg hiervan is dat de Mexicaanse handelsbalans negatief wordt beïnvloed door de handel met China. Gezien het grote belang van de internationale handel voor de Mexicaanse economie is de groeiende rol van China in Mexico vooralsnog dan ook een grotere zorg voor dit Midden-Amerikaanse land zelf dan voor zijn noordelijke buurman.

### Duurzame handelsrelatie

De duurzaamheid van de Amerikaanse handelsrelatie met Brazilië is sinds het aantreden van Lula da Silva in 2002 onder druk komen te staan. Als gevolg van de Braziliaanse handelsdiversificatie onder deze president is het Amerikaanse handelsaandeel gedaald van 26,2% in 2000 tot 15,7% in 2008. Deze trend lijkt, gezien Lula's populariteit, voorlopig nog niet gekeerd te zullen worden. Toch is het onwaarschijnlijk dat de Verenigde Staten op termijn géén belangrijke rol meer zullen spelen in Brazilië. De Verenigde Staten vormen vanwege hun grootte en nabijheid immers een ideale afzetmarkt voor de Braziliaanse industrie.

De Chinese betrekkingen met Brazilië zijn in vergelijking tot die van de Verenigde Staten een stuk sterker. Beide landen hebben via een *Strategisch Partnerschap* in 2004 een lange-termijnagenda van nauwe samenwerking op handelsgebied opgesteld. Alleen al de schijnbaar onuitputtelijke Chinese vraag naar grondstoffen lijkt daarbij de duurzaamheid van die relatie te verzekeren. De spanningen die voortkomen uit verslechtering van de Braziliaanse handelsbalans als gevolg van

toenemende Chinese afzet, vormen weliswaar een groeiend probleem in de handelsbetrekkingen, maar zij lijken vooralsnog geen directe bedreiging te vormen voor de voortgang van het Partnerschap.

Dat de Verenigde Staten en Mexico een duurzame relatie onderhouden, spreekt uit de historisch gezien nauwe banden van beide landen. In het geval van China ligt dit anders. De geschetste spanningen staan verdieping van de onderlinge betrekkingen vooralsnog in de weg. Gezien de grotendeels overlappende economieën en het comparatief voordeel van China op het gebied van lage lonen, is het voor Mexico bovendien lastig toegang te vinden tot de enorme Chinese afzetmarkt.

### Handelsbalans

Sinds begin deze eeuw heeft Brazilië lange tijd met zowel de Verenigde Staten als China een overschot op de handelsbalans gehad, die grotendeels voortkomt uit hoge grondstofprijzen. Het Braziliaanse surplus is de laatste jaren echter onder druk komen te staan. Het recent ontstane tekort met China komt voort uit de toename van de Chinese afzet naar Brazilië.

## *China geldt ook als ideologisch alternatief ontwikkelingsmodel*

Daar staat tegenover dat de grote Chinese vraag naar grondstoffen en energie sterk heeft bijgedragen aan een stijging van 5% van het aandeel van onbewerkte grondstoffen in de Braziliaanse export. De Chinese vraag naar grondstoffen heeft bovendien lange tijd hun prijs doen stijgen, wat het Braziliaanse handelsoverschot vanaf 2001 mede mogelijk heeft gemaakt.

De Mexicaans-Amerikaanse handelsbalans is sinds 1989 altijd positief geweest, met daarbij jaarlijks een geleidelijk stijgend saldo. Ondanks de geleidelijke daling van het Amerikaanse handelsaandeel in Mexico, blijft het handelsoverschot van dit Midden-Amerikaanse land met de Verenigde Staten nog altijd toenemen. De concurrentie van China op de Amerikaanse afzetmarkt vormt echter een wezenlijke bedreiging voor de Mexicaanse export naar zijn noorderbuur. Dit zou, als Mexico zich niet aanpast, op termijn het handelsoverschot kunnen aantasten.

### Handelsoriëntatie

De handelsactiviteiten van China in Brazilië zijn weliswaar opvallend groot, toch sluiten deze qua volume en samenstelling aan op de mondiale trend van een groeiende rol van China in de wereldhandel. Daarentegen vormt het diversificatiebeleid van Lula wat betreft de Braziliaanse oriëntatie op de Verenigde Staten een duidelijke trendbreuk. Het feit dat China Amerika is voorbijgestreefd als grootste handelspart-

ner, toont de noodzaak voor Washington aan de banden met Brasilia aan te halen. Het valt echter te betwijfelen in hoeverre dat onder de huidige Braziliaanse regering mogelijk zal zijn.

Dat er sprake is van een specifieke Amerikaanse gerichtheid op Mexico spreekt onder andere uit de samenwerking van beide landen binnen het *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Hun geografische ligging maakt bovendien dat zij niet om elkaar heen kunnen. De Mexicaanse economie is grotendeels ingericht op export naar zijn noorderbuur. Voor China is Mexico aanzienlijk minder interessant. De toegenomen Chinese handelsactiviteiten in Mexico sluiten qua volume en samenstelling simpelweg aan op de mondiale trend van toenemende Chinese handel sinds 2000.

In Mexico is er in het geheel geen sprake van een Chinese bedreiging voor de Amerikaanse positie. De economische invloed van China in Brazilië is sinds enkele jaren echter wel aanzienlijk groter dan die van Washington. Algemene bezorgdheid ten aanzien van de Amerikaanse handelspositie in Brazilië is vanuit die optiek dan ook terecht. De oorzaak van het

probleem lijkt echter eerder te schuilen in de door de Braziliaanse overheid gemaakte beleidskeuzen dan in een op invloedsvergroting gericht beleid van de kant van China.

### Politiek

Een belangrijke politieke kwestie vormt het conflict rond Taiwan. Opvallend is dat van de 23 landen die anno 2009 Taiwan en dus niet de Volksrepubliek erkennen, er twaalf in Latijns-Amerika liggen. Deze constatering betekent dat de *soft power* van China vooral werkt in landen van de Brazilië-groep van grondstoffenexporteurs. Het feit dat de Amerikaanse *Taiwan Relations Act* (TRA) uit 1979 nog altijd dé waarborg vormt voor een vreedzame oplossing voor het conflict, geeft tegelijkertijd aan dat de machtspositie van de Verenigde Staten, ondanks de geopolitieke 'winst' van China, niet wordt aangetast.

In de Verenigde Staten wordt gevreesd dat het alternatieve Chinese ontwikkelingsmodel door landen van de Derde Wereld gekopieerd gaat worden ten koste van het door de Amerikanen geprefereerde liberalistische model. De totstandkoming van een dergelijke 'Peking Consensus' zou een directe ondermijning zijn van de Amerikaanse pogingen tot bevordering van mensenrechten, politieke verandering en economische ontwikkeling op basis van liberalistische hervormingen. Deze angst is echter ongegrond.

In de betrekkingen met Latijns-Amerikaanse landen wijst Peking weliswaar veelvuldig op hun gedeelde belangen als ontwikkelende naties, in werkelijkheid lijkt het belangrijkste motief van Peking bij het aangaan van politiek-diplomatieke betrekkingen met het continent te liggen in het waarborgen van zijn toegang tot grondstoffen en olie voor de lange termijn. De Chinese politiek-diplomatieke initiatieven in Latijns-Amerika, zoals de vele recente staatsbezoeken, stonden grotendeels in dienst van de economische belangen van China. Vanuit deze gedachte is het niet verrassend dat China vooral in de landen van de Brazilië-groep actief is op diplomatiek vlak.

De politieke machtspositie van de Verenigde Staten in Mexico en in dit opzicht met Mexico te vergelijken Latijns-Amerikaanse landen (hierna aangeduid als de 'Mexico-groep') wordt niet aangetast door China. Peking oefent hier immers weinig politieke invloed uit, waar de Verenigde Staten juist een zeer dominante politieke speler zijn. Met betrekking tot de Brazilië-groep is deze afweging echter aanzienlijk lastiger. Brazilië werkt samen met China waar dit voordeel oplevert, maar stelt zich evengoed pragmatisch op wanneer een stellingname tegen Peking in het eigen belang is. De ideologische raakvlakken tussen Brazilië en China beperken zich grotendeels tot de gedeelde visie ten aanzien van bevordering van de Zuid-Zuid-betrekkingen. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat Brazilië het Chinese ontwikkelingsmodel gaat kopiëren, juist omdat de onder Lula da Silva ingeslagen weg van exportgerichte groei het land economisch succes heeft gebracht. Het navolgen van de Peking Consensus in Brazilië is dan ook niet aan de orde.

De grootste bedreiging voor de Amerikaanse machtspositie in de Brazilië-groep schuilt in de ideologische raakvlakken van China met landen als Cuba en Venezuela. De Amerikaanse angst voor de totstandkoming van een Peking Consensus en voor de mogelijke olievlekwerking hiervan op andere linkse regeringen in de regio lijkt in deze landen dan ook aanzienlijk meer gegrond. In werkelijkheid blijkt China echter zeer terughoudend en vermijdt het de Verenigde Staten voor het hoofd te stoten. Veel eerder geldt dat Peking zijn politieke betrekkingen met Cuba en Venezuela gebruikt om zijn economische positie in deze landen op de lange termijn te kunnen waarborgen. Politieke motieven zijn zodoende ondergeschikt aan de economisch-strategische belangen. Hoewel in de Brazilië-groep de Chinese politieke invloed aanzienlijk groter is dan in de Mexico-groep, wordt de Amerikaanse machtspositie dus ook hier niet door de opkomst van China aangetast. Het Amerikaanse terreinverlies in deze landen komt voort uit de politieke en economische beleidskeuzen van de

Zuid-Amerikaanse landen zelf, niet uit de opkomst aldaar van China als zodanig.

Geconcludeerd kan worden dat de opmars van China in Latijns-Amerika primair economisch van aard is en dus niet politiek-strategisch. De vrees van de Verenigde Staten voor aantasting van hun dominantie in dit werelddeel is vooralsnog dan ook onterecht. Relatief gezien is China vergeleken met de Verenigde Staten nog altijd een bescheiden speler op het Zuid-Amerikaanse toneel, vooral in politiek opzicht. Hoewel de versterkte economische positie althans in de Brazilië-groep gepaard gaat met een potentiële invloedsuitbreiding, blijkt China zich in werkelijkheid nagenoeg te beperken tot economische transacties. Het grootste deel van het continent profiteert hiervan, terwijl een kleiner deel er juist hinder van ondervindt.

## Noten

- 1 De termen 'Latijns-Amerika' en 'Zuid-Amerika' worden in dit onderzoek gehanteerd met betrekking tot Mexico, Centraal-Amerika (Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Panama, Belize, Honduras), de zuidelijke landen (Argentinië, Peru, Brazilië, Chili, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, de Falkland eilanden, Frans Guyana, Suriname) en de Caribische eilanden Cuba, de Dominicaanse Republiek, Puerto Rico en de Frans- en Papiamentosprekende eilanden in het gebied.
- 2 Mohan Malik, 'China's growing involvement in Latin America', *PINR News Report*, 12 juni 2006, blz. 6.
- 3 *Ibid.*
- 4 Jamie Heine, 'China's claim in Latin America', Council on Hemispheric Affairs (COHA), 28 juli 2008, blz. 2.
- 5 [http://goliath.ecnext.com/coms2/summary\\_0199-6154797-ITM](http://goliath.ecnext.com/coms2/summary_0199-6154797-ITM, geraadpleegd op 9 oktober 2008), geraadpleegd op 9 oktober 2008.
- 6 Amaury de Souza, 'Brazil and China: an uneasy partnership', University of Miami, Center for Hemispheric Policy, 14 februari 2008, blz. 3.
- 7 Scott Kastner, *Buying influence?: Assessing the political effects of China's international economic ties*, University of Maryland, februari 2009, blz. 5-6.
- 8 Joanna Gowa & Edward Mansfield, 'Power politics and international trade', in: *American Political Science Review* jrg. 87, 1993, no. 2, blz. 408-409.
- 9 Neil Richardson & Charles Kegley, 'Trade dependence and foreign policy compliance', in: *International Studies Quarterly*, jrg. 24, 1980, no. 2, blz. 191-192.
- 10 Han Dorussen, 'Balance of power revisited: A multi-country model of trade and conflict', in: *Journal of Peace Research*, jrg. 36, 1999, no. 4, blz. 443-444.

---

**Bastiaan van Tilburg** voltooide zijn opleiding als Master Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

# Colombia, de regio en de Verenigde Staten: beter goede buur dan verre vriend

Op 30 oktober 2009 tekenden de regeringen van de Amerikaanse president Barack Obama en de Colombiaanse president Álvaro Uribe Vélez het *Defense Cooperation Agreement* (DCA), waarmee de Verenigde Staten voor een periode van tien jaar toegang krijgen tot zeven Colombiaanse militaire bases. Het doel is, zo stelt het verdrag, in samenwerking met de Colombiaanse strijdkrachten guerrilla- en drugsbestrijdingsoperaties voor te bereiden in Colombia, een land dat al een halve eeuw geplaagd wordt door een intern conflict waarbij illegale gewapende groepen, zoals de linkse guerrillabewegingen FARC en ELN, rechtse paramilitaire organisaties en drugskartels betrokken zijn. Het verdrag is dan ook een logische aanvulling op het in 2000 opgezette *Plan Colombia* en past binnen de *política de Seguridad Democrática* (beleid van Democratische Veiligheid), een veelomvattende veiligheidsstrategie en stokpaardje van president Uribe.

Het DCA heeft echter, sinds onderhandelingen hierover afgelopen zomer in de openbaarheid kwamen, tot veel speculatie en debat geleid over de precieze intenties van een vergrote Amerikaanse militaire aanwezigheid op het continent. Gezien de historisch tweeslachtige betrekkingen tussen de Verenigde Staten en hun 'achtertuin' (Latijns-Amerika), waarbij de dubieuze Amerikaanse inmenging in de vorm van betrokkenheid bij staatsgrepen of conflicten in o.a. Chili, Guatemala, Panama, Nicaragua en Cuba nog vers in het Latijns-Amerikaanse geheugen liggen, is dit dan ook een onderwerp dat de gemoederen aardig in beroering brengt.

Op een gespannen top van de *Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR)<sup>1</sup> in augustus 2009 in Argentinië betitelde de Venezolaanse president Hugo Chávez Frías het pact alvast als een teken dat de 'winden van de oorlog begonnen te waaien'. Onder een bemiddelende rol van regionaal zwaargewicht Brazilië werden onderlinge meningsverschillen over het verdrag op tafel gelegd en concludeerde men dat buitenlandse militaire krachten niet de soevereiniteit of integriteit van welk land dan ook in de regio dienen te bedreigen. Dat zelfs traditioneel gematigde landen als Chili en Brazilië afwijzend reageerden op het akkoord, zal voor Washington als een onaangename verrassing zijn gekomen. Het is dan ook verwonderlijk dat Obama vooralsnog heeft nagelaten

meer licht te laten schijnen op het hoe en waarom van het verdrag, om zo de opeenhoping van verdenking en vijandige gevoelens te ontcrachten. Het verdrag heeft de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Colombia enerzijds en linksgeoriënteerde landen als Venezuela, Ecuador en Bolivia anderzijds nog verder onder druk gezet. De hantering van het verdrag vormt een toetssteen voor Obama's intentie de banden aan te halen met een werelddeel waar politieke leiders eerder openlijk kritiek leverden op het beleid van voorganger George Bush, maar waar Obama's boodschap van verandering en multilaterale diplomatie vooralsnog is verwelkomd.

## Een ondubbelzinnig verdrag?

De aanvankelijke geheimzinnigheid over de op handen zijnde overeenkomst werd pas doorbroken toen het Colombiaanse blad *Cambio* in juli 2009 een artikel publiceerde dat de aandacht vestigde op een militaire *deal*, waarbij Washington 46 miljoen dollar vrijmaakte om de Colombiaanse luchtmachtbasis *Palanquero* te 'opwaarderen'. *Palanquero* geldt als een van Zuid-Amerika's grootste en meest geavanceerde bases. Prompt organiseerde de Colombiaanse overheid een reeks persconferenties om groeiende speculaties in binnen- en buitenland over dubbelzinnige regionale ambities van Washington de wind uit de zeilen te nemen.<sup>2</sup> De bases zouden onder volledig Colombiaans gezag blijven, terwijl Amerikaanse militaire en civiele aanwezigheid binnen de perken zou blijven (maximaal 800 man), waarbij voor militaire operaties Colombiaanse toestemming nodig is.

Enige tijd na de officiële openbaarmaking van het verdrag op 3 november 2009 publiceerde het Colombiaanse weekblad *Semana* echter een document van de Amerikaanse luchtmobiele brigade (USAF), dat in mei 2009 ter goedkeuring aan het Amerikaanse Congres was voorgelegd, waarin een ietwat 'enthousiastere' reden voor de Amerikaanse aanwezigheid genoemd wordt. De nadruk in dit document ligt namelijk op mogelijkheden tot 'full-spectrum operations'<sup>3</sup> throughout South America' als onderdeel van een 'global en route strategy', niet alleen tegen bedreigingen die uitgaan van drugshandel en terrorisme, maar ook tegen 'anti-U.S. governments' in de regio. *The Associated Press* vermeldde zelfs dat volgens

Colombiaanse en Amerikaanse overheidsfunctionarissen de opzet is Colombia tot een 'regional hub for Pentagon operations' te maken.<sup>4</sup> Dit document lijkt aldus de uitgesproken bezorgdheid van Colombia's buurlanden te rechtvaardigen en het zet de toch al beladen verhoudingen nog verder onder druk.

