

Internationale Spectator

Jaargang 65 - nr 3 – maart 2011



Nederland-Europa: moeizame relatie

De euro verdwijnt ook niet in 2011

Racistisch geweld in Rusland en omstreken

Voor Afrika eindelijk zon achter de wolken



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

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

Algemene redactie

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

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 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.

©2011, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud maart 2011

COLUMN

Ko Colijn

WikiLeaks en de gevaren van laag-
hangend fruit 113

ARTIKELLEN

A. van Staden

Nederlands Europa-beleid: de kloof
tussen retoriek en werkelijkheid 115

Hans Vollaard

Nederlandse verhalen over
Europese integratie 120

Ferdi De Ville & Hendrik Vos

Waarom de euro ook in 2011
niet verdwijnt (maar we ons
beter over andere zaken zorgen
maken) 125

Marc Hooghe

Strijd om opvolging van Sarkozy:
Franse partijen een jaar vóór de
presidentsverkiezingen 129

Sven Biscop

Van Lissabon tot Lissabon:
het debat over EU-NAVO draait
nog een rondje 133

Marc Jansen

'Rusland voor de Russen!':
xenofobie en het monster van
Frankenstein 137

Wim Zwijnenburg & Cor Oudes

Onbemand maakt onbemand:
consequenties van gebruik van
onbemande systemen 141

Ton Dietz

En nu: Afrika!
zon achter de wolken 146

FILMRECENSIE

Hugo Klijn over

*Joodse identiteit in afgebladderd
Odessa, in Brooklyn en Ashdod* 150

BOEKBESPREKINGEN

Mathieu Segers over

Europa en instrumentalisme 152

Egmond van Rijn over

*Bestrijding van zeepiraterij
onder de loep* 155

Kees Homan over

*Complexiteit van
militaire ethiek* 156

Martijn Lak over

Het einde van een mythe 158

SIGNALEMENTEN

160

SUMMARIES

164

WikiLeaks en de gevaren van laaghangend fruit

'Je mag niemand geloven, iedereen liegt je maar wat voor.' Dat zegt Julian ('WikiLeaks') Assange tegen de interviewer van *El País*. Lekken is voor Assange het werktuig van de vrijheid. Ik haal deze bondige omschrijving uit het portret in *Vrij Nederland* van de man die volgens sommigen de Che Guevara, volgens anderen de Osama Bin Laden van het internet wordt genoemd. Assange is het intelligente fenomeen dat 80.000 veldrapporten over de oorlog in Afghanistan, en daarna nog eens 400.000 stuks over de oorlog in Irak op het web zette. En hij dreef de Amerikaanse regering tot wanhoop (of razernij?) door nog eens 250.000 diplomatieke boodschappen, *cables*, aan de openbaarheid prijs te geven.

Dat waren niet de eerste stukken die door WikiLeaks zijn gepubliceerd. Meer dan 1 miljoen in de afgelopen vier jaar zelfs al. Maar teleurgesteld constateerde Assange dat die eerdere onthullingen nauwelijks een rimpeling in de journalistieke vijver hadden veroorzaakt. Corruptie in Afrika, privé-mails van Sarah Palin, het werd niet opgepikt. De informatieberg was simpelweg te groot om te verorberen. Hoe rimpel je die vijver dan wel? Door de oude media een rol te geven. Ze kregen voorinzage. Oude media zijn blijkbaar nog nodig om context te geven en selectie en articulatie toe te passen. En de voorraad vuurpijlen wordt nu niet in één magistraal digitaal vuurwerk, maar één voor één tot ontploffing gebracht. Als bembommen langs de snelweg van het wereldnieuws zouden ze ontwrichtender werken dan als de eenmalige paddestoel.

Intussen begint ook deze methode al weer te slijten. Hoewel er een zeker verband leek tussen de lekken en de actualiteit (veel lekken uit 'The Hague' op het moment dat er over de politiemissie naar Kunduz moest worden beslist, uit Tunis en Kaïro op het moment dat de Jasmijnrevolutie uitbrak), verdwijnt WikiLeaks van de voorpagina's, worden de *locked rooms* bij het NOS-Journaal opgeheven en lijkt na 4.000 van de 250.000 *cables* het laaghangend fruit al geplukt. De professionele veiligheidsgemeenschap heeft de gave des onderscheids en haalt de schouders op over wat allang bekend was.

Bij het openingssalvo, op 29 november 2010, werden grote woorden gesproken. Een *foreign policy meltdown* werd voorspeld, het digitale 9/11. Een documentaire van een superstaat in verval, die zelfs zijn eigen bondgenoten niet meer vertrouwt.... en als het even kan obsessief bespioneert. Allebei niet waar, al zal het zeker zo zijn dat buitenlandse diplomaten zich even zullen afvragen of ze het achterste van hun tong nog wel kunnen laten zien. Maar diplomatie is een professie, een métier waarin de hybride boodschap als een noodzakelijk kwaad wordt gezien en waarin *back channels* én publieksdiplomatie functioneel zijn. De gedempte reactie op de WikiLeaks uit 'slachtofferlanden' is eerder een bewijs van herkenning dan van gêne; iedereen weet dat diplomatie een gepolijste voor- en een nietsontziende achterkant heeft.

Anderen halen de schouders op en zeggen dat de schade wel meevalt. Ontdaan van de gossip en roddel resteert een beeld van de Amerikaanse diplomatie dat eigenlijk zo gek nog niet is. Een supermacht die alles in het werk stelt – ook met middelen die het doel heiligen – om de wereld veiliger te maken. Minister van defensie Robert Gates vindt dat het allemaal wel meevalt – maar misschien kan hij niet anders. Zijn analyse: andere landen doen zaken met de Verenigde Staten omdat ze ons nodig hebben en belangrijk vinden, niet omdat ze ons zo aardig vinden. En dat verandert niet door de onthullingen.

Assange kiest de *moral high ground* door transparantie tot het hoogste goed te verklaren. Alleen volledige openheid in de buitenlandse politiek garandeert veiligheid. Geen leugens meer, geen valse voorwendselen om de oorlog tegen Irak te beginnen, volledig rekenschap geven over martelingen in Guantánamo Bay. De geschiedenis zal Assange alleen tot held verklaren vanuit een revolutionair perspectief. Als 'gewone' informatieactivist (zo wil hij liever genoemd worden dan als journalist, want hij haalt zijn neus op voor dat op louter *scoops* uit zijnde mensensoort) is hij zonder twijfel een heler van gestolen nieuws. Winnende revolutionairen verzetten normen en verhoudingen tussen instituties, krijgen legitimatie als ze de *hearts and minds* winnen, maar verliezende revolutionairen worden achter de tralies gezet.

Is Assange wel een revolutionair? *Pentagon Papers*-Daniel Ellsberg vindt van niet, bekritiseerde de WikiLeaks-uitstorting zelfs als een ongecontroleerde, dus onberekenbare en riskante, stunt. Maar hij neemt het toch op voor de woedende burger die voor de *Trias Politica* strijdt. Hij herinnert graag aan zijn vrijspraak in de jaren '70, door te zeggen dat juist op het gebied van de nationale veiligheid de macht van de Executieve zó groot is, dat alleen de publieke opinie de gebruikelijke *checks & balances* nog kan vervangen.

Het publiceren van *slagveldberichten* over Irak en Afghanistan lijkt riskant, maar als categorie niet verwerpelijk. Moderne oorlogen en interventies vragen om verantwoording voor, tijdens en na de operaties. Het legitimatiedebat in westerse democratieën is zo sterk in opmars, dat zelfs langs 'normaal'-democratische weg vrij snel na afloop of tijdens oorlogen al enorme hoeveelheden geheime informatie bekend worden. Dat via WikiLeaks dergelijke informatie op straat komt, is het naar voren trekken van geschiedschrijving en verantwoording, een door zwakke beveiliging van de Amerikaanse overheid gefaciliteerde klokkenluidersversie van dikke en minstens zo onthullende rapporten van de 9/11 Commissie, de *Iraq Survey Group* of, in ons land, de commissie-Davids. Over het onthullen van namen van informanten en soldaten die door zulke onthullingen levensgevaar lopen, heb ik het uiteraard niet: pijnlijke *collateral damage* van openbaarheid.

Overigens is het ironisch te zien hoe het succes van de WikiLeaks-onthullingen juist ook vanuit 'ouderwetse' openbaarmakerskringen wordt gerelativeerd. Bekritiseerd zelfs. Meer dan een miljard documenten zijn sinds 1995 onthuld door het geduld en de ambachtelijkheid van mensen die de taaie procedures van de *Freedom of Information Act* doorworstelden. Lobbyen, *political advocacy*, en wat je in Amerika de parlementaire weg zou kunnen noemen, zorgden voor flinke verruiming van de openbaarheidswetgeving. En niet zonder succes, zegt Steven Aftergood van *SecrecyNews*; de grootste schandalen van de laatste jaren zijn toch keurig via onderzoekscommissies aan het licht gekomen, zie de onthullingen over de *intelligence failures* van 9/11 en Irak, en de foute oorlog die daarop volgde. Aftergood vindt WikiLeaks zelfs dialectisch contraproductief: hun overkill aan op straat gegooide informatie zal alleen maar tot verharding van de openbaarheidsregels leiden en daar zullen keurige WOB-bers (om het in het Nederlands te zeggen) alleen maar last van hebben.

De *tweede lading* onthullingen betrof diplomatieke boodschappen, openhartige beroepscommunicatie die aantoonde dat diplomaten doen wat zij behoren te doen: hun bijdrage aan de waarheid doorgeven, in het

belang van hun land. Het schenden van vertrouwelijkheid brengt buitenlandse sprekers en de Amerikaanse regering in verlegenheid, maar valt in beginsel af te wegen tegen veiligheidsbelangen. Het onthullen van gestuurde leugens over massavernietigingswapens om een oorlog te voeren leidt tot een andere afweging, denk ik, dan het in gevaar brengen van een vredesakkoord of wapenbeheersingsovereenkomst. Geheimhouding is in dat laatste geval functioneel, onthulling is kwaadaardig.

De *derde categorie* betrof het prijsgeven van vitale gegevens over de veiligheidsinfrastructuur. Moet kunnen, zeggen verdedigers van WikiLeaks, de overheid maakt er zelf soms ook een potje van, door honderdduizenden ambtenaren de sleutel tot de snoepwinkel te gunnen. Juist in deze categorie vinden de schadelijkste openbaarmakingen soms door pijnlijke, zij het ironisch-knullige, fouten in de bureaucratie plaats, en niet door diefstal of geavanceerd lekken. Zo bleek in december 2009 de *Transportation Security Administration* een veiligheidshandboek op haar website te hebben gezet waarin *en detail* de procedures stonden beschreven voor het *screenen* van vliegtuigpassagiers en het doorzoeken van hun bagage. Je kon er ook precies uit opmaken hoe je die controles kon omzeilen. En in juni 2009 verscheen bij de Amerikaanse Staatsdrukkerij, het *Government Printing Office*, een dik boekwerk dat precies beschreef waar en welke civiele installaties onderzoek voor atoomwapens deden. Het had opgestuurd moeten worden naar het Internationaal Atoomagentschap, maar was slordig geadresseerd.

Goed, dat ging verkeerd. Maar rechtvaardigt een slordige overheid het op straat leggen van militaire geheimen, *feiten* in dit geval? Dat heeft niets met ontmaskering van beleidsleugens of oorlogsverantwoording te maken. Echt fout dus. Er is een debat te voeren over het historische contract dat burgers met hun overheid sloten en dat de staat machtigde publieke goederen – zoals collectieve veiligheid – te leveren omdat anderen dat niet kunnen of willen. In die zin is de strijd om openbaarheid geen strijd tussen gelijke partijen. Wie zich beroept op louter transparantie als hoogste en enige rechtvaardiging van onthullingen, verstopt zich voor een veel ingewikkelder verantwoordingsdebat.

Prof. dr Ko Colijn is waarnemend hoofd van het Clingendael Security & Conflict Programme (CSCP) en bijzonder hoogleraar internationale betrekkingen en veiligheidsvraagstukken aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze column is gebaseerd op zijn voordracht op het Clingendael-Symposium over WikiLeaks, 14 december 2010, Nieuwspoor, Den Haag.

Nederlands Europa-beleid: de kloof tussen retoriek en werkelijkheid

Wat voor beleid zal het huidige kabinet in de komende tijd met betrekking tot de Europese Unie voeren? Hebben voorstanders van nauwere samenwerking in Europa en een constructieve opstelling van Nederland ten opzichte van de Brusselse instellingen redenen zich zorgen te maken over de positie van ons land, nu de regeringscoalitie VVD-CDA afhankelijk is van de steun van een partij waarvan de Europese geloofsbrieven bij velen hevig omstreden zijn? Bij beantwoording van deze vragen zal de neiging bestaan in eerste instantie te kijken naar de beleidsvoornemens zoals deze zijn verwoord in het regeerakkoord en andere relevante stukken die inmiddels over EU-thema's zijn verschenen. In dit artikel zal ik echter betogen dat dit bij nader inzien niet zo zinvol is. Waarschijnlijk zullen de verklaarde doelstellingen van de verantwoordelijke bewindslieden uiteindelijk maar zeer ten dele de feitelijke keuzen van Nederland en de uitkomsten van het beleid gaan bepalen.

Daarvoor voer ik drie oorzaken aan. In de *eerste* plaats zijn er stevige vraagtekens te plaatsen bij de onderlinge consistentie en daarmee de uitvoerbaarheid van de beleidsintenties. Gebrek aan coherentie gaat ten koste van de geloofwaardigheid en daarmee de effectiviteit van het beleid. Men kan niet ongestraft het één zeggen en het ander doen. Ten *tweede* lijkt een strategie, een doordacht plan van diplomatieke interventies en coalitievorming, te ontbreken om voornemens in concrete resultaten om te zetten. Onder alle omstandigheden is zo'n beleidsstrategie een voorwaarde tot succes.

In de *derde* plaats – en dat is de hoofdoorzaak – zal het kabinet niet aan de dwang van de omstandigheden kunnen ontsnappen. Daarbij valt vooral te denken aan verdere acties en maatregelen die noodzakelijk zullen zijn om de euro voor de ondergang te behoeden. Ondanks alle officiële bezweringsformules die de burger gerust moeten stellen, lijken de spelers op de financiële markten niet onder de indruk van de doeltreffendheid van de Europese reddingsoperaties die tot dusver zijn uitgevoerd. Men behoeft zich niet te verschuilen achter het gezag van de Duitse bondskanselier om te menen dat de toekomst van de EU

als geheel nauw verbonden is met het voortbestaan van de muntunie. Per slot van rekening valt deze unie te beschouwen als de bekroning van tientallen jaren Europese integratie. Zou de euro op den duur onder de druk van de financiële markten bezwijken, dan zal stellig gereede twijfel ontstaan aan het handelingsvermogen van de Europese instellingen, ook ten aanzien van andere vraagstukken dan die op dit moment spelen.

Gerichtheid op Groot-Britannië of Duitsland?

Ogenschijnlijk komt het kabinet met zijn opvattingen over Europa in grote trekken dicht in de buurt van de *Britse agenda*. Om een aantal kernpunten aan te geven: Europa moet zich richten op zijn kerntaken en de beginselen van subsidiariteit eerbiedigen.¹ Er dient paal en perk te worden gesteld aan verdere overdracht van nationale competenties. Het Europees Parlement moet worden gestopt in zijn – veronderstelde – onstuitbare drang uitgaven te verhogen en meer invloed te krijgen op de voorbereiding van de *Financiële Perspectieven (2014–2020)*. En zeker geen invoering van Europese belastingen – dat gaat te veel de kant op van een Europese superstaat!

Alleen op het punt van de uitbreiding van de EU lijkt er licht te schijnen tussen de standpunten van Den Haag en Londen. Groot-Britannië is, vooral om geopolitieke redenen, een vurig voorstander van het lidmaatschap van Turkije; Nederland houdt deze mogelijkheid weliswaar nog open, maar werpt zich wel op als een strenge keurmeester. Gedoogpartner PVV heeft op alle mogelijke wijzen duidelijk gemaakt dat de deur voor Turkije voor altijd gesloten moet blijven. Voor een islamitisch land is, volgens deze partij, in Europa geen plaats.

De Britse lijn kan echter in de praktijk maar ten dele worden gevolgd, omdat Nederland als lid van de EMU gedwongen is zich op financieel en economisch terrein aan te sluiten bij de *koers van Duitsland*. Dit is natuurlijk niets nieuws, want dat hebben Nederlandse regeringen al tientallen jaren lang moeten doen. In dit opzicht vormt de totstandkoming van de EMU geen breekpunt. De Nederlandse economie blijft, ondanks

de opkomst van Azië, nu eenmaal sterk afhankelijk van de Duitse. Bovendien zijn de omstandigheden waarin beide landen – Nederland en Duitsland – verkeren, in een aantal opzichten gelijk. Sinds jaar en dag boeken ze een structureel overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Verder behoeven ze, dankzij een reputatie van financiële degelijkheid, slechts een lage rente op de staatsschuld te betalen. Niet in de laatste plaats voelen de beide regeringen een krachtige tegendruk van parlement en kiezers wanneer op hen (andermaal) een beroep wordt gedaan een helpende hand uit te steken naar landen die op de rand staan van de financiële afgrond.

Vandaar de sterke aarzelingen in Berlijn en Den Haag tegenover het toewijzen van méér middelen voor de Europese financiële stabiliteitsfaciliteit ('noodfonds') en de afwijzing in beide regeringscentra van de uitgifte van euro-obligaties ter dekking van een flink deel der staatsschuld van alle EMU-landen. De betrokken regeringen zijn duidelijk bevreesd dat daardoor de rente in beide landen omhoog wordt gestuwd. Bovendien zijn ze bang dat de probleemlanden dan minder druk voelen om intern pijnlijke saneringen door te voeren. Met andere woorden, het gevaar van *moral hazard* is in hun ogen steeds aanwezig.

Toch moet voor iedereen duidelijk zijn dat zowel Duitsland als Nederland straks geen andere keus heeft dan dieper in de buidel te tasten, indien na Ierland andere landen (zoals Portugal en mogelijk Spanje) worden meegezogen in de internationale speculatiegolven en niet meer in staat zijn hun schulden op de gewone markt tegen een draaglijke rente te financieren. Daarvoor is het belang van Duitse en Nederlandse eurotegoeden in de zwakke landen en van het behoud van een voordelige concurrentiepositie in de interne markt te groot.

Paradox van de Europese ontwikkeling

Gezien de anti-Europese stemmingen die zich van delen van de Nederlandse samenleving meester hebben gemaakt, is het op zijn minst ironisch te constateren dat tot dusver de retoriek van eurokritische uitlatingen goeddeels is achterhaald door de werkelijkheid, door – wat men kan noemen – de dynamiek van onvoorzienbare ontwikkelingen die is voortgekomen uit de financiële crisis. Paradoxaal is er in het vorige jaar veel méér Europa (d.w.z. regelingen en afspraken in EU-verband) gekomen dan minder. En Nederland heeft

deze resultaten zonder meer aanvaard. Men denke aan de omhelzing van het Europees stelsel van macro- en micro-prudentieel toezicht op de financiële sector, waarbij – terecht – in de Kamer de vraag werd gesteld of de rol van de nationale toezichthouders niet te sterk bleef. Men denke ook aan de warme instemming van Nederland met het voorstel over de invoering van een Europees *early warning*-systeem, dat moet leiden tot tijdige inspecties en toetsingen van nationale begrotingen. En uiteraard moet ook worden gewezen op de afspraken die zijn gemaakt om eerder en strenger te kunnen optreden tegen landen die zondigen tegen de regels van het Stabiteits en Groei Pact (SGP).

Opmerkelijk is dat Nederland in dit dossier zo in het krijt is getreden voor een sterke positie van de Commissie. De regering heeft nota bene de Duitsers verweten andermaal door de knieën te zijn gegaan voor Frankrijk op het gevoelige punt van de automatische werking van sancties. Als het aan Nederland had gelegen, waren toekomstige voorstellen van de Commissie om tegen lidstaten op te treden, zonder meer bindend geweest. Nu heeft de Europese Raad, tegen de zin van de Nederlandse regering, de mogelijkheid geopend strafmaatregelen alsnog opzij te zetten door een gekwalificeerde meerderheid in de EU-Raad (van ministers).²

Beleid zonder strategie

Aan het begin van dit artikel is opgemerkt dat de Nederlandse voornemens twijfel oproepen op het punt van de onderlinge consistentie en dat bovendien een beleidsstrategie ontbreekt. Hierbij wordt bedoeld op het feit dat de regering heeft aangekondigd op een flink aantal punten de hakken krachtig in het zand te zetten. Er is al verzet geboden tegen het toekennen aan Servië van de status van kandidaat-lid (toegegeven: daar had het vorige kabinet ook grote moeite mee) en er is eveneens protest aangetekend tegen de verlening van vrijdom van visa voor een aantal (andere) Oost-Europese landen. Bovendien heeft de Nederlandse regering het Europees Parlement gebruuskeerd door te proberen de EU-begroting voor 2011 te blokkeren om de stijging van de uitgaven binnen minimale perken te houden. Tegelijk lijkt de regering erop te rekenen de instemming te verwerven van een meerderheid van de lidstaten en van het EP om een zevental asiel- en migratierichtlijnen om te buigen. Met als klap op de vuurpijl steun voor een extra reductie van nog eens een miljard op de Nederlandse netto-bijdrage.

Een dergelijke benadering houdt een miskenning in van het wezenskenmerk van de Europese besluitvorming: de afruil van belangen en posities. Welk *wis-selgeld* heeft de regering in handen om op bepaalde punten haar zin te krijgen? Met welke landen hoopt zij eigenlijk gezamenlijk te kunnen optrekken om haar doelstellingen te verwezenlijken? Over dit soort van vragen lijkt (nog) niet serieus te zijn nagedacht.

In overeenstemming met de teneur van eerdere opmerkingen zou men zijn schouders kunnen ophalen en menen dat Nederland niet zo snel zal ontsporen. De werkelijke machtsverhoudingen zullen Nederland immers dwingen niet al te ver van de Europese hoofdstroom af te drijven. Maar als dit zo is, dan doet de regering er ook veel verstandiger aan de Nederlandse burger in alle openheid voor te houden *dat* er géén alternatief voor nauwere Europese samenwerking is. Anders is zij gedwongen steeds uit te leggen waarom oorspronkelijke stevige eisen aan Nederlandse kant moesten worden ingeslikt. En als er iets schadelijk is voor een verder verlies aan publiek vertrouwen, dan is het wel de kortsluiting tussen beloften die aan de kiezer worden voorgehouden om de vermeende opdring-rige EU pas op de plaats te laten maken, en anderzijds de feitelijke gang van zaken, die de onvermijdelijkheid van verdere integratie op in het bijzonder financieel-economisch terrein laat zien.

Tot goed begrip: met dit alles wil ik niet zeggen dat Nederland nooit dwars moet liggen. Zo is het bijvoorbeeld alleszins redelijk indien de regering alles uit de kast haalt om een lagere netto-bijdrage te bewerkstelligen, ook al zou iedere geïnteresseerde moeten weten dat de echte baten en lasten van de integratie maar voor een klein deel te maken hebben met financiële voor- en nadelen die aan lidstaten afzonderlijk toevallen. De EU is immers bij uitstek een domein waarbinnen collectieve actie ten behoeve van de totstandkoming van publieke goederen (schaalvoordelen, stabiliteit, markt-toegang, externe onderhandelingsmacht, enz.) wordt georganiseerd.

Maar waar het om gaat is de oude wijsheid dat een kleinere lidstaat zeer kieskeurig in zijn blokkades moet zijn. Anders dreigt het risico van isolement en (verdere) schade aan de nationale reputatie. Er is des te meer reden dit als een gevaar te zien, omdat Nederland de afgelopen jaren op het podium van de EU-besluitvorming al meer naar de kant is geschoven. Vooral onder invloed van de sterke toename van het

ledental zijn er in het voortraject van de formele besluitvorming sterke bewegingen van selectieve groepsvorming opgetreden. Hier manifesteren zich vooral de grotere lidstaten. Bekende voorbeelden zijn de EU-3 (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk), die op diplomatiek terrein in een aantal gevallen (o.a. Iran) het voortouw heeft genomen, en de EU-6 (EU-3, plus Italië, Spanje en Polen), die vooral beslissingen over vraagstukken van justitie en interne veiligheid naar zich toe probeert te trekken. In deze informele combinaties staat Nederland al *buitenspel*.

Europees of Atlantisch?

Ten slotte passen in dit bestek enkele opmerkingen over de discussie die is ontstaan naar aanleiding van het rapport van de WRR over de toekomst van de Nederlandse buitenlandse politiek. Opnieuw is de oude kwestie opgerakeld van 'Europees' of 'Atlantisch' als hoofdrichting van het buitenlands beleid. In het onderhavige rapport wordt een krachtig pleidooi gevoerd voor het maken van een politiek-strategische keuze ten gunste van Europa. De WRR noemt de EU 'de meest dominante arena voor samenwerking', en zondert het veiligheidsbeleid daarvan nadrukkelijk niet uit.³ In zijn reactie hield minister Rosenthal, tot verbijstering van o.a. oud-minister Brinkhorst en oud-staatssecretaris Timmermans,⁴ staande dat de trans-Atlantische (en trouwens ook de mondiale) samenwerking nog steeds niet minder belangrijk was dan de Europese. Hij erkende dat Europese samenwerking zonder twijfel een wezenlijk en groeiend onderdeel is van het beleid. Maar, zo voegde hij aan deze woorden toe, dit is niet het enige ankerpunt. 'Naast Europa is ook de trans-Atlantische relatie belangrijk. En de mondiale oriëntatie, bijvoorbeeld onze betrokkenheid bij de Verenigde Naties en de Wereldhandelsorganisatie WTO.'⁵

Naar mijn oordeel is het gevoerde debat voor een groot deel een schijn discussie. Weinigen betwisten dat ruim twintig jaar na het einde van de Koude Oorlog de samenwerking in het kader van het Atlantisch Bondgenootschap haar dwingende en overheersende betekenis heeft verloren. Tegelijk is het besef aanwezig dat desondanks een nauwe band tussen Europa en Noord-Amerika van grote waarde blijft als hoeksteen van een stelsel van *world governance*, hoe dit ook verder zal evolueren. Evenzeer is die band waardevol als het er in het bijzonder om gaat een daadkrachtig antwoord te geven op de uitdaging van Azië. De vraag

is dan hoe de Europese landen invulling proberen te geven aan de relatie met de Verenigde Staten. Doen zij dit alleen via de NAVO en bilateraal (in de illusie dat ze afzonderlijk een speciale relatie met Washington hebben), of doen zij dit gezamenlijk via de EU?

Het werkelijke probleem is dat het overleg tussen de EU en de Verenigde Staten thans niet meer dan een *side-show* in de trans-Atlantische dialoog is. Een treurig dieptepunt wat dit betreft was de ontmoeting in Lissabon van november jl., die niet meer dan een soort van *afterthought* was na de NAVO-top over het nieuwe strategisch concept. En dat terwijl de voorafgaande Euro-Amerikaanse top in Madrid (mei 2010) al een

identiteit, terwijl de *nationale* identiteit bij uitstek in het buitenlands beleid van landen wordt beleefd. Dat geldt ook voor Nederland. Niet alleen de doorwerking van uiteenlopende nationale tradities en de aanvechtingen bij vooral de grotere lidstaten om in het diplomatiek verkeer bilaterale wateren te blijven bevaren, vormen een probleem. Ook de afwijzing van enigerlei vorm van meerderheidsbesluitvorming in substantiële zaken die deel uitmaken van het gehele complex van GBVB/GVDB, blijft een groot obstakel op het pad naar grotere Europese slagvaardigheid. En dan is het vermeldenswaard dat het nieuwe kabinet in deze belangrijke kwestie *geen enkele aandrang* vertoont

*Het overleg tussen de EU en de Verenigde Staten is niet meer
dan een side-show in de transatlantische dialoog*

valse start had gemaakt, vooral omdat de Amerikaanse president het kennelijk niet de moeite waard vond voor deze gelegenheid naar de Spaanse hoofdstad te komen.

De trans-Atlantische dialoog zal in halfbakken pogingen blijven steken, zolang Europese landen, verenigd als EU, het nog steeds ongepast vinden naast handels- en milieukwesties ook grote strategische vraagstukken, zoals de oorlog in Afghanistan, de vermeende nucleaire ambities van Iran en het Palestijnse vraagstuk, in de besprekingen met de Amerikanen aan de orde te stellen. Het is een misverstand te geloven dat de Amerikanen nog steeds gebaat zijn bij een verdeeld Europa, omdat dit Washington de kans zou bieden het klassieke spel van verdeel-en-heers te spelen. Al in de tweede ambtsperiode van president George W. Bush zijn de Amerikanen tegenover Europa een pragmatische koers gaan varen. Onder president Obama is deze richting verder versterkt. De huidige Amerikaanse regering is niet op ideologische gronden pro of contra Europese eenwording, maar slechts geïnteresseerd in een Europa dat in staat is te *leveren*, d.w.z. kan bijdragen aan de verwezenlijking van doeleinden die de Verenigde Staten belangrijk achten.⁶

De achilleshiel aan Europese zijde blijft natuurlijk de grote moeite die het kost om te komen tot een gemeenschappelijke Europese benadering en een gezamenlijk Europees standpunt, als het al zover komt. Er is nog immer sprake van een zwak besef van *Europese*

de *status-quo* te doorbreken. Zo wenst het, blijkens zijn reactie⁷ in november 2010 op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over de absorptie- (integratie-) capaciteit van de EU,⁸ op generlei wijze mee te werken aan versoepeling van het vereiste van eenstemmigheid in de besluitvorming op het onderhavige beleidsgebied. Maar, zo kan men zich in gemoede afvragen, hoe kan Europa ooit snel reageren op internationale crises, zolang men vetorechten handhaaft voor ieder van de 27 (en straks 30 of meer) lidstaten? Naar mijn smaak is het noodzakelijk dat de EU in dergelijke situaties tot actie kan overgaan, indien een *grote meerderheid* van lidstaten daarvan een voorstander is. Minderheden zouden zich in hun afwijkende positie kunnen schikken, doordat ze niet verplicht kunnen worden mee te doen met de uitvoering van een desbetreffende EU-actie.

Inmiddels is ook gebleken dat de noviteiten van het Verdrag van Lissabon (de benoeming van een vaste voorzitter van de Europese Raad en de opwaardering van het ambt van Hoge Vertegenwoordiger) niet hebben geleid tot een aanwijsbare grotere effectiviteit in het optreden van de EU naar buiten. Het getuigt daarom van opmerkelijk beroepsoptimisme wanneer de regering schrijft dat '[m]et het aantreden van Hoge Vertegenwoordiger Ashton en de oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) grote stappen (zijn) gezet naar een meer coherent buitenlands beleid'.⁹ De complexe externe vertegen-

woordiging van de EU blijft hoe dan ook een bron van verbazing (en soms wanhoop) voor buitenlandse leiders. Er is sprake van rivaliteit tussen de voorzitters van de Commissie en de ER, terwijl sommige lidstaten die met het wisselend voorzitterschap van de EU-Raden zijn bekleed, zich óók als EU-vertegenwoordiger ten opzichte van bepaalde delen van de wereld willen laten gelden. Spanje was daarvan tijdens de eerste helft van 2010 een duidelijk voorbeeld.

De EU staat nog ver af van het ideaal dat zij, speciaal in internationale organisaties, met één stem spreekt. (De gunstige uitzondering blijft de Wereldhandelsorganisatie.) Eén ding moet daarom duidelijk zijn: pleidooien voor een strategische keuze ten faveure van Europa als prioritair forum van buitenlands beleid zijn grotendeels slagen in de lucht, als er geen werkelijke vooruitgang wordt gemaakt met het vergroten van het vermogen van de EU als eenheid op te treden.

