

INTERNATIONALE

Spectator

China en de Verenigde Staten op ramkoers?

Unilateralisme als valse optie voor Bush Jr.

Tien jaar na opheffing Warschaupact:

**Overschatting van het Rode Gevaar
Overspanning oorzaak van implosie Sovjetrijk**

China's lange mars naar de WTO

Nieuw debat over ontwikkelingssamenwerking

Nederland in de Veiligheidsraad: een terugblik



Jaargang 55, nr 5, mei 2001

Instituut Clingendael

Inhoud mei 2001

COLOFON

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 (Liefdadigheidstr. 13, B-1210 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

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

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhooacker, R. de Wijk,
E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 105,60/ € 48,00 per jaar
studenten (max. 5 jaar) f 85,80/ € 39,00
studenten-startersabonnement (1 jaar)
f 49,50/ € 22,50
instelling f 121,00/ € 55,00
buitenland f 151,80/ € 69,00/\$ 76
studenten f 127,60/ € 58,00/\$ 64
instellingen f 171,60/ € 78,00/\$ 86
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

ROB DE WIJK

Meer dan een incident

229

MARIANNE VAN LEEUWEN

De Verenigde Staten in internationaal vaarwater:
Amerikaanse verkiezingen en Europese post-electorale depressies

231

PETER VOLTEN

Een terugblik op de dreiging van het Rode Gevaar

237

YVAN VANDEN BERGHE

Was de nederlaag van het communisme te wijten aan *imperial overstretch*?: opgang en neergang van supermogendheden

243

EDUARD B. VERMEER

China's lange mars naar de WTO

247

ROB D. VAN DEN BERG

Leert de hulp van lessen uit het verleden?
Doe wel en zie niet om

253

ANNELIES ZOOMERS

Van geïntegreerde plattelandsontwikkeling tot sectorale benadering:
een pleidooi voor meer specialisatie

261

J.J. VAN AARTSEN

Nederland in de VN-Veiligheidsraad: terugblik op een actieve bijdrage

268

RESPONS EN REPLIEK

EMERSON VERMAAT

Migratiecrisis komt niet uit de lucht vallen

274

J.J.P. DE JONG

Migratie aantrekken of afstoten?

277

PETER VAN ELSUWEGE

Het Westen en het Oosten: de erfenissen uit het verleden en hun realiteitswaarde in de huidige politieke context

278

D. VERWEY & H. BORN

Ontwikkelen van nieuwe concepten voor oorlogen

280

BOEKBESPREKINGEN

BERT KREEMERS OVER

Het Surinaamse steentje in de Nederlandse schoen

281

JOHAN G.J. TER HAAR OVER

Kennismaking met nieuw debat in Iran komt niet uit de verf

283

BOEKAANKONDIGINGEN

284

WEGWIJS INTERNATIONAAL OP INTERNET

(in deze aflevering op blz 260 en 267)

AGENDA (in deze aflevering op blz 276)

SUMMARIES



Marianne van Leeuwen

observes that the early evolution of foreign policy under the new Bush administration is viewed with rising concern by many in Europe. The author relates these worries to theories concerning the international relations of the United States. She argues that no US government can revert to isolationism any more. Within the sole remaining option of international engagement, the policies of successive presidents after the Second World War have been guided by a mixture of ideals and interests. Administrations have confronted numerous external influences limiting their freedom of policy making. The author argues that this will not change abruptly under the new administration. Change, if it occurs, will come slowly and incrementally. While recognizing the existence of many contentious issues between the United States and its European allies, she notes that these quarrels regard means rather than ends. This should leave enough perspective for a constructive transatlantic dialogue.

Peter Volten,

with the benefit of hindsight, looks back at the Cold War and the perceived danger of the Red Peril, and concludes that this was overestimated in the Western world. Many security experts have interpreted the Soviet threat and the military-strategic literature too strictly. They thereby have fallen into the trap of the 'security dilemma' as an irreversible political reality. Despite bragging about military power the Soviet leaders since Khrushchev have in fact taken an approach that was based on peaceful coexistence. The ideological differences were real and constituted the main reason for the militarized relations between East and West, but the leaders in the Kremlin have always shown a great reluctance where military confrontation was concerned and they were always fully convinced of the fact that in the end military power is a political instrument.

Ivan Vanden Berghe

addresses the question whether the demise of the Soviet Union and communism may be attributed to 'imperial overstretch'. In his book *The Rise and Fall of the Great Powers* (1988) Paul Kennedy stated that some characteristics of what he called 'imperial overstretch' could be applied to the United States. He also diagnosed the even worse situation in the Soviet Union at the time. However, Kennedy did not conclude that the Soviet Union suffered since many years from real 'imperial overstretch'. Gorbachev's reform policy was indeed intended to cope with this problem, but did not succeed at all. On the contrary, unintentionally his policy caused the implosion of the Soviet Union and the collapse of communism. The United States, on the other hand, were eager to negotiate arms reductions and to end the Cold War. That way, they would be able to reduce the huge budget deficit, to improve the economic situation and to avoid the 'imperial overstretch' phenomenon.

Eduard B. Vermeer

investigates China's long march towards the World Trade Organization (WTO). It now appears that the protracted and tough negotiations are soon to be concluded in a positive way. The author looks at the history of China's relations with the GATT, her motives for joining the WTO, the political breakthrough early in 1999 and the bottlenecks in the negotiations, i.e., the telecommunications and insurance sector, the car industry, and Taiwan's accession to the WTO. The author concludes that China's position as a full trade partner within the WTO could only be secured in the longer term, in particular when China's tradition of state intervention and protectionism would be eradicated.

Rob D. van den Berg

reviews the evidence whether or not Dutch development aid has learned from the body of evaluations over the past two decades and whether an overall judgement on the effectiveness of aid is possible. Historians and the public

debate in the Netherlands generally seem not to be informed on the wealth of evaluations that exist and have been synthesised over the past two decades. A recent study of the scope of the evaluations of the Policy and Operations Evaluation Department of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs reveals that from 1977-1999 approximately 45 per cent of aid expenditure has been reviewed. The author argues that many of the issues that the evaluations ask attention for have been taken up in policy changes in recent years. This was also because evaluation results were supported by research findings. The policy changes introduced by the Netherlands Minister for Development Cooperation Eveline Herfkens can thus also be interpreted as conforming to new international ideals such as ownership, good governance, partnership, budget support and sector wide approaches. The search for a general conclusion or even verdict on the overall effectiveness of aid is based on an illusion. Development cooperation is too diverse and takes place in too complex a situation to enable any methodologically sound statement on overall effectiveness. The article argues that the quest for such overall judgements should be abandoned. There is a wealth of evaluation reports available to learn from on country, thematic, sector or modality levels. We should start to use this material in our discussions on the use and effectiveness of development aid.

E.B. Zoomers

analyses the evolution of Dutch Development Policy (DGIS) between 1970 and 2000, focusing in particular on the Herfkens period since 1998. After the reduction of the number of aid countries (18 + 2) and the abolishment of 'technical assistance', Minister Herfkens decided to introduce a 'sector-wide policy'. According to this approach, development funds must be allocated to particular key sectors (not too broad), and responsibility for policy-implementation is given to the aid-receiving government (local ownership). The author analyses to what extent the sectoral approach - as compared to the past - has given new impulses to sustainable development, and what bottlenecks need to be overcome. A plea is made for a more specialized donor policy, forcing each donor to take into account own strengths and experiences. DGIS policy should preferably be based on 'Dutch' expertise. Once they have sufficient information about the supply-side (type of expertise, quality of aid, conditionality, etc.) developing countries can make their own choice with whom they wish to collaborate.

The Netherlands Minister for Foreign Affairs, Zoias van Aartsen

looks back on the two year period during which his country was a member of the UN Security Council. Non-permanent members of the Security Council may lack the clout of the five permanent members, but they can nevertheless make an important contribution. Thus, the Netherlands was instrumental in helping to solve the East-Timor crisis, which broke out at a time when the Dutch UN representative was chairing the Security Council. The Netherlands was also active in focussing the attention of the Security Council on the plight of Africa and on the many conflicts in that part of the world. The Netherlands furthermore co-sponsored a resolution with regard to Iraq, which was aimed at softening the humanitarian impact of the sanction regime.

Meer dan een incident

ROB DE WIJK

ONGELUKJES KUNNEN IN DE INTERNATIONALE BETREKKINGEN grote gevolgen hebben. Dat bleek maar weer eens naar aanleiding van het incident tussen een Amerikaans spionagevliegtuig en een Chinees gevechtsvliegtuig. Was dat incident toeval? Ja en nee. Ja, omdat beide vliegtuigen niet opzettelijk met elkaar in aanraking kwamen. Nee, omdat door de opgelopen spanning tussen beide landen het risico van dit soort incidenten sterk wordt vergroot. Daardoor moet er uiteindelijk wel een incident ontstaan.

Wat is er aan de hand? De afgelopen tien jaren is er sprake van een ware *hausse* aan Amerikaanse literatuur over de mogelijke toekomstige dreiging van China. Deze *hausse* is het gevolg van de toenemende vrees onder politici, ambtenaren en wetenschapslieden dat China de komende decennia de Verenigde Staten zal overvleugelen. Indien de groei van het Chinese BNP 8% per jaar bedraagt, zal de omvang van dit BNP tussen 2010 en 2020 dat van de Verenigde Staten overtreffen. Aangezien militaire macht een afgeleide is van het economisch potentieel van een staat, wordt de conclusie getrokken dat China mogelijk binnen één generatie economisch, dus militair, een uitdaging voor Amerika's dominante positie zal vormen. De Verenigde Staten zien sinds het einde van de Koude Oorlog het Verre Oosten als dé plaats waar veiligheidsbelangen kunnen worden geschaad. Daarom is het aantal verkenningsvluchten in de nabijheid van China sterk opgevoerd.

Deze vrees wordt versterkt door herhaalde uitspraken van Chinese leiders dat een verschuiving van de huidige unipolaire wereld naar multipolariteit gewenst is. Zo moet een tegenwicht worden gecreëerd tegen de macht van de Amerikanen, zodat hun speelruimte in de internationale betrekkingen wordt beperkt. Bovendien is China als gevolg van de snelle economische ontwikkeling de afgelopen jaren zelfbewuster geworden. De leiders in Beijing hebben steeds meer belang bij invloed in de regio en laten daarom hun gemoderniseerde luchtmacht verder van huis patrouilleren.

Multipolariteit vereist uiteraard samenwerking met gelijkgestemde landen. Die zijn er. In het midden van

de jaren '90 lanceerde de Russische premier Primakov zijn denkbeelden over multipolariteit, die vervolgens onderdeel werden van het declaratoir beleid dat in formele doctrines voor het Russische veiligheids- en defensiebeleid werd vastgelegd.

Na de Amerikaans-Britse interventie in Irak in december 1998 besloten de Chinese president Jiang Zemin en zijn Russische collega Boris Jeltsin tot een strategisch partnerschap om aan het streven naar multipolariteit meer inhoud te geven. Ook initiatieven als de 'Shanghai Five' (samenwerking tussen Rusland, China en enkele Centraal-Aziatische landen) passen hierin.

Evenals de Russen maken de Chinezen zich veel zorgen over de grote Amerikaanse economische en militaire macht, die in hun ogen steeds effectiever kan worden gebruikt. Een van de mooiste illustraties van deze zorg is de studie *Unrestricted Warfare* van de hand van twee Chinese kolonels, Qiao Liang en Wang Xiangsui, die begin 1999 verscheen. Volgens hen is de Golfoorlog een keerpunt in de moderne krijgsgeschiedenis. Hun redenering is als volgt. De Verenigde Staten zijn na het einde van de Koude Oorlog onbetwist superieur, waardoor zij militaire macht naar goeddunken kunnen gebruiken. Door de Amerikaanse *Revolution in Military Affairs* (RMA) is militaire macht een bruikbaar instrument geworden. Dat bleek toen de door de Amerikanen geleide coalitie met zeer geringe verliezen aan eigen zijde Irak uit Koeweit wist te verdrijven. Op grond van technologische ontwikkelingen voorspellen Liang en Xiangsui dat het vermogen van Westerse krijgsmachten ver van huis te opereren verder zal verbeteren. Hierdoor ontstaat het vermogen onder alle omstandigheden, op beslissende wijze en tegen aanvaardbare risico's en kosten, militaire macht elders in de wereld in te zetten. Operatie-*Allied Force* – de oorlog om Kosovo – sterkte de Chinezen in hun overtuiging dat hier sprake was van een revolutie in de oorlogvoering.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het Amerikaanse plan voor een *National Missile Defense* in Chinese ogen de offensieve bedoelingen van de Amerikanen bevestigt. Als de Amerikanen zich immers beschermd

weten tegen vijandelijke raketten, kunnen zij hun conventionele militaire macht met minder risico's voor het eigen grondgebied, dus minder terughoudend, inzetten. Bovendien neutraliseert het Amerikaanse raketterschild de kleine Chinese strategische kernmacht. Dat Washington volhoudt dat dit systeem slechts tegen staten als Noord-Korea en Irak is gericht, doet in Chinese ogen niet ter zake.

Tegen deze achtergrond is het ook niet verwonderlijk dat de talrijke incidenten van de afgelopen jaren, zoals het bombardement van de Chinese ambassade in Belgrado tijdens de oorlog om Kosovo, het recente overlopen van een Chinese kolonel naar de Verenigde Staten, en de arrestatie van Chinees-Amerikaanse wetenschapslieden februari jl. tot ongekende proporties worden opgeblazen. Het grootste twistpunt is uiteraard de kwestie-Taiwan; door China als opstandige provincie gezien, door de Amerikanen beschouwd als zelfstandige staat, waaraan dus wapens mogen worden geleverd. Het gaat hier o.a. om de levering van vier luchtverdedigingsfregatten die volgens Beijing onderdeel kunnen gaan vormen van het Amerikaanse raketterschild.

De dominante Amerikaanse macht leidde bij de Chinese militaire auteurs tot de conclusie dat klassiek verzet tegen het Westen zinloos is. In de Westerse terminologie is hun antwoord dat op asymmetrische wijze op Westerse interventies moet worden gereageerd. Daarbij moet de zwakte van de tegenstander worden uitgebuit. Als hun redenering wordt doorgetrokken, is het tijdelijk vasthouden van de vliegtuigbemanning een probaat middel om de Amerikanen ten minste tot nederigheid te dwingen. Als landgenoten een haar wordt gekrenkt, leidt dit immers tot hevige binnenlandse reacties en politieke problemen voor de Amerikaanse president. Het zou mij dan ook niet verbazen als de Chinese leiders met dit incident heimelijk gelukkig zijn. De rollen zijn immers omgedraaid. Niet langer zijn zij de vragende partij die in hun ogen door de Amerikanen wordt geschoffeerd. Dat dit goed is voor het Chinese zelfbewustzijn, behoeft aldus geen betoog.

Het is dus niet zo dat pas onder Bush de spanningen tussen beide landen zijn opgelopen. Tijdens de Amerikaans-Chinese top in 1998 bombardeerde president Clinton China weliswaar tot 'strategische partner', maar dit had veel weg van een poging om een verhouding te verbeteren die al een paar deukjes had opgelopen. Ook mag niet worden vergeten dat Clintons bommenwerpers de Chinese ambassade verpulverden en dat *hij* het raketterschild op de politieke agenda zette.

Wel is het zo dat de nieuwe president George Bush in vergelijking met zijn voorganger veel onhandiger lijkt te manoeuvreren. Vlak na zijn aantreden ontnam hij China de titel 'strategische partner' en bestempelde hij het land tot strategische concurrent. Daarmee

bevestigde hij de reeds onder Clinton ontstane visie, die om politiek-strategische redenen niet openlijk werd geventileerd. Opmerkelijk is dat Bush zich onmiddellijk heeft ingegraven: hij stelde harde eisen aan het adres van de Chinese leiders en leek geen kans te willen geven aan stille diplomatie. Is dit slechts onhandigheid of is er meer aan de hand? Enerzijds is de veronderstelling gerechtvaardigd dat sprake is van een onervaren nieuwe administratie; er worden nu fouten gemaakt waarvan geleerd zal worden. Anderzijds lijkt deze veronderstelling onjuist. Want wat in brede kring werd gevreesd, lijkt uit te komen: de nieuwe administratie legt meer nadruk op botte machtspolitiek, gedraagt zich unilateralistischer dan zijn voorganger, en polariseert daardoor de internationale betrekkingen.

De nieuwe administratie lijkt een zwart-witbeeld van de internationale betrekkingen te hebben: goed en fout, wij en zij. Bush heeft bewust een sterk buitenlands team gecreëerd en het is bekend dat deze president, die weinig ideeën over de internationale betrekkingen heeft, goed naar zijn adviseurs kan luisteren. Zijn regering telt twee haviken, defensie-minister Donald Rumsfeld en vice-president Dick Cheney. Beiden hebben in een vorig leven als defensie-minister bewezen voorstander te zijn van een harde machtspolitieke opstelling. Minister van buitenlandse zaken Colin Powell wordt wel als sociaal-liberaal omschreven. Inderdaad, hij is minder havik. Maar Powell is ook ex-generaal. Dat is wellicht belangrijker. Generaals, vooral Amerikaanse generaals, zijn veelal niet behept met gevoel voor het diplomatieke spel. Generaals komen immers aan bod als de diplomatie is uitgespeeld.

Dit leidt tot de conclusie dat de koers die deze administratie is ingeslagen wel eens fundamenteel kan afwijken van die van Clinton. Dat dit het eerder geschreven proces – het streven naar multipolariteit – versterkt, behoeft geen betoog. Vooraanstaande beoefenaars van de Leer der Internationale Betrekkingen menen dat een multipolaire wereld minder stabiel is dan de bipolaire wereld van de Koude Oorlog en dan de unipolaire wereld die vervolgens ontstond. Bovendien wordt de overgangsfase van unipolair naar multipolair gekenmerkt door fricties en aanvaringen. Op grond van deze redenering is het incident met China er slechts één uit een lange reeks die komen gaat. ■

Over de auteur

DR. ROB DE WILK is verbonden aan het Instituut Clingendael; tevens is hij hoogleraar internationale betrekkingen aan de KMA en hoogleraar strategische studies aan de Universiteit Leiden.

De Verenigde Staten in internationaal vaarwater

MARIANNE VAN LEEUWEN

Amerikaanse verkiezingen en Europese post-electorale depressies

DE VERENIGDE STATEN HEBBEN EEN nieuwe president. Als gevolg daarvan slaat in Europa de verlatingsangst toe. Op grond van eerste indrukken luidt de klacht dat het Congres en de administratie zich unilateralisten of zelfs isolationisten zullen betonen. Dit dan kennelijk in tegenstelling tot de voorafgaande periode. De Amerikanen zullen uitsluitend nog nauw gedefinieerd eigen belang als maatstaf hanteren voor bemoeienis met buitenlandse veiligheidsproblemen. Internationale verdragen zullen ze, als het hun goed uitkomt, ter zijde schuiven, ongeacht de hoogst ongunstige precedentwerking die daarvan uit kan gaan.

De president, zo is de indruk van het moment, weet niets van buitenlandse politiek. Hij heeft zich er nooit voor geïnteresseerd, hoewel hij toch van zijn vader het goede voorbeeld heeft gekregen. Nu moet president Bush junior zich als een middelbare schooljongen laten bijscholen over de rest van de wereld. Voor zover zijn blik afdwaalt over de grens, kijkt hij naar Latijns-Amerika, niet naar Europa. Van subtiliteit in de omgang met leiders van andere politieke en ideële culturen kan bij zo'n noviet natuurlijk geen sprake zijn. Geen wonder dat er verwarring ontstaat als hij economische problemen bespreekt met Japanse leiders.¹ 'Dubbelya' blijkt niet te weten wie de Taliban zijn. Zou hij Kosovo, Albanië en Macedonië wel op de kaart kunnen aanwijzen? Europa doet er goed aan zich snel een eigen serieuze defensiecapaciteit aan te meten, want op de Amerikanen valt niet meer te bouwen.² Sterker nog, als het tegen zit, zou Rusland tot agressiviteit geprikkeld kunnen worden door de onverantwoordelijke NMD-ambities van Washington, en dan kan Europa de klappen opvangen. Of Europa gaat in op het nieuwe Amerikaanse voorstel om mee

Europa kampt met ongemakkelijke onzekerheden over de betrekkingen met de Verenigde Staten onder president Bush Jr. Maken wij ons terecht zorgen? Of zijn het de gebruikelijke doe-het-zelfneigingen van een nieuwe president?

te doen met het anti-rakettenschild. Dan moet het wel de gigantische financiële lasten daarvan helpen torsen en leven met de knagende gedachte dat schurkenstaten op subtielere en veel minder kostbare wijze af te schrikken moeten zijn...³ Kortom, Europa kampt met ongemakkelijke onzekerheden ten aanzien van de betrekkingen met de Verenigde Staten. Met reden?

'Nieuw' of *déjà-vu*?

Wie terugblijkt op de recente geschiedenis van de transatlantische betrekkingen en Amerikaans buitenlands beleid, merkt dat de klachten die nu worden geuit niet nieuw zijn en dat voorspellingen over een 'nieuwe' koers van Washington nogal eens door ontwikkelingen zijn gelogenstraft. Wanneer een administratie ingewerkt raakte, namen vaak aan deze zijde van de oceaan de wildste verontrustingen af, zij het dat er soms andere zorgen voor in de plaats kwamen. Het is goed mogelijk dat het nu op vergelijkbare wijze zal verlopen.

Gebrekk aan kennis en ervaring op buitenlands gebied is bij een nieuwe president natuurlijk geen onbekend verschijnsel. Van president Clinton werd aan het begin van zijn eerste termijn niet alleen gezegd dat hij geen kaas had gegeten van internationale betrekkingen, maar ook nog eens dat hij er een

uitgesproken weerzin tegen koesterde. Als 'het buitenland' om aandacht vroeg, zou hij dat beschouwd hebben als hinderlijke inbreuk op zijn binnenlandse agenda. Aldus indertijd zijn weinig milde biografie Elizabeth Drew. We weten allemaal hoezeer Clinton op dit punt later is bijgedraaid. Van president Reagan werd voortdurend gezegd dat zijn greep op complexe internationale vraagstukken zwak was. Niettemin is hem na afloop veel lof toegezwaaid voor zijn rol bij de val van het communisme in de Sovjetunie. Juist Reagans niet door veel nuances gehinderde rechtlijnigheid zou de Amerikanen en het Westen aan de overwinning op het sovjetimperium hebben geholpen. Omgekeerd hoeven bereidsheid en boekenkennis niet altijd succesvol beleid voort te brengen, getuige de noodlottige rol van de Kennedy-administratie in de ontwikkeling van het drama-Vietnam, of de mislukking van president Carters Iran-beleid. Kortom, nogal wat verwachtingen over het beleid van regeringen en vooral over presidenten van de Verenigde Staten zijn door het verloop der dingen achterhaald. Dat is aan het begin van de regering-Bush een ontvullende en wellicht ook geruststellende gedachte.

In de volgende paragrafen wordt gepoogd de discussies over de toekomst van het buitenlands beleid onder de nieuwe administratie wat afstandelijker te benaderen, vanuit een schets van publiek debat over de grote drijfveren achter het buitenlands beleid van de Verenigde Staten.

Isolationisme

Klassieke studies over de drijfveren achter het buitenlands beleid van de Verenigde Staten hebben primair onderscheid gemaakt tussen isolationisme en internationalisme. Beroemd zijn de waarschuwingen tegen *foreign entanglements* uit het einde van de 18de en het begin van de 19de eeuw. De Verenigde Staten waren onaangetast door de corruptie en het cynisme van de oude wereld, en moesten dat vooral zo houden. De poorten moesten dicht en de slotbrug omhoog. In deze tijd waren de Verenigde Staten nog in staat van wording. Bestuurders en politici waren gepreoccupeerd met het uitbreidingsproces en met politiek-bestuurlijke consolidatie. De uitkomsten van de burgeroorlog die het land ondanks alle diversiteit tot een bestuurlijke eenheidsstaat smeedden, het definitief opvullen van de westelijke en zuidelijke grensgebieden en het snelle industrialisatieproces dat zich vooral in de noordelijke staten voltrok in de tweede helft van de 19de eeuw, maakten de Verenigde Staten onontkoombaar tot een grote mogendheid met permanente belangen buiten de landsgrenzen. Daardoor werd isolationisme gaandeweg tot een *onhaalbare kaart*.

Isolationistische tendensen stierven stellig niet

vanzelf uit. Sterker, ze doemen periodiek nog op, maar ze zijn niet meer lang achtereenvolgend te houden. Na afloop van de twee grote wereldoorlogen in de vorige eeuw, die de mondiale positie van de Verenigde Staten op veiligheidsgebied scherp markeerden, deden zich in de Amerikaanse politiek opwellingen van isolationisme voor – de eerste gedurende anderhalf decennium, de tweede gedurende een paar jaar. Ook na de Vietnam-oorlog trad zo'n reactie op. De *boys* moesten naar huis, de dienstplicht afgeschaft, de wapenvoorraad ingekrompen; er moest weer gewerkt worden aan de welvaart van het eigen land, onnodige buitenlandse verplichtingen die Amerikanen het leven zouden kunnen kosten, dienden vermeden te worden.

Na het einde van de Koude Oorlog werd andermaal gespeculeerd over opkomend isolationisme in de Verenigde Staten. Het communisme was verslagen. Was nu het moment voor de Amerikanen aangebroken zich in de eerste plaats om zichzelf te bekommeren en de boze buitenwereld de rug toe te keren? President Bush de Oudere vond van niet. De vertrouwde leidraden uit de tijd van de Koude Oorlog: *containment* en daarop geënt mondiaal activisme en alliantiebouw, alsmede vertrouwen op militaire macht, hadden, zo leek het, hun toepasbaarheid grotendeels verloren. Ervoor in de plaats stelde de president zich een idealistisch-internationalistisch concept voor, een streven naar een *Nieuwe Wereldorde*, waarin de politieke en economische waarden van de Verenigde Staten – democratie en vrijhandel – mondiaal verspreiding zouden kunnen vinden en militaire machtspolitiek zou kunnen worden vervangen door collectieve veiligheid. Bush de Oudere was ervan overtuigd dat nationale belangen van de Verenigde Staten baat zouden hebben bij verwerkelijking van de Nieuwe Wereldorde. De Amerikaanse kiezers stelden hem evenwel niet in staat zijn (vage) concept in een tweede termijn nader uit te werken. Ze prefereerden, zo bleek in november 1991, een regeringsleider die zich in de eerste plaats om de welvaartsproblemen in eigen land wilde bekommeren, nu dat in een economisch dal was beland.

Bill Clinton won de verkiezingen met een uitdrukkelijke oriëntatie op binnenlandse economische en maatschappelijke vraagstukken, al had hij tijdens zijn campagne voor buitenlands beleid een lijst met wilsoniaans aandoende ambities aangegeven. Toen hij eenmaal gekozen was, liet het buitenland hem echter niet met rust, en allengs groeide de president in zijn internationale rol. Clinton erfde van president Bush aanzetten tot uitbreiding van vrijhandelssystemen op het Amerikaanse continent (NAFTA) en mondiaal (de Uruguay-ronde van de GATT). Clinton bracht deze initiatieven tot een goed resultaat. Maar hij moest zich ook buigen over veel neteliger erfenissen, zoals de

humanitaire interventie in Somalië. Hij zag zich geconfronteerd met problemen die zich letterlijk vlak langs de buitengrenzen van de Verenigde Staten afspeelden, zoals de politieke ineenstorting en de hemeltergende mensenrechtenschendingen in Haïti, die bovendien een weinig welkome immigrantenstroom naar de Verenigde Staten op gang dreigden te brengen. Dan waren er verplichtingen die de Verenigde Staten in bondgenootschappelijk kader, ondanks alle aanvankelijke aarzeling, niet wilden of konden ontwijken. Het leidde tot interventie in de oorlogen in Bosnië en Kosovo. Ook ontwikkelingen aan het andere eind van de wereld eisten zijn aandacht op, omdat ze onmiddellijk de veiligheid van een nauwe bondgenoot en op termijn de veiligheid van de Verenigde Staten in gevaar zouden kunnen brengen. Het leidde tot de interventies tegen nucleaire proliferatie door Noord-Korea. De president bemiddelde steeds hardnekkiger in conflicten die electoraal belangrijke segmenten van de Amerikaanse samenleving, zoals de Ierse en joodse Amerikanen, na aan het hart lagen.

Als principiële doelstellingen noemde president Clinton: bevordering in de wereld van democratie en economisch liberalisme, van welvaart, stabiliteit en veiligheid. Daarin week hij, welbeschouwd, niet aantoonbaar af van de visie van zijn Republikeinse voorganger, of ook zijn opvolger. Deze vormen van principiële overeenstemming – en ook het summiere overzichtje van beleidserfenissen – duiden op een aanzienlijke mate van continuïteit in buitenlands beleid. De ervaringen van Clinton illustreren daarnaast dat afzijdigheid, zelfs al heeft een president ‘geen zin’, niet meer mogelijk is. Daarvoor is Amerika’s betrokkenheid bij de wereld en *vice versa* sinds de 19de eeuw in te veel opzichten te ver voortgeschreden. Isolationisme is in de Verenigde Staten in de loop van de vorige eeuw van een klassiek tot een historisch thema geworden.

Varianten op internationalisme

a Realisme of idealisme. De klassieke tegenstelling: isolationisme of internationalisme is dus weggefallen. Alleen het laatste element is nog over, maar daar is nog genoeg over te doen. Binnen de analyses van internationalisme in Amerikaans buitenlands beleid wordt vooral onderscheid gemaakt tussen idealisme en realisme. De *idealistische* variant gaat uit van de goedheid van de mens, zijn streven naar vrede en welvaart voor zichzelf en anderen; voorts is er de overtuiging van de pacificerende werking van internationale instituties. De Verenigde Staten moeten, in de idealistische visie, hun waarden internationaal uitdragen. Dat is goed voor de wereld en voor de Verenigde Staten. De *realistische* variant gaat uit van menselijke zelfzucht, die zonder beteugeling tot voortdurende conflicten

leidt. Beleid moet, in de realistische visie, worden gericht op weging van belangen, niet op het uitbaten van idealen. In vroeger tijden kon deze redeneertrant tot isolationistische conclusies leiden. tegenwoordig is realisme en isolationisme echter een onmogelijke combinatie.

In de nog steeds actuele discussie over een theorie van doel en middelen van Amerikaans buitenlands beleid na de Koude Oorlog staat dikwijls de keuze tussen deze twee stromingen *binnen* het internationalisme centraal. De theorie wordt echter bedorven omdat in de praktijk toonaangevende actoren hun drijfveren of argumenten nogal eens aan beide stromingen tegelijk ontlenen. Idealistische en realistische motieven hoeven elkaar immers niet te bijten. Ze kunnen gezamenlijk beleidsmakers beïnvloeden. Dikwijls ook worden in wezen realistische drijfveren in het openbaar met idealistische argumenten verdedigd (het omgekeerde komt veel minder vaak voor). Soms is het onderscheid eenvoudigweg niet goed te maken. Oud-minister van buitenlandse zaken Madeleine Albright verzuchtte onlangs dat ze het buitenlands beleid van de Verenigde Staten nooit meer omschreven wilde horen als ‘a debate between Wilsonian idealists and geo-political realists. In our era, no President or Secretary of State could be taken seriously without finding a middle ground between the two.’⁴

Neem het Amerikaanse beleid ten aanzien van de Chinese wens toe te treden tot de Wereld Handelsorganisatie (WTO). Wordt de Amerikaanse tegenwerking ingegeven door (idealistische) weerzin tegen de mensenrechtenschendingen in de Volksrepubliek? Of door de (realistische) belangen van Amerikaanse bedrijven die moordende Chinese concurrentie vreesden? Is recentere inschikkelijkheid toe te schrijven aan de (realistische) overweging dat opening van de Chinese markt een enorm afzetgebied toegankelijk maakt voor weer andere Amerikaanse bedrijven? Of aan de (idealistische) overweging dat integratie van China in de wereld er op termijn democratisering zal bevorderen? Bij de afweging van deze vragen treedt meteen nog een complicerende factor aan het licht: veel beleid wordt gemaakt door of onder invloed van uiteenlopende actoren met verschillende belangen en idealen. Om bij ons voorbeeld te blijven: mensenrechtenlobby’s verzetten zich uit ideële overwegingen tegen het verlenen van de *most favored nation*-status aan China; fabrikanten van sportschoenen om economische motieven (winst; werkgelegenheid). Hun politieke vertegenwoordigers in het Congres verzetten zich misschien wel in de eerste plaats uit electorale overwegingen (behoud van de eigen werkkring, puur eigenbelang dus). Een monocausale verklaring voor buitenlands beleid staat netjes, maar valt vaak buiten de werkelijkheid.

b Unilateralisme, multilateralisme en leiderschap.

Nog een andere klassieke combinatie van veronderstelde tegenstellingen binnen het internationalisme komt tegenwoordig veel in het publiek debat naar voren: die van unilateralisme of multilateralisme. De eerste variant, waarbij de Verenigde Staten internationaal op eigen koers varen en zich van samenwerkingsverbanden en de wensen van bondgenoten niets aantrekken, zou nauw aansluiten bij de realistische. De tweede, waarbij de Verenigde Staten bij voorkeur internationaal samenwerken, bij de idealistische. Ook hier geldt dat in de praktijk de scheidslijnen dikwijls minder duidelijk te trekken zijn dan ordelijke denkers lief is. Toegesneden op partijverhoudingen is wel een scherp onderscheid gemaakt tussen 'unilaterale' Republikeinen en 'multilaterale' Democraten. Dat onderscheid is geforceerd, zowel in het Congres als in de administratie. Clinton verklaarde: 'We will never abandon our prerogative to act alone when our vital interests are at stake. Our motto in this era will be: together when we can; on our own when we must.'⁵ Een multilaterale aanpak mag zowel volgens Republikeinen als Democraten nooit gelijk staan aan het opgeven van Amerikaans leiderschap. 'America must lead' is een veel gezongen refrein door niet alleen Republikeinse maar ook Democratische politici.⁶ De Clinton-administratie begon met een zekere voorkeur voor leiderschap in VN-verband (bijvoorbeeld, met slecht gevolg, in Somalië), maar neigde allengs meer naar samenwerking met een meer gelijkgestemd, of volgamer, gezelschap als de NAVO. Een administratie zal in de praktijk per geval besluiten welke aanpak, unilateraal, samen met bondgenoten of in VN-verband, het effectiefst (en goedkoopst) lijkt.

c Nationaal belang als richtsnoer. Begin 2000 publiceerde het bekende blad *Foreign Affairs* een artikel van Condoleezza Rice, toen campagne-adviseur voor buitenlands beleid en inmiddels nationale veiligheidsadviseur van president Bush.⁷ Zij entameerde daarin een traditioneel onderwerp: de onmisbaarheid van een vastomlijnd concept van nationaal belang als kompas in internationaal vaarwater. De regering-Clinton had zo'n concept niet, aldus Rice op gispende toon. Gedreven door 'humanitaire' motieven wilde de regering alles voor iedereen zijn, en kwam daardoor in de praktijk niet verder dan reactief *ad hoc*-beleid. Als de Verenigde Staten effectief wilden leiden, moesten ze zich niet met elke buitenlandse wissel laten inlaten. Ze moesten *nationaal belang* als selectiecriteria hantieren. Uit welke bestanddelen was volgens haar dat nationaal belang dan wel opgebouwd?

1 zorgen voor een krijgsmacht die Amerikaanse 'interests' kan verdedigen;

2 het bevorderen van economische groei en 'political openness' (lees: democratie) door bevordering van

vrijhandel en een stabiel internationaal monetair systeem;

3 aanhalen van betrekkingen met bondgenoten die Amerikaanse waarden, te weten 'vrede, welvaart en vrijheid', delen en deze kunnen helpen bevorderen;

4 prioriteit geven aan betrekkingen met grote mogendheden die het karakter van het internationale politieke systeem mede zullen bepalen, in het bijzonder Rusland en China; en

5 beslissend afrekenen met de dreiging van 'rogue regimes' en vijandige staten, in het bijzonder hun streven naar grootschalige vernietigingswapens en hun steun aan terrorisme.

Wat aan dit lijstje vooral opvalt, behalve de gotspe om streven naar vrede, welvaart en vrijheid als typisch Amerikaans aan te duiden, is dat het zo uit de pen van Rice's Democratische voorganger had kunnen vloeien. In de uitwerking van haar thema presenteerde Rice gekunstelde tegenstellingen tussen de regering-Clinton en de door haar gewenste Republikeinse administratie. In Europa heeft men zich vooral gestoten aan haar kritiek dat de president Amerikaanse militairen zou hebben ingezet bij het bezweren van regionale conflicten waar uitsluitend humanitaire waarden en géén Amerikaanse strategische belangen in het geding zouden zijn geweest. Impliceerde dat spoedige terugtrekking van Amerikaanse deelnemers aan vredesmissies onder Bush de Jongere? Rice erkende in haar artikel overigens dat in Bosnië en Kosovo zulke strategische belangen wel degelijk speelden.

Zij ging niet in op een aantal factoren die het bepalen van doelstellingen volgens het criterium van nationaal belang in Amerikaans buitenlands beleid in toenemende mate kunnen bemoeilijken, ongeacht de partijsignatuur van de regering. De Amerikaanse bevolking voelt zich niet meer bedreigd door buitenlandse mogendheden. Economisch gaat het velen bovendien betrekkelijk goed, en anderen juist chronisch erg slecht. Dit alles leidt er volgens opiniepeilingen toe dat veel kiezers zich veel minder voor internationale aangelegenheden interesseren. Dat geeft bepaalde etnische minderheden en vertegenwoordigers van specifieke, vaak zakelijke belangen de ruimte om onevenredig veel invloed te verwerven op de totstandkoming van het buitenlands beleid. Particularistische belangen kunnen, met andere woorden, het algemeen belang gaan overheersen.

