

Internationale Spectator

Jaargang 60 - nr 5 - mei 2006



Ruslands macht: terug van weggeweest

Energiebeleid in internationaal perspectief

Steun Amerikaans thuisfront ongewis



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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

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

Redactiegebureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 55,50
Instelling € 65,-
Student € 44,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 24,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 79,90
Instelling € 90,-
Student € 65,50

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij
Koninklijke Van Gorcum BV
telefoon 0592-379555

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Inhoud Mei 2006

COLUMN

Jan Rood
Het Europa van nationale
kampioenen 233

ARTIKELEN

L.J. Brinkhorst
Nederlands energiebeleid in
internationaal perspectief 234

Marc Jansen
Zachte krachten versus grote-
mogendhedenambities:
Rusland en de Europese Unie 239

Hinke Pietersma
Tussen ambitie en obstructie:
Ruslands moeizame relatie met
de OVSE 244

Jeroen Bult
Russische geopolitiek en Baltische
boosheid: nieuwe wending in
een eindeloze psychologische
oorlog 250

Marcel de Haas
Veiligheidssamenwerking tussen
Rusland en China:
partnerschap of rivaliteit? 254

Max Bader & Ben de Jong
Geheime diensten in Rusland:
schild en zwaard van het
regime-Poetin 260

Marc Hooghe & Tim Reeskens
Amerikaanse publieke opinie over
Irak: polarisatie over een nieuw
Vietnam? 266

OPINIE

Hans Schippers
Praten met Hamas? 271

BOEKBESPREKINGEN

Hans Renner over
*Wereldomspannend
communisme* 275

Manon Korthals over
*Een poging tot biografie van
Poetin* 276

Eric Metz over
*Rusland als onbereikbare
prachtvrouw* 277

Arjen Berkvens over
Oekraïens veiligheidsbeleid 279

Merel Baracs over
*Bewindvoerder van het eerste uur
in post-Saddam Irak* 280

Peter van Kemseke over
De VN pragmatisch verklaard 281

Jan Hoekema over
*De 'vermediatiseerde' wereld van
de diplomatie* 283

SIGNALEMENTEN 286

SUMMARIES 288

Het Europa van nationale kampioenen

Het spook van het economisch patriottisme heeft zich meester gemaakt van de Europese integratie. Dat beeld dringt zich op naar aanleiding van een reeks gebeurtenissen van de afgelopen maanden. Gebeurtenissen die als rode draad hebben een toenemende neiging van lidstaten zich economisch in te graven en de buitenwereld als bedreigend te zien. De voorbeelden zijn bekend. De Franse regering die op de haar bekende onnavolgbare wijze nationale kampioenen als een Europees belang meent te kunnen verkopen en onder dat mom de overname van het Frans-Belgische elektriciteitsbedrijf Suez door het Italiaanse Enel tracht te voorkomen. Met hetzelfde argument dat de energiesector van 'strategisch belang' is, poogt de Spaanse regering een overnamebod van het Duitse Eon op het Spaanse Endesa te verijdelen.

Het zijn twee in het oog springende voorbeelden van een onderstroom van groeiend economisch nationalisme, die zich uitstrekt tot een groot aantal lidstaten. Duitsland, met zijn verzet tegen buitenlandse overnames via de zogeheten 'Volkswagenwet'. Luxemburg, dat probeert te voorkomen dat staalgigant Arcelor wordt opgekocht door het Indiase Mittal. Italië en Polen, die hun financiële sector trachten te beschermen. Wie dat optelt bij de vrees voor verdere *outsourcing* van economische activiteiten, het verzet tegen openstelling van de eigen grenzen voor buitenlandse werknemers en de angst dat de EU de concurrentieslag met China en India nu al verloren heeft, ziet een Unie die als een konijn in het licht van de koplampen van een aanstormende auto als verlamd blijft zitten.

Dat beeld wordt zoveel sterker, als bedacht wordt dat deze onderstroom samenhangt met het bredere maatschappelijk onbehagen over de politiek in het algemeen en het Europese integratieproject in het bijzonder, dat zich in vele lidstaten geworteld heeft en dat in eigen land zo duidelijk naar voren kwam in het referendum over de Europese grondwet. Waar in de jaren negentig 'Europa' nog als oplossing werd gezien voor de dreigende aantasting van de Europese concurrentiepositie, wordt dat zelfde Europa nu als het probleem beschouwd; als bedreiging van de eigen veilige verzorgingsstaat. Met als

resultaat dat in Frankrijk massaal verzet uitbreekt als een poging wordt gedaan de arbeidsmarkt minder rigide te maken, in Duitsland de regering werkelijke hervorming van het sociale stelsel niet aandurft, de dienstenrichtlijn door het Europees Parlement wordt uitgetekend, en inderdaad, nationale kampioenen in ere worden hersteld.

Dit alles onderstreept hoezeer de met veel bombarie aangekondigde Lissabon-agenda in problemen is gekomen. Juist die agenda vereist immers hervorming op nationaal niveau; een taak waartoe nationale politici in diverse lidstaten – waaronder niet de minste – niet in staat blijken. Sterker, de voorbeelden geven aan dat zelfs de interne markt op essentiële onderdelen als de vrijmaking van het kapitaal- en dienstenverkeer en de vrijheid van arbeid nog immer problematisch is.

Waar deze constatering tot bescheidenheid dwingt als het gaat om wat Europa allemaal vermag, zagen de Europese leiders tijdens hun voorjaarsbijeenkomst hier geen beletsel in om toch weer met de meest prachtige, zelfs gekwantificeerde doelstellingen te komen op het gebied van werkgelegenheid, innovatie en wat al niet meer. Het ware beter geweest als zij een toontje lager hadden gezongen en thuis hun huiswerk hadden gedaan.

Europa is niet, zoals de Italiaanse minister van financiën Tremonti verkondigde, terug bij het nationalisme van augustus 1914. Dat beeld miskent de vooruitgang van de afgelopen decennia en onderschat de kracht van de reeds bereikte integratie. Wat wél verontrust, is de kloof die gaapt tussen de economische werkelijkheid, die dwingt tot verdere integratie, en de belevingswereld van Europese burgers. Daarmee is Europa terug in de nationale politiek. Die kloof kan immers alleen binnen de lidstaten worden overbrugd.

Prof. dr J.Q.Th. Rood is hoofd van het Europa Programma van Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Nederlands energiebeleid in internationaal perspectief

Toen Prometheus in de hemel het zonnevuur in een toorts deed ontbranden en meenam naar de aarde, deed hij dat om de door hem uit klei geboetseerde, levenloze figuren aldaar tot leven te wekken. Het vuur was gestolen uit de brandkast van Zeus, maar eenmaal op aarde gebracht lieten de goden het er verder bij zitten en werd het een van de vier elementen. Naast *water, lucht en aarde is vuur*, het meest 'energieke' element, ons van hogerhand toegespeeld. Wij mensen hebben er, volgens de mythe althans, ons bestaan aan te danken. Dat schept verplichtingen.

Fossiele brandstoffen zullen ooit wel uitgeput raken. Wanneer weten we niet, maar we moeten alles op alles zetten om Prometheus' toorts zo lang mogelijk brandend te houden. Intussen ontwikkelen we op mondiale schaal bruikbare alternatieven, waarbij de drie overige elementen ons behulpzaam zullen zijn. Meer dan ooit is echter economische en politieke samenwerking voor verwezenlijking van opties een grondvereiste.

Eigenlijk is dat niets nieuws. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de voorloper van de Europese Unie, was immers opgericht met het oogmerk om het omgaan met energiebronnen en grondstofvoorraden op een economisch doelmatige wijze op elkaar af te stemmen. Er is in Europa veel op energiegebied gebeurd, zoals liberalisering van de Europese energiemarkt, klimaatbeleid en emissiehandel en het crisisbeleid. *Markt, Milieu en Voorzieningszekerheid*, de drie bouwstenen van energiebeleid, stonden alle drie met zekere regelmaat op de Europese agenda. Voorzieningszekerheid heeft in de afgelopen decennia echter niet steeds een hoge prioriteit gekregen. Omdat zich geen acute problemen leken aan te dienen, zakte de aandacht voor voorzieningszekerheid van tijd tot tijd naar het tweede plan. Dat is de afgelopen jaren in rap tempo veranderd.

Wat gisteren vanzelfsprekend leek, blijkt morgen allang niet meer vanzelf te kunnen gaan. Het huidige tijdsgewricht, waarin meer en meer sprake lijkt van de bijbelse 'oorlogen en geruchten van oorlogen', vergt nieuwe visie en nieuwe aanpak.

Strategische context

Enerzijds is de noodzaak van goede voortgang op het gebied van energie-*efficiency* en duurzame energie evident, anderzijds staat echter vast dat fossiele brandstoffen de komende decennia nog zullen overheersen in onze energievoorziening. In zo'n zestig procent van de mondiale energiebehoefte zal tussen nu en 2030 worden voorzien door olie en gas. Europa zelf zal onvermijdelijk steeds meer afhankelijk worden van importen. Ter oriëntatie een paar getallen:

- Voor *olie* bedroeg de importafhankelijkheid van de EU in 2002 75%. Over een kwart eeuw, in 2030, zal dat zijn opgelopen tot 92%; dat is een toename van ruim 20%.
- Voor *gas* is de stijging nog groter: daar gaat de importafhankelijkheid van 48% in 2002 naar 80% in 2030; dat is een toename van bijna 70%.

Voor het gemak gaan we er dan van uit dat het gebruik van kolen en kernenergie ongeveer op hetzelfde peil blijft. Om alleen dat al te verwezenlijken, zal er in Europa in elk geval een fors aantal nieuwe centrales voor gebouwd moeten worden. Gebeurt dat niet, dan zullen we nóg meer olie en gas moeten importeren en neemt de afhankelijkheid verder toe.

Door uitputting van de energiebronnen neemt ook het aantal olie- en gasproducerende en -exporterende landen geleidelijk af. En dat is nog niet alles. De vraag naar olie en gas neemt mondiaal gestaag toe doordat ontluikende giga-economieën als China en India dit nodig zullen hebben. Investerings in nieuwe productiecapaciteit hebben op deze groei nauwelijks geanticipeerd, waardoor er een krappe markt met weinig reservecapaciteit is ontstaan. In zo'n situatie is er maar weinig nodig om prijzen pijlsnel te laten stijgen. Dat gebeurt dan ook regelmatig met de olieprijs.

De ironie wil dat, terwijl iedereen de oliemarkt met argusogen volgde, er zich een serieus probleem voordeed op de gasmarkt. Het conflict tussen Rusland en Oekraïne deed rond de jaarwisseling in Europa alle alarmbellen afgaan. De Russen draaiden de gaskraan richting Oekraïne dicht, wat tot ver in Europa effecten had en als een soort *wake-up call* werkte. Overigens is vanuit Europa hierop met te weinig begrip en kennis van zaken gereageerd. Het betrof immers

vooral een geschil tussen twee partners op de internslavische markt en het is zeker niet zo dat Rusland de kraan naar het westen heeft dichtgedraaid. Door de jaren heen, zelfs tijdens het hoogtepunt van de Koude Oorlog, is Rusland steeds een stabiele gasleverancier gebleken. Het land heeft er alle belang bij dat ook te blijven. Maar het voorval toont natuurlijk wel aan hoe belangrijk de energierelatie met Rusland voor Europa is. In de toekomst wordt dat zeker niet minder. Maar het gaat niet alléén om Rusland.

Wat gas betreft zijn er drie belangrijke ontwikkelingen:

- de vraag neemt fors toe: in de Verenigde Staten, China en India, en ook in Europa;
- de gasreserves zijn geconcentreerd in Rusland, Noord-Afrika en het Midden-Oosten; de gasproductie in OESO-landen (inclusief Nederland) loopt terug; en
- de regionale gasmarkten raken langzamerhand met elkaar verweven, door de grotere rol van vloeibaar aardgas (LNG).

Wat betekent dit alles nu voor Nederland? Twee zaken. Ten *eerste*. Voor de oliemarkt is dat al langer het geval, maar ook voor de gasmarkt zullen geopolitieke ontwikkelingen belangrijker worden. Zijn landen en regio's nu vooral met pijpleidingen met elkaar verbonden, LNG maakt die band losser doordat gas nu over de hele wereld kan worden vervoerd. Dit onderstreept dat energiepolicies nog internationaler wordt dan zij al is en er bovendien aandacht nodig is voor energie in het buitenlands beleid. Kort geleden adviseerden de Algemene Energieraad en de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken minister Bot en mij op dit punt. Binnenkort zullen wij reageren op dit uitdagend advies.

Ten *tweede*. Nederland is de komende decennia nog een belangrijke Europese gasproducent, maar de Nederlandse gasreserves zijn over 25 jaar uitgeput en we moeten ons er nu al actief op voorbereiden ook daarna een sleutelrol te blijven spelen op de Europese gasmarkt. Het is daarom belangrijk dat we participeren in de Noordwest-Europese Gas Pijpleiding vanuit Rusland door de Oostzee naar Noord-Duitsland. *Nederland-distributieland* kan zo een belangrijke schakel worden in het gastransport naar het Verenigd Koninkrijk en een scharnierpunt blijven voor de gasvoorziening in de rest van Europa. We hebben bovendien uitstekende mogelijkheden voor gasopslag, een duidelijke meerwaarde boven het louter verzorgen

van gastransport. We zullen daarin moeten blijven investeren. In Nederland worden allerlei initiatieven genomen voor de aanlanding van LNG. Ook langs die weg kan Nederland met zijn uitstekende internationale verbindingen zijn positie versterken en metterdaad uitgroeien tot de gasrotonde van Europa.

Terug naar Rusland. Rusland blijft de komende decennia een belangrijke gasleverancier. Andersom heeft Europa Rusland ook veel te bieden. Economisch gezien is Europa voor Rusland van groot belang: niet alleen omdat wij gas afnemen, maar ook als leverancier van kennis en kapitaal. Het is daarom goed dat in het recent gepubliceerde *Groenboek* veel aandacht wordt geschonken aan een energie-partnerschap met Rusland.

Europees Groenboek: visie en prioriteiten

Het Groenboek¹ bevat de Europese strategie voor duurzame, concurrerende en zekere energie, zoals de ondertitel luidt. Het schetst de brede energieproblematiek even beknopt als helder, om vervolgens te komen tot zes hoofdlijnen van beleid. De Commissie

De Nederlandse gasreserves

zijn over 25 jaar uitgeput

is erin geslaagd in net twintig pagina's de urgentie van nieuw beleid aan te geven en de richting te duiden waarin het energiebeleid van Europa zich zou moeten ontwikkelen. Bovendien nodigt het Groenboek uit tot debat. Het is een document waar je niet omheen kunt. Het is nu aan ons als energieministers om gezamenlijk met de Commissie invulling te geven aan concrete voorstellen. Op 14 maart voerde de Energieraad een eerste discussie over het document en in de Europese Raad van 23 en 24 maart spraken ook de staats- en regeringsleiders over energie. In beide raden was brede steun voor de analyse van de Commissie. Conclusie was dat het zaak is maatregelen uit te werken om aan deze uitdagingen het hoofd te bieden. De Europese Raad heeft de Commissie dan ook gevraagd een aantal maatregelen uit te werken. Genoemd zijn onder andere een actieplan energie-*efficiency*, het actieplan biomassa en prioriteiten op het gebied van interconnectie. Wat mij betreft gaat het bij de discussie over het Groenboek over het volgende:

• **Het voltooiën van de interne energiemarkt.** De interne energiemarkt met goede interconnecties en een effectieve ontvlechting is de absolute kern van het verhaal en de basis, de onderbouw waarop het energiebeleid gestoeld moet zijn. Zonder een goed functionerende interne markt is een effectief extern Europees energiebeleid ondenkbaar. Het gaat mij om een energiemarkt die afnemers en consumenten centraal stelt en waarin publieke belangen goed geborgd zijn.

Die borging kan het beste worden verwezenlijkt door afsplitsing van de netten en door deze vervolgens grotendeels in overheidshanden te houden. Met splitsing wordt een gelijk speelveld gecreëerd en is het definitief niet meer mogelijk om via invloed op het netbeheer oneigenlijke concurrentievoordelen te behalen. Splitsing zorgt bovendien voor een transparanter bedrijfsstructuur, waardoor de mogelijkheden voor scherper toezicht groter worden.

In februari/maart van dit jaar is ook de discussie over *nationale kampioenen* in de energiedistributie weer opgeblaaid. De vraag is zelfs gesteld of de splitsing zoals voorgelegd aan de Tweede Kamer tegen de achtergrond van het Europees overname- en fusiegeweld wel zo'n goed idee is. Ik vind dat splitsing moet, juist nu. De thans waar te nemen concentratie heb ik twee jaar geleden voorzien. Wat nu gebeurt op de energiemarkt was toen dé reden met het splitsingsvoorstel te komen. Want ik wilde voorkomen dat de relatief kleine Nederlandse energiebedrijven geïntegreerd overgenomen zouden worden. De voor de voorzieningszekerheid vitale netten zouden daarin dan worden meegezogen. De recente fusiegolf versterkt dit argument alleen maar. Door te splitsen worden de netten gewaarborgd en door het meerderheidsaandeel blijft de zeggenschap over de netten ook daarna in publieke handen. Kampioenen in Europa zullen een logisch gevolg zijn van de consolidatie die nu plaatsvindt. Dan zie ik – samen met de Commissie – liever Europese kampioenen, anders zal de concurrentie in landen als Spanje en Frankrijk lang op zich laten wachten.

Een goed werkende, efficiënte energiemarkt is niet alleen een voorwaarde voor een concurrerend Europa, zij is ook de basis voor voorzieningszekerheid binnen de Unie. In een open en efficiënte markt met goed werkende netten kunnen immers veel voorzieningszekerheidsproblemen als het ware spelenderwijs worden opgelost. Dat ik daarbij pleit voor een sterke rol van de overheid is slechts schijnbaar hiermee in

tegenspraak: er is een sterke overheid nodig om te zorgen voor het bewaken van de spelregels, maar dat betekent natuurlijk absoluut niet dat die overheid zelf ook marktspeler moet zijn.

• **Voorzieningszekerheid en solidariteit.** Voorzieningszekerheid vergt allereerst inzet van de lidstaten zelf. Zij zullen de maatregelen die ze kunnen nemen, moeten onderzoeken en vervolgens ook nemen.

Daarbij is geen sprake van aantasting van soevereiniteit over bodemschatten. Mij spreekt de ambitie als EU tot de meest energie-efficiënte regio's in de wereld te gaan behoren, erg aan. Belangrijk is voorts dat er transparantie is, dat we in Europa weten welke maatregelen er in lidstaten al zijn genomen. Om elkaar, als die maatregelen in bepaalde gevallen onvoldoende blijken, te kunnen helpen.

• **Een echt debat over energiebronnen.** Een breed gesprek over de energiemix is noodzakelijk. Het spreekt vanzelf dat we hierin moeten zoeken naar evenwicht. Voor de Unie als geheel, maar misschien kunnen we ook kijken naar groepen van naburige lidstaten, omdat burens elkaar nu eenmaal het makkelijkst kunnen helpen als er problemen zijn. Als nuttige analogie geldt onze benadering van de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt.

• **Een krachtig klimaatbeleid.** De noodzaak tot een krachtig klimaatbeleid staat vast. Daarover dienen ook de ministers van de Energieraad en de Raad voor Concurrentievermogen een stem te hebben. We moeten snel weten welke aanpak we kiezen voor de periode na 2012 (post-Kyoto). Richtsnoer is dat het klimaatprobleem voortvarend wordt aangepakt en het Europees concurrentievermogen niet wordt aangetast.

• **Een betere relatie tussen technologische vernieuwing en energie.** Energie is één van de meest strategische productiefactoren van de Europese economie. Doorbraken op dat terrein dragen substantieel bij aan het verwezenlijken van de Lissabon-doelstellingen. Ik ben ervan overtuigd dat voor innovatieve energietechnologie een markt bestaat en ik zie een belangrijke plaats weggelegd voor het *Europees Kaderprogramma voor Onderzoek en Ontwikkeling*. Overigens doen we het over het algemeen goed in dat Kaderprogramma: Nederlandse onderzoekers halen veel meer projecten binnen dan je op grond van onze omvang zou mogen verwachten.

• En ten slotte, vooropgesteld dat bovengenoemde elementen te verwezenlijken zijn: **een gezamenlijk extern energiebeleid.** Europa moet zijn gezicht vaker

als één gezicht laten zien. Naar buiten toe zal de Unie met één mond moeten praten om goed gehoord te worden. Een aansprekend extern beleid is dan ook van groot belang. Het gaat om zaken als het Energiehandvest, de dialoog met Rusland en andere energieproducenten. De Commissie vult het extern beleid in met voorstellen voor een Europees Energieverdrag, nieuwe initiatieven richting Rusland, een meer uitgewerkt crisisbeleid en meer in het algemeen versterking van de relaties tussen belangrijke consumenten en producenten.

De wereld zal de komende jaren alleen in de energiebehoefte kunnen blijven voorzien wanneer er voldoende *geïnvesteerd* wordt in het zoeken naar energie, in het winnen van olie en gas, in transport via pijpleidingen en schepen en in raffinage van producten. Voor die investeringen zijn goede relaties tussen consumenten en producenten van energie essentieel. Daar moeten we dus aan werken.

Uiteraard is een belangrijk aspect van het externe beleid dat een krachtig Europa weerwerk kan geven in het domein energiewetgeving. Concurrentie om energie is er en die zal wel blijven ook: zie de politiek van India, China, de Verenigde Staten. De energiemarkt is een verkopersmarkt geworden nu wij afhankelijker worden van import uit een steeds kleiner wordend aantal landen buiten de EU.

Maar laten we ons niet kleiner maken dan we zijn: productielanden zijn even zo goed afhankelijk, maar dan van ons als betalende klanten. En we spreken een woordje mee als het gaat om kennis en technologie. Een besef van wederzijdse afhankelijkheid moet de basis zijn van ons optreden. Belangrijk is dat we dat proberen te versterken. Uiteraard zullen we daar ook wel wat voor moeten doen, door te blijven investeren in onderzoek en ontwikkeling en door producenten van ruwe olie meer dan tot nu toe aan te moedigen in onze economieën te investeren. Op die manier krijgen ze meer belang bij ons economisch reilen en zeilen en hebben we over en weer belang bij een gezonde economische ontwikkeling.

Maar er is meer. De enorme investeringen die nodig zijn komen er niet zo maar. Olie- en gas-producerende landen zijn op zijn zachtst gezegd voorzichtig met investeringen. Dat is deels begrijpelijk. Waar wij als consumenten spreken van voorzieningszekerheid of 'security of supply', spreken de producenten van 'security of demand'. De lage prijzen van vijf jaar geleden staan hun nog goed voor ogen en ze willen er alles aan doen te voorkomen dat de prijs instort.

Anderzijds worden door beperking van buitenlandse investeringen in de energiesector door producenten kansen gemist, blijven investeringen achter bij wat nodig is en is er een krappe en kwetsbare markt ontstaan.

Dialoog en samenwerking zijn een dwingend vereiste. Maar de aanpak van de Herculestaak van de investeringen daar én hier loopt daardoor nog niet meteen van een leien dakje. Bedrijven zijn voorzichtig, overheden soms wantrouwig en laten buitenlanders dan ook maar mondjesmaat toe. Ze vergroten hun greep op de energiesector om die af te schermen en soms als extra gewicht in de buitenlandse politiek in te zetten. Dat betekent dus dat wij in ons energiebeleid met bijvoorbeeld de Russen op regeeringsniveau contacten moeten onderhouden; in Rusland heeft het Kremlin immers het beheer van gas en olie zelf nadrukkelijk ter hand genomen omdat het, in

De energiemarkt is een verkopersmarkt geworden

de optiek van de Russische overheid, om strategisch nationaal bezit gaat. Al zijn het uiteindelijk wel de bedrijven die in olie en gas handelen.

We moeten het hebben van dialoog, het bouwen aan vertrouwen. Daarom hecht ik ook veel waarde aan:

- dialoog met de OPEC, mede door Nederlands initiatief gestart tijdens ons EU-voorzitterschap in 2004;
- de EU-Rusland Energiedialoog, die we ook van nieuwe impulsen hebben voorzien;
- de G8, waar voorzitter Rusland energie bovenaan de agenda heeft gezet; en aan
- het *International Energy Forum*, waaraan de belangrijkste energieconsumenten en -producenten deelnemen en met elkaar de vele uitdagingen bespreken die er op energiegebied liggen.

Nederlands beleid

Het zal duidelijk zijn dat de aanpak van de voorzieningszekerheid des te meer effect zal sorteren als de Europese Unie gezamenlijk optreedt. Geen enkel land kan daar in zijn eentje afdoende voor zorgen; de EU moet zich zien te profileren als een grote, transparante, gemeenschappelijke markt. Maar dat

betekent niet dat we als Nederland gedwongen zouden zijn alleen via de EU of multilaterale organisaties te werken. Er is sprake van én-én en wel om drie redenen:

1 Nederland heeft nationale belangen. We willen een belangrijke rol blijven spelen op de gasmarkt en daarvoor LNG-installaties in ons land faciliteren. Daarvoor zullen bedrijven moeten investeren en die gaan dat alleen doen als aanbieders Nederland als belangrijke 'gateway to Europe' zien. Dat beeld moeten we dan ook uitdragen.

2 Het Groenboek stemt mij optimistisch, maar ik wil ook reëel zijn. Binnen de EU hebben we immers nog wel een weg te gaan: de vorming van de interne markt is niet voltooid en het kan nog even duren voordat de Unie met één gezicht naar buiten kan treden. De stappen die wij zetten met de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt kunnen een voorbeeld-functie vervullen.

3 Eigen ervaringen van lidstaten geven gestalte aan de Unie. Nederland kan alleen maar een actieve rol in het gemeenschappelijk energiebeleid spelen op basis van eigen ervaringen. Zonder goede relaties met producenten hadden we bijvoorbeeld niet zo'n actieve rol kunnen spelen bij het opzetten van de EU-OPEC-dialoog. Ook om die reden zullen we zelf actief blijven en onze eigen relaties met producenten verder ontwikkelen.

De rol van de overheid is veelal beperkt tot openen van deuren, maar dat is tegelijkertijd een essentiële rol. Zeker in landen waarbij de overheid de energiesector aanstuurt en nationale energiebedrijven *de facto* bestuurt. Vandaar dat ik bij buitenlandse bezoeken veel aandacht besteed aan energie en energieproducerende landen. Daarom ben ik recent in Algerije geweest, ga ik volgende maand naar Libië en blijven landen als Rusland mijn aandacht houden. Om die reden ook ga ik volgende maand naar Doha in Qatar voor het *International Energy Forum* om onder andere met de energieministers van Qatar, Rusland, Nigeria, Oekraïne en China te spreken.

Slot

Het belang van een gemeenschappelijke aanpak, het Groenboek en de eigen rol en positie van Nederland is aan de orde gesteld. Drie punten staan centraal:

- De voltooiing van de interne markt is absoluut noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van Europees extern energiebeleid.
- Dialoog en samenwerking tussen energieconsumenten en -producenten is van doorslaggevend belang voor de energiesituatie in de komende jaren en decennia.
- Nederland blijft ook zelf internationaal actief ten behoeve van de Nederlandse energievoorziening en het Nederlandse bedrijfsleven.

Er is duidelijk behoefte aan een nieuwe energiepolitiek voor Europa, een politiek die ook extern is gericht. De economische en politieke ontwikkelingen geven daar alleszins aanleiding toe en het Groenboek speelt daar uitstekend op in.

Het Nederlands beleid blijft gericht op een zorgvuldig onderhoud van de betrekkingen met een slinkend aantal energieleveranciers, waarbij het coöperatieve in onze relaties de boventoon zal voeren. Ook in EU-verband zal dat ons uitgangspunt zijn. Ik zie niets in een soort energie-NAVO, zoals recent is voorgesteld. In plaats van de weg van de confrontatie kies ik voor het werken aan het vergroten en intensiveren van onderlinge samenwerking en wil ik bouwen aan zakelijke, op vertrouwen stoelende contacten. Zodat er sprake zal zijn van echte wederzijdse afhankelijkheid in plaats van eenrichtingsverkeer. Ik acht dat essentieel voor ons allen.

De vier elementen die ons leven altijd bepaald hebben, zullen dat ook blijven doen. Er komt geen nieuwe Prometheus om ons uit de brand te helpen. De energiebronnen zijn ons gegeven, en we moeten ze optimaal benutten, tot het eind der dagen.

Noot

- 1 Europese Commissie, *Groenboek; een Europese Strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa*, COM(2006) 105, <http://europa.eu.int/comm/energy>.

Mr L.J. Brinkhorst is Minister van Economische Zaken. Dit artikel is gebaseerd op een toespraak die hij hield op het Instituut Clingendael in Den Haag op 21 maart 2006.

Zachte krachten versus grote-mogendhedenambities

Rusland en de Europese Unie

Hoort Rusland bij Europa? Het is een vraag die Rusland al eeuwenlang bezighoudt. Rusland is vóór alles orthodox, vonden de negentiende-eeuwse slavofielen; de panslavisten benadrukten het Slavische, de euraziërs het Euraziatische karakter van hun land: allemaal iets anders dus dan gewoon Europees. De 'westerlingen', aan de andere kant, meenden dat hun land het westerse, Europese voorbeeld moest volgen. De denkbeelden van de communisten waren wel van Europese origine, maar onder hen raakte de Sovjetunie juist buiten de Europese hoofdstroom. Daarna wilde Gorbatsjov graag dat Rusland weer werd toegelaten tot het 'Europese huis', en Jeltsin volgde hem daarin, tot zijn 'atlanticisme' meer plaats ging maken voor 'eurazisme'. Als je op zijn uitspraken afgaat, heeft de huidige Russische president Poetin opnieuw een 'Europese keuze' gemaakt. 'Rusland is natuurlijk een ongewoon divers land, maar wij maken deel uit van de West-Europese cultuur,' zo verklaarde hij in 2000. 'Waar onze mensen ook wonen, in het Verre Oosten of in het Zuiden, wij zijn Europeanen.'¹

EU-lid of niet

Cultureel, geografisch: er zijn argumenten genoeg om Rusland een Europees land te noemen. Maar politiek liggen de zaken minder duidelijk. EUropa lijkt ons continent aan het begin van de 21ste eeuw haast te heten, het territorium van de EU of Europese Unie; wat daarbuiten valt, hoort er niet echt bij. De wachtkamer is goed gevuld; Roemenië en Bulgarije zitten vooraan en voelen de hete adem van de andere Balkan-landen en Turkije in de nek, en ook Oekraïne en Moldavië staan te popelen.

Rusland echter heeft geen serieuze ambitie om EU-lid te worden. Want dan zou het beperkingen op zijn soevereiniteit moeten accepteren, en dat is niet in overeenstemming met de status van grote mogendheid die het zichzelf blijft toedenken. 'Als een wereldmogendheid die zich uitstrekt over twee continenten, moet Rusland zijn vrijheid behouden om zijn binnen- en buitenlandse politiek te bepalen en vorm te geven, evenals zijn status en voordelen als een

Euraziatische staat en het grootste GOS-land en de onafhankelijkheid van zijn standpunten en activiteiten in internationale organisaties,' heette het oktober 1999 in een officieel stuk over de relatie tot de EU.² De EU zit trouwens ook niet op Rusland te wachten. Europese Commissie-voorzitter Prodi vond in 2002 het land gewoonweg te groot voor de EU.³ In het 'Groter Europa'-initiatief uit 2003 verkoos de Europese Commissie Rusland en andere landen aan de oostkant van het continent, zoals Oekraïne en Moldavië (Wit-Rusland onder de 'laatste Europese dictator' Loekasjenko valt er voornamelijk buiten), evenals landen ten zuiden van de Middellandse Zee om te vormen tot een 'ring van vrienden' met ruimere toegang tot de EU-markt, maar zonder het perspectief van EU-lidmaatschap. Deze 'Nabuurshipolitiek' van de EU wil niet verdergaan dan de desbetreffende landen 'op maat gesneden gemeenschappelijke strategieën' aan te bieden.⁴ Het in maart 2006 door het Europese Parlement voorgestelde 'B-lidmaatschap' voor landen als Oekraïne is hiervan een variant.

Ook in deze Nabuurshipolitiek stelt Rusland geen belang. Om toch geen buitenstaander op het continent te worden, is het Poetins verklaard doel te bouwen aan een 'verenigd Groter Europa' dat zowel de EU als Rusland omvat, met een gemeenschappelijk veiligheidssysteem en een vrijhandelszone; door middel van een 'strategisch partnerschap' met de EU moet dit doel naderbij worden gebracht. Boven een nabuurshipstatus prefereert Rusland dus een speciale relatie, die reizen naar EU-landen zonder visum mogelijk maakt, ruime toegang biedt tot de gemeenschappelijke markt en Rusland een stem geeft in de besluitvorming van de EU, vergelijkbaar met zijn stem in de besluitvorming van de NAVO; maar de EU staat zeer gereserveerd tegenover deze avances van het buurland met de in haar ogen autoritaire tendensen. Een toenemende integratie van de economieën van Rusland en de EU zou ook een vérgaande aanpassing van de desbetreffende Russische wetgeving aan het *acquis communautaire* van de EU nodig maken, maar het zijn voorlopig voornamelijk woorden.

Onofficieel wordt er in Rusland ook wel gepleit voor verdergaande integratie. Zo meende de Russische Adviesraad voor Buitenlandse en Defensiepolitiek in 2001 dat Rusland binnen tien tot vijftien jaar (dus tussen 2011 en 2016) een EU-lidmaatschap moet gaan overwegen.⁵ Ook de politieke analist Dmitri Trenin constateert dat Rusland door de onrust in het islamitische zuiden en de Chinese uitdaging in Europese richting wordt geduwd. Omdat de EU bovendien de grootste handelspartner en buitenlandse investeerder is, moet Rusland in zijn ogen zijn Europese identiteit benadrukken en streven naar geleidelijke integratie in een Groter Europa. Al is een EU-lidmaatschap voorlopig niet aan de orde, het moet volgens Trenin 'nu een fundamentele keuze maken. Het moet toelating tot de Europese Unie een doelstelling maken van de lange-termijnpolitiek.' Dat houdt in integreren, niet pogen te domineren.