Conclusie

Het is te voorzien dat het Nederlandse Europa-beleid zal worden gekenmerkt door tegenstrijdige tendenties. Om het concreet te formuleren: de kans is vrij groot dat het kabinet heen en weer wordt geslingerd tussen aan de ene kant de verleiding voor de binnenlandse *Bühne* te spelen en gemakkelijk te scoren met ferme anti-Brussel-geluiden en aan de andere kant de onderkenning van de noodzaak onze belangen op langere termijn veilig te stellen. Dit laatste betekent het accepteren van verdere inperking van onze beleidsautonomie als de prijs die ons land moet betalen voor het voortbestaan van de muntunie. De onvermijdelijke spanning tussen de twee aangeduide tendenties sticht verwarring en creëert nodeloze frustraties. In zoverre

geeft het Europa-beleid dat het huidige kabinet voor ogen schijnt te staan, aanleiding tot bezorgdheid. Dit beleid biedt géén vooruitzicht op herstel van het publieke vertrouwen in het Europees project. Tevens houdt het risico's in voor (verder) verlies van invloed van Nederland op het reilen en zeilen in Brussel.

Prof. dr. A. van Staden is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Faculteit der Rechten van de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Van 1995 tot 2005 was hij hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

Noten

- 1 Aldus de Regeringsverklaring die minister-president Rutte bij het aantreden van het kabinet op 26 oktober 2010 in de Tweede Kamer aflegde.
- 2 De Europese Raad besloot hiertoe tijdens zijn vergadering op 28-29 oktober 2010, conform de eindvoorstellen van de *Task Force on Economic Governance* onder voorzitterschap van Herman Van Rompuy.
- 3 Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, Amsterdam University Press, 2010, blz. 11 en 128.
- 4 Zie hun bijdragen op de opiniepagina van *NRC Handelsblad*, op 2 resp. 3 december 2010.
- 5 Nieuwsbericht Ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 november 2010.
- 6 Zie Jeremy Shapiro & Nick Witney, *Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US relations*, European Council on Foreign Relations, oktober 2009, blz. 41-42.
- 7 Deze reactie van het kabinet vormde een onderdeel van de zogeheten *Appreciatie uitbreidingspakket Europese Commissie 2010*.
- 8 AIV-advies nr. 71, *Het vermogen van de EU tot verdere uitbreiding*, juli 2010.
- 9 *Appreciatie uitbreidingspakket, a.w. noot 7*, blz. 7.

Nederlandse verhalen over Europese integratie

Volgelingen van de Franse president Charles de Gaulle beschouwden Europese integratie als een manier om de *grandeur* van hun soevereine natie hoog te houden. Veel Spanjaarden bezagen Europese integratie vooral als een vervulling van de wens hun land te moderniseren en uit een economisch en politiek isolement te halen. De Britten hebben de Europese integratie vaak als een bedreiging voor hun als uniek ervaren identiteit en soevereiniteit beschouwd. En Nederlanders, hoe zien die Europese integratie? Welk verhaal structureert en vormt hun blik op Europa? Is dat verhaal al sinds de Tweede Wereldoorlog hetzelfde, of is het verhaal over Nederland in Europa recent veranderd van een open handelsnatie naar een land dat angstig achter de dijken wegkruipt, zoals nu herhaaldelijk te horen is?

Het belang van verhalen

Steun voor Europese integratie en de Europese Unie is vaak verklaard op grond van factoren in de materiële sfeer, zoals financieel gewin, economisch voordeel, invloed en veiligheid. Dergelijke verklaringen gaan ervan uit dat iedereen dezelfde Europese werkelijkheid ziet en gelijkelijk reageert op verlies of winst in de materiële sfeer. De laatste jaren komen echter niet-materiële factoren als taal, identiteit, representaties, discoursen, normen en waarden steeds meer als verklaring in beeld. Dat heeft allereerst te maken met de groeiende wetenschappelijke belangstelling voor de manier waarop taal bepalend is voor het kennen en het zijn van de werkelijkheid: als taal (bijvoorbeeld een vaktaal of een landstaal) de blik op de werkelijkheid structureert, heeft dan niet elke taal haar eigen werkelijkheid? Daarnaast heeft de moeite om het Verdrag van Maastricht (1992) in onder meer Denemarken geaccepteerd te krijgen, de interesse in de rol van nationale identiteit voor steun voor Europese integratie doen groeien. Politicologische studies belichten hoe uitlatingen over Europese integratie in de EU-lidstaten zijn gestructureerd in bepaalde verhalen (discoursen).¹ Het achterliggende idee is dat de manier waarop Europese integratie wordt verwoord en ver-

beeld, (mede) bepalend is voor de steun voor Europese integratie.

In haar studie van Frankrijk stelt Vivien Schmidt dat een overtuigend verhaal over Europese integratie belangrijk is om haar te legitimeren.² President De Gaulle (1959-1969) had een duidelijk idee over Frankrijk en Europa: Europese integratie diende ervoor om onder Frans leiderschap Franse belangen en waarden uit te dragen. Zo zou het verlies aan nationale soevereiniteit beperkt kunnen blijven. President François Mitterrand (1981-1995) voegde hieraan toe dat Europese integratie de noodzakelijke bescherming bood tegen globalisering. Volgens Schmidt hebben daaropvolgende politieke leiders nagelaten die verhalen over Europese integratie te actualiseren. Daarmee verloren de verhalen aan overtuigingskracht door hun verminderde aansluiting bij de realiteit van een uitbreidende EU en van voortgaande globalisering. Dat zou onderliggende oorzaak zijn van het Franse 'non' tegen het Europees Grondwettelijk Verdrag.

Net zo goed als een bestaand verhaal zijn overtuigingskracht verliest door een gebrekkiger aansluiting bij de realiteit (hoezeer die ook gekleurd doorkomt), kan een nieuw verhaal aan overtuigingskracht winnen doordat het goed aansluit bij al bestaande beelden, verhalen, ideeën en percepties van de realiteit. Dan is er 'resonantie' tussen het bestaande en het nieuwe verhaal, zoals dat heet in discoursanalyse. Politieke ondernemers kunnen dus een nieuw verhaal over Europese integratie succesvol lanceren, als zij dat geloofwaardig weten te verbinden met bestaande verhalen over politiek, economie, cultuur en maatschappij. Dat betekent ook dat er verschillende verhalen over Europese integratie kunnen zijn en dat een nieuw verhaal bij de een beter landt dan bij de ander. Een streng gereformeerde SGP'er uit Tholen heeft immers andere verhalen meegekregen dan een progressieve kraker in Utrecht of een SBS-kijker uit Almere.

Het centralistische Frankrijk maakt het gemakkelijker een nieuw, overtuigend verhaal over Europese integratie volksbreed te lanceren. De verbrokkelde macht in Nederland leent zich daar minder voor, aldus

Nergens anders in de EU is de aversie tegen globalisering zo laag als in Nederland, en waardering voor het EU-lidmaatschap zo hoog.

Schmidt. Dat laat onverlet dat over de jaren heen uit de uitlatingen van politieke spelers (zoals partijen, kiezers en ministeries) een of meer verhalen over Europese integratie zijn te destilleren, die de basis kunnen zijn voor nieuwe verhalen.

Hieronder volgt een schets van de verhalen over Europese integratie in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog.³ Die verhalen zijn de structuur die aan uitlatingen van politieke spelers ten grondslag liggen, of zij zich daar nu van bewust waren of niet. Behoudens de referendumcampagne in 2005 is er in Nederland vrij weinig over Europese integratie gesproken. Uitlatingen over Europese integratie staan echter niet los van de rest van de ideeën, beelden, waarden en normen van politieke spelers, maar ze zijn ingebed in verhalen over de Nederlandse identiteit, de rol van Nederland in de wereld, de verhouding tussen politiek en economie, en het onderscheid tussen binnenland en buitenland. Op die verhalen is deze schets mede gebaseerd.

Verhalen over Europese integratie hoeven overigens niet overeen te komen met de dagelijkse onderhandelingspraktijk. Er is namelijk een verschil tussen wat mensen doen en zeggen wat ze doen (en waarom). Verhalen over Europese integratie hoeven ook niet te corresponderen met wat representatieve opiniepeilingen daarover melden. Belangrijke politieke spelers kunnen namelijk bepaalde verhalen laten domineren, ook al is dat geen weerslag van de opiniepeilingen. Daarnaast kunnen verhalen (nog) niet gelanceerd zijn, ook al blijkt er volgens opiniepeilingen wel een voedingsbodem voor. Zo was er al vanaf begin jaren negentig ruimte in Nederland voor een verhaal over de problemen van de multiculturele samenleving, maar dat verhaal kwam pas begin deze eeuw nadrukkelijk naar voren. Elk verhaal selecteert bovendien: het benadrukt dan wel negeert bepaalde aspecten van Europese integratie. Daardoor valt een verhaal al snel *niet* samen met wat opiniepeilingen over Europese integratie melden. En dan speelt ook nog mee dat mensen zowel de vragen als antwoorden van enquêtes verschillend interpreteren, omdat zij op grond van hun bestaande verhalen woorden over politiek verschillend bezien.

Opiniepeilingen worden in dit artikel daarom beperkt gebruikt.

Onvermijdelijk en noodzakelijk

Een bekend verhaal over het Nederlands buitenlands beleid tot de Tweede Wereldoorlog is vervat in de titel van het boek van Joris Voorhoeve daarover, *Peace, Profits and Principles*. *Vrede* stond voor afzijdigheid van en aversie tegen internationale machtspolitiek, vooral op het Europese continent. *Winst* was een reflectie van de Atlantische oriëntatie van de Nederlandse handelsnatie, terwijl *principes* wezen op de wens internationale politiek te binden aan regels. Dat ging gepaard met het beeld dat het kleine Nederland aan andere landen kon of zelfs moest tonen hoe die zich volgens die regels hadden te gedragen. De voortdurende discussie over de vraag of deze drie begrippen een correcte weergave van het Nederlandse optreden in de wereld vormen of van de werkelijke voorkeuren van de Nederlandse bevolking, geeft aan dat dit verhaal niet *per se* aansluit bij ieders werkelijkheid.

Zoals historicus James Kennedy het treffend beschrijft in zijn boek *Nieuw Babylon in Aanbouw*, was na de protectionistische jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog Europese samenwerking voor de makers van het Nederlands buitenlands beleid onvermijdelijk en noodzakelijk geworden. Dat was niet alleen gebaseerd op een rationele calculatie hoe de materiële belangen van Nederland veilig waren te stellen, het was ook geënt op het dominante beeld dat het onmogelijk is in te zwemmen tegen de voortgaande stroom van de geschiedenis, zeker niet voor een klein land. En nauwere samenwerking in Europa gold toen als het *Gebot der Stunde*. Volgens katholieke en sociaaldemocratische Kamerwoordvoerders van buitenlandse zaken had de soevereine staat zich overleefd en was politiek en supranationaal Europa de logische stap. Dat 'resoneerde' ook met het universele en synthetische karakter van het katholieke gedachtegoed dan wel de internationale inslag van het socialisme.⁴

Die resonantie was lager bij protestanten en liberalen, die een grotere verknochtheid met de Protestantse Natie en nog minder continentale contacten kenden

dan katholieken en sociaaldemocraten. De protestantse ARP vreesde bijvoorbeeld een 'monistische superstaat' en suggereerde een Europese grondwet (sic!) om de macht van Europa te beperken. Net zomin als de liberalen, wensten zij zich in te sluiten in een protectionistisch continentaal handelsblok *zonder* het Verenigd Koninkrijk, waarin katholieken en Frankrijk zouden domineren. Dat gold binnenskamers ook voor de sociaaldemocratische premier Drees (1948-1958); economische samenwerking had voor hem veruit prioriteit boven een supranationaal, politiek Europa.⁵ Gegeven de internationale omstandigheden zag de regering echter de voorliggende voorstellen als economisch noodzakelijk en politiek onvermijdelijk, en liet daarom haar 'anti-supranationale houding' los.⁶ Voor veiligheid bleef de blik echter gericht op de NAVO. De protestanten en liberalen gingen mee met de redenatie van de regering. Alleen de orthodox-protestanten en communisten konden uiteindelijk een supranationaal Europa en een interne markt niet rijmen met hun ideeën. Zij waren te principieel om de stroom van de geschiedenis als argument te accepteren.

Progressief voorbeeld

Tegen het eind van de jaren vijftig gebruikte de Nederlandse regering supranationalisme als retorisch instrument om binnen EG-verband geloofwaardig verzet te kunnen bieden tegen de dominantie van grote landen.⁷ Die retoriek kon op groeiende binnenlandse instemming rekenen toen in de jaren zestig niet alleen de handel in de EG sterk toenam, maar er ook een progressief verhaal over Nederland opkwam. Daarin moest Nederland niet slechts internationale samenwerking accepteren als onafwendbaar in een steeds verder integrerende wereld, maar ook vooroplopen als modern gidsland.⁸ De moderne tijd vroeg om individuele vrijheden en een kosmopolitisch engagement als 'wereldburger'. Gezagsgetrouwheid en de natie waren volgens dit verhaal achterhaald. Een groeiende gevoeligheid voor nationalisme en racisme door een nieuwe herinneringscultuur aan de Tweede Wereldoorlog maakte bovendien expliciete verwijzingen naar de Nederlandse natie niet slechts ouderwets maar ook afkeurenswaardig. Een goede Nederlander was provincialistisch noch nationalistisch.

Vooraf linkse partijen oefenden sinds de jaren zestig kritiek uit op het gebrek aan vooruitstrevendheid van de Europese Gemeenschap (EG) in termen van democratie, internationale solidariteit en sociaal beleid. Het progressieve verhaal bracht over het algemeen echter mee dat verdere Europese integratie als vanzelfsprekend, onomkeerbaar en goed gold. Van nationale belangen was geen sprake meer, slechts van Europese of wereldbelangen. Communisten (en ook de PSP, een andere voorloper van GroenLinks) we-

zen Europa nog af als een 'kapitalistische superstaat'. De orthodox-protestantse roep om het behoud van Koning en Vaderland resoneerde nog maar in kleine kring.

De besluitvorming over de Nederlandse inbreng in Europa was tot in de jaren tachtig een aangelegenheid van enkele specialisten in regering, ambtenarij en parlement. Die inbreng was deels gebaseerd op de rationele afweging de Nederlandse economie te stimuleren door het vrij verkeer van personen en goederen over de grens te bevorderen. Het intergouvernementele karakter van het Schengen-akkoord geeft echter al aan dat bij de op het binnenland georiënteerde ministeries als Justitie (en Binnenlandse Zaken) het supranationalistische ideaal minder resoneerde. Dat deed het wel op de Europese afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat was ontvankelijk voor het idee een federale EG inclusief buitenlands beleid te lanceren in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht (1991). Dat idee weerspiegelde de progressieve neiging om het *juiste voorbeeld* aan de rest van Europa te willen zijn.⁹

Pragmatisch eigenbelang

Toen het federale voorstel van Nederland sneuvelde en uitdrukkelijk supranationalisme steeds minder wenselijk bleek in Europa, verpakte de Nederlandse regering haar beleid steeds minder in federale retoriek. Daarvoor kwam géén nieuw verhaal over het politieke einddoel van Europese integratie in de plaats. Internationale samenwerking bleef wel vanzelfsprekend, maar de nadruk kwam te liggen op de *functionele logica* grensoverschrijdende problemen grensoverschrijdend aan te pakken. Deze functionele redenering maakte van Europese samenwerking eerder een technocratische uitvoering van publieke taken dan een kwestie van politiek conflict. Daarnaast ondermijnde deze redenering het progressieve idee dat *verdere* Europese integratie onvermijdelijk was en gaf zij voeding aan de vraag welke taken de EU (niet meer) zou moeten vervullen. Discussies over een effectieve verdeling van taken op grond van het subsidiariteitsbeginsel waren er een uitvloeisel van.

Het functionele perspectief op Europese integratie leidde ook tot de vraag of de EU wel een effectief en efficiënt instrument was. De NAVO bleek al snel beter in het bezweren van oorlogssituaties in de Balkan. Bovendien wensten Nederlandse beleidsmakers deels op basis van het verhaal van gelijkgezindheid al dan niet via de NAVO hechte banden op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid met de Verenigde Staten aan te houden. Intussen gaven vooral 'overheidsceptische' liberalen blijk van ergernis over fraude met Europese fondsen, Europese overregulering en bureaucratie, en over de Nederlandse EU-afdracht. De liberale leider

Frits Bolkestein trok uiteindelijk in 1996 de conclusie dat Europese integratie na de Economische en Monetaire Unie 'af' was.¹⁰ Het kabinet-Kok-II kwam goeddeels tot dezelfde conclusie. In tegenstelling tot Britse eurosceptis gaf deze *pragmatische oriëntatie* op wat werkt ruimte voor een gezamenlijke munt (goed voor vrije handel), voor supranationale besluitvorming (goed voor effectiviteit) en voor terughoudendheid ten aanzien van EU-uitbreiding. Het Nederlandse beeld van Oost-Europa gaf geen aanleiding om te denken dat daarmee het landbouwbeleid en de criminaliteit effectiever en efficiënter konden worden aangepakt.¹¹ De aarzelingen over verdere Europese integratie groeiden zo.

Deze aarzelingen tastten, samen met rapporten over de matige implementatie van Europese regelgeving in eigen land, het beeld aan dat Nederland nog tot een voorbeeldige voorhoede behoorde. Daarenboven vielen Bolkestein en de publicist Pim Fortuyn het idee aan dat Nederland voorop moest lopen. Als beste jongetje in de Europese klas zou het zijn eigen belangen schaden.¹² Zij wensten daarom dat de regering niet langer *nationale belangen* gelijkstelde met *Europese belangen*. Die had overigens al meer expliciet verwezen naar nationale belangen, zeker met betrekking tot de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie.¹³ Zo raakte langzamerhand een pragmatisch verhaal over het nationaal belang in zwang. Constructieve kritiek op de bureaucratistische EU groeide navenant.

Nationalistisch

Intussen kwam het ook weinig nationale en het multiculturele karakter van het progressieve verhaal onder vuur. Bolkestein, Fortuyn en ook de sociaaldemocratische publicist Paul Scheffer stelden dat de *natiestaat* niet achterhaald en afkeurenswaardig was, maar een goed kader bood voor saamhorigheid, democratie, integratie van minderheden en solidariteit in een globaliserende wereld. Ook de orthodox-protestanten en de populistisch-linkse SP konden zich in die kritiek vinden. Bolkestein raakte aan een progressief taboe, getuige verwijten als het verspreiden van 'vieze walm' en 'spruitjeslucht'. Met dit defensief en naar binnen gericht 'provincialisme' zou Nederland zich marginaliseren, klonk het progressieve verwijt. Meer ruimte voor een natie-georiënteerd verhaal kwam er evenwel toen Pim Fortuyn als politicus erin slaagde grote electorale steun in de Tweede-Kamerverkiezingen van 2002 te verwerven. VVD en CDA distantiëerden zich definitief van multiculturalisme als ideaal en beschouwden het nu slechts als een gegeven. Talloze pogingen volgden om de Nederlandse natie in meer monoculturele termen te omschrijven op basis van taal, geschiedenis, waarden en normen of de grondwet. De nieuwe Partij voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders wenste

de Westerse identiteit en de macht van Nederland te heroveren op de islam, progressieven en internationale organisaties. Door het willen herstellen van nationale macht en identiteit kan zijn verhaal als *nationalistisch* worden betiteld. Linkse partijen bleven vasthouden aan het progressieve, kosmopolitische verhaal (D66 en GroenLinks) of zochten elk op hun eigen manier naar een compromis tussen kosmopolitische idealen en nationale solidariteit (PvdA en SP).

Het opkomende verhaal van het 'luisteren naar de gewone burger' bracht een meerderheid van het parlement ertoe een referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag te lanceren. Bij die gewone burger leefde vaak het functionele idee dat grensoverschrijdende problemen een grensoverschrijdende aanpak vergen. Een fors gedeelte van de bevolking deelde ook de progressieve en pragmatische kritiek op het weinig democratische respectievelijk inefficiënte karakter van de EU. De steun voor klokkenluider Paul van Buitenen bij de Europese verkiezingen van 2004 liet dat al zien. Een 'vervalvertoog' had zich meester gemaakt van Nederland. Van de mislukte kwalificatie voor het EK-voetbaltoernooi, Volendam, Enschede, 9/11, de moord op Fortuyn, de chaotische val van het kabinet, het falend polderoverleg tot het multiculturele drama: niets leek meer te werken.¹⁴ Ook Europa niet. Nederland verloor immers macht in de uitbreidende EU aan de grote landen, terwijl de Europese (financiële) inefficiëntie weinig leek op te leveren.

Veel ja-stemmers zagen het Europees Grondwettelijk Verdrag nog als een consoliderende stap om democratie, effectiviteit en efficiëntie van de EU te versterken. Nee-stemmers beschouwden het vooral als een belangrijke stap op weg naar een Europese superstaat, die de Nederlandse macht, identiteit en welvaart verder zou aantasten. Dergelijke politiek-culturele bezwaren tegen Europese integratie en de macht van grote landen herinneren aan de eerdere niet-continentale oriëntatie op economie in Nederland. Ook het nieuwe nationalistische verhaal liet zijn sporen na: allerlei nee-stemmers hadden niet alleen weinig vertrouwen in de Nederlandse en Europese democratie, maar beschouwden zowel etnische minderheden als Europese integratie als een culturele bedreiging.¹⁵

Drie verhalen over Europa

Ook al was het debat over Europa snel na het referendum weer geluwd, onderzoek door het Sociaal-Cultureel Planbureau naar de beelden van Europa onder de bevolking en de uitlatingen van politieke partijen en regering tonen de verdere ontwikkeling van drie verhalen over Europese integratie.¹⁶ Die zijn alle drie geënt op het idee dat *Nederland kleiner wordt in een inefficiënt Europa. De kosmopolitische progressieven* van GroenLinks en D66 houden vol dat Nederland zich

niet kan afschermen van de verdergaande ontwikkelingen in Europa en de wereld. Voor progressief beleid doen nationale grenzen en identiteit er voor hen ook eigenlijk weinig toe. De zelfverklaarde ‘Euro-realist’ van CDA, PvdA, VVD en ook ChristenUnie (met de SGP deels op sleeptouw) vormen de *pragmatische groep*. Zij accepteren de supranationale Europese Unie als nuttig instrument, maar wensen dat de EU effectief en efficiënt haar kerntaken uitvoert ten gunste van het nationaal belang. De Nederlandse natie blijft voor hen het uitgangspunt. Ook de regering volgt het pragmatische verhaal. Verdere Europese integratie waar Nederland uiteindelijk in zou verdwijnen als zelfstandige entiteit, is niet het ideaal, maar een Europa ‘dat werkt’.

De SP mengt progressieve idealen met nationalistische wensen. Ook zij beschouwt Europese samenwerking ‘absoluut noodzakelijk’ voor bijvoorbeeld milieu en immigratie en stelt dat Nederland ‘geen eiland’ kan zijn, maar zij wenst niet dat Nederland zich ‘de wet laat voorschrijven’ door steeds meer macht af te staan. De PVV van Geert Wilders zet nog sterker in op het verdedigen van de Nederlandse natie en het terugwinnen van soevereiniteit. Wilders neemt daarbij afstand van het verhaal van historische onvermijdelijkheid in zijn Onafhankelijkheidsverklaring: ‘Wij kunnen zelf vormgeven aan de geschiedenis, ons lot als volk in eigen handen nemen...’ De PVV is overtuigd genoeg van haar gelijk en wenst de stroom van de geschiedenis niet als argument voor verdere Europese integratie te accepteren.

Wat de bevolking betreft, blijkt dat nergens anders in de EU de aversie tegen globalisering zo laag is als in Nederland, terwijl de waardering voor het EU-lidmaatschap nergens zo hoog is. Ook associëren veel Nederlanders de EU met het praktisch gemak van open grenzen. *Internationale samenwerking* wordt dus blijkbaar nog steeds als functioneel onvermijdelijk en noodzakelijk gezien. Sommige partijen mogen misschien achter de dijken wegkruipen, Nederlanders niet zozeer. Dat betekent niet automatisch steun voor *verdere politieke integratie* van de hele bevolking. Dat resoneert namelijk niet met de mensen met een weinig continentale, economische oriëntatie en met het nationalistische verhaal. Als er specifiek politiek-culturele kwesties aan de orde zijn, zoals de EU-toetreding van Turkije of een referendum over een verdragswijziging, kan Europese samenwerking dus wel degelijk rekenen op verzet. Het pragmatische verhaal bij veel partijen en kiezers maakt dat Europese samenwerking eerder als een technocratische beleidskwestie dan als een onderwerp van politiek conflict wordt gezien. Daardoor blijft Europa in verkiezingen ook weinig ophef wek-

ken, zoals alle verkiezingen na het referendum duidelijk hebben geïllustreerd.¹⁷

Dr Hans Vollaard is verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden.

Noten

- 1 Zie o.m. J. Díez Medrano, *Framing Europe*, Princeton (NJ): Princeton University Press, 2003; V.A. Schmidt, *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2006; R. Harmsen & J. Schild (red.), *Debating Europe: The 2009 European Parliament Elections and beyond*, Baden-Baden: Nomos, 2011.
- 2 V.A. Schmidt, ‘Trapped by their Ideas: French Élités’ Discourses of European Integration and Globalization’, in: *Journal of European Public Policy*, jrg. 14, nr. 7, 2007, blz. 992-1009.
- 3 Zie voor een uitgebreidere verhandeling: Hans Vollaard, ‘The Dutch Discourses of a Small Nation in an Inefficient Europe: Cosmopolitanism, Pragmatism, and Nationalism’, in: Harmsen & Schild (red.), *a.w. noot 1*.
- 4 De partijstandpunten zijn gebaseerd op de bijdragen in H. Vollaard & B. Boer (red.), *Euroscopsis in Nederland*, Utrecht: Lemma, 2005.
- 5 M. Segers, ‘Nederland tegen zichzelf: De PvdA, het Debat over Europa in de Jaren Vijftig en de Doorwerking daarvan in de Europese Politiek van Nederland’, in: F. Becker e.a. (red.), *Het Ongemak over Europa*, Amsterdam: WBS, 2009, blz. 100-118.
- 6 J. van der Harst, ‘The Plevan Plan’, in: R. Griffiths (red.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957*, Amsterdam: NEHA, 1990, blz. 137-164.
- 7 A. Harryvan, *In Pursuit of Influence: The Netherlands’ European Policy during the Formative Years of the European Union 1952-1973*, Brussel: PIE Peter Lang, 2009; M. Segers, ‘De Gaulle’s Race to the Bottom’, in: *Contemporary European History*, jrg. 19, nr. 2, 2010, blz. 111-132.
- 8 J. Kennedy, *Nieuw Babylon in Aanbouw: Nederland in de Jaren Zestig*, Amsterdam: Boom, 1995; Bas de Gaay Fortman, ‘Nederland als Gidsland in de Noord-Zuidbetrekkingen. Het “Gidsland” van de jaren ‘70’, in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2001, blz. 375-397.
- 9 B. van den Bos, *Mirakel en Debacle: De Nederlandse Besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*, Assen: Van Gorcum, 2009.
- 10 B. Boer, ‘Euroscopsis en Liberalisme in Nederland’, in: Vollaard & Boer (red.), *a.w. noot 4*.
- 11 A. Harryvan & J. van der Harst, ‘Het Nederlandse Europabeleid na het Einde van de Koude Oorlog’, in: *Transactie*, jrg. 26, nr. 3, 1994, blz. 355-377.
- 12 R. Harmsen, ‘The Evolution of Dutch European Discourse: Defining the “Limits of Europe”’, in: *Perspectives on European Politics and Society*, jrg. 9, nr. 3, 2008, blz. 316-341.
- 13 P. de Wilde, *Reasserting the Nation State: The Trajectory of Euro-scepticism in the Netherlands 1992-2005*, Oslo: ARENA, 2009.
- 14 P. de Rooy, ‘Grote Veranderingen in een Klein Land’, in: P. de Rooy & H. te Velde (red.), *Met Kok: Over Veranderend Nederland*, Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2005, blz. 149-228.
- 15 M. Lubbers, ‘Regarding the Dutch “Nee” to the European Constitution: A Test of the Identity, Utilitarian and Political Approaches to Voting “No”’, in: *European Union Politics*, jrg. 9, nr. 1, 2008, blz. 59-86.
- 16 Zie bijv. SCP/CPB, *Strategisch Europa*, Den Haag, 2009.
- 17 Zie daarvoor H. Vollaard, ‘Europese Discoursen in de Europese Verkiezingscampagne van 2009’, in: *DNPP Jaarboek 2009*, Groningen: DNPP (te verschijnen).

Waarom de euro ook in 2011 niet verdwijnt (maar we ons beter over andere zaken zorgen maken)

In Estland komt sinds nieuwjaarsnacht de euro uit de bankautomaten. Terwijl men in de straten van Tallinn champagne bestelde met verse biljetten geïllustreerd met Europese bouwstijlen, ging dat nieuws in de rest van Europa nogal stil voorbij. Het is namelijk *bon ton* geworden het einde van de euro te voorspellen.

Het afgelopen jaar stond de eurozone inderdaad onder druk. Dat is zelfs een *understatement*. Het jaar 2010 heeft ons met de neus op het feit gedrukt dat de landen van de eurozone zodanig aan elkaar geklonterd zijn, dat de problemen in één euroland onvermijdelijk ook gevolgen hebben voor alle andere eurolanden. En dat het behoud van de euro een prijs heeft, zowel voor de landen in moeilijkheden als voor de landen die hun te hulp moeten schieten.

Opgeven van de euro kost geld

Het loslaten van de euro heeft echter ook een prijs. En die is veel groter. De euro in zijn huidige vorm zal nog vele moeilijke momenten kennen. Maar de eurozone splitsen, dat zou gewoon nog moeilijker zijn. Daarom zouden wij, daartoe gedwongen, ons geld zetten op het overleven van de euro. En daar zijn praktische, economische en politieke redenen voor.

Ten eerste zijn er, een beetje banaal eigenlijk, enorme *praktische problemen* verbonden met het opgeven van de euro en de herinvoering van nationale munten. Laten we ons even proberen voor te stellen dat Griekenland, Ierland of Portugal uit de euro stapt. Het zou een operatie zijn die in elk geval praktisch voorbereid moet worden. Er moeten nieuwe munten geslagen worden, computers moeten geherprogrammeerd worden, winkelkarretjes en drankautomaten moeten worden aangepast. Dat vergt tijd. Zou er ook maar één Griek, Ier of Portugees zijn die in de tussentijd zijn euro's onaangeroerd op de bank laat staan en in stilte wacht tot die vanzelf worden omgezet in een nieuwe, per definitie minderwaardige munt?

Het is immers de bedoeling van zo'n operatie de nieuwe munt te laten devalueren tegenover de euro. Zodra de voorbereidingen starten om een land uit de eurozone te laten vertrekken, begint er dus pas echt een stormloop op de banken in dat land. Iedereen

die vreest dat zijn land uit de eurozone zal stappen, zal zijn euro's parkeren bij veilige buitenlandse banken, bijvoorbeeld in Duitsland. Of ze desnoods in een sok onder de matras verbergen. Maar niemand wacht rustig af tot hij een paar tientallen procenten armer is geworden. Als we ooit een stormloop op de banken willen meemaken, dan zal het dan zijn. Geen enkele Griekse, Ierse of Portugese bank kan dit overleven. En door de vervlechting van de Europese financiële wereld zouden zij andere financiële instellingen in hun val meesleuren. In België, bijvoorbeeld, willen we niet denken aan alle topbankiers en ministers die door zo'n scenario hun slaap laten, of we zouden er zelf van wakker liggen.

Daarmee komen we bij de *tweede, economische* reden. Gesteld dat de praktische problemen die leiden tot *bank runs* kunnen worden overwonnen, bijvoorbeeld door kapitaalcontroles (wat in de geïntegreerde en vrije Europese markt van vandaag al haast ondenkbaar is), dan zou het uiteenvallen van de eurozone nog altijd velen schaden en weinigen baten. Voor de perifere landen in moeilijkheden, zo argumenteren sommige economen nochtans, zou herinvoeren van een eigen munt hun meer ademruimte geven. Ze kunnen hun nieuwe munt devalueren en op die manier hun export aanzwengelen. In combinatie met flinke binnenlandse besparingen zouden ze opnieuw kunnen groeien en hun schulden betalen. Dat laatste klopt zeker al niet. Terwijl de vermogens in die landen wel gedevalueerd worden bij het verlaten van de euro, geldt dat niet voor hun schulden. Die blijven gewaardeerd in duurdere euro's en exploderen dus in binnenlandse waarde.