Wat etniciteit betreft zijn recent gepubliceerde resultaten van de volkstelling van 2000 interessant.⁸ *Hispanics* zijn, zo blijkt, numeriek gelijk gekomen met de zwarte bevolkingsgroep. Zij maken nu elk ongeveer 13 procent van de bevolking uit. Ook het aantal Aziatische Amerikanen en Amerikanen met een etnisch diverse afkomst is opvallend gestegen. Over de mogelijke politieke en culturele gevolgen van deze

ontwikkelingen komt de discussie net op gang. Voorlopig weerspiegelt de samenstelling van de federale volksvertegenwoordiging de nieuwe demografische verhoudingen bepaald niet.

Wat zakelijke beïnvloeding van buitenlands beleid betreft: dit op zich zelf traditionele verschijnsel is actueler dan ooit. Zo kunnen alle verwijzingen naar nationaal belang niet verhullen dat president Bush' kijk op de internationale bestrijding van het broeikas-effect sterk wordt bepaald door de wensen van de Amerikaanse hout-, kolen- en olie-industrie. De president komt terug op het door zijn voorganger te Kyoto namens de Verenigde Staten gegeven woord. Hij verspeelt zo internationale geloofwaardigheid.

De belangen van het Amerikaanse bedrijfsleven raken daarnaast steeds intensiever verstrengd met die van buitenlandse ondernemingen. Dat maakt het in toenemende mate aannemelijk dat zakelijke en politieke invloeden van buiten via het electorale systeem zullen binnendringen in Amerikaans buitenlands beleid.⁹

Afrondende opmerkingen

1 Bij welke van de hierboven aangeduide varianten van internationalisme het buitenlands beleid van de Bush-administratie het best zal passen, zal in belangrijke mate worden bepaald door actoren en ontwikkelingen buiten het Witte Huis, buiten Washington en zelfs buiten de landsgrenzen van de Verenigde Staten. De huidige unilateralistische trekken ten spijt, lijken *mengvormen* toch het waarschijnlijkst. Om één der belangrijkste factoren te noemen: over twee jaar zijn er tussentijdse Congresverkiezingen. Tot dan hebben de partijgenoten van de president in Huis en Senaat een (nipte) meerderheid. Democratische overwinningen in Huis en Senaat zouden voor de regering-Bush de speelruimte voor beleidsvoering aanzienlijk kunnen veranderen. Ze zouden de arrogante afwijzing van internationale verdragen en verplichtingen kunnen temperen die administratie en Congres nu beide aan de dag leggen, ten aanzien van Kyoto, maar ook van het internationaal strafhof, het ABM-verdrag en de Comprehensive Test Ban Treaty. Zeker op de wat langere termijn zal het buitenlands beleid van de nieuwe regering al met al eerder in accenten dan in fundamenteën verschillen van dat van de vorige administratie.

2 De bemensing van het *buitenland-team* van Bush is nog niet helemaal volledig. Ook om die reden is het billijk en verstandig regeringsbeleid niet meteen te etiketteren. Eén fenomeen valt echter nu al in ongunstige zin op: de openlijke verdeeldheid binnen de al aangetreden staf. Topleden van het buitenland-team zijn elkaar in de eerste maanden al herhaaldelijk,

publiekelijk en op belangrijke agendapunten in de haren gevlogen. Tweespalt viel vooral vast te stellen over de aanpak van *rogue states* Irak en Noord-Korea. Een uitwisseling van opinies is heilzaam bij beleidsvorming, maar kan beter achter gesloten deuren plaatsvinden vóórdat de regering met een standpunt naar buiten komt. President Bush heeft juist in zijn buitenland-team prima donna's aangesteld. Hij moet zijn sterren snel dwingen in goede harmonie en onbetwist onder zijn directie te opereren. Als hem dat niet lukt, is het resultaat zwalkend beleid en gezagsverlies voor de president, ook internationaal. Dit zou voor George W. Bush des te zwaarder moeten wegen, omdat velen toch al de indruk hebben dat hij geen erg zelfstandige denker is.

3 Stellig zullen zich de komende jaren wrijvingen voordoen in de *transatlantische betrekkingen* (dat was overigens ook tijdens de Koude Oorlog al zo). Op de conflictagenda staan zware onderwerpen. Daar zullen allicht nog thema's bijkomen, bijvoorbeeld op economisch gebied.

Tegelijkertijd betreft de transatlantische onenigheid vooral nog middelen veeleer dan doelstellingen. Veel Europeanen twijfelen, bijvoorbeeld, aan de effectiviteit van het peperdure raketschild dat de nieuwe administratie voorstaat. Zij vrezen de ongunstige precedentwerking van schending van het ABM-verdrag die oprichting van het schild zou impliceren. Ze vrezen bovenal niet erg precies aangeduide, maar vast akelige reacties van de Russen en de Chinezen tegen de Verenigde Staten, maar ook tegen hun bondgenoten. Maar de Verenigde Staten en Europa zijn beide bezorgd over proliferatie door *rogue states*. Aanzetten tot wederzijdse toenadering over dit onderwerp beginnen zich af te tekenen. Naast schending of verwerping van het ABM-verdrag is nog een derde weg open: aanpassing en uitbreiding van het aantal ondertekenaars.¹⁰

De Amerikanen staan al langer wat tweeslachtig tegenover de ontwikkeling van een stevig Europees defensief vermogen. Enerzijds hebben ze er zelf op aangedrongen dat de Europeanen conflictsituaties in hun eigen 'achtertuin' goeddeels zelf moeten oplossen. Al met al is hier het nationaal belang voor de direct omwonenden veel rechtstreeks in het geding dan het Amerikaanse – behalve als escalatie reëel wordt en NAVO-landen als partij in plaats van *trouble shooter* betrokken raken. Anderzijds lijken de Verenigde Staten te vrezen dat Europeanen onder Amerikaanse dominantie in de NAVO uit willen. Maar ook hier bestaat geen verschil van mening over principes: de wenselijkheid van stabiliteit en ruimte voor democratiseringsprocessen en welvaarts-groei op het Europese continent, en behoud van goede transatlantische bondgenootschappelijke betrekkingen.

Zolang de doelstellingen overeenstemmen, moet constructief overleg wezenlijke problemen kunnen voorkómen. President Bush heeft verklaard te hechten aan goede bondgenootschappelijke betrekkingen. Zijn transatlantische vrienden moeten er wel tegen kunnen dat hij ze de waarheid zegt, zo voegde hij eraan toe. Hopelijk wil hij ook naar de waarheid van die vrienden luisteren. Een aantal van hen heeft al met al meer ervaring in internationale zaken en in leiderschap dan hij. ■

Noten

- 1 Bijv. David E. Sanger, 'Bush and Japanese Leader Talk, but Officials Disagree on What Was Said', in: *New York Times*, 20 maart 2001: 'Listening to the Americans and Japanese officials describing the meeting later, it was difficult at times to believe that they had been in the same room.'
- 2 Voor een uitwerking van deze redenering, zie R. de Wijk, 'VS dwingen Europa tot eigen weg', in: *NRC Handelsblad*, 21 februari 2001. In *NRC Handelsblad* van 2 maart 2001 is een repliek verschenen van Bram Boxhoorn, getiteld 'Hegemonie VS mag geen reden Eurodefensie zijn'.
- 3 Zie Kees Homan en Bert Kreemers, 'Raketparaplu kost Nederland geld', in: *NRC Handelsblad*, 15 maart 2001.
- 4 Rede minister Albright voor de Chicago Council on Foreign Relations en het Mid-America Committee, 17 januari 2001.
- 5 Citaat uit Leon V. Sigal, 'The Last Cold War Election', in: *Foreign Affairs*, 71 (5), Winter 1992, 1993, blz. 9.
- 6 Bijvoorbeeld James Baker, geciteerd in Charles W. Kegley, jr; Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process* New York: St. Martin's Press, 1996, blz. 50; Warren Christopher, 'America's Leadership, America's Opportunity', in: *Foreign Policy*, 98, Spring 1995, blz. 8; Colin L. Powell, 'U.S. Forces: Challenges Ahead', in: *Foreign Affairs*, 71 (5), Winter 1992, 1993, blz. 33.
- 7 Condoleezza Rice, 'Promoting the National Interest', in: *Foreign Affairs*, 79 (1), januari/februari 2000, blz. 45-62.
- 8 Zie <<http://usinfo.state.gov/topical/global/01031201.htm>> voor een eerste samenvatting. Voor eerste commentaren: D'Vera Cohn en Darryl Fears, 'Hispanics Draw Even With Blacks In New Census', in: *Washington Post*, 7 maart 2001, blz. A01, en 'Multiracial Growth Seen In Census', in: *Washington Post*, 13 maart 2001, blz. A01. Voor een wat oudere verhandeling over de invloed van de bevolkingssamenstelling op de definitie van nationaal belang, zie: Samuel Huntington, 'The Erosion of American National Interests', in: *Foreign Affairs*, 76 (5), september/oktober 1997, blz. 26-49.
- 9 Zie voor een uitwerking van dit thema M. van Leeuwen, *Wie wint er eigenlijk? Verkiezingen, geld en Amerikaans buitenlands beleid*, Clingendael, Den Haag, oktober 1998; en 'De verkiezingen van 1998 en de toekomst van Amerikaans buitenlands beleid', in: *Internationale Spectator*, november 1998, blz. 481-484. Ook: 'Leven na de top: Amerikaans-Chinese betrekkingen na het staatsbezoek van Jiang Zemin', in: *Internationale Spectator*, januari 1998, blz. 13-17.
- 10 Zie, andermaal, Homan en Kreemers in *NRC Handelsblad* van 15 maart 2001.

Over de auteur

DR. MARIANNE VAN LEEUWEN is plaatsvervangend hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen "Clingendael"

organiseert van 15 oktober 2001 tot 18 januari 2002 de

Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De leergang is een post-doctorale opleiding van drie maanden voor academici die pas zijn afgestudeerd. De opleiding is bestemd voor diegenen die een meer dan gemiddelde belangstelling hebben voor internationale ontwikkelingen en samenwerking, hetgeen onder meer moet blijken uit de samenstelling van het studiepakket.

Doel van de Leergang is: het verwerven van inzicht in de internationale positie van Nederland in het internationale krachtenveld; analyse van de achtergronden van internationale vraagstukken; training van individuele rapportage-, presentatie- en onderhandelingsvaardigheden.

Onderdelen van de Leergang zijn o.a.: Nederlands buitenlands beleid; Internationale economische betrekkingen; ontwikkelings-samenwerking; Europese integratie; internationale veiligheidsvraagstukken; ontwikkelingen in de afzonderlijke landen en regio's.

De kosten van de cursus zijn voor individuele deelnemers f 8000,-. Voor recent universitair afgestudeerden stelt het Nuffic beurzen beschikbaar. Om daarvoor in aanmerking te komen dient u voor 1 juni a.s. een vragenformulier in te vullen en op te sturen naar ons Instituut. Het formulier is nu reeds te downloaden van onze website of op te vragen via het secretariaat opleidingen.

Verdere informatie is verkrijgbaar op onze website: www.clingendael.nl of bij Instituut Clingendael

Afdeling Opleidingen
Postbus 93080
2509 AB Den Haag
tel: 070 374 6648
fax: 070 374 6666
e-mail: trainingib@clingendael.nl

Een terugblik op de dreiging van het Rode Gevaar

PETER M.E. VOLTEN

OP DE VRAAG OF DE SOVJETUNIE EN HET Warschaupact nu wel zo sterk waren als ze zich voordeden en of ze ook in het Westen als zodanig met recht werden afgeschilderd, kan tien jaar na de opheffing van het Warschaupact met 'nee' worden geantwoord. Wat inmiddels bekend is geworden over de geleidelijke aftakeling van de Sovjetunie en haar satellieten en over de veel ernstiger omstandigheden waarin die landen zich omstreeks 1990 bevonden, maakt dat antwoord in algemene zin zelfs eenvoudig. Wanneer er echter een meer gedetailleerde sterkte-zwakte-analyse op de Sovjetunie en het Warschaupact wordt losgelaten, komt een genuanceerder beeld naar voren. Ook rijst de belangwekkender vraag hoe het komt dat het Westen zo lang het Rode Gevaar zo gemakzuchtig als zeer groot en ernstig heeft gezien.

De inflatie van de officiële dreiging

Een vijandbeeld werkt altijd in de hand dat de kracht van de tegenstander wordt overschat. Gedurende de Koude Oorlog bestond er ondubbelzinnig duidelijkheid over wie de vijand was. De gevreesde 'beer' in Moskou liet bovendien niet na zich luidruchtig op de borst te slaan en zijn kracht te tonen. De militaire parade op het Rode Plein ter nagedachtenis van de Revolutie stond ervoor garant, ook toen ten tijde van Chroesjtsjov eens het schamel getal moderne gevechtsvliegtuigen werd verbloed door dezelfde vliegtuigen ettelijke keren over het Kremlin te laten razen. Militaire macht was niet alleen statussymbool, maar ook een werkelijke graadmeter voor het succes van de 'socialistische verworvenheden' en voor de plaats van de Sovjetunie in de wereld, in het bijzonder tegenover de Verenigde Staten. Toen in 1969 de onderhandelingen met de Amerikanen over de nucleair-strategische bewapening begonnen, waren dan ook een prioriteitsdoelstelling en mijn-

Wanneer we terugkijken op de Koude Oorlog, blijkt dat de ernst van het Rode Gevaar in het Westen schromelijk is overdreven. In feite hebben sinds Chroesjtsjov de leiders in het Kremlin noodgedwongen een beleid gevoerd dat berustte op 'vreedzame coëxistentie'.

paal bereikt. De Sovjetunie was de gelijke van de Verenigde Staten; Gromyko, de minister van buitenlandse zaken, verzuchtte waarschijnlijk uit de grond van zijn hart dat vanaf nu geen enkel vraagstuk in de wereld zonder de betrokkenheid van de Sovjetunie zou kunnen worden opgelost. En de militaire macht zou een prioriteit blijven en gestaag verder groeien. De Oost-Westbetrekkingen waren en bleven in buitengewoon sterke mate gemilitariseerd.

De Westerse bondgenoten lieten zich in het schepjen van een stevig vijandbeeld ook niet onbetuigd. Anders dan de leiders in het Kremlin moesten de Westerse regeringen hun defensie-uitgaven legitimeren en ondervonden zij daarbij hinder van de ontvankelijkheid van de Westerse bevolking voor sovjetpropaganda, vooral in tijden van onrust en onvrede over de (nucleaire) bewapeningswedloop. Alleen een forse dreiging rechtvaardigde een aanzienlijk defensiebudget, dat in democratische stelsels een bijna natuurlijk bezuinigingsdoelwit vormt. Ook werd daarbij propaganda niet geschuwd, zoals in de prachtig geïllustreerde, jaarlijkse uitgaven van *Soviet Military Power* door het Pentagon in de jaren '80. Satellietfoto's en *artist impressions* van wapensystemen waarvan geen beelden bestonden of waarvan het bestaan nog niet geheel duidelijk was, vulden de kwantitatieve opsomming van de dreiging aan. Die getalsmatige voorstelling werd ook nog wel eens aangedikt, indien de inlichtingendiensten van de lidstaten het niet met elkaar eens waren. Na weken vergeefs

te hebben gezocht naar een overeenkomst, waarbij geen der partijen gezichtsverlies zou leiden over het door hen gestelde, 'enig juiste' cijfer, werd de vergadering in Brussel soms besloten met handjeklap en werden de hoogste cijfers over en weer aangenomen.

Sterkte en zwakte nader beschouwd

Nu waren de exacte cijfers ook weer niet van zo'n groot belang, gezien de omvang van de strijdkrachten van het Warschaupact. Enkele honderden tanks of pantservoertuigen meer of minder op een totaal bestand van ongeveer 20.000 voor elk van die wapensystemen maken weinig verschil uit. Een land met ongeveer hetzelfde aantal inwoners als Nederland, Tsjechoslowakije, bezat 4500 tanks (Nederland bijna duizend) en 2100 artilleriestukken (Nederland bijna 200), met een nominaal BNP van ongeveer de helft van dat van Nederland.¹ Het lijkt geen twijfel dat de aantallen van zowel mankracht als wapensystemen een indrukwekkende sterkte vertegenwoordigden. Voorts was het van grote betekenis dat de Sovjetunie en haar bondgenoten een geografisch aaneengesloten strategische eenheid vormden. De belangrijkste lidstaat van de NAVO, de Verenigde Staten, lag daarentegen ver verwijderd van het gebied waar een eventueel conflict zou worden uitgevochten.

Het ontbrak de NAVO ook nog aan strategische diepte, wat aan de offensieve, militaire strategie van de Sovjetunie een extra dimensie van kracht verschafte. De politieke wens van Duitsland zoveel mogelijk bondgenoten te binden en hen zo ver mogelijk voorwaartse positie te legeren ter ondersteuning van de bondgenootschappelijk solidariteit, speelde in militair-strategisch opzicht de Sovjetunie ook nog in de kaart. De voorwaartse verdediging liet weinig ruimte over voor reserve-eenheden en voor manoeuvre-eenheden die tegen doorbraken zouden moeten optreden. De voordelen in kwantitatieve sterkte en in strategisch-geografisch opzicht waren de Generale Staf in Moskou geenszins ontgaan.

Hoewel weinigen in het Westen de sovjetmilitairen een pluim op de hoed wilden geven dan wel bereid waren kritiek te leveren op de NAVO-strategie, werd de fysieke dreiging in belangrijke mate vergroot door een superieure militaire strategie van de Sovjetunie. In het Westen bestond een strategie die min of meer een optelsom was van de bijdragen van afzonderlijke lidstaten, de nucleaire strategie van de Amerikanen daargelaten. De 'strategie' was sterk bepaald door nationale opvattingen en belangen en, voor zover van toepassing op de verdediging van Duitsland, gereduceerd tot een tactisch probleem van (hoofdzakelijk) de landmacht in de verdediging van de toegewezen corpssector. De Generale Staf in Moskou daarentegen zag Europa als

één oorlogstheater, waarin de resultaten van afzonderlijke, tactische gevechten moeten worden aangewend voor het doel van de oorlog. De opvatting van het gevecht als het spelen met de resultaten in tijd en ruimte maakte de sovjetstrategen tot ware discipelen van Von Clausewitz. Gezien de geografische voordelen en de strategische eenheid was dat ook mogelijk. Bovendien werden de militairen verwend door de conservatieve leiders met een sterk ontwikkeld vijandbeeld en gesteund door het steeds belangrijker wordende militair-industrieel complex.

Niet alleen de politieke wens ten minste de gelijke te zijn van de Verenigde Staten, maar ook de militaire wens een offensief in Europa te kunnen uitvoeren en nooit meer gedwongen te worden oorlog op eigen grondgebied te voeren, was een belangrijk argument voor een hoge prioriteit van de sovjetdefensie. Een *conventionele aanval* zou moeten leiden tot een snelle, gunstige positie tegenover afzonderlijke NAVO-lidstaten; onder die omstandigheden zouden, gezien het voordeel van 'escalation dominance' in het geval van een nucleaire oorlog, de Westerse regeringen kunnen worden gehanteerd met de dreiging van nucleaire inzet. Zou een Nederlandse of Deense premier een nucleaire oorlog durven riskeren, wetend dat de Sovjetunie in Europa het overwicht zou behouden? De sovjetmilitairen poogden dus de nucleaire patstelling met de Amerikanen te doorbreken door de oorlog in Europa te 'conventionaliseren'.

Daarvoor was snelheid noodzakelijk. De conventionele fase en de daarop volgende, nucleaire chantage zouden de Verenigde Staten voor een *fait accompli* moeten stellen. De eerste aanvalsgolf diende de zwakke plek in de verdediging te vinden en het tactische succes van een – bescheiden – doorbraak op *operationeel* niveau uit te buiten tot in het – niet zo diepe – achterland van de NAVO. Het zwaartepunt was Duitsland; met de inzet van zogeheten Operationele Manoeuvre Groepen van de strijdkrachten zouden de doorbraken tot het strategisch doel – afzonderlijke overgave van lidstaten van de NAVO, in het bijzonder Duitsland – leiden. Von Clausewitz' denken op briljante wijze toegepast.

Dat wil zeggen: *in theorie*. En hier komen we uit bij de zwakke kanten van de sovjetdreiging. Manoeuvre in oorlogvoering vereist op elk niveau initiatief en vindigheid bij het uitvoeren van een algemeen omschreven opdracht (*Auftragstaktik*). Het hele commandosysteem van de Sovjetunie bestond echter uit rigide, nauw omschreven bevelen van het hoofdkwartier naar eenheden op een laag, tactisch niveau (*Befehlstaktik*). In oorlog is echter alles onzeker en kan het verloop van het gevecht niet worden gepland. Er is dus nooit sprake van geweest dat wat de Generale Staf in gedachten had, vooral onder invloed van modernis-

ten als de voormalige chef, Ogarkov, ook maar een schijn van kans zou hebben in de uitvoering. In de geschiedenis van Rusland overheerst het besef van ruimte en in het strategisch denken vooral massa en vuurkracht. De noodzaak te manoeuvreren, zoals dat geldt voor Duitse of Israëliëse krijgsmachten, gekneld tussen vijandige staten, is nooit zo sterk geweest. Net als het politiek en economisch systeem in de Sovjetunie was de bevelvoering er star en centraal geleid, volstrekt ongeschikt om van een leger durf en initiatief te vergen.

De militaire bijdrage van de satellietlanden van de Sovjetunie betrof in de eerste plaats ook massa en ruimte in een vooruitgeschoven positie. Ook daar liet de kwaliteit te wensen over en bestond bovendien twijfel over de motivatie en betrouwbaarheid van de strijdkrachten. In een conflict met het Westen zouden deze strijdkrachten hebben bijgedragen tot verdediging van het grondgebied en van veroverde gebieden. De sovjetstrijdkrachten zouden zich op die manier in voorste lijn hebben kunnen richten op de aanval en daarmee trachten de beslissing op Westers grondgebied te forceren. Voor de 'bondgenoten' bestond weinig of geen ruimte hun eigen rol te bepalen. De heersende zetbazen van Moskou waren betrekkelijk betrouwbare bondgenoten en zouden in ieder geval geen andere keus hebben gehad dan de sovjettroepen te steunen.

Een heel andere vraag is wat gebeurd zou zijn in het geval de NAVO er metterdaad in geslaagd zou zijn de aanval te keren en zelfs het gebied van het Warschau-pact zou zijn binnengekomen. De zwakte van de cohesie binnen het 'bondgenootschap' bleek in de jaren '80 immers snel, toen vrijheid van keuze mogelijk werd. De politieke regimes bleken op weinig steun te kunnen rekenen. Zij tuimelden als dominostenen om. Toen was ook al snel duidelijk dat de satellieten militair en economisch niet zo sterk waren als men in het Westen had gedacht. Niet zo ernstig ontwricht als de Sovjetunie bleek te zijn, maar bukkend onder hetzelfde, onwerkzame systeem; vooral de overschatting van de voor-sprong van de DDR op de andere landen bleek lachwekkend groot te zijn.

De structurele zwakheden van het systeem

Een fundamentele zwakte van het sovjetsysteem was het gebrek aan kwaliteitsverbetering. De extensieve, economische groei was aanvankelijk succesvol, maar kwam tot stilstand; de overgang naar intensieve groei, waarbij arbeidsproductiviteit voorop staat, bleek te moeilijk en werd een ramp.

Juist doordat de economische ontwikkeling in het algemeen zulke ernstige problemen kende op het gebied van kwaliteitsverbetering en intensieve groei, werd ook de defensiesector steeds harder geraakt. Die

eiste meer en meer geld om het ontbreken van maatschappelijke, economische impulsen goed te maken, maar daarmee kon deze geprivilegieerde sector de vruchten van civiele, technologische ontwikkelingen en toepassingen niet plukken, vooral op het gebied van computers, informatie en communicatie. Hoewel de computertechnologie aanvankelijk werd ontwikkeld voor nationale prestigezaken als ruimtevaart en defensie, is in het Westen het maatschappelijk gebruik steeds meer de drijvende kracht geworden achter de fabelachtige ontwikkelingen op dat gebied. In de Sovjetunie heeft die overgang van een drijvende kracht op technologisch gebied van het 'militair-industrieel complex' naar de maatschappij en algemeen-economische activiteiten nooit plaatsgehad. Mede daardoor kon de sovjetdefensie de kwalitatieve uitdaging van het Westen niet aan.

De starre, economische orde leed onder de toenemende defensielasten als deel van de overheidsuitgaven, terwijl de afnemende groei van het nationale product de financiële eisen van defensie steeds meer bemoeilijkte. Deze vicieuze cirkel leidde in de jaren '70 tot een structureel probleem in de sovjetconomie. De geplande groei van de *totale investeringen* was in het negende vijfjarenplan (1971-1976) nog 41%, in het tiende 24-26% en in het elfde nog slechts 12-15%. In dezelfde periode daalde de groei van de arbeidsproductiviteit van rond de 4% per jaar naar bijna 0-1%, terwijl de groei van het BNP een soortgelijke afname tot 1-2% te zien gaf. Daar stond een gestage groei van de defensie-uitgaven van ongeveer 15% naar bijna 20% van het BNP in 1988 tegenover. De kolossale maar stagnerende oorlogsmachine draaide zichzelf de nek om. Meer geld betekende niet een kwalitatief betere krijgsmacht.

De problemen van kwalitatieve ontwikkeling binnen het invloedrijke militair-industrieel complex, aangevoerd door de Generale Staf, gingen bovendien gepaard met de aloude Russische neiging vertrouwen te stellen in massaliteit. Het overgrote deel van de sovjet-officieren, tot en met het hoogste niveau, had weinig oog voor het belang van de technologische 'revoluties' in oorlogvoering. Die diepgewortelde mentaliteit stond kwalitatieve verbetering in de weg, zeker als ingrijpen ten koste dreigde te gaan van aantallen en ook de risico's en kosten van technologische verbeteringen werden onderkend. *Meer is beter* bleef daarom het algemene devies; kwantitatieve overmacht moest het gebrek aan vertrouwen in technologie compenseren. Na de val van Chroesjtsjov in 1964 werden de conventionele strijdkrachten aanzienlijk versterkt. Zo waren tegen het einde van de jaren '70 de divisies in mankracht met 40% uitgebreid, de artillerie per divisie met 80%, de tanks met 25%, terwijl het aantal infanterievoertuigen met 200% was gegroeid. De modernisering van wapensystemen betrof vooral cumulatieve verbeteringen van

bestaande technieken. Ernstige waarschuwingen voor het achterop raken bij het Westen in de 'wetenschappelijke en technologische revolutie', zoals van de 'modernist' maarschalk Ogarkov, werden in de jaren '70 in de wind geslagen of bleven onbeantwoord vanwege het steeds groter structureel onvermogen de bakens te verzetten. 'The new revolution in military affairs was demanding forces and weapons that the Soviet scientific-technological and industrial bases could not provide.'²

Al in 1969 had Partijleider Brezjnev gewaarschuwd voor de dreiging van de beschreven ontwikkelingen. Hoewel zelf geen econoom, wierp hij zich op als voorvechter van een nieuw, economisch beleid dat beruiste op wetenschappelijk management, groei van de zogeheten lichte industrie en landbouw en, meer in het algemeen, ontwikkeling van methoden voor intensieve groei van de economie als geheel. De noodzaak meer te investeren in die sectoren – en de zware en defensie-industrie iets minder welgevallig te zijn – werd zelfs door de minister van de Defensie-Industrie, Zverev, onderkend, maar hij haastte zich te wijzen op de meeropbrengst per geïnvesteerde roebel in zijn sector in vergelijking met de lichte industrie. Volgens Zverev zou de defensie-industrie *zelf* meer consumptiegoederen moeten gaan produceren.³ Dit voorbeeld is tekenend voor de aanpak onder leiding van de gerontocratie die de Partij steeds meer in haar greep krijgt tot het aantreden van Gorbatsjov als Partijleider in 1985. Voorgestelde veranderingen gaan ten onder aan de invloed van machtige beleidselites en worden vermalen in de geweldige bureaucratieën en hun onderlinge rivaliteit.

De voorzichtige poging in het begin van de jaren '70 enige 'ontspanning' (*détente*) in het beleid tegenover het Westen te brengen, vooral met het oog op voordelen op het gebied van economie en handel, ondergaat eenzelfde lot. Behalve tegenwerking van 'haviken' in het Westen, ondervindt *détente* ook weerstand in de Sovjetunie, vooral ten aanzien van de onderhandelingen over wapenbeheersing en de vooruitgang die op het gebied van de nucleair-strategische bewapening wordt geboekt. Brezjnev noemt medio jaren '70 het buitenlands beleid 'het belangrijkste binnenlands-politieke probleem'. De groeiende (nucleaire) bewapening van de Sovjetunie in Europa, in het bijzonder de uitbreiding van de SS-20 raketten, leidde ook tot verharding van de kritiek op de voorstanders van *détente* en wapenbeheersing in het Westen. Substantiële voordelen voor de sovjetoeconomie heeft *détente* nooit opgeleverd, maar zelfs werkelijk succes op dat gebied zou nooit toereikend zijn geweest om structurele problemen te overwinnen.

De structurele zwakte en het relatieve verval van de Sovjetunie laten in de jaren '80 geen beleid van pappen en nathouden meer toe. De kosten van instandhouding

van het imperium in Midden- en Oost-Europa en de militaire uitdaging van president Reagan, belichaamd in het *Strategic Defense Initiative* of *Star Wars*, dwingen zelfs de meest fervente aanhangers van 'oud denken' tot herbezinning.⁴ De moeilijkheden van de jaren '70 hebben zich tot een crisis van onheilspellende proporties ontwikkeld. De erkenning dat er iets moet gebeuren, kan niet langer gepaard gaan met het afweer: *Maar niet in onze belangensfeer*. 'In memoir after memoir, formerly loyal party men recall how knowledge of the Soviet Union's material decline sapped their esprit de corps, caused them to question old verities, and weakened their ability to respond to the arguments and analyses of new-thinking intellectuals.'⁵

In die situatie komt Gorbatsjov aan de macht en krijgt hij adviezen over de noodzaak van verandering, ook van de oude garde. Dit keer staat de militairen en andere vertegenwoordigers van de traditionele, machtige beleidselites geen overtuigend, ideologisch of anderszins realistisch alternatief ter beschikking. De aanvankelijk almachtige deelbelangen van het militair-industrieel complex hebben zelf te zeer bijgedragen tot de crisis die tot de ontmanteling van het Warschaupact en de Sovjetunie zou leiden; hun stem verstomt.

Politieke wetenschap en *sovjetologie* in het Westen: verrast en ontgoocheld

Het vijandbeeld werd door het gedrag van de Sovjetunie alsmede door het politieke proces in het Westen in stand gehouden. De gemilitariseerde Oost-Westverhoudingen stonden borg voor gespierde taal en wederzijds wantrouwen. De eenzijdige wapenreducties, die in 1988 door Gorbatsjov werden aangekondigd, kregen een sceptisch onthaal, terwijl de aanwijzingen dat hij de satellietlanden de vrijheid zou laten een nieuwe weg in te slaan, geruime tijd werden afgedaan als propaganda. Maar de Sovjetunie bleek werkelijk bereid tot ontwapening en het was niemand minder dan de 'havik' bij uitstek, president Reagan, die vriend en vijand verraste door de mogelijkheid van nieuwe betrekkingen te voorzien. De anti-communist, overtuigd van het karakter van de Sovjetunie als dat van een 'evil empire', bestookte Gorbatsjov niet met cijfers over wapens of met herhaling van beschuldigingen van vastgeroeste bureaucraten, maar met het belang van 'trust'.⁶ Het ijs tussen de twee smolt en de op instorten staande Sovjetunie toonde alras een ander gezicht, dat van een vragende partij, bereid tot vérgaande concessies. De mate van zwakte die de Sovjetunie en de Midden- en Oost-Europese landen in de jaren '90 zouden tonen, was enkele jaren daarvoor nog onvoorstelbaar.

In zijn *American Images of Soviet Foreign Policy* beschrijft William Welch de drie gangbare voorstellingen van de jaren '50 en '60 als: 'the Great Beast, the

Mellowing Tiger, the Neurotic Bear.⁷ Hij concludeert dat met de bestaande methodologie, onvolledige gegevens en vooringenomenheid een goede analyse van het sovjetgedrag niet mogelijk is, 'unless we first learn to recognize the psychological, the sociological, and above all the ethnocentric emotional commitments that are part of our makeup – and, having recognized them, allow for them in our study'.⁸ Welch' beschrijving van ultra-harde, gematigd-harde en gemengde voorstellingen zijn alle overheersend negatief en vertegenwoordigen de hoofdstromingen binnen het gebied van sovjetstudies of *sovjetologie* in die jaren. Nuanceren van de dreiging, van het beeld van de materiële, militaire macht en van de militair-strategische denkbeelden, was niet aan de orde. In belangrijke mate geldt dat ook in de jaren daarna, vooral op het gebied van veiligheid. Zo schrijven twee gerespecteerde deskundigen (zelfs) nog in 1988: 'After Michail Gorbachev became the Communist Party's General Secretary, new slogans appeared in support of the image he sought to project. Although some of the words have been altered, the substance remains [...] whoever may be the Party's General Secretary, it is improbable that any change will alter the Marxist-Leninist goals of scientific communism: the overthrow of capitalism, which in the final analysis means any nation outside the Soviet orbit. This objective will remain the basic thrust of Soviet military doctrine.'⁹

Het telkens weer terugvallen op de onveranderlijke ideologie van de onveranderlijke monoliet bleef de analyse in het Westen overheersen, waarbij men dankbaar gebruik maakte van het desastreuze beeld dat de Sovjetunie zelf over zich uitriep door de invasies in Tsjechoslowakije en Afghanistan. In wezen werd de sovjetleiding afgeschilderd als irrationeel, star gelovend in een dogma. Afhankelijk van de geest van de tijd, confrontatie dan wel *détente*, volgden de wetenschapslieden in hun analyse de gebeurtenissen in de Sovjetunie. Vooral in de Verenigde Staten is er sprake van een correlatie tussen de analyse en de beschikbaarheid van onderzoeksgeld; zo stonden de vertegenwoordigers van conservatieve denktanks in de handen te wrijven, toen Reagan de presidentsverkiezingen won.

Over de fundamentele verschillen tussen Oost en West hoefde geen groot verschil van mening te bestaan, maar nuances ontbraken maar al te veel. De overmacht van het idee van de fundamentele verschillen, die werd aangewend door de 'hardere' analytici, was evenwel aanzienlijk en bewerkstelligde soms een te grote terughoudendheid bij anderen in het trekken van conclusies uit hun eigen analyse. Ik heb dat zelf ondervonden en een soort voorspelling van de ervaring tien jaar later met Gorbatsjov niet durven suggereren. Ik schreef in 1980 over de afloop van de periode van *détente* en de rol daarin van het 'Vredesprogramma' van de Sovjet-

Unie: 'As long as there is a tendency to favor the Soviet foreign policy embodied in the "Peace Program", however, there are ways of maintaining a relatively stable military balance, of negotiating, and of influencing Soviet militarization to a greater or lesser degree. [...] Our distaste for the Soviet system, the Soviet systemic bias against change in a highly militarized domestic and international system are not the only factors to be taken into account in Western assessments.

There are Kremlin leaders who recognize the weaknesses of the system and seek the potential benefits of normalization. There are leaders who are concerned about the Soviet economic stagnation and are ready to take the risks stemming from greater interdependence. There are political and military leaders who are aware of the danger of competing war-fighting strategies and of the economic burden of defense. Although they will never say so, some leaders probably admit to themselves that Marxism-Leninism is a poor guide to East-West relations but at the same time – often regrettably – an effective political means of preserving the status quo and established domestic power positions.'¹⁰

De jaren '70 waren de jaren dat in de Leer der Internationale Betrekkingen (LIB) aandacht kwam voor de rol van binnenlandse factoren en interdependentie. Veranderingen waren mogelijk en velen zagen de militair-strategische houdgreep van de worstelende partijen in Oost en West als een gevecht op punten en niet alleen op basis van een *knock-out*. Maar die gedachte was lang geen gemeengoed binnen de kring van wetenschapslieden van de LIB, nog minder van *sovjetologen*. De scholentrijd binnen de LIB was één; het lef iets van beweging te zien in het vastgeroeste systeem in Oost-Europa was heel iets anders en was onderdeel van een vaak harde wetenschappelijke polemiek.

Al in 1962 had de bepaald onverdachte deskundige Zbigniew Brzezinski de dynamiek van het binnenlandse systeem in de Sovjetunie als volgt omschreven: 'It is the Party and the ideology together that provide the system with its built-in momentum. The decline of either would force the regime to rely almost exclusively on terror, as did Stalin, or face the prospect of far-reaching transformation of the system.'¹¹

Zo is het precies gegaan. Een ongehoorde *dynamiek* die velen nooit wilden zien in het sovjetsysteem. Het gevecht tegen een 'far-reaching transformation', mede als gevolg van de overmatige defensie-inspanningen, was in de jaren '70 ingezet, maar onvoldoende onderkend in het Westen.

