

Internationale Spectator

Jaargang 61 - nr 5 - mei 2007

Instabiliteit en verzoening in Afrika

Cuba na de **troonsafstand**

Amerika en Irak: **van interventie tot isolement**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, E. Drieskens, P. van Ham,
L. van den Herik, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,
H. Renner, J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker,
R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 57,15
Instelling € 68,25
Student € 45,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,00 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 82,30
Instelling € 94,50
Student € 67,25
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud Mei 2007

COLUMN

Ruud ten Hoedt

Na de Cubaanse troonsafstand:
Chinese opera of Venezolaanse
volksmuziek 233

ARTIKELEN

Thomas von der Dunk

Amerika en Irak: van interventie
tot isolement 235

Jan van de Griendt

De Nederlandse kernwapentaak:
tijd voor afschaffing 240

INSTABILITEIT EN VERZOENING IN AFRIKA

Martin Koper

Afrika, Nederland en
stabiliteit 244

Hans Hoebeke & Koen Vlassenroot

De Democratische Republiek
Congo: tussen neo-
patrimonialisme en
wederopbouw 248

Daniëlle van Grieken, Georg Frerks & Rick van der Woud

De Darfur-Darfur Dialoog en
Consultatie: laatste strohalm
voor het Vredesakkoord? 252

René Grotenhuis

Politisering van
ontwikkelingssamenwerking 257

Jeroen Bult

De Baltische landen bestaan
niet 262

Sander van der Sluis & Mendeltje van Keulen

Europees Parlement: van bijrol
naar hoofdrol 267

RESPONS

Jaïr van der Lijn

Het is soms wél goud dat
blinkt bij de VN 272

Dick Leurdijk

Russische steun aan
Noord-Korea en Iran:
enige nuance gewenst 274

BOEKBESPREKINGEN

Menno R. Kamminga over
*Internationale democratie-
bevordering: een goede zaak?* 275

Lucas Reijnders over
*Milieu- en klimaatproblematiek
in liberaal perspectief* 277

Kees Homan over
SGP en Europese veiligheid 278

Jan Jaap Kleinrensink over
NGO's leren van conflicten 279

Christophe Andrades over
*Amerikaanse Goliath ploegde
verder* 281

SIGNALEMENTEN 282

SUMMARIES 284

Na de Cubaanse troonsafstand Chinese opera of Venezolaanse volksmuziek

Op Cuba doet dit grapje de ronde over de (on)mogelijke terugkeer van Fidel Castro aan de macht:

Waarnemend president Raúl Castro gaat ergens in Havana op ziekenbezoek bij Fidel. Hij brengt zijn bedlegerige broer een nieuwe dvd-speler met monitor.

- *‘Wat aardig van je’, zegt Fidel met zwakke stem. ‘Ik verveel me hier stierlijk.’*
- *‘Graag gedaan’, antwoordt Raúl. ‘Ik doe alles voor je.’*
- *‘Wil je de monitor aan de muur ophangen?’, vraagt Fidel.*
- *‘Natuurlijk’, zegt Raúl gediensstig, ‘voor jou is niets te veel.’*

Hij installeert de dvd-speler.

- *‘Laat eens wat zien’, zegt Fidel.*
 - *‘Como no’, antwoordt Raúl, ‘je zegt het maar.’*
- Hij voert een dvd in en start het apparaat met de afstandsbediening (in het Spaans ‘control remoto’ geheten en in het dagelijks spraakgebruik afgekort tot ‘el control’, wat ook ‘controle’ of ‘macht’ kan betekenen). Op het scherm verschijnen beelden uit Venezuela van Hugo Chávez in een tractorfabriek. Fidel knort tevreden bij het zien van zijn bewonderaar en mecenas. Het geluid is niet best. Fidel wil het harder zetten en vraagt Raúl om de afstandsbediening te geven.*
- *‘Dame el control.’*

De vredige stemming slaat direct om.

- *‘Nonononono!’, reageert Raúl haastig en hij kijkt zijn broer nu geschrokken aan. ‘Geen sprake van! De macht geef ik je niet.’*

Waar jarenlang over is gespeculeerd en de wildste scenario's voor zijn geschreven, heeft zich geruisloos voltrokken. De machtsoverdracht op Cuba is een feit en er is geen schot bij gevallen. Raúl Castro, die sinds 31 juli 2006 waarneemt als president, is na jaren schoorvoetend uit de schaduw van de macht getreden. In de staatspropaganda staat hij nu naast Fidel. In de praktijk is Raúl ‘el comandante’ gepasseerd. Zijn macht is geconsolideerd. Zelfs al zou Fidel toch nog onverwacht terugkeren in een publieke rol.

De troonsafstand op Cuba had nog het meest weg van een ziekenhuis-*soap* onder regie van Fidel zelf. Wie had dat kunnen denken. Het was voorbij voor we het goed en wel in de gaten hadden. Een anticlimax van jewelste. In de komende 18 maanden zal de definitieve opvolging haar beslag krijgen. Eind 2007 of begin 2008 kiest het partijcongres een nieuw politbureau. In 2008 vinden ook de verkiezingen plaats voor een nieuw parlement, dat getrapt de president en de vice-president benoemt. Dan zal blijken hoeveel macht Raúl zal delen met het groepje bekende vertrouwelingen achter de troon en of er alsnog een strijd ontbrandt tussen het gestaalde *establishment* en een nieuwe garde. In die nieuwe garde zijn zowel hervormingsgezinde functionarissen te vinden als radicale jongeren of ‘*Taliban*’, die de Bolivariaanse revolutie in Venezuela een warm hart toedragen.

Kopstukken van de partij prediken nu continuïteit. Verandering is echter onvermijdelijk. De macht binnen de Cubaanse revolutie was bijna vijftig jaar lang sterk persoonlijk gekleurd. Fidels ideologische overtuigingen waren onwankelbaar en zijn macht was onaantastbaar. Fidel is echter niet te imiteren. Met het oog op zijn talloze en kostbare mislukkingen vinden de partij, het leger en de inlichtingendienst een kopie waarschijnlijk ook niet wenselijk.

Er is dus verandering op til. Raúl heeft zich volgens de Britse denktank *Oxford Analytica* in december 2006 ook in die richting uitgelaten in een toespraak voor studenten. Daarin maakte hij gewag van het delegeren van taken en van zoiets als ministeriële verantwoordelijkheid. Ook speculeerde hij op de promotie van de jongere garde naar topposities.

Raúl is het meest ongelukkig met de economische woestenij op het eiland. De economie is voor meer dan 90% in staatshanden en wordt geteisterd door inefficiëntie, corruptie, lage productiviteit en grote tekorten. Dat steekt de rationele Raúl al jaren. Na de grote klappen die Cuba opliep door het wegval- len van de sovjetsteun in 1990, was hij het die medio jaren negentig als minister van defensie de verkoop van voedsel op de vrije markt toeliet en topofficieren

inzette als crisismanager op sleutelposities in de staatseconomie.

Cubaanse generaals hebben bewezen hun eigen broek te kunnen ophouden. Volgens het Cuba-studiecentrum van de Universiteit van Miami voeren militairen nu het bevel over 60% van het bruto nationaal product. De geüniformeerde entrepreneurs van Cuba lopen echter nog steeds stuk op de ingebakken zwakheden van de planeconomie. De afgelopen paar maanden heeft Raúl in toespraken zijn ongenoegen geuit over de laffe excuses van *apparatsjiks* in de centrale commandotoren. Hij heeft zelfs een commissie van academici ingesteld die onderzoek moet doen naar aanpassingen.

Dat geeft voedsel aan de verwachting dat de Cubaanse transitie het voorspel is van een Chinese opera. Dat wil zeggen geleidelijke hervormingen richting markteconomie met behoud van de strakke partijgreep op de samenleving. De Chinezen hebben Cuba al eerder aangeraden stappen te zetten in die richting. Raúl heeft China de afgelopen vijf jaar herhaaldelijk bezocht. Staat er daarom nu een Chinese opera op het Cubaanse programma?

Er zijn goede argumenten om daaraan te twijfelen. Per saldo gaat het goed met de Cubaanse economie en dat betekent minder druk tot hervormingen. Raúl moet bovendien niets hebben van de relatieve vrijheid die Chinezen tegenwoordig genieten. Hij wil de economie beter laten draaien, maar dat wil niet zeggen dat hij een dynamisch hervormingsproces zal introduceren, waarvan de politieke uitkomst onzeker is. Verdere rationalisering van de Cubaanse economie onder strakke militaire leiding ligt voorlopig meer voor de hand.

Nog een vraagteken achter een Chinees model voor Cuba is de innige band met Venezuela. De Orkaan Hugo verplaatst zich in een andere richting dan het Chinese hervormingsbeleid. Met toenemend staatsdirigisme en autoritair gezag stevent Venezuela af op het Cuba van Fidel. De groeiende invloed van Chávez kan een rem worden op eventuele liberalisering in Cuba.