Maar wij durven ook te betwijfelen of het loslaten van de euro het wondermiddel is voor een economische heropleving van die landen, zoals vaak wordt voorgesteld. Die visie gaat ervan uit dat al deze landen louter een probleem van loon- en prijsconcurrentie hebben. Als zij echter eerder een gebrek hebben aan goede infrastructuur, vaardigheden of investeringen in de juiste groeisectoren, dan lost een eigen munt niets op.

En ook voor de sterke landen zou het uiteenvallen van de eurozone kostbaar zijn. Neem Duitsland. Het is merkwaardig: voor de redding van de euro moeten

de Duitsers het meest betalen; zij dragen het meeste bij aan het reddingsfonds. En bij elk nieuw land dat in de problemen komt, stijgt de benodigde som, daalt het aantal andere betalende landen en moet Duitsland dieper in de buidel tasten. Maar bij het loslaten van de euro betalen de Duitsers ook de hoogste prijs. Duitse banken hebben immers veel geld geleend aan de landen in problemen. Als die uit de eurozone moeten, kunnen zij onmogelijk hun schulden in sterke euro's terugbetalen, zoals we hierboven uitlegden. Duitse banken lijden verliezen en dreigen dan failliet te gaan. Zij zullen, soms voor de tweede keer in een paar jaar, moeten worden bijgesprongen door de belastingbetaler. Europese integratie is een spelletje met zeventwintig landen en op het einde verliezen de Duitsers. Of zo lijkt het toch, want de realiteit is opnieuw complexer.

Duitsland wint immers ook, bij het behoud van de euro. Op die manier blijft het land bijvoorbeeld een gemakkelijke en goedkope toegang behouden tot grote afzetmarkten in Frankrijk, Italië of Spanje. Zonder de euro zouden de lokale munten er immers lager gewaardeerd staan dan vandaag, en dat zou een ferme handicap zijn voor de Duitse export. Wat geldt voor Duitsland, geldt trouwens ook voor een aantal andere landen waarvan de economie lijkt of afgestemd is op de Duitse economie, zoals Oostenrijk, maar zeker ook Nederland.

Andere waarnemers baseren hun pessimisme over de toekomst van de euro op *politieke overwegingen*. Zij benadrukken dan dat, zelfs al is het economisch verstandig, het in sommige landen politiek niet meer te verkopen valt andere landen te hulp te schieten. Maar in het licht van het voorgaande denken wij juist het omgekeerde. De onvoorspelbaarheid en de chaos die ontstaan bij het loslaten van de euro en de grote problemen waarin banken terecht zullen komen, leveren een extreem gevaar voor de economie, de nationale begrotingen en al wat daarmee verbonden is, ook in de kernlanden. Men kan lid zijn van de Europese Unie zonder de euro in te voeren (zoals Groot-Brittannië). Maar daar waar de euro is ingevoerd, raakte die intussen zodanig verweven met het patroon van de gemeenschappelijkheid, dat hij er niet meer kan worden uitgehaald zonder de hele interne markt te ontrafelen. De crisis van de euro is dan ook meteen een crisis van de Europese integratie in haar geheel. Dat zei Angela Merkel en het werd herhaald door Herman Van Rompuy. Die laatste ontkende de volgende dag

wel dat hij het zo bedoeld had,¹ maar de ontkenning was niet nodig: hij had gelijk. Zeker in het geval van de euro lijkt achteruit trappen geen optie. Op de Europese fiets is dat gelijk aan brusk remmen en vallen. Dit dwingt politici om een oplossing te vinden, zelfs al is die moeilijk uit te leggen aan de eigen bevolking.

De Verenigde Staten van Europa

Het verdwijnen van de euro leidt dus tot chaos en is vanuit politiek perspectief geen optie. Maar dat betekent niet dat er in 2011 geen problemen meer zullen zijn. Er wordt wel eens geopperd dat we voor de keuze staan: het uiteenvallen van de eurozone of het invoeren van de Verenigde Staten van Europa. Dat laatste klinkt extreem voluntaristisch, maar dat is het pad dat we toch al enige tijd bewandelen. Eigenlijk is die Europese federatie al goeddeels een feit. Onhoorbaar en onzichtbaar heeft de macht van de Europese Unie zich de afgelopen decennia spectaculair uitgebreid. En dat proces gaat verder.

Toen een jaar geleden de Griekse crisis uitbrak, kwamen in de debatten allerlei verstandige mensen aan het woord, die nogal eensgezind verklaarden dat het bijzonder onverstandig en ook verdragsrechtelijk verboden zou zijn een noodfonds op te richten. Maar er was, weliswaar na enig gearzel, politieke wil om zo'n fonds op te richten, en dan komt het er. Thans wordt het verdragsrechtelijk verankerd en wordt er gediscussieerd over de uitbreiding ervan. Vanaf dit jaar moeten landen in het kader van het 'Europees semester' hun nationale begroting door Europa laten beoordelen. Er worden plannen in de steigers gezet om een vorm van euro-obligaties in te voeren. Zelfs een Europese fiscaliteit is geen volstrekt taboe meer. En achter de schermen wordt er getimmerd aan de oprichting van een Groei- en Investeringsfonds binnen de eurozone, wat zal leiden tot meer automatische solidariteit.

Omdat in 2010 duidelijk werd dat de landen in de eurozone zó sterk aan elkaar vastzitten dat economische beleidskeuzen in het ene land onvermijdelijk gevolgen hebben voor de andere landen, wordt de noodzaak van een economisch bestuur in de eurozone steeds scherper gevoeld. In Duitsland wordt luidop nagedacht over Europese afspraken om de pensioenleeftijd overal in de eurozone op te trekken naar 67 jaar.² Zelfs een gemeenschappelijk beleid inzake minimumlonen wordt zonder blikken of blozen op tafel geworpen. Wellicht loopt het op korte termijn niet

zo'n vaart, maar alleen al de vaststelling dat deze zaken bespreekbaar worden, is veelzeggend.

Er zijn intussen maatregelen ingevoerd die amper een jaar geleden nog politieke fictie werden genoemd. Zo gaat Europese integratie nu eenmaal vooruit. Het gaat niet noodzakelijk om een kwantumsprong, maar om de voortzetting van wat al vijftig jaar de dominante grondstroom is.

Drie scenario's

Weinig zaken gaan voor eeuwig mee, maar de vervaldatum van de euro is nog niet bereikt. We bewegen verder in de richting van een Verenigde Staten van Europa, maar eigenlijk is er daarmee niet veel nieuws onder de zon. De discussies over het staan of vallen van de euro leiden de aandacht af van een veel pertinentere debat. De echt belangrijke vraag is welke richting dat sterke Europa ons uitstuurt? En dat is afhankelijk van hoe de euro uiteindelijk zal worden gered.

Volgens Nobelprijswinnaar Paul Krugman zijn er, naast het volgens ons onwaarschijnlijke scenario van het ontbinden van de eurozone, drie opties.³ Een *eerste* zouden we masochisme kunnen noemen. Het komt erop neer dat de problemlanden jaren van besparingen doormoeten. Door via *zelfkastijding* aan de financiële markten te tonen hoe flink en dus betrouwbaar men plots is geworden, zal de rente op hun staatsschulden dalen en zullen zij ten langen leste hun schulden kunnen terugbetalen, althans zo is de hoop. Voor de kernlanden heeft dit scenario het comfortabele gevolg dat zij niets hoeven te doen en zich dus geen zorgen hoeven te maken. Behalve dan over het feit dat dit niet kan werken. Zonder te technisch te worden: als het al lukt zo drastisch te besparen als nodig, dan leidt dit tot deflatie in de problemlanden, waardoor hun buitenlandse schulden in de praktijk in waarde stijgen in plaats van dalen.

Een *tweede* optie, die steeds meer opgang maakt, is *schuldverschikking*. Daarbij besluit een land (in de praktijk zal dit in samenspraak met andere lidstaten moeten gebeuren) om een deel van zijn schulden niet terug te betalen. Het effect daarvan is moeilijk in te schatten: kredietverleners zullen een hogere risicopremie vragen (want misschien krijgen ze hun investering niet terug), maar omdat bij een schuldschikking de kansen stijgen dat resterende schuld wél wordt terugbetaald, zullen ze tegelijk misschien gerustgesteld worden, en een lagere rente hanteren. De eindbalans is dus onzeker.

Thans wordt er gewerkt aan een schuldschikking voor Griekenland, maar om de onzekerheid binnen de perken te houden, lijkt het een afgebakende en gecontroleerde operatie te zullen worden.

Het *derde* scenario is onderdeel van de eerder vermelde 'Verenigde Staten van Europa'. Het betekent, in plaats van tijdelijke en onvoldoende leningen tegen iets lagere rente die de sterke eurolanden nu aan de zwakke verlenen, dat er echte solidariteit zou komen van de kern aan de periferie. In december 2010 stelden de premier van Luxemburg en de minister van financiën van Italië een eerste stap in die richting voor: Europese obligaties. Eind januari haalde het reddingsfonds voor het eerst geld op via de particuliere markt, wat eigenlijk als een vorm van *E-bond* kan worden beschouwd.⁴ Op die manier zouden de landen in moeilijkheden kunnen profiteren van de geloofwaardigheid van hun sterke 'bond'-genoten en tegen een lage rente kunnen lenen. Kernlanden aarzelen nog, omdat dit de rente op hun schulden (licht) zou verhogen, en vooral omdat zij vrezen dan aansprakelijk te zijn voor de schulden van de andere landen.

Allemaal Duitsland?

Het lijkt er dus op dat de drie sporen tegelijk bewandeld worden. Maar waar er nog enige discussie lijkt te bestaan over de wenselijkheid van schuldschikking en *E-bonds*, is iedereen het er wel over eens dat er drastisch bezuinigd moet worden. Dat moet overal gebeuren, maar in de eerste plaats in de perifere landen. Daarmee wordt er verder gebouwd op de retoriek die begin 2010 alom te lezen viel in de Duitse populaire bladen, waar werd gezegd dat het probleem van de perifere landen hun eigen schuld is en zij dus maar op de blaren moeten zitten. Grieken zijn spilzuchtige leugenaars, Ieren ondankbare eilandbewoners en van de Portugezen weten we ook nog niet alles.

Maar kloppen die clichés wel? Uit de statistieken van de Europese Commissie blijkt dat alvast niet. Zo zitten de Griekse overheidsuitgaven, gerelateerd tot het bruto binnenlands product, ongeveer op het Europees gemiddelde. Ze zijn vergelijkbaar met de Duitse uitgaven. Karakteristiek voor Griekenland zijn niet de hoge uitgaven, maar de lage belastinginkomsten. Vermoedelijk gaat het om een combinatie van belastingontduiking en lage tarieven. Wat belastinginkomsten betreft, bengelt Griekenland onderaan in de Europese statistieken, in het gezelschap van Portugal,

Spanje en Ierland. En waar voor Griekenland nog met een vinger kan worden gewezen naar de voorbije regeringen, die hun begroting nogal frauduleus opsmukten, zijn de Spaanse en Ierse problemen het gevolg van *particuliere* schulden en vastgoedzeepbellen, niet van politiek wanbeleid. In het geval van Portugal is het zelfs onmogelijk een schuldige aan te wijzen.

Het is een opvallende vaststelling: wat de probleemlanden bindt op het vlak van hun publieke financiën, zijn niet hun zo gezegd overdreven overheidsuitgaven, maar juist hun *beperkte inkomsten*. Daar hebben we de afgelopen maanden weinig waarnemers over horen klagen. Thans zeggen de meeste analisten dat we een voorbeeld moeten nemen aan Duitsland. Vaak gaat het trouwens om dezelfde stemmen die een paar jaar geleden nog de lof zongen over de Keltische tijger. Een gezond wantrouwen is dus gerechtvaardigd.

Maar toch is het beeld van te genereuze overheden hardnekkig. We moeten meer gedisciplineerd worden, klinkt het, allemaal Duitsland! Typisch voor Duitsland is de loonmatiging. Die lage Duitse lonen zijn mogelijk geworden door de Duitse hereniging, waarmee een heel arsenaal aan goedkope arbeidskrachten beschikbaar kwam, in een regio waar de vakbonden zwak stonden. Het gevolg van de lage lonen is dat de binnenlandse vraag lange tijd vrij beperkt was en pas nu eerste tekenen van opleving vertoont. Er wordt natuurlijk wel goedkoop geproduceerd en dat biedt mogelijkheden voor export.

De keerzijde van het Duitse model is dat de armoede er verontrustend groot is, ook onder de werkende bevolking. Duitsland kan zijn exportmodel overigens alleen maar volhouden omdat er landen zijn die het Duitse model niet kopiëren. Als iedereen zoals Duitsland zou worden en de lonen laag houdt, dan is de vraag in Europa te beperkt. Griekenland is dan wel niet de belangrijkste handelspartner van de Duitsers, maar landen als Frankrijk, Italië en Spanje wél. Als zij

de loonkranen dichtdraaien, wat nu steeds luider gepropageerd wordt, dan komt ook de Duitse economie in de problemen. Is het antwoord dan nog méér loonmatiging? Hoeveel masochisme verdraagt een Duitser eigenlijk?

Toch blijft het de mantra van het moment. Landen moeten besparen, lonen moeten omlaag, overheidsuitgaven moeten worden ingeperkt. De binnenlandse vraag zal daarmee dalen; sociaal beleid wordt een luxe voor wie het zich nog kan permitteren. De betogingen in Griekenland en Ierland zijn een voorbode van wat Europa nog te wachten staat. De legitimiteit van de Europese integratie komt daarmee op de helling. Dat is waar we ons zorgen over moeten maken.

Speculanten kunnen dreigen met het uiteenvallen van de euro, maar er staan te grote belangen op het spel, om dit te laten gebeuren. Het echte gevaar voor het Europese project schuilt dus elders. Het zit bij de publieke opinie, die zich afvraagt welke richting dit allemaal uitgaat. Want hoe levensvatbaar is een politiek project dat niet meer gedragen wordt door zijn bevolking?

Ferdi De Ville is wetenschappelijk onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid en bij het Centrum voor EU Studies van de Universiteit Gent;

Hendrik Vos is directeur van het Centrum voor EU Studies, Universiteit Gent.

Noten

1 <http://euobserver.com/?aid=31308>

2 <http://www.euractiv.com/en/euro-finance/europe-may-hold-early-euro-summit-march-news-501728>

3 P. Krugman, 'The Road to Economic Crisis is Paved with Euros', in: *The New York Times*, 16 januari 2011 (nytimes.com).

4 <http://www.euractiv.com/en/euro-finance/euphoric-markets-rally-euro-debt-issue-news-501593>

Strijd om opvolging van Sarkozy: Franse partijen een jaar vóór de presidentsverkiezingen

Het duurt nog ruim een jaar voordat we de naam kennen van de nieuwe Franse president. De verkiezingen zijn pas gepland voor april-mei 2012, maar nu al is duidelijk dat het opnieuw een felle tweestrijd zal worden tussen links en rechts. Tussen nu en mei 2012 kan er natuurlijk nog veel gebeuren, maar het ziet er naar uit dat Frankrijk voor het eerst in 17 jaar opnieuw een socialistische president zou kunnen hebben. En eigenlijk is dat ook goed nieuws voor de Europese Unie.

Toen Nicolas Sarkozy in 2007 verkozen werd tot president van Frankrijk, waren de verwachtingen hooggespannen. Zijn voorganger, Jacques Chirac, maakte de laatste jaren van zijn ambtstermijn (1995-2007) een wat uitgebluste en stuurloze indruk. Tijdens een felle verkiezingscampagne beloofde Sarkozy te zorgen voor vernieuwing: er zouden economische en politieke hervormingen komen, en hij beloofde ook een drastische aanpak van de problemen in de *banlieues*, de troosteloze voorsteden van de grote Franse steden, die geteisterd worden door werkloosheid en criminaliteit. Sarkozy werd echter al vlug het mikpunt van kritiek, onder meer vanwege zijn hang naar pracht en praal en bijhorende rijke vrienden, alsmede de aandacht die

nogal eigengereid optreden, waarbij opnieuw gekozen werd voor een Franse geïsoleerde rol. In Europese kringen werd bijvoorbeeld bijzonder argwanend gekeken naar de door Frankrijk opgerichte 'Unie van de Middellandse Zee', omdat het voor niemand echt duidelijk is wat de waarde kan zijn van een dergelijke Europees-Afrikaans-Midden-Oosterse alliantie.

Net zoals dat het geval is in de Verenigde Staten, werpen de presidentsverkiezingen in Frankrijk hun schaduw ver vooruit. Eigenlijk wordt er in Parijs al vanaf de zomer van 2009 volop gespeculeerd over wie het in 2012 gaat opnemen tegen de zittende president. Die uitdaging zou niet eens zo moeilijk mogen zijn: sinds januari 2008 tonen de peilingen telkens opnieuw aan dat er meer Fransen zijn die het beleid van Sarkozy afkeuren, dan dat hij nog supporters heeft. Begin 2011 houden de meeste peilingen het op een goedkeuringspercentage van ongeveer 30% van de respondenten. Ook zijn partij doet het slecht: bij de regionale verkiezingen in het voorjaar van 2010 haalde parlementair rechts niet meer dan 27% van de stemmen. De afgelopen maanden heeft Sarkozy geprobeerd dat gebrek aan populariteit te bezweren door een aantal herschikkingen in zijn regering door te voeren, maar het ziet er

*De kandidatuur van Strauss-Kahn heeft in deze tijden
van economische crisis de wind in de zeilen*

er uitging naar zijn echtscheiding en kort daarop volgende nieuwe huwelijk.

Ook op economisch gebied had Sarkozy het zeker niet onder de markt: vorig jaar nog werd Frankrijk wekenlang verlamd door aanhoudende stakingen tegen zijn plannen de pensioenleeftijd op te trekken. De Franse president hield echter vol, en hij haalde uiteindelijk zijn slag thuis. De internationale perceptie van Sarkozy is ook nogal gemengd. Aan de ene kant speelde hij op een aantal vlakken een belangrijke rol, onder meer in 2008, toen hij ging bemiddelen tussen het oorlogvoerende Rusland en Georgië. Maar op een aantal andere domeinen was er ook weer kritiek op zijn

niet naar uit dat dit enig effect heeft gehad. De linkse oppositie in Parijs is dus in een *winning mood*: na de teleurstellende nederlaag bij de verkiezingen van 2007 leek de fut er wat uit bij de socialisten, maar nu staat de PS er weer helemaal. Als de socialisten het nu nog eens zouden kunnen worden over een geloofwaardige kandidaat, dan maakt links zich op om voor het eerst sinds François Mitterrand (1981-1995) opnieuw het Elysée te claimen.

Rechts sluit de gelederen

Ook in het rechtse kamp worden de verkiezingen al volop voorbereid; alleen gebeurt het daar allemaal een

beetje discreter. Toch staat rechts voor een levensgroot dilemma. Enerzijds is het natuurlijk zo goed als uitgesloten dat de rechtse partijen een zittend president zouden laten vallen door een andere kandidaat naar voren te schuiven. Maar anderzijds is het ook voor iedereen duidelijk dat een keuze voor Sarkozy bijna zeker zal uitmonden in een nederlaag, en dus in een linkse president. En uiteraard heeft er niemand zin om naar de oppositiebanken verbannen te worden. Enkele opiniepeilingen toonden vorig jaar aan dat premier François Fillon een stuk populairder is dan zijn baas. De rustige en sobere regeerwijze van Fillon, een praktischer katholieke, wordt meer gewaardeerd dan de hyperactieve 'bling bling'-stijl van Sarkozy. De president maakte echter al snel duidelijk dat hij geen interne oppositie zou dulden en Fillon heeft zijn ambities dan ook opgeborgen. De man is nog relatief jong (57 jaar), en hij kan dus nog wel een tijdje wachten.

Sarkozy heeft echter wel concurrentie te duchten van uiterst rechts, met het onvermijdelijke *Front National*. In 2007 slaagde Sarkozy erin een deel van de kiezers van die partij naar zich toe te trekken door wat stoere uitspraken over jonge allochtone criminelen die met hogedrukreinigers van de straten van Parijs moesten worden verwijderd. De historische leider van het *Front National*, Jean-Marie Le Pen, viel daardoor terug van 16,9% tot 10,4% van de stemmen in de eerste ronde. De oude Le Pen heeft het leiderschap over de partij sindsdien doorgegeven aan zijn jongste dochter Marine Le Pen; verwacht wordt dat zij door haar dynamische communicatiestijl kiezers voor het *Front* terug kan winnen.

Verdeelde socialisten

De uitdager voor Sarkozy zal echter allereerst uit de *Parti Socialiste* moeten komen. Waarnemers drukken het vaak met een boutade uit: als de PS er voor één keer in zou slagen haar traditionele verdeeldheid te overwinnen, dan krijgt ze het Elysée op een blaadje aangeboden. De partij kan eigenlijk eerder gezien worden als een slangenkul van clans die elkaar soms naar het leven staan. Die clanvorming berust evenzeer op persoonlijke tegenstellingen en openstaande rekeningen als op diepgaande verschillen inzake ideologische visie. Het feit dat president Mitterrand in 1984 besloot niet verder te gaan met zijn beleid van nationalisaties en sterke overheidsinterventie laat binnen de PS nog altijd zijn sporen na. De linkervleugel van de partij stelt nog steeds dat het 'ware' socialisme toen verlaten werd, terwijl de meer gematigde vleugel ervan

uitgaat dat sindsdien een werkbaar compromis over de vrije-markteconomie werd bereikt.

Er zijn drie mogelijke kandidaten voor de PS: *Ségolène Royal*, die het ook al in 2007 opnam tegen Sarkozy; de eerste secretaris *Martine Aubry*; en IMF-directeur *Dominique Strauss-Kahn*. Die drie zullen de komende maanden hun partij schaduwboxen voortzetten, en zo rond de zomer moet dan duidelijk worden wie van de drie het zal opnemen tegen Sarkozy. In de marge zijn er ook nog wat mindere goden die hun kans willen wagen, maar de kans dat één van het zal mogen opnemen tegen Sarkozy, is zo goed als nihil.

De peilingen laten er weinig twijfel over bestaan dat Strauss-Kahn (zijn naam wordt in Frankrijk steevast afgekort tot DSK) de populairste kandidaat is, die over de beste troeven beschikt om Sarkozy te ontronen. DSK's goede scores zijn in zekere zin ironisch, omdat Sarkozy zelf de man in 2007 had voorgedragen als directeur-generaal van het Internationale Monetair Fonds. Kwade tongen beweerden toen dat Sarkozy die stap had gezet om zodoende een politieke concurrent uit te schakelen, maar het zou dus best wel eens kunnen dat hij nu zijn post zal verliezen aan die zelfde Strauss-Kahn. DSK profiteert niet alleen van het prestige van zijn internationale topfunctie, hij kan daardoor tegelijk ook op een heel originele maar effectieve wijze campagne voeren. Als directeur van het IMF mag hij uiteraard geen politieke standpunten innemen, zodat het voor iedereen raden is naar waar hij eigenlijk naartoe wil met Frankrijk. Die stilte blijft verbazend goed te werken: DSK omringt zich met een aura van deskundigheid en presidentiële bekwaamheid en tegelijk kan hij geen enkele omstrede uitspraak doen die kiezers van hem zou kunnen weggagen. De man teert dan ook voor een flink stuk op zijn prestige: in de jaren negentig van de vorige eeuw was hij een bekwaam minister van economie en financiën, die erin slaagde het Franse begrotingstekort terug te brengen tot onder de Europese norm van drie procent. DSK behoort duidelijk tot de rechtervleugel van de *Parti Socialiste*, en hij deinsde er niet voor terug enkele grote overheidsbedrijven te privatiseren.

De kandidatuur van Dominique Strauss-Kahn heeft in deze tijden van economische crisis dus duidelijk de wind in de zeilen; de enige vraag die nog overblijft, is of DSK wel kandidaat zal zijn. Ook daarover is de afgelopen maanden een flink robbertje gevochten binnen de PS. Strauss-Kahn zou het liefst zo lang mogelijk wachten met het stellen van zijn kandidatuur, zodat hij nog een hele tijd op zijn onaantastbare IMF-positie kan blijven zitten, om dan op het gepaste ogenblik neer te dalen in de Parijse politiek. De andere kandidaten wilden uiteraard streven naar een zo vroeg mogelijke kandidaatstelling, zodat DSK zich al sneller zou gaan verbranden en eindelijk eens concrete

standpunten zou moeten innemen. Het bereikte compromis is dat de kandidaten zich ten laatste rond juli dit jaar bekend moeten maken, waarna de PS tegen oktober 2011 een kandidaat zal kiezen. Dat tijdstip komt eigenlijk nog te vroeg voor DSK, wiens mandaat als directeur-generaal van het IMF nog tot september 2012 loopt. Het IMF lijkt de financiële crisis nu echter min of meer de baas te kunnen, terwijl de hervorming van het IMF-bestuur nu ook is goedgekeurd. Er is dus niets meer dat een snelle terugkeer van Strauss-Kahn naar de Franse politiek nog kan tegenhouden.

Interne strijd

Eerst zal hij echter nog moeten afrekenen met twee tegenkandidaten. Ségolène Royal, destijds nog minister onder Mitterrand, nam het in 2007 ook al op tegen Sarkozy, maar ze dolf toen met 47% van de stemmen het onderspit. Royal presenteert zich graag als de kandidaat die het opneemt tegen het partij-establishment en ze is in haar regio (Poitou-Charentes) bijzonder populair. Critici menen echter dat ze op ideologisch vlak een nogal bochtig parcours heeft afgelegd en eigenlijk meer met haar eigen carrière in de weer is.

Derde kandidate is Martine Aubry, ook al oud-minister en veeleer te bestempelen als een traditionele sociaal-democraat. Zij heeft haar thuisbasis in de stad Rijsel (Lille), waar ze in 2008 met een monsterscore van 67% herkozen werd tot burgemeester. Als eerste secretaris van de *Parti Socialiste* heeft Aubry eigenlijk het eerste recht op de socialistische kandidatuur, maar het ziet ernaar uit dat zij haar troefkaarten strategisch zal uitspelen. Als Ségolène Royal alleen kandidaat is, dan zal Aubry zo goed als zeker een tegenkandidatuur indienen: de twee vrouwen zijn zo ongeveer elkaars tegenpolen. Royal is trendy en communicatief, en ze loopt niet zo hoog op met de traditionele socialistische ideologie. Aubry, daarentegen, profileert zich eerder als 'degelijk bestuurder', en ze is over het algemeen nogal strak in de leer. Als Strauss-Kahn zich in de strijd gooit, dan zou het best kunnen dat Aubry zich op de achtergrond houdt en zich tevreden stelt met een ministerspost. In de zomer van 2010 liet ze zich op een onbewaakt ogenblik ontvallen dat ze bijzonder graag minister van cultuur zou willen worden – inderdaad, zo'n prestige heeft dit departement nog altijd in het cultuurminnende Frankrijk.

Objectief liggen de kaarten dus het best voor DSK. De peilingen tonen ook aan dat hij zeer gemakkelijk zou kunnen winnen van Sarkozy; sommige peilingen voorspellen zelfs een uitslag van 60% voor DSK tegen 40% voor Sarkozy. Zover zijn we natuurlijk nog lang niet, maar als het inderdaad een dergelijke uitslag wordt, dan krijgt Strauss-Kahn zo ongeveer het duidelijkste mandaat dat de Franse kiezer ooit gegeven heeft sinds de verkiezingen die in 1969 Pompidou

aan de macht brachten. DSK slaagt er duidelijk in de centrumkiezer voor zich te winnen, maar tegelijk zit hier ook een zeker risico in. De kleine linkse partijen in Frankrijk zijn natuurlijk niet gewonnen voor een kandidatuur van Strauss-Kahn: als directeur-generaal van het IMF zien ze in hem zowat de verpersoonlijking van het mondiale kapitalisme. Die linkse partijen hebben wel een zeker belang in de Franse politiek: alle kleine linkse partijen samen haalden in 2007 ruim 10% van de stemmen. Als de kleine linkse partijen in 2012 zouden weigeren in de tweede ronde voor zijn kandidatuur te stemmen, dan verliest Strauss-Kahn meteen een heel pak potentiële stemmen.

Buitenland

Frankrijk is uiteraard een van de belangrijkste lidstaten van de Europese Unie, en ook in het buitenland wordt er daarom met argusogen gekeken naar de verkiezingscampagne in Frankrijk. De Franse grondwet van 1958 laat bovendien toe dat de president nagevoeg eigenhandig het buitenlands beleid bepaalt, en het is dus bijzonder belangrijk te weten wie er tussen 2012 en 2017 zijn of haar intrek zal kunnen nemen in het Elysée. Voor de EU is de as Parijs-Berlijn van doorslaggevend belang. Als Frankrijk en Duitsland erin slagen een akkoord te bereiken, dan wordt er verder gewerkt aan de Europese integratie; als de samenwerking tussen beide grote mogendheden stopt, dan mag de Unie het ook wel vergeten.

Zoals het er nu naar uitziet, kunnen we verwachten dat Duitsland nog wel een tijdje door een christendemocratische bondskanselier zal worden geregeerd. Op het eerste gezicht is Angela Merkel er niet de persoon naar vlot samen te werken met Martine Aubry, die toch eerder een vakbondsdiscours hanteert, of met Ségolène Royal, die pleit voor een voluntaristisch, eigenzinnig economisch beleid. Vanuit het standpunt van gelijke kansen zou het wel aardig zijn dat de machtigste twee Europese landen beide door een vrouw zouden worden geregeerd, maar het blijft de vraag of we dat volgend jaar al zullen meemaken. Hoewel Merkel en Sarkozy in het verleden niet altijd de beste vrienden zijn geweest, weten ze elkaar op doorslaggevende ogenblikken wel te vinden, bijvoorbeeld als de euro moet worden gered en de Duitse belastingbetaler daar niet voor wil opdraaien. Ook voor Strauss-Kahn zou het allicht niet zo moeilijk zijn voldoende bondgenoten te vinden bij de overige Europese lidstaten.

Wat ook het resultaat moge zijn van de verkiezingen, het meest waarschijnlijke scenario is dat er niet

zo gek veel verandert in het buitenlands beleid van Frankrijk. Alle vier de belangrijkste kandidaten waren in 2005 gewonnen voor een 'ja'-stem in het Franse referendum over het ontwerp van de Europese grondwet, en we kunnen er dan ook van uitgaan dat ze alle vier een relatief pro-Europese koers zouden varen. De tijd dat Franse politici dachten dat ze de 'Franse uitzondering' moesten blijven cultiveren, ligt toch al een tijdje achter ons.

Toch wordt er in internationale kringen misschien net iets meer verwacht van Strauss-Kahn dan van de andere kandidaten, om de eenvoudige reden dat hij de enige is die internationale ervaring heeft (ook zijn Engels is trouwens goed, wat zeker niet vanzelfsprekend is voor Franse toppolitici). Royal, Sarkozy en Aubry hebben hun volledige carrière opgebouwd binnen de Franse politiek; DSK is de enige die het reilen en zeilen van internationale organisaties van binnenuit kent. Dat alleen al zou een stijlbreuk betekenen voor het Franse politieke gebeuren, dat toch bijzonder sterk op zichzelf gericht is. Sinds Georges Pompidou (1969-1974) hebben alle Franse presidenten ongeveer hetzelfde traject gevolgd: eerst een *Grande Ecole*, daarna een lange mars door de instellingen van de Franse politiek. Buitenlandervaring wordt over het algemeen

niet als een bijzondere kwaliteit gezien in de Franse politiek. Het feit dat Strauss-Kahn nu volop lijkt te profiteren van zijn internationale status, is op zich zelf dus al veelbetekend: geleidelijk zet Frankrijk toch meer en meer de ramen open om ook eens naar buiten te kijken.

De komende maanden zal er dus niet zo heel veel veranderen in de Franse politiek: DSK zal zich geduldig ophouden in de coulissen en zijn moment afwachten. Als hij verkozen wordt tot president, betekent dat wel dat hij zijn inkomen zal zien halveren ten opzichte van wat hij nu opstrijkt als directeur-generaal van het IMF. Maar er bestaat weinig twijfel over dat hij uiteindelijk de stap zal zetten. Strauss-Kahn is volgend jaar 63, en dat betekent dat hij dan de gooi naar het hoogste ambt moet doen, of het mag vergeten. Overigens, toch een mooi detail: de huidige president van Frankrijk is de zoon van een Hongaarse immigrant. Van moederskant stamt Strauss-Kahn uit een joodse Tunesische familie. Wie zei daar ook weer dat etnisch-culturele minderheden geen kansen krijgen in Frankrijk?