Politieke opportuniteit en wetenschappelijke analyse zijn in het Westen vaak naadloos samengegaan. Soms uit gemakzucht; soms was het eenvoudig niet houdbaar, in het licht van het sovjetgedrag van het moment, er zogeheten verlichte denkbeelden op na te houden. Wie had in 1980 durven schrijven dat de Sov-

jetunie en het Warschaupact het begin van de jaren '90 niet zouden halen? Achteraf had ik graag mijn oorspronkelijke, veel negatievere conclusies over de toekomst van het sovjetsysteem en het Warschaupact opgeschreven, maar men had mij vermoedelijk voor goedgegelovig of naïef verklaard (wat overigens toch al door een enkeling gebeurde). Verandering was taboe en de correlatie van enerzijds het politieke klimaat tussen Oost en West en anderzijds de wetenschappelijke analyse, was positief, dat wil zeggen, zij viel meestal uit in het voordeel van het politieke klimaat. Dat overwegend slechte klimaat belemmerde in die zin een evenwichtige sterkte-zwakke-analyse in het Westen van de militair-strategische, technologische en economische macht van de Sovjetunie.

Natuurlijk zijn er ook naïeve beschouwingen geweest en heeft het nogal eens ontbroken aan een serieuze analyse van de zijde van bijvoorbeeld polemologen en de vredesbeweging in ons land. Maar evenzeer hebben vele deskundigen op het gebied van veiligheid de sovjetdreiging en de militair-strategische literatuur te letterlijk genomen. De eersten hebben het machtspolitiek en militair-strategisch denken in de Sovjetunie nauwelijks bestudeerd en niet op waarde geschat; de andere partij in de discussie is te gemakkelijk in de val van het 'veiligheidsdilemma' als een onveranderlijke, politieke realiteit gelopen en heeft de theoretische beschouwingen van de sovjetmilitairen vaak selectief belicht en uit de politieke context gelicht. In strijd met het wezen van de oorlog, zoals geanalyseerd in Von Clausewitz' onovertroffen filosofie van de oorlog, gooiden dergelijke strategen politiek en strategie, zelfs tactiek op één hoop. Over de oorlog als voortzetting van *politiek* wordt in die benadering gesteld: 'Nuclear war – even world nuclear war – is no exception.' En dat de sovjetleiders 'would not strike first, is extremely difficult to consider in the absence of an enormous change in the foundation of their underlying military thought – laws, principles, tactics, strategy, and doctrine'.¹² In wezen werden de opvattingen van de politieke leiders en de Generale Staf in Moskou afgeschilderd als irrationeel, hoe paradoxaal dat ook was, gezien de hun toegeschreven bewuste, politieke doeleinden. Militaire strategie werd uit de politieke context gehaald.

Ondanks al het schermen met militaire macht hebben de sovjetleiders vanaf Chroesjtsjov in feite een beleid dat beruiste op 'vreedzame coëxistentie' gevoerd. De ideologische tegenstellingen waren werkelijk en vormden de voornaamste reden voor de gemilitariseerde betrekkingen tussen Oost en West. De politieke leiders in Moskou zijn echter altijd zeer behoedzaam geweest in de militaire confrontatie en altijd doordrongen van het feit dat militaire macht een *politiek* instrument is. Er bestond evenmin twijfel over het primaat van de politiek. Zou binnen de Generale Staf in Mos-

kou ook niet de overtuiging hebben geheerst dat het in theorie uitgewerkte offensief in werkelijkheid een onvoorstelbaar waagstuk is, dat oneindig veel meer onzekere dan zekere factoren telt? Inderdaad, ook voor deze militair-strategen gold Von Clausewitz' dictum dat de oorlog 'een puur rationele aangelegenheid' is.¹³ Dat is niet alleen (uiteindelijk) gebleken: het was ook te herleiden uit het gedrag van de Sovjetunie en uit de discussies die daar werden gevoerd. Met enigszins welwillende inspanning hadden die politiek-militaire, wezenlijk rationele afwegingen ook buiten de muren van het Kremlin meer zichtbaar kunnen of zelfs moeten worden gemaakt. ■

Noten

- 1 Zie *The Military Balance* van de jaren '80, jaarlijks uitgegeven door het International Institute for Strategic Studies te Londen.
- 2 William Odum, 'The Soviet Military in Transition', in: *Problems of Communism*, vol. 39 (mei-juni 1990), blz. 63-64.
- 3 S.A. Zverev, 'De mogelijkheden van de [defensie]-sector', in: *Izvestia*, 7 juli 1971.
- 4 Zie Randall Stone, *Satellites and Commissars: Strategy and Conflict in the Politics of Soviet-Bloc Trade*, Princeton, 1996.
- 5 Stephen G. Brooks & William C. Wohlforth, 'Power, Globalization, and the End of the Cold War', in: *International Security*, vol. 25 (winter 2000/01), blz. 47.
- 6 Zie Edmund Morris, *Dutch: A Memoir of Ronald Reagan*, New York, 1999.
- 7 William Welch, *American Images of Soviet Foreign Policy*, New Haven, 1970.
- 8 *Ibid.*, blz. 302.
- 9 Harriet Fast Scott & William F. Scott, *Soviet Military Doctrine*, Boulder, 1988, blz. 264.
- 10 Peter M.E. Volten, *Brezhnev's Peace Program: A Study of Soviet Domestic Political Process and Power*, Boulder, 1981, blz. 237.
- 11 Zbigniew K. Brzezinski, *Ideology and Power in Soviet Politics*, Revised Edition, New York, 1967, blz. 76-77.
- 12 Zo begint en eindigt een studie van een aaneengeregen serie van bewijsstukken die duidelijk moeten maken dat de leiders in Moskou geloven in een strategie voor het voeren van een kernoorlog. Joseph D. Douglass Jr & Amoretta M. Hoerber, *Soviet Strategy for Nuclear War*, Stanford, 1979, blz. 7 en 107.
- 13 Uit zijn meest complete formulering van het verschijnsel oorlog, de 'wonderlijke drievuldigheid'. Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, 19de druk, Bonn, 1980, blz. 213.

Over de auteur

DR P.M.E. VOLTEN is hoogleraar geschiedenis van de internationale betrekkingen en internationale organisaties aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Was de nederlaag van het communisme te wijten aan *imperial overstretch*?

YVAN VANDEN BERGHE

Opgang en neergang van supermogendheden

IN 1988 PUBLICEERDE DE AMERIKAANSE hoogleraar Paul Kennedy zijn boek *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*.¹ Het was een historische studie van de opgang en neergang van een aantal imperialistische supermogendheden: het Habsburgse rijk, het koninkrijk en keizerrijk Frankrijk, Groot-Britannië, Duitsland, Japan, de Sovjetunie en ten slotte de Verenigde Staten van Amerika. Kennedy voltooide het boek in 1986, te vroeg om het fenomeen Gorbatsjov correct op zijn waarde en betekenis te kunnen beoordelen.

Kennedy verdedigde een duidelijke en logische stelling. Een imperiale supermogendheid kan expanderen dank zij een machtig en goed uitgerust leger voorzien van de modernste wapens. Dit leger steunt volledig op de produktiekracht en de technologie van het moederland. Op den duur wordt het veroverde imperium echter zo groot, dat het moederland niet meer in staat is de kosten voor verdere verovering en bescherming van het reusachtige rijk op te brengen. Dit komt omdat er te veel geld aan leger en bewapening wordt besteed. Automatisch wordt er dan minder geïnvesteerd in technologische innovatie en in nieuwe economische initiatieven. De imperiale supermogendheid kent daardoor een relatieve verarming. Omdat de belastingen blijven stijgen om het leger te kunnen onderhouden, vermindert de consensus over de expansiepolitiek. Zonder verdere economische groei wordt het leger hoe dan ook minder sterk en loopt het nederlagen op tegen de troepen van een nieuwe rijzende imperiale supermogendheid. De neergang is dan ook onvermijdelijk. Dit verschijnsel noemde Kennedy *imperial overstretch*.

Het boek trok meteen internationaal de aandacht, omdat de auteur het standpunt verdedigde dat de Ver-

Het verschijnsel imperial overstretch leidde ruim een decennium geleden de ineenstorting van de Sovjetunie in. Maar ook de Amerikaanse leiders van die tijd, Reagan en Bush Sr, werden door dit fenomeen gedwongen met Gorbatsjov mee te werken aan de beëindiging van de Koude Oorlog.

enigde Staten zich bijna in die weinig benijdenswaardige situatie bevonden. Kennedy leverde aan de Democratische meerderheid in het Congres en aan een groot gedeelte van de publieke opinie, dat de politiek van president Ronald Reagan (1981-1989) verwierp, als het ware een 'wetenschappelijk' bewijs voor hun kritiek.

De Amerikaanse president maakte het inderdaad al te bont: het defensiebudget steeg in de periode 1980-1988 met 70%.² De Verenigde Staten bereidden zich voor op een oorlog op meer fronten tegelijk en legerden permanent zo'n 520.000 soldaten in het buitenland. Dit was nog maar kinderspel vergeleken met de te verwachten kosten voor het *Strategic Defence Initiative* (SDI of Sterrenkrijg), waarvan de totale prijs gemakkelijk kon oplopen tot 1.000 miljard dollar. In totaal werd 7% van het BNP aan defensie gespendeerd. Het was schrijnend dat daar geen economische bloei tegenover stond. Integendeel, het tekort op de handelsbalans steeg van 8,4 miljard dollar in 1979 tot 160 miljard in 1986. Zeer betekenisvol was dat de invoer van spijttechnologie, zoals robotica, ruimtevaart, computers en hoogwaardig-technologische machines, de uitvoer ervan begon te overtreffen. Ook de groei van de produktiviteit in de particuliere sector was teruggevallen van 2,4% (1965-1972) tot 0,2% (1977-1982). Bovendien voerde Reagan een rampzalig

begrotingsbeleid door tegelijkertijd de belastingen te verminderen en de uitgaven te verhogen.³

De Verenigde Staten waren de grootste schuldenaars van de wereld geworden: 1.800 miljard dollar in 1985, wat neerkwam op een jaarlijkse rentebetaling van 130 miljard dollar. Tegen het einde van de Koude Oorlog zou de schuld oplopen tot 4.000 miljard dollar. Het geldtekort van de Amerikaanse regering leidde tot verwaarlozing van de transportinfrastructuur, zoals bruggen en wegen. Er werd minder geld geïnvesteerd in onderwijs en niet-militair wetenschappelijk onderzoek. Het werd steeds lastiger voor de Verenigde Staten te concurreren met landen als West-Duitsland en Japan, die veel minder geld aan defensie uitgaven. Ook konden de Verenigde Staten minder geld besteden aan sociale projecten, met als gevolg de verloedering van de binnensteden en stijgende criminaliteit.

De conclusie van Kennedy lag voor de hand: de Verenigde Staten moesten hun defensiebegroting omlaag brengen en de produktiviteit en concurrentiekracht van de economie aanzienlijk verhogen, of anders de neergang als imperiale supermogendheid aanvaarden.

Aangezien het boek een element was in een typisch binnenlands Amerikaans debat, viel de analyse van Kennedy van de vijandelijke imperiale supermogendheid de Sovjetunie helemaal niet op.⁴ Volgens Kennedy gaf de Sovjetunie vanaf 1970 een relatieve achteruitgang te zien van de industriële produktie en van de landbouw. Hij analyseerde zeer accuraat de structurele economische problemen van de Sovjetunie. Hij beschreef de enorme verspillingen van grondstoffen en mankracht en toonde aan dat de opbrengsten van de landbouw steeds verder zouden achteruitgaan. Hij zag ook de demografische problemen en voorspelde de drastische vermindering van het aantal arbeidskrachten.

De bewapeningswedloop drukte loodzwaar op de sovjet economie: er was absoluut geen economisch draagvlak voor zowel boter als (spitstechnologische) kanonnen. De Sovjets moesten van een kwart tot bijna een derde van hun BNP aan bewapening besteden, terwijl de Amerikanen er onder Reagan 'slechts' bijna 7% voor over hadden. Bovendien hadden de Sovjets het steeds moeilijker om de Japanners en het Westen bij te benen op het vlak van spitstechnologie. Sterker nog, de achterstand werd iedere dag groter en de Westerse legers bezaten dus een verpletterend technologisch overwicht. De Sovjets konden geen kant meer uit. Zelfs indien ze voor de economie kozen en hun status van imperiale supermogendheid opgaven, zou hun communistisch systeem hen beletten snel economische vooruitgang te boeken.

Ook de militaire macht van de Sovjetunie mocht

niet worden overdreven. Alleen wat raketten betrof, beschikten beide partijen over gelijke vuurkracht. Als leiders van het Warschaupact konden de Sovjets trouwens geen staat maken op de overigens zeer zwakke strijdkrachten van hun Oost-Europese bondgenoten. Om evidente redenen werden de Polen en de Roemenen gewantwoord, maar ook de Tsjecho-Slowaken waren na 1968 niet meer te vertrouwen. Zouden overigens de DDR-Duitsers op de West-Duitsers willen schieten? Ook de islamitische soldaten van hun eigen sovjetleger waren absoluut onbetrouwbaar. Een conventionele oorlog tegen de NAVO was op voorhand verloren, zelfs zonder een eventuele aanval van de Chinezen in de rug. Als men de logica van Kennedy zou doortrekken, was het duidelijk dat de Sovjetunie als imperiale supermogendheid was uitgeteld. Merkwaardig genoeg trok Kennedy deze conclusie niet zelf. Hij wees wel op de zwakheid van de Sovjetunie en de starheid van het systeem. Hij waarschuwde er bovendien voor dat verzwakkende imperiale mogendheden zich niet zomaar in een hoekje laten drukken.

Hoe kan de paradox worden verklaard dat na het verschijnen van Kennedy's boek een ware commotie ontstond over het mogelijk verdwijnen van de Verenigde Staten als imperiale supermogendheid, terwijl er nauwelijks aandacht was voor zijn analyse van de Sovjetunie, waaruit zonneklaar bleek dat deze supermogendheid onmogelijk nog die rol kon spelen? Het antwoord past in de typische sfeer van de Koude Oorlog.⁵ Om de vrees voor de Sovjetunie te bestendigen, hadden vele specialisten er alle belang bij de Sovjetunie sterker voor te stellen dan ze was. Economen geloofden in de gigantische grondstoffenreserves van de Sovjetunie en in de kracht van het regime zich te hervormen en zodoende de wapenwedloop verder aan te kunnen.⁶ Sovjetkenners zagen de *implosie* van het imperium niet aankomen en bleven volharden in hun rol van waarschuwsters voor de gevaren van de communistische supermogendheid. Ook de rol van de nieuwe sovjetleider Gorbatsjov werd tijdens de eerste jaren van zijn bewind niet juist ingeschat.

Het grote gelijk van Paul Kennedy

Zowel de implosie van de Sovjetunie als de vermindering van de bewapeningswedloop heeft haar wortels in het gevoel van *imperial overstretch* in zowel de Sovjetunie als de Verenigde Staten. Michail Gorbatsjov is echter ondanks de tientallen wetenschappelijke studies over zijn persoon en zijn 770 bladzijden tellende memoires op vele gebieden nog steeds een onbekende.⁷ Over een aantal van zijn uitgangspunten blijkt er wel een consensus te bestaan. Toen hij nog de tweede man na Joeri Andropov (1982-1984) was, wist hij al dat de sovjet economie stagneerde en niet voldoende

draagvlak bood om de wapenwedloop met de Verenigde Staten aan te kunnen. Dit was reeds jarenlang het geval en had niets te maken met het aan de macht komen van Reagan. Gorbatsjov (1985-1991) onderschatte het probleem, zag oorspronkelijk niet in dat de planeconomie de oorzaak was en dacht door hervormingen een en ander te kunnen rechtekken.⁸ Daarom lanceerde hij zijn beleid van *glasnost* en *perestrojka* en deed een door niemand ernstig genomen poging aan de Koude Oorlog een einde te maken via zijn ontwapeningsvoorstellen van 1985 en 1986. De Koude Oorlog moest worden beëindigd om toegang te krijgen tot de westerse technologie en om over voldoende middelen te kunnen beschikken om in de sovjetconomie te investeren. Met zijn economische hervormingen bleek hij een klein succesje te boeken, want tot 1989 stegen de produktie en de consumptiekracht van de bevolking.⁹ Nadien stortte de economie in elkaar door weinig doordachte hervormingen en door sabotage van de zijde van de *nomenklatura*. De geest ontsnapte uit de fles en de leerling-tovenaar Gorbatsjov was niet in staat hem er weer in te stoppen.

Gorbatsjov wist ook dat president Reagan duidelijk de implosie van het communistisch systeem beoogde door de wapenwedloop op te drijven en de Sovjetunie te dwingen gelijke tred te houden.¹⁰ Reagan hoopte dat dit het sovjetsysteem zou ontrederen. Bovendien had hij weten te bereiken dat de OPEC-landen de olieprijs laag hielden. Hiermee trof hij de Sovjetunie bijzonder zwaar.¹¹ Gorbatsjov reageerde door ontwapeningsvoorstellen te lanceren en boekte door forse concessies succes met het INF-Akkoord over de verwijdering van de raketten in Europa (december 1987).

Gorbatsjov weigerde aan Reagans wapenwedloop deel te nemen. Misschien had hij geen andere keuze. Zoals Chroesjtsjov destijds kwam hij met een origineel concept voor de dag. In zijn rede tot de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 7 december 1988 kondigde Gorbatsjov een eenzijdige ontwapening af: in twee jaar tijd zou hij zijn leger van vier miljoen soldaten met een half miljoen reduceren en ook de wapensystemen elimineren waarover deze soldaten beschikten. Hiermee bewees hij het westers vredesonderzoek te kennen en te appreciëren. De Amerikaanse polemoloog Charles Osgood had immers gesteld dat wanneer een van de partijen eenzijdig ontwapent, de kans groot is dat de andere volgt. In totaal zouden 10.000 tanks, 8.500 artillerie-systemen en 800 gevechtsvliegtuigen uit Oost-Europa en de westelijke sector van de Sovjetunie verdwijnen. De Sovjetunie zou daardoor het vermogen verliezen een verrassingsaanval uit te voeren.¹²

Deze meesterlijke zet was natuurlijk ingegeven

door het 'Nieuwe Denken' over de buitenlandse politiek van Gorbatsjov, maar kende ook economische imperatieven. In zekere zin gooide Gorbatsjov de handdoek in de ring en verklaarde hij aldus niet meer met de Verenigde Staten te willen meespelen in het spelletje van de wapenwedloop, omdat dit allerm minst de veiligheid bevorderde. Dit was de waarheid, maar evenzeer was het juist dat Gorbatsjov niet meer kon meespelen zonder een aanzienlijke verarming van de sovjetbevolking te riskeren.¹³ Reagan kraaide meteen victorie. In zijn rede van 26 december 1988 verklaarde de afscheid nemende president dat hij Gorbatsjov en het communisme *knock-out* had geslagen.¹⁴ Hij zei niet dat de Verenigde Staten zich zelf evenmin in een benijdenswaardige situatie bevonden.

Het verlies van Oost-Europa in 1989 – symbool van de nederlaag van het sovjetcommunisme – kan zeker niet worden toegeschreven aan de politiek van Reagan of zijn opvolger George Bush Sr (1989-1993). Geen van beiden toonden veel belangstelling voor Oost-Europa. Het waren de Oost-Europeanen zelf die de vermolmde communistische regimes aan het wandelen brachten. Ze wisten dat Gorbatsjov hen in het kader van zijn Nieuw Politiek Denken zou laten betijen.¹⁵ Gorbatsjov, niet gespeend van enige naïveteit, dacht dat de Oost-Europeanen spontaan voor het socialisme zouden kiezen en voor het behoud van de speciale vriendschapsbanden met de Sovjetunie.¹⁶ Anderzijds speelde ook duidelijk een economisch element mee in die beslissing. De Sovjetunie kon niet langer de Oost-Europese economie ondersteunen en zag op tegen de kosten van het bezettingsleger. Door Oost-Europa vrij te laten, versoepelden ook de relaties met het Westen, wat de mogelijkheid bood van toegang tot de westerse technologiemarkt.

De hervormer Gorbatsjov wilde niet in de eerste plaats de vrije markt invoeren: hij liep in het spoor van Andropov. Gorbatsjov was een fervent bewonderaar van Lenin en dacht zich te moeten laten inspireren door diens Nieuwe Economische Politiek (NEP).¹⁷ Geleidelijk aan, en met het West-Europese sociaal-democratische model voor ogen, voorzag hij een gemengd systeem van vrije ondernemingen en staatsbedrijven. De staat zou, hoe dan ook, het sociaal-economisch proces blijven reguleren. Het Amerikaanse model was zeker niet richtinggevend.

Een en ander zou echter uit de hand lopen. Onder president Boris Jeltsin (1991-1999) zou een vrije-markteconomie ontstaan die eerder op het negentiende-eeuwse Amerikaanse Wild-Westkapitalisme geleek dan op een West-Europees sociaal-democratisch model. Dit systeem zou de Russen overigens weinig soelaas bieden. Gorbatsjov kwam geleidelijk aan en door eigen inzichten tot democratisering van de samenleving. Hij wilde in 1991 de communistische

partij omvormen tot een sociaal-democratische organisatie.¹⁸ Hoewel andere partijen zouden worden toegelaten, vond Gorbatsjov het evident dat zijn partij het politieke leven zou beheersen. Het afschaffen van de communistische partij in 1991 was eveneens het werk van Gorbatsjov, die daar overigens niet toe werd gedwongen door de Amerikanen, maar door Jeltsin.¹⁹

De implosie van de Sovjetunie was het gevolg van een eigen *interne dynamiek* en kwam de Verenigde Staten achteraf misschien wel goed uit, maar ze leverden er geen bijdrage toe. Integendeel, in 1990 pleitte Bush Sr in Oekraïne nog tegen de afscheidingsbeweging aldaar. Gorbatsjov begreep als Rus de afscheidingsdrang van de diverse sovjetrepublieken niet. Vooraleer hij echter reageerde, was alles al beslist.

Tot slot

Samenvattend kan dus gesteld worden dat het verschijnsel van de *imperial overstretch* wel degelijk tot de implosie van de Sovjetunie en de ontbinding van het imperium en zelfs het communisme heeft geleid. Reagan en Bush Sr mogen evenwel de pluim niet op hun hoed steken. Wel hebben ze ten volle meegewerkt aan Gorbatsjovs voorstel de Koude Oorlog te beëindigen. Ook zij werden er door het fenomeen van *imperial overstretch* toe gedwongen. Gelukkig hoefden ze geen gezichtsverlies te lijden, omdat de Sovjetunie er veel erger aan toe was en Gorbatsjov eerst de handdoek in de ring had geworpen. Bovendien konden ze zich tot overwinnaars van de Koude Oorlog laten uitroepen.

Hoewel de Sovjetunie alle kenmerken vertoonde van de grootste verliezer van de Koude Oorlog, was er, zoals Gorbatsjov zei, niet meteen een winnaar voorhanden.²⁰ Alle partijen verloren de Koude Oorlog: er werden enorme bedragen en mankracht verspild die produktiever hadden kunnen worden aangewend; er vielen te veel slachtoffers in de oorlogen; er werd door beide partijen te veel gelogen en bedrogen. Ook hebben honderden miljoenen mensen angst gehad voor de politieke terreur van hun leiders of voor het uitbreken van een atoomoorlog. Gedurende tientallen jaren was het winnen van de Koude Oorlog het belangrijkste project van de Atlantische elites, die daarvoor over enorme middelen beschikten. De elites van het Warschaupact, die minder middelen hadden, werkten sinds de jaren '70 aan een bescheidener project: proberen de Koude Oorlog niet te verliezen. Nu de Koude Oorlog beëindigd is, heeft het Westen moeite een nieuw allesoverheersend project te vinden, hoewel er genoeg behoeften en doeleinden voor de hand liggen. Het volledig uitgeputte Rusland, dat ook nog eens door wanbestuur wordt geteisterd, kan slechts hopen op een langzaam herstel. ■

Noten

- 1 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Londen: Unwin, 1988.
- 2 Zie *ibid.*, blz. 432-437 en 514-535.
- 3 Ronald E. Powaski, *The Cold War: The United States and the Soviet Union, 1917-1991*, New York, 1998, blz. 304-307.
- 4 Kennedy, a.w. noot 1, blz. 488-514.
- 5 Zie Michael Cox (red.), *Rethinking the Soviet Collapse. Sovietology, the Death of Communism and the New Russia*, Londen, 1998.
- 6 *Ibid.*, blz. 23.
- 7 Mikhail Gorbachev, *Memoirs*, Londen, 1996.
- 8 Dmitri Volkogonov, *The Rise and Fall of the Soviet Empire. Political Leaders from Lenin to Gorbachev*, Londen, 1998, blz. 434-458.
- 9 Anthony D'Agostino, *Gorbachev's Revolution, 1985-1991*, Londen, 1988, blz. 174.
- 10 *Ibid.*, blz. 119, 140 en 147.
- 11 Carl G. Jacobsen, in Cox, a.w. noot 5, blz. 258.
- 12 D'Agostino, a.w. noot 9, blz. 217-220.
- 13 Volkogonov, a.w. noot 8, blz. 488-489.
- 14 Powaski, a.w. noot 3, blz. 260.
- 15 R.J. Crampton, *Eastern Europe in the Twentieth Century and after*, Londen 1997, blz. 391-415.
- 16 D'Agostino, a.w. noot 9, blz. 349.
- 17 *Ibid.*, blz. 287.
- 18 *Ibid.*, blz. 203.
- 19 *Ibid.*, blz. 277.
- 20 Powaski, a.w. noot 3, blz. 304-306; en Yvan Vanden Berghe in *De Nieuwe Maand*, 1990, nr 9, blz. 87-88. Zie ook R. Summy en Michael E. Salla (red.), *Why the Cold War Ended. A Range of Interpretations*, Westport, 1995.

Over de auteur

DR YVAN VANDEN BERGHE is gewoon hoogleraar aan de Universiteit van Antwerpen, waar hij diplomatieke geschiedenis doceert. In het najaar verschijnt de vierde editie van zijn boek *De Koude Oorlog (1917-1991)*.

TER OVERNAME AANGEBODEN

Internationale Spectator

jaargangen 1954 t/m 1960; 1964 t/m 1967
(in linnen gebonden);
jaargangen 1968 t/m 1973
(losse nummers)

Tegen elk aannemelijk bod.

J. Freeke
Michelangelostraat 112-I
1077 CH Amsterdam
tel. 020-6734190

China's lange mars naar de WTO

EDUARD B. VERMEER

DE SLEPENDE ONDERHANDELINGEN VAN China met de Wereldhandelsorganisatie (WTO) lijken binnenkort met succes te worden afgerond. In deze bijdrage wordt de vraag gesteld waarom deze zo lang hebben geduurd en wat de motieven en het politieke draagvlak in China zijn voor deelname aan de WTO. Verder bezien we de resultaten van de onderhandelingen met de Europese Unie, een aantal hete hangijzers, alsmede de effecten van de akkoorden op korte en middellange termijn voor de Chinese economie en buitenlandse investeerders.

Voorgeschiedenis

In 1986 diende China een aanvraag in om opnieuw toe te treden tot de GATT. In de daaropvolgende tien jaar werd geen vooruitgang geboekt. China eiste dat het zijn oude rechten als lid vóór 1949 (toen de Nationalistische regering het lidmaatschap opgaf) terug zou krijgen, en in elk geval de gunstige toetredingscondities van een status als ontwikkelingsland. Ook de Westerse landen brachten politieke problemen naar voren, zoals op het vlak van de mensenrechten. Het fundamentele probleem was echter de toenmalige economische orde van China: een geplande socialistische economie, die in geen enkel opzicht voldeed aan de eisen van een vrije-markteconomie met ongehinderde toegang en transparante regels. Desondanks werd China allengs een geduchte exporteur op de wereldmarkt, met toenemende handelsoverschotten. De toestroom van buitenlandse investeringen, vooral vanaf 1992, creëerde een groot aantal moderne export-geïntende ondernemingen (meest in de vorm van Chinees-Westerse *joint ventures*) in de Chinese kustgebieden.

China's eis als ontwikkelingsland zijn eigen industrie te mogen beschermen, werd zo door het eigen

China doet binnenkort zijn intrede in de Wereldhandelsorganisatie. Maar wil China binnen de WTO zich als echte handelspartner ontpoppen, dan zal het eerst afscheid moeten nemen van zijn traditie van staatsinmenging en protectionisme.

succes ondergraven. De politieke bereidheid van de Chinese regering het onstuitbare oprukken van de rurale en privé-industrie te accepteren, evenals een (zij het in naam nog 'socialistische') markteconomie, met sinds 1997 ook grondwettelijke erkenning van het binnenlandse particuliere bedrijfsleven, maakte het land ten slotte rijp voor zinvolle onderhandelingen met de WTO (die in 1995 de GATT opvolgde). Eenvoudig gezegd: de Chinese regering moest eerst de staatsbedrijven loslaten en het kapitalisme omarmen. Men mag hierin wellicht een bevestiging zien van de onstuitbare kracht van het globaliseringsproces, dat de marges van de nationale politiek steeds verder heeft verkleind.¹ Een Chinese regering die prioriteit geeft aan groei van economie en inkomen, heeft geen andere keuze dan een open markteconomie.

Het formuleren van een Chinese onderhandelingsstrategie bleek niet eenvoudig. Ten eerste om technische redenen. De in 1988 opgezette coördinerende interministeriële commissie voor GATT-onderhandelingen onder de Staatsraad had uitsluitend adviserende bevoegdheden en geen permanent secretariaat. De in 1993 opgezette overkoepelende Staatscommissie voor handel en economie (SETC) faalde door gebrek aan expertise en door haar zwakke positie tegenover de industriële en economische commissies onder de Staatsraad. De machtige Staatsplancommissie (SPC) hield zich buiten de voorbereidingen voor GATT-onderhandelingen. Daardoor liep *beleidscoördinatie*

stuk op tegenstand van gevestigde bureaucratie en lokale industriële belangen. Het Ministerie van Handel en Buitenlandse Economische Samenwerking (MOFTEC) moest de kar alleen trekken.

Ten tweede was de oppositie tegen GATT/WTO ook politiek. Er was en is in China géén consensus over de hervorming van staatsbedrijven, waarvan vele met grote verliezen draaien en internationale concurrentie niet aankunnen. Pas toen Li Peng als premier vervangen werd door Zhu Rongji, werd versnelde afbraak van de geplande staatseconomie uitvoerbaar. De Taiwan-crisis van 1995-1996 gaf voedsel aan anti-Westerse sentimenten en leidde tot vertraging in het onderhandelingsproces; daarna ging alle aandacht uit naar de Aziatische financiële crisis.

Tijdens Clintons bezoek in juni 1998, dat gedragen werd door een sfeer van politieke toenadering, deed China serieuze en vérgaande voorstellen voor WTO-toetreding. Een belangrijk signaal was dat de regering toen al ferme liberaliserende maatregelen nam op een aantal terreinen, zoals verlaging van douanetarieven, consolidatie en verzelfstandiging van staatsindustrieën en reorganisatie van de banksector. Politieke tegenstanders, die gewoonlijk worden aangeduid als 'economische nationalist', bleven echter ageren tegen de WTO. Ze vrezen de invloed van het kapitalisme en verlies aan Chinese autonomie, en sommigen vrezen ook uitholling van het socialistische systeem en de communistische dictatuur. Net als de hervormers wensen zij een sterk China, maar hun definitie verschilt. Sommigen trekken een parallel met de uitbuiting van China door de westerse mogelijkheden na de gedwongen openstelling ten tijde van de Opiumoorlog, anderen citeren Marx. De hervormers in Beijing zien 'globalisering' als onontkoombaar en kijken liever vooruit.²

Chinese motieven en verwachte economische effecten

Voor de hervormingsgezinde centrale regering is er een groot aantal motieven voor 'intrede in de wereld', zoals de WTO in het kort wordt aangeduid. De voornaamste daarvan zijn de institutionele verankering van de binnenlandse markthervorming, herstructurering van de staatsbedrijven, het breken van dwarsliggende gevestigde sectorale en lokale belangen, en de bevordering van China's economische groei door het land aantrekkelijker te maken voor buitenlandse investeerders. MOFTEC ziet een aantal voordelen voor de handel. Toetreding is een politiek signaal dat China zich aan internationale spelregels wil houden. Het zal China een groter aandeel verzekeren in de groeiende wereldeconomie. Protectionisme gaat ten koste van China's economische groei en de Chinese consument. In de WTO zal China zich beter kunnen verweren

tegen onterechte anti-dumpingtoeslagen en buitenslands protectionisme. Verlaging van de douanetarieven helpt ook in de strijd tegen smokkel, een ernstig probleem van enorme omvang.

De reorganisatie van de centrale overheid in 1997, waarbij de helft van de ambtenaren werd ontslagen en industriële ministeries en bureaus werden opgeheven of onder de Staatscommissie voor Economie en Handel gebracht, versterkte de macht en slagvaardigheid van Zhu Rongji en de hervormers. De politieke top richtte een Leidende Groep voor het WTO-werk op, met ondersteuning van het Algemene Bureau van MOFTEC, die rechtstreeks rapporteerde aan de Staatsraad. Dit werd het kanaal voor rechtstreekse bemoeienis van de hoogste Chinese leiders met de WTO-onderhandelingen.³ De Azië-crisis en dalende groei cijfers hebben de beduchtheid voor de kwetsbaarheid van de Chinese economie doen toenemen; de vrees voor politieke destabilisatie door sociale onrust als gevolg van economische stagnatie wordt algemeen politiek gedeeld.

In 1998 had de centrale regering berekeningen laten uitvoeren over de effecten van WTO-toetreding op de economie in het jaar 2005. De balans voor de hele economie was positief: 1,5% hoger bruto nationaal produkt, vooral vanwege hogere efficiëntie in het gebruik van China's hulpbronnen door comparatieve voordelen. Ook zou afschaffing van prijssubsidies leiden tot een effectieve devaluatie die de Chinese export ten goede zou komen. Het opheffen van de multivezelovereenkomst (MFA) heeft eenzelfde effect: export en import zouden hierdoor met 8,7 en 8,4% toenemen, en 5,4 miljoen extra banen scheppen in de textiel- en kledingindustrie. De liberalisering van de landbouw en handel zouden de export en import met 5,1 en 4,5% doen toenemen (met 2,6 miljoen extra banen in de handel), terwijl door afschaffing van taritaire en non-taritaire belemmeringen de export/import met 3,5 resp. 3,1% zou groeien. Het totale effect op de export werd geschat op 27%; op de import op 26%. WTO-deelname zou leiden tot verhoging van het stedelijk inkomen met 4,6% en verlaging van het plattelandsinkomen met 2,1%.⁴

Terwijl China's winst in produktie en werkgelegenheid dus zal liggen in de stedelijke sector (met uitzondering van de auto-industrie, waar een half miljoen banen verloren zou gaan, en in machinebouw, leerverwerking, elektronica en telecom nog eens ruim een half miljoen), zou de agrarische sector tien miljoen banen verliezen in de tarwe en katoen, waarvan de importen zouden verveelvoudigen. De acceptatie van deze uitkomsten door Beijing toont eens te meer de zwakke politieke positie van de Chinese boeren.

De politieke doorbraak

Vroeg in 1999 kwam de doorbraak, na een besluit van de Partijtop. Niet ten onrechte vreesde China dat in een volgende ronde (pas voorzien in 2004) nog strikter voorwaarden aan China zouden worden gesteld. Een overeenkomst met Clinton, zolang dat nog kon, leek gunstiger; Clinton had beloofd dat de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en China door een WTO-overeenkomst zouden verbeteren en hij had verscheidene aanmoedigingsbrieven geschreven. De eerste overeenkomst met Zhu Rongji tijdens zijn reis door de Verenigde Staten in april 1999 ging in rook op, toen Clinton op aandringen van zijn binnenlandse adviseurs ineens additionele eisen ging stellen aan bescherming van de Amerikaanse textielindustrie en met betrekking tot het handelstekort. Zhu Rongji kwam met vrijwel lege handen (afgezien van de agrarische overeenkomst) thuis. De publikatie van China's concessies en het bombardement van de Chinese ambassade in Joegoslavië wakkerden het politiek verzet binnen China nog verder aan.⁵ De tegenstanders in China kregen echter niet de gelegenheid een publiek podium op te bouwen. Het vlot trekken van de haperende betrekkingen kostte een half jaar herstelwerk aan beide zijden.

De november-overeenkomst voldeed aan de meeste verwachtingen. China zegde toe exportsubsidies af te schaffen, importquota stapsgewijs te verminderen en handel toe te staan buiten door de staat beheerste kanalen. Beperkingen in buitenlands aandeel en locatie werden afgeschaft in bijna alle categorieën diensten. China onderwierp zich aan de recente internationale overeenkomsten inzake telecommunicatie, informatietechnologie en financiële dienstverlening. De vrij te geven handel en distributie werden ruim omschreven, en omvatten groot- en detailhandel, onderhoud, reparatie en transport, terwijl buitenlandse bedrijven ook deel zouden kunnen nemen in *leasen*, opslag, adverteren, verpakken en *after-sales service*. Invoerrechten werden direct of op termijn drastisch (met twee-derde of meer) verlaagd, in voor Amerika belangrijke sectoren, zoals agrarische producten, auto's en chemische producten. Het gemiddeld tarief voor industrieproducten daalde van 24,6% in 1997 naar 9,4% in 2005 en 7,1% in 2003 voor categorieën op de prioriteitenlijst. Elektronica zou in 2005 geheel vrij van invoerrechten zijn. Met deze bilaterale overeenkomst was de voornaamste stap richting WTO gezet. De toekenning van de *Permanent Status van Normal Trade Relations* aan China, zoals bepleit door Clinton in zijn regeringsverklaring van januari 2000 als middel tot openbreken van de Chinese markt en methodiek om veranderingen in China te bevorderen, kwam snel en met brede steun van Republikeinen en Democraten.