De verbroedering met Venezuela begon onder Fidel en was van meet af aan een tegenvaller voor alles wat op Cuba naar opening neigt. Toen Hugo Chávez na 2004 de plek innam die de Sovjetunie tot 1990 bezette, trok Fidel prompt de teugels van de planeconomie aan en schrapte de vrije circulatie van de Amerikaanse dollar.

Venezuela is inmiddels voor Cuba een elementaire economische drijver. De Venezolaanse subsidies bereiken Cuba onder meer via de import van goedkope olie en de export van medische dienstverlening. Het bedrag dat daarmee is gemoeid loopt in de miljarden dollars op jaarbasis en beslaat pakweg de helft van de sovjetsteun van weleer.

Elders in Latijns-Amerika gebruikt Chávez olie-dollars voor de uitbreiding van zijn populistische invloedssfeer. Cuba kan daar straks ook binnen vallen. Dat betekent dat een omkering van de rollen staat te wachten. Nu nog is de invloed van Havana op Caracas in sommige opzichten groter dan andersom. Hugo beschouwt Fidel letterlijk als een vader. Zonder Fidel als icoon van de linkse beweging in Latijns-Amerika verliest Cuba toegevoegde waarde. Na Fidels dood is Cuba echter ineens een arm eiland, dat niet functioneert zonder buitenlandse sponsor. Venezuela heeft dan bij een blijvend hoge olieprijs de middelen én het aanzien om het linkse stuur in de regio definitief over te nemen. Chávez en niet Raúl zal het regionaal vacuüm opvullen dat Fidel achterlaat.

Volgens sommigen zal Havana na het wegvallen van Fidel niet naar de pijpen van Caracas dansen en de relatie voortzetten zolang het in Cubaans voordeel is. Maar tegen een suikeroom zeg je niet gauw nee. Chávez heeft sinds Fidels ziekte geen gelegenheid voorbij laten gaan om zijn invloed in Havana te vergroten. China interesseert zich alleen voor de grondstoffen en loopt Hugo niet voor de voeten. De omarming van Cuba door het Venezolaanse oliepopulisme kan knellend worden. Geen Chinese opera voor de Cubanen, maar Venezolaanse volksmuziek.

Ruud ten Hoedt is journalist en publicist.

Amerika en Irak: van interventie tot isolement

De operatie-Irak is mislukt. Dat is nu langzamerhand ook wel tot vrijwel alle aanvankelijke voorstanders van de Amerikaanse inval doorgedrongen. Als we de valse voorwendselen over massavernietigingswapens en terrorismebestrijding waarmee de Amerikanen ten strijde trokken, terzijde laten, blijft nog het democratiseringsproject als zodanig staan. De mislukking daarvan is evident, maar de vraag is *waardoor* die mislukking komt, en ook *onvermijdelijk* is.

Dat heeft te maken met drie factoren: met het idee in relatie tot *Irak* als zodanig; met de *geloofwaardigheid* van dit project, gezien de historische en actuele context; en met de aard van *Amerika* zelf. Dit staat los van alle praktische blunders, zoals de voortijdige ontbinding van het leger, de overhaaste *debaäthi-satie* en het feit dat de eerste taak van Paul Bremer was om vooral voor wetgeving te zorgen waarmee het Amerikaanse bedrijfsleven meteen winstgevend aan de slag kon. Een 'Europese' aanpak was misschien minder desastreus geweest, had misschien iets minder de anti-westerse haat gevoed en het terrorisme bevorderd, maar zij had al met al ook betrekkelijk weinig kansen van slagen gehad, gezien de wijze waarop voorbij de Bosporus samenlevingen in elkaar steken. Daar komt Nederland inmiddels ook in Afghanistan elke dag meer achter.

Aard Irak

Om met het eerste aspect te beginnen: teneinde een democratie naar westers model te laten functioneren, is een basaal besef van gemeenschappelijkheid nodig. In de praktijk betekent dat meestal: het idee van een natiestaat, waarbij alle ingezetenen gelijke rechten bezitten en op hun individuele merites beoordeeld worden, niet allereerst op grond van hun lidmaatschap van een etnische of religieuze groep binnen die staat. Anders betekent de meerderheid van de stemmen bij verkiezingen gewoon letterlijk *the winner takes all*: de grootste partij gaat er met de staat vandoor, omdat die de staat als zijn bezit beschouwt.

Onze *scheiding* tussen *bestuur* en *bezit*, een belangrijke verworvenheid van de decennia rond de Franse Revolutie, toen de vorst zich van de eigenaar tot de hoogste dienaar van de staat transformeerde, bestaat in het Midden-Oosten niet. Om dezelfde reden is

ook in vrijwel heel Afrika de staatsvorming na de hooggespannen verwachtingen bij de dekolonisatie zo'n mislukking geworden. Een Mugabe redeneert gewoon: ik ben door het volk gekozen, dus ik mag in naam van het volk doen wat ik wil.

De Amerikaanse politicoloog Fareed Zakaria heeft in dit opzicht terecht een essentieel onderscheid gemaakt tussen *constitutionele* en *plebiscitaire* democratieën. Bij de eerste is er, al vóór de introductie van een democratie met algemeen kiesrecht, sprake van een *rechtsstaat*, die ieders gelijkheid voor de wet garandeert, op basis waarvan later de *democratie* tot stand komt, die dank zij die rechtsstaat de rechten van minderheden waarborgt. Bij de tweede ontbreekt die garantie, en dat impliceert – omdat daar meestal ook dat besef van gelijkheid en gemeenschappelijkheid van alle burgers ontbreekt – al snel een *meerderheidsdictatuur*. Uiteraard valt dit niet los te zien van de sterk ontwikkelde clan- en familieverbanden, die zowel de individuele keuzevrijheid als de abstracte gelijkheid van een jegens al zijn ingezetenen onbevooroordeelde neutrale staat tot een fictie maken.

In het tweede type samenlevingen – en die zijn in het Midden-Oosten volstrekt dominant – telt allereerst tot welke etnische en/of religieuze groep iemand behoort. Alleen als het land in dat opzicht nog enigszins redelijk homogeen is – althans één groep zó dominant is, dat men nooit overheersing door een van de kleine minderheden hoeft te vrezen – is het denkbaar dat een democratie enigszins functioneert en niet direct tot enorme onderdrukking van die minderheden leidt. Een land als Iran bijvoorbeeld valt na democratisering niet meteen uiteen in elkaar bestrijdende stammen, omdat de meeste inwoners zich ook Iraniërs voelen. Vermoedelijk niet toevallig is Iran, hoe onsympathiek in zijn orthodox-theocratische interpretatie van de islam ook, thans eigenlijk één van de *minst* dictatoriale landen in die contreien – de uitslag van verkiezingen staat niet bij voorbaat vast, zoals in het zo vaak als 'westers georiënteerd' bejubelde Egypte.

Heel anders ligt dat bij Irak. Heeft Iran oude wortels – waarop de vroegere naam Perzië ook duidt – Irak is ondanks alle pogingen in het Babylonie van Nebukadnezar een historische legi-

timatie te vinden, een volstrekt *kunstmatige staat*, product van Britse verdeel-en-heerspolitiek bij de opdeling van het Ottomaanse Rijk na de Eerste Wereldoorlog. Drie provincies werden willekeurig bij elkaar gevoegd, waarvan de bevolking zich onderling weinig verwant voelt, zoals we nu dagelijks in de straten van Bagdad en Kirkoek kunnen waarnemen. In zo'n situatie zijn *verkiezingen*, hoe vrij formeel ook, helemaal niet feitelijk vrij, maar niet veel meer dan een soort *volkstelling*: er wordt langs etnische en religieuze lijnen gestemd, en van verdraagzaamheid jegens de ander, van een beetje inschikken, is géén sprake. Het zou zijn, alsof men bij de Europese verkiezingen niet naar de score van christen-democraten, sociaal-democraten, liberalen en groenen zou kijken, maar na afloop zou constateren: hoe verrassend, nu hebben de Duitsers alweer gewonnen, op enige afstand *ex aequo* gevolgd door de Britten, de Fransen en de Italianen, en de partij der Nederlan-

Thuis heeft Amerika voor een supermogendheid

verbazend weinig meegemaakt

ders is sedert de deelname van de Roemenen helaas plots van plaats zeven gezakt naar plaats acht.