Rusland zou het liefst visum-vrij verkeer met de EU onderhouden

Het betekent dat ook de EU de deur moet openhouden voor een uiteindelijk Russisch lidmaatschap, op een termijn van zo'n 30 jaar, dus rond 2032.⁶ Maar dit is dus niet Ruslands officiële standpunt.

Bilaterale relaties

Bilaterale relaties met afzonderlijke EU-landen komen Moskou vaak beter uit, en die landen laten daarbij doorgaans weinig gemeenschappelijks zien. Binnen de EU verschilt de kijk op Rusland van land tot land, helemaal sinds de uitbreiding in 2004 met een groep landen die zich recent hadden losgemaakt uit het sovjet-blok, waaronder drie voormalige sovjet-republieken. De Russen zijn nogal cynisch over deze uitbreiding. Een gezaghebbend weekblad zag er Amerikaanse manoeuvres achter en schreef dat de EU hiermee 'een hele kudde pro-Amerikaanse Trojaanse paarden' had binnengekregen; Rusland moest nu binnen de EU zijn vrienden uitzoeken, zoals Duitsland en Frankrijk, en de rest met economische methoden (zoals de gaskraan) dwingen 'Rusland te respecteren'.⁷ De Amerikanen toonden inderdaad grote waardering voor dit 'nieuwe Europa', in de woorden van minister van defensie Rumsfeld. De Oost-Europeaanen, vooral de Balten en de Polen,

blijven beducht voor hun grote oosterbuur, en stellen voor de veiligheid jegens Rusland meer vertrouwen in de Verenigde Staten en de NAVO dan in de EU.

Van het 'oude Europa' (om Rumsfelds terminologie aan te houden) ziet Frankrijk Rusland juist als bondgenoot en tegenwicht tegen de Verenigde Staten, terwijl Duitsland Rusland vooral ziet als belangrijke economische partner en gasleverancier. Ook Italië was onder Berlusconi nogal Russisch-gezind, terwijl Groot-Britannië meer in het midden zit. Zo waren Frankrijk en Duitsland in 2003 eensgezind met Rusland in hun afkeuring van de door de Amerikanen geleide oorlog in Irak; een bijkomend effect was dat Ruslands Europese partners voortaan veel van hun kritiek ten aanzien van de oorlog in Tsjetsjenië inslikten. De speciale relatie tussen Rusland en Duitsland (en tussen Poetin en toenmalig bondskanselier Schröder) werd in september 2005 onderstreept met de ondertekening van een contract om de door de Russische staat gecontroleerde energiegigant Gazprom via een pijpleiding door de Oostzee direct gas te laten leveren aan Duitsland, daarbij EU-partners als Polen en de Baltische landen passerend. De indruk dat Rusland zich de warme belangstelling van Frankrijk en Duitsland graag laat aanleunen, werd bevestigd toen ter gelegenheid van de 750ste verjaardag van Kaliningrad (Königsberg) in juli 2005 wél de Franse en Duitse leiders werden uitgenodigd, maar niet die van buurlanden Polen en Litouwen.

De samenwerking kent echter grenzen. Zo is Frankrijk met zijn protectionisme gekant tegen verzachting van het harde EU-standpunt inzake Ruslands geambieerde lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie, en ook sceptisch ten aanzien van Moskous eis een grotere rol in de besluitvorming van de EU te spelen.⁸ En onder Schröders opvolger Merkel laat Duitsland de Russische belangen minder prevaleren.

Partnerschapovereenkomst

Ruslands belangstelling voor de Europese Unie steeg pas laat boven het niveau van algemene woorden uit. Onder Jeltsin was de aandacht geconcentreerd op de Verenigde Staten en de NAVO. Maar het Russische NAVO-beeld was negatief, dus leek elk alternatief te verkiezen. Bovendien paste de EU in Ruslands concept van een multipolaire wereld, als tegenwicht tegen de al te machtige Verenigde Staten. Dat de Baltische landen ook kandidaat stonden voor de

EU, was vervelend, maar van ondergeschikt belang. West-Europa van zijn kant was niet langer beducht voor de Russische agressie en zag eerder een gevaar in Ruslands zwakte en in export van instabiliteit. Economisch heeft Rusland al helemaal belang bij een goede relatie met West-Europa, dat een enorme markt voor produkten te bieden heeft: vóór de uitbreiding van 2004 was de EU met c. 40% van de buitenlandse handel al Ruslands grootste handelspartner, daarna werd dat zelfs 54%. Verder levert de EU tweederde van Ruslands buitenlandse investeringen. Maar de economische relatie is wel uiterst eenzijdig: afgezien van gas en olie heeft Rusland voor de EU met slechts 4% van de buitenlandse handel economisch weinig belang (voor de energie-import gaat het om 15 tot 20%).

Sinds Finlands toetreding in 1995 grenst de EU direct aan Rusland. In het jaar daarvoor werd een *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA) gesloten, die in 1996 werd geratificeerd door het Russische parlement, en (na uitstel door de oorlog in Tsjetsjenië) eind 1997 door de EU. De PCA geldt voor een termijn van tien jaar, tot eind 2007, maar kan worden verlengd; de Russen prefereren echter een geheel nieuwe overeenkomst. De PCA houdt handelsliberalisering in, waarbij de EU-tarieven voor Russische export met tweederde zijn verlaagd, terwijl Rusland aanzienlijk hogere tarieven mocht behouden voor Europese produkten (de EU handhaafde wel 'antidumping restrictions' op 15 produkten). Tweemaal per jaar vindt topperleg tussen Rusland en de EU plaats, in aanwezigheid van de Russische president, de voorzitter van de EU-trojka en de voorzitter van de Europese Commissie, met daarnaast ook regelmatig bijeenkomsten op lager niveau. In mei 2002 kende de EU Rusland de status van 'markteconomie' toe, en reduceerde het aantal 'antidumping cases' tegen Rusland, waar het ging om de beschuldiging van het verkopen van goederen onder de marktwaarde; Rusland van zijn kant kondigde aan geleidelijk zijn handelsrestricties te elimineren.

Rusland zou het liefst visumvrij verkeer met de EU onderhouden, en de invoering van het Schengen-akkoord in de nieuwe EU-landen in Oost-Europa was dus een steen des aanstoots. De 'visummuur' als gevolg van Schengen wordt aangemerkt als een soort nieuw ijzeren gordijn, maar dan meer naar het oosten.⁹ 'Schengen mag, kan en moet niet betekenen dat er een soort Berlijnse muur om Rusland komt te liggen,' verklaarde Poetin in mei 2003 op de EU-

Rusland-top.¹⁰ Heel concreet sneed het de Russische exclave Kaliningrad af van de rest van Rusland, zodat voor verkeer heen en weer door Schengenlanden als Polen en Litouwen nu visa nodig werden. In 2002 werd een compromis bereikt, dat bepaalde dat hiervoor geen visum, maar wel een speciaal reisdocument was vereist. Een ander probleem voor Kaliningrad is de toenemende economische ongelijkheid in vergelijking tot zijn bureu. In 1999 noemde Poetin de provincie nog een 'gidsregio in het kader van de Europees-Russische samenwerking',¹¹ maar in de praktijk blijft zij ver achter bij de snelle economische groei van de Baltische landen, wat haar mogelijk zou kunnen aanzetten tot een streven naar meer autonomie, zo niet afscheiding. Vandaar pleidooien om Kaliningrad meer vrijheid te geven teneinde buitenlandse investeringen uit de EU aan te trekken.¹²

Met de EU-uitbreiding voor de deur verzette Rusland zich er begin 2004 tegen dat de PCA nu automatisch ook voor de tien nieuwe EU-lidstaten zou gaan gelden, want dan zou Rusland hier bestaande handelsvoordelen verliezen. Maar de bezwaren werden op het laatste moment ingeslikt.

'Gemeenschappelijke ruimten' en 'routekaarten'

In mei 2003 werden op de halfjaarlijkse top van de EU met Rusland in Sint-Petersburg in het kader van de PCA vier zg. 'gemeenschappelijke ruimten' gecreëerd ter verdieping van de integratie: een economische ruimte; een ruimte op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht; een ruimte met betrekking tot externe veiligheid; en een ruimte betreffende onderzoek, onderwijs en cultuur. Ruimte is een groot woord: Russen spotten wel dat ze vooral worden gekenmerkt door leegte.¹³ Twee jaar later werden op de Moskouse top nogal vage 'routekaarten' (*road maps*) aangenomen om deze ruimten te bereiken. Tot de economische doelstellingen behoort het creëren van een open en geïntegreerde markt tussen de EU en Rusland, het slechten van handels- en investeringsbarrières en het bevorderen van hervormingen en concurrentie. Maar het verwezenlijken van een Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte is meer een ambitie van Rusland dan van de EU. Onder externe veiligheid valt samenwerking ter beheersing van de 'bevroren conflicten' in Transnistrië, Abchazië, Zuid-Ossetië en Nagorny Karabach, een potentiële bron van instabiliteit aan



de randen van de EU; in alle vier geldt een wapenstilstand, maar Rusland verkiest handhaving van de *status-quo* boven voortgang in de richting van een duurzame politieke oplossing, en het wil de EU er liever buiten houden. De EU vindt directe betrokkenheid meer op de weg van de OVSE liggen en beschikt ook niet over machtsmiddelen om zulke kwesties naar haar hand te zetten; haar 'soft power' wordt in Rusland niet erg serieus genomen. Er zijn plannen om twintig miljoen euro toe te wijzen voor de ontwikkeling van de Noord-Kaukasus en er wordt ook nagedacht over een mogelijke EU-rol bij *peace-keeping* in de regio. Maar Europese pleidooien voor respectering van de mensenrechten in Tsjetsjenië beantwoordt Rusland steevast met de beschuldiging dat de nieuwe EU-landen Letland en Estland hun Russisch-talige minderheid discrimineren.

Tot groot ongenoegen van Rusland bemiddelde de EU eind 2004 in Oekraïne, nadat beschuldigingen van verkiezingsfraude ten gunste van Ruslands favoriet Janoekovitsj in de presidentsverkiezingen daar

De Russen zijn uit op een volledig strategisch partnerschap met de EU

tot een impasse hadden geleid; Rusland zag dit als verkapte steun voor de meer Westers-gezinde kandidaat Joesjtsjenko, die dank zij de 'oranje revolutie' nu inderdaad won. De tussenkomst ging vooral uit van Polen en de Baltische landen, veel andere EU-landen waren sceptischer. Deze meningsverschillen overschaduwden de top van de EU met Rusland in november 2004 in Den Haag (met Nederland als EU-voorzitter). Rusland was er boos over dat het Westen zijn traditionele invloedssfeer binnendrong. Maar de door de EU na de oranje revolutie aan de dag gelegde reserve om landen als Oekraïne een lidmaatschap in het vooruitzicht te stellen, geeft Rusland nieuwe kansen voor toenadering tot zulke 'perspectiefloze' landen in Europa's 'grijze zone'.

Op de Londense top in oktober 2005 kreeg Rusland van de EU enige versoepeling van de visumprocedures gedaan: de EU beloofde de visumrestricties voor Russische diplomaten, studenten en zakenlieden voor elf lidstaten te verzachten. In ruil eiste de EU ondertekening van een 're-admission agreement', die Rusland verplichtte alle illegale immigranten

terug te nemen die de EU via Russisch grondgebied waren binnengekomen, ook niet-Russische burgers.

Op dezelfde top zegde Poetin de EU een stabiele energielevering toe, een essentieel *issue* in de wederzijdse betrekkingen. Thans betreft de EU al ongeveer een kwart van haar gas uit Rusland, en ook voor olie wordt de EU bij de toenemende vraag steeds afhankelijker van Rusland. De Baltische landen en Finland halen hun aardgas vrijwel volledig uit Rusland, terwijl Hongarije, Tsjechoë, Slowakije en Griekenland dat voor ongeveer driekwart doen. Voorts is het Russische aardgas ook goed voor ruim een derde van het verbruik in Duitsland. Rusland poogt ook enige invloed te krijgen in de Europese infrastructuur op het gebied van energie. De gevaren van deze afhankelijkheid kwamen duidelijk aan het licht bij het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne rond de afgelopen jaarwisseling: toen Gazprom tijdelijk de gaskraan naar Oekraïne afsloot, nam ondanks Poetins garantie ook de aanvoer naar enkele EU-landen aanzienlijk af; de meeste pijpleidingen naar Europa lopen immers nog door Oekraïne. Men ging zich afvragen of Rusland in de toekomst ook tegenover de EU energielevering als politiek instrument zou kunnen inzetten.

Perspectieven

De Russen vinden de lopende partnerschapsovereenkomst (PCA) met de EU niet voldoende, en willen deze na verstrijken eind 2007 uitbreiden tot een 'strategisch partnerschap' met een politieke unie en een vrijhandelszone om de onderlinge toenadering en integratie te versnellen.¹⁴ Maar tot hun ongenoegen wordt daarmee weinig voortgang geboekt, want niet iedereen is enthousiast over de plannen. Volgens critici wil Moskou een nauw met Rusland verbonden Europese veiligheidszuil ontwikkelen, met een verminderde rol van de Verenigde Staten. Door middel van een strategisch partnerschap met de EU zou Rusland ernaar streven 'de NAVO overbodig te maken, de kleinere Oost-Europese staten te marginaliseren en de Amerikaanse invloed te beperken'.¹⁵ Rusland zou tot op de dag van vandaag uit zijn op politieke en economische overheersing van zijn voormalige satellieten in Oost-Europa, om de regio te gebruiken 'als springplank voor economische expansie naar het westen'.¹⁶

Poetin noemt hechte samenwerking met de EU een van zijn doelstellingen, op voorwaarde dat de EU rekening houdt met Ruslands belangen in de

post-sovjetzzone.¹⁷ Beschouwers bespeuren echter weinig voortgang en zien in de verhoudingen tussen de EU en Rusland 'vaak meer retoriek dan inhoud';¹⁸ het partnerschap zou strategische visie missen.¹⁹ Moskou meent voortdurend tegen een bureaucratische muur op te lopen.²⁰ Trenin constateert een stagnatie in de onderlinge verhoudingen, met eensgezindheid alleen over algemeenheden. De relatie tussen de EU en Rusland wordt ook wel als een 'leegte' gekarakteriseerd.²¹ De invloedrijke Russische buitenland-specialist Sergej Karaganov neemt zelfs het woord 'crisis' in de mond: 'Vier "routekaarten" kunnen het gebrek aan werkelijke toenadering en aan begrip van het doel van deze toenadering niet verhullen, net zo min als het feit dat de Europese Commissie een politiek van harde wedijver volgt ten aanzien van Rusland.'²² Gezien de keiharde manier waarop de EU onderhandelingen met Rusland voert, kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat de EU 'Rusland ziet als een vijandige rivaal die moet worden verzwakt', aldus Karaganov.

Hoewel Rusland een normale dialoog met hen wenst, keren de nieuwe Oost-Europese EU-lidstaten zich tegen hun oosterbuur. Derhalve geeft Rusland de voorkeur aan bilaterale betrekkingen met een aantal EU-landen. Het ziet de EU weliswaar als een natuurlijke partner, maar die moet dan wel openstaan voor een strategische, mogelijk zelfs politieke alliantie met Rusland. Nu wordt de EU in geopolitiek opzicht irrelevant, ten nadele ook van Rusland. Bijgevolg moet Rusland 'voorlopig een pauze inlassen in zijn dialoog met de EU'.²³ Westerse wetenschapslieden bevestigen dat de wisselwerking tussen de EU en Rusland oppervlakkig is en vol wederzijds onbegrip: Rusland beziet de EU vanuit het perspectief van de multipolariteit, met als doel het uitbuiten van de tegenstellingen binnen de Westerse wereld; daarbij treedt het vaak weinig diplomatiek op en poogt door te dreigen dingen voor elkaar te krijgen.²⁴

Er is een wereld van verschil tussen de EU en Rusland. Rusland heeft vooral respect voor concurrenten die ontzag inboezemen, terwijl de EU bestaat bij gratie van samenwerking en overleg; zij beschikt over 'soft power' veeleer dan harde machtsmiddelen. De economische en financiële kracht van de EU valt niet zo gemakkelijk om te zetten in politieke invloed, terwijl de instrumenten die de EU ten dienste staan, in concrete situaties (zoals de 'bevroren conflicten', de oorlog in Tsjetsjenië of het autoritaire gedrag van

de Wit-Russische dictator Loekasjenko) niet zo snel tot tastbare resultaten leiden. Mooie woorden over gemeenschappelijke ruimten en routekaarten ten spijt, wint wantrouwen het dan al gauw.

Noten

- 1 R. Service, *Russia: Experiment with a people*, Cambridge, MA, 2003, blz. 167; uitgebreider hierover: V. Ronin, 'Rusland: buiten Europa?', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2004, blz. 368-376.
- 2 D. Johnson & P. Robinson (red.), *Perspectives on EU-Russia relations*, Londen, 2005, blz. 58-59.
- 3 *Reuters*, 27 november 2002.
- 4 *Osteuropa*, 2004, no. 4, blz. 10.
- 5 *Moskovskii novosti*, 2001, no. 40.
- 6 D. Trenin, *The end of Eurasia: Russia on the border between geopolitics and globalization*, Washington DC, 2002, blz. 291, 324.
- 7 *Argoemy i fakty*, 2005, no. 27.
- 8 *Financial Times*, 5 april 2003.
- 9 Bijv. H. Grabbe, 'The implications of EU enlargement', in S. White e.a. (red.), *Developments in Central and East European politics*, 3, Basingstoke, 2003, blz. 253-266, in het bijzonder blz. 265.
- 10 *de Volkskrant*, 2 juni 2003.
- 11 Service, a.w. noot 1, blz. 273.
- 12 D. Trenin, *Russia, the EU and common neighbourhood*, Centre for European Reform, september 2005.
- 13 Johnson & Robinson, a.w. noot 2, blz. 29.
- 14 *NRC Handelsblad*, 1 juni 2005; *RIA Novosti*, 2 september 2005.
- 15 J. Bugajski, *Cold Peace: Russia's new imperialism*, Westport, CT, 2004, blz. 223.
- 16 *Ibid.*, blz. 138.
- 17 *The Moscow Times*, 6 september 2005.
- 18 Johnson & Robinson, a.w. noot 2, blz. 11.
- 19 *Ibid.*, blz. 21.
- 20 *Ibid.*, blz. 76.
- 21 *Transitions Online*, 10 oktober 2005.
- 22 *Rossijskaja gazeta*, 23 september 2005.
- 23 *NRC Handelsblad*, 31 oktober 2005.
- 24 M. Skak, *The mismatch of Russia and the EU as actors in a globalized world*, Johnson's Russia List, no. 9265 (12 oktober 2005).

Dr M.C. Jansen is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

Tussen ambitie en obstructie

Ruslands moeizame relatie met de OVSE

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) verenigt al meer dan dertig jaar Oost en West binnen haar gelederen. Toch blijft de relatie tussen beide zijden precair en worstelt het icoon van ontspanning in Europa met groeiend Russisch ongenoegen. Ondanks het einde van de Koude Oorlog en vérgaande Europese integratie lijkt de kloof tussen de voormalige hoofdrolspelers zich opnieuw te verdiepen. Juist in een op consensus gerichte organisatie als de OVSE heeft dit desastreuze gevolgen voor haar functioneren. Dit wordt pijnlijk zichtbaar in de onopgeloste, 'bevroren' conflicten aan de randen van Europa, waar de botsende invloedssferen de OVSE in haar primaire rol van crisisbeheerser belemmeren.

In het voetspoor van voorgaande voorzitters, zoals Nederland in 2003, wil het huidige Belgisch voorzitterschap deze interne crisis overwinnen en de OVSE opnieuw een rol van betekenis geven binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. Belangrijke prioriteiten zijn dan ook het slagen van de noodzakelijke institutionele hervormingen en het openbreken van de bevroren conflicten. Hierbij zijn echter onvermijdelijk de steun en inzet van de Russische Federatie nodig, want deze conflicten spelen zich niet alleen af op voormalig sovjetgrondgebied, maar de Russen hebben ook een stevige vinger in de pap als één van de bemiddelende partijen. De Russische Federatie heeft meer dan eens obstructie gepleegd, zoals in het geval van Transnistrië, door buiten OVSE-verband een achteraf weinig succesvolle oplossing voor te koken. De vraag is dan ook of de Belgen in staat zijn de interne crisis te bezweren en de Russen te verleiden een positievere rol te spelen in de OVSE, vooral ter bevordering van vrede en stabiliteit aan de randen van Europa.

Russische ambitie gestrand

Het Russische onbehagen is grotendeels terug te voeren op de fundamenteel uiteenlopende percepties van Oost en West bij de totstandkoming van de toenmalige Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE). Het idee van een pan-Europese veiligheidsorganisatie is voor het eerst door de Russen in de jaren '50 gelanceerd met de achterliggende gedachte bestaande veiligheidsorganisaties

als NAVO en Warschaupact hieraan ondergeschikt of ze zelfs overbodig te maken. Pas zo'n twintig jaar later bleek dit idee levensvatbaar, met de intrede van een periode van *détente* in de Oost-Westbetrekkingen. De bezwaren aan beide zijden van het IJzeren Gordijn werden overwonnen door het erkennen van elkaars grenzen, het opnemen van Canada en de Verenigde Staten in de besprekingen en door zowel ontwapening als mensenrechten op de agenda te zetten.

In 1975 werd de CVSE een geïnstitutionaliseerde politieke dialoog, met de bezegeling van het Verdrag van Helsinki. Een belangrijk onderdeel vormt de Helsinki-decaloog,¹ ofwel de gedragsregels tussen deelnemende staten. Zo markeerden het vastleggen van de gelijkheid tussen staten en hun territoriale integriteit, de onschendbaarheid van grenzen en het willen voorkomen van gewapend conflict een nieuwe fase in de betrekkingen. Uniek is ook de alomvattende benadering van het begrip veiligheid, waarbij *drie dimensies van veiligheid* worden onderscheiden: de politiek-militaire, de economisch-ecologische en de menselijke dimensie.² Hierbij moet worden aangetekend dat de Russen vooral waarde hechten aan de eerste dimensie, terwijl de West-Europeanen de nadruk leggen op de menselijke dimensie, gericht op de rechtsstaat, democratisering en mensenrechten. Een ander significant verschil tussen beide partijen *toen en nu* is dat de Westerse landen de CSVE/OVSE niet beschouwen als de overkoepelende veiligheidsorganisatie in Europa, maar slechts als één van de spelers in de Europese veiligheidsarchitectuur.

Het Russische beleid ten aanzien van de OVSE bleef altijd geïnspireerd door de idee en ambitie tot één centrale pan-Europese veiligheidsorganisatie te komen. In de geschiedenis van de organisatie zien we dit streven zich telkens opnieuw manifesteren, bijvoorbeeld toen de Russische delegatie in 1995 haar veiligheidsmodel voor de 21ste eeuw presenteerde. In dit model wordt de OVSE de leidende Europese veiligheidsorganisatie ten koste van de NAVO, overeenkomstig het Russisch verzet tegen NAVO-uitbreiding. Ook speelt mee dat besluitvorming binnen de OVSE gebaseerd is op consensus, wat Rusland de grootst mogelijke invloed geeft om ongewenste OVSE-operaties in het Gemeenebest van Onafhan-

kelijke Staten (GOS) met een veto te treffen. Het document werd door enkele Westerse diplomaten welwillend ontvangen en later op de top van staats- hoofden en regeringsleiders in Lissabon aangenomen als 'Europese veiligheidsstrategie voor de 21ste eeuw'.³

Het ideaal is echter niet dichterbij gekomen, want tijdens de NAVO-top in 1997 werden Tsjechië, Hongarije en Polen uitgenodigd in 1999 NAVO-lid te worden. Een laatste poging in de richting van het ideaal model resulteerde in het aannemen van een 'Handvest voor Europese Veiligheid' tijdens de top van staats- hoofden en regeringsleiders in Istanboel. Een titel met grote symbolische waarde vanwege het NAVO-handvest, maar met een zeer geringe feitelijke waarde. De organisatie kreeg niet de gewenste juridische status, waardoor besluiten niet bindend zijn maar volkomen afhankelijk van de politieke wil van afzonderlijke staten om ze uit te voeren. Het instellen van een Samenwerkend Veiligheidsplatform om de taken en operaties van de diverse Europese veiligheids-organisaties beter te coördineren, komt in de richting, maar is vooral gebaseerd op politieke intentie.

Een belangrijke gebeurtenis van andere aard was de Russische toezegging de eigen troepen terug te trekken uit de conflicthaarden in Moldovia en Georgië, de later zogenoemde 'Istanboel-verplichtingen'. Achteraf gezien vormde de top in Istanboel niet alleen het eindstation van een gestrand Russisch ideaal, maar was zij tevens het decor waartegen een omslag in het Russische denken plaatsvond. De oud- minister van buitenlandse zaken Ivanov schreef in zijn boek *The new Russian diplomacy* dat de OVSE in Istanboel veranderde van een organisatie die Europa's collectieve wil vertegenwoordigt in een Westers instrument voor 'gedwongen democratisering'.⁴ Hij verwijst onder andere naar het op de agenda zetten van het conflict in Tsjetsjenië, dat door de Russen als binnenlandse aangelegenheid wordt beschouwd. Istanboel luidt dan ook het begin in van een steeds openlijker controversie tussen een Westers kamp, aangevoerd door Washington, en een Russisch kamp, gesteund door een deel van de voormalige sovjetrepublieken.

Russisch ongenoegen

Het Russisch ongenoegen is terug te voeren op deze gesneuvelde ambitie over de rol van de OVSE als collectieve veiligheidsorganisatie en de daarbij behorende nadruk op de politiek-militaire dimensie

van veiligheid in plaats van op de menselijke dimensie. De sterke groei van de organisatie in de jaren '90 qua taken en activiteiten, vooral in de menselijke dimensie, staat haaks op deze Russische ambitie. Zo kwam er een Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden en een Speciale Vertegenwoordiger voor Mediavrijheid, terwijl het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) werd versterkt en zich ontwikkelde tot expertisecentrum voor verkiezingswaarneming. Daarnaast werden de veldmissies in conflictgebieden opgezet. Naar alle waarschijnlijkheid gedoogden de Russen deze ontwikkelingen in de hoop dat de OVSE een sterkere positie in de Europese veiligheidsarchitectuur zou innemen, ten koste van andere regionale veiligheidsorganisaties, zoals de NAVO en de Raad van Europa.

Toch kwam het al spoedig tot diverse botsingen als gevolg van interpretatieverschillen en werden man-

Van de OVSE als icoon van détente in

Europa is weinig meer over

daten van veldmissies niet verlengd, zoals in 2001 de missies in Estland en Letland, ondanks Russische bezwaren en zorgen omtrent de rechtspositie van de Russische minderheden. Een jaar later werd de missie in Tsjetsjenië opgeheven, omdat Rusland zijn goedkeuring onthield. De opheffing van de missies in de Baltische staten leidde tot het Russisch verwijt dat de OVSE dubbele standaarden hanteert. De overige kritiek, die ten grondslag ligt aan het verwijt dat de OVSE zich door het Westen laat domineren, is als volgt: er ontbreekt evenwicht tussen de diverse veiligheidsdimensies, waarbij de menselijke dimensie de prioriteit krijgt; activiteiten in deze dimensie vinden uitsluitend ten oosten van Wenen plaats; en veldmissies worden onvoldoende gecontroleerd op hun functioneren.

In feite verwijten de Russen de Westerse landen gebrek aan zelfkritiek en beschuldigen ze hen van een subjectieve interpretatie bij het toepassen van instrumenten binnen de menselijke dimensie. Zo hekelen de Russen het feit dat de OVSE géén rol speelt in conflicten als Noord-Ierland en Baskenland. De potentiële dreiging dat de toenemende frictie tussen Oost en West de OVSE in haar functioneren zal verlammen, heeft het Nederlands voorzit-

terschap in 2003 zwaar laten wegen in de voorbereiding. Minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer stelde te willen investeren in een betere verstandhouding met de Russische Federatie en liet zich adviseren over de Russische onvrede en mogelijke oplossingen.⁵ Daarnaast wilde hij een doorbraak bewerkstelligen in ten minste één van de bevroren conflicten, bij voorkeur het conflict-Moldova, waarvoor als speciale gezant topdiplomaat Jacobovits de Szeged werd aangesteld. Dit alles in nauwe samenwerking met de Russische Federatie, die tot op dat moment haar Istanboel-verplichtingen inzake Moldova nog niet was nagekomen. De investering in de relatie met de Russische Federatie ten spijt eindigde de afsluitende bijeenkomst van ministers van buitenlandse zaken in Maastricht in een deceptie. De Russische delegatie blokkeerde het aannemen van een slotverklaring. In de aanloop naar Maastricht kwamen de Russen namelijk met een eigen oplossing voor het conflict in Moldova, het zg. 'Kozak Memorandum', dat een vertrouweling van Poetin in het

De Russische obstructie van de besluitvorming in de OVSE leidde tot een dieptepunt in 2005

geheim had voorbereid na pendeldiplomatie tussen de conflictpartijen.⁶

Dit voorstel werd niet aanvaard en in plaats van op een compromis aan te sturen werd de bijeenkomst in Maastricht besloten met een verklaring van het voorzitterschap.⁷ Hiermee kwam een einde aan het toedekken van de confrontatie tussen Rusland en de Westerse landen door jaarlijks betekenisloze slotverklaringen aan te nemen en het niet naleven van de Istanboel-verplichtingen door de Russische Federatie voor lief te nemen. In juli en september 2004 formaliseerden de Russen hun kritiek door het indienen van twee documenten: de 'Moskou Verklaring' en het 'Astana Pleidooi'.⁸ Sindsdien hebben opeenvolgende voorzitters een hardere lijn gekozen en heeft de Russische delegatie het aannemen van een slotverklaring geblokkeerd. Deze systematische obstructie van de besluitvorming bereikte een dieptepunt tijdens het Sloveens voorzitterschap in 2005, toen de Russen de goedkeuring van de OVSE-begroting bijna een jaar lang tegenhielden.

Niettegenstaande de openlijke politieke confron-

tatie van de afgelopen jaren zijn er stappen gezet die tegemoet komen aan de Russische onvrede, zoals het versterken van de economische en milieu-dimensie en van de centrale organisatie in Wenen. Bovendien werd op basis van het rapport van wijze mannen⁹ inzake de noodzakelijke hervormingen van de organisatie besloten tot instelling van een werkgroep om deze hervormingen nader uit te werken. Gezien de Russische ambities ten aanzien van de OVSE wekt het geen verbazing dat Moskou al jarenlang voorstander is van een structurele hervorming van de organisatie. Het rapport herdefinieert de rol, positie en taken van de OVSE als crisisbeheerser; en het roept op tot vernieuwing van de drie veiligheidsdimensies en institutionele hervormingen. Vooral versterking van de interne organisatie, zoals betere aansturing van de veldmissies en een betere balans tussen de dimensies, kan op Russische steun rekenen. Het ultieme achterliggende doel is nog altijd rechtspersoonlijkheid. Hierin vinden de Russen de Amerikanen lijnrecht tegenover zich. In het bijzonder het niet-bureaucratisch, flexibel karakter van de OVSE wordt door hen geprezen. Wel is er steun voor een betere balans tussen de dimensies; echter niet ten koste van de menselijke dimensie.¹⁰ Gedurende het Belgisch voorzitterschap zal deze werkgroep verslag uitbrengen. Tijdens de bijeenkomst in Ljubljana eind 2005 heeft de Russische delegatie zich wederom gecommitteerd aan de terugtrekking van Russische militairen uit Georgië.

Het lijkt erop dat de Russisch-Westerse verhoudingen binnen de OVSE over hun dieptepunt heen zijn. Dit biedt mogelijkheden voor het Belgisch voorzitterschap, dat al direct heeft aangegeven *niet* de confrontatie met de Russische Federatie te willen aangaan. In plaats daarvan erkent het dat samenwerken met de Russen van doorslaggevend belang is bij de oplossing van de bevroren conflicten.¹¹ In hoeverre de Russen hiertoe bereid zijn, valt nog te bezien.

Onwillige partner in bevroren conflicten

Met het bestaan van langlopende, 'bevroren' conflicten op haar grondgebied heeft de OVSE als regionale veiligheidsorganisatie voor crisisbeheersing in zekere zin gefaald. Deze conflicten te ontdoeien vormt dan ook een belangrijke stap om de OVSE haar geloofwaardigheid terug te geven, en dat staat al jaren bovenaan het prioriteitenlijstje van menig voorzitter, zoals het conflict-Moldova een topprioriteit voor het Nederlands voorzitterschap was. De

belangrijkste bevroren conflicten zijn Transnistrië in Moldovia, Nagorno-Karabach (tussen Azerbeidzjan en Armenië) en Abchazië en Zuid-Ossetië in Georgië. Bij elk van deze conflicten speelt de Russische Federatie in OVSE-verband een rol. Als bemiddelende partij in vredesbesprekingen in Nagorno-Karabach, in Transnistrië en in Zuid-Ossetië en daarnaast als crisisbeheerser met troepen in de VN-vredesmissie in Abchazië. Voorts zijn er Russische troepen in Georgië en Moldovia, die krachtens de Istanboel-verplichtingen al in 2002 hadden moeten worden teruggetrokken.