Onderhandelingen met de EU

De onderhandelingen met de EU waren zwaarder en langduriger dan China had verwacht. De EU-handel met China heeft een bescheiden omvang (6,4% van de import kwam rechtstreeks of via Hongkong uit China, en 2,5% van de export ging naar China in 1999), maar de groeiverwachtingen zijn hoog. Sinds enkele jaren heeft de EU, net als de Verenigde Staten, een groot en snel stijgend handelstekort met China (30 miljard euro in 1999, in het eerste halfjaar 2000 nog verder met de helft gegroeid). China is bovendien mondiaal op een of twee na de grootste ontvanger van buitenlandse investeringen. De EU wilde niet onderdoen voor de Verenigde Staten als het ging om het verkrijgen van Chinese concessies. Ze wenste dus *pariteit in vergunningen* voor banken, verzekeraars, grote warenhuizen, enz., *verlaging van douanetarieven* voor leidende Europese exportproducten, zoals machines, keramiek en glas, textiel, kleding, schoeisel en lederen goederen, cosmetica en alcoholische dranken, alsmede *betere markttoegang* voor o.a. raapolie, zuivel, pasta, wijn en olijven. Net als Amerika was de EU bevreesd voor verwatering van het WTO-systeem als aan China te veel ruimte zou worden gelaten zijn markt te beschermen; uitzonderingen zouden dus aan duidelijke termijnen moeten worden gebonden. Gezien de toekomstige toelatingen (Rusland, Saoedi-Arabië, Vietnam) moest men precedenten zoveel mogelijk vermijden. Daarbij kwam dat de Amerikaanse overeenkomst protectionistische trekken had, als gevolg van het feit dat de Verenigde Staten zelf langdurige bescherming van hun textielindustrie eisten. Meer specifiek kwam de EU op voor de belangen van grote Europese bedrijven, in het bijzonder banken, verzekeringsmaatschappijen, telecom, winkelbedrijven en andere diensten. China wist niet meteen hoe het moest reageren, en de EU en de Verenigde Staten gebruikten de daarmee verloren tijd om hun onderhandelingsstrategie te coördineren en zich niet door China uit elkaar te laten spelen.

De eerste doorbraak kwam in maart 2000. Om binnenlands-politieke redenen had China zijn hakken in het zand gezet bij 50% buitenlands eigendom voor bedrijven in vier strategische sectoren: mobiele telefonie, banken, levensverzekering en auto's. Toen de EU-onderhandelaars dat beseften, werd een compromis bereikt via andere Chinese concessies op deze gebieden (zoals twee jaar vroegere openstelling voor mobiele telefonie en sommige verzekeringsvormen, 100% buitenlands eigendom in de produktie van automotoren, en bij autoproduktie een tot US\$ 150 miljoen verhoogde goedkeuringsdrempel voor provinciale overheden). Verbeterde toegang tot de Chinese markt werd bereikt voor allerlei diensten: bankwezen,

advocatuur, accountancy, architectuur, toerisme, bouw, baggeren en marktonderzoek. Zhu Rongji nam uiteindelijk zelf de beslissing, en op 19 mei werd overeenstemming bereikt. Het gemiddelde invoerrecht zou dalen van 17,8 naar 9,2%. Dalingen waren het grootste bij wijn, auto's, parfums en cosmetica, maar ook bij machines (die 55% van de EU-export naar China voor hun rekening nemen; overigens zijn machines voor zover onderdeel van een investeringsproject vrij van invoerrechten).

Multilaterale afstemming

De WTO-werkgroep die in januari 2001 in Genève met China onderhandelde om uiteindelijk met een rapport en toetredingsprotocol te komen voor de Algemene Vergadering, heeft aanzienlijke voortgang geboekt op de terreinen wetgeving, onafhankelijke rechterlijke toetsing, uniforme toepassing, controle op de overgang en quota voor agrarische produkten. Problemen die in maart verdere onderhandelingen vereisten, omvatten o.a. standaarden en certificering, het vergunningstelsel (moeten buitenlandse handelaren een vestiging in China hebben?), vrije partnerkeuze bij *joint ventures*, definitie van een 'keten'-winkelbedrijf (waarvoor specifieke *joint-venture*-beperkingen zullen worden opgeheven), definitie van 'grote' commerciële risico's voor verzekeringsmakelaars, en – wellicht het moeilijkst – invoerrechten en subsidies in de agrarische sector en de te sluiten sanitaire en fytosanitaire overeenkomst.

Drie knelpunten: telecom, verzekeringen en auto's

In de *telecomsector* heeft China barrières verlaagd in het vergunningstelsel, importquota, beperkingen op buitenlands eigendom (na drie jaar 50% in mobiele diensten, 49% in vaste lijnen), en een geografisch gedifferentieerde liberalisering. China had zijn staatsmonopolie al doorbroken bij zes *operators* voor vaste lijnen, mobiele diensten en data. De buitenlandse bedrijven en *joint ventures* (Motorola, Nokia, Siemens) hebben importquota. Na WTO-toetreding zullen produkten geen Chinese onderdelen meer hoeven te bevatten en zullen non-tarifaire belemmeringen worden afgeschaft. De markt zal eerst in drie, dan in twaalf, en uiteindelijk in alle steden opengesteld worden.

Een vergelijkbare afbraak van beperkingen is er ook voor *verzekeringsmaatschappijen*. China's staatsmonopolie is al opgesplitst in drie bedrijven, die nog steeds 75% van de markt bestrijken. Het volume is nog klein (US\$ 60 miljard), maar het groeit jaarlijks met 30%. Het buitenlands aandeel is beperkt tot drie steden en particuliere klanten, en klein. Drie jaar na

toetreding tot de WTO zullen geografische en vergunningsbeperkingen worden afgeschaft. Maar vragen blijven nog onbeantwoord over de keuzevrijheid van de verplichte 50% Chinese partner in de sector levensverzekeringen, het recht van lokale overheden vergunningen te verlenen, alsmede over de verplichte omvang van bijkantoren. Onder de huidige Chinese wetgeving mogen ingelegde spaargelden uitsluitend in staatsobligaties worden belegd, waardoor onmogelijk een goed rendement kan worden behaald. Europese bedrijven zullen zich vooral gaan richten op bedrijfs-pensioenverzekeringen, vermogensbeheer van levensverzekeringen en schadeverzekering voor buitenlandse bedrijven.

Het is overigens begrijpelijk dat China buitenlandse banken en verzekeraars niet wil toestaan Chinese particuliere spaargelden aan te trekken en in het buitenland te beleggen. De zuigkracht van hogere rendementen en grotere veiligheid zou een verwoestend effect hebben op de Chinese financiële sector, die immers grotendeels overeind wordt gehouden door particuliere spaargelden. Tegenover ruim 40 miljard US\$ aan jaarlijkse rechtstreekse investeringen in China staat nu al een grotere kapitaaluitstroom, met een geschat jaarlijks nettoverlies van 20 miljard US\$.

De personenwagensindustrie in China wordt gedomineerd door Volkswagen (op afstand gevolgd door Daihatsu), dat achter een tariefmuur van 80-100% met *joint ventures* in drie merken een marktaandeel van 54% heeft opgebouwd. Maar de markt is nog klein en de vraag naar auto's stagneert. De sector bevindt zich in een ernstige crisis: van de totale productiecapaciteit van 1,2 miljoen auto's staat ruim de helft ongebruikt (mondiaal is dit 30%). Na WTO-toetreding valt niet te verwachten dat het lokale protectionisme snel zal verdwijnen, ondanks afschaffing van de eisen van lokaal aandeel in het eindprodukt. In eerste instantie zal de import van onderdelen en productie van automotoren (waar de beperking op buitenlands eigendom wordt opgeheven) het meest veranderen, en die van duurdere merken als BMW/Mercedes.

Toetreding van Taiwan?

Het zal interessant zijn te zien hoe China en Taiwan zich gaan opstellen bij Taiwans aanvraag voor toetreding tot de WTO. China is voorstander, maar heeft zijn condities (behalve dat toelating pas na die van China mag komen) nog niet willen en kunnen formuleren. Tot op heden heeft Taiwan de handel en investeringen met en vanuit China om nationale veiligheidsredenen aan allerlei beperkingen onderworpen. Hoewel dat in theorie in WTO-verband een geldige reden is, ligt het internationaal-politiek zeer moeilijk.

Taiwan heeft gezegd dat de huidige beperking dat in Taiwan investerende buitenlandse bedrijven maar voor maximaal 20% 'vastelandchinese' eigendom mogen zijn, wellicht zou kunnen worden verruimd naar 50%. Dit zou de deur openen voor investeringen door alle buitenlands-Chinese *joint ventures* op basis van aandelen. Twintig procent van Taiwans import komt nu al uit China, en de rechtstreekse handel zal sterk toenemen. Als Taiwans economie verder integreert met die van China, en steeds afhankelijker van China wordt, zullen de machthebbers in Beijing meer geneigd zijn een militaire oplossing van de verdeeldheid van China naar de verre toekomst te verschuiven.

Vooruitzichten

Wanneer de overeenkomst tussen China en de WTO eenmaal is aanvaard en geratificeerd, wellicht nog in 2001, zal het enkele jaren duren voordat China zijn *wet- en regelgeving* heeft aangepast. De WTO zal de voortgang van de uitvoering van Chinese toezeggingen in het protocol van toetreding nauwlettend blijven volgen. De WTO eist dat alle regels met betrekking tot handel openbaar worden gemaakt en worden gepubliceerd, dat zij gelijkelijk en redelijk worden toegepast, en dat er mechanismen zijn voor onafhankelijke beoordeling daarvan. Maar de WTO is geen krachtige organisatie in numerieke, institutionele of politieke termen, een gegeven dat door de EU benadrukt wordt.⁶

De nodige herziening van vele centrale en lokale wetten in China heeft minstens drie aspecten. *Wijzigingen* op grond van nieuwe verplichtingen van markttoegang en gelijke behandeling van bedrijven; *precisering* en betere omschrijving, om grotere rechtszekerheid te bieden tegen willekeur van nationale en lokale autoriteiten; en *verschuiving van regelgeving* naar de centrale overheid, omdat het opzettelijk globale karakter van veel nationale wetgeving tot een wildgroei van uiteenlopende lokale regels heeft geleid, die nu weer geharmoniseerd en gecentraliseerd moeten worden. Daarbij zal ongetwijfeld buitenlandse hulp geboden en geaccepteerd moeten worden.

De *mensenrechten* zijn voor veel westerse landen (waaronder Nederland) reden geweest om zeer kritisch naar China te kijken. De voorstellen voor een sociale of mensenrechtenparagraaf binnen de WTO zijn gebaseerd op universaliteit (VN-Verklaring van Wenen) en rechten van het individu, terwijl China mensenrechten ondergeschikt acht aan het (door de Communistische Partij gedefinieerde) belang van het collectief en de staat.⁷ Bepalingen tegen kinderarbeid en discriminatie zijn al in de Chinese wet opgenomen, al heeft de regering moeite naleving af te dwin-

gen. Vrijheid van vakbeweging is daarentegen te bedreigend voor de dictatuur om bespreekbaar te zijn. China zal binnen WTO-verband zeker ieder voorstel over versterking van de rechtsstaat tegenwerken.

China's intrede in de WTO zal, zoals in andere internationale organisaties, de legitimiteit van het regime *in het buitenland* aanvankelijk vergroten, maar *binnenslands* is dat minder duidelijk. Het verlies aan vermogen tot directe beheersing van de economie zal eerst omgezet moeten worden in versterking van de nieuwe economische orde en aanpak van sociale problemen.

Om lokaal-protectionistische tendensen tegen te gaan, moet de centrale overheid niet alleen haar regelgeving versterken, maar ook veel grotere verantwoordelijkheid dragen voor *controle op en afdwinging van naleving van wetten en regels*. Dit is een bijna onmogelijke taak in een land van 1,3 miljard mensen, met zeer verschillende niveaus van ontwikkeling. Het centrale overheidsapparaat is in 1997 sterk gereduceerd; groeiende corruptie in het hele land beperkt zijn effectiviteit. In veel industrietakken zijn stadsbesturen dominante spelers, die niet zomaar te veranderen zijn in onpartijdige scheidsrechters. De WTO-toezeggingen verdragen zich slecht met het huidige voorrangsbepaald voor ontwikkeling van industrie in de armere gebieden in het westen van China en het streven boereninkomens te beschermen. Bovendien stond, anders dan bij Amerika en China, het Chinese bedrijfsleven grotendeels afwijzend tegenover de WTO, en mede daardoor is het nauwelijks betrokken bij de onderhandelingen. De WTO is door de Chinese regering nu al gebruikt als excuus voor pijnlijke en impopulaire ingrepen in de economie, en kan in de toekomst de rol van zondebok krijgen. Men moet dus op actieve en passieve tegenwerking rekenen van lokale belangengroepen uit de industrie, financiële en dienstensector, en ten slotte ook op protesten van de door prijsdalingen getroffen boeren. Vervolgens zal China van zijn handelspartners begrip vragen voor problemen in de uitvoering van de overeenkomst. Als men wil inzien dat de centrale regering niet meer vermogen dan ze al doet, dan zal het dat begrip deels ook wel krijgen.

De snelle vermindering van internationale handelsbelemmeringen is een belangrijke factor geweest in de onafgebroken economische groei van de jaren '90, en het credo is dat de WTO pas met China compleet zal worden. Bij veel ontwikkelingslanden is er echter grote onvrede over hun positie, alsmede teleurstelling over wat de conferentie in Seattle heeft opgeleverd. Of China zich binnen de WTO metterdaad sterk zal maken voor de ontwikkelingslanden, valt zeer te betwijfelen. In andere internationale organisaties heeft het dat ook nauwelijks gedaan, en China's

handelsbelangen lopen niet parallel (90% van zijn export bestaat uit industrieproducten, de import van primaire producten was in 2000 bijna het dubbele van de export en mede door de dure olie met 74% gestegen). China heeft gemeld dat exporten en importen in 2000 met 28 resp. 36% gegroeid zijn (naar 250 resp. 225 miljard US\$), waarmee zijn handelsoverschot iets is teruggelopen. Een combinatie van terugvallende mondiale economische groei, verdere vergroting van handelstekorten met China en uitblijven van de overeengekomen gelijke kansen voor Westerse bedrijven op de Chinese markt zou nog een explosief mengsel kunnen opleveren in de buitenlandse betrekkingen. China's positie als handelspartner binnen de WTO kan op de lange termijn pas zeker zijn als zijn traditie van staatsinmenging en protectionisme is uitgeroeid. ■

Noten

- 1 Barry R.J. Jones, 'Globalization and change in the international political economy', in: *International Affairs*, 1999 (2), blz. 357-367.
- 2 Recente Chinese boeken zijn o.a. Han Deqiang, *Pengzhuang: quanqiu hua yu Zhongguo xianshe xuanze* [Botsing: globalisering en China's echte keuze], Beijing: Jingji chubanshe, 2000; Hou Shusen, *WTO gei Zhongguo baixing dailai shemme?* [Wat brengt de WTO

het Chinese volk?], Beijing: Jingji ribao chubanshe, 2000; en Qu Dafu (red.), *WTO yu guoren* [WTO en onze burgers], Beijing: Renmin ribao chubanshe, 2000. Deze publikaties benadrukken zowel kansen als problemen. De meest kritische opinies zijn alleen via Internet toegankelijk, bijv. in het online-tijdschrift *Zhongguo yu Shijie* [China en de wereld].

- 3 Wang Yong, 'Why China went for WTO', in: *The China Business Review*, juli-augustus 1999.
- 4 Yu Yongding e.a. (red.), *Zhongguo 'Rushi' Yanjiu Baogao: Jinru WTO-di Zhongguo Chanye* [Onderzoeksrapport over China's toetreding tot de WTO], Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2000, blz. 66-72.
- 5 Joseph Fewsmith, 'China and the WTO: the Politics Behind the Agreement', *The National Bureau of Asian Research*, november 1999.
- 6 Zie Lamy's speech over globalisering voor de London School of Economics, 1 februari 2001, www.europa.eu.int/comm/trade/speeches-articles.
- 7 R.P. Peerenboom, 'What's Wrong with Chinese Rights? Towards a Theory of Human Rights with Chinese Characteristics', in: *Harvard Human Rights Journal*, 1993 (6), blz. 116-148; en E.-U. Petersmann, 'The WTO Constitution and Human Rights', in: *Journal of International Economic Law*, 2000, blz. 19-25.

Over de auteur

[DR E.B. VERMEER](#) is verbonden aan het Sinologisch Instituut van de Faculteit der Letteren van de Universiteit Leiden.

Nieuw in Clingendael Notitie reeks notitie 15

Europa onvoltooid?

Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie

Prijs: f 25,-

door J.Q.Th. Rood,
P.C.J. van Grinsven,
B.J.S. Hoetjes, A.E. Pijpers,
A. van Staden

Is het moment voor vaststelling van het einddoel van de Europese integratie aangebroken? En zou dat een federaal Europa moeten zijn? Sinds het pleidooi van Joschka Fischer voor vaststelling van de politieke finaliteit van de EU figuren deze thema's prominent in het debat over de toekomst van de Europese integratie. Angst voor verlamming als gevolg van uitbreiding en zorg over het gebrek aan publiek draagvlak voor de integratie, waren voor Fischer redenen voor zijn oproep. Een oproep die in Nice door de Europese Raad is beantwoord met het besluit een brede discussie te entameren over de toekomstige vorm van de Europese Unie.

Volgens sommigen is daarmee de doos van Pandora geopend. Geen onderwerp verdeelt de lidstaten meer dan de vraag naar het einddoel. Anderen menen dat de Unie geen andere keuze heeft op straffe van stagnatie en erger. Zeker is dat er veel vragen en onduidelijkheden zijn rond dit onderwerp. Één vraag is waarom dit thema nu op de agenda is verschenen. Wat moet anno de 21e eeuw onder een federale vorm van finaliteit worden verstaan? Ligt een finalisering in het onmiddellijk verlengde van de dynamiek van het integratieproces? Dwingt de EMU tot verdere eenwording? Welke is de meest realistische ontwikkelingsrichting van de Unie? En, tot slot, hoe valt de Nederlandse opstelling in de finaliteitsdiscussie te typeren?

Deze vragen vormen het perspectief van waaruit in deze notitie de politieke finaliteit van de EU wordt besproken. De notitie wordt afgesloten met een aantal afwegingen over verder te nemen stappen op de weg naar de finalisering van de Europese integratie.

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 25,- per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Notitie 15'.

Informatie bij de afdeling onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746605-606.

Leert de hulp van lessen uit het verleden?

ROB D. VAN DEN BERG

Doe wel en zie niet om

IN DE VORIG JAAR VERSCHENEN PUBLIKATIE

De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: 1949-1999 wordt een triest beeld geschetst van ons zicht op wat er met f 135 miljard hulp is bereikt. Het beeld is dat van een olietanker, waarvan we redelijk weten wat er op de brug gebeurt, maar nauwelijks hoe het er benedendeaks aan toe gaat, laat staan dat we iets kunnen zeggen over het water waar de tanker zich onverstoord doorheen ploegt. Waarheen gaat de reis? Hoever zijn we? Dat weten we niet, aldus Hellema in zijn afsluitend hoofdstuk van de bundel, want 'IOV-evaluaties hadden betrekking op afzonderlijke projecten' en 'analyses van het effect van het beleid als geheel bleven zeldzaam, en bleven bovendien een ondergeschikte rol spelen in het lopende beleid'.¹ Daarom is het motto dat volgens redacteuren Malcontent en Nekkers de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking kenschetst: 'doe wel en zie niet om'.²

Is dit beeld terecht? Is er inderdaad geen onderzoek gedaan naar de effecten van de Nederlandse hulp, en voor zover het zou zijn gebeurd, zijn de resultaten van dat onderzoek genegeerd? Is het ook terecht te vragen naar het effect van het beleid 'als geheel', zoals Hellema doet? Veel vragen, en hieronder een aanzet tot beantwoording, hoe onvolledig ook:

- 1 Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van de hulp;
- 2 dat leidt niet tot een 'totaal'-oordeel, omdat zo'n oordeel vanwege de diversiteit van de hulp onzinnig zou zijn;
- 3 op veel beleidsterreinen, en voor veel thema's, sectoren en programma's is een rijkdom aan lessen beschikbaar, die tot verbetering van beleid en uitvoering kunnen leiden.

Als er één terrein van overheidsbeleid is waar men

Als er één terrein van overheidsbeleid is waar men heeft trachten te leren van het verleden door middel van evaluaties, dan is het wel ontwikkelingssamenwerking. Maar er is nog steeds te weinig bekend van de resultaten van de hulp, vooral op het niveau van afzonderlijke activiteiten.

heeft trachten te leren van het verleden, dan lijkt het wel ontwikkelingssamenwerking. Dat het nog beter kan is ook evident, maar dat was de strekking niet van de opmerkingen van Hellema, Malcontent en Nekkers. Een juister motto zou dan ook geweest zijn: 'doe wel en zie ook om.'

Een overvloed aan evaluatieresultaten

In 2000 heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) een onderzoek ingesteld naar de reikwijdte van de eigen evaluaties. Belangrijkste conclusie is dat sinds de instelling van de Inspectie in 1977 (toen nog IOV) ruwweg 45% van de sinds die tijd uitgegeven hulp gelden is geëvalueerd. Dit betrof vooral de *bilaterale hulp*. Van de Nederlandse bijdragen via internationale organisaties en van de hulp via maatschappelijke initiatieven in Nederland (zoals de medefinancieringsorganisaties) is relatief weinig door IOB onderzocht. Ook is IOB pas sinds de herijking in 1996 actief op andere terreinen van buitenlands beleid. Vooral voor de bilaterale hulp geldt echter dat deze in ruime mate systematisch en onafhankelijk is geëvalueerd. De resultaten zijn inmiddels in 285 rapporten vastgelegd, die alle openbaar zijn. De laatste 43 rapporten zijn aan de Tweede Kamer aangeboden, waarvan een groot aantal verge-

zeld van of gevolgd door een reactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Die 43 gaan bovendien niet over projecten, zoals Hellema suggereert, maar betreffen allemaal 'meta'-evaluaties, waarin grote aantallen projecten zijn onderzocht.

Bovendien heeft de Inspectie twee keer samenvattende analyses van de bevindingen door de onderzoeken heen gepubliceerd. Ook deze syntheserapporten werden aan het parlement aangeboden en zijn openbaar. Van het laatste syntheserapport is daarna nog een met de laatste bevindingen bijgestelde versie naar het parlement gegaan. Opvallend is dat deze rapporten in de publieke discussie over de effectiviteit van de hulp nauwelijks een rol spelen. Het is ook opvallend dat slechts een enkele auteur in de bundel over vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking aan de rijkdom aan evaluatiemateriaal refereert. Dat lijkt erop te duiden dat er weliswaar veel wordt geëvalueerd, maar weinig geleerd.

En toch geen invloed?

Dat laatste wordt betoogd door Geert Custers, die stelt dat de resultaten van de hulp in het beleid en het debat over ontwikkelingssamenwerking nauwelijks een rol spelen. Dit ondanks het feit dat er meer dan ooit wordt geëvalueerd. Zoveel zelfs, 'dat de hoeveelheid informatie onbeheersbaar is geworden'.³ Die evaluaties gaan volgens Custers echter vooral over organisatorische aspecten: is het project volgens de planning verlopen en is er efficiënt gewerkt? De resultaten van de hulp worden nauwelijks geanalyseerd. Geen wonder dat er volgens de auteur geen invloed op beleid en debat te bekennen is.

Voor dit gebrek aan aandacht voor resultaten weet Custers een schuldige aan te wijzen: in navolging van politicoloog Theo Ruyter ziet hij de ontwikkelingswereld in de greep van een 'technocratische visie', waarin veel aandacht is voor organisatorische aspecten en weinig voor concrete resultaten. Die zouden door de complexiteit van de ontwikkelingsproblematiek niet te beoordelen zijn. Hij noemt Paul Hoebink als de exponent van deze visie. De werkelijkheid in het Zuiden is te complex en er zijn te veel donoren actief om betrouwbare conclusies over de resultaten van de hulp te trekken. Om die reden wordt dat dan maar nagelaten en gaan de evaluaties vooral over organisatorische aspecten. Zij spelen geen rol in de beleidswijzigingen, die, aldus Custers, sterk worden bepaald 'door de interne, bureaucratische werkelijkheid van ontwikkelingsorganisaties'.⁴

Custers komt tot niet meer dan twee verwijzingen naar IOB-evaluaties: een geringe oogst. Zijn conclusies over de oppervlakkigheid van veel evaluaties haalt hij uit één van die rapporten. Dat onderzoek

ging o.m. over de kwaliteit van de *niet* door IOB ondernomen evaluaties. Gelden zijn uitspraken ook voor de *wél* door de Inspectie uitgevoerde evaluaties? En als die evaluaties kennelijk niet over het beleid gaan (aldus Hellema), en niet over de projecten en programma's (aldus Custers), waarover gaan zij dan wel?

Van IOV naar IOB

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV), de voorloper van IOB, werd in 1977 ingesteld door Jan Pronk, in zijn eerste periode als minister voor Ontwikkelingssamenwerking. In de eerste tien jaar van haar bestaan inspecteerde IOV vooral afzonderlijke hulpactiviteiten, doorgaans projecten. De inspectierapporten waren *vertrouwelijk* en werden door de minister en de beleidseenheden van het ministerie vooral gebruikt ter bijstelling van de *uitvoering*. In deze periode verschenen 238 inspectierapporten. Over de gehele periode werd c. f 1,8 miljard geëvalueerd (een gemiddelde van c. f 7,7 miljoen per onderzoek). Gemiddeld namen de onderzoeken zo'n drie maanden in beslag. Zij hadden alle betrekking op de *bilaterale hulp*.

In de loop van de jaren '80 voerde de Inspectie geleidelijk een andere werkwijze in, waarbij niet langer afzonderlijke hulpactiviteiten onder de loep werden genomen. Via het synthetiseren van bestaand inspectiemateriaal – wat resulteerde in sectorrapporten – kwam IOV tot programma-, thema- en sectorevaluaties en later evaluaties van bilaterale landenprogramma's. Na 1987 verschenen alleen nog dergelijke *synthetiserende* evaluatierapporten. Tevens werden de rapporten aan het parlement aangeboden, en daarmee *openbaar*. In de periode 1988-1999 werden 41 rapporten gepubliceerd, waarin maar liefst f 30,4 miljard werd onderzocht: een gemiddelde van zo'n f 741 miljoen per rapport. De onderzoekingen namen uiteraard meer tijd in beslag: gemiddeld 26 maanden. Vooral in de laatste jaren werden niet alleen meer bilaterale onderwerpen geëvalueerd; ook andere beleidsterreinen van buitenlandse zaken kwamen aan de beurt. Om dit tot uitdrukking te brengen werd in 1997 IOV omgedoopt in IOB: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

Een eerste totaaloordeel?

Hoewel het interessant is kengetallen inzake productie van IOV/IOB-rapporten op een rij te zetten, gaat het natuurlijk toch vooral om de inhoud. Daarbij valt allereerst op dat IOV/IOB inderdaad nooit een 'totaaloordeel' over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft geveld, en daarmee niet heeft voldaan

aan Hellema's verlangen naar een oordeel over het beleid 'als geheel'. Een dergelijk totaaloordeel is overigens ook niet bij andere evaluatoren te vinden. In de jaren vóór het ontstaan van IOV leek het er even van te komen. In 1965 gaf minister Bot opdracht tot onafhankelijk evaluatie-onderzoek naar de Nederlandse hulpinspanning. Daartoe werd een speciale werkgroep ingesteld, die zich drie jaar boog over de gehele breedte van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In wisselende mate werkten 18 onderzoekers uit zes instituten daaraan mee. Eén van de onderzoekers was de latere minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Pronk – toen nog medewerker van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) in Rotterdam. De werkgroep als geheel droeg de eindverantwoordelijkheid voor het rapport en de acht bijlagen, die in 1969 verschenen. Ondanks vele behartigenswaardige conclusies over programma's en hulpvormen bevat het rapport *géén totaaloordeel*. 'Door de complexiteit van het ontwikkelingsproces en de huidige beperktheid van de inzichten, is geen algemeen antwoord te geven op de vraag of de ene vorm van hulp meer resultaat heeft voor de ontwikkeling dan de andere', aldus de samenvatting van het rapport.⁵ Men kan veronderstellen dat deze bescheidenheid mede tot het in vergetelheid raken van het rapport heeft geleid. Hoewel hier een historisch 'totaal'-onderzoek plaatsvond, waarom Hellema vraagt, verwijst geen enkele auteur van de bundel over vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking naar het rapport.

De 'globale evaluatie' uit 1984

IOV was in de eerste jaren van haar bestaan te zeer gericht op projectinspecties om tot totaaloordeelen over de Nederlandse hulp te komen. Desondanks heeft de eerste directeur, Joop Kramer, zich na zijn pensionering laten verleiden tot een algemeen oordeel: hij zei dat slechts één op de drie guldens doel trof.⁶ Zijn oordeel was op dat moment niet meer gebaseerd op recent contact met de evaluatiedienst en is ook nooit neergelegd in een IOV-rapport. De enige samenvatting van IOV-conclusies die in de periode Kramer het licht zou zien, was de *Globale evaluatie van de Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking*, die in 1984 verscheen als bijdrage van de inspectiedienst aan de door minister Schoo op gang gebrachte herijking van het ontwikkelingsbeleid.

De *Globale evaluatie* had een hoog essayistisch karakter. Het betrof meer nog dan het evaluatierapport uit 1969 een samenvattend oordeel over de beleidsuitvoering, maar beperkte zich met nadruk tot *bilaterale hulp*, en daarbinnen weer grotendeels tot de zg. landenallocaties – de begrotingspost die de hulp aan de concentratielanden bevatte. De doeltreffend-

heid van de onderzochte activiteiten in die categorie werd door IOV als volgt ingedeeld:

- * 15% van de activiteiten was 'zeer bevredigend';
- * 35% was 'tamelijk bevredigend';
- * 19% 'in geringe mate nog wel bevredigend';
- * 20% 'tamelijk onbevredigend'; en
- * 8% 'zeer onbevredigend'.

Over de resterende 3% van de onderzochte activiteiten had IOV geen oordeel. Deze verdeling van bevredigend naar onbevredigend komt niet overeen met het door Kramer later geïmpliceerde deel van twee derde mislukkingen. IOV concludeert dan ook in tegenstelling tot Kramer in algemene zin dat 'hulp helpt dikwijls', maar 'alleen dan, wanneer zij met groot vakmanschap en uiterste zorg wordt verleend'.⁷ Hoewel hier een totaaloordeel over de bilaterale hulp wordt gegeven, wordt meteen ook zichtbaar dat zo'n oordeel op zich zelf weinig zegt. Wat moet het publiek zich voorstellen bij kwalificaties als 'in geringe mate' of 'tamelijk'?

Hoewel het beeld dat uit het rapport van 1984 opkomt positiever is dan wellicht verwacht op basis van Kramers citaat in *Vijftig jaar OS*, is het rapport toch op zeer veel punten bijzonder kritisch. Het waarschuwt voor de weinig systematische wijze waarop landen voor een hulprelatie zijn uitgekozen, en het vervolgens ontbreken van een systematisch op die landen toegesneden beleid (paragrafen 1 en 4); voor de grote kloof tussen beleidsintenties en uitvoering in ontwikkelingslanden en derhalve de illusie dat er sprake zou zijn van beleidsovereenstemming tussen Nederland en het ontvangende land (paragraaf 2); voor de neiging van ontwikkelingslanden zich niet aan hun toezeggingen te houden, waardoor activiteiten mislukken (paragraaf 3); voor het ontbreken van voldoende landenkennis bij de ambtenaren van BZ (paragraaf 5); voor mislukkingen als gevolg van het veronachtzamen van lokale cultuur en gebruiken (paragraaf 6); en voor het gebrek aan participatie van de bevolking (paragraaf 7). Daarnaast worden harde noten gekraakt over modaliteiten, OS-deskundigheid op de diplomatieke posten en de gebrekkige samenhang van diverse hulpinstrumenten, het gebrek aan goede voorbereiding, het ontbreken van *monitoring* en evaluatie en de bestedingsdwang. Een belangrijke conclusie, die de lezer uit een redelijk groot aantal constatering zelf moet trekken, is dat de Nederlandse hulp aanzienlijk meer aandacht besteedde aan economische verzelfstandiging dan aan armoedebestrijding, destijds de twee 'hoofdsporen' van ontwikkelingsbeleid.⁸ Ook de *Globale evaluatie* wordt nauwelijks als bron door historici gebruikt. Het rapport biedt op veel punten een kritische blik op de praktijk van de Nederlandse bilaterale hulp in de jaren '80.

Weinig gehoor voor de algemene conclusies?

Met de resultaten van de globale evaluatie werd weinig gedaan. De herijkingnota van minister Schoo werd algemeen als intellectueel onvoldoende beschouwd. De NAR velde in een commentaar op de nota een zeer hard oordeel en stelde vast dat de nota slechts 'beperkt en selectief' gebruik maakt van de *Globale evaluatie*.⁹ Ook Piet Bukman, die Schoo opvolgde, liet niet echt blijken in evaluatierapporten te zijn geïnteresseerd. Op aandrang van de Tweede Kamer werden de evaluatierapporten openbaar. Met de tweede komst van Jan Pronk in 1989 werden met terugwerkende kracht ook de oude – vertrouwelijke – inspectierapporten uit de beginperiode van IOV openbaar verklaard. Ook Pronk deed echter niet veel met het oeuvre van IOV. Zijn grote beleidsnota's werden vooral gebaseerd op recente wetenschappelijke inzichten en grote internationale maatschappelijke debatten. Pronk zette zo'n vaart in de beleidsvernieuwing, dat de reflectie op de praktijk van het verleden wellicht als minder relevant voor de toekomst werd gezien.

Na Kramers pensionering trad in 1986 Hedy von Metzsch aan als nieuwe directeur. Zij en haar staf hebben IOV omgebouwd tot een beleidsevaluatiedienst, die niet langer vooral op projectniveau keek, maar ook op programma- en beleidsniveau. Dat werd mede gevoed door een discussie over de leerfunctie die aan evaluaties werd toegekend. Samenvattende rapporten werden hiertoe bij uitstek geschikt geacht. In 1986 werd niet langer 'inspectie' tegenover 'evaluatie' gesteld, maar gesproken over 'externe' versus 'interne' evaluatie. De externe – onafhankelijk van de beleidsafdelingen – door IOV ondernomen evaluaties zouden in het vervolg worden gericht op speciale aandachtsgebieden, zoals thema's en sectoren. De interne evaluaties – onder directe verantwoordelijkheid van de beleidsafdelingen – zouden zich meer richten op specifieke projecten en programma's.¹⁰

Na eerst ervaring te hebben opgedaan met sector- en thema-evaluaties werden begin jaren '90 ook de bilaterale samenwerkingsprogramma's met drie concentratielanden geëvalueerd, en wel over de gehele periode van samenwerking. Voor een deel betrof dit historisch onderzoek naar projecten die soms al geruime tijd geleden waren afgelopen. Voor het in beeld brengen van de continuïteit in de relatie en het tonen welk effect de samenwerking over de gehele periode had gehad, was deze benadering uiteraard noodzakelijk. In 1994 verschenen de eerste landenrapporten over de samenwerking met India, Mali en Tanzania.

Herijking van buitenlands beleid

Die landenrapporten werden in de verkiezingsperiode

van 1994 door VVD-lijsttrekker Bolkestein gebruikt om aan te tonen dat ontwikkelingsgelden niet zinvol werden besteed. Toen het eerste paarse kabinet werd geformeerd, gebruikte de VVD de IOV-rapporten als argument om de claims van de PvdA op het gebied van ontwikkelingssamenwerking af te houden. De VVD drong aan op 'herijking' van de Nederlandse hulp, waarin eindelijk rekening zou worden gehouden met de rapporten van de Inspectie. De tegenzet van de PvdA was dat een eventuele 'herijking' voor het *gehele* buitenlands beleid zou moeten gelden. Met een verwijzing naar het samenvattende IOV-rapport inzake de samenwerking met India, Mali en Tanzania in het regeerakkoord werd zodanig besloten.¹¹ Aan een systematische analyse van wat IOV had geconcludeerd en wat daarmee zou moeten worden gedaan, kon niet meer worden ontkomen.

'Bevindingen en aanbevelingen 1984-1994'

Het samenvattende rapport dat IOV in 1995 liet verschijnen, bevatte *géén totaaloordeel* over de Nederlandse hulp, noch een percentage van activiteiten die als 'geslaagd' of 'mislukt' zou moeten worden beschouwd. De kwalificerende conclusies zijn echter niet minder duidelijk dan die uit de *Globale evaluatie*. Het rapport stelt onomwonden dat in de periode 1984-1994 'slechts beperkte resultaten' zijn geboekt met duurzame armoedebestrijding (blz. 7). De meeste activiteiten zijn gericht op economische verzelfstandiging. De effectiviteit van die activiteiten hangt 'in belangrijke mate af van het sociaal-economische beleid van het ontvangende land en de kwaliteit van de overheidsstructuur' (blz. 8). Nieuwe onderwerpen, zoals milieu en aandacht voor *gender*-aspecten, zijn slechts in beperkte mate tot uitvoering gebracht. Op milieugebied is weinig concreets bereikt; daar staat tegenover dat de aandacht voor milieu in ieder geval zou hebben voorkomen dat ontwikkelingshulp schade bracht aan dat milieu. De integratie van *gender*-aspecten in de uitvoering is slechts in beperkte mate gerealiseerd, terwijl (im)materiële verbeteringen in de positie van vrouwen 'slechts in geringe mate' hebben plaatsgevonden (blz. 8).