Zo'n land, waarvan de ene helft van de bevolking in de andere helft de aartsvijand ziet, en dus bij een verkiezingszege de macht volledig naar zich toe trekt dan wel bij een verkiezingsnederlaag met reden voor marginalisatie vreest, valt alleen door een *dictator* met grof geweld bijeen te houden. Welnu, dat heeft Saddam Hoessein dan ook aardig gedaan, tot Bush anders besliste. Irak ontbeert elke democratische traditie, en is *altijd* autocratisch geregeerd. Stelselmatig onderschat is hoezeer Saddam steunde op de soennieten – ook een tiran kan niet zonder de steun, of ten minste stilzwijgende dulging door een forse minderheid – en hoezeer de sji'ieten van hun kant – en gezien hun langdurige onderdrukking is dat heel begrijpelijk – niet uit waren op eerlijk delen, maar op revanche. Al de *ervaringen met Kosovo* hadden het Westen beter moeten leren: zodra een groep in zo'n samenleving bevrijd is, grijpt men de macht en praktiseert precies *hetzelfde gedrag*. Voor Irak zijn er zodoende maar drie reële opties: overheersing van de ene groep door de andere groep met behulp van een nieuwe dictator, hopelijk alleen wat minder bloedig

dan de vorige (ze bestaan gelukkig wel in gradaties); een opdeling in drieën; of een langdurige toestand van anarchie.

De onvergelykbaarheid van Irak met de geslaagde Amerikaanse democratiseringsvoorbeelden Duitsland en Japan verklaart het falen nu. Duitsland en Japan waren anno 1945 hoogontwikkelde samenlevingen en vrij coherente natiestaten, waarbij Duitsland wel degelijk een (hoezeer ook gemankeerde) democratische traditie kende. Het risico dat pakweg Hokkaido zich af zou scheiden, of de Beieren massaal de Saksen de schedel in zouden slaan, was betrekkelijk gering. Duitsland en Japan waren vóór hun capitulatie geordende landen, waar niet het risico bestond dat na de capitulatie allerlei krijgsheren op eigen houtje met hun wapentuig aan de slag zouden gaan.

Ongeloofwaardigheid en context

Dat is het eerste achterliggende probleem waarmee op grond van een foute perceptie van Irak door de democratiseringsapologeten geen rekening gehouden is. Het tweede bestaat uit een foute inschatting van de perceptie door de Arabieren van de Amerikaanse inval. Dat die Arabische perceptie een andere is dan de Amerikaanse, is een gevolg van de geringe geloofwaardigheid van de Amerikanen – en zeker van *deze* Amerikaanse regering – als bringers van vrijheid en democratie. Dat hangt samen met de al te innige omarming van Saddam door Rumsfeld en Cheney – en hun weggijken bij de gifgasgenocide op de Koerden – toen Saddams Irak een nuttige bondgenoot tegen Iran leek in het verleden, en dat hangt samen met het brute optreden van de Amerikanen in het heden: trefwoorden Falluja, Abu Ghraib en Guantánamo Bay. Het moge zo zijn dat dat allemaal in het niet valt bij wat Saddam heeft aangericht, Saddam had niet voortdurend de mond vol van mensenrechten en democratie. Zijn geloofwaardigheidsprobleem was daarmee geringer; hij was, zoals Mugabe in Zimbabwe, dan wel een tiran, maar voor de soennieten in elk geval nog 'onze' tiran.

Men zou in verband daarmee kunnen zeggen dat het Westen dáár ophoudt waar men binnenvallende Amerikanen niet meer als bevrijders maar als bezetters ziet. Dat laatste hangt ook samen met het feit dat de Amerikanen in het Midden-Oosten voortdurend allerhande dictatoriale regimes, die voor stabiliteit en dus voor veel olie garant stonden, hebben ondersteund. Hun aanvankelijk goede naam buiten het Westen tijdens de naoorlogse dekolonisa-

tie, waar zij als ex-kolonie aan de zijde stonden van andere zichzelf bevrijdende ex-koloniën en dus de Europese kolonisatoren tot de orde riepen (zoals bij onze politionele acties en de Suezcrisis), hebben zij verspeeld toen zij achter het antikoloniale nationalisme steeds vaker communistische spoken begonnen te ontwaren; na 2001 is dit communistische door het terroristische spook vervangen. Eindresultaat: inmiddels kan het oude koloniserende Europa buiten het Westen op méér *goodwill* bogen dan het ooit antikoloniale Amerika, dat nu steeds van bijbedoeelingen wordt verdacht.

Daarbij wordt dit Amerikaanse optreden door de Arabieren, gretig bespeeld door hun eigen regimes teneinde hun eigen falen te verdoezelen en wegens gebrek aan vrije pers gemakkelijk vatbaar voor alle denkbare samenzweringstheorieën, in een breder *historisch kader* geplaatst. Namelijk tegen een achtergrond van traumatische ervaringen als de Kruistochten, de opdeling van het Ottomaanse Rijk en de stichting van de staat Israël, waarmee Europa een Europese schuld – de *holocaust* – op betrekkelijke buitenstaanders heeft afgewenteld. Die Arabische visie op het verleden is geenszins per definitie de juiste – ook de verspreiding van de islam door Mohammed gebeurde, net als die van het christendom door Karel de Grote, meer met het heilige zwaard dan met het Heilige Boek in de hand – maar die visie is er. Verstandige politici houden daar dus rekening mee. Maar die verstandige politici bleken de afgelopen jaren in Washington schaars.

Essentieel punt bij dit alles is dat de ‘westerse’ seculiere elite, die door Amerika in het Midden-Oosten sinds jaren wordt gesteund, door en door corrupt is en voor de ontwikkeling van de eigen bevolking bedroevend weinig heeft gedaan. Resultaat daarvan: verkiezingen leveren nu zeges op van anti-westerse islamistische partijen in alle gradaties – van Turkije tot Algerije – met alle consequenties van dien voor de positie van de vrouw, wier individuele keuzevrijheid het eerste slachtoffer wordt van de formele ‘democratie’. Het is wrang, maar in het dictatoriale Irak van Saddam Hoessein genoten vrouwen meer bewegingsvrijheid dan bij de gratie van Washington in het democratische Irak.

Die verkiezingszeges vinden plaats omdat groeperingen als Hamas en Hezbollah, die in het Westen eenzijdig als alleen-maar-gewelddadig worden weggezet, zich bij de bevolking door onderwijs en ziekenzorg populair hebben gemaakt. Zo’n

Ahmadinejad poseert als iemand die bewust eenvoudig leeft – een groot contrast met ooit de sjah. Het feit dat het Westen de zege van Hamas niet wilde zien aankomen, zegt veel over westers wensdenken – en het feit dat het Westen die zege in verkiezingen, waarop het zelf nota bene zo had aangedrongen, vervolgens niet wilde accepteren, zegt in Arabische ogen niet minder over de eenzijdigheid, en dus onoprechtelijkheid, van de vrijheidsboodschap van Washington: democratie graag, maar alleen als de gekozenen vervolgens ook gaan doen wat wij willen. Denk ook aan de Amerikaanse woede toen het Turkse parlement heel democratisch besloot de Amerikanen in 2003 bij hun invasie geen doortocht te verlenen.

Bij die weigering de Palestijnse en soortgelijke verkiezingsuitslagen te accepteren, speelt uiteraard ons Israëlcomplex een rol – een land dat op de Arabieren werkt als een rode lap op een stier. Enerzijds vanwege zijn welvarendheid, anderzijds vanwege de arrogantie waarmee Israël het hele Heilige Land heeft ingepikt en koloniseert. Ook hier geldt voor de Arabieren: al viel Sharon als beul bij Saddam in het niet – de laatste was wel ‘onze’ tyran, geen handlangers van een vreemde mogendheid die onze nationale eer stelselmatig schendt. Elke Amerikaanse stap die in het belang van Israël is, is daarmee in Arabische ogen bij voorbaat verdacht, of het nu maatregelen tegen Hamas, Hezbollah of Teheran betreft.

Omgekeerd voelen veel Amerikanen en Europeanen nog een eenzijdige verwantschap met Israël, wat verhindert dat aan de Palestijnen werkelijk recht wordt gedaan. Zeker, in Amerika speelt religieuze verdwazing een toenemende rol, maar zulke onzalige Beloofde-Land-sentimenten zijn recent ook doorgedrongen tot het Nederlandse kabinet. Daarvoor behoefde men slechts André Rouvoet te beluisteren, afgelopen zomer met Paul Rosenmöller in Jeruzalem. Aan de voet van de Tempelberg liet hij weten dat de moskee erbovenop hem eigenlijk stoorde, omdat dit land toch door God aan de joden gegeven was. God beware ons, wanneer de godsdienstwaan die aan zulke opvattingen ten grondslag ligt, metterdaad de Europese politiek binnendringt. Eén Noord-Ierland binnen onze grenzen is meer dan genoeg. Er bestaat in dit opzicht overigens een opmerkelijk verschil tussen katholieken en protestanten: Van den Broek en Van Agt hebben – helaas pas, veelzeggend, nadat zij de actieve politiek achter zich hadden gelaten – inmiddels wel de zaken (en oorzaken) in de juiste proporties leren zien.