### Regionale reacties en spanningen

Volgens weekblad *Semana* markeert het pact met de Amerikanen een escalatie van de huidige bewapeningsrace in de regio en 'doet het denken aan de Koude Oorlog'.<sup>5</sup> Het onthulde document biedt velen een reden te vermoeden dat een eventuele Amerikaanse interventie zich niet noodzakelijkerwijs hoeft te beperken tot Colombiaans grondgebied. De Amerikaanse troepen zouden hun aanwezigheid immers ook kunnen aanwenden om gevaren van 'anti-Amerikaanse regeringen' te neutraliseren, waarbij in dat geval allereerst Venezuela, maar ook Bolivia, Cuba, Ecuador en Nicaragua potentiële kanshebbers zijn.

Deze ontwikkelingen zijn dan ook koren op de molen van de zich een anti-imperialistische leidersrol aanmetende Hugo Chávez, die ervan overtuigd is

de territoriale integriteit van Ecuador, door vlak over de grens een FARC-kamp te bombarderen. Op de laptops van de bij deze aanval omgekomen FARC-topman 'Raúl Reyes' werd volgens de Colombiaanse autoriteiten onomstotelijk bewijs gevonden dat zowel president Rafael Correa van Ecuador als Hugo Chávez banden heeft met de FARC.<sup>9</sup>

De gespannen relaties in de regio werken dan ook negatief uit voor Washington, dat geassocieerd wordt met de rechtse politiek van president Uribe en dat merkt hoe assertiever wordende Latijns-Amerikaanse landen zich proberen te ontdoen van buitenlandse militaire en economische invloed en, niet onbelangrijk, aanspraak maken op het onafhankelijk beschikken over de eigen grondstoffen.

### Motieven voor Colombiaans-Amerikaanse samenwerking

Negatieve diplomatieke en economische consequenties staan voor zowel de Verenigde Staten als Colombia op het spel als het gaat om een concreet samenwerkingsverband. Toch lijken beide landen de prijs van regionale onrust te willen betalen en koste

## *De werkelijke bedoelingen van het samenwerkingsverdrag blijven duister*

dat de Verenigde Staten achter de mislukte coup van 2002 zaten, waarbij Chávez kortstondig werd afgezet, en dat Washington uit is op de grote olievoorraden van zijn land. Vanwege allerlei Amerikaanse militaire activiteiten in de regio (niet alleen in Colombia, maar ook elders in het Caribisch gebied)<sup>6</sup> heeft bij Chávez het idee postgevat dat zijn 'Boliviaanse Republiek' omsingeld is en weleens ten val gebracht zou kunnen worden via 'vazalstaat' Colombia, dat zijn soevereiniteit volgens Chávez heeft opgegeven. Daarom verbrak hij in november 2009 dan ook, overigens kortstondig, alle diplomatieke betrekkingen met Colombia, evenals de handelsrelaties, die in voorafgaande maanden toch al gehalveerd waren. Een grotere consequentie was echter dat hiermee ook een legitieme reden werd gevonden om de expansie van een groot militair apparaat nog verder op te voeren.<sup>7</sup> Betrekkingen tussen beide landen zijn de afgelopen jaren om beurten verbeterd en verslechterd. De toon werd hierbij gezet door beschuldigingen aan het adres van Chávez over steunverlening aan de FARC en drugskartels, en beschuldigingen aan het adres van Uribe over spionnen en het laten ontvoeren en vermoorden van FARC-strijders en paramilitairen op Venezolaans grondgebied.<sup>8</sup>

Ook de verhouding tussen Colombia en Ecuador is ernstig bekoeld, sinds Colombia op 1 maart 2008 een internationaal bekritiseerde inbreuk maakte op

wat kost hun betrekkingen te intensiveren. Een speciale veiligheidssamenwerking tussen beide landen gaat al terug tot de jaren '50, waarbij eerst de strijd tegen communisme en later de bestrijding van de drugshandel en daarmee geassocieerde linkse guerrillagroepen centraal stond. Hierbij speelt het in 2000 in werking getreden *Plan Colombia* een centrale rol. Het plan is onderdeel van de Amerikaanse *War on Drugs* en behelst een bedrag van ongeveer 7 miljard dollar, dat grotendeels bestemd is voor militaire training van Colombiaanse (anti-drugs)eenheden, de aanschaf van (Amerikaans) militair materieel en diensten, en de omstreden chemische besproeiing van de clandestiene cocateelt. Hiermee is Colombia de op twee na grootste ontvanger van Amerikaanse hulp ter wereld, na Israël en Egypte.

Het Plan is echter al te zeer gestoeld op een drugsgerelateerde analyse van de achtergrond van het binnenlands conflict, zonder dat het de onderliggende historische en sociale problemen echt aanpakt. Sinds de Verenigde Staten in 2002 besloten de strijd tegen narcotica te koppelen aan de strijd tegen terrorisme, worden de Colombiaanse illegale gewapende bewegingen – waarvan o.a. de FARC op de Amerikaanse lijst van terreurorganisaties staat – systematisch als 'narco-guerrilla' afgeschilderd. In de praktijk valt de directe connectie tussen de drugshandel en de guerrilla echter moeilijk te bewijzen. Opvallend is dat een

groot deel van de middelen onder het Plan is gebruikt om (Amerikaanse) oliepijpleidingen te beschermen die de guerrilla van tijd tot tijd met bommen onklaar maakt. Vele deskundigen vragen zich dus af of er wel een scheiding te maken is tussen de Amerikaanse inspanningen op het gebied van drugsbestrijding en de politieke en economische belangen die de Verenigde Staten op het continent hebben.

President Uribe verdedigt het *Defense Cooperation Agreement* door te stellen dat meer militaire samenwerking een absolute voorwaarde is om het land te bevrijden van de FARC, die vele Colombianen nog steeds als de grootste bedreiging van Colombia's democratie en economische voorspoed zien. De Colombiaanse Raad van State oordeelde echter dat het verdrag vaag en onevenwichtig is en dat Colombia de teugels uit handen geeft. Een advies het vervolgens te onderwerpen aan een parlementair debat heeft Uribe uiteindelijk nooit opgevolgd; hij zag zich al voldoende gesteund door een overwegend positieve houding van de Colombianen. Uribe's populariteit is de laatste jaren sterk vergroot door zijn doortastend en effectief veiligheidsbeleid en door de bevrijdingsactie van gijzelaar Ingrid Betancourt. De kans is dan ook groot dat het hem lukt via een volksreferendum de grondwet voor de tweede keer te wijzigen, waardoor hij in september herkozen kan worden om aan zijn derde presidentstermijn te beginnen. Het democratisch gehalte van de Colombiaanse staat komt hiermee wel verder in het gedrang.

Een mogelijk voordeel voor Colombia is dat door de verhoogde Amerikaanse militaire aanwezigheid de wapeningsbalans tussen Colombia en zijn buurlanden Venezuela en Brazilië meer gelijkgetrokken wordt. In die zin dient het pact dus als een waarborg tegen een eventuele militaire dreiging van Venezuela. Ook het imago van Colombia als meest loyale en betrouwbare bondgenoot van Washington wordt door het verdrag opgewaardeerd. Dit is ook nodig om het controversiële Amerikaans-Colombiaanse vrijhandelsverdrag (FTA) te kunnen afsluiten, dat het Amerikaanse Congres vooralsnog tegenhoudt vanwege, onder andere, Colombia's slechte staat van dienst betreffende de bescherming van mensenrechten.

Het is misschien niet verwonderlijk dat sommige Latijns-Amerikaanse landen *a priori* sceptisch zijn over een verhoogde Amerikaanse betrokkenheid in nationale en regionale politiek. Washington steunt in hun ogen nog steeds op een 'Koude-Oorlog'-beleid van interventionisme. De verdere integratie van het continent en de gegroeide zelfverzekerdheid van progressieve Zuid-Amerikaanse staten (o.a. Brazilië, Venezuela, Bolivia) die non-conformistische internationale betrekkingen aangaan, is ook voor Obama een punt van zorg. Met het gevoel de greep op zijn eigen

'achtertuin' te verliezen, waarvan het nog steeds behoorlijk afhankelijk is als het gaat om grondstoffen en politieke samenwerking, ziet Washington een noodzaak strategische banden met Colombia aan te halen.

### Regionale samenwerking geboden

In de wereld van na de Koude Oorlog doet zich een paradox voor: conflicten zijn steeds kleiner van schaal en meer lokaal geworden, terwijl de wereld steeds meer 'globaliseert' en verbonden raakt. Interne conflicten zoals die in Colombia hebben dan ook externe consequenties, zoals Colombia's buurlanden sinds de jaren '90 in toenemende mate hebben gemerkt, en waarbij de stabiliteit van de gehele regio is aangetast. Miljoenen vluchtelingen zijn de grenzen overgestoken en in Colombia zelf zijn sinds 1985 meer dan vier miljoen interne vluchtelingen geregistreerd. De vrees voor regionale instabiliteit en de mondiale *impact* van een sterker wordende drugshandel en -criminaliteit gelden voor de Verenigde Staten als reden de financiële en militaire steun aan Colombia flink op te voeren.

Vragen blijven bestaan over de werkelijke bedoelingen, voordelen en betekenis van het *Defense Cooperation Agreement*. Velen denken dat het om meer gaat dan enkel de strijd tegen drugshandel en narcoterrorisme. Met dit verdrag zullen nog meer middelen beschikbaar worden gesteld om Uribe's controversiële politiek van Democratische Veiligheid mogelijk te maken. Het door Uribe in 2004 in het leven geroepen *Plan Patriota* heeft als onderdeel van dit veiligheidsbeleid grote delen van het Colombiaans grondgebied al weten te heroveren op de strijdkrachten van de FARC, die volgens de regering thans op hun laatste benen lopen. De druk op Uribe om te presteren is echter hoog en de prijs die Colombia betaalt voor successen zijn onder andere een slechte reputatie op het gebied van mensenrechten, grote aantallen vluchtelingen en regionale diplomatieke geschillen. Het varen van een rechtse, conservatieve koers en het zich schikken naar de wensen van de Verenigde Staten en hun geopolitieke en economische plannen zouden Colombia verder in een geïsoleerde positie kunnen drijven dan het oorspronkelijk verwacht had.

Hoewel eventuele (kleinschalige) militaire aanvaringen tussen Colombia en zijn meer 'opvliegende' buurlanden niet uit te sluiten zijn, gezien de aanhoudende nationalistische retoriek en oplopende bewapening, is de kans hierop gering. Een relatief grote economische afhankelijkheid tussen de drie landen zorgt, tenminste op korte termijn, voor een effectieve diplomatiek stabiliserende factor.<sup>10</sup> Venezuela en Colombia zouden bijvoorbeeld een jaarlijkse onderlinge handel van bijna 7 miljard dollar niet serieus op het spel willen zetten.

Het *Defense Cooperation Agreement* is, behalve hulp aan Colombia in zijn strijd tegen drugs en terrorisme, ook een goede manier voor de Verenigde Staten om hun aanwezigheid te garanderen. Tot nu toe heeft de Amerikaanse interventie nog niet bijzonder veel geholpen om Colombia's problemen op te lossen en een nog verdere expansie van militaire macht heeft dan ook waarschijnlijk geen blijvend effect. Een rapport van de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) uit 2009 laat zien dat *Plan Colombia* slechts wisselende resultaten heeft gebracht. Het vernietigen van coca-velden met de hand (gevaarlijk en kostbaar) of door besproeiing met verdelgingsmiddelen vanuit de lucht (slecht voor het milieu en de gezondheid van mens en dier) blijkt geen duurzaam effect te hebben, omdat coca-plantages simpelweg ergens anders weer opduiken en de productie zich ook verplaatst naar bijvoorbeeld Peru en Bolivia. Een bijkomend averechts effect is bovendien dat dit beleid de bestaansmogelijkheden van arme coca-telende boeren allesbehalve verbetert en dat groepen zoals de FARC dus gemakkelijker aanhangers kunnen rekruteren. Recente overwinningen op de FARC zullen van korte duur zijn, zolang de onderliggende grote sociale problemen onopgelost blijven en er een gebrek aan overheidsinvesteringen op andere terreinen heerst. Ook zal de drugshandel gewoon doorgaan zolang er een sterke vraag vanuit markten zoals de Verenigde Staten blijft bestaan. Een voorstel tot legalisering van cocaïne, wellicht de enige echte oplossing, zou in Washington echter politieke zelfmoord betekenen.

Zonder een meer omvattende aanpak van de hoofdoorzaken van het interne conflict en zonder serieuze onderkenning van het belang van goede regionale samenwerking en stabiliteit zal het effect van het Amerikaans-Colombiaanse beleid beperkt blijven. De ontwikkelingshulp die de Verenigde Staten aan Colombia geven om de bevolking met niet-militaire middelen te helpen, stelt bijvoorbeeld weinig voor in verhouding tot het geld dat aan anti-narcotica- en anti-terrorisme-operaties besteed wordt. Het in stand houden van de militarisering en een daaruit voortvloeiend regionaal wantrouwen en gebrek aan transparantie zijn niet bevorderlijk voor verbetering van de situatie.

Onderliggende problemen en transnationale irritaties kunnen waarschijnlijk alleen door en vanuit de regio zelf effectief beteugeld worden. Hierbij is het bevorderen van een sterke, autonome en consequente samenwerking tussen Latijns-Amerikaanse landen onontbeerlijk. Een organisatie zoals UNASUR,<sup>11</sup> inclusief zijn recentelijk opgerichte Zuid-Amerikaanse Defensieraad, zou wat dat betreft zeer goed de vinger aan de pols moeten blijven houden en vooral moeten doorgaan met eigen en concrete initiatieven.

## Noten

- 1 De Unie van Zuid-Amerikaanse Naties is een in 2008 opgericht samenwerkingsverband van 12 Zuid-Amerikaanse staten, gestoeld op het voorbeeld van de Europese Unie, met het doel politieke, sociale en economische integratie te bevorderen en samen te werken op het gebied van o.a. regionale veiligheid, onderwijs en sociale ontwikkeling.
- 2 Het *State Department* verklaarde dat het akkoord bedoeld is om effectieve bilaterale samenwerking inzake veiligheidsvraagstukken in Colombia, inclusief de productie van en handel in narcotica, terrorisme, alle vormen van illegale smokkel, en humanitaire- en natuurrampen mogelijk te maken.
- 3 *Full-spectrum operations* is Pentagon-jargon voor het langlopende doel met nucleaire en conventionele wapens, overal ter wereld en in de ruimte, zich van slagkrachtige militaire superioriteit te verzekeren.
- 4 The Associated Press, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), 15 juli 2009.
- 5 'Bases militares en Colombia recuerdan la Guerra Fría', [www.semana.com](http://www.semana.com), 5 augustus 2009.
- 6 De Verenigde Staten opereren in de regio met *Forward Operating Locations* (FOL). Dit zijn militaire steunpunten bij de drugsbestrijding in het Caraïbisch gebied. Twee ervan zijn op Aruba en Curaçao gevestigd.
- 7 'Unsettling Revelations Regarding U.S. Lease of Colombian Military Bases', Council on Hemispheric Affairs.
- 8 'Se calienta clima de guerra fría entre Colombia y Venezuela', in: *El Tiempo*, 1 november 2009.
- 9 'Interpol says Colombia FARC laptop files authentic', [www.reuters.com](http://www.reuters.com), 15 mei 2008.
- 10 Colombia, Bolivia, Ecuador en Peru maken deel uit van het handelsblok *Comunidad Andina* (Andesgemeenschap). Venezuela is in 2006 uitgetreden.
- 11 De UNASUR-conferentie in Bariloche op 28 augustus 2009 stemde bijvoorbeeld in met het opzetten van een multilaterale strategie om drugs- en wapenhandel, terrorisme en andere transnationale criminaliteit in de regio aan te pakken.

---

**Frans Schram** is Opleidingscoördinator/Onderzoeker bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

# Boliviaans afscheidingsconflict: méér dan grondstoffen

*Wie een snelle blik werpt op afscheidingsconflicten in grondstofrijke gebieden, denkt wellicht dat deze conflicten veroorzaakt worden door de aanwezigheid van deze rijkdommen. Sommige prominente geleerden op het gebied van conflicten beweren dat de aanwezigheid van bodemschatten voor bewoners van deze regio's een beweegreden is zich af te scheiden van de centrale regering.<sup>1</sup> In een onderzoek naar negen afscheidingsconflicten kwam echter nog een andere oorzaak van deze conflicten aan het licht: het gevoel van een sterke eigen identiteit in deze gebieden, vóórdat met de exploitatie van de grondstoffen werd aangevangen.<sup>2</sup> Ook is er een stroming binnen de conflictliteratuur die meer nadruk legt op sociaal-politieke factoren en de rol van identiteit in het primair veroorzaken van afscheidingsconflicten. Hoe kan de aanwezigheid van een aparte identiteit ertoe aanzetten dat een regio zich wil afscheiden van de centrale regering en wat voor rol spelen grondstoffen hierin? Dit artikel tracht deze vragen te beantwoorden aan de hand van het huidige afscheidingsconflict in Bolivia.*

Bolivia is een land met veel bodemschatten en het kent een lange geschiedenis van buitenlandse uitbuiting en inheemse verarming. Deze geschiedenis begon in 1547 met de komst van de Spaanse *conquistadores*, die de lokale bewoners uitbuitten en die hun afstammelingen aan de macht lieten. Van de natuurlijke rijkdommen heeft de inheemse bevolking nooit economisch profijt gehad. Bolivia heeft de op twee na grootste gasreserve van het Zuid-Amerikaanse continent. De inhoud wordt geschat op 750,4 biljoen m<sup>3</sup>.<sup>3</sup> President Evo Morales heeft in 2006 de aardgassector genationaliseerd om de winst ten goede te laten komen aan de inheemse groepen van de Boliviaanse bevolking. Ondanks economische en sociale verbeteringen tijdens Morales' eerste presidentiële termijn is Bolivia nog steeds een van de armste landen van Zuid-Amerika.<sup>4</sup> De meerderheid van de bevolking is inheems<sup>5</sup> en woont in armoedige omstandigheden op de *altiplano*.<sup>6</sup> Het rijke en meer westers georiënteerde deel van de bevolking, de minderheid, woont in het oosten en zuidoosten, waar het gas zich bevindt.<sup>7</sup>

## Aardgas in Bolivia: nationalisatie of separatisme

Een van de eerste maatregelen die Morales trof toen hij in 2005 verkozen werd tot eerste inheemse presi-

dent van het land, was de nationalisatie van de olie- en aardgasvoorraden. Op 1 mei 2006 werden de reserves door een presidentieel decreet onder controle van de staat gebracht. Morales gaf zijn soldaten opdracht de olie- en aardgasvelden te bezetten; een symbolisch gebaar om aan te geven dat het Boliviaanse volk vanaf die dag zijn eigen rijkdommen zou beheren.<sup>8</sup> Morales gaf buitenlandse bedrijven een ultimatum van zes maanden om contracten te tekenen die de Boliviaanse staat het grootste gedeelte van de controle over de productieketen zouden geven. Het alternatief was het land verlaten.<sup>9</sup>

Thans heerst het gevoel dat de inheemse bevolking eindelijk krijgt waar zij recht op heeft en wat haar eeuwen ontnomen is. De nationalisatie heeft echter ook tot heftige tegenstand geleid in de departementen waar het gas zich bevindt. Deze departementen hebben hun krachten gebundeld en vormen tezamen de *zg. media luna*.<sup>10</sup> De *media luna*-departementen, aangevoerd door Santa Cruz, willen steeds meer autonomie verkrijgen en zij willen zich zelfs afscheiden. De afgelopen jaren hebben onenigheden over de exploitatie van aardgas een impuls gegeven aan regionale protesten en gewelddadige confrontaties, vooral in de departementen Santa Cruz en Cochabamba.