Marc Hooghe is hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit van Leuven en de Université Lille-II.

Erratum

In het artikel 'Politieke moorden in Rusland' van dr. Ben de Jong in het februari-nummer 2011 (blz. 75-78) is een alinea weggefallen. Deze alinea had op blz. 78, regel 15 (na de zin die eindigt met '...niet vrijuit gaat') moeten beginnen. De desbetreffende alinea wordt hieronder alsnog afgedrukt.

De grote vraag bij al deze politieke moorden is niet zozeer wie de daders zijn. Vooral de vraag naar de opdrachtgevers is van belang. Het is moeilijk daar in zijn algemeenheid een uitspraak over te doen, juist omdat er een overheid in het geding is die serieuze onderzoeken tegenwerkt. Die tegenwerking is strikt genomen geen bewijs dat de opdrachtgever in al deze zaken in het Kremlin moet worden gezocht. Het is heel goed mogelijk dat sommige personen het slachtoffer zijn geworden van geweld waartoe op een lager niveau in de hiërarchie is besloten. Een voor de hand liggende kandidaat voor dergelijke opdrachten is de Tsjetsjeense president Kadyrov. Het heeft er alle schijn van dat hij van Moskou de afgelopen jaren veel speelruimte heeft gekregen om desnoods met grof geweld in zijn republiek orde op zaken te stellen en het lijkt goed mogelijk dat hij meende zich ook de vrijheid te kunnen permitteren met tegenstanders in het buitenland af te rekenen.¹ In het geval van de moord op Litvinenko lijkt het Kremlin als opdrachtgever een veel waarschijnlijker kandidaat. Polonium-210 wordt op industriële basis voor zover bekend alleen in Rusland geproduceerd.² Het is nauwelijks voor te stellen dat iemand als Poetin, met zijn grote aandacht voor details en zijn neiging tot controle over de dingen, een paar willekeurige FSB-officieren de ruimte zou gunnen op eigen gezag te besluiten de lastpost Litvinenko uit de weg te ruimen met een zeldzaam radioactief gif, en dan nog wel in Londen.³ Maar zoals gezegd, volledige zekerheid hieromtrent is er niet.

(Met excuses van de eindredactie).

Noten

1 Een verslag van een ontmoeting van Anna Politkovskaja met Kadyrov, waaruit diens mentaliteit goed naar voren komt, is te vinden in Politkovskaja, *A Russian Diary*, Londen, 2007.

2 Michael K. Schultz e.a., 'An assessment of radionuclidic impurities of ²¹⁰Po produced via neutron irradiation of ²⁰⁹Bi for use in targeted alpha-particle radiotherapy', in: *Applied Radiation and Isotopes*, (65) 2007, blz. 786.

3 Dat was ook de gedachte van de Amerikaanse onderminister van buitenlandse zaken Dan Fried, zoals die werd opgetekend in een van de onlangs onthulde telegrammen van WikiLeaks (in dit geval uit december 2006). Zie: <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/89128> (geraadpleegd 22 december 2010).

Van Lissabon tot Lissabon: het debat over EU-NAVO draait nog een rondje

De NAVO-top van 19-20 november 2010 in Lissabon resulteerde in een nieuw Strategisch Concept (SC). Een kort en leesbaar document deze keer. Wie ter voorbereiding van de Top de vorige, nogal langdradige versie van 1999 nog eens doorgenomen had, zal dat zeker weten te smaken.¹ De nieuwe tekst slaat geen gedurfde nieuwe weg in en beslecht evenmin langlopend debat. Dat is wellicht de reden waarom de publieke belangstelling luttele dagen na de Top alweer voorbij was. En toch mag de NAVO de Top terecht een succes noemen, want het Bondgenootschap had behoefte aan een nieuwe, duidelijke missieverklaring. De publieke opinie, maar ook vele regeringen, begonnen er immers aan te twijfelen of de eigenlijke bestaansreden van de NAVO, de collectieve verdediging van ons grondgebied, niet ondergraven werd door de uitzichtloze oorlog in Afghanistan.

Het nieuwe SC biedt de te verwachten antwoorden. Natuurlijk moet de NAVO zowel in staat zijn tot collectieve defensie ('Artikel 5') als tot mondiale *crisis management*-operaties ('niet-Artikel 5-taken'). Uiteraard blijft de NAVO toegewijd aan nucleaire ontwapening, maar houdt ze tegelijk vast aan nucleaire afschrikking: 'Zolang er nucleaire wapens bestaan, zal de NAVO een nucleair bondgenootschap blijven.' (SC §17)² Vanzelfsprekend is een 'sterk en constructief partnerschap met Rusland' (SC §34) beter dan een antagonistische koers. De missie van de NAVO en hoe die de komende jaren waar te maken: het staat allemaal kort en krachtig in het nieuw Strategisch Concept.

Toch leidde een krachtig SC niet tot meer zelfvertrouwen in de NAVO. Niet alleen omdat het bondgenootschap ook moet afslanken: de NAVO-structuren zullen krimpen van ongeveer 13.000 tot 8.000 personeelsleden. De veel diepere grond van het existentieel ongemak dat de NAVO vandaag de dag kenmerkt, is het verlies van haar centrale positie. Het SC bevat een aantal dubbelzinnigheden, omdat het twee strategieën om daarmee om te gaan probeert te verzoenen, die eigenlijk aan elkaar tegengesteld zijn. Moet de NAVO om relevant te blijven haar *core business* versterken of juist nieuwe *business lines* toevoegen?

Verschuiving van het politiek zwaartepunt

Tijdens de Koude Oorlog was het logisch dat verdediging tegen de vitale bedreiging van ons grondgebied hoog op de politieke agenda stond. Daarom stond de NAVO centraal in de multilaterale relaties van Europa en Noord-Amerika. Nu er geen vitale bedreiging meer bestaat, is het even logisch dat collectieve defensie en de organisatie die ze plant, hun centrale positie verliezen. Bovenaan de agenda staan nu andere kwesties: klimaatverandering, energieschaarste, het beheer van de mondiale economie en financiën, de rol van de opkomende grote mogendheden. Dit zijn geen bedreigingen die een onmiddellijk risico van conflict en geweld in zich dragen, maar uitdagingen. Die kunnen niet aangepakt worden met militaire middelen, maar vergen een mix van diplomatieke, economische, technologische en andere instrumenten. Kortom, dit gaat over *buitenlands beleid*, niet over defensie.

Het heeft geen zin zich tegen deze geleidelijke verschuiving van het politiek zwaartepunt te verzetten. Het is natuurlijk spijtig voor de NAVO als organisatie, maar eigenlijk is dit een luxe-probleem. We moeten blij zijn dat er géén vitale bedreiging tegen ons grondgebied meer bestaat en we het ons dus kunnen veroorloven andere prioriteiten te stellen. De NAVO is niet uitgerust om zich met die prioriteiten bezig te houden – *de NAVO kan geen buitenlands beleid voeren*. Proberen op een kunstmatige manier deze thema's op de NAVO-agenda te dwingen, kan alleen maar contra-productief zijn. De NAVO *kan* ze niet oplossen en riskeert dus slechts in diskrediet te komen, zonder hoop op succes. Tegelijk wordt de aandacht zo afgeleid van de echte kerntaak van de NAVO: collectieve defensie en crisisbeheer. De kerntaken houden de NAVO relevant – maar in een minder centrale positie dan voorheen.

Dat betekent niet dat de NAVO niet over het klimaat of energie mag spreken, maar alleen voor zover er gevolgen zijn voor veiligheid en defensie. Het betekent evenmin dat de NAVO niet met niet-lidstaten mag spreken. Natuurlijk heeft al wie troepen ontplooit, recht op 'een structurele rol in het vormen van de strategie en de besluitvorming over de door

de NAVO geleide missies waaraan ze bijdragen' (SC §30). Misschien kan de NAVO zelfs komen tot 'politieke dialoog en praktische samenwerking met alle landen en relevante organisaties in de wereld die ons belang in vreedzame internationale betrekkingen delen' (SC §30). Ten minste, zolang de NAVO beseft dat ze *niet* het hoofdkanaal kan zijn waarlangs we onze betrekkingen met landen als China, India, Brazilië en zelfs Rusland voeren.

De simpele reden wordt het best uitgedrukt door een slagzin van de NAVO zelf: de *comprehensive approach* of brede aanpak. De NAVO is een politiek-militaire organisatie, en behelst dus *één enkele dimensie* van het buitenlands beleid: *veiligheid en defensie*. De wereldomvattende uitdagingen en de relaties met de grote mogelijkheden vergen een veel bredere aanpak, die *alle* dimensies omvat, van handel en ontwikkelings-samenwerking tot diplomatie en defensie. De NAVO kan hieraan bijdragen, maar kan dit niet leiden. Die leiding komt toe aan de regeringen van haar lidstaten, in het bijzonder de Verenigde Staten en die groep van leden en niet-leden die zichzelf georganiseerd hebben in de Europese Unie. De Verenigde Staten en de Europese Unie: zij zijn de actoren in Noord-Amerika en Europa die het buitenlands beleid voeren.

De EU-instellingen werden versterkt door het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking trad. In Lissabon, parallel aan de NAVO-top, ontmoette Herman Van Rompuy, de eerste permanente voorzitter van de Europese Raad, president Barack Obama voor bilaterale gesprekken. In een tijdperk waarin uitdagingen van buitenlands beleid gelukkig zwaarder doorwegen dan directe veiligheidsbedreigingen, treden de EU en de Verenigde Staten, en directe betrekkingen tussen die twee, logischerwijze op het voorplan.

Gerichtheid op de 'harde' kerntaken

De NAVO moet daarentegen wél een leidende rol blijven spelen op het gebied van 'harde' veiligheid, zowel collectieve defensie als mondiaal militair crisisbeheer. Daar ligt de kracht en het blijvende belang van het Bondgenootschap.

Hoewel er thans geen vitale bedreiging tegen ons grondgebied meer is, valt het niet uit te sluiten dat er in de toekomst een nieuwe grootschalige bedreiging ontstaat, of dat we geconfronteerd worden met de indirecte gevolgen van een klassieke oorlog tussen an-

dere grote mogendheden. Voor die gevallen is Artikel 5 onze ultieme verzekering. De vraag, vooral gesteld door de Oost-Europese landen, om Artikel 5 te herbevestigen, was begrijpelijk en legitiem. Vandaar de krachtige taal: 'NAVO-leden zullen elkaar altijd bijstaan tegen een aanval.' (SC §4) De geloofwaardigheid van dit engagement wordt echter niet geholpen door degenen die de reikwijdte van Artikel 5 willen uitbreiden. Wat betekent de verwijzing in dezelfde paragraaf naar 'ontluikende veiligheidsbedreigingen'? Het NAVO-verdrag is duidelijk: 'De Partijen komen overeen, dat een gewapende aanval tegen een of meer van haar in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen haar allen zal worden beschouwd.' Zodra men daar andere gevallen dan een gewapende aanval aan toevoegt, zoals energieveiligheid of *cyber security*, ontstaat er een grijze zone. De drempel voor het inroepen van Artikel 5 wordt dan al snel heel onduidelijk. Hoe lang moet bijvoorbeeld het gas afgesneden worden – een dag, een week, een maand? Hoe reageren op *cyber*-aanvallen door een losse verzameling individuen, inclusief minderjarigen?

Eens te meer, het komt de relevantie van de NAVO niet ten goede militaire oplossingen naar voren te schuiven voor niet-militaire problemen. Energieveiligheid, *cyber security*, zelfs terrorisme kunnen beter worden aangepakt door een holistisch buitenlands en veiligheidsbeleid, waarin vooral politiek en justitie het initiatief nemen. Het militaire aspect is in deze enkel het ultieme middel.

Het is ook twijfelachtig of een raketschild een noodzakelijke en effectieve bijdrage aan de collectieve defensie betekent. Het risico op een raketaanval lijkt nogal klein. Het is zeker niet groter dan andere risico's, waartegen een raketschild niet helpt, zoals terrorisme, de enige rechtstreekse bedreiging tegen burgers op ons eigen grondgebied. Zou de combinatie van afschrikking en een proactief buitenlands beleid in samenwerking met andere grote mogelijkheden niet volstaan om landen met een betekenisvolle raketcapaciteit te beheersen en er idealiter zelfs tot een overeenkomst mee te komen? Intussen blijft de doeltreffendheid van de raketschild-technologie om ons gehele grondgebied te beschermen een groot vraagteken. Wel zeker is de enorme kostprijs. Die zal echter vooral door de Amerikanen gedragen worden, die de eigenlijke raketschild-capaciteit voor hun rekening nemen. De andere bondgenoten zullen het commandosysteem betalen: meer dan € 700 miljoen over tien jaar; € 200 miljoen daarvan werd in Lissabon toegevoegd, om de bescherming uit te breiden van troepen die ontplooid worden in operaties tot het grondgebied van de bondgenoten zelf. Hopelijk blijft het bij dat bedrag, want in het licht van de financiële crisis zouden de Europese bondgenoten hun

inkrimpende defensiebudgetten beter besteden aan ontplooibare capaciteiten voor crisisbeheer.

Europa en Noord-Amerika zullen zich immers moeten blijven engageren in crisisbeheer, ook al is de bereidheid daartoe na Afghanistan en Irak sterk afgenomen. Maar ook in de toekomst zullen er crises zijn waarin vitale belangen op het spel staan, inclusief 'de vitale communicatie, het transport en de transitroutes waarvan de internationale handel, de energieveiligheid en de internationale welvaart afhangen' (SC §13). En er zullen helaas nog steeds gevallen zijn van misdaden tegen de menselijkheid, waartegen wij in de context van de Verenigde Naties een verantwoordelijkheid tot bescherming ('Responsibility to Protect') hebben ten opzichte van andere bevolkingen. Crisisbeheer buiten het Noord-Atlantisch gebied is dus ook een kerntaak van de NAVO.

Via welke organisatie Europa en Noord-Amerika in welk geval moeten optreden, kan echter niet op voorhand worden vastgelegd. De NAVO, het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU of de VN: het meest geschikte kader zal *per geval* gekozen moeten worden. Wanneer Europeanen en Amerikanen samen willen optreden, zullen ze voor de NAVO opteren. Maar in andere gevallen zullen de Amerikanen andere prioriteiten hebben dan de Europeanen, of al elders geëngageerd zijn. Of is de NAVO, om politieke redenen, niet welkom in een bepaalde regio. Willen we in elke situatie kunnen optreden en op de snelste en veiligste manier troepen ontplooiën, dan zijn er dus *alternatieven voor de NAVO* nodig. Daarom moet ook het GVDB een volwaardige optie zijn. Dat vergt een permanente commandostructuur, om voortdurende situatieplanning mogelijk te maken, en adequate operatieplanning in crisismomenten, alsmede om alle soorten operaties te kunnen leiden, inclusief gevechtsoperaties, indien nodig. Nu de NAVO-commandostructuur juist met 5.000 man afgeslankt wordt, kunnen de lidstaten zeker de 300 officieren vinden die ze daartoe bij de EU zouden moeten detacheren. Een permanent EU-hoofdkwartier zou trouwens ook goedkoper zijn voor de vijf landen die nu hun nationaal hoofdkwartier ter beschikking stellen voor EU-operaties (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië en het Verenigd Koninkrijk).

Ook in crisisbeheer moet het *primaat van het buitenlands beleid* erkend worden. Het militaire doel van een operatie is nooit een doel op zich zelf, maar altijd een tussenstap naar een veel breder politiek doel. Daarover wordt besloten door degenen die het buitenlands beleid voeren: de regeringen en, wanneer de Europese regeringen overleggen (wat ze altijd zouden moeten doen), de Europese Unie. Ongeacht het kader waarin ze hun troepen ontplooiën – NAVO,

De NAVO is een politiek-militaire organisatie, en behelst dus één enkele dimensie van het buitenlands beleid: veiligheid en defensie

GVDB of VN – bespreken de Europeanen het bredere buitenlands beleid steeds in EU-verband. Dat is het geval in Libanon, in het kader van het Europees Nabuurschapbeleid, hoewel de 8.000 man sterke Europese troepen daar als blauwhelmen zijn gestationeerd, onder VN-commando. Dat is ook zo voor Kosovo, hoewel de Europese soldaten er onder de NAVO-vlag opereren. En het zou ook moeten gelden voor Afghanistan, als de Europeanen ten minste enige *impact* willen hebben op de strategie ten aanzien van dat land en de regio.

Crisisbeheer vereist militaire capaciteiten. In Lissabon keurde de NAVO het *Lisbon Capability Package* goed, dat de financiering van een aantal multinationale projecten vastlegt. De soldaten ter plaatse moeten echter door de lidstaten geleverd worden. De Europese bondgenoten worstelen nog steeds met de lage efficiëntie van hun defensie-inspanning. Hun gezamenlijk defensiebudget zou veel meer ontplooibare capaciteiten moeten genereren. Maar in werkelijkheid is er niet één gezamenlijk budget: het probleem van de Europese defensie is de *versnippering*. Het antwoord is *integratie*: een combinatie van taakspecialisatie, van *pooling* van middelen en van afschaffing van redundante capaciteiten. Het antwoord is bovendien Europa: een dergelijke integratie kan alleen *tussen de Europeanen onderling* – de Verenigde Staten hebben geen behoefte aan *pooling* van hun strijdkrachten met anderen. *Het forum om de Europese defensie aan te pakken is dus het GVDB.*

Op 9 december 2010 keurden de ministers van defensie van de EU het zg. 'Gents Raamwerk' (*Ghent Framework*) goed, verwijzend naar hun eerdere informele ontmoeting in die stad in september. Elke EU-lidstaat zal zijn strijdkrachten analyseren om aan te wijzen welke capaciteiten het op nationaal vlak wil blijven organiseren; aan welke het enkel wil bijdragen via *pooling* met andere lidstaten; en aan welke het niet kan bijdragen en erop vertrouwt dat andere lidstaten ze in het kader van taakspecialisatie op zich zullen nemen. Als dit op een permanente en gestructureerde manier zou gebeuren, kan dit proces tot diepgaande samenwerking leiden, zoals is voorzien in de Permanente Gestructureerde Samenwerking, het nieuwe defensiemechanisme in het Verdrag van Lissabon. Het eindresultaat zal voor iedereen positief zijn, want er zullen meer effectieve capaciteiten beschikbaar zijn voor alle operaties, in EU-, NAVO- zowel als in VN-verband.

Geen uitbreiding naar de ‘zachte’ sector

Crisisbeheer is niet uitsluitend militair. In Lissabon besloot de NAVO een ‘gepaste maar bescheiden capaciteit voor civiel crisisbeheer’ te creëren, om ‘de *interface* met civiele partners’ effectiever te doen verlopen (SC §25). Maar ze ‘kan ook gebruikt worden om civiele activiteiten te plannen, benutten en coördineren tot de omstandigheden de overdracht van die verantwoordelijkheden en taken aan andere actoren toelaten’ (SC §25). De *interface* is ongetwijfeld noodzakelijk. Wanneer de NAVO gekozen wordt voor het uitvoeren van een militaire operatie, is er een regeling nodig om de actor die de politieke, economische en sociale taken zal uitvoeren, vanaf het begin te betrekken bij de NAVO-planning. De EU of de VN kunnen de civiele taken dan volledig gecoördineerd met de NAVO uitvoeren, maar onder hun eigen leiding. Ook hier geldt het primaat van het buitenlands beleid. Het hoogste *politieke gezag* dat de omvattende *politieke strategie* ten aanzien van het betrokken land zal vastleggen, zal altijd buiten de NAVO liggen, bij de EU en de Verenigde Staten, en ten slotte de VN. Het is niet aan de NAVO de diverse civiele aspecten van die omvattende strategie te bevelen.

De meerwaarde van een nieuwe NAVO-capaciteit ‘om civiele activiteiten te plannen, benutten en coördineren’ is dan ook twijfelachtig.³ Sowiezo moeten sommige civiele taken vanaf het begin worden uitgevoerd, tegelijk met de militaire operaties. De civiele capaciteiten daartoe moeten andere actoren leveren: de lidstaten (bijv. politie, gendarmerie, civiele bescherming), andere internationale organisaties (in het bijzonder de VN-agentschappen) en NGO’s. Die zullen altijd militaire bescherming nodig hebben. Een extra ‘civiel hoofdkwartier’ binnen de NAVO zou gewoon bestaande civiele commandostructuren dupliceren, vooral de *Civilian Planning and Conduct Capacity* (CPCC) van de EU, zonder extra capaciteiten aan te brengen. Dat zou bovendien een nutteloze duplicatie zijn, want zelfs al zou de NAVO bij het begin van een operatie zelf een aantal civiele taken uitvoeren, dan zullen de andere actoren er toch uiteindelijk steeds bij betrokken moeten worden. Of gaat de NAVO ook zelf een handels- en ontwikkelingsbeleid opzetten? Het is veel beter daarom civiel crisisbeheer in de strikte zin, op korte termijn, en de lange-termijndimensie in dezelfde handen te laten.

Het ‘identificeren en opleiden van civiele specialisten van de lidstaten’ (SC §25) door de NAVO zou evenmin erg nuttig zijn. Er bestaat al een veelvoud aan cursussen in EU- en VN-verband. De kwestie is niet politieagenten, rechters, enz. op te leiden voor ontplooiing in het buitenland – de kwestie is ze te vinden.

Besluit

De NAVO blijft het platform waarop Europa en Noord-Amerika hun collectieve defensie organiseren. Ze blijft ook een van de sleutelactoren via dewelke ze aan crisisbeheer en coöperatieve veiligheid doen. Dat zijn de drie ‘essentiële kerntaken’ die het Strategisch Concept definieert (§4). Hoe doeltreffender de NAVO die kerntaken kan uitvoeren, hoe relevanter ze zal zijn. Pogingen de NAVO-agenda uit te breiden naar civiel crisisbeheer en zelfs naar buitenlands beleid hebben geen enkele kans van slagen. Want het Bondgenootschap is een bondgenootschap, géén actor van buitenlands beleid. Dat kan dan ook alleen uitdraaien op het ondermijnen van de kerntaken en het ter discussie stellen van de NAVO. Wat het kunstmatig verbreden van de agenda niet kan verwezenlijken, is aan de NAVO de centrale plaats teruggeven die ze genoot tijdens de Koude Oorlog. En gelukkig maar, want dat de agenda van Europa en Noord-Amerika niet langer gedomineerd wordt door een vitale bedreiging is, simpelweg, goed.

Dat de NAVO thans een minder centrale plek inneemt, doet echter helemaal geen afbreuk aan de trans-Atlantische relatie. We mogen immers niet de vergissing begaan trans-Atlantische relaties uitsluitend door het prisma van de NAVO te bekijken. Wanneer defensie niet langer de hoofdzorg is, verschuift het debat logischerwijze naar andere fora, in het bijzonder naar de directe relatie tussen de EU en de Verenigde Staten. Die trans-Atlantische koppeling, tussen de volwaardige actoren van buitenlands beleid, moet verdiept en geoperationaliseerd worden. Binnen dat brede politieke partnerschap tussen de EU en de Verenigde Staten blijft de NAVO een belangrijke troef, de uitvoerende organisatie die Europeanen en Amerikanen gebruiken als ze samen militair moeten optreden. Laat ons hopen dat een doeltreffend buitenlands beleid die gelegenheden zoveel mogelijk kan beperken.

Prof. dr Sven Biscop is directeur van het programma ‘Europa in de wereld’ van Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen en hij doceert Europese veiligheid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege in Brugge.

Noten

- ¹ Zie ook: Hugo Klijn, ‘De niet zo nieuwe NAVO’, in : *Internationale Spectator*, februari 2011, blz. 63-66.
- ² Alle vertalingen van de hand van de auteur.
- ³ Zie Klijn, *a.w. noot 1*.

‘Rusland voor de Russen!': xenofobie en het monster van Frankenstein

Op zaterdag 11 december 2010 raakten in het hart van Moskou, op het Manegeplein pal naast het Kremlin, duizenden jeugdige voetbalfans slaags met de politie. Zij hadden zich verzameld om uiting te geven aan hun woede over de moord op een supporter van de Moskouse voetbalclub Spartak tijdens een ruzie met een groepje Noord-Kaukasiërs een kleine week eerder. In wat veel weg had van een onderlinge deal, had de politie, door en door corrupt als ze in Rusland is, de daders eerst laten lopen en pas nadat daarover onrust was gerezen, alleen de hoofdverdachte opgepakt. Onder de voetbalfans heerste een dominante Russisch-nationalistische stemming, wat tot uitdrukking kwam in de leuzen die werden geroepen, zoals ‘Rusland voor de Russen’. De op de uitbarsting totaal onvoorbereide politie werd bekogeld met rookbommen, flessen, stukken metaal en ijs en brandende fakkels, en wist de demonstranten slechts met de grootste moeite te verspreiden. Daarna ging het geweld verder in de metro, waar mensen afkomstig uit de Kaukasus en Centraal-Azië in elkaar werden geslagen.

Een soortgelijke demonstratie vond tezelfdertijd plaats in Sint-Petersburg. De dagen erna bleef het behalve in Moskou ook in veel andere steden onrustig. Om verdere etnische rellen te voorkomen, verrichtte de politie honderden arrestaties, waarbij een heel arsenaal aan messen, knuppels, pistolen en ander wapentuig in beslag werd genomen. Commentatoren konden zich eerdere rassenrellen in Moskou op deze schaal niet herinneren en namen het woord ‘pogrom’ in de mond.¹

De regering was onaangenaam verrast. Russische nationalistenvan kunnen doorgaans op de nodige tolerantie van de kant van de autoriteiten rekenen, in elk geval veel meer dan de politieke oppositie. Zo worden op 4 november, Ruslands ‘dag van nationale eenheid’, jaar in jaar uit ongestoord ‘Russische marsen’ gehouden, met duizenden deelnemers, die ook leuzen roepen als ‘Rusland voor de Russen’, terwijl demonstraties van de oppositie meestal meteen in de kiem worden gesmoord. Maar deze agressie ging het Kremlin duidelijk te ver.

Racistisch geweld

Hoe onvertoond de gebeurtenissen van 11 december in Moskou ook waren, xenofobie is in Rusland allerm minst een nieuw verschijnsel. Al jaren is er sprake van toenemend geweld tegen mensen met een niet-Slavisch voorkomen. De niet-gouvernementele mensenrechtenorganisatie SOVA houdt (wegens gebrekkige informatie helaas onvolledige) statistieken bij van het aantal slachtoffers van racistisch geweld in Rusland.² Topjaar is vooralsnog 2008, toen er om raciale redenen 110 mensen werden vermoord en 487 verwond. In 2009 nam het aantal slachtoffers voor het eerst in jaren iets af, want politie en justitie waren er wat meer tegen gaan ondernemen en extremistische groeperingen hadden daarop hun tactiek aangepast.

Tienduizenden mensen zijn jaarlijks doelwit van racistisch geweld. Het is vooral gericht tegen Tsjetsjenen en andere oorspronkelijke bewoners van de Noord-Kaukasus, dat wil zeggen Russische staatsburgers, evenals mensen afkomstig uit de voormalige Sovjetrepublieken in Transkaukasië en Centraal-Azië. Ook zigeuners en mensen uit Afrikaanse en Aziatische landen moeten het dikwijls ontgelden. Daders zijn vaak *skinheads*, waarvan er in Rusland enkele tienduizenden rondlopen. Overigens klagen Russen op hun beurt ook over toenemend straffeloos geweld van de kant van vooral jongeren uit de Noord-Kaukasus.³

Naast individuele aanvallen vindt er regelmatig omvangrijker, meer gecoördineerd geweld plaats. Zo eiste een bomaanslag op de Moskouse Tsjerkizovmarkt, waar veel kooplui van niet-Russische origine handel drijven, in augustus 2006 twaalf doden en vijftig gewonden, van wie sommigen zwaar. Drie Russische studenten (*skinheads*) werden gearresteerd, die de aanslag met een zelfgemaakte bom zouden hebben gepleegd. Later in die maand kwam het raciale geweld tot een uitbarsting in Kondopoga, een provincie stad in Karelië, met ruim 30.000 inwoners. Bij een vechtpartij in een café tussen lokale inwoners en Tsjetsjenen waren twee Russen vermoord; hun keel was doorgesneden, op de ‘Tsjetsjeense manier’, aldus het Russische commentaar. Vooral jeugdige Russen namen hierna het recht in eigen hand en koelden hun woede op de

plaatselijke Tsjetsjeense gemeenschap. Duizenden inwoners verzamelden zich om deportatie van de immigranten te eisen. De bijeenkomst werd gevolgd door meer geweld tegen de Tsjetsjenen, die hierna *en masse* de stad uitvluchtten.⁴

De pogrom van Kondopoga staat net zo min op zich zelf en is voorafgegaan evenals gevolgd door een hele reeks soortgelijke gevallen, die alleen minder publiciteit hebben gekregen. Een recent geval deed zich in de herfst van 2010 voor in de Moskouse voorstad Chotkovo (met ongeveer 25.000 inwoners). Ook hier begon het met een moord, waarvan twee Tadzjiekken werden verdacht. Dit leidde tot onrust en geweld waarbij leden van extreem-nationalistische Slavische Unie betrokken zouden zijn geweest. Als resultaat werden alle circa 1.500 gastarbeiders de stad uitgejaagd.⁵

'Rusland voor de Russen'

Daarbij moet men bedenken dat het gevoel waar dit geweld uit voortvloeit, bij veel Russen leeft. Een gezaghebbend opiniebureau peilde eind 2009 dat 54% van de Russische bevolking de leuze 'Rusland voor de Russen' steunde, waarvan 18% zonder meer en 36% binnen zekere grenzen; 61% wilde de toelating van gastarbeiders inperken.⁶ De 'allochtonen' worden in verband gebracht met de groeiende criminaliteit en gezien als parasieten, die de Russen het brood uit de mond stoten (al doen ze veelal werk waar geen Russen voor te vinden zijn). Dit beeld wordt door sommige politici en media gretig bevestigd.

Na de Verenigde Staten is Rusland het land dat de meeste immigranten aantrekt ter wereld

De trek van mensen uit de Noord-Kaukasus en andere niet-Slaven op zoek naar werk in oorspronkelijk Russische gebieden is al jaren gaande. Hun aantal is op zich zelf niet zo gigantisch, maar hun in vergelijking met de Russen hechte gemeenschapszin en sterk gevoel van onderlinge solidariteit komen hun ook bij het zakendoen goed van pas; vaak hebben zij de controle over markten bemachtigd.⁷

Politie en Openbaar Ministerie knijpen bij racistisch geweld al gauw een oogje toe of kwalificeren het slechts als 'hooliganisme', terwijl justitie bij eventuele berechting dikwijls opmerkelijk lage straffen oplegt. Pas de laatste paar jaar wordt er iets meer werk van gemaakt.

De overheid laat zichzelf evenmin onbetuigd. Zo vonden er in 1999, na een reeks bomaanslagen op flatgebouwen die Tsjetsjenen in de schoenen werd gescho-

ven, op grote schaal deportaties plaats van Tsjetsjenen uit Moskou. In 2006 werden in een door de staat georkestreerde campagne in verband met Russische onmin met Georgië de zaken van tientallen Georgiërs gesloten en werden honderden Georgiërs gedeporteerd; ook Russen van Georgische afkomst werden lastiggevalen, waarbij Moskouse scholen bijvoorbeeld om lijsten van scholieren met Georgische achternamen werd gevraagd. In contraterroristische acties worden vaak lukraak mensen uit de Kaukasus aangehouden, met alle gevolgen van dien.⁸ Terroristische aanslagen, zoals die op het Moskouse vliegveld Domodedovo op 24 januari jl., verergeren het effect nog. De willekeur leidt tot een spiraal van groeiend antagonisme van vooral jonge Noord-Kaukasiërs jegens Rusland, geëvenaard door toenemende Russische afkeer van Noord-Kaukasiërs.