De *duurzaamheid* van de resultaten blijkt bij veel ontwikkelingsprojecten een ernstig knelpunt. Naast slechte macro-economische omstandigheden wordt als voornaamste probleem gewezen op het feit dat de keuze van projectactiviteiten niet altijd overeenstemt met de beleidsprioriteiten van de ontvangende landen (blz. 8-9). Ondanks uitbreiding van de staf van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en de ambassades met sectordeskundigen zijn de kennis van ontwikkelingsprocessen bij het ambtelijk apparaat en het institutioneel geheugen ontoerei-

kend om optimale resultaten van de hulp te waarborgen. Ook *monitoring* en evaluatie zijn vaak onvoldoende om zicht te bieden op die resultaten (blz. 9-10). Als algemeen probleempunt noemt de Inspectie de toenemende complexiteit en gebrekkige operationalisering van het beleid en de ingewikkelde procedures, die de projecthulp in toenemende mate hinderen. Programmahulp verdient de voorkeur.

In de hoofdpunten van deze synthese zijn zonder moeite de kernaandachtspunten van de laatste jaren in de internationale discussie over ontwikkelingshulp te herkennen. Hoe nu serieus werk te maken van duurzame armoedevermindering? Als goed beleid en bestuur zo belangrijk zijn voor de effectiviteit van de hulp, moet dat dan ook geen consequenties hebben? Hoe de hulp beter in te zetten voor de prioriteiten van het ontvangende land en de ontvangende bevolking? Hoe meer zicht te krijgen op de resultaten van dit alles?

‘Hulp in uitvoering’

In de nota *Hulp in uitvoering*, die in 1995 als bijlage bij de Memorie van Toelichting verscheen, wordt uitvoerig ingegaan op de conclusies van IOV. Per aandachtsgebied wordt aangegeven op welke wijze met de IOV-conclusies is omgegaan en welke vooruitgang is geboekt met het aanbrengen van veranderingen. Deze nota is grotendeels genegeerd in het debat over ontwikkelingssamenwerking, terwijl de effectiviteit van de hulp er toch centraal in stond. Ongetwijfeld speelde een rol dat de nota onderdeel uitmaakte van een omvangrijker en breder proces van ontschotting en herijking van Nederlands buitenlands beleid. Ook zal de zakelijke opsomming van wetenschappelijke onderzoeks- en evaluatieresultaten niet tot de verbeelding hebben gesproken, noch het benadrukken van de complexiteit van ontwikkelingsprocessen. ‘Het is duidelijk dat de vraag “Helpt de hulp?” in al zijn eenvoud niet de juiste vraag is, althans zeker niet een complete vraagstelling’,¹² zegt de nota. Dat is geen welkome boodschap voor degenen die graag eenvoudige mededelingen over het resultaat van de hulp willen horen. Ook de media kunnen er weinig mee.

Wat is resultaat?

Toch is de werkelijkheid wel degelijk zo *complex*. Laat ik een voorbeeld uit eigen praktijk nemen. Medio jaren '90 was ik in Suriname medeverantwoordelijk voor de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking met dat land. Eén van de projecten was de reconstructie van de weg Berg en Dal-Pokigron in het binnenland van Suriname. In totaal was daarvoor f 13,2 miljoen uitgetrokken. In 1997 werden de resul-

taten van de reconstructie zichtbaar. Er was sprake van een enorme toename van kleinschalige handel tussen Paramaribo en het binnenland. Vanuit het oogpunt van ontsluiting van het binnenland en het scheppen van kleinschalige werkgelegenheid en mogelijkheden om geld te verdienen was de aanleg van de weg al geslaagd voordat het project geheel voltooid was. Maar er waren ook negatieve ontwikkelingen te melden. De weg stelde houthandelaren in staat het regenwoud in de omgeving van de weg te ontdoen van waardevolle stammen. Vaak gebeurde dat illegaal. Bovendien dreigde het vervoer van de stammen met zware trucks het wegdek onevenredig snel aan te tasten.

Hoe kan een ondubbelzinnig oordeel worden geveld over het succes van het project? Wegen de positieve aspecten zwaarder dan de negatieve? Wat zijn de criteria waarop het oordeel wordt gebaseerd? Bovendien willen we natuurlijk weten of de successen duurzaam zijn en hopen we dat mislukkingen of negatieve ontwikkelingen tijdelijk zijn.

In het geval van de weg Berg en Dal-Pokigron is het lange-termijnperspectief wel bijzonder wrang. Het betrof immers in de jaren '90 de *reconstructie* van de weg, die met andere woorden al eens eerder was aangelegd. Dat was in de periode 1975-1982. Ook toen was er een project dat uit verdragsmiddelen was gefinancierd, en dat in die tijd leidde tot opleving van contacten tussen Paramaribo en het binnenland; destijds nog zonder negatieve gevolgen voor het oerwoud. Door de economische crisis van de jaren '80 werd de weg niet meer onderhouden; door de binnenlandse oorlog raakte de weg in onbruik en onbegaanbaar. Weg investering. Was daarmee met terugwerkende kracht het geld voor de eerste aanleg weggegooid? Woog de tijdelijke opleving van economische activiteiten in het binnenland op tegen de hoge investering in de weg? We weten het niet, want er is destijds geen onderzoek naar gedaan. Het project is niet geëvalueerd – dat was destijds niet mogelijk vanwege de binnenlandse oorlog.

Is het uiteindelijk mislukken van de eerste aanleg van de weg te wijten aan slechte besluitvorming aan Surinaamse en Nederlandse kant? Dat zou toch een onzinnige conclusie zijn – wie kon immers de staatsgreep en de binnenlandse oorlog voorspellen? En welke conclusie moeten we trekken uit de mislukking van het eerste project? Dat het tweede project dan maar niet meer had moeten plaatsvinden? Geen *reconstructie* omdat de *constructie* dus kennelijk weggegooid geld was? En draagt de reconstructie eigenlijk wel bij aan de ontwikkeling van Suriname? Al die mensen in het binnenland mogen er blij mee zijn, maar hun produktiviteit stelt hen waarschijnlijk alleen in staat zelf een beter leven te leiden – het BNP

van Suriname zal er ternauwernood door worden beïnvloed.

Deze uitbreiding over Pokigron dient ook om te laten zien dat hulp soms tijdelijk helpt, en soms helpt zonder een bijdrage aan de ontwikkeling van het land te geven, maar toch bijzonder zinvol kan zijn voor de ontvanger op lokaal niveau. Wil de hulp wél een bijdrage aan duurzame economische ontwikkeling geven, dan dient ook aan andere voorwaarden te worden voldaan. De weg naar Pokigron toont ons dat voor duurzame ontwikkeling bij voorkeur geen staatsgrepen dienen te worden gepleegd, geen economische crises veroorzaakt en geen binnenlandse oorlogen dienen plaats te vinden. En dan nog hangt echte duurzame ontwikkeling van zoveel meer factoren af.

Het nieuwe landenbeleid van minister Herfkens

In 1998 trad Eveline Herfkens aan, in het tweede paarse kabinet. Haar aanpak is vaak sterk gecontrasteerd met die van haar voorganger Pronk. Vrij snel na haar aantreden kondigde zij aan de bilaterale hulp drastisch te willen beperken tot een klein aantal landen, die aan criteria van goed beleid en goed bestuur dienden te voldoen. De hulp zou daarbij moeten overgaan van projecten naar begrotingssteun via een zogeheten sectorale benadering. Dat zou *ownership* aan de ontvangende kant bevorderen. Bovendien zou nu eindelijk eens echt moeten worden samengewerkt met andere donoren, gecoördineerd door het ontvangende land. Vermindering van de schuldenlast en toegang tot de markten van de ontwikkelde landen zouden daarbij belangrijke voorwaarden voor macro-economische ontwikkeling zijn. Zij beriep zich bij dit rijtje van maatregelen en aandachtspunten op ten minste vier bronnen:

- * de door Pronk gepubliceerde nota *Hulp in uitvoering*;
- * het onderzoek van de Wereldbank naar effectiviteit van de hulp (het *Dollar*-onderzoek);¹³
- * de rapporten van IOB; en
- * de rapporten van de NAR.

Hoewel de nota *Hulp in uitvoering* geen aankondiging van het inkrimpen van het aantal ontvangende landen bevat, is het zonder meer juist dat de nota zware nadruk legt op overgang van project- naar programmahulp en op *ownership* van het ontwikkelingsproces in het ontvangende land. Het *Assessing aid*-onderzoek van Dollar e.a. betrof vooral een macro-economisch onderzoek naar de vraag of wetenschappelijk kon worden aangetoond dat de hulp metterdaad helpt en, zo ja, onder welke omstandigheden. De conclusie luidde dat de hulp vooral een bijdrage aan ontwikkeling had geleverd in die landen die zelf al een goed beleid voerden. In wetenschapskringen ont-

stond vervolgens een discussie of oorzaak en gevolg wel afdoende van elkaar waren gescheiden, maar het effect op de internationale discussie over de hulp was duidelijk: meer geld naar landen met een 'goed beleid', minder en andersoortig naar landen die er een puinhoop van maken.

De verwijzing van de minister naar de rapporten van IOB had een alomvattend karakter. Zij verwees niet zozeer naar één speciaal rapport of een paar bijzondere bevindingen, maar in feite naar het gehele oeuvre. Op 26 november 1998 stuurde zij een actualisering van het syntheserapport uit 1994 van IOB naar de Tweede Kamer, getiteld *Algemene bevindingen uit IOB rapporten 1984-1998*. Dit is in feite een bijwerking van het tweede syntheserapport van IOB. Over het geheel genomen wijken de conclusies nauwelijks af van die van het eerdere rapport. IOB constateert dat op een redelijk aantal punten de problemen inmiddels zijn opgelost. Vooral de delegatie naar de posten wordt genoemd, evenals de vereenvoudiging van procedures. Op de hoofdpunten, zoals zeggenschap van het ontvangende land, overgang naar meer programmahulp en het richten van de samenwerking op enkele sectorgeïntendeerde programma's of regio's, constateert IOB wel 'beleidsmatige aandacht', maar geen concrete maatregelen.

In 1999 kwam minister Herfkens met een drastische vermindering van het aantal landen waarmee een structurele bilaterale relatie bestaat. Daarop had de NAR aangedrongen. Ook de Tweede Kamer had al jaren bezwaar aangetekend tegen de 'versnippering' van de hulp. Herfkens' hoofdcriterium voor die reductie betrof goed beleid en bestuur. IOB heeft vooral aandacht gevraagd voor het belang van goed beleid. Veel elementen van de 'sectorale benadering' zijn door IOB genoemd als aandachtspunten. Sleutelwoorden daarbij zijn overgang van project- naar programmahulp, het belang van *ownership*, decentralisatie, donorcoördinatie en adequate *monitoring*, alle benadrukt door IOB en door Herfkens als belangrijk in de sectorale benadering bestempeld.

Het zou echter onjuist en te simplistisch zijn te stellen dat Herfkens de conclusies uit de IOB-rapporten heeft overgenomen en in nieuw beleid vertaald. In de grote lijnen van het beleid zijn veranderingen opgetreden die overeenkomen met aanbevelingen van IOB. Hierboven wees ik al op het feit dat Herfkens ten minste drie andere bronnen voor haar beleidswijzigingen noemde. Vooral het *Assessing aid*-rapport van de Wereldbank speelde een belangrijke rol; ook dat rapport gaf vele lijnen die door Herfkens werden overgenomen. Ook evaluatierapporten van de *Operations Evaluation Department* (OED) van de Wereldbank, waarvoor Herfkens in haar periode als bewindvoerder een warm pleitbezorger was, hebben zonder twijfel bij

haar doorgewerkt. In feite leek in de tweede helft van de jaren '90 een internationale consensus te ontstaan welke zaken in de hulp ter effectiviteitsverbetering zouden moeten worden aangepakt. Herfkens' beleid is dan ook géén speciaal Nederlands beleid. Het is ingebed in een streven van veel donoren naar het verleggen van *ownership* naar de ontvangende landen en naar gezamenlijke financiering van ontwikkeling via zg. *sector wide approaches*.

Nieuwe risico's?

Bij de overname door Herfkens van de internationale consensus zijn door IOB kanttekeningen te plaatsen. De minister heeft *duurzame armoedebestrijding* als algemeen hoofddoel aangegeven. Zij streeft daarbij naar aantoonbare resultaten op het niveau van de armen – door IOB is vaak gewezen op het feit dat juist directe armoedebestrijding soms weinig relatie heeft met goed beleid en bestuur, bijvoorbeeld omdat de overheid geen rol speelt in afgelegen gebieden of in het dagelijks leven van mensen in de informele sector.

Voorts heeft IOB gewezen op het gevaar van een al te beperkte keuze van sectoren, die immers tegen de wens van het ontvangende land kan zijn. Wat betreft de invulling van de sectorale benadering door middel van programmahulp en budgetsteun naast projectinterventies bepleit IOB een zorgvuldige analyse en afweging van wat nodig is. De minister heeft daarbij in de publiciteit nog wel eens de indruk gewekt voorstander te zijn van zeer snelle overschakeling van projecthulp naar budgetsteun. In veel landen die thans hulp ontvangen is dat niet realistisch. Wel zijn er stappen in de richting van budgetsteun mogelijk, en die lijken nu te worden gezet.

Een oeuvre als totaaloordeel?

Terugkerend op het beginpunt van onze discussie: is er inderdaad zo weinig bekend van de *resultaten* van de hulp? Op het niveau van afzonderlijke activiteiten wordt onvoldoende geëvalueerd, en dan bovendien nog van onvoldoende kwaliteit om tot betrouwbare conclusies te komen. Op programmaniveau dient het oordeel positiever te luiden. Vooral in de afgelopen vijftien jaar is het aantal programma- en beleidsevaluaties aanzienlijk toegenomen. IOB heeft daarbij het leeuwendeel voor haar rekening genomen. Op het eerste gezicht lijkt het misschien strijdig dat op activiteitsniveau onvoldoende zicht op resultaten zou bestaan, maar op programmaniveau is er een beter inzicht. Dat is echter niet zo verwonderlijk: IOB kan zich helaas niet altijd baseren op evaluaties op activiteitsniveau en doet dat werk dus in veel gevallen over. Veel van de evaluaties op activiteitsniveau zijn

ook niet verricht om IOB te helpen, maar als managementinstrument om problemen in de uitvoering op te lossen.

Het doorwerken van evaluatieresultaten is niet altijd goed na te gaan. Een onderzoek van de Universiteit van Amsterdam wees op 'stereotype reacties van minister aan de Kamer. Hij [dit speelde in de tijd van Jan Pronk – RvdB] geeft in alle gevallen aan de evaluatie zeer serieus te nemen en de aanbevelingen veel aandacht te geven. In de beleidsnotities die volgen op de beleidsreacties wordt echter zelden nog gerefereerd aan de evaluaties en daarom is een directe doorwerking van deze evaluaties moeilijk te constateren.'¹⁴ Hoe belangrijk de beleidsreacties op zich zelf ook zijn, toch ligt daar niet de grootste invloed van IOB. Die ligt in het opbouwen van een oeuvre van evaluaties waarin op over het geheel genomen consistente wijze een beeld is opgebouwd van het functioneren van vooral de bilaterale hulp. De bevindingen van IOB werden door vele evaluatierapporten van andere donoren onderschreven. Daarboven kwamen nog onderzoeksrapporten, onder meer van de Wereldbank, die dezelfde richting uitwezen.

Is het oeuvre van IOB nu het 'totaaloordeel' over de Nederlandse hulp waar Hellema om vroeg? Neen. Ontwikkelingssamenwerking is immers een zeer complex beleidsterrein, dat veel maatschappelijke sectoren omvat in veel landen, met afwijkende culturen, economieën en fysieke en geografische omstandigheden. De roep om een 'totaaloordeel' is naïef en ook misleidend als het gaat om voorlichting van de Nederlandse bevolking. De inhoudelijke discussie over de resultaten van de hulp is er niet mee gediend.

Daar komt nog bij dat alle deskundigen, inclusief Hellema, zeer wel beseffen dat structurele veranderingen op internationaal niveau een veel grotere *impact* op ontwikkeling hebben dan welke hulp dan ook. Niet voor niets hebben de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking altijd (met wellicht een enkele uitzondering) relatief veel aandacht en energie gestoken in internationale besluitvorming over voor ontwikkelingslanden belangrijke zaken, zoals de internationale handel, kapitaalverkeer, de schuldpositie, conflictpreventie en wat dies meer zij. Dergelijke inspanningen zijn soms moeilijk te evalueren, bijvoorbeeld omdat zij deels in vertrouwelijke kring plaatsvinden.

De inhoudelijke discussie is gediend met bestudering van de resultaten van de hulp. De historici die vijftig jaar hulp hebben bekeken, hebben van de olietanker vooral de brug bestudeerd en komen dan tot de conclusie dat ze eigenlijk niet weten waar het schip naar toe gaat. Naar schatting zijn inmiddels meer dan duizend evaluatierapporten over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking beschikbaar. Veel van die rapporten zijn te beperkt in hun reikwijdte en

te bescheiden in hun ambities om iets over de *resultaten* van de hulp te kunnen zeggen. Om ze bij voorbaat te diskwalificeren en terzijde te leggen, is niet terecht. ■

Noten

- 1 Hellema in J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: 1949-1999*, Den Haag: Sdu uitgevers, 1999, blz. 343.
- 2 *Ibid.*, blz. 11.
- 3 Geert Custers, 'Ontwikkelingssamenwerking getoetst: gebrekkige aandacht in beleid en debat voor resultaten', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2000, blz. 383-388, op blz. 384.
- 4 *Ibid.*, blz. 386.
- 5 Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp, *Evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp: onderzoek verricht in opdracht van de Nederlandse regering*, Tilburg, 1969, blz. 3.
- 6 Geciteerd in Nekkers & Malcontent, a.w. noot 1, blz. 52. Die uitspraak deed Kramer in januari 1989 in een interview met *NRC Handelsblad* en werd wellicht geïnspireerd door het in 1986 verschenen onderzoeksrapport *Does aid work* (Robert Cassen and associates), dat ruwweg stelde dat een derde van de hulp goed terecht komt, een derde zonder veel resultaat blijft en een derde mislukt.
- 7 IOV, *Globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingsamenwerking*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, No. 168/A-1 januari/april 1984, blz. 30.
- 8 Zie vooral par. 2, maar ook par. 8 en 14, waarin wordt geconstateerd dat de binding aan Nederlandse goederen en diensten vaak alleen zinvol op het verzelfstandigingsspoor was te richten.
- 9 NAR, Commentaar op de Regeringsnota 'Herijking bilateraal beleid', Den Haag: NAR, 1984 [NAR-rapporten, 81], blz. 12.
- 10 Manuscript van Dick van der Hoek over de geschiedenis van IOV, blz. 4-6 (ongepubliceerd).
- 11 *Regeerakkoord* dd. 13 augustus 1994, blz. 55.
- 12 *Hulp in uitvoering: Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlands beleid*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995, blz. 22.
- 13 David Dollar e.a., *Assessing aid: what works, what doesn't, and why*, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.
- 14 Natasja van den Berg e.a., *Beleid in ontwikkeling: het Nederlands Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, een Pronkstuk? – Leeronderzoek Internationale Betrekkingen*, Universiteit van Amsterdam, 12 november 1998.

Over de auteur

ROB D. VAN DEN BERG is directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Met dank aan de vele collega's die commentaar gaven op een eerdere versie van dit artikel.

Wegwijs Internationaal op Internet

Samenstelling: Saskia van Ankeren, Bureau Bibliotheek en Documentatie van Instituut Clingendael

Ontwikkeling(ssamenwerking)

Antenna: <http://www.antenna.nl/users/ontwikkeling.html>: In Nederland zijn enige honderden soortgelijke maatschappelijke organisaties op diverse terreinen bij Antenna aangesloten, waaronder Ontwikkelingssamenwerking en Noodhulp

Artsen zonder grenzen: <http://www.artsenzonderegrenzen.nl/>

Association for Information and International Development (VIIO):
http://antenna.nl/viio/viio_gb.html

Bijeen: <http://www.bijeen.org/>

BUBL link to development studies:
<http://bubl.ac.uk/link/d/developmentstudies.htm>

The Carter Center: <http://www.cartercenter.org/home.html>

Centra voor International Samenwerking in Nederland (COS):
<http://www.cossen.nl/>

Centre for Development Research, Copenhagen: <http://www.cdr.dk/index.htm>

Centre for Development Studies, Groningen: <http://www.eco.rug.nl/cds/>

Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN):
<http://www.kun.nl/cidin/index-eng.html>

Centre for International Research and Advisory Networks (CIRAN):
<http://www.nuffic.nl/ciran/>

Cordaid: <http://www.cordaid.nl/>: bundelt het werk van Bilance, Memisa, Mensen in Nood en Vastenactie

Development Research Institute, Tilburg University:
<http://cwis.kub.nl/~few/ivo/index.STM>

ELDIS: <http://www.ids.ac.uk/eldis/eldis.html>

EUFORIC: <http://www.euforic.org/>: Platform for debate and information on Europe's international development cooperation, with thousands of full-text resources from more than 55 organisations.

European Centre for Development Studies Management:
<http://www.oneworld.org/ecdpm/>

Harvard Institute for International Development: <http://www.hiid.harvard.edu/>

Vervolg op pag 267

Van geïntegreerde plattelandsontwikkeling tot sectorale benadering

ANNELIES ZOOMERS

Een pleidooi voor meer specialisatie

SINDS HET AANTREDEN VAN MINISTER Herfkens zijn in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in korte tijd verscheidene veranderingen doorgevoerd. Eerst werd besloten over te gaan tot vermindering van het aantal hulplanden en werd een einde gemaakt aan de Technische Assistentie 'oude stijl'; vervolgens werd overgestapt op de sectorale benadering. Dit beleid houdt in dat donor-gefinancierde programma's en activiteiten worden ingepast in het 'normale' sectorbeleid van hulpontvangende landen; er wordt veel waarde gehecht aan *local ownership*.

In deze bijdrage wordt een tussenbalans opgemaakt. Hierbij wordt vooral gekeken naar de gevolgen voor de plattelandsontwikkeling (sinds het midden van de jaren '70 een belangrijk onderdeel van DGIS-beleid). In hoeverre lijkt dit beleid een nieuwe impuls te geven aan armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling op het platteland?

Nederlands ontwikkelingsbeleid in vogelvlucht

De periode 1970-1990. Plattelandsontwikkeling vormt sinds het begin van de jaren '70 een belangrijk aandachtsveld. Stond het Nederlandse ontwikkelingsbeleid lange tijd – vanaf de jaren '50 – in het teken van economische groei (gebonden hulp ter bevordering van industriële en infrastructurele ontwikkeling),¹ sindsdien komt de term plattelandsontwikkeling met steeds meer nadruk naar voren in OS-documenten. Vooral na 1975 – toen armoedebestrijding en economische verzelfstandiging (*self reliance*) werden uitgeroepen tot de nieuwe hoofddoelstellingen van het ontwikkelingsbeleid – wordt steeds meer prioriteit gegeven aan rurale ontwikkeling en verbetering van de omstandigheden op het platteland (waar de meerderheid van de allerarmsten is geconcentreerd).

In deze beginperiode werd het rurale ontwikkelings-

Geeft het selectief beleid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Herfkens een goede impuls aan armoedebestrijding en duurzame Ontwikkeling op het platteland? Of is er reden voor minder rigide keuzen?

beleid gekenmerkt door een groot aantal verspreide activiteiten op allerlei terreinen (voedsellandbouw, melkveehouderij; infrastructuur; basisvoorzieningen; enz.). De Nederlandse interventie bestond uit een combinatie van projecthulp (inclusief streekontwikkelingsprojecten); programmahulp (bijvoorbeeld voedselhulp, noodhulp, importsteun ten behoeve van kunstmestleverantie en/of sociale fondsen, enz.); sectorhulp (ondersteuning van de katoen- of suikersector); en/of andersoortige hulpvormen (bijvoorbeeld financiering van landbouwkundig onderzoek).² Behalve bilaterale steun werd een bijdrage geleverd aan multilateraal ontwikkelingsbeleid (IFAD, FAO, enz.) en plattelandsontwikkeling via niet-gouvernementele organisaties.

In 1985 werd – voorafgegaan door de nota *Herijking Bilateraal Beleid* (1984)³ – besloten tot instelling van een afzonderlijk sectorprogramma plattelandsontwikkeling. Dit programma – dat was gericht op bevordering van duurzame verbetering van levensomstandigheden op het platteland – kende verscheidene doelstellingen tegelijkertijd:⁴ vergroting van de landbouwproductie en -productiviteit, alsmede toename van de productie voor de markt; toename van niet-agrarische productieactiviteiten op het platteland en versterking van de relaties tussen agrarische en niet-agrarische productieactiviteiten; verbetering van de productie-gerichte en in het bijzonder landbouwondersteunende dienstverlening en gemeenschapsvoorzieningen; verbetering van de werkgelegenheid en verhoging van het inkomen, in het bijzonder van groepen met lage inkomens; toename in de

afstemming van de productieactiviteiten op de draagkracht van natuurlijke hulpbronnen en de milieumomstandigheden; en versterking van de lokale organisatiestructuur en toename van de controle over veranderingsprocessen door alle segmenten van de lokale bevolking.

Het sectorprogramma werd ingesteld op basis van uiteenlopende overwegingen: plattelandontwikkeling werd verondersteld van grote betekenis te zijn voor het ontwikkelingsproces in vele Derde-Wereldlanden; de situatie op het platteland was zorgwekkend door de aanhoudende armoede (door structurele aanpassing bleek de situatie op het platteland zich in veel landen te verslechteren). Voorts bleek aan donorzijde behoefte om – in het streven naar hogere effectiviteit – te komen tot betere bundeling van tot dat moment los van elkaar staande activiteiten, alsmede tot systematisering van kennis en ervaring. Voor het eerst werd gepoogd personeel aan te trekken met specifieke deskundigheid op het terrein van plattelandontwikkeling.⁵

Het sectorprogramma kende vrijheid van kanaalkeuze, dat wil zeggen dat gefinancierde activiteiten via het bilaterale, het multilaterale of het particuliere kanaal konden worden uitgevoerd; de bijdragen kwamen bovenop de reguliere bijdrage uit de OS-begroting aan de drie kanalen. Financiering vond plaats op basis van vooraf door het sectorprogramma goed te keuren projectvoorstellen.

Tussen begin 1985 en eind 1988 werden in het kader van het sectorprogramma in totaal 750 projecten gefinancierd in 72 landen; het aantal projecten dat op enig moment van de looptijd van het programma in uitvoering was, bedroeg minimaal 300; de uitgaven bedroegen over de periode 1985-1990 totaal f 1.226 miljoen (exclusief voedselhulp).⁶

De vanuit het sectorprogramma gefinancierde projecten vertoonden een grote mate van diversiteit. De staf was belast met een zeer groot aantal projecten van zeer uiteenlopende aard (niet alleen door de grote complexiteit van plattelandontwikkeling, maar ook omdat het sectorprogramma werd gebruikt als vergaarbak voor allerlei restprojecten). Binnen het sectorprogramma overheersten activiteiten gericht op versterking van de institutionele structuur, verhoging van de voedselproductie en verbetering van de fysieke infrastructuur en onderwijs. Langzamerhand werd in het kader van het sectorprogramma plattelandontwikkeling een 'geprefereerde benadering' ontwikkeld: dit betekende dat – bij de uitvoering van de projecten – voorkeur werd gegeven aan produktieve activiteiten; interventies met een hoge participatiegraad; intensief gebruik van aangepaste technologie; nauwe aansluiting bij plaatselijke structuren en culturele omstandigheden; een voorkeur voor kleinschalige, samenhangende interventies; en een kapitaal-extensieve aanpak. Hiernaast werden 'speciale aandachtspunten' ontwikkeld die betrekking hadden op bevolkingspartici-

patie, verbetering van de positie van vrouwen, en behoud of verbetering van het milieu.

In 1991 publiceerde de Inspectie te Velde (IOV) een eenduidige evaluatie met de resultaten van het sectorprogramma.⁷ Het eindoordeel over de resultaten van de geëvalueerde projecten blijkt tamelijk gemengd: 25% wordt als goed gekwalificeerd; 50% als redelijk; en 25% als zwak. De mate waarin de projecten hebben bijgedragen tot 'de verbetering van de positie van doelgroepen van het Nederlandse hulpbeleid (kleine boeren, vrouwen, landarbeiders, werklozen en andere in een structurele achterstand verkerende groepen)' blijkt vooral afhankelijk te zijn van de mate waarin de doelgroep toegang heeft tot produktiemiddelen (bijvoorbeeld land), afstemming van projectactiviteiten op de hulpbronnen van de doelgroep en de sterkte van de basisorganisatie. Voor zover er kritische kanttekeningen worden geplaatst, hebben deze vooral betrekking op de geringe duurzaamheid⁸ en de hoge mate van donor-afhankelijkheid.

De duurzaamheid van projecten blijkt vooral bepaald door de mate van samenhang tussen de activiteiten (een pakket van activiteiten gericht op één sector met voorrang voor het scheppen van mogelijkheden voor levensvatbare produktieve activiteiten die leiden tot inkomensverhoging); de participatiegraad van de bevolking (aandacht voor versterking van lokale organisaties) en de hulpbronnen-positie van het gebied (in 'rijkere' gebieden is het behalen van duurzame resultaten gemakkelijker). Voorts wordt gewezen op het probleem dat ontwikkelingslanden doorgaans niet beschikken over voldoende eigen inkomsten om de dienstverlening op peil te houden, en de geringe institutionele capaciteit van de overheidsdiensten.⁹ 'Bij landen met sterk afhankelijke economieën en een hoge mate van armoede van de bevolking mag in het algemeen geen duurzaamheid op projectniveau worden verwacht, tenzij projecten resulteren in inkomensgenerering voor de betrokken bevolking.'¹⁰ 'Indien een sterke donorafhankelijkheid gepaard gaat met een weinig stimulerend overheidsbeleid en slechte macro-economische omstandigheden, kunnen projecten slechts een beperkte en tijdelijke verbetering van de levensomstandigheden van de betrokken bevolking tot gevolg hebben.' Men constateert dat als het uitzicht op duurzaamheid op langere termijn gering is of als de uitvoeringscapaciteit van het land te veel door het project wordt belast, andere vormen van hulp, bijvoorbeeld budgetsteun, overwogen zouden moeten worden. Bovendien bepleit de studie een belangrijke rol van de Nederlandse ambassade, met deskundigheid op het terrein van plattelandontwikkeling 'opdat een optimale keuze en een doelmatige coördinatie kan worden verwezenlijkt'.¹¹

De periode 1990 tot heden. Terwijl juist een begin was gemaakt met het opstellen van beleidsaanbevelingen,¹² werd eind 1990 - voorafgegaan door publicatie van *Een wereld van verschil* - vrij abrupt een einde gemaakt

aan het sectorprogramma plattelandsontwikkeling. Deze beslissing was niet zozeer het resultaat van een negatieve evaluatie (slechts 25% van de projecten was zwak; de IOV-studie deed opbouwende beleidsaanbevelingen om te komen tot betere resultaten). Het moment waarop het sectorprogramma werd afgeschaft valt samen met een politieke wisseling van de macht, waarbij Pronk – na Schoo en Bukman – in 1989 de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking wordt.

De afschaffing van het sectorprogramma plattelandsontwikkeling resulteerde niet in abrupte beëindiging van activiteiten (projecten en programma's werden voortgezet binnen de landen- en regioprogramma's en binnen enkele 'speerpuntprogramma's'); wel ontstaat er steeds meer discussie over de geringe professionaliteit en doelmatigheid. Als antwoord op de groeiende kritiek wordt in 1991 een nieuwe procedurebundel geïntroduceerd: alle beleidsvoorstellen dienden (meer dan vroeger) zorgvuldig aan verscheidene criteria te worden getoetst alvorens tot uitvoering van projecten kon worden overgegaan. Het ging vooral om de *ex ante* beoordeling van voorstellen op doelgerichtheid, doeltreffendheid, duurzaamheid (d.w.z. levensvatbaarheid na beëindiging van de donorfinanciering), doelmatigheid en beheersbaarheid.¹³

In 1996 – het jaar waarin (midden tijdens het eerste paarse kabinet) werd begonnen met de 'herijking' van buitenlands beleid – raakten ontwikkelingen in een stroomversnelling. Als reactie op de geringe duurzaamheid van de behaalde resultaten werd voorkeur gegeven aan programmahulp op nationaal niveau (in plaats van lokale projecten), waarbij (in plaats van de inzet van Nederlandse deskundigen) prioriteit werd toegekend aan institutionele ontwikkeling in de ontwikkelingslanden zelf, en waarbij bij voorkeur lokale deskundigen werden ingezet. Onder aanvoering van Pronk werd besloten over te gaan tot *ontschotting* van beleid, waarbij een koppeling tot stand werd gebracht tussen handelspolitiek, mensenrechten, milieu en buitenlandse politiek. Deze groot-scheepse reorganisatie – waarbij verscheidene regionale bureaus van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken werden samengevoegd – ging gepaard met grote veranderingen in de personele sfeer.¹⁴ In het kader van de *decentralisatie*, waarbij de ambassades grotere bevoegdheden kregen, werden DGIS-ambtenaren overgeplaatst naar ambassades, en werd – ter verdere versterking van het veld – begonnen met de inzet van lokaal personeel. Waar vroeger het *ministerie* in Den Haag de scepter zwaaide, werden nu de *ambassades* verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid.

Met de komst van Herfkens in 1998 zijn de discussies over herijking – en de voor- en nadelen van decentralisatie – enigszins op de achtergrond geraakt. Deze hebben plaatsgemaakt voor een debat over vermindering van het aantal hulplanden (17 + 4) en afschaffing van Technische Assistentie in de vorm van langdurige uitzendingen (een

bij plattelandsontwikkeling veelgebruikt instrument).

Thans wordt vooral aandacht besteed aan de sectorale benadering,¹⁵ waarbij de interessen en prioriteiten van ontwikkelingslanden uitgangspunt vormen voor het aanwijzen van sectoren waarop toekomstige hulp wordt gericht. Een sector wordt gedefinieerd als een 'coherente set van activiteiten op zowel macro-niveau als micro-niveau, in afgebakende institutionele en budgettaire kaders waarvoor de overheid (i.c. het ontvangende land) een beleid heeft geformuleerd'. Volgens het nieuwe sectorbeleid zouden donoren zich moeten verplichten tot langdurige samenwerking; donor-gefinancierde programma's en activiteiten moeten onderdeel vormen van lokale, door ontwikkelingslanden geformuleerde en uitgevoerde strategieën, waarbij de overheid – samen met andere 'stakeholders' (NGO's, particuliere sector, enz.) – verantwoordelijk is voor formulering en uitvoering van beleid. Hulp wordt ingepast in (of vormt onderdeel van) het 'normale' sectorbeleid van hulpontvangende landen. Ten behoeve van een succesvol beleid wordt gestreefd naar *local ownership* (een situatie waarin het ontwikkelingsland zelf op de *driver's seat* zit). Interventies (ongeacht of deze betrekking hebben op plattelandsontwikkeling of andere sectoren) moeten stroken met de 'comprehensive national policy' en moeten bij voorkeur worden uitgevoerd door 'existing government agencies' (vooral de lokale overheid).

Voor zover Herfkens zich – in de presentatie van beleid – baseert op lessen uit het verleden, worden deze vooral gebruikt om een 'contrast' te suggereren tussen het huidige beleid en vroeger ('ouderwetse projecten hebben nooit iets opgeleverd'). Hoewel met 75% van de projecten van het sectorprogramma *positieve* – of in ieder geval aanvaardbare – resultaten zijn behaald, wordt eenzijdig de nadruk gelegd op de 25% mislukkingen. De evaluaties laten zien dat met OS op vele fronten interessante resultaten zijn behaald. Waar Herfkens haar nieuwe beleid net zo goed had kunnen presenteren als 'voortzetting van beleid op basis van lessen uit het verleden' (per slot van rekening werd al in 1991 gepleit voor sectorale samenhang en *ownership*),¹⁶ koos zij ervoor zich af te zetten tegen haar voorgangers, en een 'eigen' vlag te planten. Jammer dat dit schade heeft gedaan aan het maatschappelijk draagvlak voor OS. Door ongenueanceerde uitspraken is bij het grote publiek ten onrechte de indruk ontstaan dat OS in het verleden nauwelijks iets heeft opgeleverd.¹⁷

Kanttekeningen bij voorlopige resultaten

Hoewel het om een nog korte periode gaat, kan inmiddels worden geconstateerd dat sinds de komst van Herfkens – vergeleken met vroeger – het DGIS-beleid nog maar beperkte aandacht besteedt aan plattelandsontwikkeling. Terwijl enerzijds abrupt een einde werd gemaakt

aan plattelandontwikkeling in de landen waarmee Herfkens de ontwikkelingsrelatie niet continueerde, is in het kader van de sectorale benadering 'rurale ontwikkeling' nog maar hoofddoel van beleid in zes van de 21 landen (Burkina Faso, Bolivia, Mali, Nicaragua, Sri Lanka en Uganda); in drie landen (Macedonië, Jemen en de Palestijnse gebieden) is de keuze gevallen op 'landbouw'; in andere landen wordt prioriteit gegeven aan andere sectoren, zoals onderwijs, gezondheidszorg, water of milieu, al is niet duidelijk hoe de onderlinge grenzen worden afgebakend.¹⁸ Sinds de introductie van de sectorale benadering dreigt de plattelandontwikkeling als doelstelling van Nederlands ontwikkelingsbeleid op de achtergrond te raken, ondanks toenemende armoede en slechtere levensomstandigheden.