De rol van aardgas lijkt op het eerste gezicht de belangrijkste oorzaak van het Boliviaanse conflict. De strijd om het aardgas blijkt echter niet de onderliggende oorzaak van het conflict. Volgens onder meer de *International Crisis Group* is het aardgasconflict als zodanig slechts een oppervlakkig conflict, dat een diep geworteld racisme weerspiegelt, alsmede het wantrouwen tussen de economische elite in het oosten en de inheemse bevolking in het westen. Deze verschillen verklaren deels waarom de aardgaskwestie het land zo heeft kunnen verdelen.

De scheidslijn van het conflict ligt tussen rijk en arm, oost en west, blank en inheems, *camba*<sup>11</sup> en *colla*<sup>12</sup> en zelfs tussen kapitalisme en communisme. Dat er een groot verschil bestaat tussen de twee bevolkingsgroepen, is duidelijk, maar hoe ontstaat deze kloof en hoe leidt dit tot een gewelddadig afscheidingsconflict? Een antwoord kan liggen in twee uitgesproken *discoursen*; een van nationale eenheid en een van afscheiding, die beide hun oorzaak vinden in de bijbehorende identiteiten.



(foto van de auteur)

### **Gewelddadige (afscheidings)conflicten: identiteit en discours**

De vakterm 'discours' (in het Nederlandse spraakgebruik ook wel 'vertoog' genoemd) is niet alleen een manier van beschrijven, definiëren, classificeren en denken. Het gaat verder dan alleen taalgebruik: er wordt een heel (*nieuw*) beeld geschetst.<sup>13</sup> Discoursen kunnen identiteiten vormen door een gemeenschappelijke afkomst, een gemeenschappelijke vijand, een collectief slachtoffergevoel of juist een gevoel van superioriteit te creëren. Dit versterkt dan de solidariteit en het nationalistisch gevoel.<sup>14</sup> Volgens hoogleraar Vivienne Jabri, directeur van het *Centre for International Relations* aan King's College in Londen, is conflict een product van een geconstrueerd, nationalistisch vertoog. Normaliter heeft een individu verschillende identiteiten, maar in tijden van (latent) conflict is een dominante identiteit aanwezig. Volgens Jabri is deze geconstrueerd uit een denkbeeldige, nationale identiteit en versterkt door een 'discours van buitensluiting'. Een dergelijk vertoog zorgt voor afgebakende groepen, waardoor een kloof kan ontstaan. De constructie van een dominante nationale identiteit wordt bereikt door een zg. 'discours van afkomst'. In dit soort vertogen worden tradities en eeuwenoude territoriale claims weer tot leven gewekt en gebruikt om hedendaagse en toekomstige conflic-

ten een raamwerk te geven. Een nationale identiteit is dan gebaseerd op een collectief zelfbeeld van een gezamenlijke geschiedenis, van mythen, tradities, taal en cultuur. Het nationalistisch vertoog beoogt zodoende belangen van specifieke groepen als belangen van de hele natie te presenteren. In deze stroming hebben discours en constructivisme een sterke invloed op het creëren van een kloof tussen bevolkingsgroepen en op het ontstaan van (afscheidings)conflicten. Dit gebeurt door het in het leven roepen van dominante identiteiten en het schetsen van een kader waarin conflicten en geweld gerechtvaardigd zijn. Wat is de rol van *grondstoffen* in dit kader?

### **Grondstoffen als oorzaak van gewelddadige afscheidingsconflicten?**

Het causale verband tussen natuurlijke hulpbronnen en gewelddadig conflict is vaag, omdat de *aard* van dergelijke grondstoffen nooit een toereikende verklaring kan geven voor het ontstaan van geweld. De reden hiervoor is dat die grondstoffen gekoppeld zijn aan de sociale percepties ervan: *Een diamant is bijvoorbeeld waardevol omdat de mens in zijn doen en laten die waarde aan die diamant geeft*. De economische

waarde ontleent de diamant grotendeels aan zijn sociale status, niet zozeer aan zijn natuurkundige hardheid. Sociale factoren verstoren dus een direct causaal verband tussen de aanwezigheid van bodemschatten en het ontstaan van gewelddadige afscheidingsconflicten. De sociale percepties die aan grondstoffen gekoppeld zijn, bijvoorbeeld over eigendomsrecht, zijn vatbaar voor vormgeving door de hantering van een discours, een wijze van zien en redeneren. Door dergelijke discourses kunnen groepen geleid worden tot de gedachte dat hun toegang tot de grondstof beperkter is dan die van andere groepen. Manipulatie van de geschiedenis kan een groep die gediscrimineerd en onderdrukt wordt, het 'bewijs' geven dat zij de rechtmatige eigenaren zijn van de rijkdommen.<sup>15</sup> Het is denkbaar dat zij vervolgens overtuigd raken van het feit dat er geen alternatieven meer zijn voor geweld en dat zij zelfs geloven dat geweld nodig is om de ongelijke situatie recht te zetten. Kortom, grondstoffen vervullen de rol van *katalysator* in afscheidingsconflicten, maar die bodemschatten zijn als zodanig nooit *onderliggende oorzaak*. De primaire oorzaken zijn dan altijd van sociaal-politieke aard. Hoe zit dit dan in *Bolivia*?

### Identiteiten: inheems of Westers georiënteerde elite

Hoewel de twee groepen niet strikt homogeen zijn, kan de Boliviaanse bevolking grofweg in twee groepen verdeeld worden: de inheemse bevolking en de 'westers georiënteerde elite'. De inheemse bevolking wordt gekenmerkt door haar etniciteit, haar traditionele klederdracht en spirituele, voorvaderlijke cultuur met een diep respect voor Moeder Aarde, dat symbolisch vertegenwoordigd wordt door het cocablaadje.<sup>16</sup> Bedrijfsvoering op de hoogvlakte is betrekkelijk traditioneel, familiaar en gesloten, met een communistisch-socialistische oriëntatie. Het grootste deel van deze bevolkingsgroep op de *altiplano* steunt Morales en vindt dat het afgelopen moet zijn met het roven van Bolivia's natuurlijke rijkdommen.<sup>17</sup>

De westers georiënteerde elite, die afstamt van de Europese immigranten is over het algemeen lichter van huidskleur, moderner en meer georiënteerd op bedrijfsvoering op kapitalistische grondslag. Het grootste deel van deze elite woont in het departement Santa Cruz. Dit is beduidend meer ontwikkeld, heeft een beter concurrentieklimaat en groeit sneller.<sup>18</sup> De economische elite in het zuidoosten van Boliviaervaart de radicale hervormingen van de regering als

bedreiging van haar manier van leven. Zij vindt het beleid 'etnisch getint' en 'niet representatief'.<sup>19</sup> Hoe worden deze *identiteiten* in Bolivia gebruikt om een vertoog te creëren dat een rechtvaardigend kader geeft voor een gewelddadig afscheidingsconflict?

### Discourses: nationale eenheid of regionale afscheiding

Het discours van de regering maakt gebruik van een 'geschiedenis van uitbuiting' en portretteert de elite uit Santa Cruz als boosaardige figuren die afstammen van de buitenlandse infiltranten die verantwoordelijk zijn voor het plunderen van Bolivia's natuurlijke rijkdommen, de daarop volgende extreme armoede en onderdrukking van het land en zijn bevolking. Vóór zijn aantreden als president noemde Morales de westers georiënteerde elite 'racisten en fascist'.<sup>20</sup> Hij gaf de volgende schets van de tweedeling in zijn land: '[E]r is een confrontatie tussen twee culturen – de cultuur van de dood, vertegenwoordigd door de cultuur van het Westen, en de cultuur van het leven, vertegenwoordigd door de inheemse bevolking'.<sup>21</sup> Hoewel zijn toon sindsdien is verzacht, haalt Morales nog steeds fel uit naar het nationale (en internationale) Westen. Tijdens een openbare toespraak op de dag van de nationalisatie van de aardgas-sector kondigde hij aan dat 'het plunderen door de buitenlandse bedrijven' voorbij was.<sup>22</sup> Morales en zijn regering noemen Santa Cruz doorgaans een 'antivaderlandslievende *cruzeña*'<sup>23</sup> oligarchie' en haar inwoners '*latifundistas*'.<sup>24</sup>

Zo worden er een gemeenschappelijke vijand en een collectief slachtoffergevoel gecreëerd. Het resultaat is een discours dat collectieve actie rechtvaardigt om de gestolen natuurlijke bronnen terug te vorderen, zodat deze eindelijk ten goede kunnen komen aan de 'rechtmatige eigenaren'. Het nationalistische discours schildert de belangen van specifieke groepen af als nationale belangen.<sup>25</sup> Dit wordt duidelijk gemaakt door het nationalistische beleid van de regering, dat ten goede moet komen aan het Boliviaanse volk en dat economische groei mogelijk moet maken, terwijl het zich voornamelijk richt op één groep mensen. Deze beeldvorming is verder gebaseerd op historische grieven en een ongelijke distributie van het aardgas.

De voorstanders van de *media luna*-afscheidingsbeweging vormen een afgebakende gemeenschap met een eigen identiteit, die vertegenwoordigd en verdedigd wordt door de *Nación Camba* en de *Unión Juvenil Cruceñista*. De *Nación Camba* is ontstaan als vrijheidsbeweging om 'weerstand te bieden aan de verguizing,

de autoritaire staat en het interne kolonialisme dat de Andeaanse *Colla*-staat [hun] heeft opgedrongen'. Deze staat gebruikt [hun] economisch overschot en [hun] land om menselijke koloniale nederzettingen te bevorderen.<sup>26</sup> Deze woorden schilderen de Boliviaanse staat dus af als roofzuchtig en ontsluiert een geloof in het onvervreembare recht van de inwoners van de *media luna*, in het bijzonder van Santa Cruz, om te genieten van de vruchten van het aardgas.

De westers georiënteerde elite bestempelt het nationalisatiebeleid van de regering als oneerlijk, niet representatief, etnisch getint en buitensluitend. De bedreiging die deze groep ervaart, leidt tot een verdedigende houding en tot uitingen van een gevoel van superioriteit over de inheemse bevolking. Wilberto Zurita, voorzitter van de *Unión Juvenil Cruceñista*, sprak over de inheemse bevolking in termen als '*campesinos*'<sup>27</sup> die niet baden en hun kleding niet verschoonen zodat ze geld kunnen sparen'.<sup>28</sup>

### Beeldvorming

Het afscheidingsconflict in Bolivia is primair veroorzaakt door een vérgaande sociale, etnische en politieke verdeeldheid. De woordvoerders van de twee kampen plaatsen het conflict in een kader van twee discoursen. Deze zijn gebaseerd op twee verschillende identiteiten en beide presenteren aardgas als een rechtvaardigingsfactor voor conflict. Als dit gecombineerd wordt met de sociaal-constructieve aard van de rol van natuurlijke grondstoffen, maakt dit grondstoffen geschikt een functie te vervullen in vertogen en rechtvaardigt het zodoende een gewelddadig afscheidingsconflict. Met andere woorden: een overvloed aan natuurlijke rijkdommen kan wel degelijk bijdragen tot het aan de oppervlakte komen van een conflict, maar conflicten blijven als zodanig primair sociaal-politieke oorzaken hebben. De aanwezigheid van bodemschatten alleen is onvoldoende om tot een afscheidingsconflict te leiden. Van groot belang zijn de sociale en politieke factoren, die gebruikt kunnen worden om een rechtvaardigend vertoog in het leven te roepen omtrent de grondstoffen. Kortom, gewelddadige afscheidingsconflicten in grondstofrijke gebieden zijn het resultaat van een manier van beeldvorming in de breedste zin van het woord.

### Noten

- 1 P. Collier & A. Hoeffler, *The Political Economy of Secession*, Manuscript, 2002b.
- 2 M. Ross, 'Natural Resources and Civil War: An Overview', in: *World Bank Research Observer*, 2003a (via: [www.unepi.org](http://www.unepi.org)).

3 *CIA World Fact Book*, 2009.

4 *Ibid.*

5 Ruim de helft (55%) van de bevolking is van inheemse afkomst en 30% is *mestizo* (mix van Europese en inheemse afkomst). Zie: *CIA World Fact Book*, updated 29 december 2009.

6 *Altiplano* is de term die gebruikt wordt voor de hooglanden in het westen van Bolivia. Hier woont 80% van de bijna negen miljoen inwoners van Bolivia.

7 Vijftien procent is van Europese afkomst (*CIA World Fact Book*, updated 29 december 2009). In de departementen Santa Cruz, Tarija en Beni woont slechts 20% van de Boliviaanse bevolking.

8 International Crisis Group, 'Bolivia's Rocky Road to Reforms', 2006 ([www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4777&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4777&l=1)).

9 'Bolivian President Orders Soldiers to Occupy Gas Fields', in: *The Daily Texan*, 2 mei 2006 ([www.dailytexanonline.com/media/storage/](http://www.dailytexanonline.com/media/storage/)).

10 De departementen zijn: Pando, El Beni, Santa Cruz de la Sierra, Chuquisaca en Tarija. De geografische ligging ervan heeft de vorm van een halve maan.

11 *Camba* is de term die gebruikt wordt voor de bevolking van Santa Cruz.

12 *Colla* is de term die gebruikt wordt voor het gebied rondom La Paz (de hoofdstad). Deze term heeft vaak een negatieve connotatie.

13 G. Frerks & B. Klem (red.), *Dealing with Diversity: Sri Lankan Discourses on Peace and Conflict*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2005.

14 J. Fearon & D. Laitin, 'Violence and the Social Construction of Ethnic Identity', in: *International Organisation*, vol. 54, no 4, 2000, blz. 845-877.

15 G. Baechler, 'Why Environmental Transformation Causes Violence: A Synthesis', *Environmental Change and Security Project Report*, 1998, no 4, blz. 24-44.

16 Het cocablaadje speelt een centrale rol in het dagelijks leven van de inheemse bevolking. Het wordt in veel traditionele rituelen gebruikt en wordt geacht medische eigenschappen te bezitten.

17 International Crisis Group, 'Bolivia's Divisions: Too Deep to Heal?', *International Crisis Group Report 7*, 2004 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4774&l=1>).

18 *Ibid.*

19 International Crisis Group, 'Bolivia's Reforms: The Danger of New Conflicts', *International Crisis Group Report 13*, 2007 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=4602>).

20 N. Springer, 'Bolivia: A Situational Analysis', *Writenet*, 2005 ([www.unhcr.org/home/RSDCOI/428b2a9d4.pdf](http://www.unhcr.org/home/RSDCOI/428b2a9d4.pdf)).

21 'Free Market Backlash', *Online NewsHour*, 31 december 2003.

22 International Crisis Group, *a.w. noot 8*.

23 *Cruzeña* wordt gebruikt om naar Santa Cruz te verwijzen.

24 *Latifundista* is een negatief woord voor een grootgrondbezitter.

25 V. Jabri, *Discourses on violence: conflict analysis reconsidered*, Manchester/New York: Manchester University Press, 1996.

26 *Nación Camba*: [www.nacioncamba.net](http://www.nacioncamba.net)

27 *Campesino* wordt doorgaans gebruikt om de inheemse bevolking aan te duiden. Het woord heeft niet noodzakelijk een negatieve betekenis.

28 B. Dangl, 'The Dark Side of Bolivia's Half Moon', *Council on Hemispheric Affairs*, 2007 (<http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?SectionID=52&ItemID=11945>).

---

**Niki Frencken**, MA Conflict Studies and Human Rights, is als stagiaire bij de *Conflict Research Unit* verbonden aan Instituut Clingendael. Zij heeft vijf maanden voor SNV in Tarija, Bolivia gewerkt.