De in 2002 door Aleksandr Belov opgerichte Beweging Tegen Illegale Immigratie geniet met haar leuze 'Rusland voor de Russen' aanzienlijke populariteit, zonder dat de overheid haar veel in de weg legt. Zij was ook betrokken bij de pogrom in Kondopoga. Zij mobiliseert de maatschappij voor nationalistische doelen, zoals deportatie van illegale migranten en niet-burgers die criminaliteit bedrijven, een maximaal restrictief immigratiebeleid en afschaffing van visumvrij reizen. Na de demonstratie op het Manegeplein werd de '11 December-Beweging' opgericht, die in een manifest binnen een maand het vertrek van alle gastarbeiders eiste, zo niet, dan moesten ze worden opgepakt en voor de rest van hun leven in dienst van de staat te werk worden gesteld.⁹ (Al kunnen mensen uit

de Noord-Kaukasus moeilijk worden uitgezet, want dat gebied maakt deel uit van Rusland.) Na de aanslag van 24 januari wilden activisten uit dezelfde hoek in Moskou een demonstratie houden, maar de politie voorkwam dit met een tiental aanhoudingen, onder meer van de leider van de club 'Slavische Kracht', Dmitri Djomoesjkin.¹⁰ Maar ook aan de officiële politiek gelieerde jeugdbewegingen als *Nasji* ('De Onzen') en *Molodaja Gvardia* ('Jonge Garde') gebruiken vaak leuzen die hier dichtbij in de buurt komen.

Demografische en economische behoefte aan immigranten

De Russische afkeer van allochtonen lijkt nogal zelfdestructief. Sinds begin jaren negentig kampt Rusland met een ernstige demografische crisis. Jarenlang is de bevolking met soms tegen de miljoen mensen per jaar

teruggelopen, en dit ondanks het feit dat miljoenen Russen uit de andere voormalige Sovjetrepublieken in dezelfde periode naar Rusland zijn gerepatriëerd. Telde Rusland bij het uiteenvallen van de Sovjetunie nog bijna 149 miljoen inwoners, het bevolkingstal is nu gezakt tot onder de 142 miljoen.

De laatste paar jaar is de terugloop inderdaad wat verminderd, waaraan de autoriteiten meteen nogal voorbarige conclusies hebben verbonden. Ze voorzien eerst een stabilisering van het bevolkingsaantal rond 142-143 miljoen, gevolgd door een lichte groei naar 145 miljoen tegen 2025. De meeste deskundigen vinden dit optimisme echter misplaatst en bespeuren vooralsnog geen echte ommekeer, zeker als Rusland niet de deur openzet voor aanzienlijke immigratie.

Een van de gevolgen van de demografische crisis is een sterke afname van het arbeidspotentieel, die de komende jaren nog zal versnellen en haaks staat op het streven van de Russische overheid naar aanhoudende economische groei. De afname zou desnoods te compenseren zijn door immigratie, maar zoals we hebben gezien ligt de acceptatie daarvan erg moeilijk.

Na de Verenigde Staten is Rusland het land dat de meeste immigranten aantrekt ter wereld. Het zijn voor een belangrijk deel gastarbeiders uit de voormalige Sovjetrepublieken, die er niet op uit zijn zich permanent in Rusland te vestigen. Veel van deze immigranten werken illegaal in Rusland, wat dit terrein nogal mistig maakt en voedsel geeft aan mythen. Zo is de afgelopen jaren door politici en media het verhaal verspreid dat 'miljoenen' Chinezen Rusland zouden zijn binnengekomen en op het punt zouden staan het Russische Verre Oosten over te nemen: het 'gele gevaar'. Dit terwijl in de praktijk meer Russen naar China gaan dan andersom en Rusland een flinke toestroom van Chinese migranten om demografische en economische redenen heel goed zou kunnen gebruiken.¹¹

In een VN-rapport is berekend dat, wil Rusland in de eerste helft van de 21ste eeuw zijn bevolking op peil houden, het een netto-immigratie van 25 miljoen mensen nodig heeft; om het arbeidspotentieel op hetzelfde niveau te houden, is zelfs een netto-immigratie van 36 miljoen nodig.¹²

Vóór de economische crisis die eind 2007 begon werden getallen genoemd van grofweg tussen de 3 en 3,5 miljoen arbeidsmigranten die permanent beschikbaar waren voor de Russische arbeidsmarkt, afgezien van seizoensfluctuaties uiteenlopend van 2 à 2,5 miljoen mensen in de winter tot 4 à 4,5 miljoen in de lente en zomer. De meesten waren afkomstig uit wat Russen het 'nabije buitenland' noemen, dat wil zeggen de voormalige Sovjetrepublieken; rond de 20% kwam uit Zuidoost-Azië, China en andere landen van het 'verre buitenland'. Hun rechtspositie was vaak beroerd

en hun arbeidsvoorwaarden deden sterk aan slavernij denken. Het ontbreken van een verblijfs- of werkvergunning maakte hen extreem afhankelijk van de werkgever. Als illegalen moesten zij zich tegen lage betaling en met lange werktijden tevreden stellen met zwaar werk, waar de lokale bevolking op deze manier geen belangstelling voor had.¹³

De economische crisis deed 20 tot 30% van de 7 à 8 miljoen gastarbeiders uit Rusland naar huis terugkeren.¹⁴ Volgens de Federale Migratiedienst waren er eind vorig jaar 3 tot 3,5 miljoen illegale migranten in Rusland, tegenover 10 miljoen in 2001 en 5 miljoen in 2005.¹⁵

Quota voor arbeidsmigranten

In 2005 kondigden de autoriteiten een liberaler migratiebeleid aan, gericht op toelating van meer legale immigranten. 'Wij moeten dringend onze migratiestrategie veranderen [...] om mensen naar Rusland te trekken die een positieve bijdrage aan onze economie kunnen leveren,' zo verklaarde Vladimir Poetin in maart van dat jaar op een bijeenkomst van de Russische Veiligheidsraad.¹⁶ Maar de nieuwe migratieregels, die begin 2007 van kracht werden, beperkten juist het aantal werkvergunningen voor arbeidsmigranten met een quotasysteem. Met ingang van 2008 werd het buitenlanders bovendien verboden handel te drijven op markten en in kiosken, terwijl in de zomer van 2009 de grote Tsjerkizov-markt in Moskou gesloten werd, wat vooral een klap was voor Chinese kooplieden.¹⁷

In 2007 werd voor arbeidsmigranten nog een quotum bepaald van 6 miljoen, dat moest dienen als een soort amnestieprogramma om in Rusland werkende migranten te legaliseren. Als resultaat werden naar schatting 4 miljoen illegale migranten geregulariseerd. Daarna gingen de quota echter omlaag naar een niveau onder de feitelijke vraag naar buitenlandse arbeid. Voor 2008 bedroeg het nog 3,4 miljoen, maar het quotum voor 2009 (aanvankelijk bepaald op 4 miljoen) werd later door Poetin gereduceerd tot 2 miljoen, met het populistische argument dat de arbeidsmarkt voor Russische staatsburgers moest worden beschermd. Het quotum voor 2010 kwam uiteindelijk uit op 1,3 miljoen.¹⁸ Eind 2010 pleitte Poetin, naar aanleiding van de etnische rellen uit het begin van dit artikel, voor verdere aanscherping van de regels ter verkrijging van een verblijfsvergunning, ook voor mensen uit de Noord-Kaukasus.¹⁹

Bij de efficiëntere migratiebeleid waarop Poetin nog in 2006 in zijn jaarlijkse rede voor het parlement in verband met de volgens hem 'kritieke' demografische situatie in Rusland had aangedrongen, gaf hij prioriteit aan het 'aantrekken van onze medevaderlanders (*soëtetsjevenniki*) uit het buitenland'. Daarmee doelde hij behalve op etnische Russen ook op men-

sen die zijn grootgebracht in de Russische traditie en cultuur.²⁰ Hij wilde hen stimuleren zich te vestigen in gebieden met een extra sterke bevolkingsafname, zoals het Russische Verre Oosten.²¹ De bron van Russische repatrianten was echter in de jaren negentig al grotendeels uitgeput, en de belangstelling om zich in de periferie te vestigen was al helemaal gering.

Monster van Frankenstein

Hoe gaat de Russische overheid met nationalisme om? Dat Rusland geen ontwikkelde democratie heeft, betekent niet dat de regering zich niets aan de mening van de bevolking gelegen laat liggen. Juist zonder democratische legitimering lijken regeringen vaak extra gevoelig voor populisme. De Russische regering wil graag laten zien dat zij de belangen van de bevolking ter harte neemt. Zij treedt wel op tegen sommige uitwassen, maar toont zich ongenegen de confrontatie aan te gaan met Russisch nationalisme; als ze de uitingen daarvan al niet goedkeurt, tolereert ze die toch veelal.²² Vandaar dat sommige waarnemers spreken van het creëren van een monster van Frankenstein, dat daarna onbeheersbaar wordt.

Kun je inderdaad zeggen dat de Russische overheid racisme en xenofobie opzettelijk stimuleert? Dat men dit verschijnsel graag als kaart achter de hand houdt als argument bij de inperking van vrijheden, of om een gepresenteerde kandidaat bij een successiestrijd voor te stellen als redelijk alternatief voor zulk extremisme? Ook in verband met de ongeregelde heden van 11 december viel te beluisteren dat ze achter de schermen zouden zijn geregisseerd door facties binnen het establishment, met het oog op de parlaments- en presidentsverkiezingen van eind 2011-begin 2012, met de bedoeling te laten zien dat de zittende president Dmitri Medvedev de zaak onvoldoende onder controle heeft, of om Poetin op te voeren als aanvaardbaar alternatief voor het dreigende 'fascistische gevaar', kort gezegd: 'Poetin of de fascist'. Hoewel dit soort samenzweringstheorieën niet onvoorstelbaar is, vormen zij toch te glad ijs om zonder concrete aanwijzingen serieus te nemen.

Deze diffuse situatie roept reminiscenties op aan de pogroms in het Russische rijk van eind 19de-begin 20ste eeuw. Ook toen was de rol van de overheid dubieus. Men spreekt wel van 'zoebatovisme', naar de politiefunctaris Sergej Zoebatov, die pro-regeringsgezinde vakbonden oprichtte om protest te kanaliseren. In een artikel ziet Dmitry Shlapentokh overeenkomsten tussen deze gebeurtenissen uit de tijd dat Rusland de eerste voorzichtige schreden zette op het pad van het moderne kapitalisme, en anderzijds de combinatie van pogrom-achtig geweld met aanzetten tot politiek-maatschappelijke organisatie, zoals die nu tot uiting is gekomen in Kondopoga en een hele reeks andere

gevallen van dezelfde aard. Net als toen zouden in zijn ogen ook nu 'de diepliggende kwalen van de Russische maatschappij ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de toekomst van het land'. Waarbij hij erop wijst dat de gebeurtenissen destijds de voorbode waren van een revolutie.²³

Dat Poetin spoedig in de positie komt van iemand als Mubarak in Egypte, lijkt weinig waarschijnlijk. Voor een 'kleurenrevolutie' in Rusland is meer nodig dan een demonstratie op het Manegeplein of een *pogrom* in Kondopoga. Maar hoopvol stemmen de beschreven verschijnselen allerminst. Een maatschappij waarin aan de ene kant burgers uit de Noord-Kaukasus geen andere uitweg zien dan het plegen van terreur, en aan de andere kant talloze Russische burgers Noord-Kaukasiërs en 'allochtonen' in het algemeen niet accepteren en tegen hen het recht in eigen hand nemen, wekt niet de indruk humane en liberale vorderingen te maken.

Dr M.C. Jansen is verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam.

Noten

- 1 Zie bijv. V. Shlapentokh, 'The vulnerability of Putin's feudal regime: The massacre in the Krasnodar region and the riot in Moscow', *Johnson's Russia List*, no. 235, 25 december 2010.
- 2 *Ksenofobia, svoboda sovesti i antiëkstremizm v Rossii v 2009 godoe: Sbornik jezejgodnych dokladov Informatiionno-analititsjeskogo tsentra 'SOVA'*, Moskou, 2010, blz. 128 e.v.
- 3 Zie bijv. A. Kovalev, in: *The Guardian*, 14 januari 2011.
- 4 D. Shlapentokh, "'Kondopoga' – ethnic/social tension in Putin's Russia", in: *European Review*, jrg. 18, no. 2, 2010, blz. 177-206, hier blz. 179-180; C. Schenk, 'Open borders, closed minds. Russia's changing migration policies: liberalization or xenophobia', in: *Demokratizatsiya*, jrg. 18, no. 2, 2010, blz. 101-121, hier blz. 119.
- 5 *Gazeta.ru*, 16 november 2010.
- 6 *Nezavisimaja gazeta*, 9 december 2009.
- 7 Shlapentokh, *a.w. noot 4*, blz. 178-179.
- 8 *The Moscow Times*, 24 januari 2011.
- 9 *Svobodnaja Pressa*, 13 januari 2011.
- 10 *Itar-Tass*, 25 januari 2011.
- 11 H. Balzer & M. Repnikova, 'Migration between China and Russia', in: *Post-Soviet Affairs*, jrg. 26, no. 1, 2010, blz. 1-37.
- 12 T. Heleniak, 'Russia's population perils', in: S.K. Wegren & D.R. Herspring (red.), *After Putin's Russia: Past imperfect, future uncertain*, 4th ed., Lanham, MD, 2010, blz. 133-158, hier blz. 148.
- 13 V. Mukomel, 'Immigration and Russian migration policy: Debating the future', in: *Russian Analytical Digest*, no. 7, 2006, blz. 2-5.
- 14 *The Moscow Times*, 1 april 2010.
- 15 *The Moscow Times*, 22 december 2010.
- 16 *Reuters*, 18 maart 2005.
- 17 *The Moscow Times*, 6 juli 2009.
- 18 Schenk, *a.w. noot 4*, blz. 108-109.
- 19 *Vedomosti*, 28 december 2010.
- 20 *The Moscow Times*, 11 mei 2006.
- 21 *BBC News*, 7 juni 2006.
- 22 Vgl. Shlapentokh, *a.w. noot 4*, blz. 181, 192-193.
- 23 *Ibid.*, blz. 198-199.

Onbemand maakt onbemind: consequenties van gebruik van onbemande systemen

Steeds meer krijgsmachten maken voor hun operaties gebruik van onbemande systemen, zoals robots en onbemande vliegtuigen. In sommige gevallen ondersteunen deze systemen militairen, zoals robots die worden gebruikt om explosieven op te ruimen. In andere gevallen gebruiken landen onbemande systemen om bemande systemen te vervangen. Zo zetten Israël, de Verenigde Staten en sinds kort ook het Verenigd Koninkrijk onbemande vliegtuigen in om zelfstandig specifieke doelen aan te vallen in respectievelijk de Palestijnse gebieden, Afghanistan en Pakistan. Deze aanvallen en de burgerslachtoffers die daarbij vielen, hebben tot discussie geleid over het gebruik van dit soort vliegtuigen en de legitimiteit van zulke aanvallen. Bij inzet van onbemande systemen in conflictgebieden zijn mensenlevens in het geding. Daarom is een zorgvuldig ethisch debat van belang.

Hoewel militairen zondermeer veiliger zijn als onbemande systemen het werk doen, is het niet vanzelfsprekend dat ook burgers in conflictgebieden veiliger zijn dankzij deze onbemande systemen. Wat zijn de implicaties van de robotisering van oorlogvoering op

De afstand van het slagveld maakt operators kwetsbaar voor 'dehumanisering'.

militair-strategisch, politiek, ethisch en juridisch vlak? De discussie dient juist nu gevoerd te worden, omdat nu nog richting kan worden gegeven aan de onvermijdelijke ontwikkeling van het gebruik van onbemande vliegtuigen en robots.

Al in de Eerste en Tweede Wereldoorlog experimenteerden krijgsmachten met robotica. Men ontwikkelde radiografisch bestuurbare voertuigen, maar deze bleken in een gevecht niet effectief. De stroomversnelling in het gebruik van onbemande vliegtuigen kwam tijdens de Vietnam-oorlog, waar de Verenigde Staten verkenningsvluchten uitvoerden met zogenaamde *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's). Ook Israël begon in de jaren '70 met investeringen in onderzoek naar mogelijkheden van UAV's; dat resulteerde in een succes-

volle inzet van deze vliegtuigen tijdens een aanval op Syrische radarposten in 1982. In de Balkanoorlogen van de jaren '90 werden de eerste *Predators* ingezet voor verkenningsdoeleinden; later gebeurde dit ook in Irak, voor het controleren van de 'no-fly zone'.¹

Serieuze aandacht kregen deze UAV's – ook wel *drones* genoemd, vanwege het zoemende geluid dat zij maken – na de gewapende aanval in 2002 op verdachte Al-Qaida-leiders in Jemen.² Als we sommige militaire analisten moeten geloven, zijn er spectaculaire mogelijkheden voor de inzet van deze robots. In ieder geval groeit hun gebruik.

Een arsenaal van honderden typen

Het huidige arsenaal aan *drones* en robots is al vrij omvangrijk. Volgens het *Shephard handbook Unmanned Vehicles 2011* zijn er 261 typen UAV's ontworpen, waarvan meer dan 95% ook metterdaad vliegt in actieve dienst van legers of bedrijven, of als prototype. Er zijn 24 typen *Unmanned Ground Vehicles* (UGV's), grondrobots en 19 typen *Unmanned Surface Vehicles*, waarvan er slechts enkele actief worden gebruikt. Ook grondrobots, hebben aan belang gewonnen: vlak na de Amerikaanse inval in Irak in 2003 werd er nog vrijwel geen gebruik gemaakt van UGV's, maar in 2008 werden er al 12.000 UGV's ingezet. UGV's worden voornamelijk ingezet voor opsporing en ontmanteling van *Improvised Explosive Devices* (IED's). Hoewel er al bewapende robots in het veld zijn, worden deze nog niet actief ingezet. Een meer controversiële toepassing is het CIA-programma om zogenaamde *High Value Assets*, kopstukken van de Taliban en Al-Qaida, in Jemen, Afghanistan en Pakistan uit te schakelen. Volgens Amerikaanse *roadmaps* zullen in de toekomst meer bewapende *drones* en robots worden ingezet voor *force protection* en *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR)-operaties.³ De toename van investeringen en mogelijkheden hebben *drones* en robots een vast onderdeel gemaakt van militaire operaties.⁴

Gebruik

De bekendste gebruikers van *drones* zijn de Verenigde Staten en Israël. Naast het Verenigd Koninkrijk zijn

dit de enige landen waarvan bekend is dat zij bewapende *drones* inzetten. Rusland, Turkije, China, India, Iran en Frankrijk beschikken volgens de VN eveneens over gewapende *drones* of ontwikkelen die. Daarnaast beschikken ongeveer 40 landen over niet-bewapende *drones*.⁵ Deze onbemande toestellen worden over de hele wereld ingezet. Zo gebruikte België een *drone* tijdens een missie in de Democratische Republiek Congo. Veruit de meeste *drones* worden echter ingezet in het Midden-Oosten (Israël en de Palestijnse gebieden) en in Azië (Afghanistan en Pakistan). Om een voorbeeld te geven van hoe actief *drones* gebruikt worden: de *Predator-drones*, geschikt voor ISR-operaties, maar ook voor *Close Air Support* (CAS) en aanvallen, hebben in totaal al meer dan 1 miljoen vliegreuren gemaakt, waarvan 85% voor gevechtsmissies.⁶ Ook draagbare *drones*, zoals de *Raven* en *ScanEagle*, nemen in populariteit toe. Ze kunnen door grondtroepen worden gelanceerd (soms zelfs vanaf de schouder) om 'over de volgende heuveltop' te kunnen kijken.

Robots worden meestal gebruikt voor het onschadelijk maken van explosieven. Alleen Israël zet ook bewapende, op afstand bestuurbare robots in. Het gaat hierbij om de *Avantguard*, van het bedrijf G-NIUS. Het enige bekende onbemande bewapende systeem voor op zee wordt ingezet door de marines van Israël en Singapore. Het betreft de *Protector*, een bewapend patrouillebootje dat bijvoorbeeld door Singapore werd ingezet in Irak. Autonome en bewapende systemen worden nog niet gebruikt voor aanvalstaken. Wel bestaan er computergestuurde systemen om inkomende projectielen uit te schakelen.

De Nederlandse krijgsmacht beschikt over *drones* (de *Sperwer* en de *Raven*) die geschikt zijn voor kortere afstanden en vooral dienen om militairen van tactische informatie te voorzien. De UUV's (*Unmanned Undersea Vehicles*) en de robots waarover het Nederlandse leger beschikt, worden uitsluitend gebruikt voor het onschadelijk maken van explosieven, al kan op de *Wheelbarrow* (in gebruik bij de Explosieven Opruimings Dienst, EOD) ook een wapen worden gemonteerd.

Ook civiele actoren maken gebruik van onbemande systemen. De *Predator* is inmiddels ook in gebruik bij de Amerikaanse grenswacht. In het kader van civiel-militaire samenwerking zette de Nederlandse politie eind 2009 *drones* in tijdens de jaarwisseling, om plekken in de gaten te houden waar in voorgaande jaren

ongeregeldheden hadden plaatsgevonden. Ook gebruikt de politie de zg. *cannachopper* om wietplantages op te sporen.

Militair-strategische voor- en nadelen

Er zijn diverse oorzaken voor de toename van investeringen in militaire robots. Deze verschillen per type robot. Zo zijn *drones* beter dan bemande systemen in staat lange tijd boven het slagveld rond te cirkelen en informatie te vergaren. Betere informatie kan leiden tot een nauwkeuriger inschatting van de situatie, waarop militairen dan efficiënter kunnen anticiperen en zodoende onnodige (burger)slachtoffers kunnen worden voorkomen.⁷ Dit maakt *drones* een effectief middel om *intelligence* te verzamelen en via surveillance een betere *situational awareness* te creëren voor soldaten op het slagveld. Neergeschoten *drones* zijn gemakkelijk vervangbaar en er zijn geen piloten die risico lopen. Voor robots op de grond geldt dat het werk dat zij doen als *dull, dirty and dangerous* bekend staat, werk dus dat beter door robots dan door mensen uitgevoerd kan worden. Vooral bij het opsporen en ontmantelen van IED's zijn robots een onmisbaar element geworden, dat vele levens gespaard heeft.

Er is nog te weinig objectieve informatie over de effectiviteit van gewapende aanvallen van *drones* in Afghanistan en Pakistan. Vooralsnog zijn de cijfers over het aantal (burger)slachtoffers sterk gekleurd door zowel propaganda van de CIA en het Amerikaanse leger als van de Taliban. Dat er burgerslachtoffers vallen is zeker, maar betrouwbare cijfers over precieze aantallen ontbreken. Dat maakt het lastig een goede afweging te maken over nut en noodzaak van vooral bewapende *drones*. Drie problemen zijn echter al wel duidelijk: de onbedoelde neveneffecten van de aanvallen, de militair-strategische beperkingen en proliferatie van technologie.

Neveneffecten

De CIA slaagde er weliswaar in met behulp van *drones* enkele kopstukken van de Taliban en Al-Qaida uit te schakelen, maar dat ging niet zonder slag of stoot. De burgerslachtoffers in Pakistan en Afghanistan door aanvallen met *drones* tasten het voor de Amerikanen zo benodigde draagvlak voor vrede in de regio ernstig aan. Elke gedode burger leidt tot nieuwe aanwas voor de Taliban en Al-Qaida, zowel lokaal als internationaal.⁸ Voor het gebruik van *drones* elders (bijvoorbeeld

in de Gazastrook) geldt hetzelfde. Inzet van robots op de grond en in de lucht brengt ook culturele problemen mee. Zo kan een leger dat geen grondtroepen inzet in gevechtssituaties, als laf worden gezien. Deze gepercipieerde lafheid kan de bereidwilligheid om te vechten bij opstandelingen doen toenemen. Ook kan het gebruik van *drones* tot wraakacties leiden: zo verklaarde Faisal Shazad, de dader van de mislukte bomaanslag op *Times Square*: ‘The drone hits in Afghanistan and Iraq, they don’t see children, they don’t see anybody. They kill women, children, they kill everybody. They’re killing all muslims.’⁹

Militair-strategische beperkingen

Vanuit militair-strategisch perspectief zijn *drones* geen panacee voor toekomstige conflicten. Naar alle waarschijnlijkheid zullen conflicten in de toekomst vaak asymmetrische kenmerken vertonen. Daarbij spelen niet-statelijke actoren (veelal opstandelingen) een grotere rol. De veelvuldige inzet van *drones* tijdens de huidige asymmetrische conflicten maakt duidelijk dat bevelhebbers verwachten dat ze hiermee het conflict kunnen keren. Het gevaar is echter dat er op militair-strategisch vlak teveel verwacht wordt van onbemande technologieën. Militair geweld is voor gewapende niet-statelijke actoren bijna nooit een reden geweest de strijd op te geven.¹⁰ Bovendien worden *drones* nu vooral ingezet in asymmetrische conflicten waar tegenstanders nauwelijks de middelen bezitten om zich hiertegen te verweren. Voor technologisch meer geavanceerde legers is het waarschijnlijk minder moeilijk de langzame *drones* neer te halen of om grondrobots uit te schakelen.

Proliferatie van technologie

De groei van het gebruik van *drones* heeft geleid tot enorme investeringen in de onbemande technologie-sector. Het aantal landen dat *drones* gebruikt en ontwikkelt, ligt nu al op 50 en dit aantal zal nog stijgen. Productiekosten van *drones* en robots zijn relatief laag. *Drones* zijn nu nog goedkoper dan bemande vliegtuigen en leveren meer informatie, maar de kosten zullen waarschijnlijk gaan stijgen naarmate er meer technologische ontwikkelingen komen. Gezien de snelle verspreiding van technologie zal het repressieve staten en niet-statelijke actoren weinig moeite kosten de beschikking te krijgen over *drones* en robots. Daarmee is het een reëel risico geworden dat onbemande tech-

nologieën in de toekomst worden ingezet voor terroristische doeleinden. Met robottechnologie kunnen immers grote aantallen slachtoffers worden gemaakt zonder dat terroristen zelf risico lopen. Vooralsnog kent deze technologie, behalve het *Missile Technology Control Regime* – waarvan bijvoorbeeld Israël geen lid is – nog geen duidelijke regulering. Betere regulering lijkt noodzakelijk.

Ethische en juridische discussie

De discussie over de ethische en juridische gevolgen van de inzet van onbemande systemen is tot nu toe beperkt gebleven.¹¹ Debatten over *drones* richten zich vooral op hun gebruik voor buitenrechtelijke executies. Hoewel daar thans inderdaad vooral *drones* voor worden gebruikt, kunnen buitenrechtelijke executies uiteraard ook met andere middelen worden voltrokken. Het gaat hier dus niet om een ethisch of juridisch probleem dat slechts geldt voor de inzet van *drones*. Gevaarlijk zijn ze wel: buitenrechtelijke executies kunnen voor tegenstanders een argument vormen eveneens heel specifieke doelen aan te vallen in de landen die de executies uitvoeren. Zo wordt het slagveld juist vergroot op een manier waarvan de gevolgen nog niet te overzien zijn.

Net als buitenrechtelijke executies heeft het gebruik van onbemande systemen een ethisch/culturele achtergrond, die in toekomstige discussies een grotere rol moet spelen. Onbemande oorlogvoering past naadloos in de huidige Westerse cultuur, die gericht is op beperking van risico's. De socioloog Ulrich Beck wees er in zijn theorieën over *risk societies* op dat in onze samenlevingen vermindering van risico's sturend principe is geworden. Ook bij beslissingen over oorlog en vrede is dat principe herkenbaar aanwezig: de risico's voor de eigen militairen wegen zwaar bij de politieke debatten over uitzending van militairen. Het toegenomen gebruik van onbemande systemen is een direct gevolg van onze cultuur.¹²

Met het vermijden van risico's is uiteraard niets mis. Wel dient onze maatschappij zich af te vragen wat de gevolgen zijn van onze drang daartoe. IKV Pax Christi hecht eraan dat alle risico's worden gewogen, dat wil zeggen dat *impact* van onbemande oorlogvoering op de risico's voor onze militairen gewogen moet worden, maar ook de *impact* op burgers in conflictgebieden.

Tegen onbemande *drones* die op het slagveld worden gebruikt om eenheden van directe informatie te

voorzien, valt dan weinig in te brengen. Militairen weten met behulp van deze *drones* immers beter waar hun tegenstander zich bevindt en kunnen hun tactiek daardoor zodanig aanpassen, dat zowel hun veiligheid als die van de burgers om hen heen wordt vergroot.¹³ De onbemande *drones* die worden gebruikt voor inlichtingen, roepen al meer vragen op, vooral tijdens het civiele gebruik. Wie gebruikt de beelden die worden gemaakt? En waar mag met *drones* allemaal worden gevlogen? Alleen in oorlogsgebieden, of ook in vredige civiele situaties?

Gebruik van bewapende *drones* levert weer andere vragen op, die vooral te maken hebben met de afstand tot het slagveld. Deze afstand zorgt er enerzijds voor dat de stress als gevolg van direct gevaar wegvalt. *Operators* zouden daardoor betere beslissingen kunnen nemen. Anderzijds maakt de afstand van het slagveld de *operators* ook kwetsbaar voor 'dehumanisering'. Het waarnemen van doelen op een beeldscherm in plaats van in werkelijkheid kan ertoe leiden dat militairen gemakkelijker doden.¹⁴ Voor een deel gaat het hier om hetzelfde probleem, dat ook bij lange-afstandsgeschut en bommenwerpers geldt. *Drone-operators* worden echter in extreme mate aan deze mechanismen blootgesteld. Hierdoor weegt het ethisch bezwaar dat de toegenomen afstand het doden gemakkelijker maakt, ook zwaarder. Of de inzet van *drones* nu juist leidt tot meer of minder burgerslachtoffers blijft onduidelijk, omdat betrouwbare cijfers ontbreken. Het probleem is hier een gebrek aan transparantie. Staten die *drones* gebruiken moeten daarover transparant zijn en er dient veel meer energie te worden gestoken in het bepalen van de effectiviteit van *drones*.

De grens tussen onbewapende en bewapende onbemande systemen lijkt heel duidelijk, maar is dat niet. In feite zijn de bewapende *drones* en robots doorontwikkelde versies van onbewapende systemen. Daarmee wordt de vraag legitiem of met de ontwikkeling of aanschaf van onbewapende systemen niet een *hellend vlak* wordt betreden. Al bij de aanschaf van onbewapende *drones* dienen overheden zich dan ook af te vragen hoe zij zich verhouden tot bewapende onbemande systemen.

Autonome bewapende systemen leveren nog prangerender vragen op. Het *oorlogsrecht* is gebaseerd op de gedachte dat voor oorlogshandelingen altijd een individu verantwoordelijk kan worden gehouden. Als autonome systemen een fout maken, is het onduidelijk

wie daarvoor verantwoordelijk is. Is dat de bevelvoerende commandant of de programmeur van de robot? Of is de producent verantwoordelijk? Een belangrijker ethisch bezwaar tegen autonome bewapende systemen is dat beslissingen over leven en dood geen binaire, zwart-wit-beslissingen zijn. Het gaat om morele afwegingen, die alleen door mensen kunnen worden gemaakt. Zo is de vraag of er wel of niet op luchtafweer mag worden geschoten, als deze bovenop een school staat, niet zwart of wit. In feite is geen enkele vraag met betrekking tot gebruik van geweld zwart of wit. Dergelijke vragen kunnen daarom niet door voorgeprogrammeerde systemen worden beantwoord. De menselijke waardigheid vereist daarom dat mensen, en niet machines, verantwoordelijk zijn voor de beslissingen over dood of leven.

Onbemand of niet, wapensystemen vallen bij gebruik in oorlogen onder het internationaal oorlogsrecht. Het huidige oorlogsrecht laat echter nog wel wat vragen open als het gaat om onbemande systemen. Is het bijvoorbeeld een daad van oorlog om andermans onbemande systeem aan te vallen? En hoe zit het met de *drone-operators*, die gestationeerd zijn op luchtmachtbases in de Verenigde Staten? Zijn zij legitieme doelwitten in de oorlogen waarin ze strijden en mogen ze onderweg naar huis worden uitgeschakeld? Deze juridische vaagheden vragen om een oplossing binnen het huidige oorlogsrecht. Om onduidelijkheid te voorkomen, is het verstandig niet te lang te wachten met aanpassingen. Voordat deze vorm kunnen krijgen, dient echter een grondige ethische weging van de merites van onbemande oorlogvoering plaats te vinden. Deze blijft tot op heden uit.