Terwijl in de voorgaande periode – vooral tijdens de hoogtijdagen van het sectorprogramma plattelandontwikkeling – intensief werd nagedacht over inhoudelijke vragen (welke activiteiten, hoe bereiken we de doelgroep?), is de huidige discussie over ontwikkelingsbeleid vooral abstract. Thans wordt vooral gesproken over de hoofddoelstellingen van beleid (armoedebestrijding, gender-gelijkheid en duurzaam milieu) en algemene randvoorwaarden voor beleidsontwikkeling; er wordt weinig aandacht besteed aan concrete ontwikkelingsvragen (wat moet je doen om te zorgen voor de ontwikkeling van het platteland?). Een participatieve benadering; capaciteitsversterking en institutionele ontwikkeling, *coherence*, *transparency*, *accountability* en *ownership* worden gezien als noodzakelijke voorwaarden voor succesvolle ontwikkelingsinterventies. In plaats van 'design in advance' wordt steeds vaker gepleit voor een procesbenadering, waardoor mogelijkheden bestaan de interventie af te stemmen op (tussentijdse) veranderingen.¹⁹ In het huidige (met Engels jargon doorspekt) debat is nog nauwelijks ruimte voor concrete beleidsaanbevelingen zoals geformuleerd in 1991; inhoudelijke beslissingen en beleidsimplementatie moeten worden overgelaten aan de lokale overheid. Alle moeilijke vragen worden onder het mom van *ownership* neergelegd bij de overheden van ontwikkelingslanden.

In het huidige beleid (de sectorale benadering) wordt dus veel nadruk gelegd op het feit dat ontwikkelingsbeleid bij voorkeur 'onderdeel' moet vormen van regulier beleid. De interesse en prioriteiten van ontwikkelingslanden worden als uitgangspunt gebruikt voor identificatie van sectoren waarop toekomstige hulp wordt gericht. Ook al zal vrijwel niemand tegenstander zijn van een beleid waarbij *ownership* een centrale plaats inneemt (Pronk pleitte in dit verband voor *self-reliance*), kunnen er kanttekeningen bij worden geplaatst.

* Analyseren we in detail de ervaringen met 'ruraal ontwikkelingsbeleid' in Afrika, Azië en Latijns-Amerika, dan blijkt dat de eigen overheid vaak weinig aandacht besteedde aan de landbouw of het platteland. Nationale

overheden waren tot de jaren '50 vooral geïnteresseerd in importsubstituerende industrialisatie (de motor voor nationale ontwikkeling); in de nationale plannen kregen de landbouwsector en rurale ontwikkeling – of rurale gebieden – maar weinig aandacht. Juist het *ontbreken* van eigen beleid was voor donoren aanleiding hulp te geven (bedoeld ter compensatie).

* Voor zover nationale overheden in ontwikkelingslanden aandacht besteedden aan plattelandontwikkeling, was nauwelijks sprake van 'eigen beleid'; ruraal ontwikkelingsbeleid heeft vrijwel overal in het teken gestaan van allerlei stromingen; landbouwtechnische modernisering (de jaren '50/'60); *community development*, *basic needs* en aangepaste technologie (de jaren '60-'70); landhervormingen (de jaren '60-'70); agrarische kolonisatie (de jaren '70-'80); geïntegreerde plattelandontwikkeling (de jaren '70-'80). In al deze stromingen speelde het buitenland – en invloeden van buiten – een sleutelrol (wat wordt eigenlijk bedoeld met *ownership*?). Het door ontwikkelingslanden gevoerde beleid kwam vrijwel nooit volledig (of voornamelijk) uit de 'eigen koker'.

* Het spreken over een 'eigen' ruraal ontwikkelingsbeleid werd nog moeilijker in de jaren '80-'90, toen veel ontwikkelingslanden – onder druk van Wereldbank en IMF – overstapten op structurele-aanpassingsprogramma's (SAP's). Naarmate de nationale overheid zich verder terugtrok, werd de landbouwontwikkeling steeds meer het domein van multi- en bilateraal ontwikkelingsbeleid en van NGO's. Zeker in de huidige tijd speelt het buitenland (Verenigde Staten, Europa, multilaterale instellingen, enz.) een belangrijke rol. Door voortgaande globalisering wordt het spreken over *ownership* van beleid dan ook steeds minder realistisch (er bestaat géén autonoom beleid). In de afgelopen periode hebben vooral de NGO's – en niet zozeer de overheid – interessante ervaringen opgedaan met plattelandontwikkeling; de huidige tendens om vooral samen te werken met de overheid is in deze zin niet zo vanzelfsprekend: overheden beschikken nauwelijks over expertise op dit terrein.

* In het kader van de sectorale benadering dreigen de allermoeilijkste beslissingen (uitvoering van beleid) te worden neergelegd bij de 'ontvangende overheden'; terwijl overheden van ontwikkelingslanden (net zoals donoren) in het verleden slechts in beperkte mate succesvol zijn geweest in hun pogingen verbetering te brengen in de plattelandssituatie,²⁰ wordt nu te gemakkelijk aangenomen dat 'meer *ownership*' tot 'efficiënte resultaten' zal leiden. Ook al is in het Nederlands debat veel nadruk gelegd op de noodzaak te stoppen met projecten, zal planmatige besteding van het geld (lees: projecten) onontkoombaar zijn.²¹ Ook ontwikkelingslanden zullen – op het moment van beleidsimplementatie – overgaan tot formulering van projecten (dat valt althans

te hopen). Het succes van de sectorale benadering zal uiteindelijk worden bepaald op lokaal niveau (de implementatie van concrete plannen).

* Terwijl in het huidige debat vooral wordt gesproken over *ownership* in relatie tot overheden (ambtenaren zitten op de *driver's seat*), wordt het succes van Nederlands ontwikkelingsbeleid uiteindelijk vooral bepaald door *ownership* door de bevolking (sluit het beleid aan bij de behoeften?). Als we een analyse maken van de armoedesituatie op het platteland, dan blijkt een groot deel van de allerarmsten actief te zijn in een breed scala van activiteiten;²² het boerenbestaan is zodoende niet (langer) sectoraal. In het huidige beleid wordt te weinig aandacht besteed aan het micro-niveau en de specifieke kenmerken van doelgroepen.²³

Thans bestaat omtrent de sectorale benadering veel onduidelijkheid. Terwijl op het ministerie vooral wordt geprobeerd invulling te geven aan de concepten, hebben de ambassades veel energie gestopt in het (door ontwikkelingslanden laten) identificeren van sectoren. Waar het gaat om definities en begrippen bestaat nog veel onduidelijkheid (wat is een sector?; hoe breed is *sector-wide*?). De definitie – en afbakening – van een sector wordt bepaald door het ontvangende land en is dus overal verschillend. Vanuit Nederlands beleidsperspectief dreigt hierdoor een tamelijk ondoorzichtige situatie te ontstaan, die gemakkelijk leidt tot uitholling van beleid en/of spraakverwarring (het is niet zo moeilijk onder het mom van ruraal sectorbeleid alle mogelijke activiteiten te stoppen). Ook bestaat weinig inzicht in het verband tussen sectorbeleid en *pro-poor-growth* (welke sectoren zijn het meest relevant voor armoedebestrijding?).

Het resultaat van de sectorale benadering zal uiteindelijk mede worden bepaald door de mate waarin Nederland bereid is – in het kader van *ownership* – ondersteuning te geven aan politiek gevoelige projecten. Te directe betrokkenheid bij politiek gevoelige onderwerpen (zoals landhervormingen) was bij donoren (en ook DGIS) gedurende lange tijd taboe. Gegeven het aan *ownership* toegekende belang is het de vraag of Nederland als donor in de toekomst grotere risico's zal nemen. Het is in dit verband niet erg duidelijk hoe de groten-deels vanuit de ambassades op gang gebrachte sectorale benadering zich verhoudt tot de meer diplomatieke taken.

Minder sectoren, meer landen

De afgelopen 30 jaar heeft het plattelandontwikkelingsbeleid van DGIS ingrijpende veranderingen doorgevoerd, niet alleen wat betreft administratieve structuren (op verscheidene momenten zijn reorganisaties doorgevoerd), maar ook wat betreft beleidsprioriteiten en plan van aanpak. Terwijl sommige beleidswijzigingen werden

veroorzaakt door ontwikkelingen op het politieke vlak (bijvoorbeeld de komst van een nieuwe minister), is een belangrijk deel van de veranderingen het resultaat van een proces van voortschrijdend inzicht: 'ouderwetse' projecten werden vervangen door programma's; *self-reliance* veranderde in *local ownership*; Nederlandse deskundigheid werd ingeruild voor lokale expertise; streekontwikkeling en 'geïntegreerde plattelandontwikkeling' maakten plaats voor een 'sectorale' aanpak.

Het is mogelijk dat door invoering van de sectorale benadering betere vooruitzichten zijn ontstaan voor (meer) succesvol ontwikkelingsbeleid; sinds 1991 is in verscheidene IOV-evaluaties regelmatig gepleit voor een 'niet te breed' ontwikkelingsbeleid (bij voorkeur een samenhangend pakket van activiteiten gericht op één sector, met voorrang voor het scheppen van mogelijkheden voor levensvatbare productieve activiteiten die leiden tot inkomensverhoging); door opheffing van het onderscheid tussen hulp en 'normaal' beleid lijken gunstige mogelijkheden te zijn ontstaan voor betere donorcoördinatie en harmonisering van beleidsdoelen op micro- en macroniveau.

Gelijktijdig moet echter worden geconstateerd dat er – vooral waar het gaat om beleidsimplementatie – nog veel *onduidelijkheden* bestaan. De discussie over OS is op dit punt zeer abstract. Terwijl DGIS-ambtenaren het hoofd breken over terminologie en definities, proberen overheden in ontwikkelingslanden zich te schikken naar het nieuwe model; het valt niet mee om in een algemene crisissituatie tussen sectoren een keuze te moeten maken (alles is urgent, en alles hangt met alles samen). Het streven naar een sectorale aanpak biedt weliswaar nieuwe perspectieven, maar mag niet resulteren in een vaag beleid, waarbij op alle fronten blindelings (of op basis van vertrouwen) ondersteuning wordt gegeven aan willekeurige sectoren.

Waar thans – in het kader van de sectorale benadering – ontwikkelingslanden worden gedwongen tot een *keuze van sectoren* (het Nederlandse geld mag niet overal voor worden gebruikt), valt er veel te zeggen voor een omgekeerde benadering (een *aanbodgericht* sectormodel). Terwijl tot nu toe werd geprobeerd de overzichtelijkheid van OS te vergroten door een geringer aantal hulplanden, zou DGIS – op basis van lessen uit het verleden, IOV en beschikbare expertise – net zo goed kunnen overgaan tot *vermindering van sectoren* (niemand is op alle terreinen even sterk; en niet alle sectoren zijn even relevant voor het oplossen van de armoede). Het aantal *hulplanden* zou met een dergelijke benadering kunnen stijgen.

Een meer gespecialiseerd ontwikkelingsbeleid (bijvoorbeeld plattelandontwikkeling) heeft als voordeel dat interventies overzichtelijk en (meer) professioneel kunnen zijn. Nederland beschikt over interessante expertise op het terrein van coöperaties (veilingen, kre-

dieten), water- en natuurbeheer, *niche-marketing*, geïntegreerde plattelandsontwikkeling, enz. Juist waar het gaat om de concretere beleidsvragen, kan Nederland nuttige ondersteuning geven (zonder dat dat strijdig hoeft te zijn met de *ownership*-gedachte). De bereidheid specifieke kennis ter beschikking te stellen aan ontwikkelingslanden is belangrijker dan het aanbieden van *local ownership*. Voor een efficiënt en doelmatig ontwikkelingsbeleid zou Nederland moeten kiezen voor een beperkt aantal terreinen waarop het zelf sporen heeft verdiend (en gedurende lange tijd bereid is geweest te investeren). Tussen donoren zouden goede afspraken moeten worden gemaakt om ervoor te zorgen dat over de hele wereld een 'breed' aanbod wordt gegarandeerd; evaluatie van beleid zou – net zoals in de huidige plannen – gezamenlijk kunnen plaatsvinden. Nederlands ontwikkelingsgeld zou ook ingezet moeten kunnen worden voor ondersteuning van plannen door collegadonoren (met expertise op aangrenzende terreinen). Een gespecialiseerd beleid hoeft dus niet smal te zijn. Net zoals in de sectorale benadering zou de hulp onderdeel moeten zijn van reguliere plannen (*ownership*).

Het aanbieden van expertise op een beperkt terrein heeft niets te maken met paternalistisch gedrag. Het vooraf verschaffen van inzicht in het aangeboden pakket (inclusief de kwaliteit van de beschikbare expertise) getuigt juist van respect. Als vooraf duidelijkheid bestaat over het ontwikkelingspakket (kwaliteit en eventuele voorwaarden), kunnen ontwikkelingslanden zelf bepalen met welke donor ze in zee willen gaan, wanneer, voor hoelang en op welke terreinen (niemand is verplicht om iets met DGIS te doen). Nu bepalen donoren met welke landen een hulprelatie wordt aangegaan, zonder dat duidelijkheid bestaat over de aanbodkant. Het zou veel eerlijker (en efficiënter) zijn die keuze over te laten aan het ontwikkelingsland. Eerst maar eens kijken of er ontwikkelingslanden bestaan die in ons aanbod zijn geïnteresseerd.

Overige literatuur

A. Sterkenburg & Arie van der Wiel, 'Integrated Area Development. Experiences with Netherlands Aid in Africa', *Focus on development*, 1999, no 10.

E.B. Zoomers & G.N. Geurten, 'A decade of integrated rural development planning: an assessment of Proderm experiences in Cusco, Peru', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 82 (1991), No 3, blz. 195-205. ■

Noten

1 In de periode van de ministers Bot, Udink en Boertien stond de ontwikkelingshulp primair in het teken van de handelsbevordering en moest de ontwikkelingssamenwerking – in navolging van de

Verenigde Staten – vooral dienen ter bestrijding van het communisme. Met de komst van minister Pronk veranderde dit. Vanaf 1973, het jaar waarin hij als minister verantwoordelijk werd voor ontwikkelingssamenwerking, brak hij een lans voor verzelfstandiging van ontwikkelingslanden; ook zorgde hij voor een substantiële verhoging van het ontwikkelingsbudget.

- 2 Uit de IOV-evaluatie van Nederlandse hulp aan Tanzania, Mali en India van 1999 (blz. 202-210) wordt duidelijk hoe moeilijk het is te bepalen welke elementen van het Nederlands ontwikkelingsbeleid kunnen worden gerangschikt onder de noemer plattelandsontwikkeling. Alle mogelijke interventies gericht op landbouw, infrastructuur, milieu, enz. hebben directe implicaties voor de levensomstandigheden op het platteland. Ruraal ontwikkelingsbeleid is een van de moeilijkst af te bakenen gebieden van ontwikkelingsbeleid.
- 3 In deze nota wordt een verband gelegd tussen plattelandsontwikkeling en het voedselvraagstuk, wordt de betekenis van voorziening in basisbehoeften van de plattelandsontwikkeling genoemd en wordt het milieuvraagstuk aangestipt.
- 4 Zie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV), *Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling. een programma-evaluatie met projectonderzoek in Indonesië, Soedan, Rwanda, Tanzania en Nicaragua*, 1991, blz. 10.
- 5 Er werden voor beleidsontwikkeling en -uitvoering drie bureaus opgericht: infrastructuur en plattelandsontwikkeling (Pbl); voedselhulp en voedselzekerheid (Pla); en energie en ecologie (Plc).
- 6 IOV, a.w. noot 4, blz. 18.
- 7 Hiertoe had IOV gedurende langere tijd in vijf landen (Indonesië, Soedan, Rwanda, Tanzania en Nicaragua) studie gemaakt van 40 projecten (acht projecten per land); deze studie geeft een representatief beeld van de met het sectorprogramma Plattelandsontwikkeling behaalde resultaten (IOV 1991).
- 8 Duurzaamheid van programma's en projecten werd omschreven als de mate van continuïteit in de projectresultaten wanneer een aanzienlijke mate van steun van externe donoren is beëindigd (afhankelijk van o.a. de beleidsomstandigheden, de mate van lokale participatie en inbedding in bestaande administratieve systemen, financierbaarheid, de mate waarin technologie is aangepast, de inbedding in de sociaal-culturele context, de draagkracht van het milieu, politiek-economische stabiliteit, enz.).
- 9 IOV, a.w. noot 4, blz. 28-29.
- 10 *Ibid.*, blz. 30-31.
- 11 *Ibid.*, blz. 7.
- 12 Vergelijken we de IOV-studie (zie noot 4) met de aanbevelingen van een recent gepubliceerd rapport over ervaringen met streekontwikkeling in Afrika (IOV, *De Nederlandse hulp aan India, Mali en Tanzania*, 1999), dan blijken nog steeds steeds dezelfde aanbevelingen te worden gedaan.
- 13 Directoraat generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS), *Raamnotitie projectcyclus*, 1991. Zie E.B. Zoomers, 'Effectiviteit van Nederlands ontwikkelingsbeleid: suggesties tot verbetering van de projectcyclus', in: *Internationale Spectator*, maart 1992, blz. 114-119.
- 14 De oude landendirecties van het DGIS zijn opgegaan in vijf nieuwe regio-directies (Europa; Noord-Afrika en het Midden Oosten; Sub-

- sahara Afrika; Azië en Oceanië; en het Westelijk halfrond). Gelijktijdig kwamen er nieuwe, thematisch gerichte directies, zoals de directie Rurale en Urbane ontwikkeling; Milieu en ontwikkeling; Economische Structuur en werkgelegenheid in ontwikkelingslanden; sociale en institutionele ontwikkeling, mensenrechten, goed bestuur en democratisering; culturele samenwerking, onderwijs en onderzoek; en – ten slotte – multilaterale ontwikkelingsfinanciering en macro-economisch beleid.
- 15 Zie ministerie van Buitenlandse Zaken, *GAVIM en de Sectorale benadering*, Werkdocument, 2000 (36 blz.) en *Sectorale benadering*, Werkdocument, 2000 (22 blz.).
 - 16 In 1991 concludeerde IOV dat hulp bij voorkeur moest worden gericht op enkele activiteiten met grote onderlinge samenhang (een samenhangend pakket van activiteiten gericht op één sector, met voorrang voor het scheppen van mogelijkheden voor levensvatbare productieve activiteiten, die leiden tot inkomensverbetering); hiermee werd de basis gelegd voor de moderne 'sectorale' benadering.
 - 17 Blijkbaar heeft Herfkens de behoefte een 'vlag te plaatsen' op 'eigen beleid' (ook een vorm van *ownership*). De manier waarop zij selectief gebruik maakt van de lessen uit het verleden is manipulatief, en is ten koste gegaan van het maatschappelijk draagvlak voor OS.
 - 18 Voorlopig is niet duidelijk wat DGIS onder de sectorale aanpak verstaat. Er blijkt weinig duidelijkheid over sectoren/activiteiten die voor financiering in aanmerking komen. Soms wordt gekozen voor 'rurale ontwikkeling', in andere gevallen wordt gesproken over milieu of landbouwontwikkeling (afhankelijk van de lokale voorkeur). Er dreigt een babylonische spraakverwarring.
 - 19 IOV, a.w. *noot 12*.
 - 20 Zie J.M.G. Kleinpenning & P. van Lindert, *Latijns Amerika*, 1999; O. Verkoren & E.J.A. Harts-Broekhuis, *Tropisch Afrika*, Assen: Van Gorcum, 2000.
 - 21 Juist op dit niveau heeft Nederland interessante ervaringen opgedaan; het is van belang dat in het kader van de sectorale benadering dergelijke lessen worden doorgegeven.
 - 22 Bryceson spreekt in dit verband van 'de-agrarianization'; zie D. Bryceson, *De-agrarianization and rural employment generation in Sub-Saharan Africa: process and prospects*, Leiden: African Study Centre, Working Papers nr 19, 1993.
 - 23 DFID en UNDP doen in dit verband veel onderzoek naar *sustainable livelihood*; zie Diana Carney (red.), *Sustainable Rural Livelihoods. What contribution can we make?*, Department for International Development (DFID). Papers presented at the Department for International Development's Natural Resources Advisers' Conference, juli 1998.
- Over de auteur
 MW DR E.B. ZOOMERS is verbonden aan het Centrum voor Educatie en Documentatie over Latijns-Amerika (CEDLA) te Amsterdam.

Wegwijs Internationaal op Internet (Vervolg van pag 260)

ICCO: <http://www.icco.nl/>

The Institute for Global Communications (IGC) Internet:
<http://www.igc.org/igc/gateway/index.html>: bevat Peacenet; Econet; Womensnet and Anti-RacismNet.

Institute of Development Studies, University of Sussex: <http://www.ids.ac.uk/>
 Institute of Social Studies: <http://www.iss.nl/>

International Center for Research on Women: <http://www.icrw.org/>

International Development Research Centre Internet Sites related to International Development:
http://www.idrc.ca/library/world/index_e.html

International Development Co-Operation WWW Virtual Library:
http://www.alcazar.com/wwwvl_idc/index.html

International Institute for Communication and Development (IICD):
<http://www.iicd.org/index.ap>

Koninklijk Instituut voor de Tropen: <http://www.kit.nl/>

Max Havelaar: <http://www.maxhavelaar.org/>

Ministerie van Buitenlandse Zaken: Ontwikkelingssamenwerking:
<http://www.bz.minbuza.nl/menu.asp?Key=302510&Pad=>

Netaid: <http://www.netaid.org/>

Novib: <http://www.novib.nl/flash/index.html>

NUFFIC (Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs): <http://www.nuffic.nl/index.html>

OneWorld.net: <http://www.oneworld.org/>

Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma:
<http://www.antenna.nl/stuurgroepevaluatie/>

Transnational Institute: <http://www.tni.org/>

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): <http://www.unctad.org/>

United Nations Development Programme: <http://www.undp.org/>

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO):
<http://www.unido.org/>

World Bank Group: <http://www.worldbank.org/>

World Bank Research: <http://econ.worldbank.org/>

World Food Programme: <http://www.wfp.org/index.htm>

World Health Organization: <http://www.who.int/>

World Population Foundation: <http://www.tribute.nl/wpf/uk/main.html>

Nederland in de Veiligheidsraad

J.J. VAN AARTSEN

Terugblik op een actieve bijdrage

HET WAS ÉÉN VAN DE EERSTE BESLISSINGEN waarmee ik bij mijn aantreden werd geconfronteerd: Nederland had zich kandidaat gesteld voor een tijdelijke zetel in de Veiligheidsraad, het belangrijkste orgaan van de Verenigde Naties. Al in februari 1997 waren onze ambassades begonnen met bilaterale demarches. Maar de zaak was nog geenszins gewonnen. Ik hoefde niet lang te aarzen. Het belang van zo'n tweejarig lidmaatschap was voor mij meteen duidelijk. Het zet Nederland op de kaart en vergroot de reikwijdte van ons buitenlands beleid. Voor een land dat de internationale rechtsorde hoog in zijn vaandel heeft staan, ligt het ook voor de hand zo'n kans aan te grijpen. Eveline Herfkens en Dick Benschop waren het direct met mij eens: de lobby-campagne moest in de hoogste versnelling worden gezet. Daar heeft onze toenmalige vertegenwoordiger bij de VN, ambassadeur Ramaker, met succes aan gewerkt.

Mijn eerste toespraak tot de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (24 september 1998) stond dan ook geheel in het teken van onze kandidatuur. Ik heb onder andere onze aanzienlijke ontwikkelingshulp in de strijd gegooid en het feit dat Nederland één van de grootste financiële contribuanten van de Verenigde Naties is. 'Een langgerekte reclamespot', zei een krant de volgende dag – en dat was precies de bedoeling. Ook de toespraak van Eveline Herfkens voor de Tweede Commissie van de Algemene Vergadering kwam neer op een krachtig pleidooi voor ons lidmaatschap. Kort daarna – op 8 oktober 1998 – vond de stemming plaats in de Algemene Vergadering. Nederland werd, al in de eerste ronde, met 122 van de 179 uitgebrachte stemmen verkozen – de vijfde keer dat ons land in de Veiligheidsraad kwam. Canada werd toen eveneens verkozen.

Nederland is voor het eerst sinds lange tijd weer lid geweest van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties te New York. Wat heeft het in die twee jaar bereikt? Een terugblik door de Haagse bewindspersoon zelf.

Intensieve voorbereiding

De laatste maanden van 1998 waren een periode van intensieve voorbereiding op ons lidmaatschap, dat op 1 januari 1999 zou beginnen. In november 1998 maakten wij onze voornemens kenbaar in een brief aan de Tweede Kamer. De agenda van de Veiligheidsraad wordt gedomineerd door de (gewapende) conflicten van het moment. Daarbij kunnen uiteenlopende zaken aan de orde komen, zoals bemiddelingspogingen, het opleggen van sancties, het opzetten van een vredesoperatie, enz. Lid zijn van de Veiligheidsraad betekent in de eerste plaats een gedegen inhoudelijke bijdrage leveren aan dit soort dagelijkse werkzaamheden. Maar de Nederlandse inzet beperkte zich niet daartoe.

Wij namen ons voor een brede definitie van het begrip veiligheid uit te dragen. Bij de voorkoming en beheersing van conflicten moeten naast de politieke en militaire aspecten ook humanitaire en sociaal-economische aspecten worden betrokken. Het is bovendien van belang de verschillende beschikbare instrumenten – diplomatiek, economisch, militair, enz. – op samenhangende wijze in te zetten. De gedachte van een brede geïntegreerde benadering, die al geruime tijd door ons land wordt voorgestaan, kan de laatste jaren op groeiende internationale instemming bogen, al schijnt er soms nog wat licht tussen de fraaie bewoordingen van VN-resoluties en de concrete praktijk.

Wij namen ons ook voor aandacht te vragen voor Afrika en de vele conflicten aldaar, juist ook vanuit zo'n

geïntegreerde benadering. Afrika vormt een goede illustratie van de rol die goed gerichte hulp kan spelen, zowel bij voorkoming van conflicten als bij ondersteuning van vredesprocessen en terugkeer naar normale verhoudingen (*post-conflict* vredesopbouw).

Bij ons optreden in de Veiligheidsraad wilden wij ons ook laten leiden door het uitgangspunt van openheid naar de rest van de Verenigde Naties en naar de buitenwereld. Meer specifiek zagen wij het als onze taak de EU-lidstaten die niet in de Veiligheidsraad zaten, regelmatig op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Dit gebeurde door middel van *briefings*, zowel in New York als in Den Haag. Ook de Tweede Kamer werd regelmatig op de hoogte gehouden.¹

Permanente en niet-permanente leden

Hoeveel invloed heeft een niet-permanent lid? De vijf *permanente* leden (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Rusland en China) hebben ontegenzeggelijk een overheersende positie. Dit komt niet alleen door hun bevoorrechte positie in de Veiligheidsraad zelf (permanent lidmaatschap, vetorecht), maar ook eenvoudigweg omdat het grote mogendheden betreft, met alle invloedsmogelijkheden van dien. Er is bovendien nogal wat informeel vooroverleg tussen de P-5 en ook in de nog kleinere kring van de P-3 (alleen Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk). Toch mag men de mogelijkheden van de voor twee jaar gekozen leden niet wegvlakken. De Veiligheidsraad neemt besluiten als collectief. Er wordt bij voorkeur gestreefd naar consensus, maar er wordt ook bij meerderheid besloten. Om te worden aangenomen moet een resolutie negen voorstemmen hebben en geen tegenstem van een permanent lid. Gekozen leden hebben weliswaar geen vetorecht, maar zij draaien wel volop mee in de pogingen een meerderheid te vinden voor een bepaalde resolutie. Zij hebben alle mogelijkheid hun opvattingen kenbaar te maken, zowel in de officiële vergaderzaal als achter de schermen, waar zich een groot deel van het werk afspeelt. Om gehoord te worden is het wel nodig op het juiste moment met een kwalitatief goede inbreng te komen. Een land als Nederland moet het dus hebben van goede mensen en goede ideeën. Kundige diplomaten bij de Permanente Vertegenwoordiging (PV) in New York zijn daarvoor een eerste vereiste. Maar het gaat tevens om een inspanning van het hele diplomatieke apparaat, met inbegrip van posten in verre oorden, die dank zij hun rapportage bijvoorbeeld zorgen dat onze PV over de laatste informatie beschikt over het verloop van een conflict.

Tijdens ons tweejarig lidmaatschap was Nederland ook twee keer voor een periode van een maand *voorzitter* van de Veiligheidsraad, een functie die in alfabetische volgorde rouleert. Het voorzitterschap verschaft

additionele mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Bij het opstellen van de agenda en het beleggen van vergaderingen wordt het initiatief doorgaans aan de voorzitter gelaten. Dit biedt soms de mogelijkheid de werkzaamheden enigszins te sturen. Dat was het geval met de crisis in Oost-Timor, die juist uitbrak tijdens ons eerste voorzitterschap in september 1999.

De crisis van Oost-Timor

Op 30 augustus 1999 – dus aan de vooravond van het Nederlands voorzitterschap – vond de *volksraadpleging* op Oost-Timor plaats, zoals afgesproken tussen Indonesië, de VN en Portugal (akkoord van 5 mei 1999). De bevolking sprak zich met ruime meerderheid uit voor onafhankelijkheid, waarna het geweld van de door het leger gesteunde milities losbarstte. Het was duidelijk dat alleen een internationale vredesmacht soelaas kon bieden, maar het was evenzeer duidelijk dat dit alleen met instemming van Indonesië kon worden gerealiseerd. Hier lag het knelpunt. Indonesië verzette zich namelijk tegen de komst van vreemde troepen in de overgangsfase, waarin Oost-Timor nog als Indonesisch grondgebied werd gezien.

Dank zij zijn voorzitterschapspositie kon ambassadeur Van Walsum, onze Permanente Vertegenwoordiger bij de VN, gedaan krijgen dat een missie van de Veiligheidsraad naar Jakarta afreisde. Vervolgens riep hij op 11 september een zogeheten *open zitting* van de Veiligheidsraad over de kwestie van Oost-Timor bijeen. Een open zitting is toegankelijk voor alle geïnteresseerde landen, al zijn ze geen lid van de Veiligheidsraad. Veel Veiligheidsraadleden voelden aanvankelijk weinig voor deze procedure, maar zij gingen hier uiteindelijk toch in mee. Tijdens de open zitting werd van vele zijden kritiek geleverd op het onvermogen van de Indonesische autoriteiten het geweld een halt toe te roepen. Door dit alles voelde de Indonesische regering zich onder druk gezet en ging zij akkoord met de komst van een multinationale strijdmacht. Het mandaat van deze strijdmacht werd vastgelegd in resolutie 1264, die in de nacht van 14 op 15 september met algemene stemmen werd aanvaard. Aldus konden wij een niet onbelangrijke bijdrage leveren aan de beheersing van de Oost-Timor-crisis. De zeer vaardige wijze waarop ambassadeur Van Walsum opereerde, verdient grote waardering. Het was de juiste man op de juiste plaats.

Uiteraard waren er meer elementen in het spel. In wezen had Indonesië met de ondertekening van het akkoord van 5 mei 1999 zich al neergelegd bij de mogelijkheid van *afscheiding*. Bovendien heerste in de VN, als organisator van het referendum, het gevoel dat men een speciale verantwoordelijkheid had voor de zo geplagde bevolking van Oost-Timor. Dit kwam ook tot uitdrukking in het feit dat secretaris-generaal Kofi Annan her-

haaldelijk belde met de toenmalige president Habibie.

Dergelijke aangrijpingspunten voor VN-bemoeienis zijn in veel mindere mate aanwezig in het geval van de *Molukken*, al doen de geweldsuitbarstingen daar niet onder voor hetgeen Oost-Timor te zien heeft gegeven. Nederland heeft bij verscheidene gelegenheden het geweld op de Molukken in VN-kader, inclusief de Veiligheidsraad, aangekaart. In juli 2000, toen de gevechten sterk opliepen, hebben wij aan de secretaris-generaal van de VN gevraagd zijn invloed aan te wenden om een vreedzame oplossing te bewerkstelligen. Minister-president Kok heeft dat nog eens met zeer veel nadruk gedaan in zijn toespraak voor de millennium-bijeenkomst van de Veiligheidsraad op 7 september 2000. Sonderingen in de Veiligheidsraad wezen echter uit dat formele agendering van de Molukse kwestie geen haalbare kaart was. In de Nederlandse visie dienen dergelijke gewelddadigheden, die met massale schendingen van de mensenrechten gepaard gaan, in de Veiligheidsraad bespreekbaar te zijn. Maar Aziatische landen, zoals China en Maleisië, die hechten aan het uitgangspunt van de nationale soevereiniteit, beschouwden de zaak als een binnenlandse aangelegenheid, die niet in de Veiligheidsraad thuishoorde. Zij beriepen zich er daarbij ook op dat Indonesië zelf tegen agendering was.

Nieuwe Irak-resolutie

De Veiligheidsraad ontleent zijn grote betekenis in het bijzonder aan twee bevoegdheden: de Raad kan toestemming geven voor de inzet van militaire middelen en kan sancties (economisch en anderszins) mandatoir opleggen. Beide bevoegdheden heeft de Veiligheidsraad toegepast met betrekking tot Irak naar aanleiding van de inval in Koeweit in augustus 1990.

De neiging bestaat het dossier-Irak als een zaak van de P-5 te zien, hetgeen zich laat verklaren door de voorgeschiedenis, met inbegrip van de Golfoorlog. Over het algemeen is het zo dat de speelruimte voor tijdelijke leden minder wordt naarmate permanente leden zich het onderwerp meer aantrekken. Daar staat tegenover dat verdeeldheid tussen de permanente leden – en over Irak is de verdeeldheid groot – juist mogelijkheden schept voor een rol van tijdelijke leden, bijvoorbeeld als bruggenbouwer.

In december 1998, dus kort voordat Nederland tot de Veiligheidsraad toetrad, hadden vier nachten lang Amerikaans-Britse luchtaanvallen op Irak plaatsgevonden (operatie-‘Desert Fox’). De VN-inspecteurs, die moesten toezien op de ontmanteling van chemische en biologische wapens (UNSCOM), waren daarvoor al uit Irak vertrokken. Ook Nederland heeft steeds de noodzaak onderschreven massale-vernietigingwapens uit de handen van Saddam Hoessein te houden. Onze inzet in New York richtte zich op herstel van een minimum aan

consensus binnen de Veiligheidsraad op basis van drie met elkaar samenhangende elementen: de sancties, de wapeninspecties en verbetering van de humanitaire situatie. Samen met het Verenigd Koninkrijk werd in april 1999 een ontwerp-resolutie ingediend met betrekking tot de kwestie-Irak. China en Rusland kwamen vervolgens met een tegen-resolutie, waarin aanzienlijk mildere voorwaarden aan Irak werden gesteld, en ook Frankrijk kwam met een eigen tekst. De tweede helft van 1999 vonden intensieve onderhandelingen plaats over de Brits-Nederlandse tekst, die uiteindelijk, met de nodige amendementen, in december 1999 door de Veiligheidsraad werd aangenomen als resolutie 1284. Weliswaar onthielden Rusland, China en Frankrijk zich van stemming, maar desondanks legde de resolutie de basis voor het verdere beleid van de Veiligheidsraad ten aanzien van Irak.

De resolutie bood Irak de mogelijkheid door medewerking aan een nieuw inspectieregime de sancties opgeheven te krijgen. Daarnaast werden de mogelijkheden om de humanitaire noden van de bevolking te lenigen, sterk uitgebreid. De beperking van de hoeveelheid olie die in het kader van het ‘Oil-for-Food’-programma kan worden verkocht, werd opgeheven. Dit programma beperkt zich overigens al lang niet meer tot voedsel en medicijnen, maar omvat ook zaken als reserveonderdelen en apparatuur voor de olie-industrie, voor elektriciteitscentrales, waterzuiveringsinstallaties, enz. De goedkeuringsprocedures van het VN-sanctiecomité werden aanzienlijk versneld en versoepeld. Voor niet-controversiële aanschaffingen kon voortaan worden volstaan met een notificatieprocedure.

Het sanctiecomité inzake Irak stond tijdens de hele tweejarige periode onder voorzitterschap van ambassadeur Van Walsum, die zich heeft ingezet voor vermindering van het aantal *holds*, vooral op terreinen met humanitaire implicaties, zoals de waterzuivering (*holds* zijn Iraakse importaanvragen die, doorgaans op Amerikaans verzoek, worden *aangehouden* wegens de mogelijkheid van *dual use*, d.w.z. zowel civiel als militair gebruik). De nieuwe Amerikaanse regering heeft overigens tijdens mijn recente bezoek aan Washington laten blijken dat zij binnen het raamwerk van resolutie 1284 aan verdere versoepelingen denkt, waaronder, zoals door Nederland bepleit, een vermindering van *holds*.

De humanitaire gevolgen van het handelsembargo tegen Irak hebben de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van het concept van *smart sanctions*. Dit zijn meer toegesneden vormen van sancties, die zich richten op de machthebbers wier gedrag men wil beïnvloeden en die de bevolking zoveel mogelijk buiten schot laten (*zoveel mogelijk*, want het zal duidelijk zijn dat men de bevolking niet geheel kan ontzien zonder de sancties aan kracht te laten inboeten).