Als we terugblikken op de Russische rol in de conflicten in Transnistrië en Georgië, dan is er weinig hoop dat de Russische Federatie haar beleid drastisch zal veranderen. In beide conflicten trekt Rusland een eigen lijn, met of zonder de OVSE. In de kwestie-Transnistrië met een gezamenlijk Oekraïns-Russisch bilateraal initiatief, zonder de andere bemiddelende partijen, namelijk de OVSE, de EU en de Verenigde Staten, te consulteren. Toen Oekraïne begin maart een internationaal handels/grensregime met Moldovia instelde – met Europese en Amerikaanse instemming – reageerden de Russen furieus en werden de partijen beschuldigd van het wijzigen van het bestaande onderhandelingskader ten nadele van Rusland. Nog geen maand later reageerde Rusland met het instellen van een boycot van Moldavische en Georgische produkten.¹² Net als in januari met het gasconflict probeert de Russische Federatie beide landen op de knieën te krijgen door economische strafmaatregelen.

Ten aanzien van Abchazië en Zuid-Ossetië zijn na de positieve ontwikkelingen in Ljubljana de spanningen tussen Rusland en Georgië in snel tempo opgelopen. Op 15 februari 2006 nam het Georgische parlement een resolutie aan om de Russische troepen in Zuid-Ossetië te vervangen door een internationale vredesmacht. Hierop reageerden de Russen, net als bij Oekraïne en Moldovia, met de beschuldiging van eenzijdige wijziging van het onderhandelingskader. In beide gevallen is het duidelijk dat Rusland een koers vaart waarbij het de grootst mogelijke invloed kan behouden.

Dit wordt nog eens onderstreept door de uitspraak van president Poetin dat een onafhankelijk Kosovo niet anders dan precedentwerking heeft voor andere bevroren conflicten, als Abchazië en Zuid-Ossetië, en dat hij niet uitsluit hun mogelijke onafhankelijk-

heid te erkennen.¹³ Deze uitspraak is met instemming begroet door het leiderschap van beide separatistische republieken en is op zijn zachtst gezegd niet erg behulpzaam voor de voortgang van de vredesbesprekingen. Verder laat Poetin er geen misverstand over bestaan dat Rusland geen internationale inmenging wenst in zijn achtertuin. Hij stelt dat de OVSE niet in het leven is geroepen als cipier van het post-sovjetgebied. Deze kritiek sluit naadloos aan op eerdere Russische kritiek ten aanzien van de in Russische ogen niet objectieve rol van OVSE-verkiezingswaarnemers tijdens de verkiezingen in Georgië en Oekraïne; bij de rozen- resp. kastanje (ook wel Oranje)-revoluties kwamen vervolgens Westers-georiënteerde regimes aan de macht.¹⁴

Selectieve samenwerking

De huidige Russische houding jegens de OVSE laat zich het beste omschrijven als selectieve samenwerking. De inspanningen van het Belgisch voorzitterschap om de noodzakelijke hervormingen te doen slagen, worden door de Russen van harte ondersteund, zoals blijkt tijdens een bezoek van de speciale gezant van het OVSE-voorzitterschap aan Moskou.¹⁵ Maar op het gebied van de bevroren conflicten in Georgië of Moldovia hoeft het Belgisch voorzitterschap niet op Russische steun te rekenen, gezien de recente uitspraken van Poetin. Zolang de Russen de organisatie blijven beschouwen als een Westers instrument voor gedwongen democratisering in de post-sovjetruimte, is het niet waarschijnlijk dat Rusland zijn medewerking zal verlenen aan het stabiliseren van deze conflicthaarden. De geactualiseerde versie van de Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie van 16 maart jl. heeft de tegenstelling nog verder op scherp gezet. De Amerikanen maken zich sterk voor het verspreiden van democratie in de wereld en spreken hun zorg uit over het *commitment* van het Russisch leiderschap aan de democratie in eigen land. Bovendien waarschuwen ze Rusland dat een stagnerende democratie en belemmering van democratische ontwikkelingen in post-sovjetlanden een negatieve invloed zullen hebben op de betrekkingen met de EU en de Verenigde Staten. De reactie vanuit het Kremlin was, zoals verwacht, scherp: de Russen betwisten de Amerikanen het alleenrecht op democratie en verwijten de Verenigde Staten pogingen deze op te leggen.¹⁶

Conclusie

Van de OVSE als icoon van *détente* in Europa is weinig meer over. In plaats van podium voor politieke dialoog tussen Oost en West is zij verworden tot toneel van steeds hardere confrontatie. De Russische ambitie van de OVSE de belangrijkste veiligheidsorganisatie in Europa te maken, is in Istanboel definitief gestrand. Sindsdien is van Russische obstructie in de besluitvorming sprake en is de organisatie in Russische ogen verdacht als Westers instrument voor opgelegde democratisering in voormalige sovjetrepublieken. Thans is het dan ook niet reëel van de Russische Federatie te verwachten dat ze een constructieve rol zal spelen in de oplossing van bevroren conflicten. Een mogelijke doorbraak in de kille Oost-Westconfrontatie ligt daarom veeleer in de herdefiniëring van de organisatie. De huidige hervormingsagenda wordt namelijk breed gedragen door zowel Oost als West en kan daarom functioneren als platform voor hernieuwde dialoog en wellicht voor nieuw elan. Tijdens de top in Ljubljana, begin december jl., stelde de Russische minister van buitenlandse zaken Sergey Lavrov dat hervorming van de OVSE niet een doel op zich zelf is, maar een middel om de OVSE te bevrijden van een zekere geografische en thematische onevenwichtigheid en om tot een transparantere en beter functionerende organisatie te komen. Hij besloot zijn toespraak met een oproep aan alle OVSE-landen tot dubbele inzet teneinde een succesvolle hervorming en versterking van de OVSE onder het Belgisch voorzitterschap te bewerkstelligen.¹⁷ Om het Russisch wantrouwen te overwinnen, is het van doorslaggevend belang deze stuwkracht te benutten. Zo zou overeenstemming over betere controle op veldmissies op de lange termijn kunnen bijdragen aan een meer coöperatieve houding van de Russische Federatie in de bevroren conflicten. Het slagen van deze hervormingen moet dan ook prioriteit nummer één zijn voor het Belgisch voorzitterschap, wil het de Russische Federatie weer aan boord krijgen ten behoeve van veiligheid en stabiliteit aan de randen van Europa.

Noten

- 1 Ook wel de 'tien geboden' van de OVSE: I Soevereine gelijkheid, eerbiediging van de rechten die inherent zijn aan de soevereiniteit; II Het zich onthouden van dreiging met of gebruik van geweld; III Onschendbaarheid van de grenzen; IV Territoriale integriteit van de staten; V Vreedzame regeling van geschillen; VI Niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden; VII Eerbiediging van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden, met inbegrip van de vrijheid van denken, geweten, godsdienst of overtuiging; VIII Gelijkheid van rechten en het zelfbeschikkingsrecht van de volken; IX Samenwerking tussen de staten; en X Het te goeder trouw nakomen van verplichtingen krachtens het internationale recht.
- 2 *OSCE Handbook*, Chapter II: History (Wenen, 2000), blz. 7-11.
- 3 Vladimir Socor, 'Russia calls for beefed up OSCE at NATO's expense', in: *Eurasia Daily Monitor*, Deel 1, nr 150 (8 december 1995), op <http://www.jamestownfoundation.org/edm>
- 4 Igor S. Ivanov, *The New Russian Diplomacy*, Washington, DC: Nixon Center and Brookings Institution, 2002, blz. 97-98.
- 5 Zie: Edwin Bakker & Bert Bomert, *De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en het Nederlands Voorzitterschap in 2003*, Den Haag/Nijmegen: NCH/CICAM, 2002, blz. 44-48.
- 6 Zie: John Löwenhardt, 'Het Nederlands voorzitterschap, Moldova en de Russische diplomatie', in: *Internationale Spectator*, april 2004, blz. 200-205.
- 7 Zie: Edwin Bakker & Bert Bomert, 'Rusland werkte niet mee in de OVSE', in: *Prospekt. Tijdschrift voor Rusland*, februari 2004.
- 8 *Verklaring van 9 Staatschefs uit het GOS over de stand van zaken in de OVSE*, 514de Plenaire Zitting van de Permanente Raad (PR) (8 juli 2004), PC.Jour/514; *Pleidooi van GOS-landen gericht aan de OVSE partners, aangenomen in Astana*, 526ste Plenaire Zitting van de PR (23 september 2004), PC.Jour/562/Corr.1.
- 9 *Common Purpose. Towards a more effective OSCE*, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons. On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, Wenen, 27 juni 2005.
- 10 Edwin Bakker & Hinke Pietersma, 'The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda', in: *Atlantisch Perspectief*, dl. 29, nr 7-8, december 2005, blz. 23-29.
- 11 Voor behandeling van het Belgisch programma, toegespitst op hervorming van de werkwijze van de OVSE, zie onder meer het artikel van Edith Driessens en Sven Biscop, 'Relatie OVSE-EU aan herijking toe', in: *Internationale Spectator*, maart 2006, blz. 138-141. Verder: Ahto Lobjakas, 'OSCE: Russia key to new Presidency's attempts to resolve frozen conflicts', *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)* (11 januari 2006), op <http://www.rferl.org>

- 12 Vladimir Socor, 'Russia bans Georgian, Moldovan wines and other products', in: *Eurasia Daily Monitor*, Deel 3, nr 60 (28 maart 2006).
- 13 'Russia: Putin calls for "universal principles" to settle frozen conflicts', *RFE/RL* (1 februari 2006) op <http://www.rferl.org>
- 14 'Putin speaks against OSCE as warder of post-Soviet space', *Novosti. Russian News & Information Agency* (7 februari 2006) op <http://en.rian.ru/russia>
- 15 'Russian Deputy Minister of Foreign Affairs Alexander Grushko Meets with Pierre Champenois, Special Envoy of the Belgian OSCE Chairmanship', Persbericht Russisch Ministerie van Buitenlandse Zaken (16 maart 2006) op <http://www.mid.ru>
- 16 Igor Torbakov, 'US-Russia relations: growing rift over Eurasia's democratization', in: *Eurasia Daily Monitor*, Deel 3, nr 60 (28 maart 2006).
- 17 'Transcript of Remarks by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at 13th Meeting of OSCE Ministerial Council, Ljubljana, December 5, 2005', Persbericht Russisch ministerie van buitenlandse zaken, 5 december 2005, op: <http://www.mid.ru>

Hinke Pietersma is verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Leergang Buitenlandse Betrekkingen 2006

Zoekt u een complete en beleidsgerichte opleiding op het gebied van internationaal beleid en vaardigheden? Meldt u dan aan voor de 61ste Leergang Buitenlandse Betrekkingen, die loopt van 25 september tot 16 december 2006.

De Leergang is een fulltime postdoctorale opleiding. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie en traint een groot aantal vaardigheden, zoals onderhandelen, rapportage, interculturele communicatie, debatteren en lobbyen. Een uitdagend en gebalanceerd curriculum, voor zowel ervaren professionals binnen het vakgebied als voor recent afgestudeerde academici.

De Leergang is een belangrijke stap in de richting van een carrière in de internationale betrekkingen en biedt goede mogelijkheden voor opfrissing van kennis en bijscholing. Inschrijven kan op individuele basis of via uw werkgever. Voor recent afgestudeerden is een aantal beurzen beschikbaar.

Meer informatie over de Leergang vindt u op onze website: www.clingendael.nl

Russische geopolitiek en Baltische boosheid. Nieuwe wending in een eindeloze psychologische oorlog

De klassieke geopolitiek is terug van weggeweest. De Verenigde Staten, Europa, Japan en opkomende mogendheden als China en India pogen de toevoer van grondstoffen als olie en gas veilig te stellen, terwijl de voornaamste aanbieders, zoals Rusland, Iran en Venezuela, steeds meer hun comfortabele machtspositie beseffen en niet nalaten deze ook uit te buiten.

Vooraf Rusland heeft de export van natuurlijke hulpbronnen tot integraal onderdeel van buitenlandse politiek gemaakt. Zoals de weinig verheffende 'gas-oorlog' met Oekraïne van begin januari heeft laten zien, schroomt Moskou niet voormalige sovjetrepublieken die een pro-Westerse koers zijn ingeslagen, af te rekenen op hun 'wangedrag'. Rusland poogt te voorkomen dat de NAVO en de Europese Unie nog verder in de richting van zijn west- en zuidwestgrenzen oprukken, wat het als een ondermijning van zijn vitale belangen beschouwt, en attendeert renegaten als Georgië, Oekraïne en Moldavië maar al te graag op hun zwakke plek: sterke afhankelijkheid van Russische energie.

Estland, Letland en Litouwen, beter bekend als 'de Baltische landen', hebben zich al vijftien jaar geleden weten te ontworstelen aan de Russische invloedssfeer, om vervolgens een begerige blik op Westerse samenwerkingsverbanden te laten vallen. Rusland heeft in de jaren negentig de soms hoog oplopende spanningen – over de terugtrekking van de Russische militairen, de afbakening van de grenzen met Estland en Letland en de strenge wetgeving inzake de verwerving van het Estse en Letse staatsburgerschap, die volgens Moskou tot 'discriminatie' van de Russische minderheden heeft geleid – met de Baltische republieken aangewend om een rem te zetten op hun NAVO- en EU-aspiraties.¹ Nu het lidmaatschap van beide organisaties een voldongen feit is, heeft het instrumentarium dat Rusland inzet in zijn eindeloze psychologische oorlog met het rebelse Baltische trio, gaandeweg een *economisch* in plaats van politiek karakter gekregen.

Energie en de Russisch-Baltische betrekkingen sinds 1990

Al in de jaren negentig gebruikte Rusland de uitvoer van Siberisch gas en olie – naast andere economische pressiemiddelen, zoals het opleggen van hoge invoer- en spoorwegtarieven – om Estland, Letland en Litouwen tot meer inschikkelijkheid te bewegen. Olieleveranties werden in 1990 opgeschort om de onafhankelijkheidsbewegingen te ontmoedigen en toen Estland in 1992 zijn strenge Wet op het Staatsburgerschap proclameerde, werd prompt de toevoer van gas uit het oosten onderbroken.² Een meer recent voorbeeld van dergelijke *directe* druk is de aankondiging op 29 november 2005 van *Gazprom*-topman Alexander Ryazanov dat de Russische energie-moloch in 2006 voor de Baltische landen de prijs per duizend kubieke meter gas van 80 naar 120 à 125 dollar zal verhogen.³ De door Ryazanov aangevoerde argumentatie – de prijs dient meer in overeenstemming te worden gebracht met het markt-tarief – lijkt overtuigend, maar vormt geen verklaring voor de opmerkelijke uitzonderingspositie voor Ruslands bondgenoot Wit-Rusland (47 dollar per duizend kubieke meter), waaraan volgens berichten van begin april overigens enigszins getornd gaat worden.

Rusland nam ook maatregelen van *indirecte* aard. Het tastte de positie van de havens van Ventspils (Letland) en Butinge (Litouwen, voltooid in 1999) aan, door hen te dwingen te concurreren met de haven van Primorsk, nabij St. Petersburg. Het besluit deze haven te bouwen, werd mede ingegeven door de economische crisis van 1998, toen Rusland de door de Baltische landen in rekening gebrachte transitokosten voor Russische producten als ronduit hinderlijk begon te ervaren. De uitvoer van Russische ruwe olie via Ventspils en Butinge is aanzienlijk afgenomen sinds Primorsk in december 2001 een opslag-terminal van een half miljoen kubieke meter in gebruik heeft genomen. De Russische pijpleiding-monopolist *Transneft* (tevens eigenaar van de Primorsk-haven) heeft in januari 2003 de olie-aanvoer naar Ventspils zelfs geheel stopgezet.⁴ In juli

van dat zelfde jaar kwamen het Kremlin en de Russische oliemaatschappijen de aanleg van een pijpleiding naar Moermansk overeen, die 500.000 liter olie per dag kan doorpompen. De afhankelijkheid van de Baltische havens zal aldus verder worden gereduceerd.⁵ *Gazprom*, dat geheel wordt gecontroleerd door het Kremlin, heeft eenderde van de aandelen van de voornaamste Baltische energiebedrijven verworven; het bezit een belang van 37% in *Eesti Gaas*, van 34% in *Latvijas Gaze* en van eveneens 34% in *Lietuvos Dujos*.⁶ Rusland probeert niet-Russische bedrijven ervan te weerhouden de belangrijke Litouwse raffinaderij te kopen. Het Kremlin kwam niet in actie toen *Transneft* probeerde te verhinderen dat Kazachstan, geheel legaal, via het Russische leidingstelsel olie naar deze raffinaderij zou pompen.⁷

Ophef over het 'Poetin-Schröder Pact'

Het effect van Ruslands 'energie-wapen' drong in 2005 pas echt tot de Baltische regeringscentra door. Op 8 september ondertekenden *Gazprom* en de Duitse bedrijven *BASF* en *E.ON Ruhrgas*, onder de goedkeurende blikken van president Poetin en kanselier Schröder, te Berlijn een akkoord dat voorziet in de aanleg van een 1.200 kilometer lange pijpleiding (*North European Gas Pipeline*, NEGP), waardoor vanaf 2010 rechtstreeks gas van Vyborg naar Greifswald zal vloeien. In de Baltische landen en Polen brak massale verontwaardiging uit. Deze commotie, waar de pers gretig op inhaakte – al spoedig dook het veelzeggende begrip 'Poetin-Schröder Pact' op, een zinspeeling op het alom gehate Molotov-Ribbentrop Pact uit 1939 – werd aangewakkerd door de Russische opstelling tijdens het gas-dispuut met Oekraïne en door de onthulling dat Schröder persoonlijk leiding zal geven aan het consortium dat de bouw voor zijn rekening zal nemen. 'Als Duits regeringsleider gebruikte hij hetzelfde cynisme waarmee hij de anti-Amerikaanse hysterie in Duitsland aanwakkerde om deze deal te sluiten en opende hij zijn armen voor president Poetin, zonder zich ook maar iets gelegen te laten liggen aan de tragedie in Tsjetsjenië en de groeiende Kremlin-autocratie,' zo schreef de Estse krant *Postimees* in een veelzeggend commentaar.⁸

Rusland heeft een adequaat middel gevonden om het in de Baltische landen wijdverbreide enthousiasme voor de revoluties in Georgië en Oekraïne en de talloze initiatieven die zij aan de dag hebben gelegd om de landen in het nieuwe 'Nabije Oosten' definitief uit de Russische invloedssfeer los te weken, te

bestrafen c.q. te vergelden.⁹ De constructie van een alternatieve route voor de doorvoer van gas maakt Rusland (nog) minder afhankelijk van Baltische en Poolse faciliteiten. Rusland kan de toevoer van gas naar de Baltische regio opschorten, zonder dat zulks gevolgen zal hebben voor de export naar West-Europa. Politici als de Letse president Vike-Freiberga en de Letse minister van buitenlandse zaken Pabriks hebben er eveneens op gewezen dat de kosten van de aanleg van een pijpleiding over land, via Letland, Litouwen, de enclave-Kaliningrad en Polen (de zg. 'Bernstein-route'), eenderde van die van de aanleg van de NEGP bedragen, in hun optiek een bewijs dat er aan de gewraakte overeenkomst louter politieke motieven ten grondslag liggen.¹⁰ De ophef is begrijpelijk, maar Poetins sluwe strategische zet past feilloos in het bredere raamwerk van de economische politiek, zoals Rusland die al sedert 1991 ten aanzien van de Baltische landen voert.

Aanvankelijk onderbouwden veel Baltische beleidsmakers hun bezwaren tegen het Russisch-Duitse akkoord met verwijzingen naar de kwetsbaarheid van het leefmilieu in de Oostzee, waar vele tonnen uit de Tweede Wereldoorlog stammende explosieven en chemische wapens (veelal voorzien van mosterdgas), die na 1945 door de Sovjetunie in de zee zijn gedeponneerd, op de bodem liggen. Deze zouden tijdens de bouwwerkzaamheden geraakt kunnen worden. In een vraaggesprek met *Der Spiegel* legde de Litouwse premier Brazauskas de nadruk op dit gevaar, maar even later onthulde hij de ware reden voor zijn ontsteltenis: 'Niemand is op het idee gekomen ons te benaderen, toen men dit project eenmaal voorbereidde [...] Alles is achter onze ruggen om bedisseld [...] We zijn in geografisch opzicht geïsoleerd en wat betreft energie zijn we afhankelijk van Rusland.'¹¹ De Estse premier Ansip en zijn Poolse collega Marcinkiewicz verklaarden te Tallinn op 30 maart jl. op tamelijk geërgerde toon alsnog betrokken te willen worden bij het project.¹²

Nieuwe Baltische initiatieven

Estland, Letland en Litouwen zijn, gealarmeerd als zij zijn door de jongste, turbulente ontwikkelingen, in snel tempo de mogelijkheid van alternatieve energiebronnen gaan onderzoeken. Tevens proberen zij de overige EU-lidstaten te doordringen van de noodzaak tot één gemeenschappelijk energiebeleid te komen.

De Letse minister van economische zaken Karins liet eind december weten de bouw van een *Baltische*



kerncentrale niet te willen uitsluiten en ook president Rützel van Estland toonde interesse voor een dergelijke investering. Op 27 februari kwamen de regeringsleiders van de drie landen, tijdens een ontmoeting nabij Vilnius, overeen een nieuwe centrale te bouwen in Litouwen. Het plan, waarvan de kosten zo'n 3 miljard euro zullen bedragen, zal ten uitvoer worden gebracht door de energie-maatschappijen *Eesti Energia* (Estland), *Latvenergo* (Letland) en *Lietuvos Energija* (Litouwen) en zal vóór 2015 worden verwezenlijkt.¹³ Litouwen ervaart deze afspraak als een hele geruststelling, aangezien de *Europese Commissie* destijds als eis voor toetreding van het land tot de EU gesteld heeft dat het uiterlijk in 2009 de verouderde kerncentrale te Ignalina zal sluiten (de eerste reactor is in 2004 al uitgeschakeld). Litouwen vreest naast het mislopen van inkomsten ook een groeiende afhankelijkheid van Rusland.

De economische navelstreng van de Baltische landen met Rusland is geenszins doorgesneden

Maar ook andere, niet-nucleaire opties worden bestudeerd: na een gesprek met zijn Finse ambtgenoot Tuomioja op 22 december 2005 onthulde de Estse minister van buitenlandse zaken dat Estland en Finland mogelijk een gaspijpleiding door de Finse Golf zullen aanleggen. De Finse gasaanbieder *Gasum* gaat onderzoeken of het mogelijk is een dergelijke leiding tussen Helsinki en Paldiski, niet ver van Tallinn, te bouwen.¹⁴

Op het Europese vlak laten de Baltische beleidsmakers zich evenmin onbetuigd. Na afloop van de economische top van EU-regeringsleiders van 23 en 24 maart jl. verklaarde premier Ansip van Estland dat hij zich zal blijven beijveren voor hechtere Europese samenwerking op energiegebied. Door meer integratie van de nationale en regionale energiemarkten zou iedere lidstaat in de toekomst verzekerd moeten zijn van voldoende energietoevoer. Een gezamenlijk energiebeleid zou dan ook onderdeel moeten zijn van het Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid, aldus Ansip.¹⁵ Toomas Hendrik Ilves, oud-minister van buitenlandse zaken van Estland, europarlementariër en sinds 3 april officieel kandidaat voor het presidentschap van zijn land, zei dat de gas-rel tussen Rusland en Oekraïne aantoont hoe kwetsbaar het Europese

energiesysteem is en hoe energie kan worden misbruikt als politiek instrument. Eén Europese energiepolitiek zou derhalve net zo vanzelfsprekend moeten zijn als één Europese handelspolitiek.¹⁶ Voorts steunen de Baltische landen het voorstel van de Poolse regering tot een 'Energie-NAVO' te komen.

Gezien het magere resultaat van het EU-overleg, het aan de top voorafgaande pleidooi van Europese Commissie-voorzitter Barroso om een energie-partnerschap met Rusland aan te gaan en het economisch nationalisme dat binnen de Unie zelf de kop op steekt, mag worden betwijfeld of al deze ideeën het embryonale stadium ooit zullen overstijgen.

Gevoed wantrouwen

De door de Baltische landen lang gekoesterde droom van NAVO- en EU-lidmaatschap is in vervulling gegaan en hun *politiek-militaire* verankering in de Westerse familie is onomkeerbaar, maar het akkoord over de gaspijpleiding door de Oostzee – met de aanleg zal nog dit jaar worden begonnen – en de bikkelharde opstelling van Rusland ten opzichte van Oekraïne hebben Estland, Letland en Litouwen met de realiteit geconfronteerd: de *economische* navelstreng met Rusland is geenszins doorgesneden, wat hen chantabel maakt. Moskou beseft dit terdege en zal in de toekomst niet schromen uitvoer van energie opnieuw in te zetten als drukmiddel en middel om verdeeldheid te zaaien binnen de EU, opdat het de tegendraadse Baltische en Poolse burens in een isolement kan manoeuvreren.

De ergernis in de Baltische landen over deze cynische economische machtspolitiek kan onmogelijk worden losgezien van hun chronisch, in de geschiedenis wortelend wantrouwen jegens Rusland, dat onderhand welhaast huntingtoniaanse vormen heeft aangenomen. 'Inmiddels lijkt het Kremlin te denken dat wat goed is voor de gewone Rus ook goed is voor onafhankelijke staten: voor kleine en zwakke landen zal geen genade gelden, zodra Rusland de instrumenten krijgt om hen te intimideren, isoleren en bedreigen met het vooruitzicht van een energieblokkade. Als oud-staatshoofd van het pas onafhankelijke Litouwen heb ik vaak zulke bedreigingen moeten ondergaan.'¹⁷ Die zelfde Landsbergis schreef samen met collega-*elder statesmen* Mart Laar (Estland) en Guntars Krasts (Letland) in de *Financial Times*: 'We do not believe in considering the gas brawl as a solitary event. [...] The gas row shows that Russia will not refrain from energy as a weapon, regardless of

the medium or long-term consequences.¹⁸ Zij dragen een standpunt uit dat stilaan gemeengoed is geworden in de Baltische landen. De Koude Oorlog aan de Oostzee is een nieuwe fase ingegaan.

Noten

- 1 Zie: Jeroen Bult, 'Baltische landen en Rusland. Oud zeer en diep wantrouwen', in: *Internationale Spectator*, december 2005, blz. 646-649; en Jeroen Bult, 'Estland en Rusland: geen vrienden', in: *Atlantisch Perspectief*, jrg 29, nr 3, 2005, blz. 21-26.
- 2 Ingmar Oldberg, *Reluctant Rapprochement: Russia and the Baltic States in the Context of NATO and EU Enlargements*, Defence Analysis, Swedish Defence Research Agency, Stockholm, 2003, blz. 51-54.
- 3 Voor de samenhang tussen acties van *Gazprom* en Russische buitenlandse politiek, zie: *Financial Times*, 14 maart 2006.
- 4 *Energy Information Administration* [EIA] (Official Energy Statistics from the U.S. Government), *Baltic Sea Region*, Country Analysis Briefs, Washington, maart 2005, blz. 1-3 (www.eia.doe.gov).
- 5 *Het Financieele Dagblad*, 13 oktober 2003.
- 6 EIA, *a.w. noot 4*, blz. 4.
- 7 Keith C. Smith, *Security Implications of Russian Energy Politics*, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief, No.90, januari 2006.
- 8 *Eesti Postimees*, 10 december 2005.
- 9 Jeroen Bult, 'De Baltische landen als pleitbezorgers van het Nabije Oosten', in: *AMS Nieuwsbrief*, Alfred Mozer Stichting, oktober 2005 (www.alfredmozerstichting.nl/nieuwsbrief); en David Galbreath, 'The Baltic States and the European Neighbourhood Policy: Maximizing the Voices of Small Nations', in: *Yearbook 2005*, Tallinn: Institute of International and Social Studies, 2006 (nog te verschijnen).
- 10 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 september 2005; *Le Figaro*, 9 december 2005; en *Wall Street Journal*, 12 december 2005.
- 11 *Der Spiegel*, 10 oktober 2005, nr 41.
- 12 www.eubusiness.com (30 maart 2006).
- 13 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 december 2005; *Süddeutsche Zeitung*, 1 maart 2006.
- 14 *Helsingin Sanomat*, International Edition, 2 januari 2006. *Gazprom* bezit overigens ook een belang in Gasum.
- 15 Eesti Välisministeerium (Estonian Ministry of Foreign Affairs), *Estonian Review*, 22-28 maart 2006 (www.vm.ee).
- 16 *Ibid.*; *Eesti Postimees*, 16 februari 2006.
- 17 *NRC Handelsblad*, 15 december 2005.
- 18 *Financial Times*, 17 januari 2006.

Jeroen Bult is historicus. Hij is woonachtig in Tallinn.

Publicatie Clingendael European Studies Programme

Met gezwinde spoed. Het Nederlandse EU-voorzitterschap en het Haags Programma voor vrijheid, veiligheid en recht

Door: Hans van der Meulen & Roos Toxopeus

Onder Nederlands EU-voorzitterschap kwam in november 2004 het zogeheten Haags Programma tot stand. Dit voorziet in een groot aantal nieuwe stappen in de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie, waaronder: een gemeenschappelijk asieltelsel in 2010, een agentschap voor de buitengrenzen, verbeterde uitwisseling van informatie over bedreigingen van interne veiligheid, alsmede nauwere strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking, met wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken als uitgangspunt.

De auteurs, beiden verbonden aan het Instituut Clingendael, hebben onderzocht hoe Nederland het onderwerp tot één van de belangrijkste prioriteiten van het voorzitterschap maakte en het vervolgens als EU-voorzitter in opvallend hoog tempo door de overige lidstaten aanvaard wist te krijgen. Ter bespoediging van de besluitvorming in de EU-ministerraad werden enkele nieuwe procedures geïntroduceerd. Speciale aandacht krijgen de uiteenlopende opvattingen die op de direct betrokken Nederlandse

ministeries bestonden, dus Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken. Omdat het Programma op de Europese Raad van regeringsleiders moest worden goedgekeurd, diende Algemene Zaken in enkele gevallen de rol van scheidsrechter te spelen. De schrijvers betreuen het dat het de Nederlandse regering niet gelukt is het Haags Programma in eigen land ruime bekendheid te geven.

Hans van der Meulen is verbonden aan het Clingendael European Studies Programme, Roos Toxopeus maakt deel uit van het Clingendael Security and Conflict Programme.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, e-mail: cesp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 7,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Veiligheidssamenwerking tussen Rusland en China

Partnerschap of rivaliteit?

Tijdens de Russisch-Chinese militaire oefeningen van augustus 2005 verklaarde de Russische minister van defensie, Sergei Ivanov, dat Rusland openstaat voor Russisch-Chinese vredesoperaties in de Aziatische regio en in de Stille Oceaan. Voorts merkte Ivanov op dat Rusland en China op een structurele basis gezamenlijke oefeningen zouden kunnen uitvoeren.¹ Die uitspraken van Ivanov corresponderen met de sterke verbetering van de betrekkingen tussen beide landen, een ontwikkeling die zeker opmerkelijk genoemd kan worden. Zo bereikten China en Rusland in het voorjaar van 2005 overeenstemming over de langdurige grensgeschillen en was Rusland bereid China niet alleen wapens maar ook olie en gas te leveren. Maar de belangrijkste ontwikkeling was toch wel dat beide staten elkaar gevonden hebben in een strategisch partnerschap, bedoeld om het (Amerikaans/Westerse) 'monopolie in mondiale besluitvorming' te doorbreken, zoals bekendgemaakt in een gezamenlijke verklaring van beide presidenten van juli 2005.²

Aan de hand van thema's als militaire oefeningen, wapenexport, energiepolitiek, de demografische factor en de *Shanghai Cooperation Organisation* beoogt dit artikel te onderzoeken hoe de geïntensiverde samenwerking op veiligheidsgebied tussen Rusland en China vorm heeft gekregen. Om tot conclusies te kunnen komen over de toekomst van de Chinees-Russische veiligheidssamenwerking en de consequenties ervan voor het Westen, komt de bestendigheid van de samenwerking aan de orde, alsmede de structurele machtsverschuiving in en rond Centraal-Azië.

Militaire oefeningen

Van 18 tot en met 25 augustus 2005 hebben Russische en Chinese strijdkrachten voor het eerst in 40 jaar gezamenlijke oefeningen uitgevoerd, waaraan 10.000 militairen, tanks, schepen en vliegtuigen hebben deelgenomen. Volgens Ivanov lag het initiatief voor deze bilaterale oefeningen bij Peking, dat daartoe in december 2004 had besloten. Zodoende was het ook niet verwonderlijk dat het China was dat de besluitvorming over de omvang van de oefening,

de deelnemende typen eenheden en de inhoud van de manoeuvres bepaalde. Voorts was opvallend dat gaandeweg de besluitvorming het aantal deelnemende troepen van de Russen afnam en dat van de Chinezen groeide. China zou ook het merendeel van de financiële lasten van de oefeningen op zich hebben genomen.³

Meer dan eens hebben de Chinese Chef van de Generale Staf en zijn Russische evenknie verklaard dat deze oefeningen – in de vorm van een vredesoperatie tegen terrorisme – in overeenstemming waren met het VN-Handvest en dat ze niet waren gericht tegen enig ander land.⁴ Taiwan en andere Westers-georiënteerde staten in de regio hadden daar zo hun twijfels over. De formele doeleinden van de oefeningen waren: het versterken van het vermogen tot uitvoeren van gezamenlijke en *interservice*-oefeningen; het uitwisselen van ervaring; het opdoen van samenwerking in de strijd tegen het internationale terrorisme, separatisme en extremisme; en het versterken van de wederzijdse gevechtsgereedheid tegen nieuwe bedreigingen.⁵ Volgens Russische en Westerse media was er nog een doel, namelijk om de wapenexport van Rusland naar China te bevorderen.