Internationaal is er te weinig debat over onbemande of autonome oorlogvoering. Producenten en militaire experts creëren een denkbeeldige wereld, waarin robots een technologische oplossing vormen voor het politieke probleem van de legitimering van oorlog en de slachtoffers die daarbij kunnen vallen. Dit lijkt te leiden tot een 'techno-fetisjisme'; daarin wordt de robot tot een magisch object verheven, waarop onze behoeften, namelijk risicoloze oorlogvoering en mediagenieke beelden van militarisme, worden geprojecteerd. In de beeldvorming worden onbemande systemen neergezet als 'levensreddend' en 'schadebeperkend'. Dit beeld gaat echter voorbij aan de grotere *impact* van het gebruik van robots, in het bijzonder gewapende robots, op de legitimering van oorlogvoering

en de mogelijkheid risicoloos het slagveld te betreden. Wordt het voeren van oorlog zo niet té gemakkelijk? Een onafhankelijke en kritische analyse is nodig om te bepalen welke projecties overeenstemmen met de werkelijke toegevoegde waarde van de inzet van *drones* en robots.¹⁵

Nederland gebruikt nu vooral kleine robots en *drones* met een kort uithoudingsvermogen. Vroeg of laat zal ook hier echter de vraag op tafel komen of er geen bewapende *drones* en robots dienen te worden aangeschaft. Bovendien neemt Nederland deel aan missies waaraan ook landen deelnemen die wel gebruik maken van bewapende *drones*. Het is belangrijk het gebruik van *drones* niet alleen te toetsen aan de militair-praktische voor- of nadelen, maar eveneens aan de ethische en juridische implicaties. Het gaat er daarbij niet om dat technologische vooruitgang wordt tegengehouden, maar wel om een verantwoorde inzet van nieuwe technologieën. Onbemande oorlogvoering is niet per definitie een goed idee. Een solide wegging van de bezwaren is noodzakelijk voor verantwoord beleid op dit terrein.

Wim Zwijnenburg en Cor Oudes zijn beiden beleidsadviseur veiligheid en ontwapening bij vredesorganisatie IKV Pax Christi.

Noten

1 Dat resulteerde in het eerste luchtgevecht tussen een UAV en een Iraakes MIG-jachtvliegtuig: de UAV verloor.

2 'A U.S. License to Kill. A new policy permits the CIA to assassinate terrorists, and officials say a Yemen hit went perfectly. Others worry about the next time' (via <http://articles.latimes.com/2003/jan/11/world/fg-predator11>).

3 IDA, *International Assessment of Unmanned Ground Vehicles*, 2008 (te vinden op:

<http://www.jointrobotics.com/documents/studies/International%20Assessment%20of%20Unmanned%20Ground%20Vehicles.pdf>, 4 januari 2011); en Office of the Secretary of Defense, *Unmanned Systems Integrated Roadmap 2009-2034*, 2009 (te vinden op: <http://www.aviationweek.com/media/pdf/UnmannedHorizons/UMSIntegratedRoadmap2009.pdf>).

4 'Teal Group Predicts Worldwide UAV Market Will Total Over \$80 Billion In Its Just Released 2010 UAV Market Profile and Forecast' (http://www.tealgroup.com/index.php?option=com_content&view=article&id=62:uav-study-release&catid=3&Itemid=16).

5 P. Alston, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, UN no. A/HRC/14/24/Add.6 (2010).

6 'Predator-series UAVs surpass one million flight hours' (via: http://www.janes.com/news/defence/jdw/jdw100409_1_n.shtml).

7 Zie bijv. Human Rights Watch, *Precisely Wrong*, 2009 (via: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/06/30/precisely-wrong-0>); en P.W. Singer, *Wired for War*, New York: Penguin, 2009, blz. 394.

8 B. Ghosh & M. Thompson, *The CIA's silent war in Pakistan*, 2009 (via: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1900248,00.html>); en D. Kilcullen & A.M. Exum, *Death from above, outrage from below*, 2009 (via: <http://www.nytimes.com/2009/05/17/opinion/17exum.html>).

9 Geciteerd in: Z. Hussain, *The Scorpions Tail. The Relentless Rise of Islamic Militants in Pakistan – and How It Threatens America*, Free Press, 2010, blz. 193.

10 S.G. Jones & M.C. Libick, *How terrorist groups end. Lessons for Countering al Qaeda*, RAND, 2008 (via: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/RAND_MG741-1.pdf).

11 Nuttige bijdragen zijn o.a.: C. Homan, 'Op weg naar de ethisch geprogrammeerde gevechtsrobot?', in: *Atlantisch Perspectief*, 2009, no. 6, blz. 4-9; L. Royakkers & R. van Est, 'The cubicle warrior: the marionette of digitalized warfare', in: *Ethics and Information Technology*, 2010, no. 12, blz. 289-296.

12 Zie ook C. Coker, *Humane Warfare*, New York: Routledge, 2001, blz. 44-66.

13 De uitschakeling van een belangrijk leider binnen al-Qaida in Jemen in 2003 vond naar verluidt pas plaats nadat hij lange tijd in de gaten was gehouden en toen men er zeker van was dat hij in niet bewoond gebied verkeerde.

14 Royakkers & Van Est, *aw. noot 11*; en D. Grossman, *On Killing*, New York: Back Bay Books, 1998, blz. 99-133.

15 I. Roderick, 'Mil-bot Fetishism: The Pataphysics of Military Robots', in: *TOPIA*, Issue 23-24, november 2010.

En nu: Afrika!: zon achter de wolken

Tijdens de laatste conferentie van de *African Studies Association* (San Francisco, oktober 2010) gonsde het van de positieve verhalen uit Afrika. Wetenschapslieden die soms al tientallen jaren onderzoek doen, rapporteerden niet langer 'stories of doom and gloom', maar 'glimmers of hope' en een sprak er zelfs over *Silverlining Africa*. Ik koos dat mooie beeld als titel van de oratie die ik op 14 januari 2011 uitsprak als hoogleraar 'ontwikkeling in Afrika' aan de Leidse Universiteit en directeur van het Afrika-Studiecentrum.¹ Op de jaarlijkse bijeenkomst van de *Netherlands-African Business Council*² in november 2010 deelden 200 Nederlandse ondernemers hun passie voor Afrika en wisselden ze succesverhalen uit. Een bedrijf als Heineken haalt, relatief gezien, zijn beste winstcijfers uit Afrika. Bovendien heeft deze Nederlandse multinationale onderneming recent een prestigieuze prijs gewonnen van de Verenigde Naties voor haar innovatieve activiteiten in Sierra Leone.³

In de eerste week van januari 2011 kwam *The Economist* met een wel heel positief verhaal over Afrika.⁴ Onder de titel 'Go South, Young Man' werd een tabel gepresenteerd waaruit blijkt dat zes van de tien grootste economische groeiers in het afgelopen decennium in Afrika te vinden waren; voorspeld wordt dat de komende vijf jaar liefst zeven van de tien snelste groeiers Afrikaanse landen zullen zijn. En het zijn veelal landen waar de media-aandacht, ook in Nederland, gedomineerd wordt door de rampen en ellende waar Afrika-journalisten zo graag eenzijdige nadruk op leggen: Angola, Nigeria, Ethiopië, Tsjad, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Congo, Ghana, en Zambia. Het artikel voorspelt dat Afrika de komende jaren gemiddeld sneller economisch zal groeien dan Azië, maar ook dat het steeds verder verknoopt gaat worden met China, India en andere Aziatische trekkers van de nieuwe wereldeconomie: *The lions meet the tigers*. In zijn nieuwste boek maakt ook Stephen Ellis zich spreekbuis van dat Afro-optimisme.⁵ Afrika zelf toonde dat optimisme uitbundig op de recente EXPO in Shanghai en tijdens de World Cup in Zuid-Afrika. Zelfs de, als het over Afrika gaat, meestal cynische Nederlandse media lieten doorschemeren positief ver-

baasd te zijn over zoveel energie en gastvrijheid en zo weinig problemen.

Lichtpunten in Ghana en Burkina Faso

Uit een lopend onderzoek naar de percepties van Afrikanen zelf komen ook steeds meer signalen dat het (zelf)beeld aan het kantelen is. Dit PADEV-onderzoek speelt zich af in Noord-Ghana en Zuid-Burkina Faso, en wordt uitgevoerd door onderzoekers uit Tamale, Ouagadougou, Amsterdam (Universiteit en KIT) en Leiden (Afrika-Studiecentrum), op verzoek van drie protestantse ontwikkelingsorganisaties (ICCO-alliantie, Prisma en Woord en Daad).⁶ In negen intensieve driedaagse bijeenkomsten zijn steeds vijftig lokale mensen bezig geweest hun eigen ontwikkelingsgeschiedenis te schrijven en die te waarderen.

Het levert een schat aan gegevens op en een goed inzicht in die verschuivende beoordelingen. Vooral het oordeel over allerlei ontwikkelingsinitiatieven van de laatste tien jaar is grotendeels positief, met daarbij heel veel nuancerings. Er blijkt groot lokaal inzicht uit in de complexiteit van veranderingsprocessen en de deelnemers blijken goed in staat de kernvragen te beantwoorden waar het bij evaluaties om zou moeten gaan: hoe hebben ontwikkelingsinitiatieven bijgedragen aan gewenste veranderingen; welke algemenere maatschappelijke veranderingen werden er op welke manier door beïnvloed; waarom worden ontwikkelingsinitiatieven positief of negatief gewaardeerd en wie hebben er nu eigenlijk vooral geprofiteerd van die initiatieven? De methode is holistisch en participatief en brengt tegelijk heel veel details naar boven over specifieke initiatieven en de invloed daarvan op specifieke domeinen van maatschappelijke dynamiek.

Uit de voorlopige resultaten blijkt dat de landbouwontwikkeling in deze rurale, tamelijk perifere streken in West-Afrika vooral de laatste tien jaar vooruitgang vertoont, maar dat dat vaak wel ten koste gaat van het natuurlijke milieu. De infrastructuurontwikkeling is in een stroomversnelling geraakt en de expansie van wegen, fysieke markten, waterpunten, elektriciteit en mobiele telefonie veroorzaakt een aanzienlijke *multiplier*. De lokale verzorgingscentra laten een sterke groei



Silverlining Africa! (Luuk Dietz)

zien in bevolkingsaantallen en faciliteiten. De recente groeiende aandacht voor de veralgemenisering van gezondheidszorg en onderwijs begint vrucht te dragen en de verandering in de sociale netwerken die mensen onderhouden, is hier en daar spectaculair, waarbij vrouwen en vrouwengroepen aanzienlijk meer sociale status en manoeuvreerruimte hebben gekregen.

De mogelijkheden politieke zeggenschap te verwerven zijn eveneens verbeterd, terwijl er een zeer sterke groei is van de religieuze organisatie, met tal van nieuwe activiteiten van een groot aantal christelijke en islamitische organisaties, vaak met een sterk hybride karakter. Her en der geeft dat spanningen, vooral wanneer identiteiten worden gebruikt door politieke entrepreneurs. Maar in de meeste gevallen is er sprake van een grote tolerantie en samenwerking over en weer.

Vooraf onder de jongeren bestaat groeiend ongeduld en hun sociaal-geografische patroon laat een aanzienlijke actieradius zien en grote mobiliteit. De explosief gestegen communicatiemogelijkheden zorgen vooral bij die jongeren ook voor een culturele oriëntatie op de wereld, en niet langer op hun dorp, de nabijgelegen marktstad of de regionale of nationale hoofdstad. In de meeste onderzoeksgebieden tuimelen de externe spelers over elkaar heen: overheidsdiensten, vaak werkend met ontwikkelingsprojecten die door multilaterale of bilaterale donoren worden gesteund; veel NGO's (allerlei christelijke en seculiere groepen, sommige islamitische), vaak met internationale inbedding en steun; allerlei lokale associaties; allerlei kleine ondernemers (deels uit de 'diaspora'); en sommige hele grote ondernemingen deels ook met hun charitatieve activiteiten. En opvallend vaak lopen die initiatieven in elkaar over of hebben ze hybride samenwerkingsverbanden gevormd.

Vooraf wanneer deze organisaties rustig en respectvol werken, lange tijd actief zijn en goed lokaal ingebed, worden hun activiteiten grotendeels positief beoordeeld. In het algemeen geldt dat de NGO's meer vertrouwd worden en positiever worden beoordeeld dan de overheidsdiensten, terwijl bij de echt negatief

beoordeelde ontwikkelingsinitiatieven opmerkelijk veel overheidsactiviteiten zitten.

Het genuanceerde beeld dat mensen zelf geven van de effecten van ontwikkelingsprojecten, staat op gespannen voet met de platte welles-nietes-discussie waarin 'ontwikkelingssamenwerking' in het politieke en publieke debat terecht is gekomen. Natuurlijk zijn algemeen-maatschappelijke ontwikkelingen (bijv. prijspeil, inflatie, belasting- en subsidieregimes) voor de kansen en beperkingen van mensen eveneens van groot belang, maar de vele meer lokale initiatieven en de steun daarvoor van buitenaf zijn en blijven doorslaggevend.

Natuurlijk spelen bestaande machtsstructuren een rol en geven ze sommigen vleugels en *4-wheel drives*, terwijl ze anderen volkomen blokkeren. En wat ook overal uit het onderzoek komt, is dat verreweg de meeste ontwikkelingsinitiatieven vooral kansen bieden aan de lokale mensen die het al wat beter hebben, die wat meer onderwijs hebben genoten, die gezonder zijn en die wat meer risico kunnen en durven nemen. Op wereldschaal gezien zijn dat nog steeds relatief arme mensen, die het nu gaandeweg wat beter krijgen. De echte lokale verschoppelingen en de 'ultra-poor' worden nauwelijks rechtstreeks bereikt, al hebben ze wel wat profijt van lokaal bestaande herverdelingsmechanismen, zeker in tijden waarin het wat beter gaat.

Demografie als pluspunt

Hetzelfde, tamelijk positieve beeld dat uit de resultaten van dit PADEV-onderzoek naar voren komt, laat ook een analyse van de statistieken voor Afrika als geheel zien. Wat dan als eerste moet worden benadrukt, is de demografische explosie in Afrika. Die wordt door veel commentatoren als een probleem gezien. Maar er zijn ook steeds meer onderzoekers die erop wijzen dat Afrika vergeleken met de grote economische groei-centra in het recente en verdere verleden eerder onderbevolkt dan overbevolkt is. Als we kijken naar de lange termijn, is eerder te stellen dat Afrika zich nu heeft hersteld van demografische klappen uit het verleden. In het jaar 1650 waren er in Afrika evenveel mensen als in Europa: allebei 100 miljoen, en voor beide was

dat elk 17% van de toenmalige geschatte wereldbevolking. In het jaar 1900 was Europa gegroeid tot 600 miljoen mensen, wat toen 25% van de wereldbevolking was. Het demografische gewicht van Afrika was toen geslonken tot maar 4%, *minder* dan 100 miljoen mensen. Vanaf dat moment is Europa nog maar weinig gegroeid (nu: 750 miljoen, ofwel 11% van de wereldbevolking). Afrika is in 2009 het miljard gepasseerd en komt snel weer in de buurt van de 17% van meer dan 350 jaar geleden.

Afrika is nu waarschijnlijk het snelst verstedelijkende continent ter wereld en zeker het continent met de relatief jongste bevolking. Toen veel Afrikaanse landen politiek onafhankelijk werden, rond 1960, woonde maar 20% van de bevolking in steden. Dat is nu meer dan 40% en binnenkort meer dan de helft. Nog veelzeggender is het als gekeken wordt naar de aantallen: in 1960 woonden 65 miljoen Afrikanen in steden; vijftig jaar later zijn het er 460 miljoen. Een op de acht Afrikanen leeft nu in een van de miljoenensteden, terwijl sommige van die miljoenensteden tot de megasteden van de wereld kunnen worden gerekend: Cairo, Lagos, Kinshasa en Johannesburg/Rand. En er zullen er nog meer volgen. De hoofdstad van Mauritanië, Nouakchott, had nog geen 20.000 inwoners toen het land onafhankelijk werd; het is nu een miljoenenstad. Grote stedelijke concentraties van jonge mensen vormen een vraag voor van alles en nog wat en bieden een grote kans aan creatieve mensen. Dat is precies wat er nu in veel Afrikaanse steden aan het gebeuren is. En natuurlijk: het is er ook nogal eens gevaarlijk en crimineel. Als Afro-optimisten het hebben over de zinderende Afrikaanse steden, dan moeten ze wel weten dat de etymologische basis van dat woord 'sintel' is. Kortom, het smeult.

De groei van de Afrikaanse bevolking en van haar steden is voor een belangrijk deel een gevolg van de betere gezondheid. Waar rond 1960 zeventien Afrikaanse landen een gemiddelde levensverwachting hadden van nog geen 40 jaar (en de ergste landen, Sierra Leone en Angola, van slechts 33 jaar), is er nu geen enkel land meer met die lage scores. In verreweg de meeste Afrikaanse landen worden de mensen nu gemiddeld ouder dan vijftig jaar. Ook het gemiddelde onderwijsniveau is met sprongen omhoog gegaan. Rond 1960 kon in bijna de helft van de Afrikaanse landen minder dan 10% van de bevolking lezen en schrijven. Nu is dat nergens meer het geval; sterker nog: nergens gaat minder dan 10% naar het voortgezet onderwijs. De geletterdheid bij volwassenen is in de meeste landen

gestegen tot aanzienlijk boven de 60%. In de helft van de Afrikaanse landen gaat nu tussen de 25 en 50% van de kinderen zelfs naar het voortgezet onderwijs.

Economische opleving

Economisch gezien is er vooral de laatste tien jaar sprake van een grote opleving. In veel landen is sprake van een economische groei per hoofd van de bevolking van (veel) meer dan 25% in dit decennium en in enkele gevallen van een verdubbeling. Alleen Zimbabwe en Liberia zijn dan nog crisisgevallen. In de veertig jaar ervoor zijn er veel meer van die crisisgevallen: landen waar sprake is van een (sterk) dalende welvaart per hoofd van de bevolking. Die liggen deels in West-Afrika (Senegal, Liberia, Sierra Leone, Ghana), veel in Centraal-Afrika (DR Congo, Centraal Afrikaanse Republiek, Niger, Tsjaad) en deels in zuidelijk Afrika (Madagaskar, Zambia). Maar daar staan ook wel een paar snelle groeiers tegenover: Botswana, Lesotho, Seychellen, Gabon en Egypte. De groei in het laatste decennium begint vaak al in de jaren '90 en wordt mede gevoed door een stijgende vraag naar Afrikaanse grondstoffen, ook en in toenemende mate uit Azië. Her en der steunt de groei (mede) op toerisme; voorzichtig ziet men Afrika een stukje van de wereldfabriek overnemen.

De verbeterende perspectieven voor Afrika zijn toch ook heel sterk zichtbaar in de cijfers over de Afrikaanse landbouw en het is goed om daar wat langer bij stil te staan, ook al omdat het nu toch wel heel waarschijnlijk lijkt dat het nieuwe kabinetsbeleid voedselzekerheid in Afrika als een van de prioriteiten beschouwt en daarbij allerlei kansen ziet voor het Nederlandse bedrijfsleven en voor de Nederlandse wetenschap. De beeldvorming van een stagnerende Afrikaanse landbouw is hardnekkig en behoeft grondige revisie.

Een hardnekkig misverstand is dat Afrika haar bevolking nu minder goed kan voeden dan vijftig jaar geleden. Dat is niet het geval. Voor geheel Afrika is het wel zo dat de bevolking er meer dan drie-en-een-half keer zo groot is geworden, maar die bevolking heeft gemiddeld per persoon 12% meer voedselenergie ter beschikking gekregen. De productie van granen is met de bevolkingsgroei meegegroeid, de productie van bonen en vooral van wortelen en knollen (cassave, yam, enz.) is sterker gegroeid dan de bevolking. Het aantal koeien, schapen en geiten is achtergebleven bij de bevolkingsgroei, maar het aantal varkens en vooral kippen is (veel) sterker gegroeid.

De groei van de landbouw is een combinatie geweest van uitbreiding van het landbouwareaal en een verbetering van gemiddelde oogsten per hectare. Het totale landbouwareaal nam in de periode 1961-2000 met 70% toe, en daarna nog eens met 22%. Was het

in de jaren '90 nog zo dat de groei sterk was bij een aantal *exportgewassen*, in het meest recente decennium ziet men vooral het areaal van de *voedselgewassen* voor de stedelijke bevolking sterk toenemen: de granen met 24%, de bonen zelfs met 38%. Ook de productie-arealen van groente en fruit nemen sterk toe; daaruit spreekt zowel een succesvolle export als een groeiende stedelijke vraag. Ook de vooruitgang in de opbrengsten per hectare mag er echter wezen, al wijzen velen op de nog steeds (veel) lagere opbrengsten per hectare als ze vergeleken worden met die uit andere delen van de wereld. Maar toch: voor granen geldt dat de opbrengst per hectare tussen 1961 en 2000 al stijgt van 810 kilo tot 1.270 kilo en tussen 2000 en 2009 verder tot 1.479 kilo. Voor de wortel- en knolgewassen gaat het van 5,8 ton, via 8,2 ton naar 9,3 ton.

Iedereen die enig inzicht heeft in de moeilijke natuurlijke, logistieke en *governance* omstandigheden waarmee Afrikaanse boerinnen en boeren te maken hebben gehad, zal dit als een grote prestatie beschouwen. Met de grotere beleidsaandacht die er de laatste paar jaar aan de Afrikaanse landbouw wordt gegeven (na twintig jaar verwaarlozing) en met de steeds grotere marktverwachting naar Afrikaanse landbouwproducten (vooral van de eigen stedelijke bevolking, maar ook uit Azië), mag worden verwacht dat het 'laaghangende fruit' nu sneller zal worden geplukt.

Als er goed aangesloten wordt bij de Afrikaanse tradities van precisielandbouw en lokale kennis, is er nog veel meer mogelijk. En ook de verwachte grote vraag naar biobrandstoffen en vezelgewassen biedt de Afrikaanse boeren grote mogelijkheden, al valt te vrezen dat de bossen en de biodiversiteit er verder onder zullen lijden. De laatste twintig jaar is Afrika verantwoordelijk voor de helft van het verlies aan de wereldbossenvoorraad, terwijl de opslagcapaciteit van Afrikaanse vegetatie voor koolstof in die periode is afgenomen van 61 tot 56 gigaton. En ondanks Wangari Maathai's goede voorbeeld wordt er nog bar weinig aan herbemossing gedaan.

Een stukje van de wereldfabriek

De grotere marktorientatie van de Afrikaanse landbouw zal tot snelle en voor een deel dramatische veranderingen leiden op het Afrikaanse platteland. Steeds meer Afrikaanse jongeren zullen hun emplooi moeten zien te vinden buiten de landbouw, al zullen succesvolle nieuwe stedelingen er wel in gaan investeren (in hun herkomststreek, maar ook in stads- en stadsrandlandbouw). De grotere vraag naar mijnbouwgrondstoffen uit Afrika biedt wel wat extra emplooi, maar de grootste oplossing zal toch moeten komen van ombuiging van de *wereldvraag naar industrieproducten* naar Afrika. De Aziatische wereldfabriek vertoont tekenen van verzadiging: de minimumlonen gaan er omhoog,

de arbeiders organiseren zich en eisen een beter leven, de middenklasse verzet zich tegen de vervuiling en de verstopping van een oververhitte en niet erg eerlijke en groene economie.

In ondernemerskringen gold Afrika lang als te duur, te ongedisciplineerd en te onvoorspelbaar voor een gereguleerde productie voor de wereldmarkt van industrie- en dienstverleningsproducten. Steeds meer goed opgeleide, gezonde Afrikanen zijn nu bereid een tijd lang hard te werken voor relatief weinig geld, en dat begint zich her en der te vertalen in een begin van de volgende herschikking van de industriële productie op wereldschaal: een nieuwe economische wereldorde 2.0. De snelle groei van exportenclaves met goede voorzieningen in Afrika (*Export Processing Zones* of hoe ze verder worden genoemd, veelal op initiatief van Aziaten of naar voorbeeld van Aziatische soortgenoten),⁷ zal dat proces versnellen. Of het snel genoeg zal gaan om tegemoet te komen aan de sterk gestegen verwachtingen van heel veel Afrikaanse jongeren, is een spannende vraag. Ook voor veel Nederlandse ondernemers, beleidsvormers en onderzoekers zou moeten gelden: *en nu: Afrika!* En laten we dan bevorderen dat het eerlijk(er) en groen(er) gaat gebeuren.

Ton Dietz is directeur van het Afrika-Studiecentrum in Leiden en hoogleraar Afrikaanse ontwikkeling aan de Universiteit Leiden. Hij studeerde sociale geografie in Nijmegen en promoveerde op een studie over pastoralisme in Kenia aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werd hoogleraar sociale geografie aan die zelfde universiteit in 1995 en directeur van de landelijke onderzoeksschool CERES (en hoogleraar sociale wetenschappen in Utrecht) tussen 2002 en 2007. Meer informatie kan worden gevonden op www.ascleiden.nl en <https://home.medewerker.uva.nl/a.j.dietz>.

Noten

- ¹ Voor de elektronische versie van Ton Dietz, *Silverlining Africa. From images of doom and gloom to glimmers of hope. From places to avoid to places to enjoy*, Leiden: Universiteit Leiden, 2011, zie: www.ascleiden.nl. Dit artikel is een beknopte samenvatting van deze rede.
- ² www.nabc.nl
- ³ De *World Business and Development Award*, op de MDG-top in New York, september 2010.
- ⁴ *The Economist*, 4 januari 2011.
- ⁵ Stephen Ellis, *Season of rain. Africa and the World*, Johannesburg/CapeTown: Jacana, 2011.
- ⁶ www.padev.nl
- ⁷ Zie bijv. <http://allafrica.com/stories/201005130221.html>

Filmrecensie Hugo Klijn

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling.
Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

Joodse identiteit in afgebladder Odessa, in Brooklyn en Ashdod

Titel: *Odessa... Odessa!*

Regie: Michale Boganim

Productie: Moby Dick Films, Sarah Films

Jaar: 2005/2007

Info: 102 minuten; kleur; gesproken in Russisch en Jiddisch

Beschikbaarheid: IDFA's delicatessen (samenwerkingsverband Cinema Delicatessen, IDFA en Vrij Nederland); te bestellen via diverse webshops.

Wie ooit in de Oekraïense havenstad Odessa is geweest, kan zich vermoedelijk een voorstelling maken van vervlogen tijden, toen het nog een kosmopolitisch centrum was en een verzamelplaats van zakenlieden, kunstenaars en allerlei gespuis dat daaromheen draaide. Odessa, eind achttiende eeuw ingelijfd bij het Russische Rijk en sinds de negentiende eeuw een belangrijk joods centrum, ademt met zijn Franse en Italiaanse architectonische invloeden nog altijd de grandeur zoals vereeuwigd in de verhalen van Isaac Babel, die echter ook de gruwelen van de pogrom van 1905 beschreef die zijn grootvader het leven kostte.

In de Israëliësch-Franse documentaire *Odessa...Odessa!*, recent nog te zien op het documentairefestival IDFA Amsterdam, volgt regisseur Michale Boganim een aantal bejaarde joodse 'Odessieten' die ofwel zijn gebleven, ofwel hun heil hebben gezocht in de Verenigde Staten of Israël. Dit levert fraaie, maar overwegend treurige beelden op, aangezet door melancholieke liedjes die verwijzen naar de tijd dat Odessa nog een bruisende dansvloer was. Vooral de oude besjes in het afgebladderde Odessa, die onsaamenhangend ratelen en roddelen in een Russisch-Jiddisch mengelmoesje over hoe het vroeger was, geven de kijker een soms ongemakkelijk

gevoel. De onontkoombare opnamen van de legendarische trappen uit Eisensteins film *Pantserkruiser Potjomkin* uit 1925 nemen dat gevoel niet geheel weg.



Maar ook de Odessieten die na de val van de Sovjetunie zijn neergestreken in Brooklyn, vormen een weinig monter gezelschap, dat weliswaar dankbaar is voor wat Amerika hun heeft geboden, maar zich beklagt over het alomtegenwoordige materialisme en het liefst bij elkaar kruipt om te zwijmelen en te zingen, over vroeger. Dit tot zichtbare ergernis van New Yorkse joden, die het groepje misprijzend gadeslaan. Als een aantal hunner een toeristisch bustripje naar Manhattan maakt, is hun verwondering even groot als die van de 'echte' toeristen, wat

aangeeft dat van inburgering in het geheel geen sprake is.

Een derde groep is in Ashdod terechtgekomen, de met de komst van sovjet-joden explosief gegroeide

badplaats ten zuidwesten van Tel Aviv. Ook hier heerst de nodige kinnesinne, nu tussen de Russische, Ethiopische, Georgische en joods-orthodoxe gemeenschappen, en ook hier is het geklaag niet van de lucht. Het is er te heet, men moet zich vaak behelpen met eenvoudige baantjes en 'waarom doen ze niks aan dat terrorisme?'. Op de Dag van de Overwinning zit een aantal veteranen met opgepoetste sovjetmedailles in de brandende zon aan de wodka en moppert over het feit dat 'Israël niet weet wat 9 mei betekent, terwijl het land zonder die overwin-



ning niet eens zou bestaan', om vervolgens een oud sovjetstrijdlid aan te heffen. Een kleindochter, in Israëlish legeruniform, vraagt haar oma nog waarom ze de hele dag naar het Russische TV-nieuws kijkt en zich niet interesseert voor Israël. Oma hangt nog eens een foto van oud-Odessa recht en verzucht dat ze 'daar' altijd joden waren, maar 'hier'

als Russen worden gezien. In dat zintje ligt inderdaad voor een groot deel de tragiek besloten van deze gemeenschap, terwijl de nostalgie naar hun jeugdjaren 'daar' sterk de overhand heeft.

Boganim (Tel Aviv, 1972) laat de mensen aan het woord zonder begeleidende tekst en uitleg. Dat levert sterke en fraai vormgegeven

sfeerimpressies op. De zwijgende acteur-met-koffer-en-peinzende-blik die ze als een rode draad opvoert, doet wat mij betreft afbreuk aan het naturel karakter van haar verhaal, evenals de enkele malen herhaalde bombastische bekendmaking door de Sovjetunie van de Duitse inval op 22 juni 1941. Boganim heeft bewust gekozen voor deze groep en daarmee voor een niet-representatief beeld van het joodse, al dan niet uitgewaaierde Odessa, dat uiteraard meer biedt dan weemoedige opa's en oma's. Maar voor wie gevoelig is voor oude mensen en de dingen die voorbijgaan, is de film zeker een aanrader.

Hugo Klijn is als *Senior Research Fellow* verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*. Hij bereidt een boek voor over Russische identiteit.

Heeft u internationale ambities?

Van 19 september tot 9 december 2011 houdt Instituut Clingendael de 66e Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding die bedoeld is voor mensen 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 opfrissing van kennis en bijscholing. De cursus biedt een uitdagend en gebalanceerd curriculum voor bijvoorbeeld

beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van ontwikkelingsorganisaties of andere NGOs, buitenlandredacties van dagbladen, maar ook mensen uit het internationale bedrijfsleven. Particuliere deelnemers 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 aanmeldprocedure 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) of telefoon 070 374 66 28.

Boekbesprekingen

Europa en instrumentalisme

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Aan het buitenland gehecht. Over verandering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010; 173 blz.; € 27,50; ISBN: 978-90-8964-301-8

‘Heroriëntatie op Europa’, dat is de centrale boodschap van *Aan het buitenland gehecht*, het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de toekomst van het Nederlandse buitenlands beleid. Op zich zelf kan dat een behartigenswaardig gedurfd en realistisch advies zijn in de huidige situatie van Eurocrisis en *salonfähige* Eurosceptis. Het ontbreekt echter aan een inventarisatie van concrete kansen en bedreigingen voor Nederland in actuele Europese kwesties, zoals de toekomst van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) en de euro, de haalbaarheid en wenselijkheid van de oprichting van een Europese politieke en/of fiscale unie, het vraagstuk van Europees energiebeleid en mogelijkheden en onmogelijkheden op het terrein van ‘nationale kampioenen’, om er een paar te noemen.