Amerika en zijn scheppingsmythe

Als dit allemaal zo evident is, waarom heeft men dit in Washington dan niet door? Daarmee komen we op het laatste obstakel: Amerika zelf. Er is geen ander land dat fysiek over zulke mogelijkheden beschikt om zo'n drastisch, van buiten opgelegd moderniseringsprogramma te laten slagen. Maar er is tegelijk ook geen land dat daar psychologisch minder geschikt voor is. Dat hangt samen met de kijk van de Verenigde Staten op de wereld.

De Amerikaanse geschiedenis was lang doortrokken van een isolationistische inslag: weg van het corrupte oude Europa, met zijn door adellijke pruiken en hun gekonkel gevulde achterkamertjes, teruggetrokken op zichzelf; de Monroe-doctrine moest dat bekrachtigen. Zij behelste niet alleen een boodschap aan de mondiaal koloniserende Europeanen: blijf buiten – maar ook een boodschap aan de binnenslands de Indianen koloniserende Amerikanen: blijf inderdaad vooral binnen. Dat deden zij dan ook meer dan een eeuw lang.

Thuis hebben de Amerikanen ondanks de nodige dode soldaten in twee Wereldoorlogen – overigens slechts een fractie van het aantal Russische – voor een supermogendheid eigenlijk verbazend weinig meegemaakt: ingeklemd tussen twee vreedzame burens en twee brede oceanen. Het laatste krijgsgeweld op eigen bodem vormde de Amerikaanse Burgeroorlog. Het maakt nogal wat uit, of je als militair tijdens de jacht op exotische tegenstanders en hun familieleden allerlei verschrikkelijke dingen beleeft in afgelegen negorijen als Berlijn, Bagdad of Saigon, of dat je eigen land in vuur en vlam staat en het je eigen moeder is, die daar in de modder crepeert. Vandaar de schok van 11 september, die meteen tot een Derde Wereldoorlog werd opgeblazen. Drieduizend doden was tijdens de *Eerste Wereldoorlog* echter niet meer dan een doorsneeochtendje Verdun, en dat ging dan de volgende dag gewoon door, vele maanden achtereens.

De Verenigde Staten zijn, anders dan Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk, een land zo groot als een continent, waarvan een groot deel van de inwoners dientengevolge ook nog nooit buitenslands is geweest en dus nog nooit met andere volkeren in hun land in aanraking is gekomen. En als men in het buitenland komt, dan wordt de Amerikaan ook nog eens zeer sterk met zijn eigen cultuur – althans de uiterlijkheden daarvan – geconfronteerd, van de taal en de popmuziek tot jeans en MacDonalds. Als ieder-

een Amerikaans spreekt, Amerikaans eet en zich Amerikaans kleedt, lijkt het snel alsof ook iedereen Amerikaans denkt: een *schijnkosmopolitisme* waar andere volkeren, die nu eenmaal een andere moedertaal hebben die mondiaal niet door iedereen gesproken wordt, net iets minder snel van uit zullen gaan, omdat zij zich ook in uiterlijkheden meer van hun eigen afwijkingen van de schijnbare mondiale eenheidsworst bewust zullen zijn. Wie daarentegen elders voortdurend zichzelf tegen lijkt te komen, is voor wezenlijke mentale verschillen eerder blind. Dat leidt al snel tot een onvermogen zich in andere culturen in te leven – zie het frappante verschil in optreden tussen Britse en Amerikaanse militairen in Irak.

Door die onkunde en dat schijnkosmopolitisme heeft men in Amerika minder oog voor de begrijpelijke haat en angst die elders in de wereld jegens het Westen wordt gekoesterd. Men ziet niet in dat de *American Way of Life* – door veel Amerikanen als emigranten bewust opgezocht – niet voor iedereen even aantrekkelijk is. De vrijheid die Amerika belooft te bieden, impliceert namelijk ook voor velen buiten Amerika een hoop onzekerheid, althans op korte termijn. Emancipatie van de vrouw moge op de lange duur een samenleving ook materieel ver voorwaarts brengen, omdat niet langer de helft van het menselijk talent onbenut blijft – in een patriarchale samenleving als de Arabische betekent emancipatie van de vrouw op korte termijn echter voor de mannen *verlies van aanzien* en dus van macht. Bij alle politieke onderdrukking in het Midden-Oosten heeft de gewone man ginds wel één zekerheid: dat hij in elk geval nog thuis de baas kan spelen over zijn vrouw.

Onder dit Amerikaanse onvermogen om in te zien dat andere volkeren goede redenen hebben anders tegen Amerika aan te kijken, ligt als basisprobleem het *zelfbeeld* van Amerika. En dat heeft alles te maken met zijn oorsprong en geschiedenis. De Verenigde Staten zijn gesticht als een soort christelijke heilstaat van de Verlichting. Waar de oudere Europese landen grotendeels scheppingen van vorsten zijn, en de nieuwere grofweg van al bestaande volken, vallen het ontstaan van het Amerikaanse volk en de Amerikaanse staat niet alleen met elkaar samen, maar vallen beide ook nog eens samen met een maatschappelijk-politieke ideologie, die door de periode waarin zij is ontstaan – de van maakbaarheidsdenken overlopende Verlichting – een zekere perfectie claimt.

In combinatie met de aan de achttiende-eeuwse

Amerikaanse Verlichting nog inherente diep religieuze inkleuring daarvan levert dat namelijk *God's Own Country* op. Gods Eigen Land voelt zich vervolgens vanzelfsprekend ook verwant met Gods Eigen Volk, en daarmee vallen vele fatale gevolgen voor het Midden-Oosten te voorspellen. Zowel Amerika als Israël is als heilstaat én als toevluchtsoord gesticht voor verworpenen der aarde die rust en geluk kwamen zoeken.

Beide kennen als ideologische basis ook noodzakelijkerwijs een stichtingsleugen, te weten die van een land zonder volk voor een volk zonder land. Zoals de Palestijnen door de Israëli's, zo zijn de Indianen daartoe door de Amerikanen uit het collectieve geheugen verdrongen, om de fictie van een maagdelijk land, dat er gewoonweg om vroeg gekoloniseerd te worden, in stand te kunnen houden. En zowel de Amerikanen als de Israëli's *waren* niet al voor hun overkomst naar dat beweerde lege land een volk, zij *werden* het pas nadien.

Dat aspect versterkt de Amerikaanse blindheid voor de rest van de wereld nog eens extra. Waar de meesten onzer gewoon Nederlander zijn geworden door geboorte, zijn veel Amerikanen dat uit bewuste keuze – uit bewuste keuze voor een heilstaat, en dat houdt in dat het voor hen minder makkelijk voorstelbaar is dat iemand géén Amerikaan zou willen worden.

Dat betekent: wie zou eigenlijk géén Amerikaan willen zijn? Ieder goed mens is immers natuurlijk voor het goede, en dus voor Amerika – anti-amerikanisme is daarmee per definitie slecht. Waar Amerika in de ogen van de Amerikanen als zodanig voor het goede staat, valt beginsel met belang samen en vermag men minder gemakkelijk legitieme belangen te zien, die met Amerikaanse belangen botsen. Europeanen weten beginsel en belang over het algemeen beter te scheiden: er kunnen ook bij ordentelijke intenties legitieme belangentegenstellingen bestaan, dus een politieke tegenstander is niet meteen de duivel in eigen persoon.

Amerika boven de wet

Ook al heeft die voorstelling van zaken in Washington sinds 2001 wel ongebruikelijk hysterische hoogten bereikt, zij zit als zodanig in de Amerikaanse samenleving ingebakken. Dat resulteert, de laatste decennia ook nog eens door het oprukkend christelijk fundamentalisme versterkt, bij de regering-Bush in een extreem zwart-witdenken, waarbij de plurifor-

miteit van de wereld wordt ontkend en alle complexe verhoudingen op gevaarlijke wijze tot één basistegenstelling worden teruggebracht: ooit die met het communisme, nu die met het terrorisme – wie niet voor ons is, is tegen ons, *either you are with us, or you are with the terrorists*. Dat Bin Laden en Saddam Hoessein daarbij in hoge mate zelfgemaakte Monsters van Frankenstein zijn, die in het kader van eerdere 'alles-beheersende' tegenstellingen zonder veel voorbehoud gesteund werden, wordt daarbij vergeten.