Indachtig de lessen van Irak heeft Nederland in de

Veiligheidsraad-debatten ten aanzien van andere sanctieregimes consequent de aandacht gevestigd op de humanitaire implicaties en gepleit voor *selectieve sancties*, die zoveel mogelijk zijn toegespitst op de machthebbers en hun handlangers. Deze lijn heeft Nederland ook uitgedragen in de werkgroep van de Veiligheidsraad die zich buigt over het hele spectrum van sancties.

Afrika hoger op de agenda

Wij hebben ons in de Veiligheidsraad laten leiden door de gedachte dat de internationale gemeenschap de conflicten in Afrika niet mag verwaarlozen. Steeds weer blijkt dat vooral de burgerbevolking het slachtoffer is van het geweld. Deze conflicten, die veelal binnen staten ontstaan, hebben bovendien de neiging zich te verspreiden naar omliggende landen, zoals men in Centraal- en West-Afrika heeft kunnen zien. Wij hebben ons dan ook ingezet om de problemen van Afrika hoger op de agenda te krijgen en de vredesprocessen aldaar politiek en financieel ondersteund. Zo heeft Nederland actief meegewerkt aan de pogingen een einde te maken aan de oorlog in de Democratische Republiek Congo op basis van het akkoord van Lusaka en heeft het ook de gedachte van een wapenembargo voor de betrokken landen gepousseerd. Tevens dragen wij financieel bij aan de bemiddelingspogingen met betrekking tot het zo verscheurde Burundi. Wij hebben voorts de initiatieven van Canada en het Verenigd Koninkrijk ondersteund om de financieringsbronnen van rebellenbewegingen – in het bijzonder diamanten – in Angola en Sierra Leone aan banden te leggen. In navolging van de missie naar Oost-Timor zond de Veiligheidsraad ook missies naar de brandhaarden van Afrika. Ambassadeur Van Walsum nam hieraan deel.

Ook tijdens de Nederlandse voorzitterschapsmaanden – september 1999 en november 2000 – hebben wij de schijnwerpers op Afrika gericht. Zo werd in september 1999 onder leiding van minister-president Kok een open zitting van de Veiligheidsraad gewijd aan de conflicten in Afrika, waaraan ook vele niet-Veiligheidsraad-leden deelnamen. Vooral de Afrikaanse deelnemers, die erop wezen dat de problemen op hun continent veel minder aandacht kregen dan bijvoorbeeld Kosovo, toonden zich verheugd over dit initiatief. In die zelfde septembermaand heb ik een open debat van de Veiligheidsraad voorgezeten over het probleem van de *kleine wapens*, die in Afrika ruim voorhanden zijn en die daardoor de gewelddadigheden aanjagen. Vooral ook de rol van de (illegale) wapenhandel kwam daarbij aan de orde. Hierover vindt in juli een grote VN-conferentie plaats.

Tijdens ons voorzitterschap in november 2000 heeft Eveline Herfkens een open zitting over *post-conflict*-vredesopbouw in Guinee-Bissau voorgezeten. Zij heeft toen

het belang onderstreept van een naadloze aansluiting tussen de fase van noodhulp en de daaropvolgende fasen van rehabilitatie en meer structurele armoedebestrijding. Ook wees zij op het belang van DDR-programma's (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration*) ter consolidatie van de vaak nog broze vredesprocessen, zoals destijds in Mozambique. De formule van open zittingen gewijd aan aspecten van de problemen in Afrika kreeg navolging tijdens andere voorzitterschappen, onder andere dat van de Verenigde Staten.

De-escalatie van de oorlog tussen Ethiopië en Eritrea, twee landen die van oudsher Nederlandse hulp ontvangen, is door Nederland van meet af aan actief bevorderd. In oktober 2000 besloot het kabinet tot uitzending van een bataljon mariniers in het kader van UNMEE, de VN-vredesmacht die moet toezien op de naleving van het staakt-het-vuren tussen beide landen – een concrete uiting van onze betrokkenheid bij de problemen van Afrika. Naar aanleiding van het bezoek dat ik begin november 2000 aan Ethiopië en Eritrea bracht, heb ik vervolgens in de Veiligheidsraad een reeks vertrouwen bevorderende maatregelen geïntroduceerd, die konden bijdragen aan het de-escalatieproces: de vrijlating van krijgsgevangenen en geïnterneerde burgers, de uitwisseling van informatie over mijnenvelden, het openstellen van land- en luchtcorridors en het beëindigen van uitzettingen over en weer. Deze maatregelen konden op brede instemming bogen; ze worden inmiddels in praktijk gebracht. Nederland verwelkomde de vredesovereenkomst tussen Ethiopië en Eritrea, die in december 2000 getekend werd, maar achtte het nog te vroeg het wapenembargo tegen deze landen op te heffen. Samen met Canada is het ons gelukt deze zienswijze tot het einde van ons lidmaatschap te laten prevaleren. Via de onlangs opgerichte informele contactgroep 'Friends of UNMEE' blijft ons land beschikken over een kanaal om invloed uit te oefenen op het vredesproces tussen Ethiopië en Eritrea en de discussies hierover in de Veiligheidsraad.

Nederland ondersteunt voorts de opbouw van een Afrikaanse capaciteit tot vredeshandhaving, zowel ten behoeve van VN-operaties in dat continent als ten behoeve van (sub)regionale organisaties als ECOWAS en SADC. Zo ondersteunen wij de deelname van troepen uit Mali, Ghana en Nigeria aan de VN-vredesoperatie in Sierra Leone (UNAMSIL) door financiële middelen of transportmiddelen ter beschikking te stellen. Voorts verzorgt Nederland opleidingen ten behoeve van Afrikaanse officieren voor de taak van 'UN military observer', om slechts enkele voorbeelden te noemen.

Mensenrechtenschendingen en het tegengaan van straffeloosheid werden door Nederland regelmatig aan de orde gesteld en waar mogelijk opgenomen in resolutieteksten. De gruwelijke mensenrechtenschendingen in Sierra Leone kwamen herhaaldelijk aan de orde in de Veiligheidsraad. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het

besluit een speciaal strafhof op te richten voor de berechting van oorlogsmisdadigers uit dat land. Wij hebben een actieve inbreng gehad bij de definiëring van de jurisdictie en de modaliteiten van dit hof, waarbij ook nuttig gebruik kon worden gemaakt van de expertise van NGO's.

Humanitaire interventie

Het NAVO-ingrijpen in Kosovo eind maart 1999 onderstreepte het spanningsveld tussen uitgangspunten als de nationale soevereiniteit en het geweldsmonopolie van de Veiligheidsraad enerzijds en de eveneens internationaal verankerde verplichting de mensenrechten te eerbiedigen anderzijds.

De kwestie-Kosovo is zowel vóór als na het NAVO-optreden in de Veiligheidsraad aan de orde geweest, al werd de militaire interventie niet expliciet goedgekeurd. Het conflict kwam terug op de agenda van de Veiligheidsraad in mei 1999, hetgeen op 10 juni leidde tot resolutie 1244, waarin onder andere de oprichting van een civiel VN-bestuur (UNMIK) werd geregeld. Bij de aanvaarding van resolutie 1244 pleitte de Nederlandse vertegenwoordiger in een stemverklaring voor nadere discussie over het dilemma van soevereiniteit versus humaniteit. Ik had op 18 mei al een lans daarvoor gebroken tijdens de viering in het Vredespaleis van het feit dat 100 jaar geleden de eerste Haagse Vredesconferentie had plaatsgevonden. Deze bijeenkomst, waaraan volkenrechtelijke deskundigen uit de hele wereld deelnamen, leek bij uitstek de gelegenheid om een verdere ontwikkeling van het internationaal recht op dit punt aan te moedigen.

Wegens de controverses rond het ingrijpen in Kosovo lag het onderwerp gevoelig. De nadruk die landen als Rusland en China traditioneel op het soevereiniteitsbeginsel leggen, was door het NAVO-ingrijpen alleen maar versterkt. Overigens moet men bij het vraagstuk van de humanitaire interventie eerder denken aan een situatie als de genocide in Rwanda dan aan de casus van Kosovo. Secretaris-generaal Kofi Annan wees hierop.² Gelet op de gevoeligheden rond het onderwerp kozen wij voor een indirecte benadering, waarbij eerst werd gestreefd buiten de formele kaders om draagvlak te creëren voor nieuwe denkbeelden. Zo organiseerde Nederland drie internationale *seminars* over het vraagstuk van de humanitaire interventie: in november 1999 te Scheveningen, in april 2000 te Noordwijk en ten slotte in New York – tijdens onze voorzitterschapsmaand in november 2000, maar niet in de Veiligheidsraad zelf. Tevens is door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in samenwerking met de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) hierover een rapport uitgebracht (april 2000).

Eén van de gedachten die uit de reeks van drie bij-

eenkomsten en ook uit het AIV/CAVV-rapport naar voren komt, is dat de Veiligheidsraad niet verstek mag laten gaan in het zicht van massale schendingen van de mensenrechten. *A fortiori* geldt dit voor genocide. Het veto van de permanente leden van de Veiligheidsraad kan hier echter een knelpunt vormen. Ik had in mijn toespraak voor de Algemene Vergadering van de VN in september 1999 dan ook gepleit voor maximale *terughoudendheid bij de uitoefening van het vetorecht*, in het bijzonder in het geval van humanitaire noodsituaties. Een regelrechte afschaffing van het vetorecht is geen realistische optie, maar men zou om te beginnen kunnen denken aan een constructie waarbij het verplicht wordt het gebruik van het veto met redenen te omkleden. Het zou ook goed zijn indien de Veiligheidsraad de eigen taak bij het tegengaan van massaslachtingen e.d. nader zou definiëren en vastleggen. Hierdoor wordt het moeilijker voor de Veiligheidsraad zich in voorkomend geval aan zijn verantwoordelijkheid te onttrekken. Dan wordt het ook moeilijker voor afzonderlijke leden zich te verzetten tegen maatregelen die binnen de vastgestelde richtlijnen passen.

De klemmende vraag is echter wat te doen indien de Veiligheidsraad niettemin verlamd is. Moet men dan lijdzaam toezien? Er kunnen zich, denk ik, zodanige noodsituaties voordoen, dat ingrijpen zonder mandaat toch als gerechtvaardigd moet worden beschouwd. Maar dit dient een uitzondering te zijn, niet de regel. Men moet ook zien te vermijden dat een land onder de dekmantel van een humanitaire interventie aanzienlijk minder edele oogmerken nastreeft – een discussie die ook al opkwam naar aanleiding van de Vietnamese invasie van Cambodja eind 1978, die het schrikbewind van de Rode Khmer beëindigde. Daarom zouden er regels moeten komen waaraan zo'n humanitaire interventie moet voldoen. Tijdens de reeks seminars is een samenstel van dit soort regels uitgewerkt. Hiermee is een eerste aanzet gegeven tot internationale consensusvorming over dit belangrijke onderwerp.

Samenwerking tussen VN-instellingen

De gedachte van een brede, geïntegreerde benadering heeft naast de inhoudelijke aspecten ook concrete organisatorische aspecten, zeker in VN-kader. De vele geleidingen van de VN-familie die met gewapende conflicten en hun nasleep te maken hebben, dienen nauwer samen te werken. Met het oog daarop heeft Nederland systematisch gepleit voor deelname van organisaties als UNHCR (vluchtelingen), OCHA (noodhulp), UNDP (ontwikkelingssamenwerking) en HCHR (mensenrechten) aan relevante bijeenkomsten van de Veiligheidsraad. Zo werd aangedrongen op *briefings* door de humanitaire VN-organisaties bij de (politieke) bespreking van conflictsituaties, zoals in Angola en Afghanistan. Samen met Canada hebben wij een open debat georganiseerd

over de bescherming van burgers (met inbegrip van hulpverleners) in gewapende conflicten. De Wereldbank, met haar grote kennis van het armoedevraagstuk, is eveneens door ons bij de werkzaamheden van de Veiligheidsraad betrokken. Daarnaast heeft Nederland aangedrongen op nauwere samenwerking tussen instellingen van de VN en die van regionale organisaties – men denke bijvoorbeeld aan OCHA en ECHO, resp. de VN- en EU-bureaus voor humanitaire hulp.

Hervorming van de Veiligheidsraad

In de afgelopen twee jaar is de Veiligheidsraad zich steeds meer gaan openstellen voor andere spelers die te maken hebben met conflicten en hun gevolgen. Het besef dat conflicten vanuit een breed perspectief aangepakt dienen te worden, is doorgedrongen. De wisselwerking met andere instellingen op sociaal-economisch en humanitair gebied is aanzienlijk toegenomen: er zijn meer open zittingen, er is meer betrokkenheid van andere VN-instellingen en – niet onbelangrijk voor ons land – er is meer overleg met de troepenleveranciers bij vredesmissies. De samenwerking met regionale organisaties komt op gang: in de Balkan met de OVSE en de EU; in Afrika met de OAE. De discussie over sanctieregimes is op gang gebracht en de aandacht voor Afrika is toegenomen. Nederland heeft actief bijgedragen aan deze *veranderingsprocessen*.

Het einde van het lidmaatschap betekent niet het einde van onze inzet voor een goed functionerende wereldorganisatie. Steeds meer vraagstukken vragen om mondiale oplossingen. De wereld heeft een sterke VN met een slagvaardige Veiligheidsraad nodig. Wij konden aan het begin van onze periode in de Veiligheidsraad voortbouwen op de inzet van gelijkgezinde voorgangers als Zweden, waarmee voorafgaand aan ons lidmaatschap overleg is gevoerd. Door middel van nauwe contacten met opvolgers als Noorwegen en Ierland wordt het estafettestokje doorgegeven en worden onderwerpen die ons na aan het hart liggen, verder gedragen door deze nieuwe leden.

Daarnaast wordt in het kader van de Europese Unie gestreefd naar meer *afstemming* met betrekking tot zaken die in de VN en ook de Veiligheidsraad aan de orde komen. De instelling in Brussel begin dit jaar van een nieuw permanent orgaan voor de buitenlands politieke coördinatie, het Politiek en Veiligheidscomité, schept hiervoor betere voorwaarden.

Het kan een hele tijd duren – vijftien jaar of meer – voordat Nederland weer aan de beurt is voor een tijdelijke zetel. Tegen die tijd zou de Veiligheidsraad er wel eens heel anders uit kunnen zien. Er is al enige tijd een discussie aan de gang over *hervormingen*. Moet de *samenstelling* die nog grotendeels uit 1945 stamt, niet worden verruimd? Het ligt voor de hand dat belangrijke

mogendheden als Duitsland en Japan toegang tot een permanente zetel krijgen. Men kan in dit verband ook aan belangrijke ontwikkelingslanden denken. Daar staat tegenover dat uitbreiding van de Veiligheidsraad de besluitvaardigheid op de proef kan stellen, zeker indien de nieuwe permanente leden ook nog eens een veto-recht zouden verkrijgen. Representativiteit en effectiviteit staan wat dat betreft op gespannen voet met elkaar. In ieder geval zou het gebruik van het vetorecht zoveel mogelijk moeten worden teruggedrongen.

In een lange-termijnperspectief moet ook worden gedacht aan de optie van een collectieve EU-zetel in de Veiligheidsraad. Dit zou een logisch uitvloeisel zijn van de verdere uitbreiding en ontwikkeling van de Europese samenwerking op het gebied van de buitenlandse politiek en de veiligheid. De realiteit gebiedt te erkennen dat zo'n Europese zetel zich niet op korte termijn laat verwezenlijken. Nog afgezien van het feit dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk aan hun huidige positie hechten, mist de Europese buitenlands-politieke samenwerking thans nog de cohesie die hiervoor nodig is. Intensief gebruik van het Politiek en Veiligheidscomité van de Europese Unie ter afstemming van standpunten met betrekking tot crisissituaties kan hierin gaandeweg verbetering brengen. Dit zou ertoe moeten leiden dat de EU-lidstaten die in de Veiligheidsraad zitten – permanent en niet-permanent – steeds meer op basis van gecoördineerde Europese standpunten gaan opereren.

Andere multilaterale verantwoordelijkheden

Intussen staan ons – dichter bij huis – andere multilaterale verantwoordelijkheden te wachten. Wij zullen over enkele jaren weer aan de beurt zijn voor het voorzitterschap van de Raad van Europa en later ook voor dat van de EU (beide rouleren volgens alfabetische volgorde). Daarnaast heeft Nederland zich kandidaat gesteld voor het voorzitterschap van de OVSE in het jaar 2003: een zware klus, die echter evenals het tijdelijk lidmaatschap van de Veiligheidsraad, bepaald de moeite waard is. ■

Noten

- 1 Maandelijks werd verslag aan de Tweede-Kamer uitgebracht; eind januari 2001 werd een samenvattend verslag aangeboden (Tweede-Kamer, 2000-2001, 26 301, nr 36).
- 2 Kofi Annan, 'Two Concepts of Sovereignty', in : *The Economist*, 18 september 1999.

Over de auteur

J.J. VAN AARTSEN is sinds 1998 minister van Buitenlandse Zaken.

Migratiecrisis komt niet uit de lucht vallen

EMERSON VERMAAT

N.a.v. J.J.P. de Jong, 'De migratiecrisis: oorzaken, prognose en aanzet tot een beleidsdiscussie', in: *Internationale Spectator*, maart 2001, blz. 138-144.

DE MIGRATIECRISIS, WAAROVER J.J.P. DE JONG IN DE *Internationale Spectator* van maart 2001 schrijft, kent vele oorzaken. De Jong wil een aanzet geven tot een beleidsdiscussie. Onlangs publiceerde het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) een overzicht van de zogenaamde 'push and pull factors of international migration'. Mannelijke migranten zouden vooral economische motieven hebben, bij vrouwen zouden familiekwesaties domineren.¹ Maar er is *nog* een belangrijke oorzaak van de sterk in omvang toegenomen migratiestroom van de laatste tien jaar: de doelgerichte en buitengewoon lucratieve activiteiten van criminele netwerken die belang hebben bij de verplaatsing van zo groot mogelijke groepen mensen. Alleen al in de Chinese mensensmokkel gaat jaarlijks op wereldschaal 3,5 miljard dollar om.² Een internationale conferentie over 'Transnational organized crime', die afgelopen januari in Gent plaatsvond, besteedde met nadruk aandacht aan mensensmokkel. Ook hier werd gewezen op enkele *push*-factoren in de landen van herkomst: lage lonen, gebrek aan economisch perspectief, een te rooskleurig beeld van het Westen, reisagenschappen en, *last but not least*, mensensmokkelaars en -handelaren.³

De *pull*-factoren in de landen van bestemming zijn onder andere de vraag naar goedkope arbeid, illegale arbeid en prostitutie.

De Jong had in zijn artikel over de oorzaken van de migratiecrisis iets meer kunnen ingaan op de rol van criminele netwerken die zich met mensensmokkel, vrouwenhandel, kinderhandel en prostitutie bezighouden. Hij ziet die criminele netwerken meer als een *gevolg van de migratiecrisis* dan als een belangrijke veroorzaker van die crisis. 'Er heeft zich in de meeste gevallen een uitgebreid (semi-)crimineel netwerk ontwikkeld van organisaties die gespecialiseerd zijn in vervalsing van documenten, omkoping van ambtenaren, illegale migratie en politiek asiel.'⁴

Ik meen juist dat de migratiestroom van de laatste jaren veel minder massaal zou zijn geweest als criminele netwerken in de landen van herkomst niet eind jaren '80 migranten als *nieuwe doelgroep* waren gaan zien. Tien, vijftien jaar geleden was de wereld niet minder veilig

dan nu. Er waren ook honger, droogte, oorlog en ellende. Toch was het aantal migranten en asielzoekers toen aanzienlijk kleiner. Er kwamen toen ook nauwelijks minderjarige alleenstaande asielzoekers ('AMAs') naar Europa en Amerika. Dit veranderde toen de netwerken ontdekten dat mensensmokkel minstens zo lucratief kon zijn als drugshandel. De mensensmokkelaars en vrouwenhandelaren gingen steeds grotere groepen mensen 'pushen' om hun soms marginale bestaan in eigen land in te ruilen voor het paradijs in het Westen. De stroom van minderjarige asielzoekers illustreert dit goed.

Wat zich nu op het terrein van de AMAs voltrekt, voltrok zich eerder op het terrein van de volwassen asielzoekers. Criminele netwerken ontdekten dat het heel lucratief is om minderjarige asielzoekers naar West-Europa te sturen. Die konden niet worden teruggestuurd. Tien jaar geleden waren er nauwelijks AMAs, nu zitten we in Nederland op een gemiddelde van 500 per maand. Zonder de actieve bemoeienis en sturing van criminele netwerken zou het aantal AMAs in Nederland nooit zo hoog zijn geweest. Overheidsmaatregelen kunnen wel degelijk effect sorteren. Sinds er bij AMAs in gevallen van twijfel botonderzoek wordt verricht, is de instroom van AMAs die in feite meerderjarig zijn, bijna tot nul gereduceerd.

Wanneer we deze constatering verbreden naar de migratiecrisis, kunnen we stellen dat de migratiestromen van de laatste jaren voor een niet onbelangrijk deel gestuurd worden door criminelen, met enorme financiële belangen. Die stromen zijn dus maar ten dele spontaan. In het geval van Kosovo ging het *wel* om een echte vluchtelingencrisis, maar die vluchtelingen werden grotendeels regionaal opgevangen; het aantal asielmigranten bleef beperkt.

De mensensmokkelaars zien hun successen en de machteloosheid van westerse regeringen en worden steeds brutaler. Ze dumpen nu complete scheepsladingen migranten op Griekse, Italiaanse, Spaanse en Franse kusten. Afgelopen februari werd bij het Franse Fréjus een boot aan de grond gezet met 930 Koerdische asielmigranten, die allen beweerden uit Irak te komen (voor een deel kwamen ze echter uit Syrië). Enkele van die

asielmigranten verklaarden voor de televisiecamera's dat ze in hun dorpen op een gegeven moment bezoek kregen van mannen die zeiden: 'Jullie moeten alles verkopen, we beloven jullie een veel beter bestaan in het Westen.' Eén man liet weten dat hij op advies van een smokkelaar zijn boerderij voor 12.000 dollar had verkocht. Vervolgens gaf hij dit geld aan de smokkelaar, om zo de reis naar een westers land te betalen.⁵ Een duidelijk voorbeeld hoe criminele netwerken zelf als *push*-factor gaan fungeren: mensen wonen jarenlang rustig in hun weliswaar arme dorpjes en worden ineens opgeroepen hun huizen te verkopen omdat er elders een paradijs wacht. Velen denken niet na en laten zich door de leugenpropaganda van criminelen inpalmen. In China gebeurt hetzelfde (jaarlijks vertrekt een half miljoen Chinezen richting het rijke Westen).

De Jong ziet ook over het hoofd dat grote groepen niet-westerse migranten de *cultuur* van het herkomstland meenemen. Op zich zelf is daar niets op tegen; problemen ontstaan alleen als die cultuur elementen bevat die met de westerse rechtsstaat op gespannen voet staan. Denk bijvoorbeeld aan de 'eerwraak', de vrouwenbesnijdenis en meer in het algemeen een andere visie op de man-vrouwverhouding. In een 'aanzet tot beleidsdiscussie' over het thema migratie mag dit element niet ontbreken. Feit is dat zich in veel westerse samenlevingen een botsing van culturen, achtergronden en mentaliteiten voordoet. Pogingen tot integratie van minderheden en overbrugging van tegenstellingen zijn maar ten dele geslaagd; ze blijven in elk geval te ver achter bij de verwachtingen.

In een recente studie, *Culture Matters*, wordt ervoor gewaarschuwd de culturele achtergronden van migranten niet te negeren of te relativiseren. Zo betoogt Daniel Etounga-Manguelle uit Kameroen dat bijgeloof, magie en tovenarij in veel Afrikaanse culturen een rol van betekenis spelen. Afrikaanse presidenten omringen zich met 'witch doctors' en 'zonder tovenarij lukt er in de politiek niets'.⁶ Ook schrijft Etounga-Manguelle over de neiging de gemeenschap belangrijker te vinden dan het individu. Eigen initiatief wordt niet bevorderd.⁷ Het lot van veel Afrikaanse vrouwen is niet te benijden, maar dat geldt ook voor enkele andere niet-westerse culturen.⁸ Ook is vastgesteld dat in Afrika westerse geneeswijzen vaak worden gewantrouwd; AIDS is te genezen door seksuele omgang met maagden of minderjarigen; en als er medicijnen beschikbaar zijn, wordt de kuur vaak niet afge maakt, omdat intensieve medische begeleiding ontbreekt of het advies van de dokter wordt genegeerd.⁹ In andere culturen spelen weer andere zaken, bijvoorbeeld een veel toleranter houding tegenover wapenbezit en wapengebruik (Albanië, voormalig Joegoslavië), handel in drugs (Colombia, Pakistan, Marokko, Turkije) of corruptie (Rusland, India, Indonesië), ook al voeren regeringen officieel een ander beleid. In Turkije wordt met

een zeker ontzag opgekeken tegen de zogenaamde 'baba' of peetvader.

Ik denk dat de botsing van culturen en mentaliteiten mede (maar zeker niet uitsluitend) verantwoordelijk is voor de relatief hoge criminaliteitscijfers onder migranten uit niet-westerse culturen, vooral waar dezen in grote steden wonen. Hamburg telt 1,7 miljoen inwoners, van wie 270.000 allochtonen. Maar in 1999 was 39,4% van alle personen die van criminele feiten werden verdacht, van buitenlandse afkomst.¹⁰ In Nederland en het Verenigd Koninkrijk spelen vergelijkbare problemen, zij het dat migranten met een Aziatische achtergrond over het algemeen minder met justitie in aanraking kwamen dan andere allochtonen.¹¹ In Antwerpen worden vrouwenhandel en prostitutie beheerst door Albanese en Nigeriaanse netwerken.

Er is nog een *derde* aspect dat bij de migratiecrisis belangrijk is. Hierop heeft James Goldsborough vorig jaar in *Foreign Affairs* gewezen. Wie in tijden van voorspoed de migratiepoorten wil openzetten, krijgt onverhoepelijk een probleem als er in economisch opzicht minder rooskleurige tijden aanbreken. Goldsborough spreekt vooral vanuit een Amerikaanse context, maar zijn betoog is ook voor ons relevant. Er is een onderklasse van slecht opgeleide migranten ontstaan, die het alleen maar slechter zal krijgen als de economie in een crisis geraakt, stelt Goldsborough. Als er dan niet een economisch wonder gebeurt, dreigen massale werkloosheid, toename van criminaliteit en sociale conflicten. Hij wijst er bovendien op dat de meeste illegale immigranten uiteindelijk toch worden gelegaliseerd en dat de grens tussen legale en illegale migratie daardoor is vervaagd.¹²

In Nederland merken we al geruime tijd hoe het migratieproces onbeheersbaar is geworden: de capaciteit in onderwijs en gezondheidszorg neemt sterk af (sommigen spreken al van een 'nationale ramp', anderen van een 'multicultureel drama'), tegelijk doen steeds grotere groepen niet-westerse nieuwkomers een beroep op zaken waarvoor de wachtlijsten heel lang zijn of de capaciteit onvoldoende is: de gezondheidszorg, inburgeringscursussen, goed onderwijs. Ook in Nederland is er een groeiende onderklasse van migranten die het Nederlands onvoldoende of zelfs helemaal niet beheersen. In tijden van economische crisis zal dit probleem nog veel ernstiger vormen aannemen dan nu al het geval is.

Ik ben het dan ook niet eens met De Jongs stelling dat er naast het asielloket een migratieloket moet worden geopend. Ook het quotabeleid dat hij bepleit, leidt nergens toe.¹³ Het zal de illegale immigratie alleen maar stimuleren. Volgens Goldsborough bestaat nu al een kwart van de bevolking in Californië uit Mexicanen en andere Latino's, waardoor 'het etnoculturele evenwicht' (aldus Goldsborough) is verstoord.¹⁴

Het huidig beleid is zeker niet ideaal, maar er wordt

wel aan gewerkt om het te verbeteren. Het misbruik van het asielrecht (niet hetzelfde als 'recht op asiel', zie hierna) wordt onder de nieuwe Vreemdelingenwet in elk geval al een klein stukje teruggedrongen. De maatregelen komen laat, maar hopelijk niet te laat. Een aanzet tot beheersbaarheid is gemaakt.

De Jong betoogt terecht dat 'asiel' de laatste jaren door het verschijnen van de economische migratie is uitgehold. Maar zijn stelling dat asiel in de hedendaagse interpretatie geldt als *mensenrecht*, gaat mij te ver.¹⁵ In het volkenrecht en de statenpraktijk is het nog steeds zo dat het verlenen van asiel een kwestie is waarover staten zelf wensen te beslissen. Pogingen een verplichting tot asielverlening aan staten op te leggen, zijn tot dusverre gestrand. Juist in een tijd van massale exodus uit de Derde Wereld richting het rijke Westen zijn staten niet bereid zo'n verplichting op zich te nemen.¹⁶ Er is, integendeel, een tendens waarneembaar de asielregels toch weer wat strikter toe te passen, en dat is een positieve zaak ('veilige landen', Dublin, enz.). In Nederland blijkt dat bijvoorbeeld uit het optreden van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die steeds meer ervaring heeft opgedaan met het identificeren van de onechte asielzoekers. Dat is nu een topprioriteit van de IND. Het recht asiel te vragen bestaat wel, maar er is geen automatisch recht op asielverlening. Asiel als mensenrecht bestaat niet, al zouden sommigen wensen dat het anders was. ■

- 3 'Strategies of the EU and the US in combating transnational organized crime', International Conference, Gent, 23-26 januari 2001.
- 4 De Jong, blz. 142.
- 5 *Netwerk*, 1 maart 2000; *Nova*, 22 februari 2000.
- 6 Daniel Etounga-Manguelle, 'Does Africa need a cultural adjustment program?', in: Lawrence E. Harrison en Samuel P. Huntington (red.), *Culture Matters. How values shape human progress*, New York: Basic Books, 2000, blz. 73, 74.
- 7 *Ibid.*, blz. 71, 72.
- 8 Barbara Crossette, 'Culture, gender and human rights', in: Harrison & Huntington, a.w. *noot* 6, blz. 181 e.v.
- 9 *NRC Handelsblad*, 28 augustus 1999, blz. Z1, Z2; *NOS-journaal*, 11 september 1999; Petra Dijkman en Marten de Haa, 'Cultureel bepaalde ziektebeleving en geneeswijzen', in: *Huisarts en Wetenschap*, 1999, nr 5, blz. 205 e.v.
- 10 *Polizeiliche Kriminalstatistik 1999*, blz. 9 (Hamburg).
- 11 *Allochtone verdachten in 1998. Een beschrijving van de allochtone verdachtenpopulatie uit 1998 op basis van het HKS*, blz. 35 e.v. (Korps Landelijke Politiediensten, november 2000); Chris Rutenfrans in: *Trouw*, 3 februari 2001 (bijlage *Letter en Geest*); David J. Smith, 'Ethnic origins, crime and criminal justice', in: *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford: Clarendon Press, 1997, blz. 711, 720 e.v.
- 12 James Goldsborough, 'Out-of-control immigration', in: *Foreign Affairs*, september/oktober 2000, vol. 79, nr. 5, blz. 91, 96.
- 13 De Jong, blz. 142, 143.
- 14 Goldsborough, a.w. *noot* 12, blz. 98.
- 15 De Jong, blz. 141.
- 16 Guy S. Goodwin-Gill, *The refugee in international law*, Oxford: Clarendon Press, 1998 (Second Edition), blz. 203, 204.

Noten

- 1 *Push and pull factors of international migration* (NIDI: <http://www.nidi.nl/pushpull>).
- 2 Martin Booth, *The Dragon syndicates. The global phenomenon of the Triads*, Londen/New York: Bantam Books, 2000, blz. 407.

Over de auteur

DRS J.A. EMERSON VERMAAT is redacteur van *2Vandaag*, de actualiteitenrubriek van Tros/EO, en auteur van: *Het criminele web: globalisering van de misdaad. Drugs, mensensmokkel, prostitutie* (Utrecht: De Banier, 2000).

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Taking Stock on Civil-Military Relations
(internationale conferentie met als gastspreker Lord Robertson, secretaris-generaal van de NAVO)

Plaats Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

Organisator CESS, Groningen i.s.m. Centre for Security and Defence Studies, Carleton University, Canada en het Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), Zwitserland

Kosten -

Datum 9-12 mei

Aanmelding op uitnodiging CESS, email: p.m.e.volten@let.rug.nl

Activiteit Religion, Violence and Visions for Peace
(internationale conferentie)

Plaats Institute of Social Studies (ISS), Kortenaerkade 12, Den Haag

Organisator ISS, Chair in Religion, Human Rights and Social Change gratis (lunch voor eigen rekening)

Kosten 10 mei (09.30-17.30 u.)

Datum ISS, prof. Gerrie ter Haar (email: terhaar@iss.nl) of dr James J. Busuttil (email: busuttil@iss.nl)

Aanmelding

Activiteit Challenges for a European Public Procurement Policy (seminar)

Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht

Organisator EIPA

Kosten 650 euro

Datum 10-11 mei

Aanmelding EIPA, tel. 043-3296320; fax 043-3296296)

Activiteit Issues Around the World Conference on Climate Change, November 2000, The Hague and Bonn follow-up in May 2001 (lezing minister Pronk)

Plaats Auditorium Institute of Social Studies (ISS), Kortenaerkade 12, Den Haag

Organisator ISS

Kosten gratis

Datum 10 mei

Aanmelding ISS, prof G. ter Haar (email: terhaar@iss.nl)

Activiteit Common Agricultural Policy and the Environmental Challenge. New Tasks for Public Administrations?
(seminar)

Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht

Organisator EIPA

Kosten 650 euro

Datum 14-15 mei

Aanmelding EIPA, email: a.barragan@eipa-nl.com

Migratie aantrekken of afstoten

J.J.P. DE JONG

EEN BELANGRIJKE REDEN WAAROM DE INTERNATIONALE migratiecrisis veelal niet in haar ware dimensie wordt onderkend, is dat zij al te lange tijd schuil is gegaan achter de 'asielproblematiek' en de daaraan gekoppelde humanitaire overwegingen annex schuldgevoelens. Daarnaast is er, zeker wat Nederland betreft, een grote onbekendheid met wat er speelt in de herkomstlanden rond de Middellandse Zee, in Afrika en in Azië. De migranten die asiel en familiehereniging als instrument van binnenkomst hanteren, doemen als het ware uit het niets op. Wat is de oorzaak van de migratiestroom? In de jacht op verklaringen wordt maar al te vaak de hoek waaronder de problemen zich presenteren als de oorzaak gezien.

Zeker, dat ben ik met Emerson Vermaat eens, vormen de georganiseerde mensenhandel en criminele netwerken een belangrijke factor. Hij geeft er een grondige en welkome schets van. En deze aspecten had ik in mijn verhaal best wat meer kunnen aanzetten. Maar, dat is mijn punt, de criminele netwerken springen eerder in op een al bestaande problematiek dan dat zij haar in essentie veroorzaken. Zij versterken de migratiecrisis, maar vormen niet het fundament. Ook de 'familie-overwegingen' die het NIDI onder de 'pull'-factoren rangschikt, spelen bij migratie alleen maar een rol als al aan één vereiste: de aanwezigheid van een omvangrijke groep familieleden in Nederland, is voldaan. Vervolgmigratie via familievorming vindt immers grotendeels om economische redenen plaats. Wie de werkelijke oorzaken van de migratiestroom wil weten, dient vooral het oog te richten op de *situatie in de landen van herkomst*.

Ik zou hier niet zo fel op zijn, ware het niet dat de verwisseling van oorzaken en bijkomende aspecten tot volstrekt misplaatste conclusies kan leiden. Een daarvan zou de naïeve gedachte kunnen zijn dat afdoende bestrijding van de mensenhandel of bijvoorbeeld het minder aantrekkelijk maken van Nederland de migratiestroom grotendeels zou doen stoppen.

Dat het openen van een *migratieloket* (naast het asielloket) als onderdeel van een gericht, strikt gequoteerd migratiebeleid een adequater antwoord is op de problematiek en heel wat beter uitpakt dan het huidige miljarden verslindende asielbeleid, bewijzen landen

als de Verenigde Staten en Canada. Bij een dergelijk beleid zijn de problemen niet voorbij (de stroom van illegale migranten zal onherroepelijk toenemen), maar het vraagstuk is dan toch beter te behappen. Het vergt wel een brede politieke consensus en een strak beleid.

Na alle contrakritiek past ook bijval. Met Vermaats stelling dat asiel géén mensenrecht is, ben ik het van harte eens. Hij heeft me op dit punt verkeerd gelezen. Ook Vermaats opmerkingen over de sociale, culturele en economische problemen die de massale migratie met zich brengt, kan ik in hun algemene strekking alleen maar delen. Nederland worstelt met een ernstige, al te lang onderschatte *integratieproblematiek*. Integratie is niet binnen een korte tijdsspanne te realiseren; zij is een kwestie van ettelijke (minstens drie) generaties. Er zijn op het moment zowel indicaties van vooruitgang (deelname aan het arbeidsproces en aan het onderwijs) als van grote mislukkingen. Het contrast tussen emancipatie-idealen en de praktijk vormt, in combinatie met de identiteitscrisis (namelijk de oriëntatie op de cultuur, de religie en de taal van het land van herkomst versus de invloed van de moderne westerse maatschappij), de kern van het integratievraagstuk. Het is een van de meest urgente vraagstukken waarvoor Nederland de komende decennia staat. Ondanks het debat dat Paul Scheffer met zijn artikel in *NRC Handelsblad* in januari 2000 ontketende en ondanks de regelmatige aandacht in de media worden in ons land de werkelijke omvang en de duur van deze problematiek ternauwernood beseft.