Over deze onderwerpen is vrijwel niets te vinden in het rapport. Ook het fundamentele thema van de toekomst van de EU-welvaartsstaten wordt openlijk omzeild (blz. 97). En dat terwijl bij al deze kwesties toch ontegenzeggelijk de nationale Nederlandse belangen in het geding zijn (export, valutastabiliteit, pensioenen, energieafhankelijkheid, internationale energiemarkt, ABN-Amro, enz.). Dit is wel vreemd voor een rapport dat pleit voor ‘een toegewijde concentratie op Europa’ (blz. 99) en ambieert nationale belangen helder te maken omwille van een ondubbelzinnige strategie in het buitenlands beleid (vgl. blz. 57 e.v.).

Veranderingen en belangen

Waar gaat het rapport dan wel over? Bij lezing wordt duidelijk dat de WRR uitgaat van twee aannames die de gehele verdere analyse stutten en sturen. De eerste aanname luidt dat Nederland niet beschikt over een samenhangende strategie in het buitenlands beleid. De tweede stelt dat de huidige internationale betrekkingen radicaal verschillen van alles wat we in het verleden hebben meegemaakt in de internationale politiek. Dat is opmerkelijk, want deze aannames zijn allerminst onproblematisch.

Hoeveel de auteurs ook aan citaten hebben verzameld om aan te tonen dat de internationale betrekkingen radicaal zijn veranderd en de rol van de staat daarin niet meer centraal staat (blz. 28-9), en hoe stellig zij ook beweren dat de Nederlandse regering blijk heeft gegeven ‘van het ontbreken van een op de wereld van vandaag toegesneden visie [...] op basis waarvan heldere keuzes gemaakt kunnen worden’ (blz. 51), empirisch bewijs voor deze krasse stellingen wordt niet of nauwelijks aangevoerd. De WRR beperkt zich tot een instemmend (en eenzijdig) citeren van een specifieke literatuur uit de hedendaagse *Leerder Internationale Betrekkingen* rond het trendy *buzzword* ‘netwerk’ (blz. 30) en een tamelijk onbekommerde identificatie met de grillige publieke opinie en haar veronderstelde hevige behoefte aan verantwoording, ook met betrekking tot het buitenlands beleid (o.a. blz. 30, 53, 70 en 95).

Dat daar veel tegenin gebracht kan worden, is evident. Het rapport had daar op zijn minst melding van moeten maken. Door dat niet te doen, laadt de WRR de verdenking op zich selectief gewinkeld te hebben in de literatuur.

Uiteindelijk leidt de analyse tot zeer dringende en *trendy* aanbevelingen waarop de auteurs vanaf pagina 1 voorsorteren, omdat alleen door ingrijpende vernieuwing van het buitenlands beleid kan worden ingespeeld op de radicale ‘kanteling van vraagstukken’ in de internationale betrekkingen. Zo moet Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld nodig gaan ‘inluisteren’ in de ‘netwerkomgeving’ van de ‘internationale *civil society*’ en zich bekwamen in het ‘weten te verleiden’, door als een ‘verbindings-officier’ agenda’s en debatten ‘te framen’ (blz. 113-14, 122-3, 131-2). Volgens Frans Timmermans is dit ‘glasheldere taal’ en zelfs ‘een genot om te lezen’ (www.montesquieu-instituut.nl). Daar kan anders over gedacht worden. Een fundamenteeler probleem met deze ronkende taal is echter dat de zelfverzekerde woorden en de hamerend gehanteerde stijlfiguur *repetitio* de aandacht afleiden van een vergissing in de analyse. Wat is er aan de hand?

Geen strategie zonder idee

Wanneer de auteurs eenmaal hebben vastgesteld dat het bestaande Nederlandse buitenlandse beleid geplaagd wordt door tanend draagvlak onder de bevolking, concluderen zij dat een belangrijke oorzaak hiervoor

is dat de regering na 1989 heeft verzuimd duidelijke prioriteiten te stellen en wat al te gemakzuchtig heeft gekozen voor het klakkeloos voortzetten van ‘alles een beetje doen’ (blz. 47). Een benadering die volgens de WRR gedurende de Koude Oorlog gemeengoed is geworden. Vervolgens beargumenteren de auteurs dat de intussen ‘fundamenteel veranderde buitenwereld’ onmiskenbaar het failliet van deze gedateerde benadering blootlegt. Dat manifesteert zich volgens hen het meest pregnant in de toenemende burgerlijke onvrede met allerlei facetten van het buitenlands beleid (van ontwikkelingssamenwerking en vredesmissies tot Europese integratie).

De WRR wil zijn best doen om de ogen niet te sluiten voor de realiteit van de snel veranderende wereld van na 1989 (zoals opeenvolgende regeringen volgens de Raad dus wel gedaan hebben). Bovendien: volgens de WRR kan Nederland nieuwe kansen benutten door de nationale belangen te (her)definiëren in termen van ‘vitale belangen’ (betreffende het voortbestaan van Nederland en oorlog), ‘verlengde belangen’ (geen kwesties van oorlog, maar wel belangrijk voor de Nederlandse welvaart en het Nederlandse welzijn) en zogenoemde ‘niches’. De aandacht van de WRR gaat in het bijzonder uit naar de verlengde belangen en de *niches*. Wat betreft de vitale belangen stellen de auteurs zich namelijk op het standpunt dat deze ‘nauwelijks onderwerp van discussie zijn’, ofschoon de WRR zelf suggereert om de aandacht van het Nederlandse veiligheidsbeleid te verleggen van NAVO naar EU (vgl. blz. 70 en 87), en dat terwijl de NAVO toch nog steeds bij uitstek de bewaker van de Nederlandse vitale belangen is. Maar dat terzijde, want de WRR wil het dus over de verlengde en *niche*-belangen hebben.

Hoe stelt de WRR nu vast wat het nationale belang is? Daarvoor hebben de auteurs een dubbele

toets ontworpen. Het moet gaan om 1 belangen die ‘werkelijk nationaal gedeeld worden’; en/of 2 ‘voor Nederland verschil’ maken. Dat laatste wil zeggen dat Nederland zich hiermee ‘in de wereld kan profileren’ (blz. 60 en 64); zulke ‘niches’ kunnen bijvoorbeeld ‘water’ en ‘voedsel’ zijn (blz. 65-8). Volgens de WRR maken dergelijke *niche*-prioriteiten – die in ieder geval langer dan één kabinetperiode gesteld worden – het mogelijk een ‘standvastige langetermijnkoers te varen’ (blz. 64). En daar kunnen dan weer ‘vele burgers achter staan’ (blz. 54), omdat heel duidelijk is uit te leggen dat je een heleboel niet meer doet en je daarom een paar specifieke en voor Nederland profijtelijke dingen heel goed kunt doen. Anders gezegd, vandaag is de publieke opinie nog een ‘onzekere factor’, maar via duidelijk geïdentificeerde *niches* en verlengde belangen en de geëxpliciteerde kosten-batenafwegingen die daarbij horen, kan ze weer gewonnen worden voor buitenlandse politiek (blz. 51).

Hier vergist de WRR zich. Om de duidelijke ‘keuzes’ in het buitenlands beleid, die de WRR zo graag wil bewerkstelligen, ook metterdaad te kunnen maken, kan een land zich niet verlaten op een leidraad die bestaat uit het beperken van kosten, het verantwoorden van (slinkende) geconcentreerde uitgaven en het vervolgens op basis daarvan ‘zo instrumenteel mogelijk’ kiezen van partners (blz. 120). Integendeel, waarschijnlijk werkt het precies andersom. In de buitenlandse politiek win je de publieke opinie immers niet met glanzende boekhoudkundige resultaten (bovendien gaat het om een druppel op een gloeiende plaat in termen van de Rijksbegroting). De burger wil op de eerste plaats overtuigd worden met een aansprekend idee, bijvoorbeeld over de positie van Nederland in de wereld van vandaag en morgen. Een centraal idee of beginsel geeft houvast in situaties die niet te reduceren

zijn tot kosten-batencalculaties, omdat de beschikbare informatie daarvoor onvoldoende is en de onzekerheid te groot. Dergelijke situaties zijn eerder regel dan uitzondering in de internationale politiek. De omstandigheden waar buitenlands beleid op moet zijn toegesneden, zijn vooral oncontroleerbaar, zeker voor een klein land als Nederland. Dat beseft vrijwel iedere Nederlander.

Het is de kunst van goed buitenlands beleid om adequaat voorbereid te zijn op die situaties die in het heden nog onvoorstelbaar zijn. Dat vergt pragmatisme, maar niet alleen. Het vraagt ook om een duidelijk beginsel van waaruit het praktische beleid geformuleerd kan worden. Iets waar een regering die onder druk staat van internationale ontwikkelingen altijd naar kan teruggrijpen, om zich aan te passen aan verrassend veranderende omstandigheden. Een dergelijk beginsel is alom bekend en kan worden gebruikt om ingrijpende beslissingen, zowel extern als intern, snel en breed gedragen te legitimeren. Het staat immers garant voor een zekere mate van voorspelbaarheid en consistentie. In de onzekere wereld van de internationale politiek zijn dat juist zaken die over het algemeen gewaardeerd en beloofd worden door partners en burgers. Vroeger was de neutraliteit het beginsel waar alle Nederlandse buitenlandse politiek op gebaseerd werd. Sinds de Tweede Wereldoorlog is dat het Atlantische primaat (inclusief de door de Verenigde Staten zo dwingend gewenste Europese integratie).

Het is niet verkeerd de houdbaarheid van een dergelijk beginsel regelmatig te toetsen aan de internationale ontwikkelingen, zeker wanneer zich daar fundamentele veranderingen lijken te voltrekken. Het WRR-rapport wekt de indruk dat te hebben willen doen en dat is lovenswaardig, want het behelst per definitie controversie om de vinger te kunnen leggen op een potentieel *ancien régime*. Maar in de

ambitie om vooral instrumenteel te reageren op alle 'radicale' veranderingen, lijkt de WRR over het hoofd te hebben gezien dat óók een nieuw Nederlands buitenlands beleid gebaseerd zal moeten zijn op een algemeen idee dat doordacht is vanuit de Nederlandse handelsbelangen (en dus niet vanuit de begroting of potentiële electorale steun). Het maken van succesvolle keuzen in de buitenlandse politiek is moeilijk mogelijk zonder een dergelijk idee.

Financieel en/of electoraal gewin is louter een gevolg van die keuzen. De mate van profijt is vervolgens behalve van (oncontroleerbare) gebeurtenissen ook afhankelijk van de mate waarin het de beleidsmakers lukt de internationale werkelijkheid en het nationale belang te doorgronden en creatief uit te werken in praktisch beleid. Vastgesteld moet worden dat de WRR aan een dergelijke exercitie maar beperkt is toegekomen (ondanks – of dankzij? – een omvangrijk deel over Europa als 'arena en schakel', komt de WRR zoals gezegd niet tot beleidsinhoudelijke praktische adviezen voor Nederlands EU-beleid). In plaats daarvan propageert de WRR een zo instrumenteel mogelijke benadering. In de buitenlandse politiek vergroot een dergelijke benadering echter de kans op desillusie. In de onzekere wereld van de internationale betrekkingen wegen geschiedenis en tradities nu eenmaal zwaarder dan calculaties op basis van lopende huishoudboekjes, hoe correct en rationeel die ook mogen zijn.

Het is een utopie realistisch buitenlands beleid te kunnen voeren zonder een in de lessen van het verleden ingebed idee als leidraad. Het is daarom ook onjuist te denken dat er 'van kennisvoorsprong bij

een kleine professionele elite geen sprake meer' is, zoals de WRR beweert (blz. 27). Het werk van diplomaten bestaat namelijk niet louter uit het in de praktijk brengen van (google)vaardigheden. Hun werk is ook inhoudelijk en historisch. 'Goed kennisbeheer' is inderdaad van doorslaggevend belang, maar dat vergt niet alleen 'betere databases' (blz. 110), het vereist vooral ook een gedegen diplomatenopleiding in de geschiedenis en theorie van de internationale betrekkingen en in het hoe en waarom van nationale buitenlandspolitieke tradities. Investeren in opleiding en (het collectieve geheugen van) het postennetwerk (en de archivering ervan) lijkt in een complexe en onvoorspelbare wereld slimmer dan erop te bezuinigen.

Kansen en urgentie

Ondanks de kritische kanttekeningen die te plaatsen zijn, is de hoofdboodschap van het WRR-rapport waardevol. 'Heroriëntatie op Europa' lijkt inderdaad geboden om het Nederlands buitenlands beleid meer *schwung*, samenhang en strategie te geven in het post-Koude Oorlog-tijdperk. Het lijkt voorlopig echter een brug te ver om de kaarten te zetten op het (toekomstige) gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU (zoals de WRR soms lijkt te suggereren). Maar de potentieel disproportioneel sterke machtspositie van Nederland in Euroland en EMU biedt bijvoorbeeld wel kansen voor een herdefiniëring van de traditionele Nederlandse rol in de mondiale multilaterale organisaties en voor nieuwe, hernieuwde en herkenbare Nederlandse invloed in de wereld.

Om zulke kansen te kunnen benutten, is het behulpzaam een bij

de Nederlandse tradities passende balans te vinden tussen enerzijds de desiderata van trans-Atlantische vriendschap en Angelsaksische (vrijhandels)invloed op het continent, en anderzijds de diep ingrijpende, maar voor Nederland vaak zeer voordelige, institutionele structuren van de EU. Indien dat in zekere mate lukt, zullen consistente en succesvolle politieke keuzen in actuele vraagstukken van mondiale proportie, zoals de EU-uitbreiding, de Europese relatie met Rusland en China en de in de inleiding van deze recensie opgesomde EU-kwesties, wellicht minder moeilijk blijken dan nu vaak gedacht.

De WRR doet twee heel belangrijke aanbevelingen om die opheldering snel dichterbij te brengen (de eerste heel expliciet, de tweede wat verdekt). Ten *eerste*, het advies om het ministerie van Algemene Zaken om te vormen tot een ministerie van Algemene en *Europese Zaken* (om adequater te kunnen inspelen op de ontwikkelingen in Brussel; blz. 130). Ten *tweede*, voor Nederland geldt: oriëntatie op Europa = oriëntatie op Duitsland (blz. 90). De Nederlandse (Europese) belangen stoken bijzonder goed met de Duitse. Duitsland kan Nederlands hefboom zijn in de huidige internationale betrekkingen, waarin de relatieve macht van Nederland afneemt.

Mathieu Segers

Dr Mathieu Segers is verbonden aan de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van het Departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis van de Universiteit Utrecht.

Bestrijding van zeepiraterij onder de loep

Bibi van Ginkel & Frans-Paul van der Putten (red.)

The International Response to Somali Piracy. Challenges and Opportunities.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2010; (Instituut Clingendael); xix + 202 blz.; \$ 92,=;

ISBN: 978-90-04-18305-6

Zeeroverij is niet nieuw, maar staat juist nu volop in de schijnwerpers. Tijdens de Koude Oorlog kreeg het verschijnsel niet veel aandacht, behalve dan van wie het aanging: reders, verzekeraars en vooral de betrokken zeelui. En natuurlijk de piraten zelf. Wat wij nu zien is: grote aandacht van media en regeringen; juridische debatten over zin, locatie en vorm van berechten; noodzaak van herziening van internationaal recht en strafrecht; zorgen bij de reders en opvarenden over risico's en sterk oplopende losprijzen; en, als deel van de oplossing, ook internationale marinesamenwerking, over de grenzen van NAVO en EU heen. Terecht wijdt ook Clingendael een studie aan dit onderwerp, met het recent verschenen boek *The International Response to Somali Piracy, Challenges and Opportunities*, onder redactie van Bibi van Ginkel en Frans-Paul van der Putten.

Zij geven Thomas Winkler het eerste woord. Die stelt vast dat alle experts weten dat de enige echte oplossing voor de lange termijn een veilig en stabiel Somalië is. Ik zou willen toevoegen dat alle kuststaten, over de hele wereld, veilig en stabiel zullen moeten zijn, want ook al gaat alle aandacht nu uit naar Somalië, het is geenszins het enige gebied van waaruit piraten opereren.

De samenstellers schetsen vervolgens de gekozen benadering. Waar het hun om gaat, is het internationale aspect van het antwoord, zoals de titel al duidelijk maakt. Niet zozeer de zeeroverij is uniek, maar de diversiteit van de actoren die er een antwoord op zoeken. Dat internationale aspect diepen zij, met hun mede-auteurs, in dit boek

uit. Welke acties nemen de landen gezamenlijk om de dreiging van zeeroverij het hoofd te bieden en om de schade die zij aanricht, te beperken? Uiteraard komt ook de weerbaarheid aan bod van het bestrijden van zeerovers door de eeuwen heen. Dat had in alle gevallen pas echt succes toen de kuststaten stabiel werden. Grootscheepse gewelddadige operaties, zoals tegen de Barbarijse zeerovers aan het begin van de 19de eeuw, hadden slechts een tijdelijk effect.

De zeven deelauteurs gaan vervolgens in vijf hoofdstukken de materie te lijf. Roger Middleton legt uit hoe de zeeroverij in haar werk gaat en hoe sterk zij te maken heeft met de crisis van het land Somalië zelf, dat eigenlijk geen staat genoemd kan worden. Hij laat zien dat de aanvallen slechts 1,25% van de schepen in de kustwateren betreffen, maar hij stelt terecht dat de vrijheid van zeeverkeer een vitaal element is in de wereldeconomie en dat het principe dat zeelieden veilig moeten kunnen varen, op zich zelf al een elementair vereiste is. Zij hebben recht op bescherming van hun overheid. Dat gaat factoren als kwantiteit en kosten te boven. Voor de piraten is er maar één echt motief, zo stelt Middleton: *geld*. Eén conclusie deel ik niet; dat is de vermeende correlatie tussen de hoogte van de losprijs en het toenemend aantal aanvallen. Zou het opdrijven van de losgeldten niet meer het gevolg zijn van het feit dat de piraten (en vooral hun opdrachtgevers) de tijd aan hun zijde hebben en dat ze zien dat het lukt een steeds hogere som te bedingen?

Peter Pham neemt de falende staat Somalië en de regionale

omvang van het verschijnsel in beschouwing, door diep in de machinekamer te duiken van de lokale facties en hun voorgeschiedenis. We zouden de vrijwel autonome regio's van Somalië moeten helpen stabiel te worden, onder meer door het opzetten van lokale kustwachten. Waarom die dan wel integer zouden zijn, wordt niet duidelijk en de bijdrage eindigt in wat wolken van mist.

Concreter kan natuurlijk het artikel van Kees Homan en Susanne Kamerling zijn, omdat zij de operationele aspecten behandelen. Zij hebben zich goed laten informeren door degenen die erbij waren: commandanten van schepen en vlootverbanden, verantwoordelijke marineofficieren aan de wal en politici. Ten minste drie internationale operaties, met nagenoeg hetzelfde doel, lijken te concurreren met elkaar. De Koninklijke Marine doet aan twee ervan mee: in NAVO- en in EU-verband. Daarnaast is er nog een door de Amerikanen geleide operatie: een eskader, speciaal opgezet voor missies tegen piraten (naast een ander eskader voor terreurbestrijding, dat zij eigenlijk belangrijker achten). Het hoofdstuk toont hoe lastig de operaties zijn en ook waarom een amfibische operatie tegen de uitvalsbases nu net niet de begeerde lange-termijnoplossing zou brengen.

Slechts summier spreken de schrijvers over de noodzaak van luchtsteun. Dat is in Nederland geen prettig onderwerp meer, omdat wij de hele maritieme patrouillegroep hebben opgeheven, met vliegtuigen die hier perfect hadden kunnen opereren. Nu moeten anderen daarvoor zorgen en hebben we er totaal geen

vat op. De onontkoombare conclusie dat we deze vliegtuigen weer moeten hebben, zal wel niet passen in de 900 miljoen bezuiniging op Defensie. Eenheid van commando, zo besluiten de auteurs, en dus gecentraliseerde coördinatie zijn imperatieven. Het zal nog een operatie van lange adem zijn en op zich zelf niet de oplossing. Die moet gezocht worden in de al genoemde wortels van het probleem.

De Europese Unie en de scheepvaartsector komen aan bod bij Per Gullestrup en May-Britt Stumbaum. Hier komen ook China en India om de hoek kijken, landen die zich tot dusverre wat afzijdig hadden gehouden van mondiaal optreden. Grappig is voortdurend te lezen dat dit 'emerging' en 'rising powers' zijn. Zijn het niet allang grote mogendheden? Het hoofdstuk is wat vaag en er ligt een nogal zwaar accent op het voor het gerecht brengen van zeerovers.

Voor de wettelijke uitdagingen tekent Douglas Guilfoyle. Hij geeft een goed, hoewel ingewikkeld, overzicht van alle juridische struikelblokken en kansen. Ook hier veel nadruk op het in de regio berechten

van gevangen piraten. Daar moet financiële hulp voor komen.

James Holmes zet het internationale optreden in de bredere context van de geopolitiek van de Indische Oceaan. Hij ziet een 'strategische driehoek' ontstaan tussen de Verenigde Staten, China en India. Zijn betoog is typisch Amerikaans. Toch waarschuwt hij ervoor dat het probleem niet op te lossen is door een Amerikaanse amfibische operatie op de kust (aan andere naties denkt hij niet). Een verwijzing naar de historicus en geopolitieke filosoof Mahan kan kennelijk niet uitblijven, ook al is zijn visie thans niet onomstreden. Dan laat Holmes zien dat India een 'blue water navy' aan het ontwikkelen is en dat China op weg zou zijn naar drie uitzendbare vloten, met ieder als kern twee of drie vliegakmschepen. Kortom, het megalomane regeert in dit hoofdstuk, dat de lezer echter juist daarom niet mag overslaan.

Aan het eind proberen de samenstellers, gelukkig niet al te krampachtig, al deze uiteenlopende betogen in een breed perspectief te plaatsen, om daarmee het zeer

lezenswaardige boek te besluiten. Wie het leest krijgt een goed begrip van de problemen, de gekozen en gegroeide internationale aanpak (die niet meer kan zijn dan een tussenoplossing) en de voor de boeg liggende uitdagingen. Het probleem zal ons nog jaren bezighouden. Voor de lezer is het prettig dat de kaartjes vrij summier zijn, want dat dwingt hem of haar er een goede atlas bij te pakken. Zo krijgt de lezer een goede kijk op de geografie en de grote afstanden waarop piraten opereren.

Als oud-marineman doet het mij goed dat de band tussen marine en koopvaardij nu weer heel tastbaar is geworden en dat, uiteraard, in een internationale context. (Inmiddels is ook het AIV-advies aan de regering over piraterij op zee verschenen. Beide studies zijn in hoge mate complementair.)

Egmond van Rijn

Admiraal b.d. Egmond van Rijn beëindigde zijn marine-carrière als hoofd van de Leergang Topmanagement Defensie (LTD).

Complexiteit van militaire ethiek

Désirée Verweij

Geweten onder schot.

Amsterdam: Boom, 2010; 231 blz.; € 17,50; ISBN: 978-90-8506-832-7

Traditioneel is de hoofdtaak van de Nederlandse krijgsmacht de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn daar als hoofdtaak bijgekomen de bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde en stabiliteit (1993) en ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal (2000). Met deze nieuwe taken is

logischerwijs de militair niet langer alleen een krijgsman of 'manager of violence'. De militair van vandaag moet niet alleen zijn voorbereid op conflictsituaties waarbij irreguliere strijdmethoden worden gebruikt, maar hij of zij moet ook nationale taken uitvoeren en bij noodhulp of wederopbouw in fragiele staten de helpende hand bieden.

De militair moet tegenwoordig dan ook ruwweg drie rollen kunnen vervullen. Als 'krijgsman' moet hij in staat zijn de traditionele gevechts-

handelingen te verrichten; als 'diplomaat' moet hij in vredesmissies vaak niet door schieten maar zo nodig door praten de problemen proberen op te lossen; en als 'manager' moet hij zo bedrijfsmatig mogelijk omgaan met de hem/haar toevertrouwde middelen.

Na het einde van de Koude Oorlog zijn in de praktijk vredesondersteunende operaties de belangrijkste taak voor de Nederlandse krijgsmacht geworden. In dit type operaties ligt het zwaartepunt vaak

niet zozeer in het uitschakelen van de vijand, maar in het winnen van de gunst van de bevolking. Bovendien ontbreken veelal frontlijnen en tevens een duidelijk, beslissend en bereikbaar doel. De Amerikaanse hoogleraar Andrew Bacevich betitelt dit soort operaties als 'social work with guns'.¹

Inmiddels is op basis van ervaringen in Irak en Afghanistan in de recent vernieuwde Nederlandse 'militaire doctrine voor het land-optreden' het verschil tussen een opbouw- en vechtmiszie zelfs verval- len. Op dezelfde plek, desnoods op dezelfde dag, wordt immers van een soldaat verwacht te praten, te vechten of noodhulp te verlenen. Angelsaksische landen spreken in dit verband over hybride conflicten. 'Hybride' is een containerbegrip dat gebruikt wordt om greep te krijgen op de toenemende complexiteit van conflicten; op de vele hierbij betrokken actoren; en op het vervagen van de traditionele conflictcategorieën. Hybride operaties vereisen dat de krijgsmacht in hetzelfde operatie- gebied niet alleen tegelijkertijd *counter-insurgency*, *counterterrorist* en conventionele gevechten tot hoog in het geweldsspectrum moet kunnen voeren, maar ook humani- taire hulp moet kunnen verlenen en wederopbouwactiviteiten faciliteren.

Het is vooral bij deze hybride vrede-sondersteunende operaties, dat de militair met ethische dilemma's en vragen te maken krijgt. Het be- treft hier het terrein van de militaire ethiek, dat het afgelopen decennium een vaste plaats heeft gekregen in de opleidingen van de Nederlandse militair. Wie meer kennis wil verga- ren over deze vorm van toegepaste ethiek, zou kennis moeten nemen van *Geweten onder schot* van de Bredase en Nijmeegse hoogleraar Désirée Verweij. In deze toegankelijke geschreven publicatie staat de vraag centraal hoe op moreel verantwoor- de wijze met geweld om te gaan. Zij gaat daarbij ook in op de vraag wat de ingewikkelder wordende praktijk

van militaire operaties betekent voor klassieke militaire deugden als moed, gehoorzaamheid en kame- raadschap.

Verweij beschouwt militaire ethiek als een vorm van toegepaste ethiek, die zich afspeelt op drie niveaus. Het microniveau betreft de militair als individu. Hier wordt aan- dacht besteed aan bewustwording van de eigen waarden en normen, alsmede aan de rol die deze vaak onbewust spelen in de wijze waarop mensen in het leven staan en hun werk doen. Het meso- of organisatie- niveau heeft betrekking op de krijgs- macht als overheidsorganisatie. Hier komen onderwerpen aan de orde die ook in de bedrijfs- en organisatie- ethiek een rol spelen. Het macro- of (inter)nationale politieke niveau is ten slotte het niveau van de betrek- kingen tussen staten onderling en tussen de door deze staten ingezette krijgsmachten, waar sprake is van het primaat van de politiek. Waarden en normen spelen op alle niveaus een belangrijke rol, maar ze kunnen in bepaalde situaties lijnrecht tegen- over elkaar komen te staan.

Bij militaire ethiek gaat het vaak om het nemen van beslissingen die vérgaande en ingrijpende gevol- gen kunnen hebben, zoals die over leven en dood. De complexiteit van militaire ethiek heeft alles te maken met de concrete ethische vragen en dilemma's die zich in de praktijk voordoen. De Canadese krijgsmacht onderscheidt daarbij drie categorieën dilemma's: 1 twijfel ten aanzien van de beste handelwijze; 2 een conflict van twee waarden (bijvoorbeeld eer- lijkheid versus loyaliteit); en 3 keuze tussen alternatieven die allemaal negatieve gevolgen hebben.² Een tra- gisch voorbeeld van het laatste is de Canadese commandant van de VN- macht in Rwanda, generaal Dallaire. Hij was getuige van de genocide die in dit land plaatsvond. Hij wilde ingrijpen, maar kreeg geen toestem- ming van de VN en hij werd zelfs gesommeerd de VN-vredesmacht uit

Rwanda terug te trekken en het land in chaos achter te laten.

Het klassieke voorbeeld van een goed-fout-dilemma in een militaire context is de confrontatie met het verbod op martelen als je veronderstelt dat een gevangene over doorslaggevende informatie beschikt die het leven van militairen van eigen zijde of van onschuldige burgers kan redden. In de Verenigde Staten is enkele jaren geleden een onderzoek van het *Army Surgeon General's Office* gepubliceerd over de opvattingen van Amerikaanse solda- ten en mariniers in Irak ten aanzien van het humanitair oorlogsrecht.³ De bevindingen zijn op zijn minst ver- ontrustend te noemen. Bijna de helft van soldaten en mariniers vindt niet dat non-combattanten met respect en waardigheid behandeld moeten worden. Daarnaast vindt meer dan een derde dat het toegestaan is te martelen om het leven van een teamgenoot te redden of belangrijke informatie over opstandelingen te verkrijgen.

Verweij hanteert een aantrekke- lijke formule in haar boek. Elk van de zeven hoofdstukken met beschou- wingen over aspecten van militaire ethiek wisselt ze steeds af met een hoofdstuk waarin een militair wordt geïnterviewd. In de meer theoretische hoofdstukken behandelt zij op korte, toegankelijke wijze klassieke onderwerpen op het gebied van het gebruik van geweld, zoals de traditie van de rechtvaardige oorlog en het oorlogsrecht: het *ius ad bel- lum* en het *ius in bello*. De schrijfster houdt ook een pleidooi voor *ius post bellum*-criteria. Het betreft hier cri- teria voor de sociale en economische wederopbouw in een door oorlog geteisterd gebied, die echter nog verder ontwikkeld moeten worden. Het zijn vooral de ervaringen in Irak die dit onderwerp op de politieke en publieke agenda hebben geplaatst.

Een minpuntje in het boek is dat de zeven interviews alleen met officieren en officieren-in-opleiding zijn afgenomen; want ook de lagere

niveaus worden immers in de hendaagse operaties met dilemma's geconfronteerd. De toenmalig commandant van het Amerikaanse Korps Mariniers, generaal Charles C. Krulak, introduceerde in 1999 de term 'strategische korporaal'.⁴ Daarmee bedoelde hij dat in de nieuwe dynamische en complexe operaties ter plaatse een korporaal soms zeer snelle beslissingen moet nemen, waarvan de gevolgen zich kunnen uitstrekken tot het operationele, soms zelfs strategische niveau. Als een korporaal in een militaire situatie als een politieagent reageert, kost het zijn leven; als hij in een politie situatie als een militair reageert, creëert hij een internationaal incident.

Het onderwerp ethische dilemma's komt vooral goed naar voren in het gesprek met brigade-generaal b.d. K. Deze officier was de eerste bataljonscommandant in Srebrenica. In de verkenning die hij uitvoerde voorafgaand aan de missie naar de plek waar zijn bataljon geplaatst zou worden, kwam hij tot de conclusie dat sprake was van een 'mission impossible'. Teruggekeerd in Nederland

vroeg hij belet bij de toenmalig bevelhebber om uit te leggen waarom de beoogde missie problematisch zou worden. Op zijn vraag wat hij zou moeten doen als het mis zou lopen, antwoordde de bevelhebber: 'Handel naar bevind van zaken.' K nam zijn verantwoordelijkheid en vertrok naar Bosnië. Doorslaggevend voor hem was dat het zijn bataljon was, dat hij had getraind en opgeleid en niet in de steek wilde laten. Hij wilde zijn mensen ook niet laten weten hoe hij over de hele situatie dacht en dus ook niet dat hij de taak eigenlijk als een 'mission impossible' zag. 'Dan zouden ze onzeker worden, dat is niet goed.'