Inhoud, waarde en bedoeling. Wat kunnen we nu vaststellen over de waarde en bedoeling van deze bilaterale militaire oefeningen? De manoeuvres behelsden de inzet van strategische lange-afstandsbommenwerpers; het uitschakelen van luchtverdediging, commandoposten en vliegbases; het verkrijgen van luchtoverwicht; het aanleggen van een maritieme blokkade; en het beheersen van maritiem gebied.⁶ Terreurbewegingen beschikken echter doorgaans niet over conventionele land-, zee- en luchtstrijdkrachten, noch zetten zij hun eenheden op symmetrische wijze in. Zodoende hadden deze oefeningen weinig van doen met oorlogvoering tegen terrorisme, maar waren ze een voorbeeld van moderne, conventionele oorlogvoering. Ogenscheinlijk pasten de oefeningen, geafficheerd als 'vredesoperatie' en 'strijd tegen terrorisme', goed in het actuele (internationale) dreigings- en veiligheidsbeeld.

Het werkelijke doel van de manoeuvres leek eerder een doelbewuste Russisch-Chinese actie te zijn om de (Westerse) wereld duidelijk te maken dat het beheersen van de Aziatische en Stille Oceaan-regio's was voorbehouden aan Rusland en China en dat anderen de toegang tot deze invloedssfeer werd ontzegd. Deze standpunten correspondeerden met verklaringen van de *Shanghai Cooperation Organisation* de maand ervoor. Beide partijen – Russen en Chinezen – hebben baat gehad bij deze oefeningen. Als gevolg van China's groeiende politieke en economische macht verkeren ook de strijdkrachten in een uitbreidingsfase, zowel naar omvang als naar ambities. Vanuit dat oogpunt gezien zal de beoefening van operationele aspecten, zoals bevelvoeringsprocedures en het uitvoeren van een luchtlanding, de gevechtsgereedheid van de Chinese krijgsmacht versterken. Het is niet ondenkbaar dat Rusland onderkent dat China op den duur een bedreiging kan vormen. Als dat het geval is, dan boden de oefeningen voor de Russische Generale Staf een goede gelegenheid vast te stellen hoe het Chinese leger optreedt en wat zijn capaciteiten zijn.

Wapenexport

Naar verluidt was één van de oogmerken van de militaire oefeningen gelegen in wapenexport. Het tonen aan de Chinezen van de inzetmogelijkheden van Russisch wapentuig zou hen mogelijk ertoe overhalen dit aan te schaffen. Deze aanname werd nog sterker, toen China onmiddellijk na afloop van de manoeuvres aankondigde belangstelling te hebben voor dertig Il-76 transporttoestellen. Het Chinese aandeel in de Russische wapenexport bedraagt reeds 45%. Vanaf 2000 heeft Rusland aan China wapensystemen, zoals gevechtsvliegtuigen, onderzeeërs en torpedobootjagers geleverd, met een gemiddelde waarde van twee miljard dollar per jaar. Op grond van deze warme Chinese belangstelling voor Russisch militair materieel lijkt het zelfs aannemelijker dat de Russische wapenschouw niet bedoeld was voor China, maar voor de andere lidstaten en waarnemers van de *Shanghai Cooperation Organisation*. Zo is waarnemer India goed voor zo'n 40% van de Russische wapenexport en wordt Iran beschouwd als een interessante groeiemarkt voor Russisch wapentuig.⁷

China is al sinds jaar en dag de grootste afnemer van de Russische wapenindustrie. Daarmee vormt de Russische wapenexport naar China een essentieel onderdeel van de bilaterale samenwerking op veiligheidsgebied. Herhaaldelijk duiken er echter berich-

ten op dat Rusland beseft dat China de modernste Russische wapentechnologie wenst te verkrijgen, die China – in geval van verslechterende betrekkingen – tegen Rusland zelf zou kunnen aanwenden. Bovendien zijn er aanwijzingen dat China met deze technologie voldoende kennis en ervaring wil vergaren om zelf een moderne wapenindustrie op poten te zetten. Nu al is er een tendens waarneembaar dat China de wapenaankopen geleidelijk zal verminderen, waarmee de hoeksteen van de goede betrekkingen mogelijk ook wordt aangetast.⁸

Energiepolitiek

Op bezoek in China – zoals in augustus 2005 en maart 2006 – benadrukt de Russische president Vladimir Poetin telkens weer hoeveel waarde hij hecht aan de wederzijdse economische betrekkingen. Voorbeelden daarvan zijn de activiteiten van Russische energiefirma's in China, de voorgenomen aanleg van olie- en gaspijpleidingen van Siberië naar China en de daarmee samenhangende leveranties van Russisch olie en gas.⁹ In november 2005 zijn China en Rusland overeengekomen de olie-export naar China te verdubbelen.¹⁰ China zet echter niet in op één partij, maar richt zich voor vervulling van zijn energiebehoefte ook op Kazachstan. Zo werd in december 2005 de Atasoe-Alasjankoe-oliepijpleiding geopend, die op termijn – na verlenging van 1.000 tot 3.000 km – in een kleine 15% van China's behoefte aan ruwe olie zal voorzien.¹¹

Aan het feit dat China voor zijn energievoorziening niet alleen met Rusland maar ook met Kazachstan samenwerking is aangegaan, liggen in ieder geval twee redenen ten grondslag: ten eerste teleurstelling over (nog) niet nagekomen Russische toezeggingen en ten tweede het Chinese streven een positie van afhankelijkheid van één partij te vermijden. Volgens sommige bronnen heeft China een mislukte poging gedaan vaste voet te krijgen in Ruslands energiemarkt door middel van samenwerking met de oliefirma *Yukos*, bedoeld om een oliepijplijn aan te leggen naar China. Na de geruchtmakende arrestatie van *Yukos*-directeur Chodorkovski zou dit project zijn stilgelegd, tot grote ergernis van China.¹² Voorts is het maar de vraag of de Russische toezeggingen aangaande de aanleg van pijpleidingen van Siberië naar China wel gestand worden gedaan. Aan Chinese kant bestaat hier twijfel over. Door aansluiting op Kazachse pijpleidingen wordt China minder afhankelijk van Rusland wat betreft ener-

gietransporten en -leveranties. Bovendien intensificeert China hiermee de (economische) banden met een van de Centraal-Aziatische republieken, waar Rusland een (unieke) invloedssfeer meent te hebben. Toch geldt voor Kazachstan, dat een aanzienlijke Russische minderheid kent, dat het Rusland niet snel tegen zich in het harnas zal willen jagen en dat het zich dus waarschijnlijk zal onthouden van een anti-Russische politieke koers.

Demografische factor

De Russische minister van binnenlandse zaken Noergaljev heeft in december 2005 verklaard dat in Ruslands Verre Oosten illegale migratie – naast andere zaken – zich ontwikkelt tot een bedreiging voor de nationale veiligheid.¹³ Hoewel Noergaljev het woord ‘Chinees’ vermeed en ondanks frequente formele Russische verklaringen waarin een dergelijke ontwikkeling wordt ontkend, vindt er in deze regio een voortdurende instroom van illegale Chinese immigranten plaats. Rusland heeft een lange grens met China (zo’n 4.300 km) en is, met slechts 7 miljoen inwoners, dun bevolkt in het Verre Oosten.¹⁴ Hoewel

Is de Chinese immigratie in Ruslands Verre Oosten een planmatig geleide aangelegenheid?

de cijfers van het aantal aldaar verblijvende Chinese immigranten sterk varieert – van 100.000 tot 4 miljoen – lijkt frequente vermelding in de media van deze ontwikkeling toch wel een aanwijzing te zijn dat er sprake is van een omvangrijke toevloed van Chinezen.¹⁵

Het is niet ondenkbaar dat de Chinese immigratie in Ruslands Verre Oosten geen uit zichzelf ontstane ontwikkeling, maar een uit Beijing planmatig geleide aangelegenheid is. Wellicht voert China een beleid van politiek-demografische ‘finlandisering’ uit, om zo geleidelijk aan meer invloed te verkrijgen op dit gebied. Aan een dergelijk voornemen zouden verscheidene redenen ten grondslag kunnen liggen. Het zou de mogelijkheid bieden van een ‘overstroomgebied’ voor aanpalende Chinese regio’s, die (te) dicht bevolkt zijn. Een andere reden zou kunnen zijn om op deze wijze politiek en/of economisch voet aan de grond te krijgen in een nabijgelegen Russische regio die rijk is aan sterk benodigde energiebronnen.

Shanghai Cooperation Organisation

De Russisch-Chinese militaire oefeningen van augustus 2005 moeten niet alleen worden beschouwd als een bilaterale aangelegenheid, maar – zoals minister Sergei Ivanov bij herhaling heeft benadrukt – ook als een activiteit van het samenwerkingsverband van de *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO). Zo waren het niet alleen de Chinese en Russische ministers van defensie die de manoeuvres aanschouwden, maar ook hun collega’s van de andere SCO-lidstaten (Kazachstan, Oezbekistan, Kirgizië en Tadzjikistan), alsmede de militaire attachés van de SCO-waarnemers Iran, Pakistan, India en Mongolië.¹⁶

De SCO is in 1996 als de zg. ‘Shanghai Five’-groep opgericht door Rusland, China, Kazachstan, Kirgizië en Tadzjikistan. In 2001 – tegelijk met de toetreding van Oezbekistan – hebben de deelnemende landen de SCO geformaliseerd tot een internationale organisatie. Tot 2005 heeft de SCO zich hoofdzakelijk beziggehouden met regionale veiligheid, vooral tegen terrorisme, separatisme en extremisme, en met economische samenwerking.

De SCO-topontmoeting van juli 2005 in Astana (Kazachstan) liet echter een radicale koerswijziging zien. De regeringen van de Centraal-Aziatische staten zagen de laatste jaren hun bestaansrecht in het nauw komen. Dat had te maken met de door het Westen gesteunde zogenaamde ‘kleurenrevoluties’ in Georgië (2003) en Oekraïne (2004), de machtswisseling in Kirgizië (2005) en de zware Amerikaans-Europese kritiek op het neerslaan van een opstand in Andizjan, Oezbekistan, in mei 2005. Met een voorkeur voor politiek overleven in plaats van economische steun waren deze ontwikkelingen aanleiding voor een koerswijziging van de Centraal-Aziatische staten – en in het bijzonder van Oezbekistan – van het Westen naar Rusland en China.

Die omslag kreeg zijn beslag op de topconferentie in Astana, waarbij de SCO unipolaire en dominante politiek veroordeelde en opriep tot terugtrekking van vreemde troepen uit Centraal-Azië.¹⁷ Hoewel het Westen in deze verklaring niet specifiek werd genoemd, was het duidelijk tot wie de boodschap was gericht. Met dit communiqué gaf de SCO aan zich niet langer te willen beperken tot de eerdere doeleinden, maar voortaan een betekenisvolle rol te willen spelen in de internationale arena. Naast het zich toedichten van een nieuwe rol was de topontmoeting van juli 2005 ook van belang omdat bij die

gelegenheid naast Mongolië nu ook Iran, Pakistan en India werden toegelaten als waarnemers. Met deze uitbreiding van de SCO omvat deze organisatie een omvangrijk gebied in Centraal-Azië en aangrenzende regio's, bijna de helft van de wereldbevolking en vier kernwapenmogendheden (Rusland, China, India en Pakistan), met mogelijk een vijfde – Iran – in opkomst.¹⁸ Hiermee beschikt de SCO over een fors militair, economisch en politiek potentieel, dat zich in de internationale politiek niet laat negeren.



Instrument van Russisch veiligheidsbeleid

Niet alleen internationaal, maar mogelijk ook vanuit Russisch veiligheidsperspectief heeft de SCO een onverwacht snelle opgang gemaakt. Bij bestudering van de in 2000 door president Poetin bekrachtigde en nog steeds vigerende veiligheidsdocumenten – het nationaal veiligheidsconcept, de militaire doctrine en het buitenlands-beleidsconcept – valt namelijk op dat de SCO ('Shanghai Five') alleen in het laatste document genoemd wordt en dan uitsluitend als één van de organisaties waaraan Rusland deelneemt. Pas in oktober 2003 beschreef het beleidsdocument van minister van defensie Ivanov, *The priority tasks of the development of the Armed Forces*, de SCO meer in detail. Deze 'defence white paper' noemde de SCO een belangrijke organisatie voor regionale stabiliteit in Centraal-Azië en het Verre Oosten, in het bijzonder om militaire dreigingen te pareren.

Voor Rusland kan de SCO dienen als verzamel-punt voor diverse beleidsdoeleinden. Niet alleen China maar ook India en Iran hebben een bijzondere (economische) relatie met Rusland. Alle drie de

staten zijn voorname afnemers van Russisch militair materieel. China en India spelen ook steeds meer een rol in gezamenlijke, bilaterale militaire samenwerking (oefeningen) met Rusland. De recente toetreding van India en Iran als waarnemers tot de SCO is dan ook een aanwijzing dat deze organisatie dient als een werktuig voor het Russische veiligheidsbeleid. Met de verklaring van Astana van juli 2005 in gedachten zou Rusland de SCO mogelijk willen aanwenden om de Westerse invloed in Centraal-Azië, Ruslands achtertuin van het GOS, terug te brengen. Zo kan de SCO voor Rusland, gesteund door China's opkomst als grote mogendheid, veel meer dan het GOS – waarin slechts enkele voor hun veiligheid van Rusland afhankelijke staten militair samenwerken met Rusland – een essentieel instrument zijn om geopolitieke doeleinden te bereiken.

Uiteenlopende oogmerken

Als de eerder beschreven ontwikkelingen in en rond Centraal-Azië doorzetten, heeft het Westen niet langer de mogelijkheid om naar believen (militair) op te treden in deze regio. Rusland en China zijn duidelijk voornemens de SCO uit te breiden tot een organisatie waarmee het Westen rekening zal moeten houden, in het bijzonder in Centraal-Azië, het Verre Oosten en de Stille Oceaan. Hoe moeten we de ontwikkeling van de SCO nu beoordelen?

Allereerst valt op dat de samenwerking tussen de lidstaten en de waarnemers van de SCO voornamelijk is gebaseerd op een negatief uitgangspunt: keren van de Amerikaans/Westerse invloed in de regio. Van gemeenschappelijke, positieve doeleinden lijkt nauwelijks sprake. Zo is China op zoek naar afzetmarkten en energiebronnen; streeft Rusland naar het herwinnen van een leadersstatus in het GOS en een status van supermogendheid in de wereld; en zien de Centraal-Aziatische regeringen in de SCO een garantie voor hun voortbestaan. De posities van SCO-landen verschillen niet alleen, maar zijn soms ook tegengesteld aan elkaar. Zo staat Iran bekend om zijn steun aan islamitisch extremisme, terwijl de Centraal-Aziatische landen en Rusland dit fenomeen beschouwen als een bedreiging voor hun nationale veiligheid. Op grond van deze uiteenlopende opvattingen en intenties is het bepaald niet ondenkbaar dat interne tegenstellingen de overhand zullen krijgen.



Ontwikkeling van Russisch-Chinese betrekkingen

Alles wijst erop dat *Rusland* de komende jaren van plan is zijn relaties met China nog verder te versterken. Niet alleen op het terrein van veiligheidsbeleid, maar ook in militaire samenwerking, energie, (wapen-)handel en buitenlands beleid intensiveren beide landen hun betrekkingen. Daarbij moet wél worden aangetekend dat de verklaarde intenties over nauwe economische betrekkingen nog niet bewaarheid zijn: de Russisch-Chinese handel bedraagt slechts 2% van China's buitenlandse handel en slechts 10% van het Chinees-Amerikaanse handelsvolume.¹⁹ Rusland heeft meer dan eens verklaard dat nauwere relaties met China een geopolitieke doelstelling vormen ter ondersteuning van versterking van Russische mondiale macht en invloed.²⁰

Niettegenstaande deze ambitieuze voornemens zou de intensieve samenwerking met China toch wel eens van kortere duur kunnen zijn. Rusland wordt

De Shanghai Cooperation Organisation kan dienen als verzamelpunt voor diverse Russische beleidsdoelen

geconfronteerd met omvangrijke illegale immigratie vanuit China. Ondanks formele ontkenningen zijn er aanwijzingen dat Rusland beseft dat China's opkomst als economische en militaire mogendheid op den duur een bedreiging zou kunnen vormen. Als gevolg van de instabiliteit en onveiligheid heeft Rusland enige jaren geleden op de Noord-Kaukasus een gezamenlijk commando opgericht van krijgsmachtdelen en troepen van de andere zogenaamde machtsministeries, zoals binnenlandse zaken en de veiligheidsdienst FSB. Naar verluidt zou Rusland van plan zijn een tweede gezamenlijk commando te installeren in het Verre Oosten.²¹ Daar is echter – anders dan in Tsjetsjenië en Dagestan – geen sprake van islamitisch terrorisme of van een andere majeure veiligheidsdreiging. Als in het Verre Oosten ook een gezamenlijk commando van defensie en andere troepen gevormd wordt, kan alleen een veronderstelde dreiging door China hieraan ten grondslag liggen. Als dit dreigingsperspectief bewaarheid zou worden, is het niet ondenkbaar dat Rusland de koers van samenwerking op veiligheidsgebied weer verlegt van China naar het Westen.

Het heeft er alle schijn van dat *China* Rusland 'gebruikt' om militaire technologie en energiebronnen te verkrijgen. Het is niet onaannemelijk dat wanneer China de beoogde onafhankelijke positie heeft bereikt op de terreinen van militaire technologie en energie – met Kazachstan als alternatieve olie- en gasleverancier – Rusland als 'strategische partner' in belang vermindert. Gelet op de ontvouwende ambities van grote mogendheid, zal China desgewenst buurlanden – zoals Rusland, de Centraal-Aziatische staten en de overige partners binnen de SCO – 'benutten' ter versterking van zijn politieke en economische positie. Uit eigenbelang zal China daarbij niet schromen zonodig acties te ondernemen die schadelijk zijn voor een (voormalige) partner, zoals blijkt uit de Chinese pogingen alternatieve energie-routes en -bronnen te vinden, los van Rusland.

Consequenties voor het Westen

De komende jaren zal het Westen rekening moeten houden met intensivering van de relaties tussen China en Rusland en daarmee samenhangend beleid dat mogelijk contrair is met Westerse activiteiten in het Verre Oosten en de Stille Oceaan. In zekere mate is het Westen zelf debet aan de Russisch-Chinese toenadering. Alle vigerende Russische veiligheidsdocumenten geven blijk van teleurstelling over het negeren van Rusland in het Westers veiligheidsbeleid in de jaren negentig, rond voormalig Joegoslavië en Kosovo in het bijzonder. Hoewel de Russisch-Westerse relaties sindsdien zijn verbeterd, zijn de gevoelens van wantrouwen en veronachtzaming nog aanwezig bij delen van de Russische veiligheidselite, wat heeft bijgedragen aan de verbetering van de betrekkingen met China.

Op de langere termijn lijkt de ontwikkeling van een dreiging voor het Westen van een Chinees-Russische alliantie niet erg waarschijnlijk. Allereerst is het denkbaar dat wanneer China's behoefte aan Russische energie en wapentuig sterk is verminderd en mogelijk ook als gevolg van een Russische angst voor een machtig China, Rusland zich weer in hoofdzaak richt op het Westen voor samenwerking op veiligheidsgebied. Voorts zou de SCO weleens te veel interne tegenstellingen in zich kunnen bergen om uit te groeien tot een solide en krachtig militair en/of economisch samenwerkingsverband. De diversiteit aan doeleinden en het gebrek aan een gemeenschappelijke koers zouden zelfs kunnen leiden tot het uiteenvallen van de SCO. Zodoende is het onwaar-

schijnlijk dat de SCO en/of Rusland een structureel blok met China zullen vormen dat Westerse belangen bedreigt.

Het Westen zal echter wel geconfronteerd worden met China's opkomst als militaire en economische mogendheid. Naar verwachting zal China zich ontwikkelen tot een regionale maar mogelijk ook een mondiale supermogendheid, met capaciteiten en beleidsinitiatieven die kunnen ingaan tegen Westerse belangen, en waarschijnlijk niet alleen in het Verre Oosten, maar ook elders. Het Westen zal dus rekening moeten houden met een machtig China. Als China inderdaad een mondiale machtspositie weet te verkrijgen, hebben het Westen en Rusland wellicht een gezamenlijke grondslag om nauwere samenwerking op veiligheidsgebied na te streven.

Noten

- 1 'Joint peacekeeping operations with China possible – defence minister'; 'Russia, China may conduct regular exercises – defence minister', in: *RLA Novosti*, 23 augustus 2005.
- 2 Antoine Blua, 'Joint exercises underscore growing ties between Moscow and Beijing', in: *RFE/RL Russian Political Weekly*, Vol. 5, No. 28, 9 augustus 2005; 'Putin stresses importance of Sino-Russian economic, military cooperation', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 150, Part I, 10 augustus 2005; 'Russian, Chinese president discuss expanding political, economic, military cooperation', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 125, Part I, 1 juli 2005.
- 3 Igor Ploegatarev, 'Kto platit, tot i zakazyvajet oetsjenija', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, No. 31 (440), 19 augustus 2005, blz. 3; 'Russia, China may conduct regular exercises – defence minister', in: *RLA Novosti*, 23 augustus 2005.
- 4 Veronika Perminova, 'All branches of armed forces taking part in Russian-Chinese exercises', in: *RLA Novosti*, 18 augustus 2005.
- 5 Aleksej Ventslovski & Nikolaj Litkovets, "Mirnoj missii" dan start', in: *Krasnaja Zvezda*, 19 augustus 2005.
- 6 Aleksej Ventslovski, "Mirnaja missii" spesjiti na pomosjti', in: *Krasnaja Zvezda*, 24 augustus 2005.
- 7 Vitali Stroegovets, 'Potentials voennogo eksporta potsjiti istjerpan', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, No. 24 (433), 1 juli 2005, blz. 6; Blua, *a.v. noot 2*; 'Defense minister says Russia, China, India may hold joint military exercises', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 195, Part I, 17 oktober 2005; 'Russia to increase military-technical cooperation with China', in: *RLA Novosti*, 31 augustus 2005; 'Putin steps in to revitalize arms sales to China', in: *RLA Novosti*, 8 september 2005.
- 8 'Alliance with China cost Russia dearly', in: *RLA Novosti*, 22 november 2005.
- 9 'Putin stresses importance of Sino-Russian economic, military cooperation', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 150, Part I, 10 augustus 2005; 'Putin offers gas exports to China', *RFE/RL Newslines*, Vol. 10, No. 52, Part I, 21 maart 2006.
- 10 'Russia agrees to nearly double oil exports to China', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 209, Part I, 7 november 2005.
- 11 'Kazakh-China pipeline begins operations', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 234, Part I, 16 december 2005; 'Circumventing the bear', in: *Stratfor*, 16 december 2005.
- 12 'Alliance with China cost Russia dearly', *a.v. noot 8*.
- 13 'Russian interior minister says criminal groups dominate Far Eastern economy', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 232, Part I, 14 december 2005.
- 14 Marc Jansen, 'Ruslands demografische crisis', in: *Internationale Spectator*, oktober 2005, blz. 520-523.
- 15 'Major players focus on the Great Game', in: *Stratfor*, 6 juli 2000; 'Military conflict over natural resources between Russia, US and China by 2012', in: *Moscow Zavtra*, 13 mei 2005. Volgens *Moscow Zavtra* verbleven in 2004 al vier miljoen Chinezen in Rusland en zouden tegen 2015 – met een jaarlijkse instroom van 600.000 – in Rusland 10 tot 20 miljoen Chinezen wonen; 'Russian politicians see no threat in Chinese power', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 189, Part I, 6 oktober 2005. Deze bron baseert zich op formele gegevens die vermelden dat momenteel slechts 100.000 Chinezen verblijven in Ruslands Verre Oosten.
- 16 Aleksej Ventslovski, "Plochije" pami vybity s Bejbeja', in: *Krasnaja Zvezda*, 26 augustus 2005; 'Russian-Chinese games continue', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 160, Part I, 24 augustus 2005; 'Russian and Chinese defence ministers praise joint military exercises', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 161, Part I, 25 augustus 2005; Ploegatarev, *a.v. noot 3*; Ventslovski, "Mirnaja missii" v zalive Loenvan', in: *Krasnaja Zvezda*, 25 augustus 2005.
- 17 <http://www.sectco.org>
- 18 De bevolking van de SCO-lidstaten en -waarnemers telt in totaal 2,7 miljard, terwijl de wereldbevolking 6,4 miljard bedraagt (Bron: *2005 World Population Data Sheet*, www.prb.org).
- 19 'Russian, Chinese "partners" struggle with unequal relationship', *RFE/RL Newslines*, Vol. 10, No. 54, Part I, 23 maart 2006.
- 20 'Presidential envoy: rapprochement with China is Russian geopolitical goal', *RFE/RL Newslines*, Vol. 9, No. 133, Part I, 18 juli 2005.
- 21 Vladimir Moechin, 'Dalnij vostok priravnjali k Tsjetsjne', in: *Nezavisimoje Voennoje Obozrenije*, No. 28 (437), 29 juli 2005, blz. 2.

Luitenant-kolonel dr M. de Haas is Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Geheime diensten in Rusland

Schild en zwaard van het regime-Poetin

In de nadagen van de Sovjetunie was de machtige veiligheids- en inlichtingendienst KGB het meest gehate symbool van de repressieve politieke orde. De weerzin jegens de KGB onder het democratisch gezinde volksdeel, in die dagen aangevoerd door Boris Jeltsin, werd nog vergroot door de deelname van hoge KGB'ers aan de coup poging door conservatieve *hardliners* in augustus 1991. Kort na de coup poging begon Jeltsin, toen president van de Russische sovjetrepubliek, de KGB te ontmantelen. De dienst werd in vijf afzonderlijke diensten opgesplitst, waarvan de belangrijkste verantwoordelijk was voor binnenlandse veiligheid en aanvankelijk het Veiligheidsministerie heette. Na nog een naamsverandering kreeg deze dienst vanaf 1995 zijn huidige naam FSB (*Federalnaja Sloezjba Bezopasnosti*, Federale Veiligheidsdienst).

Opmerkelijk genoeg heeft de FSB sinds die tijd zijn status weer aanzienlijk weten te verhogen. Veiligheids- en inlichtingendiensten spelen in Rusland als voorheen een veel grotere rol dan in de meeste gevestigde democratieën. Voor een goed inzicht in het huidige Rusland, alsmede om een inschatting te kunnen maken van de verdere ontwikkeling van het land, is kennis van deze diensten dus onontbeerlijk.

Door een ingrijpende hervorming van de diensten in 2003 kreeg de FSB een aantal taken terug die de dienst in 1991, als opvolger van de KGB, had verloren. Van de vier nieuwe diensten die bij de opsplitsing van de KGB ontstonden, ging er één, de Federale Grensbewakingsdienst (FPS), volledig over in de FSB, en de afliuisterdienst, het Federale Agentschap voor Overheidscommunicatie en Informatie (FAPSI), ten dele.¹ Sommige critici menen dat de hervorming van de veiligheids- en inlichtingendiensten in 2003 praktisch leidde tot de restauratie van de KGB. Dit oordeel is ietwat overtrokken: de FSB mist in vergelijking met de KGB ten minste één zeer gewichtige taak, namelijk *buitenlandse* spionage. Wél is een symbolische continuïteit tussen de KGB en de FSB te zien in de wapens van de diensten: in beide gevallen is dat een zwaard in combinatie met

een schild. De KGB werd traditioneel aangeduid als 'schild en zwaard van de partij'.

De FSB is onderverdeeld in acht verschillende takken van dienst, ieder met een eigen taak, zoals grensbewaking, terreurbestrijding of contraspionage. Los van het centrale apparaat van de FSB in Moskou hebben alle 88 regio's van de Russische Federatie een eigen FSB-vertegenwoordiging. Wanneer de grenstroepen niet worden meegerekend, bedraagt de personele sterkte van de FSB naar schatting 80.000 à 90.000.² De FSB is qua middelen en bevoegdheden waarover zij beschikt niet te vergelijken met een dienst als de AIVD in Nederland. Zo kan de FSB strafrechtelijke onderzoeken uitvoeren, heeft hij de bevoegdheid aanhoudingen te verrichten en beschikt hij over eigen gewapende eenheden. Tot voor kort beheerde de FSB bovendien negen eigen penitentiaire inrichtingen, waarvoor andere regels golden dan voor 'gewone' gevangenis. Die gevangenis van de FSB zijn inmiddels overgedragen aan het ministerie van justitie.

Naast de getalsmatig omvangrijke veiligheidsdienst FSB bestaan in Rusland twee belangrijke inlichtingendiensten: de militaire inlichtingendienst GROe (*Glavnoje Razvedyvatelnoje Oepravlenie*) en de buitenlandse inlichtingendienst SVR (*Sloezjba Vnesnej Razvedki*), die voortkomt uit het voormalige Eerste Hoofddirectoraat van de KGB. Over de SVR en de GROe is veel minder bekend dan over de FSB; het functioneren van deze diensten is met nog meer geheimhouding omgeven.

Ontbreken van democratisch toezicht

Volgens een reeks wetten die betrekking hebben op de huidige inlichtingen- en veiligheidsdiensten en die medio jaren negentig zijn aangenomen, heeft de president van de Russische Federatie de leiding over de activiteiten van die diensten. In de wet die de FSB behandelt, wordt gesteld dat president en regering 'de leiding hebben over de organen van de Federale Veiligheidsdienst'. Gezien de constitutioneel zwakke positie van de regering ten opzichte van de president

in het huidige Russische stelsel, moet men zich echter van mogelijke autonomie in deze materie van de regering ten opzichte van de president niet al te veel voorstellen. Het meest expliciet wordt de rol van de president geformuleerd in een wetsartikel dat betrekking heeft op zijn leiding over de inlichtingendiensten. Daarin heet het onder andere dat hij 'de inlichtingentaken vaststelt', 'de activiteit van de organen van de buitenlandse inlichtingendiensten controleert en coördineert' en de leiders ervan benoemt.

De betrekkelijk machteloze rol die het parlement in de grondwet is toebedeeld, beperkt de mogelijkheid van dit orgaan toezicht te houden op de diensten. De politieke praktijk onder president Poetin heeft de machteloosheid van het parlement, ook als controlerende instantie ten opzichte van de diensten, alleen maar versterkt. Formeel heeft het parlement weinig instrumenten in handen waarmee het de diensten zou kunnen terugfluiten wanneer dit nodig is. Hierdoor bestaat het risico van machtsmisbruik door de diensten. Een middel voor het parlement om de diensten ter verantwoording te roepen, is het instellen van een parlementair onderzoek. Na het gijzeldrama in Beslan in september 2004 is een parlementair onderzoek gestart, waarin onder andere het functioneren van de FSB onder de loep werd genomen. Twijfelachtig is echter of de onderzoekscommissie wel de intentie heeft om de zaak tot op de bodem uit te zoeken, onder andere omdat de commissie, net als het parlement, wordt beheerst door afgevaardigden van de 'partij van de macht'. Naar een andere kwestie, een reeks bomaanslagen op woonflats in september 1999, die het leven kostte aan ongeveer 300 mensen, heeft het parlement nooit een eigen onderzoek willen starten, hoewel het functioneren van de FSB met betrekking tot deze aanslagen ernstige vragen oproep.

Dat de FSB géén serieuze verantwoording hoeft af te leggen voor zijn functioneren, spreekt uit het gegeven dat de huidige directeur van de FSB, Nikolaj Patroesjev, al sinds augustus 1999 op zijn plaats zit. Alleen al de lange reeks terroristische aanslagen en de verslechterende veiligheidstoestand op de Noordelijke Kaukasus zouden afdoende redenen kunnen of moeten zijn om Patroesjev uit zijn functie te ontheffen. Er is echter maar één man die Patroesjev kan ontslaan, de president, en die lijkt dat geenszins van plan.

Comeback

Ontmanteling van de KGB was een logische stap in het democratiseringsproces dat door Jeltsin in 1991 werd geïnitieerd. De eerste president van de Russische Federatie bleek echter lang niet zulke sterke democratische overtuigingen te hebben als velen hadden gedacht. Dat kwam onder andere tot uitdrukking in zijn relatie tot de veiligheids- en inlichtingendiensten. Meer dan eens maakte Jeltsin tijdens zijn presidentschap gebruik van zijn contacten binnen de diensten in zijn streven aan de macht te blijven.³ Bovendien benoemde hij voormalige KGB'ers op hoge posten, iets wat in andere voormalige communistische landen, die wél serieus aan het democratiseren waren, moeilijk voorstelbaar was. Een heel grote verrassing kon het dus niet zijn dat Jeltsin in 1999 de toenmalige directeur van de FSB, Vladimir Poetin, aanwees als zijn opvolger voor het presidentschap. Sinds Poetin de sterke man is in Rusland, heeft vooral de FSB in aanzienlijke mate aan macht en invloed gewonnen.

De toegenomen invloed van de diensten is vooral het gevolg van Poetins opmerkelijk personeelsbeleid. Het is in Rusland traditie dat wie aan de macht komt, een groot aantal voormalige collega's en vertrouwelingen uit zijn geboortestreek laat overkomen naar de hoofdstad. In het geval van Poetin betekent dit dat honderden functionarissen, onder wie een fors aantal FSB'ers en voormalige KGB'ers, vanuit Sint-Petersburg naar Moskou zijn overgeplaatst. Ook van elders heeft Poetin functionarissen van de veiligheids- en inlichtingendiensten aangeworven. Onder FSB'ers die de afgelopen jaren door Poetin op hoge posten zijn benoemd, zijn de ministers van defensie en van binnenlandse zaken; een rij onderministers; leden van het machtige presidentiële apparaat; 'gevolmachtigde vertegenwoordigers' van de president in Ruslands federale districten; en een aantal leiders van provincies en republieken. FSB-directeur Patroesjev is een persoonlijk vriend van Poetin, net als hij afkomstig uit Sint-Petersburg. In 2002 bedroeg het percentage functionarissen van de bestuurselite met een achtergrond in het leger of de veiligheids- en inlichtingendiensten onder Poetin 25,1%, tegen 11,2% in 1993 onder Jeltsin.⁴

Het is moeilijk na te gaan welke invloed de toestroom van FSB'ers naar de hogere echelons van de macht heeft op het landsbestuur. In hoeverre hebben ze hun autoritaire *mindset* bewaard? Poetin zelf merkte eens op dat wie eens een *tsjekist* is altijd een

tsjekist zal blijven. De term *tsjekist* is een populaire aanduiding voor werknemers van de diensten en verwijst naar de (V)TsjK, de eerste geheime dienst van de Sovjetunie. Ten minste kan men aannemen dat de FSB'ers door hun professionele achtergrond meestal niet behept zijn met democratische, liberale overtuigingen. Dit lijkt te worden bevestigd door het beleid dat onder Poetin is gevoerd. Voor het Russische volk is dit geen aanleiding geweest de president en zijn vertrouwelingen af te wijzen, integendeel. De FSB heeft onder de Russische bevolking weliswaar een tamelijk slechte reputatie, maar tegelijkertijd wil men wél een sterke rol voor de diensten.⁵ In Poetin zien veel Russen – voor zover men zijn professionele afkomst nog waarneemt – een FSB'er van het betere soort.