# Filmrecensie Yvonne de Beer

## De kater van de oorlog

*Titel: Waltz with Bashir*

*Regie: Ari Folman*

*Taal: Hebreeuws, Engels ondertiteld*

*Jaar: 2008*

*Info: animatie, kleur, 86 min.*

*Beschikbaar: verkrijgbaar op DVD*

Zesentwintig wilde, angstaanjagende honden rennen door de straten van Tel Aviv. Daar jagen ze de bevolking de stuipen op het lijf, terwijl ze, kennelijk doelbewust, plots stilhouden onder een raam. Het blijkt een droom te zijn geweest, een droom van een vriend van de regisseur. De scène eindigt en men ziet de regisseur Ari Folman – die zichzelf speelt in deze film – en de vriend over de droom praten. De vriend interpreteert de droom als een terugblik naar de Oorlog om Libanon van 1982, waarin hij meevocht aan Israëliische zijde. Later die nacht droomt Folman eveneens over de oorlog, over de massamoorden van Sabra en Shatila, waar duizenden Palestijnen die in vluchtelingenkampen verbleven, werden vermoord. Folman beseft dat hij deze oorlog heeft onthouden als een trieste gebeurtenis, maar niet om de gruwelijkheden van de oorlog waaraan hij als militair deelnam, maar om persoonlijke redenen: zijn vriendin verbrak hun relatie vlak voordat hij naar het front vertrok.

De film vervolgt als een zoektocht van de regisseur. Een zoektocht naar herinneringen aan de Libanese Oorlog. Om deze herinneringen terug te vinden, voert Folman gesprekken met zijn toenmalige strijdmakers. Deze gesprekken en de visuele compilatie van de herinneringen van Folman en zijn vrienden met betrek-



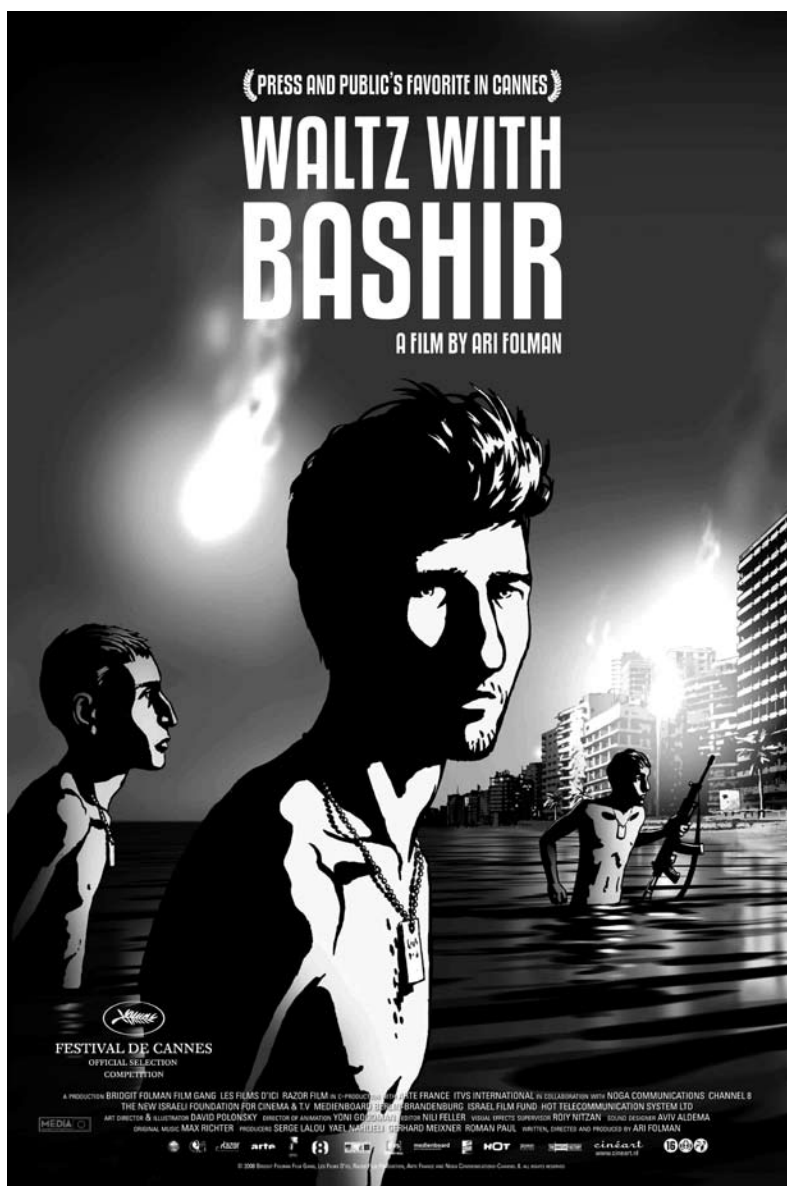
king tot de 'Libanon-oorlog' van 1982 zijn aaneengesmeed tot de animatiefilm *Waltz with Bashir*.

Wat de film niet doet, is de oorlog letterlijk beschrijven: na wederzijdse uitlokkingen tussen Israël en Libanon brak tijdens de lange burgeroorlog in Libanon – die duurde van 1975 tot 1990 – in 1982 de 'Libanon oorlog' uit. Israël viel Libanon binnen nadat op 3 juni 1982 een aanslag was gepleegd op de Israëliische ambassadeur in Londen. De oorlog zou drie maanden duren, waarbij het doel van Israëliische zijde het uitschakelen van PLO-verzetshaarden in het zuiden van Libanon was. De Israëliërs werden door sommige partijen – in het bijzonder de christelijke Falangisten – verwelkomd, aangezien zij in de ogen van deze Libanezen een einde zouden kunnen maken aan de gewelddadigheden van de burgeroorlog. Tijdens deze oorlog drongen de Falangisten, als Israëliische bondgenoten en met medeweten van de Israëliische Minister van Defensie Ariel Sharon, twee Palestijnse vluchtelingenkampen (Sabra en Shatila) binnen. Daar richtte deze antimoslimmilitee een

bloedbad aan onder een groot deel van de inwoners van deze kampen.

Wat de film wel doet, is vragen oproepen en de toekomstige beschouwer prikkelen: waarom koos men ervoor een dergelijk serieus onderwerp weer te geven in de vorm van een animatie? De hele film door blijft dit gevoel van verwondering voortduren: waarom wordt er bijvoorbeeld gebroken met de standaardconventies van oorlogsfilm, waarin men soldaten van een van de twee partijen ziet strijden voor de zogenaamde 'goede zaak'? Waarom is ervoor gekozen een oorlog weer te geven in de vorm van gesprekken en herinneringen? Gaat het dan nog wel om de oorlog; krijgt de oorlog de aandacht die hij verdient? Tenslotte heeft deze oorlog in grote mate bijgedragen aan het wantrouwen tussen Libanon en Israël, dat heden ten dage nog steeds doorwerkt in de betrekkingen tussen deze buurlanden.

Zoals Van Zwol schreef in *NRC Handelsblad*: 'Het is één van de films waarbij je verbaasd en opgewonden de bioscoop verlaat: documentairemaker Ari Folman toont oorlogs-



waanzin op een heel andere manier dan je gewend bent.<sup>1</sup> Niet voor niets was *Waltz with Bashir* de eerste animatie die een Golden Globe kreeg voor beste buitenlandstalige film. Ook werd de film genomineerd voor een Oscar en won hij diverse andere prijzen.

Er waren echter ook kritiek en grote controverse rondom de film. Zoals alle Israëlische films, werd ook deze film bijvoorbeeld verboden in de Arabische wereld. Dit resulteerde echter in een sterke tegenbeweging in Libanon, waar protestgroepen de film beschikbaar stelden op internet. Deze websites worden herhaaldelijk

uit de lucht gehaald, maar blijven beschikbaar omdat ze constant heropgericht worden.<sup>2</sup> Ook riep de Israëlische krant *Ha-aretz* de film uit tot een van de drie beste Israëlische films aller tijden, terwijl de film in deze krant toch ook zwaar bekritiseerd werd. Zo schrijft Gideon Levi in de Engelstalige editie: 'The film is infuriating, disturbing, outrageous and deceptive. It deserves an Oscar for the illustrations and animation – but a badge of shame for its message.'<sup>3</sup>

Eén reden waarom Levi dit schrijft, is het schrille contrast tussen enerzijds de vrienden van Folman en hun vervelende herinneringen

en anderzijds de realiteit van de daadwerkelijke oorlog en de massamoorden. De herinneringen aan de oorlog worden weggedronken en 'weg-gepsychologiseerd' in de vorm van *drinks and shrinks*. Hierbij lijkt luchtig benadrukt te worden dat men vooral zelf niet geschoten heeft, maar de gebeurtenissen desondanks zeer bedroevend vindt. Dieperliggende morele vragen als: 'Zijn we niet net zo schuldig aan de massamoorden omdat de Falangisten met onze goedkeuring opereerden?' en 'Had deze oorlog überhaupt moeten plaatsvinden?' worden niet gesteld.

Niettemin is de gekozen vorm een krachtig aspect van *Waltz with Bashir*. De film eindigt met het gebruik van werkelijk beeldmateriaal. Dit gebeurt op het moment dat Folman zich lijkt te herinneren wat er werkelijk is gebeurd; dan dringt de realiteit zich als het ware op aan Folman. Dergelijke aspecten maken *Waltz with Bashir* interessant, hoewel de inhoud ten opzichte van de realiteit van deze oorlog soms te oppervlakkig en de gekozen benadering te makkelijk is.

## Noten

- 1 Zie: Coen van Zwol, 'Waltz with Bashir', in: *NRC Handelsblad*, 5 november 2008 (via: [http://www.nrc.nl/film/articel/2050661.ece/Waltz\\_with\\_Bashir](http://www.nrc.nl/film/articel/2050661.ece/Waltz_with_Bashir)).
- 2 Een voorbeeld van een dergelijke protest-website is van *The Lebanese Inner circle* (<http://theinnercircle.wordpress.com/2009/01/29/watch-waltz-with-bashir-free/>).
- 3 Zie: Gideon Levi, "Antiwar" film *Waltz with Bashir* is nothing but charade', in: *Ha-aretz*, 21 februari 2009 (via: <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1065552.html>).

**Yvonne de Beer BA** is Arabiste en Hebraïste. Ze volgt thans de Master Midden-Oosten Studies aan de Radboud Universiteit Nijmegen, met een scriptie over beeldvorming tijdens de Juni Oorlog tussen Israël en Hezbollah van 2006. Ze is als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

# Boekbesprekingen

## Toen de Revolutie nog op Cuba begon

Simon Reid-Henry

**Fidel & Che, Een revolutionaire vriendschap.**

Breda: De Geus, 2009; 345 blz.; 24,90 euro; ISBN: 978-90-445-1003-4

Dit vlotgeschreven dubbelportret van twee iconen van de twintigste eeuw benadrukt dat ondanks hun vriendschap en revolutionaire idealen Fidel Castro en Ernesto 'Che' Guevara niet twee handen op een buik waren. De verschillen in karakter tussen deze mannen zijn opvallend. In de eerste hoofdstukken schetst Simon Reid-Henry de jeugdijaren van Fidel in Cuba en die van Che in Argentinië. Beiden waren verwend, energiek en zelfverzekerd. Fidel was een extroverte *daredevil*, die op zijn negentiende al een charismatische studentenleider was. De zelfkritische, introverte Che doorkruiste Zuid-Amerika in klein gezelschap of alleen, op zoek naar politieke actie. In tegenstelling tot Fidel wilde hij niet wachten tot het volk in opstand zou komen.

Fidels eerste *moment of fame* kwam in 1953, paradoxaal genoeg met een mislukte aanval op een kazerne. Zijn pleidooi in de rechtszaal zou de levenskoers van de zesentwintigjarige bepalen. Reid-Henry concludeert dat het geen origineel verhaal was; het vertelde wat de mensen wilden horen. Volgens de auteur zou Fidel in gevangenschap zijn gedachten ordenen, een meer bedachtzame stijl ontwikkelen en een groep getrouwen om zich heen verzamelen. Zijn cel deelde hij met broer Raúl, die later zou zeggen: 'Ik heb voor de rest van mijn leven mijn portie Fidel wel gehad.' (blz. 97)

De verbannen Fidel en de rusteloze Che ontmoetten elkaar in 1955 in Mexico. Tot dan toe hadden ze uiteenlopende ervaringen opgedaan en hielden ze er verschillende visies op na. De vraag is waarom de Argentijn

besloot zijn revolutionaire energie te steken in de Cubaanse zaak en niet in de Guatemaleekse of Boliviaanse. Volgens Reid-Henry is het antwoord eenvoudig: Fidel had een onmiddellijk effect op Che, die de Cubaan op een voetstuk plaatste.

In 1956 vertrok Fidel met zijn kameraden in een gammele boot terug naar Cuba, om aan de zuidoostkust van het eiland te stranden. Het Cubaanse leger lokte hen in een hinderlaag en decimeerde de groep. De opstandelingen trokken zich terug in de bergen. De guerrillaoorlog in de *Sierra Maestra* veranderde de positie van Che: hij werd Fidels gelijke. Creativiteit werd nu gekoppeld aan strategisch inzicht. Na een interne machtsstrijd tussen de guerrilla's en stedelijke revolutionairen, waar Che doortastender optrad dan Fidel, werd de laatste de onbetwiste leider van de revolutionaire beweging. Che was zijn rechterhand en onderbevelhebber, die de koers van de directe gewapende strijd uitstippelde.

Na de overwinning in 1959 werd Che's plaats echter onduidelijker. Uiteindelijk was en bleef hij een buitenlander, die in de pers ook nog werd geportretteerd als een internationaal communist, een imago dat Fidel (nog) niet had. Kortom, de Argentijn vormde impliciet een bedreiging voor de nationalistische revolutie die Fidel voor ogen had. Dat betekende niet dat Che's rol was uitgespeeld. Hij werd genaturaliseerd tot Cubaans staatsburger en bleef volgens Reid-Henry de belangrijkste beschouwende stem van de revolutie tijdens zijn verblijf op het eiland. Fidel besefte

dat Che alleen zou blijven als er binnen afzienbare tijd een radicalisering zou plaatsvinden. Net als in de *Sierra* ontstond er in Havana een taakverdeling tussen de twee. Fidel sprak het volk toe en speelde het politieke spel, terwijl Che achter de schermen aan een revolutionair programma werkte.

Reid-Henry benadrukt 'het partnerschap tussen beide vrienden, dat gebaseerd was op grote verschillen in werkwijze, elkaar ondersteunende talenten en een gezamenlijke toewijding om samen taken af te maken' (blz. 207). Fidels leiderschap was gebaseerd op Che's voorbereidende handelingen. Fidel was de ongebreidelde spreker en Che zijn machtige souffleur.

Een paar maanden na de machtswisseling diende zich een nieuwe fase in de revolutie aan. Fidel stuurde Che op een lange goodwillreis naar diverse buitenlandse landen. Volgens Reid-Henry zette Fidel Che niet op een zijspoor, maar handelde hij vanuit het gevoel dat Che ongeduldig begon te worden over de traagheid van de hervormingen. Bij zijn terugkeer werd Che tot minister van alle genationaliseerde industrieën en hoofd van de Nationale Bank benoemd. Als minister kenmerkte Che zich door 'zijn aan roekeloosheid grenzende doortastendheid' en liet hij politieke overwegingen prevaleren boven economische (blz. 211). Zijn economische koers en zijn tijdschriftartikelen radicaliseerden de revolutie verder. Maar Che was geen partijdier en eind 1961 was hij enigszins uit beeld verdwenen.

De omslag in de verhouding tussen Fidel en Che kwam met de raket-

tencrisis en het verraad van Moskou in 1962. De pragmatische Fidel wilde de revolutionaire verworvenheden bestendigen, terwijl de dogmatische Che zich richtte op de mogelijk negatieve gevolgen voor de internationale revolutionaire beweging. Che wilde door een reeks guerrillaopstanden heel Latijns-Amerika laten ontploffen. Hij wilde zelf het vuur ontsteken, dit tot woede van de Sovjetunie, die niets van dit soort avonturisme moest hebben. De rebel bleek sterker dan de bestuurder. Reid-Henry ziet hier vooral verschillen in temperament en niet in ideologie tussen de kameraden. De onenigheid sudderde het hele volgende jaar door.

De impasse werd doorbroken toen Fidel toegaf aan Che's wens de revolutie te internationaliseren. Hij benoemde andere personen op Che's posten, zodat die zich in de luwte kon voorbereiden op zijn definitieve vertrek uit Cuba. Reid-Henry betwijfelt of beiden voldoende wisten waarmee ze bezig waren: de plannen waren te breed, om onderlinge verschillen te verdoezelen, en onuitgewerkt. Het breekpunt kwam in 1965 met een toespraak van Che in Algiers, waarin hij niet alleen kapitalistische uitbuiting maar ook de nalatigheden van communistische landen 'die konden leiden tot een terugkeer naar het kapitalisme' veroordeelde (blz. 285). Er wachtte hem geen warme thuiskomst in Havana. Volgens Reid-Henry was

het niet de algemene strekking, maar de ondiplomatieke woordkeuze die Fidels woede had gewekt. Hij vermoedt echter dat er geen sprake was van een echte ruzie. Hij baseert zich hierbij voornamelijk op de publicatie van een lofzang van Che op Fidel een paar weken daarna.

Enige tijd later was een van de beroemdste mensen ter wereld plotseling van de aardbodem verdwenen. Alleen Che, Fidel en Raúl wisten van het besluit Che naar Congo te zenden om de revolutie te exporteren naar Afrika, volgens de Cubanen het brandpunt van de anti-imperialistische strijd. Reid-Henry onderstreept dat Che's vertrek niet het einde van het verbond met Fidel betekende, maar juist het begin van een nieuwe, intensieve samenwerking.