Een en ander leidt ertoe dat de Verenigde Staten zichzelf min of meer aan de mensheid gelijkstellen – indachtig de pinnige reactie van Condoleezza Rice, toen haar werd voorgehouden dat de Verenigde Staten de universele waarden van de Verenigde Naties schonden: Amerikaanse waarden *zijn* universele waarden. Het feit dat Amerika daarmee meent – van oorlogsrecht tot internationaal strafhof – *boven de internationale wet* te staan, vormt de grondzaak van het *isolement* waarin Washington steeds meer verkeert en de daaraan gekoppelde mondiale geloofwaardigheidskloof, zoals die tot uitdrukking kwam in die ene beruchte enquête-vraag: wie de wereldvrede het meest bedreigt. De oprechte en in licht gestotter uitmondende verbijstering van Bush over het feit dat het meest gegeven antwoord op die vraag 'Amerika' was, herinnert daarbij aan de wereldvreemdheid van de communistische top van de DDR in haar nadagen, toen op onovertroffen hulpeloze wijze weergegeven door veiligheidschef Erich Mielke: 'Aber ich liebe euch doch alle!'

Dr Thomas von der Dunk is cultuurhistoricus en doceert geschiedenis aan de Universiteit Utrecht.

De Nederlandse kernwapentaak

Tijd voor afschaffing

In 1957 besloot de NAVO dat een aantal lidstaten een rol in de nucleaire oorlogvoering zou krijgen. Hier werd in Nederland weinig ruchtbaarheid aan gegeven; alleen het CPN-lid Marcus Bakker maakte in de Tweede Kamer bezwaar tegen dit voornemen. Voor de rest van de Kamerleden was dit juist reden het plan unaniem te steunen, want het Oost-West-conflict werd in die dagen beschouwd als een betrekkelijk simpele zwart-wit-aangelegenheid. Grote beroering wekte daarentegen het NAVO-plan in 1977 om 572 Amerikaanse nucleaire kruisraketten in Europa in stelling te brengen, waarvan een deel in het Brabantse Woensdrecht. Regering, parlement en media waren er jaren mee bezig. Het is er echter nooit van gekomen en pas in 1987 werd het plan na een verdrag tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie afgeblazen. Afgezien van wat kleine protestacties bij luchtmachtbases door ban-de-bom-activisten raakte na de val van de Muur het onderwerp op de achtergrond. Toch resteert er nog steeds een taak in nucleaire oorlogvoering voor de Nederlandse strijdkrachten.

Het in februari 2005 verschenen rapport van de Amerikaanse niet-gouvernementele milieu-organisatie *Natural Resources Defense Council* (NRDC)¹ betreffende Amerikaanse nucleaire wapens in Europa onthult dat op de luchtmachtbasis in het Brabantse Volkel 20 Amerikaanse zwaartekrachtbommen met nucleaire lading van het type B61 zijn opgeslagen, die deel uitmaken van een voorraad van 480 van dit soort bommen in een aantal Europese NAVO-landen. Het NRDC-rapport is onder meer gebaseerd op informatie verkregen met gebruikmaking van de *U.S. Freedom of Information Act*. De 20 zwaartekrachtbommen in Volkel zijn bestemd voor de zg. kernwapentaak van F-16 gevechtsvliegtuigen van de Koninklijke Luchtmacht. Het kernwapentaken-concept komt erop neer dat de kernwapens onder Amerikaans beheer zijn opgeslagen in NAVO-staten en dat deze wapens in oorlogstijd na een grondige besluitvormingsprocedure kunnen worden overgedragen aan de desbetreffende staat voor inzet met wapensystemen van hun strijdkrachten, die alsdan in NAVO-verband opereren.

De basis voor dit concept werd gelegd toen de

Noord Atlantische Raad in december 1957 besloot in Europa voorraden kernwapens aan te leggen voor de verdediging van het bondgenootschap. Ter nadere uitvoering sloot Nederland op 6 mei 1959 een bilaterale overeenkomst met de Verenigde Staten.² Tussen 1959 en 1963 verplichtte Nederland zich tot zes kernwapentaken, voor de *landmacht*: houwitser, geleide wapens (Honest John, Lance) en demolitieladingen; voor de *luchtmacht*: bommen en lucht doel-geleide wapens (Nike); en voor de *marine*: dieptebommen. Ook België, West-Duitsland, Italië, Griekenland, Portugal en Turkije kregen een pakket kernwapentaken, met het gevolg dat in 1973 het totaal aantal in Europa aanwezige Amerikaanse tactische kernwapens was opgelopen tot 7.300.³

De kentering

De Koude Oorlog leidde tot ver in de jaren '80 tot een gigantische nucleaire wapenwedloop, niet het minst onder invloed van het Amerikaanse militair-industriële complex. Waar aanvankelijk kernwapens nog werden gerechtvaardigd met het argument *more bang for a buck*, werd het later duidelijk dat ook bij een kernwapenarsenaal de kosten de pan uit kunnen rijzen. Bovendien werd de Koude Oorlog rond 1990 een stuk minder koud. En zonder veel ruchtbaarheid werden de kernwapentaken geleidelijk afgeschaft, echter met uitzondering van die voor de *dual capable*-gevechtsvliegtuigen van de NAVO. In februari 2005 bestond deze kernwapentaak blijkens het NRDC-rapport nog voor België, Duitsland, Italië, Nederland en Turkije. In Griekenland was deze taak in 2001 met stille trom beëindigd.⁴ Het is merkwaardig dat juist dit in wezen oudste concept als enige van de zes kernwapentaken werd gehandhaafd. Het systeem waarmee een wapen met een bemand vliegtuig boven het doel wordt gebracht, waarna dit wapen zich door de *zwaartekracht* naar het doel begeeft, dateert immers uit de Eerste Wereldoorlog. Weliswaar zijn thans vlieghoogte en vliegsnelheid aanzienlijk groter, maar hetzelfde geldt voor de capaciteit van luchtverdedigingswapens. Er bestaan nu aanzienlijk snellere, minder riskante en doelmatiger wapensystemen dan het bemande vliegtuig om een nucleair wapen naar het doel te brengen.

Nucleair NAVO-beleid

Formeel is het meest recente nucleaire NAVO-beleid nog steeds gebaseerd op het *NAVO Strategisch Concept* van 1999. Zo stelt punt 42 van dit Concept onder meer dat de aanwezigheid van Amerikaanse conventionele en nucleaire strijdkrachten in Europa van vitaal belang blijft voor de veiligheid van dit werelddeel. En in punt 63 springt naar voren dat de nucleaire strijdkrachten aanwezig in Europa en toegewezen aan de NAVO voorzien in een essentiële politieke en militaire koppeling tussen de Europese en Noord-Amerikaanse leden van de Alliantie. Blijkens de slotverklaring van de gezamenlijke ministeriële vergadering van de Noord Atlantische Raad en de Nucleaire Planninggroep van 8 juni 2006 is het kernwapenbeleid van 1999 nog ongewijzigd van kracht. Zo vermeldt punt 6 van deze Verklaring de herbevestiging dat het fundamentele doel van de bondgenootschappelijke nucleaire strijdkrachten politiek is en dient voor het bewaren van de vrede en het voorkomen van oorlog. En wederom worden de nucleaire strijdkrachten als essentiële koppeling tussen Europa en Noord-Amerika genoemd.

Maar terwijl op hoog niveau sprake lijkt te zijn van een ongewijzigd nucleair beleid, geeft een ander NAVO-document een beeld van het geleidelijk meer distantie nemen van nucleaire oorlogvoering in bondgenootschappelijk verband, te weten *NATO's Nuclear Forces in the New Security Environment, updated 18 feb. 2005*,⁵ uit de serie *NATO Topics*. Dit stuk vermeldt dat de NAVO, gebruik makend van de verbeterde veiligheidssituatie, stappen heeft genomen om de paraatheid van de *dual capable*-vliegtuigen te verminderen. In 1995 werd deze paraatheid van minuten teruggebracht naar weken; in 2002 werd in een tweede stap deze paraatheid gewijzigd naar een termijn van maanden. Deze sterk verminderde paraatheid knaagt aan de geloofwaardigheid van de bewering in het NAVO Strategisch Concept van 1999 dat de nucleaire strijdkrachten van *vitaal* belang zijn voor de verdediging van Europa.

Nationaal nucleair beleid

Het meest recente Nederlandse beleidsstuk op dit gebied is de *Defensienota 2000*,⁶ waar hoofdstuk 8 (Koninklijke Luchtmacht) vermeldt dat de jachtvliegtuigen de Nederlandse bijdrage in de strategische afschrikkingscapaciteit van de NAVO verzorgen. Meer gedetailleerd vermeldt punt 8.3.1 dat Nederland met zijn F-16's een bijdrage blijft leve-

ren aan de inmiddels sterk verkleinde substrategische nucleaire strijdmacht van de NAVO. Op 9 maart 2005 werd dit beleid nog bevestigd bij beantwoording van Kamervragen (door de leden Karimi, Timmermans en Koenders) betreffende Amerikaanse kernwapens op Nederlands grondgebied, waar de ministers Kamp en Bot verwezen naar het Strategisch Concept van de NAVO van 1999. En eveneens op 9 maart 2005 kreeg het Kamerlid Van Velzen op vragen over de kernwapens in Nederland onder meer het antwoord dat ons land één kernwapentaak heeft en dat één squadron met de uitvoering van die taak is belast.