Het belang dat het zittende regime in Rusland verbindt aan de veiligheids- en inlichtingendiensten, wordt weerspiegeld in hun sterk gestegen financiering. Dank zij een gunstige economische conjunctuur zijn de overheidsuitgaven in Rusland de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. De uitgaven

De toegenomen invloed van de diensten komt vooral door Poetins opmerkelijk personeelsbeleid

voor de diensten zijn gemiddeld echter veel sterker gestegen dan de uitgaven voor andere overheidstaken, in sommige jaren met tientallen procenten tegelijk. Ook op een meer symbolisch niveau hebben de diensten een *comeback* gemaakt. Dit proces begon al onder Jeltsin, slechts enkele jaren nadat hij de KGB had ontmanteld. Ongeveer vanaf het midden van de jaren negentig ging de Russische overheid bewust pogingen ondernemen een 'historische continuïteit' te creëren tussen de huidige Russische diensten enerzijds en de voormalige KGB en zijn voorgangers anderzijds. Een van de uitingen daarvan was een decreet dat Jeltsin in december 1995 ondertekende, waarbij hij 20 december uitriep tot de 'Dag van de werker van de organen van staatsveiligheid van de Russische Federatie'.⁶ Bij de viering van deze 'feestdag' in 1999 onthulde Poetin – die toen alleen nog maar premier was, maar al wel de informele leider van het land – een gedenkplaque voor KGB-voorzitter Andropov in de muur van het hoofdkantoor van de FSB (en vroeger van de KGB) aan het

Loebjankaplein in Moskou. Andropov, die vijftien jaar lang de KGB leidde voor hij na Brezjnevs dood in 1982 secretaris-generaal van de Communistische Partij werd, stond onder andere bekend om zijn harde aanpak van de dissidentenbeweging. Met de onthulling van de plaque liet Poetin doorschemeren dat onder zijn leiderschap de erfenis van de KGB en de status van zijn opvolger in vertrouwde handen zouden zijn. De plek waar Poetin de plaque voor Andropov onthulde, is dezelfde plek waar in 1991 een menigte demonstranten een standbeeld van Feliks Dzerzjinski, oprichter van de eerste geheime dienst van de Sovjetunie, neerhaalde. Onlangs werd bij het hoofdkantoor van de Moskouse politie een nieuwe buste van Dzerzjinski onthuld.

Het is opmerkelijk hoe de geheime diensten in post-communistisch Rusland zich hebben weten te handhaven, en in sommige opzichten de afgelopen jaren zelfs hun rentree hebben gemaakt. In bredere zin heeft in Rusland niet of nauwelijks een proces van 'decommunisering' plaatsgevonden, zoals wél in de meeste andere Oost-Europese landen is gebeurd. Hierdoor is het mogelijk dat voormalige KGB'ers hoge functies bekleden, waaronder het presidentschap, en er géén maatschappelijke consensus bestaat over de verderfelijke rol die de geheime diensten in het communistische verleden hebben gespeeld.

Terreurbestrijding

Onder Poetins presidentschap is een fors aantal terroristische aanslagen gepleegd, waaronder enkele grootschalige met honderden doden. Bij tientallen terroristische aanslagen zijn ongeveer tweeduizend burgers om het leven gekomen. De proliferatie van het terrorisme roept vragen op over het functioneren van de organen die betrokken zijn bij de terreurbestrijding.⁷ In enkele gevallen zijn groepen van tientallen terroristen maandenlang bezig geweest met het voorbereiden van een aanslag en konden ze zich ogenschijnlijk eenvoudig door Rusland verplaatsen.

In de afgelopen jaren zijn institutionele maatregelen genomen die de terreurbestrijding succesvoller moeten maken. Binnen de FSB is de capaciteit voor terreurbestrijding uitgebreid, waarvoor de dienst aanvullende bevoegdheden heeft gekregen. Op de Noordelijke Kaukasus wordt de verantwoordelijkheid voor de 'antiterroristische operatie' gedeeld door de FSB en het ministerie van binnenlandse zaken. Het geldt in Rusland als een min of meer bekend gegeven dat het ministerie van binnenlandse zaken

en de FSB slecht met elkaar samenwerken. Volgens berichten is dit nu ook duidelijk het geval op de Noordelijke Kaukasus.⁸ Ten tijde van het gijzeldrama in Beslan leek er geen duidelijke coördinatie te bestaan tussen de verantwoordelijke organen. Bovendien was er weinig bereidheid initiatief te nemen en werd de crisis hoofdzakelijk overgelaten aan de regionale afdeling van de FSB. Na de gijzeling werd beterschap beloofd. Een recente analyse van de huidige stand van zaken toont echter aan dat er in de organisatie van de terreurbestrijding weinig ten positieve is veranderd.⁹

Sinds Beslan zijn geen grote aanslagen meer gepleegd, in ieder geval niet buiten de Noordelijke Kaukasus. In hoeverre deze afname van het terrorisme kan worden toegeschreven aan het eventuele betere functioneren van de FSB is moeilijk te zeggen. De FSB zelf beweert belangrijke successen te boeken bij het voorkomen van aanslagen. Alleen al in het eerste kwartaal van 2005 heeft de FSB naar eigen zeggen meer dan zeventig aanslagen verijdeld.¹⁰ De beweringen van de FSB lijken echter niet altijd geheel betrouwbaar. In de weken na Beslan verschenen opvallend frequent meldingen dat een nieuwe aanslag was voorkomen. Het is moeilijk zich aan de indruk te onttrekken dat het gaat om pogingen van de FSB het eigen imago op te vijzelen. Kort na de aanslagenreeks in september 1999 op woonflats in verscheidene steden vond in de provincieplaats Rjazan een curieus incident plaats. Een opletende burger zag hoe twee mannen en een vrouw zakken met springstof naar de kelder van zijn flat droegen. Hij sloeg alarm; een aanslag leek te zijn voorkomen. Een eenvoudig onderzoek wees al snel uit dat de vermeende terroristen medewerkers van de FSB waren. (Dit gegeven heeft velen ertoe gebracht de FSB te verdenken van de aanslagenreeks die in september 1999 aan ongeveer 300 mensen het leven kostte.) Vermoedelijk echter plaatsten FSB'ers de springstof – of een *dummy* – om deze later zelf te 'ontdekken' en een overwinning in de strijd tegen het terrorisme te kunnen opeisen, en werd dit voornemen verijdeld door een opletende burger.

Het is een voorbeeld van kennelijk onprofessioneel functioneren waarvan de FSB vaker een sterk staaltje heeft laten zien. Toen in augustus 2004 tegelijkertijd twee vliegtuigen neerstortten, met in totaal negentig mensen aan boord, gaf de FSB pas na twee dagen toe wat eigenlijk iedereen al wist: de vliegtuigen waren neergestort doordat Tsjetsjeense zelfmoord-

terroristes zich aan boord hadden opgeblazen. Na de beëindiging van de gijzeling van een *musical*-theater in Moskou in oktober 2002 berichtte de FSB aanvankelijk euforisch over de succesvolle bestorming van het theater, waarbij alle gijzelnemers waren gedood. Tegelijkertijd moest echter al wel duidelijk zijn dat ook een aanzienlijk aantal gijzelaars (uiteindelijk bleken het er 130 te zijn) bij de bevrijdingsoperatie was omgekomen. Ogenscheinlijk een andere stomiteit bij deze tragedie was dat alle gijzelnemers, ook degenen die bewusteloos waren door het gas dat voor de bestorming werd gebruikt om hen te bedwelmen, door een speciale eenheid van de FSB werden doodgeschoten, terwijl gespaarde terroristen bruikbare informatie hadden kunnen verschaffen voor het onderzoek naar de gijzelingsactie.

Veiligheid op de Kaukasus

De bron van het terrorisme in Rusland ligt op de Noordelijke Kaukasus, in het bijzonder in één van de zeven republieken met een niet-Russische natie als naamgever in deze regio, Tsjetsjenië. Terroristen uit Tsjetsjenië worden in veel gevallen gedreven door de wens wraak te nemen voor de dood van naasten. Daarbij gaat het meestal niet zozeer om naasten die gesneuveld zijn in gevecht tegen de federale troepen, maar om Tsjetsjenen die verdwenen zijn, vervolgens vaak gemarteld en in koelen bloede gedood. Er zijn naar verluidt een paar duizend van dergelijke gevallen. Vermoed wordt dat de FSB en de GROe regelmatig meer of minder direct betrokken zijn bij de praktijk van ontvoering, marteling en moord.¹¹ Waarschijnlijk wordt het merendeel uitgevoerd door Tsjetsjeense milities die met de federale veiligheidsdiensten samenwerken. Het hardhandig optreden van de diensten en hun betrokkenheid bij wrede praktijken in de republiek liggen al met al in belangrijke mate ten grondslag aan het Tsjetsjeense terrorisme.

De afgelopen jaren zijn de Russische autoriteiten erin geslaagd een groot aantal aanvoerders van de Tsjetsjeense opstandelingen uit te schakelen. Soms is dat het werk van troepen van het ministerie van binnenlandse zaken, soms van de veiligheids- en inlichtingendiensten. De uitschakeling van een groot aantal Tsjetsjeense rebellen en hun leiders is een succes voor de Russische zaak en draagt waarschijnlijk bij aan de geleidelijke normalisatie van de situatie in de republiek. Heel opmerkelijk was de liquidatie in februari 2004 van de voormalige



Tsjetsjeense president Jandarbijev in de golfstaat Qatar. Jandarbijev werd gedood door een autobom die was geplaatst door Russisch inlichtingenpersoneel, waarschijnlijk van de GROe of de SVR. Na de gijzeling in Beslan kondigde Poetin aan dat Rusland zich het recht voorbeheld terroristen ook buiten de eigen landsgrenzen uit te schakelen.¹² Met de liquidatie van Jandarbijev had Rusland dit een half jaar eerder al eens in de praktijk gebracht. Eén van de opstandelingenleiders die nog niet is uitgeschakeld, is de meest beruchte onder hen: Sjamil Basajev, de krijgsheer die onder andere de verantwoordelijkheid heeft opgeëist voor de gijzelingsacties in Moskou en Beslan. Bekend is dat Basajev zich niet alleen in de bergen van Tsjetsjenië ophoudt, maar ook vaak elders in de Noordelijke Kaukasus. Dat Basajev nog altijd niet is uitgeschakeld, duidt op de relatieve onmacht van de Russische autoriteiten in de regio.

De situatie in Tsjetsjenië is al enige tijd gedeels onder controle – er vinden geen grootschalige gewapende confrontaties meer plaats, veel minder Russische soldaten sneuvelen, er worden minder

De FSB heeft sterke staaltjes van onprofessioneel functioneren laten zien

verdwijningen gemeld, en in beperkte mate keren vluchtelingen terug en wordt er weer opgebouwd. Tegelijkertijd is de veiligheidssituatie op de Noordelijke Kaukasus als geheel verslechterd. Op een aantal momenten is dat voor de Russische autoriteiten in de afgelopen paar jaar op een pijnlijke manier duidelijk geworden. Bij twee aanvallen in 2004 en 2005 op politietroepen en gebouwen van de FSB in de hoofdsteden van andere republieken in de regio werden tientallen FSB'ers en politieagenten gedood en grote hoeveelheden wapens buitgemaakt. De FSB en het ministerie van binnenlandse zaken lijken niet bij machte de activiteiten van rebellen in te dammen, als gevolg waarvan de gehele regio dreigt te destabiliseren.

'Sjpijomanija'

Met het einde van de Koude Oorlog is de praktijk van spionage door de beide voormalige ideologische vijanden niet gestopt. Gelet op hoe de FSB echte en vermeende spionnen ontmaskert en vervolgt, lijkt het

alsof voor Ruslands voornaamste veiligheidsdienst ook de Koude Oorlog niet werkelijk is geëindigd. Vooral wetenschapslieden zijn het slachtoffer van de 'spionnenmanie' van de FSB. Kenmerkend is het geval van Igor Soetjagin, die in 1999 werd opgepakt op verdenking van het doorspelen van staatsgeheimen aan buitenlandse collega's. Soetjagin en zijn verdediging houden vol dat de vermeende staatsgeheimen niet méér waren dan openbare informatie. *Amnesty International* heeft Soetjagin, die een celstraf van vijftien jaar uitzit, bestempeld tot gewetensgevangene.

De wijze waarop de FSB spionnen vervolgt en de retoriek waarmee dat gepaard gaat, roepen onwillekeurig herinneringen op aan de Koude Oorlog. De mentaliteit van veel FSB'ers is sinds 1991 niet wezenlijk veranderd. Een analyse van het handelen van de FSB en van uitspraken van FSB'ers geeft de indruk dat de FSB bewust een klimaat van angst wil scheppen. Daarbij wordt de dienst regelmatig geassisteerd door hooggeplaatste politici en functionarissen. Het zeer invloedrijke plaatsvervangend hoofd van het presidentiële apparaat, Soerkov, gaf in september 2004 een zeldzaam interview, waarin hij erop wijst dat velen in het Westen streven naar het uiteenvallen van de Russische Federatie en dat er in eigen land een 'vijfde kolonne' bestaat van mensen die Ruslands vijanden helpen. Over de dreiging van het terrorisme zegt hij: 'We moeten allen beseffen – de vijand staat aan de poort. Het front loopt door elke stad, elke straat, elk huis. Wat we nodig hebben is oplettendheid, solidariteit, wederzijdse hulp, en een krachtenbundeling van burgers en de staat.'¹³ Populair in de politiek en in kringen van het leger en de geheime diensten is het beeld van Rusland als een belegerde vesting. Rusland is zijn geschiedenis lang door vele vijanden bedreigd en aangevallen, heeft uiteindelijk steeds overwonnen, maar ook nu gloort weer gevaar aan de horizon. De achterliggende politieke agenda van deze theorie is dat de bevolking zich achter het huidige regime moet scharen om gezamenlijk het land te behoeden voor de ondergang.

De FSB wil de burgers graag doen geloven dat spionage op grote schaal plaatsvindt in de strijd van interne en externe krachten tegen de Russische staat. Een bedenkelijk gegeven is dat er, zowel van de zijde van de FSB als vanuit de politiek, kunstmatig een verbinding wordt gesuggereerd tussen de activiteiten van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de praktijk van spionage. Daarbij gaat het om

buitenlandse NGO's die in Rusland actief zijn en Russische NGO's die subsidies ontvangen van westerse donoren. In een toespraak voor het Russische parlement beweerde Patroesjev in 2005 dat sommige westerse NGO's een dekmantel zijn voor spionage.¹⁴ De FSB zag begin dit jaar zijn gelijk bevestigd toen een nieuw spionageschandaal aan het licht kwam. Vier medewerkers van de Britse ambassade in Moskou zouden onder de dekmantel van hun officiële functie hebben gespioneerd. Eén van hen betaalde uit hoofde van zijn functie subsidies uit aan Russische NGO's. Door deze publiciteit werden NGO's wederom in verband gebracht met staatsondermijnende praktijken.

Democratisch tekort

Er bestaat weinig twijfel over dat Rusland in de afzienbare toekomst niet het soort democratische ontwikkeling zal doormaken zoals we die de afgelopen vijftien jaar hebben gezien in de meeste landen van Midden- en Oost-Europa. De sombere vooruitzichten voor democratisering zijn gecorreleerd met de prominente rol van de veiligheids- en inlichtingendiensten binnen het Russische staatsbestel. Het belangrijkste democratische tekort met betrekking tot de diensten is het bijna geheel ontbreken van effectief toezicht, waarvoor al in de eerste helft van de jaren negentig de basis werd gelegd. Onder de wisselende politieke elites heeft nooit of slechts heel kort de wil bestaan de macht van de diensten écht te beperken. De autoritaire tendensen die in recente jaren zichtbaar zijn geworden, worden versterkt door de ondemocratische natuur van de diensten. Die functioneren echter lang niet zo goed als het regime zou wensen. Op de strategie die de FSB en andere diensten hanteren bij terreurbestrijding en het pacificeren van de Noordelijke Kaukasus, valt veel af te dingen. De wijze waarop de FSB spionage bevecht, verraadt dubieuze motieven en een anachronistisch wereldbeeld. Poetin lijkt de wens te koesteren zijn land verregaand te moderniseren en voor te bereiden op de problemen en kansen van de 21ste eeuw. De veiligheids- en inlichtingendiensten, waar Poetin zelf uit stamt en die onder zijn regime een voorname plaats hebben binnen de Russische staat, lijken echter eerder een belemmering te zijn voor het moderniseringsproject dan een factor die de ontwikkeling van het land in positieve zin beïnvloedt.

Noten

- 1 Andrei Zolotov Jr., 'President Reshuffles the Security Agencies', in: *The Moscow Times*, 12 maart 2003.
- 2 Eberhard Schneider, 'FSB – Der russische Inlandsgeheimdienst', <http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen78.pdf> (geraadpleegd op 10 maart 2006).
- 3 Amy Knight, 'The enduring Legacy of the KGB in Russian Politics', in: *Problems of Post-Communism*, vol. 47, no. 4, juli/augustus 2000.
- 4 Olga Krysjanovskaja & Stephen White, 'Putin's Militocracy', in: *Post-Soviet Affairs*, vol. 19, no. 4, 2003.
- 5 Schneider, *a.w. noot 2*.
- 6 *Sobranije zakonodatelstva Rossijskoj Federatsii*, nr. 52, 25 december 1995, nr. 5135.
- 7 Een kritische analyse van het optreden van de FSB en andere Russische instanties rond twee van de meest grootschalige terreurdaden van de afgelopen jaren is te vinden in: John B. Dunlop, *The 2002 Dubrovka and 2004 Beslan Hostage Crises: A Critique of Russian Counterterrorism*, Stuttgart, 2006.
- 8 Andrej Soldatov & Irina Borogan, 'Borba s terrorismom: Siloviki ne menjajoetsja', in: *Novaja Gazeta*, 12 december 2005.
- 9 *Ibid.*
- 10 Andrej Soldatov & Irina Borogan, 'Sily bystrogo reformirovanija', in: *Novaja Gazeta*, 5 december 2005.
- 11 Vjatsjeslav Izmajlov, 'Gruppa SS-12', in: *Novaja Gazeta*, 12 augustus 2004.
- 12 Andrej Soldatov, 'Tje zje, tam zje', in: *Moskovskie Novosti*, 1 oktober 2004.
- 13 'O vertikale vlasti. Poetin oekrepljajet gosodarstvo, a ne sebja', in: *Komsomolskaja Pravda*, 28 september 2004.
- 14 Simon Saradzhyan & Carl Schreck, 'FSB Chief: NGOs a Cover for Spying', in: *The Moscow Times*, 13 mei 2005.

Drs M. Bader is in 2004 afgestudeerd in de Oost-Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam. Dr B.M. de Jong is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis en Oost-Europakunde van dezelfde universiteit.

Amerikaanse publieke opinie over Irak

Polarisatie over een nieuw Vietnam?

Ruim dertig jaar geleden leidde de oorlog in Vietnam tot scherpe verdeeldheid in de publieke opinie in de Verenigde Staten. Vietnam was een belangrijke symbolische scheidslijn: wie tegenstander was van de interventie, kon zich beschouwen als een onvervalste *liberal*. Voorstanders van de Amerikaanse militaire interventie konden zich daarentegen al evenzeer beschouwen als een goede patriot. De tweespalt rond Vietnam bleef tientallen jaren doorwerken en nog twintig jaar later kon je geconfronteerd worden met de vraag aan welke kant je toen stond. Bij de campagne voor de presidentsverkiezingen van 2004 was het heroïsche Vietnam-verleden van John Kerry nog altijd een van de belangrijkste gesprekstema's.

Een verdeelde natie?

Dertig jaar nadat de Amerikaanse soldaten zich hadden teruggetrokken uit Vietnam, stond het Amerikaanse leger echter opnieuw met een groot expeditionair leger in een overzees land, nu in Irak. Het is hier niet de bedoeling een vergelijking te maken tussen de militaire aspecten van beide operaties. Wél willen we nagaan wat de mogelijke *impact* van het conflict in Irak is op de publieke opinie in de Verenigde Staten zelf. Hebben we hier opnieuw te maken met een conflict dat een hele politieke generatie zal bepalen en verdelen?

In de Verenigde Staten zelf wordt deze vraag alvast met enige bezorgdheid gesteld. Sinds de nipt gewonnen presidentsverkiezingen van 2000 en 2004 is er immers de vrees dat de publieke opinie in het land kan polariseren in twee, scherp tegenover elkaar staande groepen. Zowel in 2000 als in 2004 was de verkiezingsuitslag vrij duidelijk. De Democraten haalden een meerderheid in de staten aan de oost- en de westkust van de Verenigde Staten, terwijl de Republikeinen het voor het zeggen hebben in alle staten middenin. De vrees bestaat dan ook dat de Verenigde Staten geleidelijk volledig uit elkaar zullen groeien. In een grote cirkel rond New York, en een iets kleinere cirkel rond Los Angeles, vind je dan de verlichte intellectuelen, terwijl de rest van het land wordt beheerst door een conservatieve onderstroom. Een dergelijk scenario is in het geheel niet vergezocht: nu reeds wijken veel jonge *professionals* uit naar staten met een democratische meerderheid, omdat ze het

beleid van de staten die door de Republikeinen worden bestuurd, veel te conservatief vinden. De polarisatie wordt nog verder aangewakkerd door recente discussies, over abortus, de erkenning van het homohuwelijk of zelfs het onderwijzen van 'intelligent design'-theorieën in het onderwijs. De vraag is nu of deze tweedeling van de Amerikaanse samenleving nog verder wordt versterkt door het debat over het gewapend conflict in Irak.

Afbrokkelende steun

De afgelopen jaren werden al heel wat *polls* verricht over de houding van de Amerikaanse publieke opinie ten opzichte van de oorlog in Irak.¹ Die opiniepeilingen tonen aan dat de steun voor het beleid van de regering-Bush geleidelijk is afgebrokkeld. Naarmate de verliezen blijven oplopen, en de situatie steeds uitzichtlozer lijkt te worden, daalt het percentage kiezers dat *onvoorwaardelijk* het Amerikaanse beleid steunt. Volgens de peilingen die regelmatig worden uitgevoerd voor de nieuwsredactie van CBS, stond in januari 2006 nog maar 37% van de Amerikanen achter de oorlog in Irak. Twee jaar geleden, in het voorjaar van 2004, was dat nog bijna 50%. In de euforische dagen na de snelle doorbraak van het Amerikaanse leger in het voorjaar van 2003 kon Bush nog rekenen op de steun van ruim 75% van de Amerikanen.² Ook hier dringt de vergelijking met Vietnam zich op: naarmate het conflict langer duurt, en men niet langer gelooft in een snelle overwinning van het technisch superieure Amerikaanse leger, wordt het voor de publieke opinie steeds moeilijker de verliezen te blijven accepteren.³

Dergelijke commerciële onderzoeken leveren ons echter geen antwoord op de vraag of er sprake is van een polarisering van de Amerikaanse publieke opinie. Ze stellen ons slechts in de gelegenheid een ontwikkeling in kaart te brengen, maar ze leren ons niets over de manier waarop de houding jegens de oorlog in Irak verdeeld is onder de Amerikaanse bevolking. Verliest Bush steun onder alle segmenten van de bevolking of is er sprake van een ware tweedeling? Pas als dat het geval is, kunnen we spreken van een echte *breuklijn*, die ook op de langere termijn gevolgen kan hebben.

Voor een antwoord op die vraag kunnen we wel terecht bij de 'Citizenship'-survey die in 2005 werd uitgevoerd door de universiteit van Georgetown. Dit onderzoek is veel uitgebreider dan de meeste commerciële onderzoeken, en daarom kunnen we aan de hand van deze gegevens beter in kaart brengen wie precies de voor- en tegenstanders zijn van de oorlog in Irak.⁴ De resultaten van dit onderzoek weerspiegelen, om te beginnen, de gegevens die we al hadden van de *polls* die door CNN en CBS worden uitgevoerd: terwijl 46% van de respondenten de oorlog in Irak gerechtvaardigd vindt, is 44% van mening dat dit niet het geval is – de resterende 10% had hierover geen mening. Maar misschien nog belangrijker in dit verband is dat zo'n 50% van de ondervraagden het verkeerd acht kritiek te geven op de regering op het ogenblik dat er een oorlog woedt. De notie dat men, juist op dat soort kritische momenten, de gelederen moet sluiten, leeft dus nog wel degelijk voort. Ook al is men het niet noodzakelijk eens met de president, dan nog schaarst men zich tijdens internationale conflicten achter het staatshoofd.

Een duidelijke breuklijn

De oorlog in Irak staat echter niet op zich zelf. Na de aanslagen van 11 september 2001 kondigde de Amerikaanse regering een groot aantal maatregelen af. De opsporingsdiensten kregen meer bevoegdheden, de controlemogelijkheden werden uitgebreid en een aantal rechten van verdachten werd ingeperkt. De meeste van deze bepalingen werden opgenomen in de 'Homeland Security Act', die in 2002 werd goedgekeurd. Het opvallende is echter dat al die maatregelen te zamen duidelijk als één pakket worden beschouwd. Het is in elk geval zo dat diegenen die twijfels hebben over het optreden in Irak, ook meteen het hele binnenlandse veiligheidsbeleid van de regering-Bush verwerpen. Het feit dat de samenhang tussen al die elementen zo sterk is, kan op zich zelf al beschouwd worden als een symbolische overwinning van de Amerikaanse regering. Na 9/11 werd immers een hele waaier van maatregelen genomen die alle tot doel hadden de veiligheid van de Verenigde Staten te vergroten. Die maatregelen mondden uit in een ware oorlog tegen het terrorisme, die zowel in het binnenland werd uitgevochten, als in Afghanistan en Irak. Voor de meeste Europeanen is het verband tussen de aanslagen van 9/11 en de huidige gevechten in Irak bijzonder vaag geworden. Maar het feit dat de Amerikaanse publieke

opinie die associatie blijkbaar *nog steeds* maakt, is al een belangrijke symbolische overwinning voor de regering-Bush, die hier duidelijk de agenda heeft bepaald. Steun voor de oorlog en voor de vele binnenlandse veiligheidsmaatregelen blijkt ook stevig verankerd in een meer omvattend autoritair en conservatief waardepatroon.⁵

Als we vervolgens kijken naar de achtergrondkenmerken van de voor- en tegenstanders van de oorlog, dan zien we een grotendeels bekend patroon. Het zijn vooral de lageropgeleiden, de bewoners van het platteland, en de overtuigde christenen die de oorlog in Irak blijven steunen. Dat is een vertrouwd verhaal, omdat we ook voor heel andere attitudes en waarden steeds opnieuw die zelfde scheidingslijn terugvinden. Als je in enquêtes vraagt naar thema's als abortus, het homohuwelijk of het gebed op school, dan vind je telkens die zelfde breuklijn terug.

Die sterke samenhang met dit soort achtergrondvariabelen duidt er al op dat de oorlog in Irak niet zomaar een zoveelste politiek thema is, dat voor relatief korte tijd de publieke opinie bezighoudt. Als dat zo was, dan zouden we een veel verspreider patroon zien. Dat is niet het geval: aan de hand van enkele achtergrondkenmerken kunnen we bijna perfect voorspellen of iemand voor of tegen de oorlog zal zijn. Dat betekent dat het hier wel degelijk om een fundamenteel waardeconflict gaat, dat gemakkelijk aanleiding kan geven tot een tweedeling in de Amerikaanse publieke opinie. Oorlogen en gewapende conflicten zijn nu eenmaal bijzonder ingrijpende gebeurtenissen in de politieke geschiedenis van een land, en het ligt voor de hand dat dergelijke conflicten ook een belangrijke weerslag hebben op de publieke opinie.

Wanneer men enkel en alleen naar de cijfers kijkt, is er natuurlijk een geweldig verschil tussen de oorlog in Vietnam en die in Irak. Naar schatting verloor het Amerikaanse leger meer dan 50.000 manschappen in Vietnam; in Irak blijven de verliezen tot nu toe 'beperkt' tot ruim 2.000 dodelijke slachtoffers. De *impact* op de publieke opinie hoeft er daarom echter niet minder op te zijn, omdat bijna elk dodelijk incident in Irak wel de media haalt, iets wat ten tijde van het conflict in Vietnam nog niet het geval was.

Als we de gegevens van het onderzoek van Georgetown University verder bekijken, dan zal het weinig verbazing wekken dat Democraten veel kritischer staan ten opzichte van de oorlog in Irak dan Republikeinse kiezers. De verdeeldheid gaat echter

nog een stuk verder: ongeacht de eigen politieke voorkeur blijkt er ook een sterke invloed uit te gaan van de staat waarin men woont. Kiezers die in een staat wonen die door de Democraten wordt beheerst, blijken een stuk kritischer te zijn, ongeacht of ze nu zelf voor de Democraten of de Republikeinen stemmen. Een Republikein die in een 'blauwe staat' woont (blauw is de kleur van de Democraten), blijkt heel wat afwijzender ten opzichte van de oorlog in Irak en ten opzichte van de *Homeland Security Act* dan een Republikein die bijvoorbeeld in Texas of Kentucky woont. De geografische tweedeling van de Verenigde Staten blijkt ook hier: de plaats waar Amerikaanse kiezers wonen, heeft op zich zelf al een invloed op wat ze denken en doen.

De Verenigde Staten zijn natuurlijk niet het enige land ter wereld dat te maken heeft met een dergelijk patroon van politieke verdeeldheid. Maar de Verenigde Staten zijn waarschijnlijk wel het enige land ter wereld waar die politieke segregatie van de bevolking bijna opzettelijk lijkt te worden doorgevoerd. Lokale autoriteiten hebben nu eenmaal een bijzonder grote invloed op thema's als gezondheidszorg, onderwijs en het strafwezen. In de praktijk betekent dit dat jonge en progressieve ouders, die ook over de middelen beschikken om hun woon- en werkplaats min of meer zelf te kiezen, eerder een voorkeur zullen hebben voor een staat als Massachusetts dan voor een staat als Arkansas. Als dit fenomeen zich in de toekomst verder doorzet, dan is het eindresultaat echter dat de respectievelijke Democratische en Republikeinse meerderheden nog steviger verankerd worden.

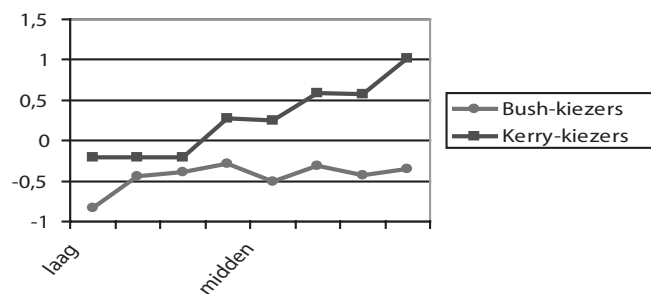
De verkiezingen van 2006

Het is relatief eenvoudig te voorspellen dat de oorlog in Irak de uitslag van de parlementsverkiezingen van november 2006 mede zal bepalen. In enquêtes geeft een groot gedeelte van de respondenten in elk geval aan dat ze hun stemgedrag mede hierdoor zullen laten bepalen. Het worden ook bijzonder belangrijke verkiezingen: niet alleen moeten alle leden van het Huis van Afgevaardigden worden verkozen, ook 33 Senatoren moeten herkozen worden, terwijl er in 36 staten een gouverneur wordt gekozen. Als deze verkiezingen tegenvallen voor de Republikeinen, dan worden de laatste twee regeringsjaren van president Bush in elk geval bijzonder moeilijk. De reacties van de publieke opinie op de oorlog in Irak voorspellen op het eerste gezicht weinig goeds voor de Repu-

blikeinen. Zo eenvoudig ligt het echter niet, en dat blijkt als we de kritiek op de oorlog in Irak verder uitsplitsen per opleidingsniveau.

Bij diegenen die in 2004 hun stem uitbrachten op Bush, is er weinig variatie: voorlopig blijft iedereen in het Republikeinse kamp achter de president staan. Zowel hoog- als laaggeschoolde Republikeinen steunen het veiligheidsbeleid van de president, hoewel hun enthousiasme duidelijk veel geringer is dan in 2003. Bij de aanhangers van John Kerry, daarentegen, is het beeld helemaal anders. De laaggeschoolde Democratische kiezers zijn in dit opzicht nauwelijks te onderscheiden van de Republikeinse kiezers: zij steunen over het algemeen de oorlog in Irak (zie Figuur 1). Het is echter vooral bij de hooggeschoolde kiezers dat er onvrede heerst: zij zijn bijzonder kritisch ten opzichte van de oorlog in Irak. Net zoals ten tijde van de oorlog in Vietnam wordt de breuklijn dus vooral bepaald door opleidingsniveau: het zijn vooral de hoogopgeleide *liberals* die tegen de oorlog gekant zijn, bij lager opgeleiden is het motto eerder dat de gelederen nu moeten worden gesloten.