De missie in Afrika was een mislukking en leidde opnieuw tot wrijvingen tussen Fidel en Che, die Fidel een gebrek aan vertrouwen verweet. Terugkeren naar Cuba was geen optie. Uiteindelijk werd de volgende bestemming Bolivia. Een guerrilla ontketenen in Latijns-Amerika bleek een heidense opgave. De communistische leiders daar bleven liever binnen het bestaande systeem functioneren. Sovjetleider Leonid Breznev vroeg zich af welk recht de Cubanen hadden om in andere landen revoluties te beginnen. De relatie tussen Havana en Moskou werd precair, maar Fidel bleef Che (verbaal) steunen. Ondanks

deze officiële steun werd het nieuws uit Bolivia steeds slechter. De *US Army Special Forces* steunden de Boliviaanse regering in de strijd tegen de guerrilla's. Che werd na verraad op 8 oktober 1967 gevangen genomen en de volgende dag geëxecuteerd. Dertig jaar later werden de resten van zijn lichaam naar Cuba getransporteerd, waar hij met een staatsbegrafenis werd bijgezet in Santa Clara.

In *Fidel & Che* bestrijdt Reid-Henry de vele verhalen over een breuk tussen Fidel en Che. Hij benadrukt de blijvende diepe vriendschap tussen de twee. Het probleem is dat wij niet weten wat er precies gebeurd en afgesproken is tussen de twee revolutionairen. Wél duidelijk lijkt te zijn dat in 1965 Che's rol in Cuba uitgespeeld leek. Om met een biograaf van Fidel, Tad Szulc, te spreken: 'It is an absolute mystery of what happened [...] and whether Che left of his own volition.' (*Fidel: A critical portrait*, blz. 670). Fidel heeft als langstlevende het laatste woord, maar Che's vroege, heroïsche dood maakt dat hij als de ware revolutionair zal blijven voortleven.

*Rosemarijn Hoeft*

---

**Rosemarijn Hoeft** is hoofd Uitgeverij van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden.

---

## Signalement

---

### Blik achter gevels van Latijns-Amerika

**Maja Haanskorf (red.):  
Te gast in Cuba.**

*Nijmegen: Uitgeverij Verre Reizen, 3e geheel vernieuwde druk, januari 2009. 80 blz.; 8,95 euro; ISBN: 978-94-6016-002-8*

De opzet van dit kleurrijk boekje in iets groter dan A6-formaat is de onbevange reiziger of juist de betrokken bezoeker van de Cubaanse heilstaat een blik achter de coulissen van toeristische beeldvorming te gunnen. Al te vaak ontbreekt de keerzijde van het mooie verhaal van liefhebbers van verre landen en fraaie façades. Dit zakboekje biedt de kosmopoliet wat hij

niet ziet. In negen hoofdstukjes, informatieve reisverhalen en doorkijkjes van journalisten en landenspecialisten. Over huiskamerbibliotheken, armoede op het platteland, bloggen als doorbreken van de censuur, de kerk als concurrent van de overheid, logeren bij particulieren, enz. Met essentiële reisinfo en een zeer toegesneden mini-woordenlijst, met bijv. *balsero* =

bootvluchteling en *el bloqueo* = de boycot van Cuba door de Verenigde Staten. Dit werkje is er een van de inmiddels circa veertig stuks over landen(combinaties) in vijf continenten. Voor Latijns-Amerika telt de reeks er al acht à negen. Een loffelijk initiatief. Zie [www.tegastin.nl](http://www.tegastin.nl) (Gerard J. Telkamp)

# Twintig Jaar Hemelse Vrede

Adi Ignatius, Bao Pu & Renee Chiang (red.)

**Staatsgevangene No 1. De Geheime Dagboeken van Premier Zhao Ziyang.**

Amsterdam: Balans, 2009; 368 blz.; 19,95 euro; ISBN: 978-94-600-3219-6

De meeste mensen zullen zich de voormalige Chinese premier Zhao Ziyang herinneren als de man die op 19 mei 1989 de protesterende studenten op het Plein van de Hemelse Vrede bezocht en in tranen verklaarde dat hij 'te laat' was gekomen. De volgende dag werd de staat van beleg afgekondigd en een harde aanpak doorgevoerd, die uiteindelijk zou leiden tot het bloedbad van 4 juni. Dit boek over en door 'de man die de kant van de studenten koos' is op bijzondere wijze tot stand gekomen. De titel spreekt van 'geheime dagboeken', maar deze memoires zijn eigenlijk gebaseerd op een serie cassettebandjes die Zhao Ziyang eind jaren '90 in het diepste geheim heeft ingesproken en die later door diverse vrienden het land uit zijn gesmokkeld. Zo kan de voormalige Chinese partijleider en premier, twintig jaar na het jaar dat hij uit zijn functies werd ontheven en onder huisarrest werd geplaatst, alsnog zijn verhaal aan de wereld vertellen. Postuum, want Zhao is in 2005 overleden.

Zijn verhaal bestaat uit twee delen: de gebeurtenissen in 1989 en de economische hervormingen in de jaren daaraan voorafgaand. Zhao Ziyang is in de eerste plaats de geschiedenis ingegaan als de hervormingsgezinde partijleider die in 1989 geprobeerd heeft het militair neerslaan van de protesten te voorkomen. Dat is dan ook de periode waarmee het boek opent. Zhao doet daarin gedetailleerd verslag van de groeiende protestbeweging en van de reactie daarop van het Chinese leiderschap. Hij beschrijft de machtsspelletjes van de diverse facties die, wanneer de studentende-

monstraties grote vormen beginnen aan te nemen en steun van brede lagen van de bevolking krijgen, tot tijdelijke inertie van de regering leiden. Maar als de grote man achter de schermen, Deng Xiaoping, besluit dat de protestbeweging niet langer getolereerd mag worden, is het lot van Zhao Ziyang bezegeld. Zhao ligt dan al enige tijd onder vuur voor zijn hervormingsgezinde ideeën.

Zhao's verslag van de protestbeweging in 1989 is boeiend, maar het bevestigt grotendeels eerdere analyses van buitenlandse experts en van gelekte overheidsdocumenten, zoals de in 2001 gepubliceerde *The Tiananmen Papers*. Interessanter is dan ook het tweede en grootste deel van het boek over de jaren van economische hervormingen die aan 1989 voorafgingen. De strijd aan de top tussen conservatieven en liberalen in het turbulente voorjaar van 1989 ging ook niet alleen over de aanpak van de protestbeweging, maar vooral over de economische en politieke richting die China moest inslaan.

## De strijd over economische hervormingen

Nu China al meer dan 20 jaar een succesvolle economische ontwikkeling doormaakt, is vergeten hoe moeizaam en omstreken de eerste jaren van economische hervorming waren. Het was in werkelijkheid een periode van vallen en opstaan: nieuw economisch beleid werd uitgetest en als het niet goed uitpakte, weer snel stopgezet. Het omvormen van de planeconomie leidde in sommige gevallen vrij snel tot successen, zoals een grote productiviteitsstijging door boeren

nadat ze in staat waren gesteld meer voor hun eigen gewin te verbouwen. Een groot dilemma was echter het hervormen van het prijssysteem. Regeringsleiders waren zeer terughoudend om de prijzen te snel aan de markt over te laten, uit angst de controle te verliezen en de maatschappij in chaos te storten.

Een stapsgewijze invoering leidde er echter toe dat er voor veel goederen een twee-prijzensysteem ontstond: de eerste prijs zoals vastgelegd door de overheid, de tweede zoals bepaald door de (zwarte) markt. Vooral dit 'tweesporensysteem' werkte grootschalige corruptie in de hand en leidde tot wijdverspreide onvrede onder de bevolking. De massale steun van de bevolking voor de studentenprotesten van 1989 kwam dan ook zeker niet uit de lucht vallen.

Uit Zhao's relaas wordt duidelijk dat de interne strijd rond de hervormingen eind jaren '80 zeker nog niet beslist was. Dit leidde er ook toe dat doorgevoerde maatregelen soms werden teruggedraaid of tegengewerkt door conservatieve facties. Voor sommige 'hardliners' in de partij waren de Speciale Economische Zones (SEZ's), zoals opgezet aan de kust, slechts 'buitenlandse gedoogzones', die men liever kwijt dan rijk was. Ook de stroom aan buitenlandse investeringen, later alom geprezen als aanjager van de Chinese economie, werd in eerste instantie door vele partijleiders met argwaan bekeken.

## Weerwoord

Zhao grijpt met deze memoires duidelijk de kans zijn eigen beleid en keuzen te verdedigen en een eervolle

plaats in de geschiedenis te claimen. Deze onder memoires-schrijvers veel voorkomende neiging is ongetwijfeld versterkt door het feit dat Zhao na 1989 door de partij buiten het publieke leven werd geplaatst en dat al zijn brieven aan de Chinese leiders 'als stenen in de zee' verdwenen. Daarbij is hij vrij uitgesproken in zijn kritiek op de conservatieve partijoudsten die Deng Xiaoping wisten te overreden een harde lijn te voeren ten opzichte van de protesten en hervormingen – volgens Zhao een van de hoofdredenen dat de studentenprotesten uiteindelijk uit de hand liepen.

In het laatste deel van het boek spreekt Zhao kort maar zeer openhartig over zijn ideeën over democratische hervormingen in China. Hij beschrijft hoe Deng Xiaoping geenszins voelde voor een (tripartiete) scheiding der machten, die naar zijn inzicht alleen maar negatieve resultaten zou opleveren. Volgens Deng waren de daadkracht en efficiëntie van het Chinese socialistische systeem een voordeel waarvan China onder geen beding afstand moest doen – een opvatting die gedeeld wordt door het

huidige leiderschap in Beijing. Zhao echter schrijft dat hij in zijn jaren van huisarrest tot de conclusie is gekomen dat vooralsnog het Westerse parlementaire democratische model op dit moment het beste systeem is dat de wereld ter beschikking staat. Volgens Zhao zullen de economische hervormingen uiteindelijk altijd leiden tot herziening van het politieke systeem, waarbij het creëren van een onafhankelijk rechtssysteem op de allereerste plaats komt. Behalve deze overpeinzingen gaat Zhao niet verder in op de ontwikkelingen in China van eind jaren '90 en het begin van dit decennium.

Het boek roept natuurlijk de vraag op hoe het thans met de democratische beweging in China staat. Een langdurige grootschalige protestbeweging zoals in 1989 plaatsvond, is nu ondenkbaar. Niet alleen omdat de meeste Chinezen nauwelijks geïnteresseerd zijn in politiek en zich vooral richten op het verwerven van een betere economische toekomst, maar vooral ook omdat elke politieke actie die de schaarse democratische activisten in China ondernemen, meteen hardhandig wordt onderdrukt. De elf

jaar gevangenisstraf die Liu Xiaobo, initiatiefnemer van het Chinese democratische manifest *Charter 08* in december 2009 kreeg opgelegd, is hiervan een goed voorbeeld.

Het boek biedt een bijzonder inzicht in de Chinese partijpolitiek en de totstandkoming van de hervormingen in de jaren '80. Voor het brede publiek is het boek wellicht te droog en te gedetailleerd, ook omdat er veel politieke personages ten tonele worden gevoerd. De lelijke Nederlandse vertaling doet helaas ook afbreuk aan het leesplezier. Voor China-kenners en mensen met een speciale interesse in China schetst het echter een uniek beeld van een man die de Chinese geschiedenis mede getekend heeft.

*Ingrid d'Hooghe & Bram Buijs*

---

**Ingrid d'Hooghe** is fellow bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP). **Bram Buijs** is wetenschappelijk onderzoeker bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP). Beiden zijn tevens verbonden aan *Clingendael Asia Studies* (CAS).

---

## De martelaar die niet wou sterven

**Paul McGeough**

**Kill Khalid. The Failed Mossad Assassination of Khalid Meshal and the Rise of Hamas.**

*New York/Londen: The New Press, 2010; 512 blz.; \$ 19,95;*

*ISBN: 978-1-59558-501-1*

---

*Het is verleidelijk de macht van leiders in ballingschap te onderschatten. Meestal staan ze niet in de internationale schijnwerpers. En soms kiezen ze er bewust voor om in stilte te werken, weg van alle media-aandacht. Khalid Mishal, de de facto-leider van Hamas, is zo iemand. De Australische journalist Paul McGeough schreef*

*een indrukwekkend boek over deze 'onzichtbare' strategie.*

Zo zou een politieke thriller uit Hollywood kunnen beginnen: Amman, 25 september 1997. Het is een rustige ochtend in de Jordaanse hoofdstad. Een team Mossad-agenten nadert onopgemerkt Khalid

Mishal, die op weg is naar zijn kantoor, van waaruit hij de geldstromen van Hamas beheert, diplomatieke relaties onderhoudt en de militaire planning bepaalt. Plots prikt een van de agenten een naald met dodelijk zenuwigif in Mishals oor. Maar wat een klinische en onzichtbare liquidatie moest worden, werd een van de grootste blunders uit de illustere geschiedenis van de Israëlische geheime dienst.

Mishals lijfwacht doorzag wat er gebeurde en achtervolgde de vluchtende agenten. Op spectaculaire wijze wist hij ze in te halen, eerst met de auto en dan te voet, sloeg hen in

elkaar en bracht ze vervolgens naar een politiebureau. Paul McGeough, die inmiddels al drie boeken over het Midden-Oosten heeft geschreven, is journalistiek op zijn best wanneer hij deze *cause célèbre* reconstrueert. Op onsentimentele wijze en met oog voor detail beschrijft hij hoe alle bezwarende bewijzen – valse paspoorten, Hebreeuwse accenten en een bizar ‘foto toestel’ – in de richting wijzen van buurland Israël.

Premier Benjamin Netanyahu, die er aanvankelijk van overtuigd was dat de risicovolle operatie volgens plan zou verlopen, beseftte onmiddellijk waar het op stond: hij kon niet anders dan toegeven dat hij de roekeloze moordopdracht op Jordaanse grondgebied had bevolen. Koning Hussein, de charmante en doorgaans zachtmoedige Jordaanse monarch, was razend toen hij het nieuws vernam. Hoe had Israël hem zo schaamteloos kunnen verraden? Had hij enkele jaren geleden niet hemel en aarde bewogen om, ondanks hevige protesten in de Arabische wereld, een vredesakkoord met Israël te forceren? Waarom, zo vroeg hij zich onthutst af, deze diepe ‘messteek in de rug’?

Om tegenover zijn bevolking geen gezichtsverlies te lijden – bijna de helft van de Jordaanse bevolking is Palestijn – en Israël demonstratief te straffen, eiste Hussein het antigif, samen met de chemische formule van de geheime stof. Netanyahu weigerde resoluut. Pas toen Hussein een beroep deed op de Amerikaanse president Bill Clinton en dreigde de gevangengenomen agenten op te hangen, stemde Netanyahu schoorvoetend toe. Khalid Mishal overleefde de aanslag, nadat hij in een comateuze slaap was terechtgekomen en slechts enkele uren verwijderd was van een onafwendbare dood. Het ultrageheime moordplan van Mossad eindigde in een strategische nachtmerrie. Vooral omdat Hamas zich door de dramatische gebeurtenissen herboren voelde. ‘Zoals een doorwinterde guerrillabeweging won

Hamas, door niet te verliezen,’ zo merkt McGeough scherp op.

### De keizer van Hamas

Maar het boek gaat over meer dan alleen een mislukte moordaanslag. De langzame ontwikkeling van Mishal tot het strategische brein achter Hamas en de islamisering van de Palestijnse Zaak lopen als een rode draad door het boek. Aan de hand van gesprekken met Mishal zelf, zijn ouders, kennissen en andere belangrijke protagonisten schildert McGeough een rijk en levendig portret van de belangrijkste Hamasleider. En zoals elke goede biografie weet McGeough op de juiste momenten het verhaal te kruiden met ogenschijnlijk betekenisloze maar pittige details. Daardoor heeft zijn boek niet de dorre en gortdroge stijl van veel vuistdikke en hypergedetailleerde biografieën, die na enkele verwoede pogingen ongelezen op de plank blijven staan.

Zo is het bijvoorbeeld interessant te vernemen dat Mishal als opgroeiende tiener in Koeweit, waarnaar hij samen met zijn familie in 1967 was uitgeweken, een *nerd* avant la lettre was. Hij behaalde goede cijfers op school, had relatief weinig contact met leeftijdsgenoten en sleet zijn dagen in de lokale bibliotheek, om er Charles Dickens, Fjodor Dostojevski, Albert Camus en Victor Hugo in Arabische vertaling te lezen. Niet meteen wat je zou verwachten van iemand die Europa en de Verenigde Staten later zouden brandmerken als een doctrinaire hardliner en een terrorist van het zuiverste water. McGeough zelf schuwt dergelijke gemakkelijke stereotyperingen en laat een pragmatische, zelfverzekerde en vastberaden leider zien.

Natuurlijk: Mishal was altijd al een overtuigde, ja zelfs radicale moslim. Al als achttienjarige natuurkundestudent had hij geen sympathie voor Fatah, de seculiere partij van zijn oudere nemeses Yasser Arafat. Mishal voelde zich meer aangetrokken tot het gedachtegoed van de funda-

mentalistische Moslimbroederschap in Egypte. En ook later, toen hij uitgroeide tot de onbetwistbare leider van Hamas, weigerde hij met Fatah samen te werken, die hij als satrapen van Israël beschouwde. Tegelijk benadrukt McGeough dat Mishal geen geestelijk leider is. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Hassan Nasrallah, de secretaris-generaal van Hezbollah (het Libanese equivalent van Hamas) verkiest Mishal stijlvolle maatpakken boven traditionele islamitische kledij. En tijdens interviews neemt hij bijna nooit het woord ‘Allah’ in de mond, wat opmerkelijk is voor een radicale moslim.