Non-Proliferatie Verdrag

Op het gebied van het internationaal recht hebben zich sinds de introductie van kernwapentaken in 1959 relevante ontwikkelingen voorgedaan. In de *eerste plaats* het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) van 1968. Tijdens de onderhandelingen hierover werd de problematiek van het gebruik van kernwapens in bondgenootschappelijk verband aan de orde gesteld. Daarbij legde de Amerikaanse delegatie de volgende interpretatieve verklaring af: 'It [the treaty] does not deal with allied consultation and planning on nuclear defense so long as no transfer of nuclear weapons or control over them results. It does not deal with arrangements for deployment of nuclear weapons within allied territory as these do not involve any transfer of nuclear weapons or control over them unless and until a decision were made to go to war, at which time the treaty would no longer be controlling.'⁷

Het is een hoogst merkwaardig standpunt om een verdrag dat in brede zin een grootschalig vernietigingswapen betreft, 'niet oorlogsvast' te verklaren. En ook de conclusie van het NRDC-rapport maakt een kritische noot over deze interpretatieve verklaring (zie blz. 71). Afgezien van dit alles zal eventuele inzet van nucleaire wapens door Nederlandse vliegtuigen strijdig zijn met artikelen I en II van het NPV, omdat daarin de overdracht van nucleaire explosiemiddelen, en van de directe of indirecte beschikkingsmacht over zulke middelen, aan een niet-kernwapenstaat, verboden is. Dat de desbetreffende vliegtuigen dan onder operatief bevel van de NAVO zullen staan, doet hier niets aan af, omdat naast het NAVO-bevel het nationale bevel onverminderd van kracht zal blijven. De vliegtuigen blijven immers Nederlands eigendom en de vlieger



blijft in Nederlandse krijgsmacht, met alle juridische implicaties van dien. Ook kan de vraag gesteld worden of het gedogen door de Nederlandse regering van de aanwezigheid van Amerikaanse kernwapens op een luchtmachtbasis in vredetijd niet reeds een vorm van *indirecte beschikkingsmacht* over nucleaire explosiemiddelen inhoudt.

Humanitair oorlogsrecht

In de *tweede plaats* is voor de kerntaken relevant het Aanvullend Protocol I van 1977 bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten. Bij de ondertekening van Protocol I op 12 december 1977 voegden de Verenigde Staten onder meer de volgende verklaring toe: 'It is the understanding of the United States of America that the rules established by this protocol were not intended to have any effect on and do not regulate or prohibit the use of nuclear weapons.'⁸

Bij de bekrachtiging van dit protocol op 26 juni 1987 voegde Nederland vervolgens als eerste van een

dreiging met en gebruik van kernwapens.¹¹ In de overwegingen, punt 85 t/m 87, van het Advies, veegde het Hof het door sommige landen voor Protocol I gemaakte voorbehoud voor nucleaire wapens van tafel; de desbetreffende paragraaf D van het feitelijke advies luidde: 'A threat or use of nuclear weapons should also be compatible with the requirements of the international law applicable in armed conflict, particularly those of the principles and rules of international humanitarian law, as well as with specific obligations under treaties and other undertakings which expressly deal with nuclear weapons.'

Het is begrijpelijk dat regering en parlement *tijdens* de Koude Oorlog het stelling nemen tegen het Oostblok en de binding met het Westblok uit politiek oogpunt hoger op hun prioriteitenlijst hadden staan dan de verfijnde details van internationaal-rechtelijke problemen. De desastreuze aard van nucleaire wapens werd vergoelikt met de bewering dat het slechts *politieke* wapens waren, omdat zij bestemd waren voor de *afschrikking*. Maar in feite zijn alle wapens die dood en verderf kunnen zaaien – van het dienstpistool van de politieagent tot en met de zwaarste wapens van de krijgsmacht – bestemd voor afschrikking en preventie. Wat dan wél in wezen politieke wapens zijn, is het best door voorbeelden te illustreren: *filibustering* in het Amerikaanse Congres en de bevoegdheid van de Britse premier het tijdstip van volgende verkiezingen te bepalen.

Conclusie

De laatste Nederlandse kernwapentaak is, militair gezien, een verouderd concept. Ook de politieke consultatie voor eventuele wapeninzet, zoals vastgelegd in de 'Atheense Richtlijnen' van 1962, was in die tijd voor 15 lidstaten al bijna een utopie, maar voor de huidige 26 NAVO-lidstaten zal zo'n gewichtige beslissing in de hitte van escalatie een heksentoer zijn.

Het NAVO *Strategisch Concept* van 1999 biedt voor elk wat wils; zo staat het meer vredelievende punt 40 betreffende Wapenbeheersing, Ontwapening en Non-Proliferatie in scherpe tegenstelling tot de hoogdravende argumentatie voor het aanhouden van een nucleaire capaciteit ten behoeve van *dual capable*-vliegtuigen van een vijftal Europese NAVO-lidstaten met de status van 'niet-kernwapenstaat'. Het is voorts saillant dat deze kernwapentaak voor Griekenland in 2001 zonder enige publiciteit beëindigd werd. En ook de drastische wijzigingen in de paraatheid van deze nucleaire capaciteit in 1995 en 2002 zetten het

De enige kernwapentaak is verouderd en in strijd met internationaal recht

reeks verklaringen het volgende toe: 'It is the understanding of the Kingdom of the Netherlands that the rules introduced by Protocol I relating to the use of weapons were intended to apply and consequently do apply solely to conventional weapons, without prejudice to any other rules of international law applicable to other weapons.'⁹

Het is verbazingwekkend dat voor een der meest inhumane massavernietigingswapens een codificatie van het humanitaire oorlogsrecht opzij wordt gezet. Uiteraard is Protocol I slechts een aanvulling op het gehele complex van eerdere verdragen betreffende het humanitair oorlogsrecht, maar nieuwe regels in dit protocol kunnen wel degelijk van toepassing zijn op nucleaire oorlogvoering. Zo is in dit protocol het verbod van wapens met een ontoelaatbare uitwerking op het milieu nieuw; ook is de formulering van het proportionaliteitsbeginsel herzien.¹⁰ Deze beperkte visie op Protocol I van 1977 werd ook niet geaccepteerd door het *Internationale Gerechtshof* in zijn Advies van 8 juli 1996 over de rechtmatigheid van

nucleaire beleid van het concept op losse schroeven.

Wat Nederland betreft zijn de strijdigheden met het internationaal recht, inherent aan deze kernwapentaak, moeilijk verenigbaar met het sinds 1953 in onze Grondwet opgenomen artikel 90, dat luidt: 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.' De conclusie is dat de kernwapentaken voor *dual capable*-vliegtuigen van NAVO-lidstaten in Europa thans uit de tijd zijn en dat zij géén nuttige bijdrage meer leveren aan de defensiecapaciteit van de Alliantie. Terwijl de wereldgemeenschap zich grote zorgen maakt over de nucleaire aspiraties van Noord-Korea, Iran en Israël, is het hoogst ongelukkig dat de Verenigde Staten en vijf Europese NAVO-lidstaten van het eerste uur nog steeds blijk geven van een zeer eigenzinnige uitleg van het Non-Proliferatie Verdrag en het humanitaire oorlogsrecht.

Noten

1 Zie: www.nrdc.org

2 *Tractatenblad* 1959-53.

3 NRDC rapport, februari 2005, blz. 24.

4 *Ibid.*, blz. 55, 56.

5 www.nato.int/issues/nuclear/sec-environment.htm, in het bijzonder blz. 5.

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 1900-2000, 26900, nrs. 1-2.

7 Zie bijlage 34 van 'Ontwapening, Vrede en Veiligheid', Ministerie van Buitenlandse Zaken, uitg. nr 94, 1969; en NRDC rapport, februari 2005, blz. 71.

8 *Tractatenblad* 1978-4, blz. 133.

9 *Tractatenblad* 1987-103, blz. 8.

10 F. Kalshoven, 'Van gewonden en zieken, bommen en granaten', in: *NJB*, februari 1985, blz. 138.

11 International Court of Justice. Year 1996, General List No. 98, 'Legality of the threat or use of nuclear weapons'.

Jan van de Griendt is kapt. ter zee b.d. Hij was van 1990 tot 2002 bestuurslid van de *International Association of Lawyers Against Nuclear Arms* (IALANA).

NEW PUBLICATION IN THE SERIES CLINGENDAEL DIPLOMACY PAPERS No. 10

City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics

by Rogier van der Pluijm, 45 p.