Figuur 1 Kritiek op het Irak-beleid, volgens kiesgedrag en opleidingsniveau



(0 = neutraal; - = steun; + = kritiek)

Een dilemma voor de Democraten

Die verdeeldheid onder Democratische kiezers leidt ertoe dat de verkiezingscampagne van 2006 bijzonder moeilijk wordt voor de Democraten. Het mislukken van de oorlog in Irak vormt ongetwijfeld de achillespees van de Republikeinen en er is geen enkele aanwijzing dat het conflict in november 2006 zal zijn opgelost. Het thema zal dus ongetwijfeld op de voorgrond blijven. Als de Democraten echter al te nadrukkelijk kritiek geven op het Amerikaanse optreden in Irak, dan vervreemden ze zich van hun laaggeschoolde achterban. Die onderschrijft immers

dat de stelling dat je in tijden van oorlog niet al te veel kritiek mag hebben op de regering. Als de Democratische kandidaten al te ongezouten campagne voeren tegen de oorlog in Irak, dan kunnen ze ervan beschuldigd worden 'onze jongens' op het slagveld in de steek te laten.

De Democraten staan dus voor de opdracht de kool en de geit te sparen; de belangrijkste Democratische kandidaten lijken dit ook zeer goed te beseffen. Toen de Democratische senator Hillary Rodham Clinton in december 2005 werd gevraagd wat ze nu eigenlijk dacht van de oorlog in Irak, kwam ze niet veel verder dan: 'Er zijn geen snelle en gemakkelijke oplossingen voor dit conflict. [...] Ik geloof niet dat we dit conflict zomaar mogen laten escaleeren. Anderzijds geloof ik ook niet dat we nu zomaar de Amerikaanse troepen moeten terugtrekken.' Dit lijkt een bijzonder dubbelzinnig standpunt, maar wie aandachtig de resultaten van Figuur 1 bekijkt, zal moeten toegeven dat dit het enige strategisch verstandige antwoord is voor de woordvoerder van een oppositiepartij.

De campagne voor de verkiezingen van november 2006 heeft daardoor nu al een aantal absurde trekjes. De Republikeinen zullen voortdurend aangevallen worden op de *militaire* campagne in Irak, maar tegelijk zullen de Democraten de indruk willen vermijden dat ze op een weinig patriottische wijze kritiek leveren op een regering in oorlog. Voor de Democraten is het strategisch veel lonender zich toe te spitsen op het binnenlands beleid van de regering-Bush, bijvoorbeeld op het vlak van abortus, het homohuwelijk of de bestrijding van armoede.

Een gepolariseerde natie

Het beeld van een gepolariseerd Amerika is uiteraard niet iets nieuws. Er is in de Verenigde Staten altijd al een grote culturele afstand geweest tussen de verstedelijkte gebieden en het platteland. Het lijkt er echter op alsof politieke conflicten nu veel hardnekkiger worden uitgevochten in vergelijking met één of twee decennia geleden. Vandaar de vrees dat de 'middle ground' van de Amerikaanse samenleving geleidelijk verdwijnt. De gezaghebbende Amerikaanse politicoloog Morris Fiorina publiceerde vorig jaar nog een studie waarin hij probeerde aan te tonen dat er helemaal geen sprake is van een polarisering van de Amerikaanse publieke opinie.⁶ Het politieke debat wordt in Washington vaak in scherpe zwart-

wittegenstellingen gevoerd, stelt Fiorina, maar dat is vooral een gevolg van het feit dat de Verenigde Staten een tweepartijensysteem kennen. Vooral bij de Republikeinen is er bovendien sprake van een toenemende ideologische invloed van conservatieve en christelijke groepen. Die polarisatie is er echter alleen bij de politieke elite, schrijft Fiorina: de Amerikaanse publieke opinie heeft over het algemeen een zeer gematigd en genuanceerd standpunt.

Het probleem is echter dat de gegevens die hij gebruikt om die stelling te onderbouwen, in het jaar 2000 eindigen. Een aantal politieke strijdpunten is sindsdien echter de politieke agenda gaan beheersen en elk van deze thema's lijkt te fungeren als een duidelijk kristallisatiepunt voor de politieke spanningen. De erkenning van het homohuwelijk maakt onverwacht veel emotie los in de Amerikaanse publieke opinie. Als de nieuwe conservatieve meerderheid

De notie dat men op kritische momenten de gelederen moet sluiten, leeft nog steeds voort

in het Amerikaanse Hooggerechtshof het recht op abortus zal terugschroeven, zal dit eveneens aanleiding geven tot scherpe conflicten. En de analyse van de Georgetown-studie maakt in elk geval duidelijk dat er wat de oorlog in Irak betreft weinig 'middle ground' te vinden is: de publieke opinie valt inderdaad uiteen in overtuigde voor- en tegenstanders. Die polarisering maakt het ook moeilijker voor de Amerikaanse regering een eervolle oplossing te vinden voor het aanhoudend geweld in Irak. Elke concessie zal immers onvermijdelijk beschouwd worden als een zware symbolische nederlaag, niet alleen voor de zittende president, maar voor de gehele Amerikaanse natie.

Noten

- 1 Zie voor een overzicht: Philip Everts & Pierangelo Isernia, 'The Polls: The War in Iraq', in: *Public Opinion Quarterly*, 69(2), 2005, blz. 264-323.
- 2 De opiniepeilingen van CNN en CBS worden keurig samengevat op www.pollingreport.com/Iraq.htm.
- 3 John Mueller, 'The Iraq Syndrome', in: *Foreign Affairs*, 84(6), 2005, blz. 44-54.

4 Het onderzoek werd uitgevoerd door een team van Georgetown University: <http://www.georgetown.edu/centers/cdats>. Zij neemt grotendeels de vragen van de *European Social Survey* over. Voor de technische analyse van deze survey kunnen we verwijzen naar onze paper 'Iraq, Civil Liberties and the Polarization of American Public Opinion. Public Attitudes toward Civil Liberties and Support for the War in Iraq', te downloaden op <http://soc.kuleuven.be/pol2/bib/hooqhe.htm>. In deze paper vindt u de volledige statistische verantwoording voor de stellingname in dit artikel.

5 Andrew Perrin, 'National Threat and Political Culture: Authoritarianism, Antiauthoritarianism, and the September 11 Attacks', in: *Political Psychology*, 26(2), 2005, blz. 167-194.
6 Morris Fiorina, *Culture War? The Myth of a Polarized America*, New York: Longman, 2005.

Marc Hooghe doceert politieke wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven. Tim Reeskens is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Politicologie van deze universiteit.

Nieuwe publicatie van het Clingendael Diplomatic Studies Programme

Robuuste 'peacekeeping': VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties

Dick A. Leurdijk

De tijd van goede bedoelingen bij de ontplooiing van VN-vredesoperaties is achterhaald. Dat werd vooral duidelijk in de jaren negentig, toen de geloofwaardigheid van de VN zware klappen opliep bij het optreden van VN-blauwhelmen in Rwanda en voormalig-Joegoslavië. De VN-missies met een traditioneel 'peacekeeping'-mandaat waren niet in staat grootschalige schendingen van de mensenrechten, uitmondend in genocide, te voorkomen. Die gebeurtenissen leidden tot een diepgaande bezinning op de grondslagen van het traditionele concept 'peacekeeping'. Het rapport van de commissie-Brahimi van medio 2000 fungeerde daarbij als katalysator. In november 2000 nam de Veiligheidsraad de aanbevelingen van de commissie over. Daarmee was ook formeel de grondslag gelegd voor een nieuwe, robuuste variant van 'peacekeeping'. De toepassing van dit nieuwe concept beoogt nadrukkelijk de veiligheid van de bedreigde burgerbevolking bij gewapende conflicten te beschermen. Tegelijkertijd beschikken de VN-militairen over veel ruimere bevoegdheden voor het gebruik van geweld bij de uitvoering van hun mandaat. Daarmee kunnen ze zowel de eigen veiligheid als die van de burgerbevolking waarborgen. De Veiligheidsraad heeft inmiddels een groot aantal VN-missies met een robuust peacekeeping-mandaat ingesteld, vooral op het Afrikaanse continent.

In deze publicatie worden de achtergronden van deze conceptuele en beleidsmatige ombuiging in de opstelling van VN-blauwhelmen te beschreven. Dit mede op basis van een overzicht van

relevante resoluties van de Veiligheidsraad met betrekking tot de conflicten in de Democratische Republiek Congo, Sierra Leone, Liberia, Ivoorkust, Burundi, Zuid-Soedan en Haïti. In februari 2006 bepleitten VN-secretaris-generaal Kofi Annan en de Amerikaanse president George Bush het sturen van een VN-missie met een 'robuust peacekeeping'-mandaat naar Darfur.

Dick Leurdijk is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP) van het Instituut 'Clingendael' in Den Haag. Hij heeft een groot aantal publikaties op zijn naam staan over de rol van de VN bij het bewaren van de internationale vrede en veiligheid. Eind 2005 bracht hij een korte studie uit over de samenwerking tussen de VN en de NAVO bij de crisissituaties in Afghanistan, Irak en Darfur, getiteld 'UN Reform and NATO Transformation: The missing link'. Dit Clingendael Diplomacy Paper is beschikbaar op www.clingendael.nl/cdsp.

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

De kosten voor de publicatie bedragen 12,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling

Praten met Hamas?

In april 2005 vond in Luxemburg overleg plaats tussen de ministers van buitenlandse zaken van de Europese Unie. Bij die gelegenheid verklaarde minister Bot dat de EU moest nadenken over haar relaties met Hamas. De beweging stond en staat immers op de Europese lijst van terroristische organisaties waarmee de Unie geen contacten mag onderhouden. Bot ging er een jaar geleden nog van uit dat Hamas zo'n 30% van de stemmen zou trekken. Bij de parlementsverkiezingen van januari 2006 bleek dat de partij de meerderheid had behaald. De kwestie van de relaties met Hamas heeft daarmee duidelijk aan urgentie gewonnen.

De schok van de overwinning

De meestal redelijk betrouwbare Palestijnse opiniepeilers hadden wel een flinke winst voor Hamas voorspeld, maar zeker geen absolute meerderheid. Toch werd dit eind januari jl. bewaarheid en achteraf was het niet moeilijk de oorzaken van het verkiezingsdebacle voor Fatah aan te geven. Fatah verkeerde in chaos, waarbij conflicten tussen facties soms gewapend werden beslecht. In naam tot Fatah behorende groepen, zoals de Aqsa Martelaren Brigades, trokken zich niets aan van de leiding en volgden een eigen koers, waarbij soms nauw met radicale groepen als de Islamitische Jihad werd samengewerkt. Kopstukken van Fatah waren verwickeld in corruptieschandalen. En al is president Abbas een bekwaam politicus, hij is zeker geen charismatisch leider als Yasser Arafat ooit was.

Hamas daarentegen is niet verdeeld, heeft de naam niet corrupt te zijn en in plaatsen waar het leiding geeft aan het gemeentebestuur, zoals Kalkilya op de Westelijke Jordaanoever, gebeurt dit op een bekwame, niet dogmatische manier. De beweging heeft verder het aureool van 'bevrijder van de Gazastrook'. De voortdurende aanslagen van vooral Hamasleden hebben geleid tot de ontruiming van het gebied door Israël, zo menen veel Palestijnen. Geliquideerde Hamasleiders als sjeik Yassin en Ahmed Rantisi worden, ook buiten de kringen van de beweging, als helden vereerd.

Een onvermijdelijke overwinning dus? Gezien de omstandigheden wel, maar ook binnen Hamas beseft men dat de verkiezingszege allereerst een proteststem is tegen het door Fatah beheerste bestuur van de Palestijnse Autoriteit (PA), dat was vastgelopen in nepotisme en incompetentie. Aan een rigide islamitisch bestuur bestaat bij de nieuwe aanhang geen behoefte. Men wil bekwame, niet corrupte bestuurders. De nieuwe Hamas-kiezers willen evenmin een hervatting van de *intifadab*. Zij willen een eind aan de Israëliëse bezetting, met haar dagelijkse overlast en vernederingen. Het is de vraag of Hamas die laatste beloften kan inlossen, omdat haar ideologie haaks staat op enig compromis.

Achtergrond en ideologie

Hamas is te beschouwen als de *Palestijnse afdeling van de Moslimbroederschap*. Deze organisatie werd eind jaren twintig in

Egypte opgericht door de leraar Hassan al-Bannah. De Moslimbroederschap wil de islam gereed maken voor de moderne tijd en zo in oude glorie herstellen. De Arabische wereld moet opnieuw een geheel islamitische gemeenschap worden, met de *sharia*, de islamitische wetgeving, als basis. Alle niet-islamitische invloed moet met kracht worden geweerd.

De Broederschap groeide snel en breidde haar activiteiten uit naar andere Arabische staten. In het toenmalige mandaatgebied Palestina kwam in 1935 een afdeling van de Broederschap tot stand. De invloed daarvan bleef in de daarop volgende decennia beperkt.

In organisatorisch opzicht heeft de beweging vaak een *dubbele structuur*. Een deel van de leden is actief in de officiële politiek; anderen houden zich daar verre van en onderhouden contacten met (gewapende) radicale facties, die het bestaande politieke bestel verwerpen. De Broederschap rechtvaardigt deze houding door te stellen dat zij een volksbeweging is die de gelovige massa's moet beschermen tegen besluiten van een niet-islamitische regering. Voor de Egyptische en andere Arabische regeringen maakte deze opstelling de organisatie in hoge mate verdacht. Onder Nasser werd de beweging in Egypte in de jaren vijftig en zestig zwaar vervolgd. Ook de Syrische leider Assad trad begin jaren tachtig meedogenloos op tegen de Broederschap. Bij een opstand in de stad Hama vielen zo'n 20.000 doden.

In de na juni 1967 door Israël bezette Palestijnse gebieden

bestonden afdelingen van de Moslimbroederschap in de Gazastrook en op de Westelijke Jordaanoever, beide met rond de 1000 leden. Vooral in de Gazastrook bouwde de organisatie in de jaren zeventig een netwerk van scholen en sociale organisaties op. Israël liet dit toe, omdat men de fundamentalisten zag als tegenwicht tegen de PLO. Drijvende kracht achter het netwerk was de invalide sjeik Ahmed Yassin. Bolwerk van de Broederschap was de in 1978 met financiële steun van Saoedi-Arabië geopende Islamitische Universiteit in Gazastad.

In dat zelfde jaar vond in Iran de islamitische revolutie plaats, die een sterke impuls gaf aan fundamentalistische bewegingen in de hele Arabische wereld. De revolutie toonde aan dat een op de *sharia* gebaseerde samenleving mogelijk was. Na 1978 steeg het aantal moskeeën in de bezette gebieden snel.

De eind 1987 uitgebroken *eerste intifadah* droeg in belangrijke mate bij aan de groei van de Broederschap. Na enige aarzeling, omdat het een breuk betekende met de tot dan toe gevolgde a-politieke koers, ging de leiding steun verlenen aan de opstand. Begin 1988 kwam *Hamas* tot stand, een acroniem voor Islamitische Verzetsbeweging. Drie jaar later werd de harde kern van de strijders ondergebracht in de *Qassem brigades*. Daarnaast is er een partijmilitie van zo'n 3000 man.

Hamas werd berucht door de *zelfmoordaanslagen* die de beweging uitvoerde om de in 1993 gesloten Akkoorden van Oslo te saboteren. PLO-leider Arafat wist met arrestaties en concessies Hamas medio 1995 tot

een bestand te bewegen. Na de liquidatie van bommenspecialist Ayyash, een klein jaar later, ging de beweging opnieuw over tot aanslagen. Met als resultaat dat 'vredeskandidaat' Peres zijn voor-sprong in de opiniepeilingen snel verloor en dat zijn rechtse rivaal Netanyahu de Israëlische parlementsverkiezingen won. Deze saboteerde het vredesproces, dat pas eind jaren negentig onder de socialistische premier Barak opnieuw op gang kwam.

Het uitbreken van de *tweede intifadah*, eind 2000, betekende de doorbraak voor Hamas. De beweging wist het initiatief van de opstand van de intern verdeelde *Fatab*-beweging over te nemen. De liquidaties door Israël van leiders en strijders verleenden de beweging een martelaarsaureool. Sharons terugtrekking uit de Gazastrook voegde daar de status van overwinnaars aan toe.

De *ideologie* van Hamas is nauw verbonden met de beschreven praktijk. Het in 1988 gepubliceerde Handvest roept op tot voortdurende oorlog tegen Israël. Palestina, dat wil zeggen het huidige Israël, de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, is islamitisch gebied en het is de plicht van iedere moslim zich daarvoor strijdend in te zetten. Het bevrijde Palestina moet een islamitische republiek worden.

Het Handvest wijst internationale conferenties en vredesverdragen af als wegen om het doel van een onafhankelijk Palestina te bereiken. Dat kan slechts door de *jihad*. In de islamitische staat is het voor christenen en joden mogelijk als minderheden te leven. Of dit ook geldt voor de huidige joodse bevolking van Israël, is niet duidelijk. In het

Handvest komt een groot aantal passages voor met denigrerende beschrijvingen van joden. Hierbij worden ook de lang geleden als vervalsing ontmaskerde *Protocolen van de Wijzen van Zion* als bron genoemd. Een aantal leiders heeft anti-semitische uitspraken gedaan of de Holocaust ontkend. In bladen van Hamas staan anti-joodse artikelen, waarbij oude vooroordelen worden afgewisseld met nieuwe samenzweringstheorieën. Curieus is dat het Handvest organisaties als de Vrijmetselarij en de *Rotary* en *Lions Clubs* noemt als onderdeel van een joods complot.

De laatste tijd heeft Hamas een wat gematigder toon aangeslagen. In het verkiezingsmanifest ontbraken verwijzingen naar de vernietiging van Israël. Ook is er sprake van een aanpassing van het Handvest. De beweging heeft verder enkele malen aangeboden voor kortere of langere tijd een bestand in acht te nemen. Vanaf augustus 2005 worden dank zij een dergelijk bestand geen aanslagen meer gepleegd door Hamasleden. Na de verkiezingszege hebben leiders van de beweging enkele malen gezegd dat bijvoorbeeld een bestand van tien jaar met Israël mogelijk is. Dit als alternatief voor een erkenning van de joodse staat, waarvan volgens Hamas geen sprake kan zijn. Ook het afzien van geweld als strijdmiddel is tot op heden onbespreekbaar. Pas wanneer Israël alle in 1967 veroverd gebied opgeeft, de vluchtelingen laat terugkeren en alle gevangenen vrijlaat, wil de beweging deze standpunten opnieuw overwegen.

Mislukte isolering

Israël en de Verenigde Staten hebben na januari geprobeerd

Hamas te isoleren. In een lezing van begin februari 2006 voor het *Washington Institute for Near East Studies* wees de Israëlische oud-bevelhebber Ya'alon erop dat de verkiezingszege een stimulans betekent voor fundamentalistische organisaties en terreurbewegingen in de hele regio. Iran stond volgens Ya'alon klaar om via de Palestijnse gebieden zijn invloed uit te breiden naar Egypte en Jordanië. Besprekingen in Syrië tussen de daar verblijvende Hamasleider Khaled Meshal en de Iraanse president Ahmadinejad zouden daarop wijzen.

Hamas zou het bestand vooral gebruiken om zich militair te versterken. Via de Libanese Hezbollah-beweging en Gaza konden verbeterde raketten en anti-tank- en anti-vliegtuigwapens de Palestijnse gebieden bereiken. President Abbas en Fatah zouden geleidelijk ter zijde worden geschoven. Al-Qaida maakte zich al op om gefrustreerde Fatah-strijders te rekruteren voor terreuracties. 'The only way to address the problems created by a Hamas-led PA is to undermine its authority as soon as possible,' zo luidde het advies van Ya'alon. Dat ondermijnen zou mogelijk in samenwerking met Fatah kunnen gebeuren. De internationale gemeenschap, stelde hij, 'must unite behind a diplomatic siege and an active boycott', zolang Hamas Israël niet erkende en geweld niet afwees.

Van die boycot kwam echter weinig terecht. Kort na de verkiezingsoverwinning van Hamas nodigde Rusland de beweging uit voor besprekingen. Deze stap werd waarschijnlijk vooral gemotiveerd door de wens opnieuw een rol in het Midden-Oosten te

spelen. Dat heeft Moskou al eerder geprobeerd, maar toen vormde de slechte financiële situatie een belemmering. De hoge energieprijzen geven Rusland nu meer mogelijkheden.

Hamasleider Meshal werd overigens niet door president Poetin ontvangen en ook verder bleef Rusland binnen de perken van de 'road map to peace' die het zogeheten kwartet (de Verenigde Staten, de Verenigde Naties, de EU en Rusland zelf) heeft vastgesteld. Meshal werd onder druk gezet Israël te erkennen en de 'road map' te aanvaarden. Moskou leek daarmee de toon te zetten voor contacten met Hamas door andere staten en instellingen.

Frankrijk en diverse andere EU-landen hebben eveneens aangegeven contacten met Hamas niet uit de weg te gaan. De algemene vergadering van de Raad van Europa, waarvan ook leden van het Europees-parlement deel uitmaken, heeft inmiddels vier Palestijnse parlementariërs, onder wie één van Hamas, uitgenodigd voor besprekingen. Het Belgische Europarlementslid Stef Goris verwees naar de democratisch verlopen verkiezingen en de noodzaak Hamas te betrekken bij de dialoog om het conflict vreedzaam op te lossen.

Kernpunt van de problemen in de contacten met de nieuwe Palestijnse machthebbers zijn de subsidies van 120 miljoen euro per maand waarmee de Palestijnse Autoriteit (PA) op de been wordt gehouden. De Verenigde Staten hebben al aangekondigd alle financiële steun stop te zetten, zolang Hamas Israël niet erkent en voorgaande overeenkomsten tussen de PA en Israël niet aanvaardt. Ook Groot-Britannië,

Duitsland en Italië zouden het liefst de hulp willen staken, maar onder meer James Wolfensohn, de coördinator voor financiële steun van 'het kwartet', heeft hiertegen gewaarschuwd: 'I do not believe you can have a million starving Palestinians and have peace,' zo verklaarde hij op een hoorzitting van het Amerikaanse Congres.

Wolfensohn wilde de hulp met voorbijgaan van Hamas rechtstreeks ter beschikking stellen aan Palestijnse gemeenten en instellingen. Hij zag niets in de door Israël, de Verenigde Staten en Fatah aangehangen opvatting dat de Palestijnen zich, wanneer de riolering e.d. niet meer zou werken, tegen Hamas zouden keren. 'I think that they are more likely to have Palestinians come behind them than throw them out.'

Hamas en de rechte lijn

Hamas lijkt haar voordeel te doen met de voornamelijk onmachtige discussies in de kringen van het kwartet en de EU. Leaders van de beweging spraken zich afhankelijk van het publiek vaag uit over mogelijke concessies, waarna die uitspraken vervolgens werden herroepen of ontkend. Zo zou voorman Meshal in Moskou tegen de Russische minister van buitenlandse zaken Lavrov hebben gezegd dat Hamas zich beraadde op de aanvaarding van de 'road map'. Maar in interviews met Russische media ontweek Meshal het onderwerp, terwijl hij bij *Al Jazeera* ontkende dat Hamas dit overwoog.

Voor de vorming van een brede regering wenste Hamas geen concessies te doen, zoals de aanvaarding van eerdere verdragen met Israël. Vervolgens lieten eerst Fatah, enkele kleinere partijen

(zoals de 'Derde Weg') en ten slotte het linkse Volksfront voor de Bevrijding van Palestina weten niet samen met Hamas te willen regeren.

Dat de nieuwe Hamas-regering geen financiële steun van 'het kwartet' zal ontvangen, lijkt de beweging niet te deren. Mogelijk rekent Hamas op financiële steun van Iran. Meshal heeft daarover eind februari jl. in Teheran al gesproken met premier Ahmadinejad, die 210 miljoen euro zou hebben toegezegd. Meshal behoort tot de radicale vleugel, die nauwelijks geïnteresseerd is in een vergelijk met Israël. Tijdens een rede in Damascus zei hij onlangs dat het leiden van de PA niet het einddoel van Hamas is. Het ging erom de strijd met Israël uit te vechten. Meshal verblijft echter al geruime tijd buiten de PA en kent de dagelijkse realiteit van de bezetting niet. Hamasleiders als Haniyeh en Mahmoed Zahar hebben daar wel mee te maken. Volgens Dennis Ross, ooit president Clintons adviseur voor het Midden-Oosten, zullen zij moeten werken aan de beloften die zij de kiezers hebben gedaan over een beter leven. Om dat te bereiken is rust nodig en contacten met Israël op vele gebieden, zoals de levering van water en elektriciteit en de in- en export van allerlei goederen. Zahar heeft daarover al gezegd: 'Wanneer Israël iets wil doen voor het Palestijnse volk, dan zullen we dat overwegen, maar we zullen niets gratis geven.'

Volgens Ross moeten de Verenigde Staten en de internationale gemeenschap eenzelfde houding aannemen. Hamas moet te verstaan krijgen dat het dubbele programma van internationale contacten en het prediken van geweld

onmogelijk is. Op straffe van een internationaal isolement moet de beweging een keus maken. Hamas moet Israëls bestaansrecht erkennen, geweld afzweren en terroristische activiteiten staken. De Verenigde Staten moeten aan deze punten vasthouden en ervoor zorgen dat ook andere staten dat doen.

Ross wees tevens op de opnieuw gebleken incongruentie tussen de politieke ontwikkelingen in de PA en Israël. In het laatste land bestaat voor het eerst sinds 1967 een duidelijke meerderheid die bereid is zich terug te trekken uit het overgrote deel van de bezette gebieden. In de PA komt vervolgens een partij aan de macht die van geen compromis wil weten. Hierbij moet worden opgemerkt dat Israël bijdroeg aan de verkiezingszege van Hamas door de regering van Abbas vrijwel volledig te negeren en niet de mogelijkheid te geven zich in positieve zin te profileren. Abbas heeft zich van meet af aan verzet tegen de gewapende vorm van de tweede *intifadah* en verdiende een beter lot met deze moedige opstelling.

Volgens Ross is nu de meest waarschijnlijke ontwikkeling dat Israël zal doorgaan met eenzijdige stappen, zoals de voltooiing van het veiligheidshek en terugtrekking uit 'onverdedigbare' nederzettingen. Het is mogelijk dat daarbij een *modus vivendi* wordt bereikt met de Hamas-regering, maar Israël zal niet tolereren dat die regering de rust gebruikt om bijvoorbeeld voorraden raketten aan te leggen.

Het door Ross geschetste scenario lijkt inderdaad het meest aannemelijke toekomstbeeld. Hamas zal zeker de eerstkomende tijd niet overgaan tot enige vorm van

erkenning van Israël. Maar ook aanslagen blijven waarschijnlijk grotendeels achterwege. Om de door Wolfensohn voorziene chaos te vermijden, zou het goed zijn wanneer 'het kwartet' de financiële hulp *buiten de regering om* althans gedeeltelijk voortzet. Dit in de eerste plaats om de Iraanse invloed in de PA zo beperkt mogelijk te houden. De hulp moet verder streng worden gecontroleerd en voorzien van de waarschuwing dat ze in het geval van aanslagen wordt beëindigd.

Israël moet door 'het kwartet', in het bijzonder de Verenigde Staten, onder druk worden gezet buitenproportioneel geweld achterwege te laten om Fatah en de andere oppositiegroepen niet in de armen van Hamas te drijven. Zolang deze fundamentalistische beweging geen concessies doet, zou 'het kwartet' verder de faciliteiten kunnen scheppen om een dialoog op gang te brengen tussen Israël, Fatah en andere gematigde Palestijnse groepen. Op deze wijze is het wellicht mogelijk een raamwerk van afspraken te maken voor de twee-statenoplossing, die de basis moet vormen voor een vergelijk tussen Israël en de Palestijnen. Enkele eerder gemaakte afspraken, zoals de door Beilin en Rabbo opgestelde Akkoorden van Genève, kunnen hierbij als voorbeeld dienen. Druk op Israël om territoriale concessies te doen en bijvoorbeeld af te zien van afgrenzing en bezetting van de Jordaanvallei, zal hierbij waarschijnlijk opnieuw onvermijdelijk zijn.

Dr H. Schippers, historicus, is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven.

Wereldomspannend communisme

Erik van Ree

Wereldrevolutie. De communistische beweging van Marx tot Kim Jong Il.

Amsterdam/Antwerpen: Mets & Schilt Uitgevers/Standaard Uitgeverij, 2005; 511 blz.; 39,90 euro; ISBN: 90-5330-395-2

Erik van Ree, schrijver van de gezaghebbende studie over de sovjetdictator Stalin (*The Political Thought of Joseph Stalin. A Study in Twentieth-Century Revolutionary Patriotism*, Londen, enz., 2002) heeft met zijn nieuwste boek over de geschiedenis van het communisme in de kring van de Nederlandse specialisten veel opzien gebaard. Bij mijn weten is dit het enige werk dat de geschiedenis van de communistische beweging in haar geheel behandelt, dat wil zeggen mondiaal. Of, zoals de auteur aangeeft: 'De communistische beweging te beschrijven als een Europees-Russisch fenomeen met Mao, Ho Chi Minh en Fidel Castro als toegiften zou een miskennis vormen van haar waarlijk wereldomspannende karakter.'

Deze geschiedenis stopt daarom ook niet met de val van de communistische regimes in het voormalige Oost-Europa in 1989 of met het uiteenvallen van de Sovjetunie in 1991. Zeker, het communisme heeft na deze beslissende klappen aan aanzien en aan macht ingeboet, maar verdwenen van onze aardbol deed het niet. Het wordt sindsdien alleen niet meer serieus genomen, zo luidt de boodschap van de auteur. Bovendien, door het openstellen van de communistische archieven na de democratische omwentelingen in de landen van het voormalige Oostblok en door de talloze beschrijvingen van terreur, martelingen, misdaden en misstanden onder het communisme, is de beweging volledig in diskrediet geraakt.

Op veel clementie behoeven de

communisten van Marx tot Kim Jong Il en de communistische partijen of bewegingen van de Sovjetunie tot China en van Cuba tot Nepal in deze studie dan ook niet te rekenen. De stelling dat 'het communisme een van de meest criminele bewegingen uit de geschiedenis is geweest', maakt voormalig maoïst Van Ree in zijn 500 bladzijden tellende boek zonder meer waar.

Zijn werk is geen chronologisch overzicht, ofschoon belangrijke jaartallen wel als cesuur tussen diverse hoofdstukken dienen. Zo behandelt hij in het hoofdstuk 'Expansie' de periode tussen 1941 (de aanval van Hitler op de Sovjetunie) en 1953 (de dood van Stalin) en begint het hoofdstuk 'Ineenstorting' met het jaar 1985 (de komst van partijleider Gorbatsjov in het Kremlin) en eindigt het met de ontwikkelingen in het recente verleden. Binnen deze hoofdstukken gaat Van Ree echter thematisch te werk. Deze opzet komt de overzichtelijkheid en leesbaarheid van de *Wereldrevolutie* ten goede.

De publikatie kan als een geslaagd voorbeeld van de populair-wetenschappelijke geschiedschrijving worden genoemd, met wellicht het accent op 'populair'. Van Ree toont zich een ware meester in historische sfeerteekeningen of in rake typering van communistische personen. Hij is scherp, ironisch, hij blijft het voorstellingsvermogen van zijn lezer prikkelen. Twee voorbeelden ter illustratie. Op blz. 338 komt de Poolse communistische leider Wojciech Jaruzelski langs. Van Ree: 'Met generaal Jaruzelski kregen de Polen een sombere man opgedrongen. Hij staarde broedend de wereld in, zijn uitdrukingsloze vissenogen verscholen achter een zonnebril. Zijn kalende schedel bleef verborgen onder zijn hoge generaalspet.' Op blz. 334 mag de Roemeense dictator Ceaușescu zich op verheugen op het volgende

onthaal: 'De nieuwe leider Nicolae Ceausescu werd steeds tevredener met zichzelf. Tijdens een bezoek aan China en Noord-Korea in 1971 raakte hij overtuigd van de mobiliserende kracht die uitging van een leiderscultus. Hij bombardeerde zichzelf tot *Conducator* en liet zich vereren als Zoon van de Zon, Eik der Karpaten, Grote Mast, Titaan der Titanen en Toverprins.'

Wereldrevolutie is een lezenswaardig boek, dat niet zou mogen ontbreken in de boekenkast van iedereen die zich voor het fenomeen communisme en zijn geschiedenis interesseert. Dit geldt in het bijzonder voor leraren geschiedenis op de Nederlandse middelbare scholen (HAVO en VWO), als voorbereiding op het Centraal Examen-thema 'Dekolonisatie en Koude Oorlog in Vietnam', dat onze 'stofomschrijvingscommissie' (wat een fraai ambtelijk woord) voor het jaar 2006 voor leerlingen geschiedenis bedacht heeft.

In de drang om de Amerikaanse oorlog in Vietnam en de gevolgen daarvan zo centraal mogelijk te plaatsen, zijn de samenstellers in het andere uiterste gevallen. In hun 'stofomschrijving' hebben zij de verderfelijke rol van de communistische schurk Ho Chi Minh in Noord-Vietnam gemarginaliseerd en hier en daar zelfs goedgepraat. Naar de misdaden van de Cambodjaanse communistische massamoordenaar Pol Pot wordt slechts kort in de kantlijn verwezen, terwijl het communisme in Vietnam onlosmakelijk verbonden was met dat in Laos en Cambodja. Na het lezen van het indrukwekkende boek van Erik van Ree weten wij beter.

Hans Renner

Prof.dr Hans Renner is als hoogleraar Midden- en Oost-Europese geschiedenis verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Een poging tot biografie van Poetin

Elbert Toonen

'Vladimir Poetin'

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt 2005; 134 blz.; 14,95 euro; (Aspekt-biografie onder redactie Perry Pierik en Martin Ros).