Verweij maakt in haar boek onder meer gebruik van de ideeën van Hannah Arendt en Friedrich Nietzsche ('Hij die zichzelf niet kan gehoorzamen, wordt bevolen'), die ze op heldere wijze uiteenzet. Aan het eind van haar publicatie houdt Verweij een pleidooi voor morele professionalisering, d.w.z. het herkennen van de morele dimensie van een situatie en het vermogen hier een adequaat oordeel over te vellen. Morele professionalisering

omvat daarnaast volgens haar het vermogen en de bereidheid te handelen en ten aanzien van de gekozen handeling verantwoording af te leggen. Maar uiteindelijk is en blijft de praktijk de *test case* voor het onderwijs en dilemmatraining in militaire ethiek. Want hoewel theorie en praktijk in theorie gelijk zijn, is de praktijk soms anders.

Kees Homan

Gen.maj. b.d. mr drs Kees

Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Noten

- 1 Andrew J. Bacevich, 'Social Work with Guns', in: *London Review of Books*, 17 december 2009, blz. 7-8.
- 2 Defense Ethics Program, NDHQ/CRS Ottawa, Ontario, Canada.
- 3 Surgeon General's Office Mental Health Advisory Team (MHAT) IV, *Operation Iraqi Freedom 05-07 Final Report*, 17 november 2006.
- 4 Charles C. Krulak, 'The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War', in: *Marines Magazine*, januari 1999 (www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm).

Het einde van een mythe

Eckart Conze, Norbert Frei, Peter Hayes & Moshe Zimmermann

Das Amt und die Vergangenheit. Die deutschen Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik.

München: Blessing Verlag, 2010; 880 blz.; € 57,90; ISBN: 978-3-89667-430-2

In oktober 1941 vertrekt Franz Rademacher voor een reis naar Belgrado. Rademacher is functionaris van het Duitse Ministerie van Buitenlandse Zaken en heeft zich een jaar eerder intensief bezighouden met de plannen van de nazi's om alle Europese joden naar Madagaskar af te voeren. Nu heeft Rademacher andere zaken te bespreken: de coördinatie van de behandeling van de Servische joden. Na zijn terugkeer uit Belgrado declareert Rademacher zijn reiskosten. Als

reisdoel noteert hij: 'Liquidation von Juden in Belgrad.'

Met dit soort voorbeelden rekenen Eckart Conze, Norbert Frei, Peter Hayes en Moshe Zimmermann genadeloos af met een door het Duitse *Auswärtiges Amt* (AA) na de Tweede Wereldoorlog zorgvuldig in stand gehouden mythe: dat de diplomaten van het Derde Rijk vanaf het aan de macht komen van Hitler in 1933 steeds afstand van het regime namen en op zijn minst passief verzet boden.

In hun vuistdikke studie *Das Amt und die Vergangenheit. Die deutschen Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik* tonen de auteurs overtuigend aan dat van dat beeld weinig klopt. Natuurlijk, er waren uitzonderingen, maar vanaf dag één was het Ministerie van Buitenlandse Zaken actief betrokken bij de geweldspolitiek van de nationaal-socialisten, die tegenover de joden inclusief: 'Deutsche Diplomaten [schirmten] die systematische und gewaltsame Entrechtungs- und

Diskriminierungspolitik des Dritten Reiches gegenüber den Juden nicht nur nach außen ab, sondern sie waren von 1933 an aktiv an ihr beteiligt [...] Das Amt repräsentierte, dachte und handelte im Namen des Regimes.' (blz. 13)

Desondanks slaagde het ministerie er na de Tweede Wereldoorlog in, een heel ander beeld van zichzelf te schetsen. Nog in een brochure die het *Amt* in 1979 uitgaf, werd de periode 1933-1945 in een paar regels afgedaan. Daarin viel onder meer te lezen: 'Das Amt blieb lange eine "unpolitische" Behörde und galt den Nationalsozialisten als eine Stätte der Opposition.' Conze *et al.* noemen dat op zijn best de helft van de waarheid.

De personele bezetting van het *Auswärtiges Amt* vertoonde na de ondergang van het Derde Rijk een grote continuïteit. Van bondskanselier Konrad Adenauers streven naar een Ministerie van Buitenlandse Zaken dat niets van doen had met dat uit de Tweede Wereldoorlog, kwam in de praktijk weinig terecht.

Weinig nazi-diplomaten werden voor hun rol tijdens de oorlog veroordeeld. Sterker nog: velen konden hun carrière 'gewoon' voortzetten of

een nieuwe beginnen, ook op hoge posten. Zo konden zij jarenlang een dominante rol spelen in de ambtenarij en diplomatie. Daaraan was overigens deels ook het beleid van de geallieerde bezetters in de eerste naoorlogse jaren debet. Vooral in de Britse en Franse bezettingszones hadden medewerkers van het *Amt* weinig te vrezen: 'In beiden Zonen hielten sich die Militärbehörden schon aus ökonomischen Gründen stark zurück' (blz. 343). De gevolgen van de denazificatie vielen in de westelijke bezettingszones eveneens mee.

Na het tot stand komen van de Bondsrepubliek in mei 1949 groeide het personeelsbestand van het AA aanzienlijk, van zo'n 1.000 in 1951 naar 4.566 in 1955. Ongeveer de helft van het aantal ambtenaren en diplomaten was lid geweest van de NSDAP. Natuurlijk was er geen sprake van een voortzetting van het buitenlands beleid van de nazi's, maar, zo schrijven de vier auteurs, de opvattingen over het buitenlands beleid en de gedachten van diplomaten zoals zich die in Duitsland na 1870 hadden ontwikkeld en die vooral draaiden om de macht van

de autonome staat, waren in 1945 weinig veranderd.

Volgens de auteurs werden de rangen na de oorlog gesloten om te voorkomen dat collega's de laan werden uitgestuurd of zouden worden vervolgd voor hun aandeel in de misdaden van nazi-Duitsland. Daarin slaagde het AA wonderwel, tegelijkertijd een mythe van afstandelijkheid en verzet creërend en misdaden ontkennend. Pas zeer recent begon dat beeld scheurtjes te vertonen. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer stelde in 2005 een commissie van historici in om het doen en laten van het *Auswärtiges Amt* in de Tweede Wereldoorlog en de Bondsrepubliek te analyseren. Die studie ligt er nu. Het is een in alle opzichten onthutsend en fascinerend boek geworden.

Martijn Lak

Martijn Lak is als aio verbonden aan de Erasmus School of History, Culture and Communication. Hij doet onderzoek naar de Duits-Nederlandse economische en politieke betrekkingen van 1945-1957.

Signalementen

Steven Hill

Europe's Promise: Why the European Way is the Best Hope for an Insecure Age.

Los Angeles: University of California Press, 2010; xiv + 441 blz.; € 22,99; ISBN: 978-0-520-26137-2

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog heeft zich in Europa een stille revolutie voltrokken. Er is een nieuwe wereldmacht ontstaan, die de regels aan het herschrijven is hoe een moderne samenleving economische stabiliteit, ecologische duurzaamheid en veiligheid moet leveren aan haar burgers. In deze eeuw, gekenmerkt door een mondiale economische crisis, opwarming van de aarde en nieuwe geopolitieke spanningen, heeft het Europese model de potentie de wereld te veranderen, zo zegt Steven

Hill. Hill onderzoekt in *Europe's Promise* dit nieuwe Europa en laat zien op welke terreinen Europa volgens hem een duidelijke voor-sprong heeft op de Verenigde Staten en China. Zo stelt hij dat de Europese Unie het op economisch terrein beter doet. Europa is het grootste en rijkste handelsblok ter wereld, bijna even groot als de Verenigde Staten en China samen. Volgens de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) heeft Europa de beste gezondheidszorg ter wereld, terwijl het toch een stuk minder geld uitgeeft aan

gezondheidszorg dan de Verenigde Staten, de nr 37 op de lijst. Verder is Europa toonaangevend op het gebied van nieuwe energie en energiezuinigheid, en voert de EU ook een zeer innovatief buitenlands beleid. Terwijl het Amerikaans buitenlands beleid, gericht op *hard power*, de laatste jaren grote tegenslagen te verwerken heeft gekregen, maakt Europa gebruik van wat Hill *smart power* noemt. Het Europees buitenlands beleid is gebaseerd op regionale netwerken van staten en op – zoals Hill het noemt – Europa's 'Marshallplan' voor ontwikkeling. Zo is er een Europese invloedssfeer gecreëerd die meer dan twee miljard, door handel, ontwikkelingshulp en investeringen met elkaar verbonden mensen bevat. Hill constateert dat Europa de belofte voor de toekomst is. (J.K.)

Simon Reich

Global Norms, American Sponsorship and the Emerging Patterns of World Politics.

New York: Palgrave MacMillan, 2010; xii + 224 blz.; € 72,99; ISBN: 978-0-230-20593-2

Simon Reich vraagt zich in *Global Norms* af hoe traditionele mogendheden in de 21ste eeuw met elkaar verbonden zijn. Daaraan koppelt hij de vraag wat daarvan de gevolgen zijn voor de rol van de Verenigde Staten in de wereld. Reich maakt bij zijn antwoorden geen gebruik van de conventionele paradigma's, zoals de tegenstelling tussen *hard* en *soft power*. Hij biedt een nieuwe en alomvattende interpretatie, waarbij hij uitgaat van de systematische samenhang tussen *hard* en

soft power. Hij kijkt hierbij onder andere hoe NGO's en staten zich in een globaliserende wereld tot elkaar verhouden en hoe nieuwe grensoverschrijdende uitdagingen oude beleidsopties nutteloos maken. Reich onderzoekt de gevolgen van deze veranderingen voor de beleidskeuzen van de Verenigde Staten in het nieuwe millennium. Hij is van mening dat het hedendaagse debat in de Verenigde Staten over de Amerikaanse rol in de wereld op een misvatting is gebaseerd. Want er

wordt uitgegaan van Amerikaanse hegemonie of Amerikaanse onmacht. Deze keuze is volgens Reich te simplistisch. Hij stelt dat de Verenigde Staten niet langer de enige zijn die op het wereldtoneel de agenda kunnen vaststellen. Het is voor Amerika veel effectiever om juist andere staten en actoren delen van die agenda te laten bepalen. Het Amerikaans buitenlands beleid moet zich dan richten op die agendapunten die voor de Verenigde Staten van wezenlijk belang zijn. De Verenigde Staten behoeven het wereldtoneel niet te domineren, als ze hun macht maar op een effectieve manier kunnen inzetten. (J.K.)

Graeme P. Herd (red.)

Great Powers and Strategic Stability in the 21st Century.

New York: Routledge, 2010; xviii + 208 blz.; € 109,-;

ISBN: 978-0-415-58579-8

In deze bundel onderzoeken elf experts de mogelijkheden voor 'grand strategic stability' in de 21ste eeuw. Er wordt gekeken hoe grote machtsblokken – de Verenigde Staten, de Europese Unie, Rusland, China en India – omgaan met hedendaagse strategische dreigingen. De schrijvers gaan vanuit verschillende invalshoeken in op de mogelijkheden die de grote mogendheden hebben om het hoofd te bieden aan

de strategische bedreigingen van de 21ste eeuw, zoals terrorisme en politiek extremisme, proliferatie van massavernietigingswapens, fragiele staten, regionale crises en conflicten en de energie- en klimaatproblematiek. Volgens de schrijvers creëren deze dreigingen voor staten bepaalde prikkels en stimulanzen in de richting van een nieuwe wereldorde. Aangezien dreigingen steeds vaker een grensoverschrij-

dend karakter hebben, zijn staten voor hun veiligheid steeds meer van elkaar afhankelijk. Deze onderlinge afhankelijkheid zal volgens Herd c.s. leiden tot een nieuwe wereldorde. Het operationele concept van deze nieuwe wereldorde is een 'concert of great powers' van de oude en nieuwe grote mogendheden, alsmede andere grote landen als Brazilië, Turkije, Zuid-Afrika en Indonesië, die in een los verband proberen de dreigingen van de 21ste eeuw te bestrijden. Die dreigingen zullen dus worden aangepakt door een *ad hoc* opererende coalitie, afhankelijk van het type dreiging en de regio waarin de dreiging zich voordoet. (J.K.)

Geert Hofstede, Gert Jan Hofstede & Michael Minkov

Cultures and Organizations: Software of the Mind.

New York: McGraw Hill, 2010; ix + 447 blz.; € 26,99;

ISBN: 978-0-07-166418-9

Mensen houden van stereotypen. Amerikanen zijn agressief en vulgair, Duitsers hebben geen gevoel voor humor, Nederlanders zijn zuinig. Zelfs intelligente mensen zijn geneigd dit soort generalisaties te maken over andere culturen. Deze neiging om stereotypen te creëren, is heel logisch. Het is voor de hersens een manier om de wereld te vereenvoudigen. Het probleem is dat deze culturele beoordelingen vaak volkomen onjuist zijn en in de weg staan bij het overwinnen van culturele verschillen, nodig om samen te kunnen leven en werken. Geert Hofstede

schreef het leeuwendeel van deze herziene uitgave van *Software of the mind*, zijn zoon Gert Jan Hofstede schreef een hoofdstuk over de evolutie van culturen, terwijl Michael Minkov een belangrijke bijdrage leverde aan het hoofdstuk over geluk en cultuur. Geert Hofstede laat in deze bijgewerkte uitgave van zijn baanbrekende werk zien hoe culturen van elkaar verschillen, waarom culturele conflicten ontstaan en hoe frictie tussen culturen kan verminderen. Hofstede stelt dat er zes dimensies van culturele verschillen zijn, t.w. machtsafstand, individualisme,

masculiniteit, onzekerheidsvermindering, lange-termijndenken en geluk. Met behulp van deze dimensies analyseert Hofstede meer dan vijftig landen wat betreft de ongelijkheid die er binnen de cultuur heerst, hoe sterk het individualisme binnen een cultuur is, hoe masculien of feminien een cultuur is, hoe groot de angst voor het onzekere, of er sprake is van een cultuur van korte- of juist lange-termijndenken en in hoeverre mensen binnen een cultuur gelukkig zijn en in staat zijn geluk na te streven. Nederland scoort hoog op de dimensie individualisme, maar laag op de schaal voor masculiniteit, terwijl Mexico juist hoog scoort op masculiniteit, en laag op individualisme. Het doel van Hofstede is het creëren van meer begrip tussen culturen, om zo de samenwerking tussen culturen te bevorderen. (J.K.)

Nick Cullather

Hungry World: America's Cold War Battle against Poverty in Asia.

Boston: Harvard University Press, 2010; xi + 270 blz.; € 31,99;

ISBN: 678-0-674-05078-5

(Ook online te lezen op: http://books.google.nl/books?id=hElcIPYz_8C&pg=PP1&dq=cullather%20hungry)

Voedsel was tijdens de Koude Oorlog een essentieel onderdeel in de strijd om Azië. 'Where Communism goes, hunger follows', zo was de lijfspreuk van Amerikanen die zich over het Aziatische platteland verspreiden om rivieren om te leiden, dorpen te renoveren en tractoren, bestrijdingsmiddelen en nieuw ontwikkelde gewassen te introduceren. Nick Cullather onderzoekt in *Hungry World* dit duurste en langstlopende ontwikkelingsproject ooit. In de jaren '60 van de vorige eeuw werden er, na een dreigende hongersnood,

voor het eerst speciaal ontwikkelde graansoorten in India geïntroduceerd. Deze brachten in 1968 onverwacht hoge opbrengsten. De naam 'Green Revolution' was geboren. De groene revolutie zou miljoenen levens gered hebben en medeverantwoordelijk zijn voor de economische opleving van Azië. Cullather plaatst kanttekeningen bij dit succesverhaal. Volgens hem ontstond er op het Indiase subcontinent zelfs een tekort in de voedselproductie, doordat de campagne Westerse voedselhulp stimuleerde, terwijl veel van de eigen

middelen in India werden ingezet voor de productie voor de export. Cullather trekt niet alleen het succes van de groene revolutie in twijfel, hij besteedt ook veel aandacht aan de reden waarom de Amerikanen met de campagne begonnen. Die hadden met het programma een duidelijk politiek doel voor ogen. De groene revolutie herbergt een halve eeuw aan politieke strijd van de Afghaanse hooglanden tot de rijstvelden van de Mekong-Delta. Het was een campagne om op het Aziatische platteland de mensen hun voedsel anders te laten verbouwen. Boeren moesten omgevormd worden tot moderne burgers, die loyaal waren aan het Westen. De groene revolutie was een van de fronten in de ideologische strijd tegen het communisme; voor de Verenigde Staten dus een manier om hun invloed in Azië te vergroten. (J.K.)

Ali Fisher & Scott Lucas (red.)

Trials of Engagement: The Future of US Diplomacy.

Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010; xi + 301 blz.; € 115,-;

ISBN: 978-90-04-17940-0

Het afgelopen decennium is 'public diplomacy' een van de belangrijkste concepten geworden binnen de arena van het buitenlands beleid. Publieksdiplomatie is in essentie directe communicatie met buitenlandse burgers. Deze communicatie vindt plaats door persoonlijk contact, interviews in de media, sociale media en door uitwisseling van studenten. Doel is het bereiken van 'engagement', contact tussen een internationale actor en een buitenlands publiek. In *Trials of Engagement* wordt publieksdiplomatie door toonaangevende denkers op uiteenlopende vakgebieden onderzocht. De blik is in deze bundel vooral gericht op de wijze waarop de Amerikaanse regering met deze betrekkelijk nieuwe vorm

van diplomatie omgaat. De schrijvers bepleiten aanpassing van het beleid, zodat het beter afgestemd is op publieksdiplomatie, aandacht voor bureaucratische spanningen en voor de taal die publieksdiplomaten gebruiken. Het belangrijkste dat deze bundel aantoont, is dat de problemen die met publieksdiplomatie verbonden zijn, groter zijn

dan die van een producer die de 'hearts and minds' van een passief publiek probeert te winnen. Om de obstakels voor het bereiken van 'engagement' te overwinnen, moet publieksdiplomatie meer leveren dan alleen een retorische ondersteuning van een echte dialoog. Volgens de schrijvers van dit boek is het zo dat '[u]ltimately, collaborative public diplomacy must be built on a broad understanding of those involved, the recognition of stakeholders as peers, and effective interaction with networks made up of traditional and new interlocutors'. (J.K.)

Deze rubriek staat onder redactie van drs Joris Kreutzer. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Sico van der Meer (S.v.d.M.), als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security & Conflict Programme* (CSCP); en Joris Kreutzer (J.K.).

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

Catherine Collins & Douglas Frantz

De Khan-code. Spionage, falende inlichtingendiensten en de handel in atoomgeheimen.

Amsterdam: Balans, 2011; 327 blz.; € 19,95; ISBN 978-94-6003-331-5

'Non-fictie thriller' staat als reclamekreet op de kaft van dit boek. Een betere kenschets is vermoedelijk niet denkbaar. De auteurs hebben zich vastgebeten in de bemoeienis van de CIA met het nucleaire smokkelnetwerk van de Pakistaanse atoomgeleerde Abdul Qadeer Khan, dat in de jaren '90 landen als Noord-Korea, Iran en Libië van kernwapenbenodigdheden voorzag. Hun bevindingen hebben zij niet opgeschreven op afstandelijke, beschouwelijke toon, maar in een soort romanvorm: de hoofdpersonen krijgen herhaaldelijk woorden in de mond gelegd, terwijl gebeurtenissen worden beschreven alsof de auteurs de alwetende vertellers zijn. Hoewel het boek hierdoor gemakkelijk leest – inderdaad als een thriller – wekt de schrijfstijl regelmatig twijfel over de betrouwbaarheid. Een en ander wordt nog versterkt door een gebrek aan bronvermelding. De auteurs geven aan dat zij veel be-

trokkenen geïnterviewd hebben, maar over het algemeen op basis van anonimiteit. Niet te verifiëren dus, nog los van het belang dat veel betrokkenen hebben bij hun eigen draai aan de werkelijkheid. Inhoudelijk gaat het boek overigens slechts over een klein deel van het clandestiene netwerk. De beginjaren in Nederland, waar Khan ooit begon met het stelen van nucleaire geheimen, komen eveneens nauwelijks aan bod. Het boek verhaalt hoofdzakelijk over de CIA-operatie om via een Zwitserse tak van het netwerk (een bedrijfje van de familie Tinner) het netwerk binnen te dringen en verder te doorzien. Hierbij wordt prachtig duidelijk hoe het nucleaire smokkelnetwerk functioneerde, namelijk door middel van een ondoorzichtige keten van vage bedrijfjes, tussenhandelaren en brievenbusfirma's, die allemaal afzonderlijk componenten van het eindproduct – kernwapenproductiefaciliteiten – leverden. De auteurs

claimen dat de CIA voortdurend kansen heeft gemist om het netwerk op te rollen, omdat de geheime dienst altijd maar verder wilde doordringen in het veel omvangrijkere netwerk in plaats van alleen deze ene 'tak' tot stoppen te dwingen. Volgens het boek zouden afnemers van het netwerk als Iran en Noord-Korea minder ver met hun kernwapenontwikkeling zijn geweest als de CIA eerder had ingegrepen. Daarnaast wijden de auteurs aandacht aan de pogingen om, toen de Zwitserse smokkelaars uiteindelijk werden opgepakt, de rechtsgang te beïnvloeden, de CIA-bemoeienis te verdoezelen en de betrokken informanten min of meer in bescherming te nemen. In hoeverre ook hier de sensationeel gebrachte claims werkelijkheid zijn, blijft opnieuw de vraag. Begin dit jaar liep de rechtszaak tegen de Tinnens nog; wellicht dat die meer duidelijkheid oplevert. Al met al valt het boek aan te raden als spannende lectuur, die zelfs meer inzicht kan geven in de werking van zowel nucleaire smokkelnetwerken als van inlichtingendiensten. Zolang de lezer het boek maar niet beschouwt als een betrouwbaar wetenschappelijk werk. (S.v.d.M.)

Willem Vogelsang

Afghanistan.

Amsterdam: KIT Publishers, 2010; 122 blz.; € 14,50;
SBN: 978-9-460-22118-7

In november 2001 slaagde de Noordelijke Alliantie, gesteund door Amerikaanse *Special Forces*, erin het gevreesde Taliban-regime uit Afghanistan te verjagen. Veel Afghansen beschouwden dit als een teken dat er vrede en veiligheid zou komen. Maar nu, meer dan tien jaar later, is er nog steeds geen vrede en is veiligheid voor veel Afghansen verder weg dan ooit. Willem Vogelsang probeert in *Afghanistan*, dat hij schreef als deel van de door het

Tropeninstituut uitgegeven landenreeks van Oxfam Novib, een bijdrage te leveren aan de kennis over dit door oorlogen geteisterde land. Om tot een groter begrip te komen omtrent de redenen waarom het maar niet wil lukken in Afghanistan vrede en veiligheid te brengen, onderzoekt Vogelsang het land op uiteenlopende terreinen: geografie, bevolking, geschiedenis, politiek, samenleving, economie en cultuur. Op deze terreinen dragen uiteenlopende

oorzaken bij aan de huidige situatie. Zo heeft Afghanistan een geografie die haast voor een guerrillaoorlog gemaakt lijkt te zijn, is het land in de loop der eeuwen voortdurend speelbal geweest van buurlanden en is er door stammencultuur geen traditie van centraal gezag. Dit zijn slechts enkele van de factoren die de schrijver aandraagt als obstakels van vrede en veiligheid. Naast het benoemen van de problemen, beschrijft Vogelsang ook wat er moet gebeuren, wil Afghanistan kans hebben op een vreedzame toekomst. Hij ziet als belangrijkste voorwaarden voor vrede en veiligheid een veel grotere betrokkenheid van de bevolking en vérgaande decentralisatie van het bestuur. (J.K.)

Summaries

Alfred van Staden

discusses the policies regarding the European Union to be pursued by the incoming right-of-centre Rutte-Verhagen coalition government of the Netherlands. In the author's opinion, for three reasons it would be rather useless to focus primarily on the declared policy intentions of the government. First, the consistency and coherence of the stated goals may be questioned. Secondly, a strategy for the implementation of policies seems to be lacking. Thirdly, and most important, Dutch policies will be shaped to a high degree by the force of circumstance. The response of the EU to the sovereign debt crisis of the member states in the southern periphery (and Ireland) is likely to move the process of European integration forward, as it already did when the EU was helping to overcome the preceding banking crisis. Since the Netherlands has a big stake in preserving the monetary union, the Dutch government has no other choice but to support strengthening European mechanisms for financial crisis management and crisis prevention. It is forced to do so in spite of misgivings about any further Europeanization of national policies. The final part of the article deals with the mounting debate about the priorities in Dutch foreign policy: European or Atlantic. The contention is made that this debate is largely carried on false grounds.

Hans Vollaard

presents an overview of the discourses of Europe in the Netherlands. Initially, the idea of historical inevitability as well as the necessity of cooperation in an interdependent world for a small state helped

to overcome anti-supranationalism and political aloofness from the continent. In the 1960s, a widespread desire to be at the forefront of history grafted upon the sense of historical inevitability. A growing sensitivity to any signs of nationalism and xenophobia made explicit references to the nation not only appear to be outdated but also reprehensible. Modernity would require a progressive, cosmopolitan engagement. Since the 1990s, it has been increasingly argued that the nation is not outdated, but it is worth while to maintain this concept for reasons of identity, democracy, or solidarity. Further European integration would thus not be historically inevitable and necessarily good. A pragmatic discourse has subsequently emerged depicting the European Union as an often inefficient policy instrument to serve Dutch interests by solving cross-border problems. More recently, a nationalistic discourse has represented European integration also as a threat to Dutch identity and power. Power should therefore be reclaimed from an often dysfunctional EU. Despite different images of the EU's future, the cosmopolitan-progressive, pragmatic and nationalistic discourses share the diagnosis that the Netherlands is becoming smaller in an enlarging and inefficient EU.

Ferdi De Ville & Hendrik Vos

refer to the current debate on the future/demise of the euro-as-we-know-it. It posits that the fall of the euro is very unlikely for practical, economic and political reasons. But speculation about the end of the euro masks a more important debate about the future direction of an inevitably stronger Union. Currently,

the way out of the crisis seems to be a mishmash of emergency loans to peripheral euro-states in trouble and *de facto* marginal solidarity in exchange for harsh austerity measures. But this imposition on European states of the 'German model' carries deflationary risks, thereby only worsening the crisis, especially in the PIGS (Portugal, Ireland, Greece, Spain). More importantly, the damage such 'measures imposed from Brussels' threatens to bring to European welfare systems risks alienating citizens further from the European Union. That is the real threat the current crisis entails for the European integration project.

Marc Hooghe

surveys the preparations for the French presidential elections. Although these elections will be held in April 2012, the political parties are in full preparation. Despite his historically low popularity rates, there is little doubt that Nicolas Sarkozy will remain the candidate for the right wing parties. Thus far, there are three leftist contenders: party secretary general Martine Aubry (traditional labour), challenger Ségolène Royal ('modern social democracy') and Dominique Strauss-Kahn, managing director of the International Monetary Fund. Strauss-Kahn is best equipped to appeal to the right wing or center voter, but this might also alienate some leftist voters. Bottom line: if the polls are right the only way the Socialists can lose elections is by remaining divided on who will present them in April 2012.

Sven Biscop

looks at the future of the Atlantic Alliance. A new Strategic Concept has not generated a self-confident

NATO. The reason for the existential unease that marks NATO today is its loss of centrality. The Strategic Concept contains a number of ambiguities as a consequence of trying to reconcile two ways of dealing with this: staying relevant by strengthening its core business, or by adding new business lines. The cause of the loss of centrality is best expressed by one of NATO's own buzzwords: the comprehensive approach. NATO deals with one dimension of foreign policy only: security and defence. Responses to global challenges and relations with third states require a much broader approach that encompasses all of foreign policy, from aid and trade to diplomacy and the military. While NATO can contribute, it is not equipped to take the lead. That is up to the governments of its members, notably the United States and those members and non-members that happen to have organized themselves into the EU. The United States and the EU are the true foreign policy actors in Europe and North America. In an age where, fortunately, foreign policy challenges outweigh direct security threats, the EU and the United States, and direct consultation between them, logically take centre stage.

Marc Jansen

deals with racial violence and xenophobia in the Russian Federation as a Frankenstein's monster. In recent years, Russia has faced the immigration of millions of people from abroad, who are looking for work, but often lack a legal status. Most of them come from Central Asian, Caucasian or other former Soviet republics. This influx has caused defensive reactions among a large part of the Russian population,

sometimes even turning into direct xenophobia and racial violence. This is a questionable attitude, as for demographic and economic reasons Russia very much needs foreign workers. Apart from that, people from the North Caucasus, which is part of Russia, can hardly be treated as unwanted immigrants. The Russian government has no serious anti-xenophobic policy, and quotas of admitted workers from abroad have even been reduced recently. The author observes an antagonistic spiral, with extremists from both sides going over either to terrorism (North Caucasians) or outright racial violence (Russians).

Wim Zwijnburg & Cor Oudes

discuss the latest developments in unmanned warfare and their ethical and legal implications. They point out how the use of unmanned systems has grown rapidly over the last decades. Although *Unmanned Aerial Vehicles* are most widely known, unmanned (armed) land and sea systems are widely used as well. The authors question the effectiveness of armed unmanned systems. They explain how the perception of unmanned systems and the number of civilian casualties could lead to strengthening insurgencies rather than containing them. Another risk is the proliferation of unmanned technologies. The existing regimes on spreading this technology are weak, while the consequences of unmanned systems in the hands of terrorist groups or rogue states are serious. The authors also point out that several ethical and legal questions around unmanned systems are neglected in public debate. The use of unmanned systems in warfare is

directly linked to the desire of our societies to limit risks to our lives. But what risk does the use of unmanned systems pose to civilians in areas where drones are deployed? And are the drone-operators, based in the United States, legitimate targets in war? Doesn't that enlarge the theater of war in ways we cannot control? The authors conclude that discussion on these questions is urgent, as sooner or later the Netherlands will consider acquiring armed unmanned systems as well.

Ton Dietz

states that the image of Africa as a continent of doom and gloom is gradually changing into an image with glimmers of hope. Business people and scientists are 'silverlining Africa'. The changing images can be noticed at conferences outside Africa, and they may also be deducted from recent scientific fieldwork experiences in Africa itself (such as the PADEV research in Burkina Faso and Ghana). Furthermore, the demographic, economic, and social statistics for almost all African countries show a shifting reality. It might well be that Africa is on the brink of a new era of a rapid breakthrough in global importance and visibility, and becoming an essential part of the world's workshop. Now it is Africa's turn!

NIEUW VERSCHENEN...



Nienke de Deugd, Sipke de Hoop
en Stefan van der Poel
2011. 316 p. € 44,95
ISBN 978 90 232 4755 5

PERSPECTIEVEN OP MIDDEN- EN OOST-EUROPA

Een gedeelde ruimte waar het verleden maar geen geschiedenis wordt

De oude orde in Europa mag dan ruim twintig jaar geleden zijn ingestort, de contouren van een nieuwe orde blijven nog uiterst diffuus. Tegenstellingen die lange tijd onder de communistische deken lagen toegedekt, werden plotseling weer zichtbaar.

Breuken dwingen doorgaans tot een hernieuwde zelfbepaling en een heroriëntatie op het verleden, processen die zelden probleemloos verlopen. In de afgelopen jaren zijn grenzen verschoven, identiteiten opnieuw geconstrueerd, economische modellen ingevoerd en samenwerkingsverbanden aangegaan.

Dit handboek bestaat uit drie delen. In het eerste gedeelte richt de aandacht zich op de grote rijken die een belangrijke rol speelden in de geschiedenis van Midden- en Oost-Europa. De politieke, economische, sociale en culturele ontwikkelingen in de afzonderlijke regio's en landen komen vervolgens aan bod in het tweede gedeelte. Thema's die tegenwoordig van bijzonder belang zijn voor Midden- en Oost-Europa, zoals het proces van integratie in de EU, de economische transformatie en het veiligheidsbeleid, staan centraal in het derde en laatste deel van dit handboek.

Perspectieven op Midden- en Oost-Europa biedt studenten Geschiedenis, Internationale Betrekkingen, Politicologie en mensen die zich verder in de regio willen verdiepen inzicht in de lange schaduw van de geschiedenis en de gevolgen hiervan voor transformatieprocessen in het heden.

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

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


Van Gorcum

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