### Waarheen met Hamas?

Dat het leven van Mishal niet los kan worden gezien van de lotgevallen van Hamas, waaraan hij zich onvoorwaardelijk en obsessief wijdt, ligt voor de hand. En zoals het tweede deel van *Kill Khalid* overduidelijk aantoonde, loopt de geschiedenis van Hamas niet over rozen. De mislukte moordaanslag in 1997 gaf Hamas weliswaar weer een been om op te staan toen ze erg verzwakt was, maar daarna kreeg de organisatie het bijzonder hard te verduren.

Een eerste grote tegenslag was de plotselinge verbanning van Hamas uit Jordanië, dat een ideaal banningsoord was, aangezien het vlak naast Israël ligt en gezien de enorme Palestijnse vluchtelingenpopulatie in het land. Maar de zwaarste beproeving in de recente geschiedenis van Hamas zijn ongetwijfeld de aanslagen van 9/11 en de daaropvolgende *War on Terror*.

Hoewel Hamas nog nooit een aanslag buiten Israëlisch grondgebied heeft gepleegd en ideologisch niet op een lijn kan worden geplaatst met al-Qaida, beschouwde Bush en zijn team de beweging als een mondiale vijand van Amerika, en bij uitbreiding van het democratische Westen. Hamas moest onmiddellijk geïsoleerd en genadeloos vernietigd worden. Ondanks de verbluffende en relatief eerlijke verkiezingsoverwin-

ning van Hamas in 2006 drongen de Verenigde Staten samen met bondgenoot Israël aan op een confrontatie tussen Fatah en Hamas. In de beste *realpolitike* traditie boden ze Fatah logistiek, geld en wapens. Maar Hamas wist stand te houden. Niet alleen had zij Fatah politiek verslagen, ook militair moesten hun Palestijnse tegenstanders, ondanks de royale buitenlandse steun, het onderspit delven.

Wat McGeoughs briljante boek ver boven de bulkliteratuur van de internationale politiek doet uitstijgen, is zijn meesterlijke greep op de complexiteit van het Midden-Oosten, waarbij een held voor de één een duivel is voor de ander. Het beeld dat we van Hamas krijgen, is genuanceerd. Zeker, zoals bijna alle betrokken partijen heeft zij bloed aan haar handen. Ze schuwt geen bruut geweld, als ze dat nodig acht. Maar dat mag ons niet afleiden van het onmiskenbare feit dat Hamas een uiterst professionele, gediscipli-

neerde en verrassend pragmatische beweging is. De afgelopen jaren is het Hamasdiscours verschoven van *jihad* naar *hudna* (wapenstilstand). De aanspraken op historisch Palestina zijn verschoven naar een tweestatenoplossing, gebaseerd op de grenzen van 1969. En de vijand is niet meer het jodendom op zich zelf, maar de Israëlische bezettingsmacht.

Wie het boek bijna uit heeft, kan niet anders dan zich afvragen of het eigenlijk wel zin heeft Hamas, een robuuste en populaire verzetsbeweging, te negeren als gesprekspartner. Je kan je ook afvragen of het wel correct is te veronderstellen dat de dood van Mishal een overwinning betekent voor Israël? Netanyahu, die intussen opnieuw tot premier is verkozen, denkt ongetwijfeld van wel. Maar wie de redenering van McGeough volgt, begrijpt dat Hamas een hydrakoppig monster is. Zodra een leider verdwijnt, neemt een nieuwe zijn plaats in. Want

niet zozeer het persoonlijk karakter of charisma is de drijvende kracht achter Hamas, maar de diepgewortelde en wijdverspreide woede van de Palestijnen. Met andere woorden, zolang Israël en de Verenigde Staten de dieperliggende oorzaken van het conflict niet aanpakken, blijft de lont in het kruitvat. En Mishal zelf? Die ligt niet wakker van een mogelijke aanslag op zijn leven: 'Ik verwacht het martelaarschap ieder moment. Maar het is God die bepaalt hoe en wanneer ik zal sterven, niet de Mossad.'

*Chams Eddine Zaougui*

---

**Chams Eddine Zaougui** is arabist en filosoof, en woonde in zijn studietijd in Egypte. Hij schrijft regelmatig over de Arabische wereld voor diverse dagbladen en tijdschriften.

---

## Wapenaankoop van de eeuw

**Bert Kreemers**

**Hete hangijzers. De aanschaf van Nederlandse gevechtsvliegtuigen.**

*Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2009; 356 blz.; 19,95 euro;*

*ISBN: 978-90-5018-824-1*

---

Gevechtsvliegtuigen zijn kostbaar en bij de besluitvorming over de aanschaf van nieuwe toestellen gaat men dan ook niet over een nacht ijs. Bert Kreemers promoveerde vorig jaar in Leiden op een onderzoek naar die besluiten van de Nederlandse regering vanaf de jaren zestig. Hij richtte zich daarbij in het bijzonder op de aankoop van de in totaal 213 F-16 straaljagers in de periode 1975-1980, die terecht betiteld wordt als 'de wapenaankoop van de eeuw'. Bij de publicatie van het boek in 2009 ging alle aandacht uit naar zijn conclusie dat deze F-16's een

veel langere levensduur hebben dan door het ministerie van Defensie wordt aangenomen. Op basis van een geschatte levensduur van 6000 vliegtuigen voor deze toestellen, en een gemiddeld aantal van 150 vliegtuigen per jaar, kunnen de vliegtuigen tot 2022 dienst blijven doen, zo beweerde Kreemers.

Het ministerie van Defensie houdt vast aan 2014 als de datum waarop de vervanging van de F-16's door de *F-35 Joint Strike Fighter* (JSF) moet beginnen. De tegenstanders van de JSF grepen het onderzoek van Kreemers dan ook meteen aan om voor verder

uitstel van de beslissing te pleiten. De auteur zelf meende dat met de Nederlandse deelname aan de ontwikkeling van de JSF, en vooral met de aanschaf van testtoestellen, definitief een *point of no return* zou zijn bereikt. Hij bepleitte dan ook een andere aanpak: eerst bepalen wat je nodig hebt, onderzoeken hoe lang de F-16's nog meekunnen en ze dan kopen 'van de plank'. Ook de voorstanders van de JSF kunnen overigens uit het boek argumenten putten, want, zoals door militair deskundigen altijd al werd voorspeld, blijkt het Amerikaanse toestel na 30 jaar veruit superieur te zijn. Van de Franse en de Zweedse gevechtsvliegtuigen die indertijd als concurrenten golden, is vrijwel geen enkel toestel meer in dienst.

Begin jaren zeventig was er geen sprake van participatie van Nederland

of andere bondgenoten aan de ontwikkeling van een nieuw vliegtuig. De Verenigde Staten domineerden de markt voor militaire vliegtuigen en de Amerikanen hadden na de Tweede Wereldoorlog de Europese landen voorzien van een groot aantal, zij het uiteenlopende typen vliegtuigen. De voorkeur van de Koninklijke Luchtmacht voor de keuze van de *Starfighter* in 1959 en vier jaar later voor de *Northrop F-5* was ingegeven door technische en militair-operationele redenen. Die keuze was leidend bij de besluitvorming over de aanschaf van de nieuwe toestellen. Andere overwegingen, waaronder economische en buitenlands-politieke, werden daaraan ondergeschikt gemaakt en van politiek leiderschap was zeker in 1959 geen sprake. De hoofdstukken die aan deze *case studies* zijn gewijd, bieden weinig nieuw inzicht en hadden probleemloos kunnen worden geschrapt.

De *Starfighter* was bij de invoering feitelijk al verouderd en vanaf 1968 werden pogingen in het werk gesteld om samen met andere Europese landen een opvolger te zoeken. Vanwege de hoge eisen die door andere landen aan het toestel werden gesteld en de beperkte financiële middelen die de luchtmacht ter beschikking stonden, was Nederland gedwongen uit het project te stappen. Omdat dit besluit samenviel met een bredere discussie over het defensiebeleid, werd het besluit tot vervanging van de *Starfighter* naar de toekomst verschoven. Sommige deskundigen bepleitten onderhandelingen met andere NAVO-bondgenoten over een vérgaande taakverdeling. De Luchtmacht ging intussen door met de evaluatie van de toestellen die geschikt zouden zijn voor de taken die aan de Nederlandse luchtmacht waren toegewezen: de *Cobra*, een toestel van de Amerikaanse firma Northrop, de Franse *Mirage F 1* en de Zweedse *Saab Viggen*. De F-16 van General Dynamics kwam in dat lijstje niet voor. Dat toestel kwam

pas in beeld, toen in 1974 in de Verenigde Staten de competitie voor de ontwikkeling van een lichtgewicht jachtvliegtuig begon.

Kreemers analyseert vervolgens tot in detail het complexe besluitvormingsproces dat tijdens het kabinet-Den Uyl (1973-1977) uiteindelijk zou resulteren in de aanschaf van de F-16 straaljagers. Het is een gedegen studie op basis van onderzoek in alle relevante Nederlandse archieven en documenten van het Amerikaanse *State Department*. In de hier besproken handelseditie van het boek zijn verwijzingen naar die bronnen overigens niet te vinden. Dat doet afbreuk aan de waarde van het boek, omdat onduidelijk blijft waarop bepaalde beweringen zijn gebaseerd. Aangezien de auteur soms ook de neiging heeft ferme uitspraken te doen, roept dat onnodige twijfel op over de aard van het onderzoek. Onnodig, omdat bij raadpleging van het proefschrift zelf blijkt dat die beweringen stoelen op een overvloed aan rapporten, interne nota's, brieven, interviews en het berichtenverkeer tussen Den Haag en andere hoofdsteden.

Ook de internationale ontwikkelingen die met de Nederlandse besluitvorming samenhangen, komen in ruime mate aan bod, al blijft de visie daarop gevangen in de Haagse kijk op de gebeurtenissen. Zo komen de Amerikaanse discussies over de functie van bepaalde vliegtuigen onvoldoende uit de verf; hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld het initiatief van de Noorse minister van defensie Fostervoll om een internationaal consortium op te richten. Opmerkelijk is overigens hoe goed de betrokken bedrijven als het Franse Dassault, het Amerikaanse Northrop en later ook General Dynamics, op de hoogte waren van de politieke discussies en interne verhoudingen binnen Nederland. De goede contacten die de Koninklijke Luchtmacht met die bedrijven onderhield, waren daarbij van doorslaggevend belang.

De analyse van Kreemers over de aanschaf van de F-16 gevechtsvliegtuigen richt zich voornamelijk op de besluitvorming in Den Haag en op de rol die de diverse actoren daarin speelden. De hoofdrol viel toe aan minister van defensie Vredeling. Persoonlijk was hij voorstander van meer Europese samenwerking op materieelgebied en hij probeerde lange tijd de optie van een Frans toestel open te houden. Nadat hij overtuigd was geraakt van de kwaliteiten van de Amerikaanse F-16, nam hij, ondanks bezwaren van zijn eigen politieke partij, zijn volle verantwoordelijkheid als minister en loodste hij het besluit bekwaam door de ministerraad en het parlement. De militaire geschiktheid van het toestel gaf voor de minister de doorslag, terwijl bij een vergelijking met de concurrenten ook de prijs in het voordeel van dit toestel uitviel.

Die prijs zou overigens door de coproductie die Nederland bedongen had uiteindelijk zo'n 653 miljoen gulden hoger liggen dan in de Verenigde Staten.

Op basis van deze nauwgezette reconstructie concludeert Kreemers dat de Luchtmacht er uiteindelijk in slaagde haar belangen door te zetten, omdat zij als enige beschikte over de benodigde militair-operationele en technische kennis. Bij de politieke top, en zeker in de Tweede Kamer, ontbrak de deskundigheid om daar voldoende tegenwicht aan te bieden. Soms werd de Tweede Kamer ook nauwelijks in staat gesteld haar controlerende taak uit te oefenen, omdat de informatievoorziening op onderdelen niet volledig was. Het is te hopen dat de parlementariërs op dit punt lering trekken uit het verleden.

*Ine Megens*

---

**Ine Megens** is als historicus verbonden aan de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen.

## Eensgezind in de fout?

Jouke de Vries & Paul Bordewijk (red.)

**Rijdende treinen en gepasseerde stations – Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's.**

Amsterdam: Van Gennep, 2009; 391 blz.; 29,90 euro;

ISBN: 978-90-5515-442-5

Bij elke terugblik op fiasco's ligt wijsheid achteraf op de loer. De samenstellers van deze bundel over groepsdenken en consensusdrang als verklaring voor mislukt overheidsbeleid zijn zich van dit gevaar bewust. Besluitvorming noemen zij pas ongezond wanneer beschikbare informatie en afwijkende standpunten zijn genegeerd of gesmoord. Het boek bevat onder meer enkele knap geschreven gevalstudies op het gebied van Nederlands extern beleid: de eerste politionele actie in Indonesië en de plannen met Nieuw-Guinea (Bertjan Verbeek); de voorbereiding op Maastricht (Bob van den Bos); en de militaire rol in de Bosnische enclave Srebrenica (Bob de Graaff). Van het overige noem ik nog Bert Kreemers over de keuze van een opvolger voor de F-16.

Zijn de beschreven fiasco's (Indonesië 1947, Nieuw-Guinea 1962, Maastricht 1991, Srebrenica 1993-1995) deels terug te voeren op oogkleppen en koppigheid? In die vier gevallen is sprake van misrekening op basis van overoptimisme. In Indonesië dacht Nederland de wereldopinie te kunnen trotseren, omdat het zich niet kon indenken dat de VN-Veiligheidsraad voor het eerst een koloniale afwikkeling zou beschouwen als een internationale kwestie. En in Nieuw-Guinea en Srebrenica was de gedachte dat Soekarno c.q. de Serviërs van een aanval konden worden weerhouden met bluff. Wel valt op te merken dat zelfoverschatting geen specifiek Nederlands verschijnsel is. De Verenigde Staten zijn in dat opzicht wellicht kampioen (Vietnam, Cubaanse Varkensbaai, bevrijdings-

poging voor gegijzeld ambassadepersoneel in Teheran, ingrijpen in Somalië en Irak, Obama's druk op Israël om te stoppen met bouwen in bezet gebied). Een tweede opmerking moet zijn dat de hele strategie in de Koude Oorlog, berustend op conventionele inferioriteit met een dreigement op te klimmen langs de nucleaire escalatieladder, gezien de verhouding van wederzijdse kwetsbaarheid een element van bluff in zich droeg.

De voorbereiding op 'Maastricht' staat van de andere gevallen wat apart. Het ging toen om de vraag of de tijd rijp was om bij verdragshertziening de verschillende werkteerren van de Europese Unie in elkaar te schuiven tot een unitaire structuur (zij het nog wel met elk zijn eigen procedures). Hier waren vooral de Britten op tegen, omdat ze er een opstap in zagen naar een federaal model. Nederland als dienstdoend Europees voorzitter verkeek zich vooral op tekenen van Duitse steun. Die unitaire structuur is overigens dertien jaar later alsnog zonder morren door alle lidstaten aanvaard.

Ik noem dit een geval apart omdat met een iets behendiger opereren de weerstand geringer zou zijn uitgevallen of de onhaalbaarheid eerder gebleken. Een klacht van veel partners luidde dat ze in een laat stadium waren overrompeld met een totaal nieuwe tekst. Dit effect zou zijn voorkomen indien premier Lubbers, die de zaken op de voet volgde, meer vaart had gezet achter de interdepartementale besluitvorming in Den Haag. En de Britten was wind uit de zeilen genomen, indien staatssecretaris Dankert de uit een

Frans-Luxemburgs voorontwerp overgenomen loze kreet 'federale roeping' spontaan uit de preambule had geschrappt. In elk geval was zekerheid omtrent de Duitse positie verkregen als premier Lubbers of minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek tevoren, met een telefoontje op hun niveau, berichten over een verschuivende opstelling van Bonn hadden geverifieerd. Waarschuwingen voor dreigend isolement waren onderschat, en daarmee kom ik op een tweede punt van vergelijking.

Was namelijk in de vier beschreven gevallen sprake van het negeren dan wel smoren van contraire informatie of zienswijzen? We dienen dan onderscheid te maken tussen geluiden omtrent onhaalbaarheid versus onwenselijkheid. Ten tijde van de eerste politionele actie was het nog ondenkbaar dat ambtenaren zich gedroegen als klokkenluiders. Ambassadeur Van Kleffens in Washington liet het bij een persoonlijke brief en anderen vertrouwden eigen gedachten toe aan hun dagboek. Ten tijde van Nieuw-Guinea probeerde minister van Buitenlandse Zaken Luns, op den duur vergeefs, zijn Haagse ambtgenoten af te schermen van alarmerende boodschappen van ambassadeur Van Roijen, die inhielden dat de eerdere belofte van Amerikaanse steun in geval van een Indonesische invasie niet langer gold voor de nieuwe Kennedy-administratie. Om verscheidene redenen zaten andere kabinetsleden trouwens niet echt te wachten op een nieuwe invalshoek.

In de aanloop naar Maastricht was, zoals we zagen, premier Lubbers op zijn beurt niet happig negatieve signalen, zoals van ambassadeur Nieman in Brussel, te checken bij kanselier Kohl. Hierbij speelde mee dat deze diplomaat weliswaar waarschuwde voor onhaalbaarheid, maar in feite vreesde dat de

beoogde verdragsstructuur de positie van hem en zijn collega's in Brussel zou aantasten, zodat hij zelfs actief tegen het standpunt van zijn eigen regering lobbyde. Ten aanzien van *Srebrenica* werden dissidente geluiden wel volop vernomen, maar niet gevolgd.