ISBN: 90-5911-221-0

Wie is Vladimir Poetin? Deze vraag werd door velen gesteld, toen Poetin in 1999 geheel onverwacht door de toenmalige Russische president Jeltsin tot premier werd benoemd. En nog altijd is deze vraag niet afdoende beantwoord. Ook oud-geschiedenisleraar Elbert Toonen is er niet echt in geslaagd in *Vladimir Poetin* een overzichtelijk, leesbaar en gedocumenteerd beeld van Poetin te schetsen.

Volgens Toonen is dat ook niet eenvoudig. Hij stelt direct aan het begin van dit beknopte boek dat het een stuk gemakkelijker schrijven is over Brezjnef, Gorbatsjov of Jeltsin dan over Poetin. De drie anderen zijn immers voltooid verleden tijd, terwijl Poetin nog maar vijf jaar aan de macht is en wij Nederlanders, volgens de auteur, tegenwoordig veel minder op hebben met Rusland dan ten tijde van de Koude Oorlog, toen we nog met angst naar het oosten keken. Desondanks heeft Toonen de stap gewaagd ons een beeld te geven van 'de herrijzenis van Rusland onder Poetin'.

De biografie begint met een korte schets van Poetins jeugd. We leren Poetin kennen als een 'echte perfectionist', maar iemand die weinig op had met school. Spontaneïteit, risico's en improvisatie zaten niet in zijn bloed; daarentegen muntte hij na zijn twaalfde wel uit in gehoorzaamheid. Omdat Poetin niet rookte en met mate dronk, werd bovendien 'een

leuke juffer van de Komsomol [de Russische communistische jeugd Beweging], Tanja, verliefd op hem'. Deze beschrijvingen zetten meteen de toon voor de rest van de biografie; zij zit vol met dit soort non-informatie, die ons ogenschijnlijk een beter beeld moet geven van de drijfveren van de huidige Russische president.

Zo wordt ons verteld dat Poetin in zijn jongere jaren als een mitrailleur sprak, maar dat hij tegenwoordig, net als de Amerikaanse president Bush, in korte zinnen met lange effectpauzes spreekt. In één adem door lezen we dat 'Poetin zeer cru kan optreden. Hij wilde de Tsjetsjenen achtervolgen tot op de plee en journalisten die kritische vragen stelden over de Tsjetsjeense oorlog zou hij bij voorkeur castreren.'

In een hoofdstuk over binnenlandse politiek wordt ingegaan op de zaken waarmee de gewone Rus in het dagelijks leven te maken heeft. Dat is niet niks. In een aantal bladzijden worden achtereenvolgens de gevolgen van centralisering van de macht in Rusland, het groeiende aantal moslims, de relatie met joodse Russen (die moeizaam is, omdat volgens Toonen de door Poetin gehate oligarchen allemaal joods zijn), het overstappen van de Russen van wodka op bier, toenemend drugsgebruik, waardoor het aantal aids-patiënten is gegroeid, en de algemene gezondheid van de Russische jeugd onder de loep genomen.

Door de aanhoudende economische malaise wordt het er voor de Russische burger ook niet gemakkelijker op. Toegegeven, Rusland heeft de laatste jaren vooral op de olie- en gasmarkt goed geboerd, maar hiervan heeft alleen een kleine elite geprofiteerd; de gemiddelde Rus ziet nog te weinig verbetering. Ondanks alles blijft Poetin ongekend popu-

lair. Toonen gaat uitgebreid in op de persoonsverheerlijking van Poetin in de vorm van popliedjes over Poetin en Poetinkunde op scholen. Dit geeft een aardig kijkje in de keuken van de hedendaagse propaganda-machine.

Op het gebied van de buitenlandse politiek laat Poetin zich leiden door pragmatisme en *Realpolitik*. Hij wil van Rusland weer een sterke en autonome natie maken; Rusland moet weer meetellen op het wereldtoneel. Toonen concludeert dat daarbij niet vrijheid en democratie, maar orde, discipline en stabiliteit de idealen zijn en dat dat voor Rusland misschien zo slecht nog niet is.

Kortom, deze biografie geeft inzicht in allerlei speculaties die over Poetin de ronde doen, maar maakt ons nog niet veel wijzer wat betreft de vraag wie Vladimir Poetin nu werkelijk is.

Manon Korthals

*Manon Korthals studeerde politicologie en Europese studies aan de Universiteit van Amsterdam en thans als stagiaire verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).*

Rusland als onbereikbare prachtvrouw

Ellen Rutten

Unattainable Bride Russia. Engendering Nation, State and Intelligentsia in Twentieth-Century Russian Literature.

Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, 2005; viii+250 blz.

‘De dichter in Rusland is méér dan een dichter,’ schreef de dichter Jevgeni Jevtoesjenko zo’n halve eeuw geleden. In een land waar vrijheid van meningsuiting en oppositie tegen de heersende macht een moeilijke zaak zijn gebleken, is de schrijver – althans vanuit het traditionele perspectief – in de eerste plaats een maatschappijcriticus en niet alleen een estheet. Sinds de 19de eeuw heeft de Russische literatuur dan ook een aantal functies van de journalistiek en politiek op zich genomen en ze in een literair-artistieke gedaante verpakt. Het fenomeen van de Russische *intelligentsia*, de groep mensen die hun kennis ten dienste stellen van een kritisch maatschappelijk engagement, speelt in deze visie op literatuur een belangrijke rol. In het tsaristische Rusland compenseerde de intelligentsia tot op zekere hoogte het ontbreken van een sociale middenklasse. Op die manier kwam een relatie tussen drie actoren tot stand: het volk, de staat en de intelligentsia, waarbij de laatstgenoemde zich veelal onbegrepen voelde – zowel door het volk als door de heersende elite. Sovjetrusland kende een verschillend, maar goed vergelijkbaar samenspel tussen de drie actoren, zij het dat de intelligentsia het in haar hypostase van ‘dissidenten’ harder te verduren kreeg.

Literatuur werkt met metaforen, dus het wekt geen verwondering dat de zopas genoemde driehoeksrelatie

in romans, verhalen en gedichten op een eigen, tot de verbeelding sprekende manier wordt uitgedrukt. De literaire verwoording van deze relatie is het onderwerp van het hier besproken doctoraal proefschrift van Ellen Rutten, een jonge slaviste uit Groningen. Het patroon dat de metaforen vormen, ziet er als volgt uit: twee mannen begeren een vrouw. Die vrouw stelt ofwel Rusland, ofwel het Russische volk voor. De eerste man is de ‘wettige’ echtgenoot of bruidegom, de staat dus. De tweede is de minnaar, die de vrouw van haar ‘valse’ echtgenoot wil bevrijden, maar daar niet in slaagt. Hij vertegenwoordigt de intelligentsia, die tevergeefs naar de gunst van het volk dingt. Deze voorstelling in de Russische literatuur is door een aantal onderzoekers eerder reeds voor enkele afzonderlijke auteurs bestudeerd, maar een echte *geschiedenis* van de metafoor van de onbereikbare bruid moest nog worden geschreven.

Het schrijven van een dergelijke geschiedenis is een erg ambitieus project, zelfs als je je concentreert op de in dit opzicht meest relevante periode, namelijk de 20ste (en 21ste) eeuw. Je moet er tientallen auteurs uit de meest uiteenlopende perioden voor op nalezen, van het symbolisme tot het postmodernisme en post-postmodernisme. Het betekent ook dat je je moet inwerken in het specifieke karakter van uiteenlopende perioden in de Russische cultuurgeschiedenis. Zonder deze cultuurhistorische context dreig je namelijk heel wat te ontgaan. Ellen Rutten beantwoordt echter op een heel overtuigende manier de hoge verwachtingen die de titel van haar boek oproept. Ze stelt telkens de literaire tekst centraal, maar besteedt ook uitgebreid aandacht aan de maatschappelijke debatten die een bepaalde periode

kenmerken en maakt uitstapjes naar de voorstelling van de onbereikbare bruid in muziek, film en beeldende kunst. Haar studie graaft diep, zonder overmatig specialistisch te worden; ze is erg gevarieerd, maar nooit oppervlakkig. De lezer raakt er gaandeweg van overtuigd dat het hier niet om een toevallig literair thema gaat, maar om een van de fundamentele mythen in de moderne Russische literatuur.

Het boek van Rutten bestaat uit vijf hoofdstukken. Na een bondige behandeling van de periode vóór 1900 analyseert de auteur de verbeelding van de driehoeksrelatie natie-staat-intelligentsia aan het begin van de 20ste eeuw (hoofdstuk 2), in de sovjetliteratuur (hoofdstuk 3) en in de postmoderne periode (hoofdstuk 4). Het korte maar informatieve vijfde hoofdstuk geeft inzicht in de meest recente ontwikkelingen – de literaire beweging die, in reactie op het postmodernisme, de ‘nieuwe oprechtheid’ wordt genoemd.

Een van de conclusies die uit de studie naar voren komen, is dat het beeld van de natie als onbereikbare vrouw gestalte kreeg in de symbolistische periode; wat daarna volgde, zijn essentieel variaties op het thema of, in het geval van het postmodernisme, speelse *recyclages*. Terecht wijst Rutten op het belang van de filosofie van de Sofia of heilige Wijsheid, waarover rond de eeuwwisseling druk werd gedebatteerd in de kringen van de dichter-filosoof Vladimir Solovjov. Deze Sofia, die onder andere met de romantische cultus van het *ewig vrouwelijke* kan worden verbonden, werd in de poëzie van de symbolist Aleksandr Blok bekend als de mystieke ‘Schone Dame’ naar wie de dichter op zoek is. Het is in deze periode dat ‘Rusland’ en ‘vrouwelijkheid’ synoniemen worden

en dat de twee andere actoren van de triade voortaan bijna systematisch hun opwachting zullen maken. Rusland wordt daarbij vaak als een schone slaapster uitgebeeld, de staat als een boze tovenaer en de intelligentsia als haar potentiële bevrijder.

Rutten toont aan hoe zich op deze *gender*-voorstelling de problematiek van de nationale identiteit entte. De bruidegom is vals – bijvoorbeeld in de optiek van de religieuze denker Nikolaj Berdjajev – onder meer omdat hij zich ‘westers’ opstelt: een verwijzing naar de Europese oriëntatie van Rusland sinds Peter de Grote. Dit westerse karakter blijkt overigens ook de Russische intelligentsia zelf te kenmerken. Beide antagonistische zijn zo in wezen vervreemd van het authentiek geachte vrouwelijke Rusland.

De auteur refereert in dit verband terecht aan de invloed van de maatschappelijke discussie tussen ‘slavofielen’ en ‘westerlingen’, die gevoerd werd tijdens het grootste deel van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw. De slavofielen zagen het essentieel christelijke Rusland als het (positief) tegendeel van het rationalistische Westen. In dit geïdealiseerde Rusland van het verleden zouden het volk en de staat in harmonie hebben samengeleefd.

Door de Oktoberrevolutie lijkt de driehoeksrelatie waarover deze studie gaat, minder problematisch te worden: de vervreemding tussen staat en volk enerzijds en volk en intelligentsia anderzijds lijkt ongedaan gemaakt. Dat is in belangrijke mate het geval van de socialistisch-realistische roman *De gelukkige Moskou* van Andrej Platonov, waarin de stad als een patriottische *pars pro toto* van het hele land optreedt. Rutten laat echter duidelijk zien hoe in een ander bekend werk uit de sovjetijd, Pasternaks *Dokter Zjivago*, de wisselwerking tussen de drie actoren fundamenteel

even complex is als vóór de revolutie.

Het interessantste en meest innovatieve hoofdstuk is ongetwijfeld dat over het postmodernisme. Terecht laat de auteur deze periode al op het einde van de jaren zestig beginnen, bij Venedikt Jerofejevs *Moskou op sterk water*. De hoofdmoot is echter gewijd aan de verwijzingen naar Rusland als onbereikbare bruid in het proza van de jaren negentig en tweeduizend. Rutten maakte een uitstekende vergelijkende analyse van twee romans van Viktor Jerofejev (een naamgenoot van Venedikt, maar geen familie) en Vladimir Sorokin, namelijk *Een schoonheid uit Moskou* en *De dertigste liefde van Marina*. Hoewel deze werken onafhankelijk van elkaar zijn geschreven, vertonen ze op grond van hun gemeenschappelijke poëtica opvallende overeenkomsten, die door Rutten worden blootgelegd. De auteur laat zien hoe de postmodernisten haar metafoor tot voorwerp van een puur literair spel lijken te maken, zonder de ideologische implicaties die Russische schrijvers er voorheen aan verbonden. De etherische verschijning zoals die bij de symbolisten voorkwam, wordt gedeconstrueerd en vervangen door een vrouw die op een uitermate lichamelijke manier wordt voorgesteld. Zo beleeft de heldin van Sorokins roman een breed beschreven orgasme met een partijbons (de tegenwoordiger van de staat), terwijl de representant van de intelligentsia in bed weinig te bieden heeft. Erg relevant zijn de conclusies die Rutten trok uit de persoonlijke gesprekken die ze met Sorokin en Jerofejev had. Ze merkt daarbij schrandere op hoe de speelse blasfemische omgang van beide schrijvers met de traditionele Rusland-metafoor in feite minder gratuit is dan hij op het eerste gezicht kan lijken.

De kwestie van Ruslands identiteit blijft ook vandaag de Russische

gemoederen bezighouden en zelfs beheersen, mede doordat zij onder druk komt te staan van de ‘globalisering’ of mondialisering. Het postmoderne paradigma mag dan wel voor de nodige afstand en relativering zorgen, toch – zo toont Rutten aan – is ‘de onbereikbare bruid Rusland’ niet alleen maar een literaire gemeenplaats geworden: ze vormt een nog altijd actuele culturele mythe.

Unattainable Bride Russia mag met recht een briljante studie worden genoemd. De indrukwekkende belezenheid en wetenschappelijke overtuigingskracht van de nog jonge onderzoekster wekken bewondering. De vlotte, toegankelijke stijl maakt het boek ook voor een breder publiek toegankelijk. Het biedt ten slotte méér dan de geschiedenis van een metafoor: het kan tegelijk gelezen worden als een kleine geschiedenis van de Russische twintigste-eeuwse literatuur vanuit een ongewoon en verhelderend perspectief.

Eric Metz

Dr Eric Metz is als docent en onderzoeker verbonden aan de vakgroep Slavistiek en Oost-Europakunde van de Universiteit Gent.

Oekraïens veiligheidsbeleid

Nienke de Deugd

Ukraine and the issue of participation with the Euro-Atlantic security community: the difference between policy-on-paper and policy-in-practice.

Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen, november 2005; 186 blz.

Over de geopolitieke positie van Oekraïne is veel geschreven. Ten tijde van de Oranje revolutie (november, december 2004) werden talloze beschouwingen gewijd aan de precaire situatie waarin dit land verkeerde: gericht op Rusland aan de ene kant en op het Westen aan de andere. Deze tegenstelling kwam natuurlijk niet zomaar uit de lucht vallen. Sinds de Oekraïense onafhankelijkheid, in 1991, werkte het land al samen met de NAVO en in mei 2002 werd zelfs het lidmaatschap van deze organisatie aangevraagd. Over hoe dat in zijn werk ging, is een interessante studie verschenen.

Op 17 november 2005 is Nienke de Deugd aan de Rijksuniversiteit Groningen gepromoveerd op 'Ukraine and the issue of participation with the Euro-Atlantic security community; the difference between policy-on-paper and policy-in-practice'. Het boek beschrijft de voorzichtige 'toenadering' van Oekraïne tot het Westen sinds de onafhankelijkheid in 1991 en concentreert zich daarbij op de NAVO, omdat de andere 'veiligheidsorganisaties' (OVSE, WEU en Raad van Europa) te weinig voorstellen. De Deugd stelt twee onderzoeksvragen. Allereerst hoe Oekraïne is omgegaan met deelname aan de Euro-Atlantische veiligheidsgemeenschap en ten tweede of Oekraïne een systeem heeft ontwikkeld van democratische en burgerlijke controle over de strijdkrachten (een

voorwaarde voor integratie in de Euro-Atlantische veiligheidsstructuur).

De Deugd doet dat in vier hoofdstukken. In het eerste werkt ze haar theoretisch-politicologisch kader uit. In het tweede gaat ze in op de ontwikkeling van de Euro-Atlantische veiligheidsgemeenschap en haar relatie tot Oekraïne. Het derde is een beknopte geschiedenis van de Oekraïense staat en de moeizame eerste stappen na de onafhankelijkheid, terwijl het vierde hoofdstuk in detail analyseert of Oekraïne metterdaad bereid was hervormingen door te voeren en de toenadering tot de NAVO te concretiseren.

Het boek laat zien dat Oekraïne niet kan of zelfs wil kiezen of het deel uit wil maken van de Euro-Atlantische veiligheidsgemeenschap. Zelfs als het land uiteindelijk in mei 2002 het NAVO-lidmaatschap aanvraagt, is dat volgens De Deugd een stap van weinig waarde. Door de jaren heen zien we aarzende stapjes en weinig echte vorderingen. De studie is waardevol, omdat zij nauwkeurig analyseert waar dat aan ligt en waar dat toe leidt. De Oekraïense integratie in de Euro-Atlantische veiligheidsgemeenschap blijkt slechts een papieren werkelijkheid. In principe is de wil aanwezig, maar in de praktijk leidt dat tot niet veel meer dan gezamenlijke oefeningen, de opleiding van militair personeel en heel veel mooie woorden tijdens officiële bijeenkomsten. De Deugd concludeert dan ook op pagina 108 (hoofdstuk drie): 'There are several reasons that may be used to account for this apparent paradox, ranging from a lack of experience with independent statehood as well as of understanding of the contents of the values upon which the Euro-Atlantic security community is

founded, to the ties that continued to bind Ukraine to its neighbour to the east, to the unwillingness from parts of the country's population to pursue the western dimension of the Ukrainian foreign and security policy to its full extent, to – with reference to the previous chapter – the ability and/or willingness from the part of the NATO, the OSCE, the EU, the WEU and the CoE to put words into deeds.'

De Deugd heeft een indrukwekkende hoeveelheid primaire bronnen en secundaire literatuur geraadpleegd en vele interviews gehouden met mensen uit de Oekraïense en NAVO-veiligheidsstructuur. Voor een geslaagde promotie (en dat is het geworden) is dat voldoende, maar dat maakt het boek nog geen 'good read'. Daarvoor is het simpelweg te weinig onthullend. Is de Oekraïense veiligheidspolitiek echt zo voorspelbaar geweest sinds de onafhankelijkheid? Ik mis in het boek de diepere politieke laag. Hoe verliepen de politieke besluitvormingsprocessen ten aanzien van het veiligheidsbeleid? Hoe kreeg de buitenlandse beïnvloeding haar beslag en hoe liepen de lijnen van Kiev naar Washington, Brussel en Moskou? Hoe valt het verschil tussen politiek op papier en politiek in de praktijk te verklaren? Onder Koetsjma begon het land steeds meer semi-autoritaire trekken te krijgen en werd de invloed van het Rusland van Poetin steeds sterker. Hoewel De Deugd de politieke sleutelfiguren de revue wel laat passeren, was verdieping in de informele machtsstructuren (het zogenaamde 'koetsjisme') en in de internationale beïnvloeding wellicht nuttig geweest.

Voor iedereen die zich wil verdiepen in de manier waarop de NAVO opereert in een land waar de Russische en Euro-Atlantische invloedssferen met elkaar in botsing komen, is het echter

een zeer nuttige studie. *Timing* van publicatie, mocht het tot een handelseditie komen, is echter in de commercie van groot belang en daar zit het De Deugd niet mee. Ze zal zich ongetwijfeld afvragen wat voor invloed de ontwikkelingen sedert november 2004 op haar beide onderzoeksvragen zullen hebben. Nu de verkiezingen die in maart 2006 in Oekraïne zijn gehouden, in principe kunnen leiden tot een voortzetting van de pro-westerse koers, is het interessant te volgen wat

dat betekent voor het toekomstige lidmaatschap van de NAVO.

Zeker als we ervan uitgaan dat EU-lidmaatschap voorlopig wel een utopie zal blijven, vormt het NAVO-lidmaatschap voor Oekraïne een belangrijk alternatief. NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer noemt daarbij geen jaartal en laat het afhangen van de resultaten die het land boekt, maar in Oekraïne zelf wordt door minister van buitenlandse zaken Boris Tarasyuk openlijk gespro-

ken over 2008 als streefdatum van toetreding. Dat betekent dat Oekraïne nog ruim twee jaar de tijd heeft om alle nodige hervormingen door te voeren. De Deugd kan daar een mooie vervolgstudie over publiceren als het zover is.

Arien Berkvens

Arjen Berkvens is historicus en directeur van de Alfred Mozer Stichting.

Bewindvoerder van het eerste uur in post-Saddam Irak

Paul Bremer III, met Malcolm McConnell
Na Saddam – Mijn Leven als
Bewindvoerder van Irak.

Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2006;
428 blz; 16,90 euro;
ISBN: 90-5018-757-9

Het moet een vreselijk moeilijke opdracht zijn voor een vertaler. Een bewerking te maken van een Amerikaanse politieke autobiografie die aangenaam leesbaar is voor het Nederlandse publiek. De eerder opgetekende levensverhalen van Bill en Hillary Clinton waren bijvoorbeeld niet om dóór te worstelen. Zij dankten hun hoge verkoopcijfers in Nederland eerder aan hun spannende politieke functies van weleer dan aan hun aansprekende schrijfstijl. En nu is er *Na Saddam* van Paul Bremer, oud-bewindvoerder van de *Coalition Provisional Authority* (CPA) in Irak. Ook zijn verslag laat zich typeren door de termen 'name dropping' en 'one-liners'.

Paul 'Jerry' Bremer, anti-terrorisme-expert en oud-ambassadeur, werd aangesteld om Irak te leiden in het eerste jaar van de Amerikaanse bezet-

ting. Bij zijn aankomst in mei 2003 treft hij een land aan in chaos. De economie is totaal verwoest, basisvoorzieningen ontbreken en plunderingen en geweld zijn aan de orde van de dag. Bremer blijft steeds vastberaden en beschrijft een onophoudelijke reeks van vergaderingen en ontmoetingen. Bremer en de zijnen hebben de grootste moeite om de Irakezen, van wie onder Saddam Hoessein geen initiatieven werden verwacht en van wie fouten niet werden getolereerd, los te weken van de apathie. Na veel inspanning weet Bremer een regeringsraad samen te stellen, die zich vervolgens meer bezighoudt met onderlinge vetes en de verdeling van de baantjes dan met het besturen van het land. De lezer kan de frustraties van de bewindvoerder invoelen wanneer vergaderingen met de regeringsraad voor de zoveelste keer verzanden in vruchteloze discussies, of wanneer sektarisch geweld het overleg geheel onmogelijk maakt. *Na Saddam* biedt een dieprijste inkijk in een samenleving op het randje van anarchie. Bovendien wordt uit het boek duidelijk hoezeer Washington de missie onderschat heeft. Er wordt door het Pentagon in die beginperiode vooral gezocht naar massavernietigingswa-

pens, terwijl er voor de opbouw van een Irakese onafhankelijke staat géén goed plan van aanpak lijkt te zijn.

Aan de president heeft het niet gelegen. Bremer heeft groot ontzag voor George W. Bush en diens visie. In dialogen die welhaast door Hollywood-scriptschrijvers lijken te zijn geschreven, komt die bewondering naar voren: 'Mijnheer de president, mijn vrouw wil u laten weten wat haar favoriete passage uit uw State of the Union-speech was. Deze luidde: "Vrijheid is geen geschenk van Amerika aan de wereld, het is Gods geschenk aan de mensheid." De president schudde me glimlachend de hand, duidelijk geëmotioneerd door Francies woorden.'

Minister van defensie Donald Rumsfeld zal daarentegen minder blij zijn geweest met het verschijnen van Bremers boek. Hij wordt erin afgeschilderd als een onwelwillende, ongeduldige en zelfs incapabele politicus. Zo komt er ondanks herhaaldelijke verzoeken van Bremer om meer troepen te sturen, vanuit het Pentagon weinig steun.

Ook de bondgenoten in de coalitie en de Verenigde Naties krijgen ervan langs. 'Ik ben geen militair expert, meneer de president, zei ik, maar ik

denk dat we voorzichtig moeten zijn als we het hebben over de waarde van niet-Amerikaanse troepen.' Als zwak punt van de troepen van de andere coalitielanden wordt genoemd dat ze 'minder agressief' zijn dan de Amerikaanse. Verderop schrijft Bremer de Verenigde Naties een 'troebele agenda' toe en zegt hij heldhaftig: 'De VN hielden miljarden dollars onder zich die de Irakezen toebehoorden en ik was van plan ze voor hen terug te krijgen.'

De grote arrogantie waarmee de Amerikanen zich door Irak bewegen, blijkt ook wanneer Condoleezza Rice tegen Bremer zegt: 'Irak [...] is het toneel waar de oorlog tegen het terrorisme wordt uitgevochten. We denken dat het islamitisch terrorisme kan worden verslagen als we winnen in Irak.'

Natuurlijk was Bremer voor een groot deel zelf verantwoordelijk voor de ontwikkelingen in Irak tussen mei 2003 en juni 2004. Zijn grootste fout is het grootschalige 'debaathificatie'-beleid, waarmee iedereen die lid was (geweest) van de Baath-partij, uitgesloten

werd van overheidsfuncties. Daardoor werd een groot aantal voormalige ambtenaren, militairen en agenten ontslagen en leden zij inkomens- en gezichtsverlies. Dat heeft de opstandelingen zeker in de kaart gespeeld. Daarnaast heeft Bremer, weliswaar 'met grote tegenzin', opdracht gegeven de beruchte Abu Ghraib-gevangenis weer in gebruik te nemen. Bremer zegt erover: 'En we hielden mensen vast onder omstandigheden die "op het randje van acceptabel" waren.' Onder Bremers bewind vonden de ernstige mishandelingen aldaar plaats. Toch werden er ook successen behaald, niet het minst de concept-grondwet, die bij Bremers vertrek in juni 2004 op tafel lag en in oktober 2005 per referendum werd aangenomen.

Na Saddam – Mijn Leven als Bewindvoerder van Irak is té 'Amerikaans' van politiek en schrijfstijl om werkelijk begrepen en gewaardeerd te worden door de Nederlandse lezer. Wanneer die zijn ergernis over de gelikte dialogen en pakkende *one-liners* opzij weet te zetten, is het boek een interessante

beschrijving van de gebeurtenissen in Irak gedurende het eerste jaar van de Amerikaanse aanwezigheid. Maar zelfs de volhardende lezer wordt tot het uiterste gedreven wanneer Paul Bremer aan het einde van het boek zijn vrouw belt: 'Ik ben veilig en vrij, zei ik. En ik kom naar huis.' In de verfilming van *Na Saddam*, die we ongetwijfeld tegemoet kunnen zien, is dit de slotscène, waarin de moegestreden bewindvoerder met verwarde haren en stoffige kleren een mobiel tegen zijn oor drukt en zijn smachtende ogen naar de hemel richt, terwijl achter hem een Amerikaanse legerhelikopter landt in het opwaaiende woestijnzand. Helaas is de Irakese realiteit minder filmisch.

Merel Baracs

Merel Baracs studeerde Hebreeuws, Arabisch en Religiestudies aan de Universiteit van Amsterdam. Zij was tijdelijk verbonden aan Instituut Clingendael.

De VN pragmatisch verklaard

P. Baehr & L. Gordenker
De Verenigde Naties. Ideaal en Werkelijkheid.

Amsterdam: Boom, 2006; x + 215 blz.;
24,50 euro;
ISBN: 90-8506-175-X

Een deel van de politieke en intellectuele klasse in de Verenigde Staten draagt de Verenigde Naties geen warm hart toe. Enkele recente Amerikaanse publikaties illustreren dat. Zo beschrijft voormalig adjunct-ondersecretaris voor Defensie Jed Babbin

in *Inside the Asylum. Why the UN and Old Europe are worse than you think* (2004) de VN als corrupt en als een reële bedreiging voor de Verenigde Staten. In het januarinumnummer 2006 van het tijdschrift *Harper's* worden de VN bestempeld als 'de enige organisatie die jaarlijkse meetings houdt om haar falen te herdenken'. Publikaties geschreven met vitriool en gedrenkt in ideologie.

De jongste publicatie van de Amerikaan Leon Gordenker en de Nederlandse Peter Baehr, *De Verenigde Naties. Ideaal en Werkelijkheid*, is van een heel andere toon. Geen ongenueanceerd cynisme, geen subjectieve vooringenomenheid, maar een degelijke, kritische

analyse. Beide auteurs waarschuwen vooral voor onrealistische verwachtingen ten aanzien van de VN. De historische voorbeelden die beide auteurs aanhalen – zoals het optreden van de VN in het conflict over Kasjmir – tonen aan dat de VN niet altijd echte oplossingen vindt voor conflicten, maar die conflicten wel kan intomen. Ook over de toekomst van de organisatie, alsmede de hervorming ervan, koesteren ze geen valse illusies: ze 'hopen er het beste van'.

Eenzelfde nuchterheid kenmerkt de manier waarop Baehr en Gordenker de tekortkomingen van de organisatie bespreken. Ja, er zijn weinig onderwerpen die de VN zoveel

inspanning hebben gekost en die zo weinig concrete resultaten hebben opgeleverd als wapenbeheersing. Maar hoe kan het ook anders, als de grote mogendheden alleen concessies doen op onderwerpen die hun vitale veiligheidsbelangen niet raken? Inderdaad, het vetorecht van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad is niet erg democratisch en werkt soms verlamdend. Maar als er één les uit het functioneren (of falen) van de Volkenbond kan worden getrokken, dan is het dat als collectieve veiligheid effectief wil zijn, vooral de militair machtige staten niet mogen ontbreken. De prijs die daarvoor betaald wordt, is het vetorecht. Toegegeven, de besluitvorming verloopt traag, terwijl VN-debatten vaak lang zijn en weinig origineel. Maar dat geeft de nodige tijd om achter de schermen posities af te tasten die uiteindelijk tot compromissen kunnen leiden. En ja, de VN zijn niet uitgerust voor de huidige generatie van complexe vredeshandhavingsoperaties. Maar is deze kritiek niet al te gemakkelijk als lidstaten niet bereid zijn voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen?

Niet alle tekortkomingen worden 'verklaard'. De gespecialiseerde instellingen van de VN noemen beide auteurs 'kleine koninkrijkes die zich niet gemakkelijk laten passen in een strak coördinatieschema'. Dat een reus als China en het kleine eiland Nauru, met 12.000 inwoners, elk één stem hebben in de Algemene Vergadering, heeft 'helemaal niets te maken met democratische besluitvorming'. Het gejammer over dubbele standaarden in het mensenrechtenwerk van de VN is 'niet geheel ongegrond'. En ondanks veel retoriek blijft ECOSOC wat hij altijd geweest is: een 'drukbezet orgaan met betrekkelijk gering politiek gewicht'.

Kritiek waar die terecht is, het weerleggen van kritiek waar die

ongeoorloofd is – vanuit deze invalshoek geven Baehr en Gordenker een totaalbeeld van de VN-activiteiten. De klemtoon ligt op 'vrede en veiligheid' ('de belangrijkste taak van de VN'), gevolgd door mensenrechten en dekolonisatie, die, in tegenstelling tot eerdere uitgaven van dit boek, nu in één hoofdstuk behandeld worden. Tot slot volgt een bespreking van sociaal-economische thema's, waaraan 'de VN meer tijd, energie en geld besteden' dan aan wat dan ook.

De aantrekkelijke, pedagogische inkleding, en enkele leuke anekdotes (Churchill, bijvoorbeeld, keurde de naam van de nieuwe wereldorganisatie goed terwijl hij in bad lag) maken het boek tot een toegankelijke inleiding voor een breed publiek. In een dergelijke inleiding is een encyclopedische opsomming van feiten onvermijdelijk. In het talrijke feitenmateriaal valt de aandachtige lezer echter een aantal onnauwkeurigheden op. Congo wordt 'het huidige Zaïre' genoemd (blz. 41); dat Israël geen lid is van de groep van Westerse en andere Staten (WEOG) is sinds 2000 niet meer correct (blz. 60) – sinds 2000 is Israël immers (tijdelijk en voorwaardelijk) WEOG-lid; België heeft het tweede optioneel protocol bij de *International Convention on Civil and Political Rights* inmiddels – in 1998 – geratificeerd (blz. 121). Meer substantieel: tweemaal worden 'Somalië' en 'ex-Joegoslavië' aangehaald als mislukkingen of bijna-mislukkingen van de VN (blz. 102; 162). De gevolgen van het trauma dat de VN in Rwanda opliep, blijven echter onderbelicht, al zijn die gevolgen nog steeds voelbaar in de organisatie.

Deze detailkritiek doet evenwel niets af aan de grote verdienste van *De Verenigde Naties. Ideaal en Werkelijkheid*. Beide auteurs hebben een uitgebreide VN-ervaring, niet alleen academisch – de eerste versie van dit boek dateert inmiddels al van 1976 – maar

ook vanuit de praktijk. Dat is vooral te merken aan het hoofdstuk over het besluitvormingsproces binnen de VN, dat op meer is gebaseerd dan op een grondige lectuur van het Handvest. De lezer krijgt een interessante blik achter de schermen. Zo schetsen de auteurs met een erg fijn penseel de complexe rol van de diverse regionale groepen (die volgens het Handvest geen officiële status hebben). Ze beschrijven treffend de besluitvorming in de wandelgangen, het verloop van verkiezingsprocedures in de VN en de informele consultaties ('waar zelfs Franse diplomaten Engels praten').