Although it could be argued that foreign affairs is still primarily a task of national governments and their ministries of foreign affairs (MFAs), the state is no longer the only actor on the diplomatic stage. Associations of states, NGOs and multinational corporations, for example, increasingly play a role in diplomacy. Despite substantial attention for these three groups of new actors, academic discussion has focused less on the increasing role of another actor in diplomacy, namely the city. This omission is remarkable given the increasing importance of cities around the world. In 2007, for the first time in human history, more people will live in urban than in rural areas. In addition, on a global scale, over 100,000 people a day move to cities. World cities such as Tokyo, New York and London have economies as big as the economies of medium-sized countries such as Canada, Spain and Sweden. It is therefore clear that cities now matter more than ever, making some even term cities as the one socio-political unit that is growing in power in the era of globalization.

This paper aims to fill a gap in the academic literature on diplomacy by introducing the concept of city diplomacy. It will be argued that city diplomacy is a professional, pragmatic and upcoming diplomatic activity on the international political stage, which is changing and will continue to change current diplomatic processes.

Rogier van der Pluijm was Research Assistant with the Clingendael Diplomatic Studies Programme from September 2006 until March 2007. He holds an MA degree in Policy, Communication and Organization from the Vrije Universiteit Amsterdam (VU Amsterdam) and an MA degree in International Peace and Security (with distinction) from King's College London.

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

Afrika, Nederland en stabiliteit

Stabiliteit is niet vanzelfsprekend in Afrika. Veel Afrikaanse staten hebben het moeilijk. Er zijn nogal wat landen op het continent die trachten na langdurige gewapende conflicten het hoofd boven water te houden, zoals de Democratische Republiek Congo, Burundi en Liberia; in andere landen wordt er gevochten, bijvoorbeeld in Somalië en Soedan; en er zijn landen die dreigen af te glijden naar chaos, zoals de Centraal Afrikaanse Republiek, Equatoriaal Guinee, Tsjad of Zimbabwe. Maar er zijn er natuurlijk meer. Deze bijdrage gaat in op de plaats die het streven naar stabiliteit in een realistisch en effectief Afrikabeleid zou moeten innemen.

Waarom is het gebrek aan stabiliteit een probleem?

Internationaal bestaat er (nog) geen overeenstemming over wat stabiliteit of het tegendeel: instabiliteit/fragiliteit precies inhoudt.¹ Wel is er een consensus over enkele duidelijke voorbeelden van landen die als instabiel of fragiel kunnen worden aangemerkt (zoals de Democratische Republiek Congo). Bij wijze van werkdefinitie wordt hier onder instabiele/fragiele landen verstaan dié landen waarvan de overheden niet bij machte zijn om op zijn minst de volgende, voor stabiliteit essentiële diensten te leveren: handhaving van het geweldsmonopolie van de staat, bescherming van persoon en bezit, en macro-economische stabiliteit. Veel landen in Afrika blijken hiertoe slecht toegerust.² Dat wil natuurlijk niet zeggen dat alle Afrikaanse landen over één kam kunnen worden geschoren. Zoals elders zijn er staten in soorten en maten. Wel zou men kunnen zeggen dat vanuit het gezichtspunt van een redelijk functionerende staat de meeste Afrikaanse staten als instabiel dan wel potentieel instabiel zijn te beschouwen. Landen waar langere tijd (aan de oppervlakte) niks aan de hand lijkt, kunnen vrij plotseling in drijfzand terechtkomen. Een land als Ivoorkust is hiervan een goed voorbeeld.

Een gebrek aan stabiliteit is fnuikend voor de ontwikkeling van Sub Sahara Afrika, om een aantal voor de hand liggende redenen:

- Stabiliteit is een noodzakelijke voorwaarde voor duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding;
- Achteruitgang in de effectiviteit van de staat zal voorbij een kritiek punt leiden tot een kwalita-

tieve omslag. Na dit punt houdt de overheid op te functioneren, met funeste gevolgen voor de bevolking. Wederopbouw van de staat wordt dan extra moeilijk;

- Het meest in het oog springende kenmerk van het feitelijk falen van een staat zijn het verlies van het geweldsmonopolie en het uitbreken van een gewelddadig conflict;
- Deze conflicten, zeker in Afrika, kenmerken zich niet alleen door hun intrastatelijk karakter, maar ook door hun regionale verwevenheid. Instabiliteit en conflict in een bepaald land leiden veelal tot destabilisering van een gehele regio; en
- Instabiliteit leidt tot ongewenste migratiestromen binnen en buiten Afrika.

Nieuwe accenten

Natuurlijk is het zo dat ontwikkeling verandering impliceert en daarmee tot spanningen in de samenleving zal leiden. Een minimum aan stabiliteit en beheersing van deze spanningen zijn evenwel een noodzakelijke voorwaarde voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding.³ Gezien de aard en omvang van de met gebrek aan stabiliteit samenhangende problemen ontkomt men er niet aan hieraan conclusies te verbinden, ook voor het Nederlandse Afrikabeleid. De belangrijkste is wellicht dat het streven naar, respectievelijk het handhaven van *stabiliteit* een *centrale doelstelling* van een zinvol *Afrikabeleid* en dus óók van ontwikkelings-samenwerking dient te zijn en dat daarvan ook de consequenties moeten worden aanvaard. Dit streven geldt *a fortiori* voor landen die al tot chaos vervallen zijn. Nu is het wel degelijk zo dat bevordering van stabiliteit, vrede en veiligheid een belangrijk onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid is en dat een aantal bemoedigende stappen is gezet om hieraan vorm te geven. Denk bijvoorbeeld aan de nauwere samenwerking tussen Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Defensie en Economische Zaken, alsmede aan de oprichting van het zogeheten Stabiliteitsfonds.⁴ Er moet echter wel worden doorgepakt, bijvoorbeeld door zich af te vragen wat het nastreven van stabiliteit betekent voor andere fraaie beleidsdoelstellingen voor Afrika, zoals de 'democratiseringsagenda' of de richtlijn van *zero tolerance* voor corruptie. Om metterdaad een effectief

beleid ter bevordering van stabiliteit te kunnen voeren, valt aan zo'n heroverweging niet te ontkomen.

Enkele suggesties

De hier bepleite benadering, namelijk meer aandacht voor stabiliteit in het Afrikabeleid, zal derhalve moeten leiden tot nieuwe beleidsaccenten. Ook zal er sprake moeten zijn van een bereidheid om – indien nodig – andere doelstellingen van het Nederlandse Afrikabeleid in overeenstemming te brengen met het streven naar stabiliteit. Hoewel er natuurlijk geen standaardrecepten zijn te geven voor wat dit in de praktijk in een landenspecifieke context betekent, zijn er wel 'lijnen en patronen' te onderkennen betreffende het soort van activiteiten die het meest bijdragen aan verwezenlijking van het streven naar stabiliteit. Naarmate een land zich in instabieler vaarwater bevindt, zullen deze interventies meer van toepassing zijn.

Stabiliteit kan niet worden verwezenlijkt zonder een overheid die in staat is op zijn minst de volgende taken enigszins naar behoren te vervullen: handhaving van het geweldsmonopolie, een zekere mate van bescherming van persoon en bezit, en macro-economische stabiliteit. Nederland zal met meer nadruk dan voorheen ondersteuning overwegen op één of meer van deze terreinen en/of aan landen die aantoonbaar werk maken van een meer efficiënt bestuur. Bij het eerste kan men bijvoorbeeld denken aan hervorming van de veiligheidssector,⁵ bij het tweede aan regimes zoals in Kenia, Rwanda, Ethiopië en Oeganda.⁶

Een aantal van deze voor stabiliteit essentiële voorwaarden dient noodzakelijkerwijs door de overheid te worden vervuld. Het uitsluitend samenwerken met niet-overheidsinstanties vormt (helaas) in dit verband géén alternatief. Donorinterventies langs deze lijnen kunnen in een aantal gevallen evenwel betekenen het zaken doen met *onwielgevallige machthebbers*, met alle daarbij behorende morele dilemma's. De internationale gemeenschap en dus ook Nederland kan zich niet de luxe permitteren zich hierdoor te laten afschrikken. Morele verontwaardiging is in deze een slechte raadgever. Als stabiliteit belangrijk is, dan zal er toch zaken gedaan moeten worden met de *warlords* en vertegenwoordigers van de islamitische rechtbanken in Somalië, met de ZANU-PF van Mugabe in Zimbabwe of met president Museveni om vrede en veiligheid terug te brengen in Noord-Oeganda. De vraag op welk moment samenwerking

met een Afrikaanse overheid *niet* meer te rechtvaardigen is (bijvoorbeeld vanwege schending van de rechten van de mens), kan slechts worden beantwoord aan de hand van een *specifieke politieke analyse* van de situatie. Het is dan ook niet wenselijk op voorhand hiervoor allerlei criteria te formuleren.