Bob de Graaff komt weer aan- dragen met moralisme als een oude constante in de buitenlandse politiek van Nederland. Hij pleegt dit gelijk te stellen aan legalisme, toch twee neigingen die tot diametraal tegengestelde uitkomsten kunnen leiden. Bovendien past op Joseph Luns, langstzittende en populairste minister van buitenlandse zaken ooit, geen bevlogen idealisme. Het ligt minder simpel. Uit dit boek komt naar voren dat bij de politionele actie minister van financiën Lief- tinck, die uitzag naar spoedige hervatting van de productenhandel, kon aansluiten bij een legalistische houding tegenover Soekarno, mede gezien diens pro-Japanse oorlogsverleden. Luns maakte bij Nieuw-Guinea gebruik van het moralisme van collega Klompé, die beloften aan de Papoea's wilde nakomen. En met *Srebrenica*

wist een militaire subtop zijn ambities te enten op een wijdverbreid humanitair ongeduld. Buiten de bundel om kunnen we ook denken aan de atlantici, die voor steun aan het Amerikaans-Britse ingrijpen in Irak konden inhaken bij de publieke opwindung over het Iraakse schrikbewind en de mensenverslindende economische sancties daartegen.

De tegenpool van moralisme en legalisme binnen BZ zien we meermalen belichaamd in de figuur van Peter van Walsum. Als topambtenaar pleitte hij achtereenvolgens voor matiging van het voluntarisme over Maastricht en voor een opdeling van Bosnië langs etnisch-religieuze lijnen, als VN-bemiddelaar naderhand ook voor aanvaarding van de Marokkaanse bezetting van de Westelijke Sahara, en onlangs als lid van de commissie-Davids inzake Irak voor minder fixatie op de regels van het volkenrecht. Dit laatste krijgt extra reliëf, waar hij in nationaal kader juist gruwet van het adagium 'nood breekt wet'.<sup>2</sup>

Afsluiten voor informatie en ontmoedigen van dissidenten is eigenlijk alleen aanwijsbaar bij

Nieuw-Guinea. In hun slothoofdstuk wijzen de samenstellers erop dat consensusdrang dikwijls onvermijdelijk is en ook niet altijd slecht. Zolang besluitvormers maar hun kennis delen en zo nodig intern tegen- spraak uitlokken. Dit laatste wordt er niet aantrekkelijker op in een tijd van openbaarheid van bestuur; van 'reconstructies' waarbij kranten overvleugelde ambtenaren laten leeglopen; en van een parlement dat vervolgens met de tegenstrijdige adviezen politieke sier maakt.

*Sam Rozemond*

### Noten

<sup>1</sup> Zie: Bob Van den Bos, *Mirakel en Debaacle – De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*, Assen: Van Gorcum, 2008 (dissertatie), blz. 333.

<sup>2</sup> Peter van Walsum, *Verder met Nederland – De kritische terugblik van een topdiplomaat*, Amsterdam: Balans, 2001, blz. 41.

---

**Dr S. Rozemond** is oud-adjunct-directeur en oud-onderzoeker van Instituut Clingendael.

---

## België op weg naar splitsing

**Bart Maddens**

**Omfloerst separatisme? Van de vijf resoluties tot de Maddens- strategie.**

*Kapellen: Uitgeverij Pelckmans, 2009; 176 blz.; 15,50 euro; ISBN: 978-90-289-5621-6*

Dat de communautaire strijd tussen de Franstalige en Nederlandstalige Belgen meer behelst dan een simpele taalkwestie, wordt door het boek *Omfloerst separatisme?* van de Leuvense politicoloog Bart Maddens maar weer eens bevestigd. Verwacht van Maddens geen objectieve analyse; zijn boek is een politiek pamflet. De professor presenteert een opeen-

stapeling van bewijzen waarmee moet worden aangetoond dat de Vlamingen wel gek zouden zijn als ze nog langer dan strikt noodzakelijk een staatsrechtelijke eenheid met die verfoeilijke Franstaligen vormen. Die Franstaligen, die enkel voortdurend geld aftroggelen van de Vlamingen, zonder reden volstrekt rationele Vlaamse handreikingen

categorisch afwijzen en zich als knalrode socialisten nota bene – opportunisme ten top – hebben verschanst achter het koningshuis, hét symbool van de 'zieltogende pseudo-federatie' die België heet.

Maddens schetst de verschuivingen op het Belgische politieke toneel van de laatste vijftien jaar. Werden in de jaren '90 de Vlaamse autonomie-eisen, vervat in vijf inmiddels haast mythische resoluties, onder de sterke federale leiding van Jean-Luc Dehaene nog afgedaan als onzinnige communautaire fantasietjes, inmiddels ligt de federale regering op zijn gat en heeft elke bestuurslaag

in België een andere coalitie. De verontwaardiging over het te grabbel gooien van kostbare Vlaamse verworvenheden, zoals in het Lambermont-akkoord uit 2000-2001, werd nog een extra impuls voor de flaminganten. *Times are a-changing* voor de Vlaamse Beweging, oftewel de copernicaanse revolutie is nabij (de gewesten draaien niet langer om het federale centrum, maar andersom).

Maddens identificeert niet alleen de Franstalige gemeenschap als tegenstander, maar ook de zogenaamde nieuw-Belgen, lieden van het *establishment* die de Belgische staat in zijn geheel als multiculturele entiteit omarmen. Volgens Maddens is het in de jaren 'oo onder deze elite *bon ton* geworden om – 'niet gehinderd door enige dossierkennis' – steeds meer toe te geven aan de eisen van de Franstalige gemeenschap in de communautaire onderhandelingen. Die hypocriete belgicisten voeren een beleid waarin Vlaams-nationalisme wordt gedemoniseerd en alle Vlaamsgezinden worden weggezet als staatsgevaarlijke extremisten. Er wordt aan de territoriale beginselen gemorreld, de Franse taal ruikt op en de softe politici laten het gebeuren. Van de weeromstuit is het Vlaams-nationalisme niet langer een anachronistisch beeld van vaandelgezwaai en halfslachtig fascisme, maar een volkomen *salonfähig* en terecht sentiment, waarvoor men zich allerminst hoeft te schamen. Gezond verstand en economische belangen kunnen niet anders dan de Vlaamse burger leiden naar de wens tot volledige autonomie voor Vlaanderen als soevereine staat binnen de Europese Unie.

Gebrek aan dossierkennis valt Maddens zeker niet te verwijten. Door zijn uitvoerige behandeling van allerhande verdragen, uitspraken, amendementen, arresten, besluiten, bezwaren, nota's onderhandelingen en, niet te vergeten, bijna-onderhandelingen illustreert Maddens hoe gecompliceerd de Belgische com-

munautaire kwestie was en is. Hij afficheert zichzelf als het intellectuele geweten van het door hem gekoesterde *neo-flamingantisme*. Zijn studeerkamerstrijd heeft geresulteerd in een heuse Maddens-doctrine, die als volgt gestalte krijgt: Vlaanderen bevindt zich inzake de communautaire onderhandelingen in een onmogelijke positie: De Vlamingen willen van alles – de splitsing van kiesdistrict Brussel-Halle-Vilvoorde, de bescherming van de Nederlandse taal in Brussel en de Brusselse Rand, meer sociaal-economische autonomie – en de Franstaligen willen niets. Het enige probleem van de Franstaligen is een chronische onderfinanciering. Communautaire onderhandelingen lopen steevast uit op een compromis, waarbij de Vlamingen een vaak marginaal deel van hun eisenlijst ingewilligd zien, op voorwaarde dat er telkens weer financiële ruimte wordt gecreëerd voor de Franstaligen.

De Vlamingen moeten stukje bij beetje hun vrijheid kopen, aldus Maddens. Daar past hij voor. Hij stelt dat Vlaanderen vanaf nu elke onderhandeling moet opschorten tot de tijd komt dat er bij de Franstaligen een *sense of urgency* ontstaat – d.w.z. tot ze echt in geldnood zitten – en dan moet Vlaanderen niet thuis geven. De poot stijf houden, de *chicken game* uitzitten, niet op de rem trappen. Géén voor Wallonië gunstige financiële herverdeling, géén steun aan armlastig Brussel, niets van dat al. Een definitief eindpunt, dat is wat Maddens voor zich ziet. Vlaams en Waals Gewest worden twee soevereine staten; samen beheren ze in een speciale confederatie wat nu het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is. Vlaanderen moet België zelf op het spel durven zetten, separatisme gebruiken als stok achter de deur. Want de Franstaligen hebben dan misschien geen communautaire eisen, ze zijn voor één ding wel vragende partij: het voortbestaan van België.

Maddens preekt voor eigen parochie, maar zijn boek biedt een

gedetailleerd kijkje in de denkwereld van de Vlaamse beweging en loodst de lezer door het duizelingwekkende en onnavolgbare Vlaamse argumentenarsenaal. Hij gebruikt een fascinerende retorische trukendoos om zelfs te bewijzen dat niet de flamingantische separatisten maar de aanhangers van één België de staatsgevaarlijken zijn en dat de Franstaligen stiekem al zitten te wachten op de breuk – het is dus onvermijdelijk.

De communautaire kwestie lijkt vaak vooral een speeltje te zijn van politici en mensen zoals Maddens, die de haarkloverij over wet- en regelgeving en gegoochel met dossiers tot kunst hebben verheven. Tot nu toe verzon België in de praktijk op elke schijnbaar onoplosbare crisis wel weer een compromis, tijdelijke uitvlucht of lapmiddel en ging de Belgische burger weer door met zijn dagelijkse beslommeringen. Hoe lang dit nog door kan gaan, hangt waarschijnlijk meer af van de *impact* van de huidige economische crisis dan van de theoretische principes van Maddens *cum suis*. Het verleden leert dat 'het volk' over het algemeen pas revoluties afdwingt als de honger toeslaat. Ook wat dat betreft kan de Vlaamse beweging het tij wel eens mee hebben.

*Sabine Schipper-Kempinga*

---

**Sabine Schipper-Kempinga** is lid van de onderzoeksgroep Babylonisch Europa van de Universiteit van Amsterdam. Zij publiceerde in dit blad het artikel 'Het Vlaams dilemma: over taalbeleid en mensenrechten', in jrg. 63-11 (november 2009), blz. 583-586.

# Signalementen

---

**Maja Haanskorf (red.):**

**LA Chispa**

*Utrecht: Stichting LA Chispa; 67 blz.; Jaarabonnement: 32,= euro/los nummer: 5,= euro*

*ISSN 1389-7934*

---

Deze editie van *LA Chispa*, het magazine over Latijns-Amerika en de Cariben, bevat een Suriname Special, met daarin een overzicht van Suriname. Er wordt verslag gelegd van enkele interviews, waaronder die met Clark Accord over zijn nieuwe roman. Daarin schetst Accord het beeld van o.a. Surinaamse slaven die binnen de mogelijkheden richting gaven aan hun leven. Er wordt in deze Special aandacht besteed aan

uiteenlopende groepen in Suriname: ondernemende Saramaccaanse vrouwen, de Surinaamse gay gemeenschap, Nederlandse stagiaires in Paramaribo, invloedrijke Surinamers in Nederland, de modernisering van het leven van Wayana-indianen en aan drie jonge Surinaamse kunstenaars. Naast dit palet van kleurrijke groepen komen veelzijdige onderwerpen aan de orde, zoals duurzame energie, het grondrechtenvraag-

stuk, goudwinning, de klaagcultuur van Surinamers, ondernemen in Suriname, het nachtleven van Paramaribo, indiaanse talen in Suriname en allerlei planten en kruiden die het land rijk is. Naast deze uitgebreide informatie over Suriname geeft dit nummer van *LA Chispa* ook inzicht in de verkiezingen van Bolivia, de constitutionele crisis in Honduras en de voormalige burgeroorlog in Peru. (N.F.)

---

**Rik van Boeckel:**

**De zingende palmen van Cuba.**

*Woerden: Free Musketeers, 2007/2009; 184 blz.; 16,95 euro*

*ISBN 978-90-8539-731-1*

---

Journalist/dichter/muzikant Rik van Boeckel reist in de periode 2000-2005 een aantal keren naar Cuba. Hij gaat op zoek naar de muziek van het eiland. Door zijn vele ontmoetingen met onder meer Cubaanse *son*-muzikanten, percussionisten en rappers krijgt hij niet alleen inzicht in de Cubaanse muziek, maar ook in

het dagelijks leven van de Cubaan onder Fidel Castro. Zo spreekt Van Boeckel met de voormalig arts van Che Guevara, Orlando Adan, die naast hem vocht in 1959. Over Che zegt Adan: 'Tijdens de lange marsen was hij onvermoeibaar. Ik weet niet op welk uur hij sliep.[...] Fidel heeft eens gezegd: Che denkt nooit aan

gevaar.' (blz. 144) Dit soort gesprekken, in combinatie met de teksten van liederen over Cuba, maakt het boek *De zingende palmen van Cuba* een boek vol ritme over een bijzonder eiland. (L.H.d.J.)

---

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Niki Frencken MA (N.F.), als stagiaire verbonden aan de *Conflict Research Unit* van Instituut Clingendael; Laura H. de Jong MSc (L.H.d.J.), afgestudeerd aan de Universiteit Utrecht op *Latin American & Caribbean Studies*; Generaal-majoor der mariniers mr. drs Kees Homan (C.H.), adviseur van Instituut Clingendael; 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](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

**Michael Semple:**

**Reconciliation in Afghanistan.**

*Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2009; 110 blz.; 8,- euro  
ISBN 978-1-60127-042-9*

---

In deze monografie analyseert Michael Semple de pogingen die in het verleden werden gedaan om tot verzoening te komen met de Taliban-strijders. Speciale aandacht krijgt de situatie in de periode vanaf 2001, toen de Taliban verslagen leek en Afghaanse leiders in Bonn bijeenkwamen met de bedoeling het bewind over Afghanistan te herstellen en een vreedzame situatie te verzekeren. Maar in 2003 kwam de Taliban opnieuw in opstand. In zijn hoedanigheid van 'deputy to the European Union special representative for Afghanistan' hield Semple in de periode 2004-2007 'face to face meetings' met zo'n 200 Afghanen die direct of indirect bij de opstand waren betrokken. 'The men who came to these meetings ranged from senior figures in the Taliban leader-

ship to the lowest level of active insurgent.' Onder de deelnemers bevonden zich ook politieke figuren en functionarissen van het Taliban-regime (blz. 4). Semple is van mening dat het huidige verzet van de Taliban geen monolithische opstand is, maar wordt gepleegd door 'rather a loose association of different commander networks that have some overlapping interests but that also have varying degrees of adherence to the leadership of the Taliban movement' (blz. 3). Elders, op blz. 35, schrijft hij: de deelnemers aan de (Taliban-Kandahar) opstand zijn hoofdzakelijk Pashtun, afkomstig van bijna alle Pashtun-stammen en ze opereren meestal slechts in eigen gebied. Hun optreden berust op een mengsel van conventionele militaire actie, politieke intrige en terroristische tac-

tielen. Het blijkt slecht gesteld met de verzoening. Er zijn, aldus Semple, vele redenen aan te wijzen waarom opstandelingen die een eerste stap op weg naar verzoening hebben gezet door een uitnodiging voor een discrete ontmoeting met een 'political officer' te aanvaarden, het verder laten afweten. Maar de belangrijkste reden waarom kansen op verzoening niet worden benut, is het gebrek aan 'sustained commitment to reconciliation on the part of the Afghan government and its Western backers' (blz. 5). Semple beveelt een tactiek aan van wat hij noemt 'incremental peace', dus een vredesproces in opeenvolgende fasen; in zijn laatste hoofdstuk 'Key Findings and Recommendations' (blz. 89-95) somt hij barrières voor en mogelijkheden van verzoening op en doet hij diverse aanbevelingen aan de Afghaanse regering en de Internationale Gemeenschap. (F.v.d.B.)

---

**Gareth H. Jenkins: Between Fact and Fantasy:**

**Turkey's Ergenekon Investigation.**

*Washington-Stockholm: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, juli 2009; 84 blz.; (Silk Road Paper; te downloaden via: [www.silkroadstudies.org](http://www.silkroadstudies.org))  
ISBN: 978-91-85937-61-5*

---

Deze *Silk Road Paper* gaat over Ergenekon, een schimmige ultra-nationalistische organisatie in Turkije. Deze zou door een campagne van geweld de regerende Islamitische Rechtvaardigheids en Ontwikkelings Partij (AKP) willen intimideren en destabiliseren. De AKP houdt er volgens de nationalistes een geheime, islamitische agenda op na, die het seculiere karakter van Turkije ondermijnt. Ergenekon is een product van wat in Turkije wordt aangeduid met 'derin devlet', ofwel de 'diepe staat'. De geschiedenis hiervan gaat terug tot de beginjaren van de Koude Oorlog, toen de NAVO

trachtte clandestiene bewegingen op te richten, die de basis zouden vormen voor een verzetsbeweging ingeval de strijdkrachten van het Warschaupact zouden binnenvallen en tot een bezetting zouden overgaan. De Ergenekon-casus begon in juni 2007, toen de politie een krat handgranaten en TNT aantrof in een huis in Istanboel. Later vond ze ook documenten met plannen voor aanslagen tegen de AKP. Inmiddels is de kwestie-Ergenekon uitgegroeid tot het grootste en meest controversiële juridische onderzoek in de recente Turkse geschiedenis. Honderden verdachten zijn aangehouden – meestal

in vele gelijktijdig uitgevoerde raids in de vroege ochtend – door leden van de afdeling contraterrorisme van de Turkse Nationale Politie. Onder de verdachten bevinden zich journalisten, zakenlieden en politici, maar ook hoge (oud-)militairen. Velen hiervan zijn er officieel van beschuldigd lid te zijn van de 'Ergenekon gewapende terroristische organisatie'. De vondst van de wapens en documenten in Istanboel kwam de AKP en haar aanhang overigens bijzonder goed uit. Ze gebruikten de ontdekking meteen om de seculiere legertop, de Generale Staf, in zijn geheel in diskrediet te brengen. Turkse islamieten zien die Staf als het grootste obstakel in hun pogingen restricties tegen religieuze uitingen op te heffen. Er is echter geen bewijs dat de Ergenekon-organisatie, zoals die in de aanklachten beschreven staat, in

werkelijkheid bestaat of ooit heeft bestaan. De aanklachten staan vol tegenstrijdigheden, geruchten, speculatie, desinformatie, absurditeiten

en onwaarheden, waardoor ze niet intern consistent of coherent zijn. De vrees bestaat dat de Ergenekon-casus niet zozeer een belangrijke

stap is naar de consolidatie van een pluralistische democratie in Turkije, maar naar een autoritaire één-partijstaat. (C.H.)