Mijn artikel vormt van oorsprong een eerste stuk in een serie van drie. Juist in de vervolgh verhalen had ik op verscheidene, door Vermaat geponeerde punten willen ingaan. De *Internationale Spectator* kan deze vanwege hun omvang echter niet opnemen. Dat is begrijpelijk. Ik hoop ze echter nog eens te publiceren.

De redactie heeft mij overigens gevraagd een ommissie die op haar conto stond, te corrigeren. Mijn artikel in het maartnummer werd strikt op persoonlijke titel geschreven en dat geldt ook uiteraard voor dit commentaar.

JOOP DE JONG, historicus, is werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit commentaar werd op persoonlijke titel geschreven.

Het Westen en het Oosten

PETER VAN ELSUWEGE

N.a.v. Th.H. von der Dunk, 'Het Westen en het Oosten. Enige kanttekeningen bij een nieuwe neiging tot al te veel angstvalligheid', in: *Internationale Spectator*, maart 2001, blz. 145-155.

De erfenissen uit het verleden en hun realiteitswaarde in de huidige politieke context

NA MEER DAN VEERTIG JAAR VAN STABILITEIT WERD DE naoorlogse wereldorde in slechts enkele jaren tijd volledig getransformeerd. In een niet te stuiten revolutiegolf verdwenen vastgeroeste zekerheden met een niets ontziende sneltreinvaart. Nieuwe situaties en uitdagingen drongen zich op. Zo is er de discussie rond de uitbreiding van de NAVO en de EU, zijn er de problemen in de Balkan en dringt zich de vraag op welke rol Rusland binnen deze nieuwe wereldorde moet gaan spelen. Binnen deze nieuwe context gaan allerlei politieke commentatoren koortsachtig op zoek naar een model dat past op deze nieuwe realiteit en dat de kenmerken van de nieuwe politieke ordening kan verklaren. Waarom kon Slovenië zich na 1989 bijvoorbeeld wel tot een fatsoenlijke democratie ontwikkelen, en Albanië *niet*? Wat verklaart de fundamentele verschillen in vooruitgang tussen Polen en Rusland? Waarom hinken Roemenië en Bulgarije achterop in vergelijking met andere Midden- en Oost-Europese staten als Tsjechië en Hongarije?

In het maartnummer van *Internationale Spectator* herhaalt Th.H. von der Dunk zijn reeds eerder aangehaalde,¹ slechts voor één interpretatie vatbare en allesomvattende verklaring voor deze contradicties: de cultuurhistorische tegenstelling tussen het vanuit Rome gekerstende Latijnse Europa en dat van de op Constantinopel georiënteerde Grieks-Russische orthodoxie. Deze verklaringsgrond, die aansluit bij de stellingen van Huntington,² gaat terug op het schisma binnen de katholieke kerk. Dit leidde tot een breuk tussen deze twee werelden, waarbij Polen, Tsjechen, Slowaken, Hongaren, Slovenen en Kroaten door de *rooms-katholieke*, en de Russen, Oekraïners, Serven, Bulgaren en Roemenen door de *orthodoxe* variant van het christendom werden beïnvloed. Dat beide stromingen een eigen ontwikkeling doormaakten, kan niet worden ontkend. Dat deze uiteenlopende evoluties repercussies hebben voor bepaalde politieke en culturele tradities, kan evenmin in twijfel worden

getrokken. Waar Von der Dunk echter suggereert dat de uit het verleden ontsproten cultuurhistorische tegenstellingen gedoemd zijn ten eeuwigen dage te blijven bestaan, kunnen grote vraagtekens worden geplaatst. Waarom zouden landen die in hun verleden bepaalde liberale en democratische vrijheden niet hebben gekend, niet het vermogen hebben zich tot een moderne, democratische rechtsstaat te ontwikkelen? Dat deze evolutie trager verloopt dan in landen waar reeds voordien sprake was van een goed ontwikkelde *civil society*, hoeft toch niet te bewijzen dat landen zonder een dergelijke traditie *überhaupt* niet in staat zouden zijn zich op termijn aan de democratische spelregels te conformeren? Het feit dat landen als Polen, Tsjechië, Hongarije en de Baltische staten sneller de overstap kunnen maken dan, pakweg, Rusland of Oekraïne, heeft inderdaad te maken met hun verschillende, onder meer door cultuurhistorische factoren beïnvloede, uitgangspositie. Het bewijst echter *niet* dat Rusland of Oekraïne nooit volwaardig tot de Europese statenfamilie zullen kunnen toetreden.

Terecht stelt Von der Dunk zich de vraag hoe dit dan *wel* zou kunnen gebeuren. Ik deel zijn mening dat een loutere en ongenueanceerde implementatie van westerse kapitalistische principes niet het gewenste middel is. Een dergelijke benadering is immers sterk gebaseerd op een ethnocentrische invalshoek. Rusland wordt daarbij beschouwd als een 'leerling', die zich vertrouwd moet maken met de Europese economische en politieke praktijken.³ Een dergelijke benadering doet afbreuk aan de specifieke Russische context en stuit op verzet van de Russische bevolking.

Von der Dunk ziet in deze Russische tegenkanting echter meteen het bewijs van zijn these dat de Russen, op basis van hun politiek autocratische en economisch centralistische traditie, per definitie diametraal staan ten opzichte van de westerse benadering. Hier-tegen kan echter worden ingebracht dat een belangrijk segment van de Russische politieke elite, de zoge-

naamde westersgezinden, gedurende de hele Russische geschiedenis hun blik op het Westen richtten ter modernisering van hun eigen economische en politieke structuren. Steeds weer leidden hun pogingen tot een conflict tussen de invoering van westerse kennis enerzijds en de gepercipieerde noodzaak tot behoud van de Russische identiteit anderzijds.

Ook binnen de huidige Europese verhoudingen ontwikkelt zich dit spanningsveld. Het is duidelijk dat het overbruggen van deze tegenstelling niet van vandaag op morgen kan gebeuren. Dit is een project op lange termijn, dat alleen kan slagen als de antagonistische erfenissen uit het verleden worden opgelost na gezamenlijk overleg. Dit hoeft niet te betekenen dat Europa zich door Rusland de wet laat dicteren, of dat aan Rusland een vetorecht wordt gegeven om kwesties als uitbreiding van de NAVO of de EU te regelen. Wel impliceert dit dat beslissingen slechts worden genomen na een vorm van diplomatiek overleg waarin in ieder geval serieus naar de Russische bezorgdheden wordt geluisterd. De ontwikkeling van een Noordelijke Dimensie in het extern beleid van de Europese Unie lijkt in dat verband mogelijkheden te bieden voor een lovenswaardig initiatief om bijvoorbeeld de kwestie rond de Russische enclave Kaliningrad te regelen. Russische gevoeligheden omtrent dit gebied mogen een uitbreiding van de Unie niet in de weg staan, maar ze moeten wel in acht worden genomen om tot een aanvaardbare regeling te komen.

Dat een dergelijke benadering vertrekt vanuit een voluntaristische invalshoek van wenselijkheden en beleidsdenken, is inderdaad juist. Daartegenover staat echter de strikt cultuurhistorisch gedetermineerde visie van Von der Dunk. Deze tegenstelling tussen voluntarisme en determinisme vloeit voort uit de onderliggende perceptie van de maatschappelijke ordening. Is de samenleving maakbaar, of is ze de resultante van ongrijpbare krachten, waar politieke beslissingen slechts in zeer beperkte mate op in kunnen spelen? Als Von der Dunk stelt dat de scheidslijnen in Europa onvermijdelijk zijn, situeert hij zich duidelijk binnen deze laatste benadering. De vraag is echter of het opbrengen van politieke wil inderdaad feitelijk onvoldoende zal zijn om bepaalde breuklijnen te overwinnen. Een strikt deterministische benadering behelst daarentegen het gevaar van een *self fulfilling prophecy*, waarbij alle elementen die in dat kader passen sterk worden beklemtoond en de afwijkende factoren worden geminimaliseerd of als irrelevant aan de kant geschoven.

Een voorbeeld. Het door Von der Dunk aangehaalde punt dat 'het op grond van gymnasiale sentimenten bij westerse politici die uit ahistorische onkunde voortvloeien, ooit per abuis bewerkstelligde en nog steeds allerwege als voortijdig ervaren EU-lidmaat-

schap van Griekenland' (Von der Dunk, blz. 146) niet als tegenargument voor zijn these van de natuurlijke scheidslijnen kan dienen, lijkt van deze eenzijdige visie de perfecte illustratie. De situatie van Griekenland toont immers perfect aan dat een land met een andere culturele achtergrond *wel degelijk* kan aarden binnen de westerse structuren en instellingen.

Dat de erfenissen uit het verleden de integratie van landen met andere culturele tradities bemoeilijken, moet inderdaad worden erkend. Dat het daarom *onmogelijk* zou zijn, kan echter worden weerlegd. Een dergelijk uitgangspunt doet immers afbreuk aan de complexiteit van de internationale betrekkingen en de voortdurende plotwendingen in het scenario van de geschiedenis. De gebeurtenissen uit het verleden zijn uitermate belangrijk om de situaties van vandaag te kunnen duiden en interpreteren. Wanneer bepaalde vaststellingen echter als absolute en onveranderbare waarheden worden verkondigd, wordt afbreuk gedaan aan de mogelijkheid om te leren uit het verleden en op een positieve wijze bepaalde breuklijnen te boven te komen. Of leken de historische tegenstellingen tussen Frankrijk en Duitsland ook niet onvermijdelijk?

Noten

- 1 Th.H. von der Dunk, 'Tien jaar na 9 november 1989. Over de terugkeer van oude scheidslijnen in Europa', in: *Internationale Spectator*, november 1999, blz. 575-581.
- 2 S.P. Huntington, *Botsende beschavingen. Cultuur en conflict in de 21ste eeuw*, Antwerpen: Standaard uitgeverij, 1997.
- 3 I.B. Neumann, 'Het grensvlak van Rusland en Europa', in: *Kultuurleven*, 65, 1998, 3, blz. 74.

PETER VAN ELSUWEGE studeerde aan de Universiteit Gent en is licentiaat in de politieke wetenschappen. In het decembernummer 2000 van de *Internationale Spectator* publiceerde hij het artikel 'De positie van Rusland in Europa. Het gevaar van nieuwe breuklijnen op het oude continent' (blz. 616-621)

Ontwikkelen van nieuwe concepten voor oorlogen

R E P L I E K

D. VERWEY & H. BORN

N.a.v. Luc van de Goor en Jeroen de Zeeuw, 'Nieuwe oorlogen: oude wijn in nieuwe zakken', in: *Internationale Spectator*, april 2001, blz. 209-211.

DAT HET ONTWIKKELEN VAN NIEUWE CONCEPTEN EN IDEEËN niet zelden wordt afgedaan met de suggestie dat het hier om oude wijn in nieuwe zakken gaat, is een herkenbaar fenomeen. Zo schreef iemand ooit dat de hele westerse filosofie eigenlijk niets meer is dan een voetnoot bij Plato. Ook hier werd dus gesteld dat er eigenlijk niets nieuws onder de zon is. Dat deze uitspraak over Plato enigszins dubieus is, maar bovenal sterk reductionistisch, is evident. De vraag is of de geuite kritiek op de term 'nieuwe oorlogen' eveneens van een dergelijk reductionisme getuigt. Deze vraag lijkt ons belangrijk en om die reden willen we kort ingaan op de reactie van Van de Goor en De Zeeuw (april 2001) op ons artikel 'Het hobbesiaanse karakter van zogeheten "nieuwe oorlogen"', in *Internationale Spectator* van januari. Aan de overige punten die zij in hun reactie naar voren hebben gebracht, willen we niet veel aandacht besteden. De simpele reden hiervoor is dat de beide auteurs ons stellingen in de schoenen trachten te schuiven die wij niet geponereerd hebben en evenmin onderschrijven. Zo hebben wij bijvoorbeeld nergens aangegeven dat wij het oneens zijn met Clauzewitz' opvatting dat oorlog de voortzetting van politiek met andere middelen is. Ook de in onze optiek enigszins cynische opmerking van beide auteurs dat 'het afhakken van ledematen en het verkrachten van vrouwen hoort tot de logica van de oorlog', willen we hier slechts zonder commentaar aanhalen. Het lijkt of beide auteurs het standpunt huldigen dat oorlog nu eenmaal oorlog is en inderdaad verschrikkelijk, maar ja, zo gaat dat nu eenmaal. Een realistisch standpunt heet dat.

De *schending van mensenrechten* wordt tegenwoordig echter expliciet als *reden voor militaire interventie* gezien en vormt in die zin de basis voor vredesoperaties. Het zijn vooral deze operaties die op een brede steun van de bevolking kunnen rekenen.¹ Juist het feit dat schendingen van mensenrechten gesignaleerd en gerapporteerd worden, geeft een toenemend bewustzijn van de grondrechten van mensen aan en kan in dat opzicht wel degelijk de basis vormen voor het ontwikkelen van *beleid* ter voorkoming van de schending van deze rechten. Ook wij pleiten in ons artikel in eerste instantie voor *conflictpreventie*.

Zoals gesteld vinden wij de vraag of de term 'nieuwe oorlogen' een adequate term is wel degelijk relevant. Laten wij vooropstellen dat wij de term 'nieuwe oorlogen' niet uit onze duim gezogen hebben, zoals de lezer van de reactie van Van de Goor en De Zeeuw wellicht zou kunnen vermoeden.

Zoals aangegeven in ons artikel ontleen wij de term en de omschrijving hiervan aan Mary Kaldors *New wars and old wars: organized violence in a global era*. Dat *huidige conflicten* zich onderscheiden van *traditionele conflicten* wordt ook door Van de Goor en De Zeeuw onderschreven. Ook zij erkennen 'het intrastatelijke karakter van oorlogen, de afnemende betekenis van de staat en de desintegratie van het geweldsmonopolie'. Wij willen nogmaals benadrukken dat dit leidt tot grootschalige *criminaliteit* en geweldsexcessen, waarbij slechts het recht van de sterkste lijkt te gelden. De *media* spelen hierbij een wezenlijke rol. Zij worden ingezet ter legitimatie als ter manipulatie van de standpunten van de diverse partijen. De ultieme claim, waarmee de steun en sympathie van de westerse wereld gewonnen kan worden, lijkt dan ook de beschuldiging van de schending van mensenrechten door de tegenpartij te zijn.

Is dit soort conflicten 'nieuw'? Wellicht niet in *alle* opzichten, maar ons inziens in een aantal wezenlijke opzichten wel degelijk.

Tot slot willen we opmerken dat het ontwikkelen van nieuwe concepten voor post-Koude-Oorlogconflicten noodzakelijk is. Het feit dat we de huidige periode (en de laatste tien jaar) nog steeds aanduiden met 'post-Koude Oorlog', maakt duidelijk dat we nog niet een taal hebben ontwikkeld voor de hedendaagse conflicten. Het doet denken aan de periode toen de eerste auto werd ontwikkeld aan het einde van de 19de eeuw. De eerste auto's werden ook de 'horseless carriage' genoemd. En sommige nostalgische Britten refereren nog steeds aan Canada en Australia als 'post-colonies'. Het is tijd dat we de 'post-aanduidingen, zoals post-communisme of post-Koude Oorlog, door nieuw begrippen vervangen. Ons artikel was een *poging* in die richting.

Noot

- 1 Vgl. o.a. 'Defensie en draagvlak', peiling door het NIPO in opdracht van Stichting Maatschappij en Krijgsmacht in *Civiel/Militair magazine voor maatschappij en krijgsmacht*, voorjaar 2001.

DR. DESIRÉE VERWEY is werkzaam als universitair docent filosofie en ethiek aan de Vakgroep Sociale Wetenschappen en Wijsbegeerte van de Koninklijke Militaire Academie te Breda;

DR. H. BORN is verbonden aan het *Geneva Center for democratic control of the armed forces* in Zwitserland.

Het Surinaamse steentje in de Nederlandse schoen

BERT KREEMERS

SURINAME IS NU EEN KWART EEUW onafhankelijk. De Partij van de Arbeid werkte in 1975, als de grootste partij van de toenmalige regeringscoalitie, van harte mee aan het streven van de Surinaamse regering van deze voormalige Nederlandse kolonie een zelfstandige natie te maken. Sedertdien is het debat over de vraag of deze partij daar goed aan heeft gedaan, niet verstomd. Zo begint John Jansen van Galen zijn beschrijving van de opstelling van de Nederlandse sociaal-democratie tegenover deze kolonie, later rijkdeel, nog later zelfstandige republiek.

Zijn oordeel over het eindeloze proces van afstoten en aantrekken tussen de Nederlandse sociaal-democraten en de Surinamers is even voor de hand liggend als hard. De Partij van de Arbeid lijdt aan het Suriname-syndroom. Heen en weer geslingerd tussen het allesoverheersend gevoel de kolonisatie van dit overzeese gebiedsdeel te moeten afzweren en de onbeheersbare neiging de toekomst van het onafhankelijke Suriname uit te stippen, stelt de Partij van de Arbeid zich voortdurend tweeslachtig op jegens Suriname. De gevolgen van dit gezwalk tussen ontvoogding en bemoeienis waren voor Suriname desastreus: een ware uittocht van een groot deel van de bevolking, een economische ineenstorting en sociale malaise, een stevige greep van de georganiseerde misdaad op de rechtsstaat, een binnenlandse oorlog en een militaire dictatuur.

Dit drama staat in schril contrast tot de verwachtingen en inschattingen

van leidende politici van de Partij van de Arbeid bij het tot stand brengen van Surinames onafhankelijkheid. In een terugblik op het kabinet-Den Uyl in 1978 zag Joop den Uyl zelf de dekolonisatie van Suriname als het grootste succes van zijn kabinet.¹ Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk maakte van de afspraken met Suriname over verdere ontwikkelingshulp de toetssteen van het hele ontwikkelingsbeleid. Hoe konden deze ervaren politici zich zo vergissen? Het is de grootste verdienste van het boek van Jansen van Galen dat op die vraag een duidelijk antwoord wordt gegeven. Allereerst liggen de wortels van het echec in de periode vóór de onafhankelijkheid. Tot ongeveer 1970 houdt Suriname zich op aan de periferie van de sociaal-democratische interesse, zo maakt Jansen van Galen duidelijk. Het Koninkrijksstatuut regelt de verhoudingen tussen Nederland en de Nederlandse gebiedsdelen in de West, en daarmee is de kous af. Gedachten over andere, toekomstige staatkundige verhoudingen rijpen onvoldoende.

De vraag naar de toekomstige status van Suriname wordt pas actueel als in 1969 op Curaçao op grote schaal onlusten uitbreken, die met behulp van de inzet van Nederlandse mariniers moeten worden bedwongen. 'We schrokken ons rot', legde Ed van Thijn bij de presentatie van dit boek uit.² Het linkse geweten begint

John Jansen van Galen: *Het Suriname-syndroom. De PvdA tussen Den Haag en Paramaribo.* Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2001; 196 blz.; f 36,50; ISBN: 90-351-2279-8

in die periode te spreken en in de Partij van de Arbeid klinken luide bezwaren tegen het met militaire strafexpedities de kop in drukken van sociale onrust in de West. In het programma voor de verkiezingen in 1971 kiest de Partij van de Arbeid dan ook voor de 'beëindiging van het Rijksverband', waar dat tot dan toe alleen zou geschieden als de rijkdelen daarom zouden vragen. De Partij van de Arbeid en in haar kielzog de christendemocratische partijen willen, in de woorden van een PvdA-parlementariër, de onafhankelijkheid 'zo nodig per aangetekende post' toezenden.

Deze haast breekt Nederland lelijk op bij het maken van afspraken met Suriname. Bij het doorsnijden van de Koninkrijksband doet Nederland niet al te moeilijk over de mogelijkheden voor Surinamers zich te vestigen in Nederland, waar zich dan al eenderde van de Surinaamse bevolking bevindt. Ook na de onafhankelijkheid blijft de deur op een kier staan, wijd genoeg open voor talloze inwoners van de jonge republiek. Jansen van Galen wijst er terecht op dat deze exodus niet veroorzaakt is door de onafhankelijkheid, maar er ongetwijfeld wel door is *versneld*. Hoe het ook zij, door het vertrek van veel geschoold personeel wordt Suriname beroofd van een

van zijn belangrijkste mogelijkheden het eigen land zelf verder te ontwikkelen.

Nederland stelt zich niet krenterig op bij de vaststelling van de aan Suriname na de onafhankelijkheid te verschaffen ontwikkelingshulp. Een bedrag van 3,5 miljard gulden wordt over een aantal jaren uitgesmeerd, maar een deugdelijk ontwikkelingsplan ligt er niet aan ten grondslag. Bovendien zwicht Den Haag (en volgens Jansen van Galen in het bijzonder minister Pronk) voortdurend voor de Surinaamse wensen, ook al staan die haaks op de bedoelingen van de Nederlandse hulp en de daaraan gestelde voorwaarden. Dat deze enorme bruidsschat de eigen ontwikkelingskrachten niet stimuleert, deert weinig in Nederland.

Het Nederlandse kabinet kijkt ook nog eens voor het Surinaamse verlangen naar een eigen krijgsmacht. De Surinamers krijgen hun zin en halen daarmee een mede door Nederland gefinancierd Paard van Troje binnen. *De facto* krijgt het militaire bewind na de staatsgreep op 25 februari 1980 het voordeel van de twijfel. Dan breekt een tweede periode aan, waarin de Partij van de Arbeid nog verder het spoor in Suriname kwijtraakt en excelleert in doorschietende reacties. Na de december-moorden in 1982 wordt de Nederlandse ontwikkelingshulp opgeschort en hoe terecht of onterecht die beslissing ook is, de verstandhouding tussen Nederland en Suriname komt als het ware in een bodemloze put terecht: wat er ook gebeurt, er komt geen echo terug. In het midden van de jaren '80 zet de Partij van de Arbeid bij monde van fractiespecialist Henk Knol alle kaarten op het jungle-commando van Ronny Brunswijk, een opstelling die in brede lagen van de Surinaamse bevolking op onbegrip stuit.

Met de verkiezing van president Ronald Venetiaan slaat Suriname voorzichtig weer de goede richting in. Minister Siegfried Gilds van Defensie herstelt de juiste verhoudingen tussen de regering en de militaire leiding, die

dan nog steeds in handen is van Desi Bouterse. Er wordt gesproken over een economisch herstelplan en vanuit Nederland komt de aanzet tot het Raamverdrag, waarin Nederland en Suriname hun onderlinge verhouding een nieuwe vorm en inhoud willen geven. De vele beloften voor een nieuwe samenwerking op tal van gebieden worden echter niet ingelost. De regering-Venetiaan kampt met grote problemen, terwijl in Nederland de irritatie over de trage gang van zaken in Suriname hand over hand toeneemt. De winst bij de volgende verkiezingen van de NDP van Bouterse en de komst van president Jules Wijdenbosch zorgen voor een volgende fase in de betrekkingen met Suriname. Ze komen op een laag pitje te staan. In het tweede kabinet-Kok wordt Suriname zelfs verwijderd 'uit het hart van het Nederlandse buitenlandbeleid'.

Het boek van John Jansen van Galen houdt de Partij van de Arbeid een spiegel voor en kan – in de woorden van fractievoorzitter Ad Melkert bij de presentatie van het boek – dienen als baken voor de toekomst. Het boek verklaart veel van het geworstel van de Nederlandse sociaal-democratie met Suriname en maakt ook duidelijk waarom het Surinaamse steentje in de Nederlandse schoen bij de Partij van de Arbeid heel wat gevoeliger dwarszit dan bij de andere grote Nederlandse politieke partijen.³ Tot zover alle lof.

Een minpunt is het dat in het op research van Geke van Velzen berustende relaas de journalistieke vaardigheden van John Jansen van Galen het ruimschoots winnen van de wetenschappelijke pretenties van co-uitgever de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA. Niet alleen een hoofdstukindeling en een verantwoording van de bronnen en het gebruikte onderzoeksmateriaal ontbreken, door de journalistieke vaart ontstaan in het boek ook enkele lelijke kale plekken. Sommige door de auteur als belangrijke scharniermomenten aangeduide gebeurtenissen komen daardoor feitelijk niet

tot hun recht. Zo schrijft Jansen van Galen (blz. 164) over een dreiging van militair ingrijpen door Nederland in 1993 als zich tussen de regering-Venetiaan en de toenmalige legerleiding een conflict voordoet over de benoeming van een nieuwe bevelhebber. Dat deze 'vergaande vorm van interventionisme' slechts bestond uit een Orion-vliegtuig met militair materieel voor de persoonlijke bescherming van de nieuwe legerleider, laat Jansen van Galen gemakshalve achterwege. Elders is uitgebreid uit de doeken gedaan dat de mogelijkheden voor militaire interventie, door Nederland, maar ook door de Verenigde Staten, in Suriname uiterst beperkt waren.⁴

Ondanks dit smetje is weer een hoofdstuk toegevoegd aan de vastlegging van een kwart eeuw betrekkingen tussen Nederland en zijn 'tropische Achterhoek'. En dat mag best wel, omdat nog steeds niet duidelijk is of Suriname voor Nederland een bijzonder of een normaal land is.

Noten

- 1 'Het grootste succes? Dat is de manier waarop het kabinet het onafhankelijk worden van Suriname heeft begeleid. [...] Daar is goed op ingespeeld, het hele proces is foutloos verlopen.' Aldus Joop den Uyl in: *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl. Gesprekken met PvdA-bewindslieden*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1978, blz. 12.
- 2 Bijeenkomst Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam Zuid-Oost, 19 februari 2001.
- 3 Dit beeld en de titel van deze boekbespreking zijn ontleend aan Maarten Schalkwijk, *Suriname: het steentje in de Nederlandse schoen. Van onafhankelijkheid tot Raamverdrag*, Paramaribo: Vaco, 1997.
- 4 Zie hiervoor: Relus ter Beek, *Manoeuvres. Herinneringen aan Plein 4*, 1996, blz. 117 e.v.; Hans Buddingh', *Geschiedenis van Suriname*, 1999, blz. 362; en George P. Shultz, *Turmoil and Triumph*, 1993, blz. 292 e.v.

Over de auteur

BERT KREEMERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Kennismaking met nieuwe debat in Iran komt niet uit de verf

JOHAN G.J. TER HAAR

De titel van het boek klinkt veelbelovend: we zullen nu eens hele andere berichten uit Teheran horen dan we gewoonlijk in de media krijgen voorgeschoteld. Ook het voorwoord wekt verwachtingen, getuige de eerste zin, die luidt: 'Nu, ruim twintig jaar na de islamitische revolutie, wordt in Iran aan alle kanten getornd aan de revolutionaire ideologie. Studenten, professoren, schrijvers, journalisten en politieke dissidenten schrijven en debatteren over de maatschappelijke rol van de islam in de politiek. Er wordt gesproken over de rol van de geestelijkheid, in de regering, de voordelen van pluralisme, de politieke participatie en de verhouding met de buitenwereld, in het bijzonder met het Westen.' Maar wie vervolgens aan dit boek begint in de hoop een goed beeld te krijgen van dit debat, komt bedrogen uit, en als hij het uit heeft, zal hij niet anders kunnen dan teleurgesteld concluderen dat dit boek de verwachtingen die in de titel en het voorwoord worden gewekt, volstrekt niet waarmaakt.

Om te beginnen kun je van twee van de vier artikelen die in dit boek zijn gebundeld, voorafgegaan door een inleiding van de redacteur, in gemoede niet volhouden dat het berichten zijn uit Teheran. Ze zijn weliswaar geschreven door Iraniërs, maar dan wel Iraniërs die hoog en droog in het buitenland zitten, in dit geval de Verenigde Staten, waar ze aan een universiteit werkzaam zijn. Daar komt nog bij dat hun bijdragen nogal gedateerd zijn. Het artikel van Janet Afary, 'Manoeuvreren tussen Scylla en Charibdis. Veranderende genderrollen in het Iran van de twintigste eeuw', is nauwelijks meer dan een korte geschiedenis van het feminisme in Iran. Aan het einde wordt nog wel iets gezegd over de jaren '90, maar met geen woord wordt gerept over wat er sinds het aantreden van Khatami in 1997 is gebeurd. Zijn naam wordt niet

eens genoemd, evenmin trouwens als die van de 23 Mei-Beweging, zoals hervormingsgezind Iran sinds dat jaar heet. Dat geldt ook voor het artikel van Hooshang Amirahmadi, 'De huidige staat van de civil society in Iran', dat zich beperkt tot de situatie van Iran in 1996. Van een boek dat begint met de boven aangehaalde zin, mag je toch meer verwachten.

De twee andere artikelen zijn wél berichten uit Teheran, zij het van één en dezelfde auteur, namelijk Abdolkarim Soroush. In 'Drie culturen' stelt Soroush dat het erfgoed van Iran aan drie bronnen is ontleend, de pre-islamitische Iraanse cultuur, de islam en het Westen. De pogingen die ondernomen zijn of worden om de Iraanse identiteit exclusief op één van deze drie elementen te baseren, zijn tot mislukken gedoemd. Soroush bepleit dan ook integratie van deze invloeden, en wel op basis van gelijkwaardigheid. In zijn tweede bijdrage, 'De betekenis en essentie van secularisme', gaat hij vrij uitvoerig in op het proces van secularisering dat zich in de westerse wereld heeft voltrokken en dat onder meer tot gevolg heeft gehad dat een beginsel als bijvoorbeeld dat van het oppergezag van de wetsgeleerde, dat ten grondslag ligt aan de Islamitische Republiek Iran, voor de moderne mens heel onbegrijpelijk is geworden. Afgezien van deze bijna terloopse opmerking komt de situatie in Iran verder niet ter sprake, en evenmin wordt duidelijk wat Soroush zelf van dit beginsel vindt, waardoor dit artikel niet echt overtuigend is. Dit neemt evenwel niet weg dat Soroush een belangrijke rol heeft gespeeld en nog steeds speelt in het intellectuele debat dat in Iran gevoerd wordt. Het is dan ook volkomen terecht dat aan hem een ruime

Farhad Golyardi (red.): *Andere berichten uit Teheran. Iraanse identiteit na het fundamentalisme.*

Amsterdam: Uitgeverij De Balie, 2000; f 29,50
ISBN: 90-6617-237-1

plaats is toebedeeld in dit boek. Maar aan het debat wordt ook deelgenomen door mensen die een heel ander geluid laten horen, waaraan hier geen enkele aandacht wordt besteed, en dat is een groot gemis.

Teleurstellend is ook het Nederlands, dat al te vaak stilistisch zwak is. Ronduit knullig is een zin als 'Deze scholen mengen jonge meisjes en passionele jongens.' (blz. 73) Ook wordt er nogal eens verkeerd vertaald, zoals in het geval van de titel van een invloedrijk boek, waarin stelling wordt genomen tegen een klakkeloze imitatie van het Westen: in het Engels is *Plagued by the West* een adequate vertaling, maar dat kan niet gezegd worden van *Geplaagd door het westen* (blz. 13). Ook de uitleg van technische termen is niet altijd even verhelderend. 'Ulama zijn religieuze geleerden die een hoge plaats innemen in de Iraanse geestelijkheid' (blz. 33) is toch nauwelijks informatief te noemen. En een *mudjtahed* omschrijven als 'een persoon die van de Ijazah toestemming heeft gekregen om de wetten van de shi'a te interpreteren' (blz. 73) is niet bepaald verhelderend.

Het boek is een gemiste kans, en dat is des te pijnlijker omdat er in Iran wel degelijk een fundamenteel debat gaande is, van groot belang voor de toekomst van dit land. Een kennismaking met dit debat zou nuttig en zelfs gewenst zijn, maar daarvoor zijn heel andere berichten uit Teheran nodig.

Dr. J.G.J. TER HAAR is hoogleraar Nieuwperzische taal- en letterkunde en Perzische cultuurgeschiedenis van Iran vanaf de komst van de islam aan de Universiteit Leiden.

Ho-Won Jeong: Peace and Conflict Studies. An Introduction.

Aldershot/Burlington

USA/Singapore/Sydney: Ashgate Publishing Ltd., 2000; xvi + 407 blz.; ISBN 1-84014-095-X

In de tweede helft van de 20ste eeuw is - aldus de auteur van deze studie - grote vooruitgang geboekt op het terrein van *peace research*. De paradigma's omvatten thans niet alleen 'negatieve', maar ook 'positieve vrede', waaronder ook zaken vallen als economisch welzijn, handhaving van de mensenrechten en zorg voor het milieu. Het zicht op oorzaken van 'vredeloosheid' is meer wereldomvattend geworden. Tegelijkertijd houdt het onderzoek naar oorlog en vrede zich niet alleen bezig met *peacemaking*, in de vorm van conflictoplossing en *conflict management*, maar ook met *peacekeeping* (vredeshandhaving) en vredesopbouw. Een en ander weerspiegelt de overgang van de fixatie op de Koude Oorlog, met zijn militaire bewapening en nucleaire dreiging, naar de opvatting dat etnische tegenstellingen, armoede en aantasting van het milieu eveneens bronnen van conflict zijn. De hier aangekondigde studie is bedoeld als inleiding in de polemologie, geschikt voor studenten in uiteenlopende studierichtingen. Ze bevat vier delen. Het eerste deel behandelt de vredesconcepten en theoretische invalshoeken van het vredes- en conflictonderzoek. In deel II worden vijf benaderingen over de oorzaken van conflict en geweld beschreven, met als hoofdstukken: 'Understanding War'; 'Sources of Social Conflict'; 'Feminist Understandings of Violence'; en 'Political Economy'. In deel III worden vredesstrategieën behandeld, zoals het streven naar beheersing van militaire macht (machtsevenwicht, wapenbeheersing, *confidence building*, ontwapening); conflictoplossing (zoals onderhandeling, bemiddeling, diplomatie en arbitrage); handhaving en versterking van de mensenrechten; maatregelen rondom zelfbeschikking, zoals autonomie voor minderheidsgroeperingen; ontwikkeling en modernisering;

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg die ook alle bijdragen aan deze aflevering heeft verzorgd. De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

milieubeleid; en het streven naar transnationale relaties en wereldorde. In dit deel zijn tevens hoofdstukken gewijd aan niet-gewelddadige strategieën en de acties van vredesbewegingen. Aangezien vredestheorieën zich richten op problemen die zowel betrekking hebben op relaties in de interpersoonlijke als in de intergroeps- en internationale sfeer, wordt in het laatste deel aandacht geschonken aan de mogelijkheid tot integratie van vredesstrategieën op uiteenlopende maatschappelijke niveaus en tot inslaan van wegen die naar een alternatieve, meer vreedzame sociale orde voeren. (Ho-Won Jeong is verbonden aan het Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, USA.) (F.v.d.B.)

Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset (red.): Democracy in Developing Countries. Latin America.

Boulder (Colorado)/Londen: Lynne Rienner Publishers, 1999 (second edition); xiii + 593 blz.; f 72,60 ISBN 1-55587-789-2

In deze bundel treft men 'case studies' aan van het verloop van het democratiseringsproces in Argentinië, Brazilië, Chili, Colombia, Peru, Venezuela, Costa Rica, de Dominicaanse Republiek en Mexico. De eerste druk verscheen in 1989, de tweede is grondig herzien en geactualiseerd. In sommige landen blijkt het democratiseringsproces zich te hebben voortgezet, in andere is sprake van een neerwaartse trend, maar in geen van hen 'democracy has yet broken down'. Deze 'staat van vooruitgang en verval' gaf aanleiding tot een hernieuwde empirische benadering en analytische en theoretische reflectie. Het gaat om landen met een gemeenschappelijk verleden van Iberisch kolo-

nialisme, terwijl de democratische wortels van alle staten er dateren uit de 19de eeuw. In deze 'case studies' concentreren de auteurs (afkomstig van Amerikaanse universiteiten) zich niet alleen op de politieke factoren, zoals het ontstaan van een louter 'electorale' democratie, maar worden ook aspecten geanalyseerd die anderszins van belang zijn voor een democratische ontwikkeling, zoals historische, culturele, sociaal-economische en internationale factoren, en het militaire apparaat. In een 65 pagina's lange redactionele inleiding wordt de betekenis van deze factoren, mede tegen de achtergrond van de uitkomsten van de 'case studies', in een algemeen kader geplaatst en geëvalueerd met het oog op toekomstige ontwikkelingen. De belangrijkste uitdaging blijft de consolidatie van een democratie die reëel aanwezig, maar in velerlei opzichten nog erg oppervlakkig is. Zeker op intellectueel niveau is er thans, meer dan tien jaar later, inzicht beschikbaar in wat vereist is teneinde die consolidatie te bewerkstelligen. Een bemoedigende tendens zijn de groeiende macht en het toegenomen democratisch besef van een heel scala aan sociale bewegingen en 'civil society actors', die echter naast protesteren en bekritisieren 'must also learn to engage, cooperate, and even ally with political parties, with governmental institutions at all levels, and with one another' (blz. 64). Wat militaire staatsgrepen betreft is de redactie van mening dat die tot de 'relikwieën van het verleden behoren'. Er zijn echter tal van andere manieren om een democratisch proces te frustreren of te ondermijnen. Er blijft nog veel te doen om de democratie in Latijns-Amerika stabiel en duurzaam te maken en er is nog een lange weg van democratische hervormingen en institutionalisering te gaan. (F.v.d.B.)