Intussen gaat de VN-hervorming in snel tempo verder. Sinds het verschijnen van dit boek werd – eind december 2005 – de 'Peacebuilding Commission' opgericht. Om die, en komende hervormingen, te begrijpen, biedt Baehr en Gordenkers boek een uitstekende achtergrond. Geen voetnoten, geen grote theorieën, geen beleidsaanbevelingen, maar een goed gedocumenteerde, nuchtere analyse die beantwoordt aan de doelstelling die beide auteurs in het voorwoord aankondigen: 'bijdragen tot meer kennis en begrip' van een uitermate complexe organisatie. Meer kennis en begrip, die leiden tot het besef dat de Verenigde Naties ook in de 21ste eeuw onmisbaar zijn.

Peter Van Kemseke

Dr P. Van Kemseke is doctor in de geschiedenis van de internationale betrekkingen en diplomaat. Hij is thans verbonden aan de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de VN in New York. De opinie weergegeven in deze tekst is de opinie van de auteur, en niet noodzakelijk die van de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken.

De 'vermediatiseerde' wereld van de diplomatie

Jan Melissen (red.)

The New Public Diplomacy.

Soft Power in International Relations.

Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005; xxiv + 221 blz.; \$ 74,95 (hardcover)

ISBN: 0-333-71495-4

'Het redigeren van collectieve boeken neemt tijd.' Aldus de eerste regel van de bundel *The new public Diplomacy. Soft power in international relations*, geredigeerd door de aan Instituut Clingendael verbonden Jan Melissen (directeur van het 'Diplomatic Studies Programme'), in de prestigieuze reeks *Studies in Diplomacy and International Relations* (Donna Lee & Paul Sharp) van de Britse uitgever Macmillan.

Ik voeg eraan toe dat ook het recenseren van collectieve boeken een uitdaging is. Het gaat hier immers meestal om boeken waar niet gemakkelijk een rode draad of dwingende gedachte in te ontdekken valt en de bijdragen veelal sterk uiteenlopen in kwaliteit (en omvang). Laat ik met de deur in huis vallen en constateren dat de bijdragen in deze internationale bundel (met een duidelijk Nederlands tintje) stuk voor stuk zonder meer van een hoog niveau zijn, maar dat vooral ook de leidende gedachte helder is: het belang van publieksdiplomatie (zo vertaal ik *Public Diplomacy*) in een tijdperk waarin oorlogen om de 'hearts and minds' belangrijker lijken te worden dan die om grondstoffen, grondgebied of idealen – althans in een groot deel van wat ik gemaximaliseerde Westelijke wereld noem. En zelfs in andere delen van de wereld, waarin wapengeweld, 'hard power' als te onderscheiden van 'soft power', nog wel een rol speelt, van terrorisme

tot grensconflicten, speelt publieksdiplomatie een grote rol. De verovering van de media, het uitzenden van (video)boodschappen (*al Jazeera*, *al Qaida*) naar het grote publiek en natuurlijk het globaliseringsmedium bij uitstek, het internet, zijn wapens van formaat geworden.

De wereld van de diplomatie is, lang na die van de politiek, verpolitiseerd en 'vermediatiseerd'. De tijd waarin de diplomaat als afgezet van koning en/of regering discreet boodschappen bezorgde en overbracht bij en van de elite in het ontvangende land, is lang voorbij. Als beoefenaar van beide vakken, diplomatie en politiek, was het voor mij toch enigszins een *cultuurshock* te ontdekken hoe de veranderde wereld zijn sporen heeft getrokken in die van de diplomatie: tien jaren afwezigheid daarvan door een verblijf in de parlementaire arena lijken een tijdreis van grote omvang en snelheid. In de 'fuzzy world of postmodern transnational relations' (Melissen) is de 'demarche' van de ambassadeur of de diplomatieke nota van de ambassade om iets uit te leggen of te vragen, bijna passé geworden, net zoals vergaderingen en conferenties steeds meer theater voor de *Bühne* lijken te worden, waar directe *on line*-communicatie het persoonlijk-fysieke contact veelal vervangt. De speeddemarche heeft nog niet zo'n positie als het *speeddaten* in de wereld van persoonlijke relaties, maar de tijd is niet ver meer: en is de email (met het mobieltje) niet de ultieme expressie daarvan?

Terug naar publieksdiplomatie, 'one of soft power's key instruments', aldus Melissen, en zo is het maar net. Interessant zijn vooral de conclusies dat publieksdiplomatie een langere historie kent dan velen wisten en weten (maar zich inmiddels wel steeds

verfijnder ontwikkelt) en dat zij vele verschijningsvormen kent. Het zal, gezien mijn huidige functie als ambassadeur voor internationale culturele samenwerking op het ministerie van Buitenlandse Zaken, niet verbazen dat ik blij verrast ben door de royale aandacht in dit boek voor een vaak wel onderschatte vorm van publieksdiplomatie, die van de *culturele diplomatie*. Een zeer goede bekende van Nederland, voormalig Amerikaans ambassadeur (in de Clinton-jaren) in Nederland, Cynthia Schneider, schrijft daarover. Een aanhanger van de huidige administratie is zij bepaald niet als Clinton-benoeming, maar haar commentaar (te weinig gerichte inspanningen en te weinig geld) snijdt hout. En dat voor een land dat sinds eeuwen de waarde van cultuur als middel om de positie van een land en volk op te vijzelen, heeft erkend. Thomas Jefferson schreef al in de 18de eeuw aan Thomas Madison dat kunsten een middel zijn 'to increase their reputation'.

Het doet wel nostalgisch aan te lezen over het inschakelen van jazzmuziek als middel om in te breken in de totalitaire wereld van de toenmalige Sovjetunie. Die 'Voice of America' bracht een slimme boodschap aan de man, jazz als de muziek van de vrijheid. Zelfs de wijze van muziek maken ontving een ideologische connotatie: 'This is jazz. And this is America [...]. It's a musical reflection of the way things happen in America,' aldus de fameuze Willis Conover, voor veel Russen de 'stem van de vrijheid' in de jaren '50 en '60. En wie herinnert zich niet *The Plastic People of the Universe* als anti-communistische *establishment*-band in de pre-fluwelen revolutie-periode in Praag? Havel noemde muziek de vijand van het totalitarisme.

Hoewel culturele uitingen nog

steeds een politieke kleur of betekenis (kunnen) hebben – denk aan de prijswinnaar van Cannes 2004, Michael Moore's anti-Bush-film, *Fahrenheit 9/11* – is de waarde van cultuur als welbewust ingezet instrument natuurlijk betrekkelijk geworden in de wereld van het internet. Schneider beschrijft terecht *rock and roll* als het 'Internet van de jaren '60 en '70'. Na 9/11 is culturele diplomatie in de Verenigde Staten zowel een (klein) succes als een (grotere) mislukking, aldus de auteur. Niet helemaal helder is of de genoemde geringe fondsen voor 'performances' (minder dan in Nederland en Singapore en tweehonderd keer zo weinig als in Frankrijk, en de overigens al onder Clinton geëffectueerde reorganisatie van het *State Department* (de opheffing van het *US Information Agency*)) hier nu voor verantwoordelijk zijn. Schneider komt hier niet goed uit en trekt te snel de conclusie dat meer geld veel zou oplossen: 'Soft power requires hard dollars.'

Ik vraag mij af of dat laatste werkelijk zo is en of we hier niet eerder te maken hebben met de grenzen van wat (culturele) beeldvorming of mediabeïnvloeding vermag. Om het maar demagogisch te stellen: slecht (gepercipieerd) beleid en fundamentele meningsverschillen over waarden en politiek kunnen met beeldvorming niet worden omgevormd, want beelden van pakweg Guantánamo of incidenten in Irak zullen veel meer indruk maken in die beeldvorming.

Laat ik door het introduceren van een variabele Schneiders redenering verfijnen: een in beginsel welwillend gehoor (zeg: de inwoners van nieuwe EU-lidstaten) zal veel meer ontvankelijk zijn voor de concerten van Yo-Yo Ma of Denise Graves dan de Arabische wereld. Die kant op proberen de Verenigde Staten zonder al te veel succes radio- en tv-uitzendingen, die veelal eerder dilemma's opleverden

dan oplossingen: de uitzendingen waarin Rumsfeld in de Senaat werd ondervraagd over de incidenten in de Abu Ghraib gevangenis ontvingen de hoogste kijkdichtheid en waardering. Is dat wat de Amerikanen werkelijk wilden?

Het loslaten van reclamemakers en mensen uit de wereld van het bedrijfsleven op de diplomatie: dat is kennelijk niet de oplossing. Een auteur gespecialiseerd in 'corporate identity', Wally Olins, brengt in zijn bijdrage niet veel werkelijk nieuws, behoudens het aanwijzen van drie terreinen waarop naties met elkaar voor hun 'branding' concurreren: export, buitenlandse investeringen en toerisme. De succesvolle *branding* van Spanje (met Miro's schilderij van de zon) en de nog uit te voeren operatie van Polen ('Poland is world class') brengen niet de steen der wijzen voor de zo gekwelde Verenigde Staten: het machtigste land ter wereld, met een slechte reputatie. Daarnaast mislukken dergelijke *branding*-operaties ook nog weleens als ze te geforceerd overkomen (bijv. de campagne *Cool Britain* in de jaren '90, die trachtte het traditionele en moderne Engeland in een slogan te matchen). Ik vermoed dat de film *Match Point* nu meer voor het Britse imago in de Verenigde Staten betekent – in elk geval bij de Amerikaanse elite – dan de hele dure campagne van destijds.

Peter van Ham brengt in zijn bijdrage de Verenigde Staten met beide benen op de grond als hij stelt dat de 'US performance on the global stage speaks louder than any smooth words that it may voice simultaneously'. Zijn slotalinea heeft niet ten onrechte als titel: 'A tough sell for liberal imperialism'. Sterker nog, Van Ham signaleert zelfs een risico van overname van slechte wetgeving en praktijken ('US is seen losing its moral authority', schreef de *International Herald Tribune* in 2004) en ziet de *Pax Americana*, zo die al werkelijk tot stand komt, als

vatbaar voor een snelle neergang. Immers, zo luidt zijn stelling, geen 'hard power' kan behoorlijk functioneren zonder de 'lubricant of soft power'. Eerder in zijn verhaal haalt hij een komische dialoog uit de klassieker *Life of Brian* (Monty Python) aan om het dilemma tussen harde en zachte macht te schetsen: ... 'what apart from sanitation, medicine, education, wine, public order, irrigation, roads, a fresh water system and public health, have the Romans ever done for us? ... Brought peace. Oh peace, shut up.' *So much for* de kans op werkelijke en blijvende vrede in Irak en de democratische revolutie op Amerikaanse leest in het Midden-Oosten.

Is er dan geen hoop? Ja, er is hoop. Shaun Riordan geeft aan hoe je een zinvolle 'dialogue-based public diplomacy' kunt voeren, als Shell, als overheid, als BZ. De auteur heeft een paar goede tips: 'listening and talking', je publiek serieus nemen, en vooral de dialoog aangaan. Daartoe moet eerst wel de 'hermetic, almost monastic culture of foreign services' worden opengebroken. Ik denk dat dat wel meevalt de laatste jaren, al kan het altijd beter. Riordan geeft voorbeelden, zoals een detachering van een vertegenwoordiger van Amnesty in het Britse *Foreign Office* (maar hij geeft niet aan hoe deze persoon in zijn of haar dagelijkse praktijk heeft gefunctioneerd). In de Nederlandse situatie maakte Jozias van Aartsens beslissing een mensenrechtenambassadeur te benoemen veel positieve indruk in de samenleving en de Kamer waar ik in die tijd deel van uitmaakte. Gevoegd bij de communicatieve vaardigheden van de (vrouwelijke) ambassadeur in kwestie, is dat nu beslist een voorbeeld van geslaagde Nederlandse publieksdiplomatie.

Dat brengt mij ten slotte op ons eigen land (ik doe tekort aan vele interessante andere bijdragen, w.o. die over de EU van Clingendael-me-

dewerkster Anna Michalski en die van Ingrid d'Hooghe over China, die, betwistbaar, concludeert dat China het beter doet en voorligt bij publieksdiplomatie, maar daarvan ook weer meer afhankelijk is). Het slothoofdstuk van de Britse opleider pur sang, John Hemery, bevat behartigenswaardige aanbevelingen over training en cursussen, maar vooral een mentaliteitsverandering richting 'winning people over', 'raise the eyes of the trainee from the e-mail-inbox to the horizon' en 'taking trainees out to talk to the locals'. Dat zijn voor Nederland ook nuttige adviezen, net als die van Riordan aan ambassades die 'spend too much time in selfadministration', en waar een premie staat op de 'ability to handle paperwork sent from headquarters than local networking'. Riordan voorspelt zelfs

een toekomst van mobiele *diplo*-eenheden met *laptops*, eerder dan vaste kantoren met een grote staf. Dat zal zo'n vaart wellicht niet lopen, maar ik concludeer dat het jammer is dat zo'n indringend boek nog niet specifiek voor de Nederlandse situatie is geschreven.

Waar deze bundel een nuttig en boeiend mozaïek van invalshoeken (historisch, per land/regio, per instrument) over publieksdiplomatie is, kan een scherpere blik op het 'verkopen van Nederland' na 2002 (Fortuyn, Van Gogh, de multiculturele samenleving, de al dan niet vermeende tolerantie, de blijvende vrijzinnigheid rond drugs, zeden en wat niet al, maar ook onze culturele topprestaties) niet uitblijven. Nu is als een van de weinige Nederlandse experts onze culturele raad in New York, Jeanne Wikler, geciteerd,

die de nadruk legt op de moderne creatieve dimensies van ons land. En zo is het maar net, of moeten we dat toch óók maar beter gaan verkopen?

Jan Hoekema

Drs J. Hoekema was van 1994 tot 2002 Tweede-Kamerlid voor D66, en in die periode o.m. woordvoerder buitenland, voorzitter van de veiligheidscommissie van de NAVO Assemblee en voorzitter van de Atlantische Commissie. Hij is sinds 2003 directeur cultuur, onderzoek en onderwijs op Buitenlandse Zaken, ambassadeur internationale culturele samenwerking en vice-voorzitter van D66. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Richard Overy: Ruslands Oorlog [oorspronkelijke titel: Russia's War; vertaald uit het Engels door Jan van Gelderen].

*Uitgeverij Aspekt, 2005; 432 blz.; 19,95 euro
ISBN 90-5911-409-4*

De strijd tussen nazi-Duitsland en de Sovjetunie van 1941 tot 1945 is een van de grootste en meest vernietigende oorlogen aller tijden. De Russische troepen leverden een belangrijk aandeel in het definitief verslaan van nazi-Duitsland. Toch is er over deze strijd, in vergelijking met bijvoorbeeld het aandeel van de Amerikanen of Canadezen in de oorlog, naar verhouding minder bekend en geschreven. Met *Ruslands Oorlog* brengt hoogleraar moderne geschiedenis aan King's College in Londen, Richard Overy, hier verandering in. In zijn boek, dat voortkomt uit een tiendelige televisie-documentaire met dezelfde titel, heeft Overy zich ten doel gesteld niet-Russische lezers meer inzicht te verschaffen in de krachtsinspanningen van de Sovjets. *Ruslands Oorlog*, dat volgens Overy niet de pretentie heeft allesomvattend te zijn omdat uit oude sovjet-archieven nog steeds nieuwe gegevens openbaar worden gemaakt, beschrijft uitgebreid hoe Rusland bij de Tweede Wereldoorlog betrokken raakte. Overy schetst hoe Stalin – ondanks zijn voortdurend wantrouwen tegenover bijna iedereen – erop vertrouwd dat Hitler zich aan zijn afspraak zou houden Rusland niet aan te vallen. Voorts brengt de auteur de Duits-Russische veldslagen nauwgezet in beeld en legt hij uit hoe het kan dat ondanks een zeer onderontwikkeld wapenarsenaal het Russische leger met de hulp van de Russische bevolking de Duitsers wist te verdrijven en uiteindelijk te verslaan. Overy sluit zijn grondig gedocumenteerd boek af met een epiloog waarin hij het succes van de Russen toch nog enigszins relativeert. Er moet volgens hem niet vergeten worden dat de oorlog niet zonder slag of stoot gewonnen werd: er stierven immers aan het oostfront niet minder

dan 49 miljoen mensen waaronder bijna 29 miljoen Sovjets. (M.K.)

Peter de Bourgraaf: The U.S.-Brussels Peace with Russia. Are the Federation and the Old West Falling Apart?

*Hamburg: Die Deutsche Bibliothek (Editiononline.de), 2005; 82 blz.; 24,50 euro
ISBN 3-9809508-9-1*

Rusland is op het wereldtoneel altijd al een vreemde eend in de bijt geweest en zal dat waarschijnlijk ook blijven. Want hoewel de Russen sinds het einde van de Koude Oorlog verscheidene pogingen hebben gedaan zich aan te passen aan de Westerse waarden en normen, leert de recente geschiedenis dat het Westen er alles aan doet Rusland buiten de deur van de belangrijke veiligheidsorganisaties te houden. Althans, dat tracht Peter de Bourgraaf, verbonden aan het Institute for Peace, Research and Security Policies in Hamburg, aan te tonen door middel van een aantal *case studies* in *The U.S.-Brussels Peace with Russia. Are the Federation and the Old West Falling Apart?* De Bourgraaf doet hierin onderzoek naar Westerse (veiligheids)organisaties, waaronder NAVO, OVSE en de Europese Unie, en naar hun houding ten opzichte van Rusland. Aan de hand van de opvattingen van een aantal theoretici in de Leer der Internationale Betrekkingen vergelijkt hij dit fenomeen met de behandeling die Duitsland na de Eerste Wereldoorlog ten deel viel, maar hij komt niet tot een sluitende conclusie. Wél stelt hij dat de Europese en de Westerse mogendheden in het algemeen de Russische Federatie structureel buitensluiten, waardoor de Russen zich steeds meer geïsoleerd voelen. De Westerse mentaliteit getuigt volgens De Bourgraaf van triomfantelijkheid en heeft te weinig oog voor de Russische gevoelens. Dit terwijl Rusland de uitbreiding van NAVO en EU op zijn voormalige grondgebied met lede ogen heeft moeten aanschouwen. De auteur sluit af met de stelling dat ondanks het verdwijnen van de 'Tweede Wereld' (waarmee tot de val van de Muur

de zg. socialistische landen wel werden aangeduid) Rusland een buitenstaander blijft. Bovendien waarschuwt hij dat wanneer Europa en de Verenigde Staten de Russen niet betrekken bij de diverse veiligheidsorganisaties, de militaire strategen zich na twintig jaar vreedzaam samenleven kunnen voorbereiden op 'symmetric warfare, with or without the deployment of nuclear arms'. (M.K.)

David Hebditch & Ken Connor: How to Stage a Military Coup. From Planning to Execution.

*Londen: Greenhill Books, 2005; 224 blz.; \$ 29,95
ISBN 1-85367-640-3*

Staatsgrepen zijn van alle tijden. Ze kwamen al voor in het Romeinse rijk. Vanaf de 19de eeuw werd de staatsgreep echter een gevestigd middel voor het verwezenlijken van regime-veranderingen. In de regel wordt de staatsgreep als ondemocratisch beschouwd, al levert die kwalificatie soms moeilijkheden op, zoals bij het beoordelen van de Portugese anjerrevolutie van 1974. *How to Stage a Military Coup* beoogt een praktische gids te zijn voor de planning en uitvoering van de overname van een regering 'backed by the power of arms'. In een aantal hoofdstukken brengen de schrijvers een groot aantal staatsgrepen in Latijns-Amerika, Afrika en Azië in kaart; alle vonden (behalve die in China van 1911) ná 1940 plaats. Ze zijn gegroepeerd in hoofdstukken rondom bepaalde karakteristieken en motieven, terwijl tevens de gebruikte instrumenten (planning, rekrutering, tactieken, geheimhouding) en zaken als steun van andere landen en financiering behandeld worden. Ook het achter de schermen orkestreren van staatsgreepachtige activiteiten of juist pogingen die te voorkomen of te pareren (CIA-activiteiten) en het gebruik van huurlingen krijgen aandacht. Aan ieder hoofdstuk gaat een beschrijving vooraf van de planning en uitvoering van een karakteristieke, fictieve, staatsgreep, gepleegd in Enge-

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Manon Korthals (M.K.), afgestudeerd in de politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en thans als stagiaire verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP); en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

land. 'It is for illustration purposes only,' zo voegen de auteurs er geruststellend aan toe. Zij noemen de toegenomen frequentie sinds de Tweede Wereldoorlog allereerst een gevolg van het uitbreken van de Koude Oorlog, waardoor vooral de Verenigde Staten, in de strijd met de Sovjetunie om affectie en steun van andere landen, voortdurend tot interventie-achtig gedrag werden gestimuleerd. 'By comparison, Moscow's boot-print is rarely seen, Afghanistan being the most notable, and perhaps terminal, exception.' (blz. 193) De tweede reden was de terugtrekking van de westerse mogendheden uit hun koloniën. Auteurs hebben een *checklist* van tien kenmerken opgesteld (waaronder etnische verschillen, strategische ligging, endemische corruptie, aanwezigheid van belangrijke hulpbronnen, dictatoriaal bewind); hoe meer van deze kenmerken een land heeft, des te meer kans er bestaat dat er staatsgrepen, contra-coups of beide plaatsvinden. Zij voorspellen dat Afrika een staatsgreepgebied zal blijven. Latijns-Amerika en de Golfregio lijken wat rustiger te zijn geworden. Maar pas op – zo waarschuwen auteurs – voor rapportage over staatsgrepen in 'some of the nasty regimes that have sprung up in the aftermath of the fall of the Soviet empire' en voor een land dat plotseling tot de ontdekking komt dat het over strategische oliereserves beschikt (blz. 197). (F.v.d.B.)

Angela McIntyre (red.): Invisible Stakeholders. Children and War in Africa. Pretoria: Institute for Security Studies, 2005 (www.iss.org.za); vi + 136 blz.; ISBN 1-919913-63-7

Kinderen (en jongeren in het algemeen) zijn in burgeroorlogen en rebellenstrijd, zoals die zich in Afrika afspelen, niet alleen slachtoffers en kindsoldaten, maar ze hebben politieke betekenis en zijn tevens 'actoren' en zelfs 'invisible stakeholders' in het gebeuren. In deze bundel gevalstudies worden de rol en

het gedrag van jongeren in situaties zoals die zich voordoen en voordeden in Mozambique, Angola, Sierra Leone, Oeganda en Ethiopië nader en in breder verband geanalyseerd. Na een verhandeling over het 'politieke kind' worden de situatie van de jeugd in het gewelddadige Mozambique, de mobilisering en rekrutering van jongeren in Angola, Sierra Leone en Oeganda, alsmede de consequenties daarvan geschetst. De bundel wordt afgesloten met een verhandeling over de rekrutering en reïntegratie van vrouwelijke ex-combatanten van de 'Tigrean People's Liberation Army' in Ethiopië. In dit artikel wordt de ontwikkeling geschetst van een kleine groep vrouwen vanaf de tijd dat zij als kinderen onderdeel gingen uitmaken van gevechtsgroepen, en vervolgens gemilitariseerd en gepolitiseerd werden. De vrouwen voelden zich door hun ervaringen niet geslachtoffer maar juist gesterkt en hun maatschappelijke re-integratie bleek voor hen (een gevoel van) identiteitsverlies met zich te brengen. (F.v.d.B.)

I. William Zartman & Victor Kremenyuk (red.): Peace Versus Justice. Negotiating Forward- and Backward-Looking Outcomes.

Lanham (Maryland) e.a.: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2005; viii + 347 blz.; £ 21,99 ISBN 0-7425-3629-7

Onderhandelingen kunnen een einde maken aan conflicten. Maar is daarmee altijd recht gedaan? In 2004 werd op een conferentie, onder auspiciën van o.m. het T.M.C. Asser Instituut en Instituut Clingendael, 'peace' en 'justice' als complementair gezien. 'From Peace to Justice' was de titel van de conferentie. De titel van de hierboven vermelde publicatie suggereert echter dat vrede en recht tegengestelde waarden kunnen zijn. Er worden dan ook vragen gesteld als: wat zijn de kosten en baten van een simpelweg stoppen van geweld?;

waarom houden onderhandelaars er na 'the stopping of the shooting' mee op, of gaan ze juist door?; wat is de juiste mix van onderhandelingsstrategieën waarbij men niet alleen (of slechts) naar het verleden kijkt, maar ook (of juist) naar de toekomst teneinde niet alleen het geweld te stoppen, maar ook om een herhaling van de vijandelijkheden te voorkomen: met andere woorden, is er sprake van 'backward-' of 'forward-looking outcomes'? De bundel bestaat uit vier delen. In deel I ('Historic Settlements') worden de onderhandelingen en uitkomsten leidend tot de Vrede van Westfalen na 30 jaar oorlog, en die rondom het Congres van Wenen na de Napoleontische oorlogen, geanalyseerd. In deel II ('Major Contemporary Settlements') worden de onderhandelingen leidend tot het Oostenrijkse Staatsverdrag van na de Tweede Wereldoorlog en tot de Dayton Akkoorden over Bosnië, alsmede het Israëlisch-Palestijns vredesproces en de relaties tussen Egypte en Israël tegen het licht gehouden. Men treft er ook een analyse in aan van het naoorlogse Frans-Duitse verzoeningsproces en van de onderhandelingen in het Andesgebied die het gevolg waren van conflicten rondom de pogingen een gemeenschappelijke markt (Mercosur) te creëren. Deel III gaat over de onderhandelingen en uitkomsten rondom recente interne en bilaterale conflicten (Cyprus, Zuid-Afrika, grensconflict tussen Ecuador en Peru) en ook worden onderhandelingsprocessen en 'post-settlement relationships' in Armenië-Azerbeidzjan vergeleken met die inzake Mozambique (burgeroorlog). In de twee laatste hoofdstukken (deel IV) wordt geconcludeerd welke onderhandelingen (en waarom) een 'backward-' dan wel een 'forward-looking' uitkomst hebben en wordt uiteengezet dat onderhandeling slechts een van de vele vormen van conflicthantering en conflictoplossing is (naast bijvoorbeeld interventie, arbitrage, beroep op juridische instituties, referenda, verkiezingen, e.d.). (F.v.d.B.)

L.J. Brinkhorst,

Minister of Economic Affairs of the Netherlands, deals with Dutch energy policy in an international perspective. Security of supply has been elevated on the political agenda, whereas in the past two other main elements of energy policy, the market and the environment, featured more prominently on that agenda. With the recent tight oil and gas markets and the prospect of growing import dependency of the European Union member states on but a few exporting countries, security of supply has gained importance. The challenge is to find a proper balance among the priorities of energy policy. The new realities of the external dependence and the evolving geopolitical situation in the world require the development of new and sometimes more intense relations between producing and consuming countries and among consuming countries. Energy and foreign policy become more interrelated. Sound bilateral relations can improve multilateral cooperation. A good example is the relationship with Russia which is important for the European Union and the Netherlands. Russia has a lot to offer, but so does the Netherlands. The recent Green Paper is a good point of departure for renewed efforts to finalise the implementation of the internal energy market, but also to further develop a joint EU external energy policy and to continue the efforts with regard to climate policies. However, the discrepancy in competence in the various parts of energy policy and differences in approaches imply that such an external EU energy policy will not come about overnight. Cooperation at the bilateral, EU and multilateral level is crucial. Our efforts in energy policy should be focussed on Dutch energy policies where needed and should at the same time support the development of EU and other international policies to help balance the priorities of energy policy.

Marc Jansen

surveys the position of Russia towards the European Union. Although Russia is considered to be a European country, as a world power – at least in its own eyes – it does not aim at EU membership. Moscow would rather like to construct a united 'Greater Europe' together with the EU, which would consist of a common security system and a free-trade zone. For the time being, Moscow shows preference for bilateral relations with select EU countries like Germany or France, while keeping aloof from the new EU member states in Central and Eastern Europe, with their

anti-Russian and pro-American leanings. The EU is Russia's main trading partner; the Union, in turn, imports approximately a quarter of its gas from Russia, causing fears in some circles that it might become too dependent on Russia's energy. In 1997, a Partnership and Cooperation Agreement (PCA) became effective between the EU and Russia with a view to, among other things, trade liberalisation. As part of the PCA four 'common spaces' were created, as well as vague 'road maps' to implement them. After its expiration in 2007 the Russians would like to replace the PCA with a strategic partnership, containing a political union and a free-trade zone. Moscow specifically takes offence at the 'visa wall' resulting from the Schengen agreement. The Russians believe the EU is not really interested in moving towards closer relations with Russia. In practice there is a wide gap between Russia's great power ambitions and the EU's *soft power*.

Hinke Pietersma

analyses the ambivalent relationship between the Russian Federation and the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), hovering between ambition and obstruction. She argues that the Istanbul Summit of 1999 presented a watershed in the Russian approach towards the OSCE when its ambitions for a genuine pan-European security organisation were not met. Reflecting on the Istanbul Summit the then Russian Minister of Foreign Affairs Ivanov remarked that the OSCE had turned into a Western tool for forced democratisation. The human dimension of security, fostering rule of law, democratisation and human rights, gradually turned into the stage of an emerging East West divide. The Russian Federation developed a non-constructive attitude by obstructing the decision making process on a regular basis. This negative approach also hampered the OSCE's mediating role in the so called 'frozen conflicts' in post-Soviet areas. The priority of the current chairmanship of Belgium to unfreeze at least one of these conflicts is not very likely to happen without Russian support. Hence it is imperative that efforts are made to create a new atmosphere of rapprochement between Russia and the Western participating states. The author recommends the chairmanship to use the current reform agenda of the OSCE as a tool for creating new common ground. The success of this attempt will largely determine whether the OSCE will become more effective as a mediator in frozen conflicts.

Jeroen Bult

analyses the energy dimension of the Baltic-Russian relationship. Ever since Estonia, Latvia and Lithuania succeeded in restoring their independence in 1991, Russia has applied the export of oil and gas as a means to hold grip on the three recalcitrant republics. After the Baltic states finally joined NATO and the European Union in 2004, Moscow has come to realise that their integration in the West is irreversible. As a consequence, it has focused even more explicitly on energy as an instrument for exerting pressure. The panic that broke out in the Baltic states after the conclusion of the Russian-German agreement on the construction of a gas-pipeline across the Baltic Sea and the Russian-Ukrainian 'Gas War' proves that this policy is not altogether unsuccessful. Estonia, Latvia and Lithuania are indeed part of the West now, but their economic ties with their former colonizer have still not been cut through.

Marcel de Haas

discusses the recent security cooperation between Russia and China. In August 2005, for the first time in 40 years, Russian and Chinese armed forces carried out joint exercises. That same year witnessed a remarkable improvement of bilateral relations between China and Russia. The long-standing border disputes were settled through bilateral agreements and Russia concurred to supply China with oil and gas, in addition to arms. But even more important, both countries have found each other in a strategic partnership aimed at countering (Western/US) influence, especially in Central Asia. The author focuses on military exercises, arms sales, energy policy, the demographic factor and the Shanghai Cooperation Organisation (SCO). By analyzing the contents and meaning of military and other security-related cooperation and considering whether there is a trend towards a structural shift of power in Central Asia and adjacent areas, conclusions can be drawn on the future of Russian-Chinese relations and consequences for the West.

Max Bader & Ben de Jong

discuss the role of the intelligence and security services in the Russian political system since the demise of the Soviet Union in 1991. In the second half of 1991, the old KGB, having been a conglomerate of different services under a centralised leadership, was divided into roughly five new services. Follow-

ing several reorganisations in the 1990s, the main internal security service in 1995 became the FSB, the Federal Security Service. Just as the KGB was called the 'shield and sword of the party' in the communist era, under Yeltsin and especially Putin the intelligence and security services still play an extremely important role in the defence of the regime and the state. Under Putin, many more FSB officers than had been the case previously have been awarded key positions in the Russian state apparatus and in society as a whole. There are, however, serious doubts about the efficiency of the services, in particular the FSB. Not only has it not been able to prevent many major terrorist attacks in Russia since 2000, especially by Chechen rebels, it has also largely operated as the strong arm of the Kremlin without even the semblance of independent oversight, neither by one of the chambers of parliament nor by any other body. There are strong indications that the FSB is guilty of serious and systematic human rights violations, in particular in Chechnya and other regions of the Northern Caucasus.

Marc Hooghe & Tim Reeskens

deal with the polarisation of American public opinion on the war in Iraq. More than thirty years ago, the war in Vietnam sharply divided American public opinion. Based on a survey conducted by Georgetown University, the authors assess whether this is again the case for the war in Iraq. The analysis indeed shows that public opinion is strongly divided, with little middle ground left. The cleavages on this issue are political, religious and to some extent even geographical (Democratic 'liberal' states vs. Republican conservative states). A problem for the Democratic challengers in the November 2006 elections, however, will be that the Democratic voters are strongly divided on the issue. While the highly-educated Democratic voters tend to be very critical of US involvement, the lowly-educated Democratic voters appear not to be prepared to criticize a government at war too openly. Apparently, it is very difficult for an opposition party to criticize the government on an ongoing military operation, without being accused of a lack of patriotism.



Weet u al genoeg van Oost-Europa? Lees **Prospekt** en **Ablak**!

Bureau CROSS en het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam maken samen twee tijdschriften voor mensen die uit persoonlijke interesse of beroepshalve bij Oost-Europa betrokken zijn. Hier vindt u nieuws en achtergronden over Oost-Europa. Daarnaast is er ruime aandacht voor kunst, cultuur, onderwijs en de geschiedenis van de afzonderlijke landen.

Prospekt en **Ablak** verschijnen tweemaandelijks. Proefnummers en jaarabbonementen (€ 26,-) kunnen aangevraagd worden via telefoonnummer 020 – 525 22 70, e-mail: ablak-prospekt-fgw@uva.nl of schriftelijk: Redactie **Prospekt/Ablak**, Oost-Europa Instituut, P.C. Hoofthuis, kamer 6.49, Spuistraat 134, 1012 VB Amsterdam www.hum.uva.nl/oosteuropa