---

**G.M. Perepelytsia (red.):**

**Foreign Policy of Ukraine. Annual Strategic Review 2008. Strategic Assessments, Forecasts and Priorities.**

*Kyiv: Stylos Publishing House 2009; 312 blz.; ISBN 978-966-193-018-5*

---

Aan de totstandkoming van dit jaarboek werkten twaalf auteurs afkomstig uit wetenschappelijke kringen in Oekraïne mee. Hoewel het Oekraïense ministerie van buitenlandse zaken materiaal voor de artikelen leverde, zijn de auteurs zelf verantwoordelijk voor het geschrevene. De bedoeling van het jaarboek is een veelomvattende analyse te verschaffen van de Oekraïense buitenlandse politiek, de belangrijkste trends daarvan, alsmede van de opties van een verdere ontwikkeling. Het hoopt daarmee

tevens stof te leveren voor discussie, zowel in binnen- als buitenlandse kring. Het eerste deel bevat artikelen die de invloed van interne en externe factoren nagaan op de vorming en uitvoering van de Oekraïense buitenlandse politiek in 2008. Het bevat tevens een artikel over de huidige plaats van Oekraïne in 'the global world'. De artikelen in het tweede deel behandelen de 'veiligheidsdimensies' van de Oekraïense buitenlandse politiek. Het analyseert de mondiale en nationale bedreigin-

gen waarmee Oekraïne te kampen heeft gehad. Ruim aandacht wordt besteed aan de 'geïntensiveerde dialoog' met de NAVO en de rol van Oekraïne in het internationale 'arms controle regime'. Het derde deel gaat over Oekraïne en het Europese integratieproces en over de economische betrekkingen tussen Oekraïne en de EU in 2008. In het laatste deel komen de betrekkingen van Oekraïne met tal van andere landen aan de orde. In de bijlagen treft men o.a. een lijst aan van de in 2008 door Oekraïne gesloten multilaterale verdragen. (F.v.d.B.)

---

**Anjo G. Harryvan:**

**In Pursuit of Influence. The Netherlands' European Policy during the Formative Years of the European Union, 1952-1973.**

*Brussel: P.I.E. Peter Lang s.a., 2009; "European Policy" no. 42; 284 blz.; 39,50 euro ISBN 978-90-5201-497-5*

---

In deze studie gaat de auteur, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, na wat de 'engineering influence' van Nederland was als een 'smaller power' en als een van de zes 'founding members' van 'Europa' op de Europese 'economische en institutionele architectuur'. Een Europa, aanvankelijk in de vorm van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, maar dat via de Europese Economische Gemeenschap zou uitgroeien tot wat we thans de Europese Unie noemen. Daartoe onderwerpt Harryvan de 'formatieve jaren' 1952-1973 aan een nauwgezette analyse, waarbij hij de ontwikkeling op de voet volgt en op zoek is naar de specifieke Nederlandse bijdrage aan de Europese integratie. Het be-

langrijke plan van Jan Willem Beyen, de zogenaamde 'Dutch Vision' van Joseph Luns (die onder meer inhield dat een klein land onder bepaalde omstandigheden een belangrijke internationale rol kan spelen), de vorming van de Benelux, de opvattingen en de rol van Adenauer en De Gaulle (die zijn veto uitsprak over de Britse toelating), het Nederlandse supranationalisme en atlanticisme – al deze onderwerpen komen in het boek aan bod. Ook de eerste oliecrisis en het idee van de associatie van overzeese gebieden met 'Europa' passeren de revue. De auteur acht vooral de invloed van Beyen op de gang van zaken belangrijk: Zijn ideeën leidde het Europese handelsliberalisatieprogramma weg van het

brede kader dat kenmerkend was voor de 'Organisatie voor Europese Economische Samenwerking' (OEEC), naar dat van een meer beperkte groep, zoals de zes van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. In dit 'kleine Europa' – zo was Beyen van mening – zouden in de supranationale sfeer betere resultaten kunnen worden behaald dan binnen de OEEC mogelijk bleek (blz. 255-256). Beyen legde de fundering voor een Nederlands Europabeleid, 'which was outstanding in that it acknowledged European interdependence and the need for European mutual economic disarmament' (blz. 268), in een tijd waarin dergelijke concepten nog verre van vanzelfsprekend waren. (F.v.d.B.)

# Summaries

## Peter Baehr

gives a critical review of the Report (January 2010) of the Davids Committee. Willibrord Davids was chairman of the special expert committee of inquiry which, since February 2009, was charged with investigating the motivations for Dutch government support for the U.S. and U.K.-led invasion of Saddam Hussayn's Iraq in March 2003. The report answers questions like the way The Netherlands was treated by its allies, in particular as regards the use of intelligence in the run-up to the invasion, the quality of the legal arguments made by the then Balkenende coalition government to justify the invasion, in particular the adequate implementation of international law, the path the cabinet took to come to decision making involving political support for the invasion, whether there was any *quid pro quo* associated with giving such support and whether there has been any Dutch military involvement in the invasion.

## Stephan Slingerland

discusses climate policy options to the Netherlands and the European Union after Copenhagen. Reviewing the text of the Accord and the process that led to it, he draws three key lessons: 1 The European idea of global governance has failed; 2 China is not yet confident with its new international leadership role; and 3 The format of the conference no longer seems to fit with the complexity of the negotiations. Recent developments in climate science suggest that the emission reductions of Copenhagen will not be sufficient to meet the 2° C goal. On the other hand the results themselves have come under severe siege

of climate sceptics. Policy choices for the EU and the Netherlands are more open than ever: In the unlikely case climate sceptics prove the fundamentals of climate science wrong, a quick downscaling of climate policies would be a logical policy response. However, this would also involve a severe political loss of face. Simply continuing the UNFCCC process seems the policy approach of least resistance, but has to face the paradox that if climate science is correct, the agreed measures already now appear insufficient to meet the 2° C policy goal. A scaled-up policy approach, finally, would be consistent with the goals set, but is almost impossible to pursue in a time where climate scepticism seems to prevail. It is therefore recommended to the European Union and the Netherlands *first* to take climate sceptics seriously and to thoroughly review the findings of climate science; *secondly* to take a more humble role in the negotiations; *thirdly* to show more internal emission reduction results based on combined climate and innovation policies that are founded in enlightened self-interest; *fourthly* to invest in better understanding the deeper drivers of emerging economies' climate policies; and *finally* to continue with the UNFCCC process but simultaneously to carefully analyse the wealth of parallel governance approaches as suggested in policy literature and by policy-makers worldwide.

## Sebastián Adins Vanbiervliet

analyses the institutional crisis in Honduras following the *coup d'état* against president Manuel Zelaya. He was elected at the end of 2006 with a rather right-wing and populist

profile. Yet, once in power he caused political turmoil by calling himself leftist and seeking approachment to Hugo Chávez and the 'Bolivarian' alliance ALBA. Because much of his policy went against the interests of both national and American companies and after the announcement that a referendum would be held in order to change the constitution, the establishment turned against Zelaya and the military put him on a plane to Costa Rica. This was condemned throughout the world; many countries called for economic sanctions against Honduras until Zelaya was reconfirmed as head of state, whereas on the national front, many people supported the new regime, desiring to defend democratic institutions or out of fear for too much influence from Venezuela. The international reaction turned from condemnation to indifference. Although Washington did undertake some economic sanctions it apparently did not back Zelaya's return. The Latin American states openly spoke against the new government but in most cases no action followed. Finally, and as usual, the OAS seemed paralysed in its actions. The absence until today of an efficiently functioning regional body acting as referee in similar situations seems the main lesson to be learned from the Honduran crisis.

## Wil G. Pansters

states that in our thinking about the nature of Latin American modernity and development, concepts and metaphors that grapple with deep ambiguities and hidden meanings are easy to come by. He examines the historic roots and persistent presence of what is called the 'informal order', a concept that encompasses

informal institutions, rules, organizations and practices. Subsequently he studies the social, cultural and political underpinnings and substance of the informal order, as well as its connections to the state. He concludes with some reflections on the relationships between the informal order, rule of law and illegalities. This interpretation holds important consequences for our understanding of the meaning of democratization and the rule of law in contemporary Latin America.

### **Wiek Kleijne**

discusses the current state of the Venezuelan oil industry and the foreign policy of the Chávez administration. It is argued that two factors – the deteriorating state of the Venezuelan oil industry and the government's socialist policy that becomes more and more expensive – have led to serious internal problems, such as an extremely high level of insecurity, corruption, inflation and scarcity of drinking water and electricity. These problems threaten the government to lose support in the face of parliamentary elections to be held this year. This has forced the government to pursue a two-track strategy, the first track being an aggressive discourse in order to generate support among the population. President Chávez' verbal aggression is primarily focused on Colombia, the United States and The Netherlands. The strategy's second track is exploiting the Orinoco belt which holds one of the world's largest oil reserves. For this exploitation not only the national oil companies from friendly countries, such as Iran, Russia and China, are needed, but in particular the international oil com-

panies which possess the required technology and capital. So, paradoxically, Venezuela needs capitalist companies in order to maintain its socialistic system.

### **Sander/Samir Streefkerk**

analyses the emerging Iranian-Venezuelan relationship as well as its motives. Since the election of Ahmadinejad as President of Iran in 2005, this relationship has become highly publicized and has focused on mutual opposition to US policies. Apart from the rhetoric, economic relations between Iran and Venezuela have increased spectacularly, while mutual (economic) institutions have been created. Not only have relations between Iran and Venezuela improved, but also relations with states in each other's regions. Because Chávez condemns Israel's policies, the Arab world receives him well. To Iran, Venezuela is the door to Latin America, which makes it possible to improve relations with several (leftist) regimes in the region. In the author's view strategic interests are the predominant factor in the bilateral relationship, in which populism and isolation play a significant role. Ahmadinejad and Chávez share common worldviews and by cooperating both leaders extend their bargaining power towards the United States. Iran in particular benefits from the relationship, because it is profiling itself in the backyard of Washington. Yet, analysing Iran's and Venezuela's strength tells us that their relationship, and the 'Axis of Unity', is not able to counter American hegemony. The Iranian-Venezuelan relationship is both strong and fragile. On the one hand, bilateral cooperation has increased, on the other hand, the

relationship depends on only a few leaders: Chávez and Ahmadinejad (and Iran's religious leader Khamenei).

### **Bastiaan van Tilburg**

deals with the gradual rise of China in Latin America, watched rather anxiously in the United States. But is the economic and political expansion of Beijing really a threat to the United States' position in its own backyard? The Latin American countries may roughly be divided into two groups: countries rich in raw materials, and countries whose economy is mainly driven by the export of cheap manufactured products. The first group, led by Brazil, profits from the enormous Chinese demand for raw materials, while the second group, led by Mexico, is impacted by Chinese competition on their export markets. The potential for China to become a political power based on its economic leverage is far greater in the Brazil group than in the Mexico group. However, empirical evidence shows that China is in fact not interested in expanding its political power. In Beijing's policy making economic interests and reluctance to step on U.S. toes prevail. The decline in U.S. power on the continent is not caused by an 'attack' from China, but rather by the conscious choices made by leftist leaders such as Lula da Silva (Brazil) and Chávez (Venezuela) to become more independent from American funding and political support. It is concluded that China's rise in Latin America is primarily economic and not political in nature. Beijing's growing activities should therefore not be considered as a reflection of a Chinese urge to take over the posi-

tion of the United States on the Latin American continent.

### **Frans Schram**

addresses the heightened tensions in the Andean region in South America, seen in the light of the recently concluded Defense Cooperation Agreement between Colombia and the United States. Under this agreement – with the official aim to tackle drug trafficking and related terrorism – the United States increases its geographic military presence and hence its grip on the continent. Speculations on the true reasons for this cooperation have been rife and the ongoing debate has been taken to the multilateral forum of the Union of South American Nations. While the right-wing Colombian government perceives such bilateral cooperation as a security assurance against internal and external threats, several left-leaning countries perceive it as a tactical move to enable imperial-

istic ambitions keeping a check on political developments and access to natural resources. In the context of both historic tensions and recent diplomatic rows between Colombia and its neighbours Venezuela and Ecuador, mutual mistrust and an ongoing arms race have worried the South American community. Complex and intertwined issues in Colombia are the causes of an endemic internal conflict with regional spill-over, fuelled by immoral economic and political incentives, which has not seen a solution yet. In order to avoid escalation it is important that regional problems are tackled multilaterally with strong South American involvement.

### **Niki Frencken**

discusses the role of natural resources in the secessionist conflict in Bolivia. A quick glance at secessionist cases in resource abundant regions may lead one to believe that these conflicts are essentially fought for control over these resources.

The author tells a different story in which a sense of distinct identity and discourses play a larger role. In recent years, disputes about the nationalisation of natural gas in Bolivia have led to regional violent confrontations and a strengthened secessionist movement. In the conflict gas appears to play a pivotal role, but various analyses have pointed out that the gas issue is not the conflict's real underlying cause. Instead, the conflict over gas is shallow but reflects the deeply embedded racism and mistrust amongst the economic elites of the east towards the indigenous groups of the west of Bolivia. The author shows how discourses are used to delineate groups and natural resources provide a justifying framework legitimising violent secessionist movements. It can be concluded that natural resources are a background reason or trigger for secessionist conflict, but that the underlying *causes* are of a socio-political nature.

## ***Van 21 september tot 11 december 2009 houdt Instituut Clingendael de 64e Leergang Buitenlandse Betrekkingen***

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding, bedoeld voor personen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie én traint een groot aantal beleidsvaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De leergang is een belangrijke stap in de richting van een carrière in de internationale betrekkingen of biedt professionals goede mogelijkheden voor oprissing van kennis en bijscholing. De cursus biedt een uitdagend en evenwichtig curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van ontwikkelingsorganisaties of andere NGO's, maar ook buitenlandredacties van dagbladen. Individuele deel-

nemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft Instituut Clingendael een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldingsprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael via e-mail ([cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)) of telefoon 070 374 66 28.

# “De natuur is mijn inspiratie”

Peter Gelen, Hoofd verkoop

Van Gorcum

Het grafisch bedrijf van Koninklijke van Gorcum levert drukwerk van hoge kwaliteit, digitaal printwerk en digitale producten als nieuwsbrieven en websites met een zeer gebruiksvriendelijk CMS. Onze persoonlijke aandacht leidt tot de beste keuze en we leveren daarbij maatwerk.

Duurzaamheid is bij het grafisch bedrijf van Koninklijke van Gorcum geen containerbegrip. Bij het optimaliseren van onze bedrijfsprocessen houden we rekening met onze leefomgeving en het milieu. Een afspiegeling hiervan is ons ISO-14.001 certificaat voor interne milieuzorg.

Het is mogelijk dat wij uw drukwerk voorzien van het FSC-logo. Van Gorcum verzorgt de officiële goedkeuring en draagt zorg voor het juiste materiaalgebruik.

**Bel mij voor meer informatie: 0592 376 933**

Koninklijke Van Gorcum BV • Industrieweg 38, 9403 AB Assen • Postbus 43, 9400 AA Assen  
[t] 0592 37 95 55 • [f] 0592 37 20 64 • [e] info@vangorcum.nl • [i] www.vangorcum.nl



Neem een kosteloos abonnement  
op het **JASON** magazine!

*Hét gratis kwartaalmagazine over internationale  
zaken en veiligheidskwesties*

Het JASON magazine is de kwartaaluitgave van Stichting JASON. JASON is een organisatie die studenten en *young professionals* informeert over internationale zaken en veiligheidskwesties. Het magazine bestaat uit een gevarieerd aanbod van artikelen van zowel studenten als academici en experts uit het werkveld van de internationale betrekkingen.

U kunt zich kosteloos abonneren op het JASON magazine door een e-mail met uw adresgegevens te sturen naar [magazine@stichtingjason.nl](mailto:magazine@stichtingjason.nl)

Voor meer informatie over stichting JASON kunt u terecht op onze website [www.stichtingjason.nl](http://www.stichtingjason.nl)



Laat u  
inspireren door  
Latijns Amerika!

## Hét Latijns-Amerika magazine voor Nederland en België

Nieuws en achtergronden over alle landen van Latijns-Amerika

- Blijf op de hoogte van sociale ontwikkelingen en experimenten.
- Leef mee met de zoektocht naar een rechtvaardiger continent.
- Geniet van de nieuwste films, boeken, muziek en architectuur.
- Lees over de successen en uitdagingen van ondernemers.
- Verdiep u in nieuw onderzoek en nieuwe inzichten.

La Chispa verschijnt acht maal per jaar en telt 36 fullcolour pagina's.

Abonnement in Nederland en België	€32,-
Losse nummers	€5,-

**NEEM NU EEN ABONNEMENT EN U ONTVANGT EEN LEUK  
WELKOMSTGESCHENK**

[www.lachispa.eu](http://www.lachispa.eu)

[info@lachispa.eu](mailto:info@lachispa.eu)

+31 [0]30-232 11 12