Internationale veiligheidsgaranties (meestal in de vorm van vredestroepen) blijken een bijzonder effectieve bijdrage te leveren aan het voorkomen van het uitbreken van nieuwe gewelddadigheden en derhalve aan stabiliteit in *post-conflict*-landen.⁷ De kost gaat uit voor de baat. Het Britse militaire optreden in Sierra Leone, de Vredesmacht van de Afrikaanse Unie in Burundi of de MONUC-operaties onder leiding van generaal Cammaert in Oost-Congo hebben in die landen een verschillende maar belangrijke bijdrage geleverd aan de consolidatie van vrede en veiligheid. Nederland zou hieraan – zowel financieel als personeelsmatig – ruimhartig moeten bijdragen. In geval van onvoldoende middelen dient de begroting van Ontwikkelingssamenwerking hiervoor extra fondsen beschikbaar te stellen, ook als dat zou leiden tot verlaging van de 'officiële' OS-inspanning van Nederland (bijvoorbeeld tot de internationale norm van 0,7% BNP).

Niemand zal willen betwisten dat ondersteuning van democratie en verkiezingen een lofwaardig streven is. Daarbij gaan we er bijna als vanzelfsprekend van uit dat autocratieën gewapend conflict bevorderen, terwijl daarentegen een democratie voor een vreedzame oplossing van conflicten zorg kan dragen. De internationale gemeenschap oefent dan ook vaak druk uit ten behoeve van zo spoedig mogelijke *democratische hervormingen*.

De vraag is echter of dat overal en altijd verstandig is. In het bijzonder in een *post-conflict*-context kunnen hierbij vraagtekens worden gezet. De effecten van een (te) snelle invoering van democratische hervormingen in een land dat zich probeert te herstellen van een gewapend conflict, kunnen niet alleen nadelig zijn voor de consolidatie van vrede, maar zelfs de kans verhogen op verder geweld. Hoe wenselijk het streven naar installatie van een (westerse) democratie op zich zelf wellicht ook is, het vormt niet zonder meer een bruikbaar instrument om de duurzaamheid van *post-conflict* vrede te bevorderen. Het tegendeel lijkt soms het geval.⁸

Een voorbeeld hiervan zijn *post-conflict*-verkiezingen. De internationale gemeenschap oefent veelal grote druk uit om na beëindiging van een conflict

zo spoedig mogelijk verkiezingen te houden en stelt daarvoor ook vaak substantiële fondsen ter beschikking, al is het maar om een zogenaamde *exit strategy* te hebben. De vraag is of dat verstandig is. In het jaar van de verkiezingen wordt weliswaar vaak de indruk gewekt van relatieve kalmte; de voormalige strijdende partijen richten zich immers vooral op de politieke verkiezingsstrijd. Daarna blijkt evenwel het risico weer snel toe te nemen dat de verliezers – indien niet geaccommodeerd – (wederom) hun toevlucht zoeken tot geweld. Zo waren de door Taylor in 1997 gewonnen verkiezingen in Liberia, de met veel etnische spanningen gepaard gaande lokale verkiezingen onder Mobutu (Banyamulenge!) of de recente verkiezingen in Congo in dit opzicht bepaald geen onverdeeld succes. In deze gevallen hebben verkiezingen géén bijdrage aan consolidatie van de vrede geleverd, maar eerder de tegenstellingen verscherpt.⁹

Te vaak komt het voor dat ‘falende’ staten, wanneer de ergste crisis eenmaal voorbij is, door de

terzake. De door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Instituut Clingendael ontwikkelde stabiliteitsanalyse zou in dit verband een nuttig hulpmiddel kunnen zijn.¹¹

Nederland heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet in de richting van een geïntegreerd beleid ter bevordering van stabiliteit en veiligheid in Afrika. Dit beleid, en vooral de uitvoering hiervan, zal moeten worden geïntensiveerd. Men zal ook de bureaucratische moed moeten tonen de hieruit voortvloeiende organisatorische gevolgen te trekken: een intra-en interdepartementale projectmatige aanpak, minder competentiedrift bij betrokken partijen en heldere mandaten. Alleen dan zal ook in de dagelijkse praktijk geïntegreerd, snel en effectief op dit beleidsterrein kunnen worden geopereerd.

Gepleit wordt derhalve voor een robuustere ondersteuning van landen die dreigen te desintegreren of zich daaraan trachten te ontworstelen, op basis van langjarige verbintenissen (bijvoorbeeld tien jaar).¹² Dit geldt mag niet aan de huidige partnerlanden onttrokken worden, want die hebben het nodig om stabiel te blijven. Vanwege de arbeidsintensiviteit en de specifieke problematiek van het werken in een ‘fragiele’ staat zal dit gepaard moeten gaan met kwalitatieve en kwantitatieve versterking van ter plekke aanwezige relevante expertise. Gezien de politieke en financiële risico’s die een actieve betrokkenheid bij dit soort landen meebrengt, zal ten slotte ten behoeve van het nationale maatschappelijke draagvlak de noodzaak van langdurige betrokkenheid van Nederland ook bij minder prettige landen (inclusief de prijs van niets doen) actief aan de man moeten worden gebracht.

Noten

- 1 DFID, ‘Why we need to work more effectively in fragile states’, januari 2005. Er bestaat geen internationaal overeengekomen lijst van fragiele staten. Afgezien van definitieproblemen vindt natuurlijk geen enkel land het prettig als fragiel gekenschetst te worden.
- 2 Patrick Chabal, Jean-Pascal Daloz, ‘Africa works. Disorder as political instrument’, Verenigd Koninkrijk, 1999. Chabal toont redelijk overtuigend aan dat de Afrikaanse staat een fundamenteel ander karakter heeft dan de Westerse en mede om deze reden niet in staat is de diensten te leveren die wij in het westen vanzelfsprekend achten.
- 3 Mustaq Khan, ‘Governance and growth: preliminary report’, Londen, 2006/2007. Volgens Kahn is realisering van ‘goed’ bestuur in de brede zin van het woord geen noodzakelijke basis

Het meten van resultaten in Afrika is problematisch

internationale gemeenschap in de steek worden gelaten, met alle funeste gevolgen van dien.¹⁰ Onder het motto ‘adopteer een donorwees!’ zou Nederland voorop moeten gaan in het verlenen van langdurige steun aan een dergelijk land. Bij voorkeur zouden hierover in multilateraal verband afspraken moeten worden gemaakt. Met de steun aan Burundi heeft Nederland het goede voorbeeld gegeven; nu komt het erop aan dit ook een aantal jaren vol te houden.

Het meten van resultaten in Afrika is problematisch. Niet alleen zijn in veel Afrikaanse landen nauwelijks betrouwbare gegevens beschikbaar, ook spelen vele ‘transacties’ zich in de informele sfeer af. Dat geldt natuurlijk in verhevigde mate voor landen die als fragiel/instabiel kunnen worden gekenschetst. Bovendien zal een ruimere tijdshorizon moeten worden aangehouden. Zo blijkt het pas na een langere periode (bijv. tien jaar) mogelijk een zinnig oordeel te vellen of bijdragen aan consolidering van vrede en veiligheid in een *post-conflict* context wel of niet succesvol zijn geweest. Er zit dan ook niets anders op dan vooral gebruik te maken van een kwalitatieve benadering bij beoordeling van het effect van de Nederlandse (en internationale) inspanningen

voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Wel acht hij van doorslaggevend belang het handhaven van politieke stabiliteit, de aanwezigheid van fondsen voor productieve investeringen en verwerving van technologie.

- 4 Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, 'Notitie: wederopbouw na conflict', Den Haag, juni 2005. In deze notitie wordt een geïntegreerde aanpak bepleit bij steun aan de wederopbouw in *post-conflict*-landen.
- 5 OECD/DAC, 'Security sector reform and governance', Parijs, juni 2005. De hervorming van de veiligheidsector wordt essentieel geacht voor consolidatie van vrede en veiligheid (als noodzakelijke voorwaarden voor ontwikkeling).
- 6 Patrick Chabal, "'Thinkpiece" on African states' (ongedateerd) onderstreept het belang van steun aan leiders die metterdaad de effectiviteit van de overheid in hun landen trachten te verbeteren.
- 7 Paul Collier, Anke Hoefler, 'Post-conflict risks', Oxford, augustus 2006. Collier onderbouwt deze stelling aan de hand van de hoogte van uitgaven ten behoeve van verscheidene VN-vredesoperaties.
- 8 Harvard Hegre (Worldbank), 'Disentangling democracy and development as determinants of armed conflict', Washington

D.C., januari 2003. Volgens deze studie zijn arme democratieën minder goed in staat dan arme autocratieën om gewapende conflicten te vermijden.

- 9 Collier, *a.w. noot 7*, ziet eerder na- dan voordelen aan verkiezingen in een *post-conflict* context.
- 10 Mark McGillivray, 'Aid allocation and fragile states. Background paper for the senior level forum on development effectiveness in fragile states', Londen, januari 2005. Fragiele staten krijgen in vergelijking tot andere ontwikkelingslanden niet alleen minder maar ook veel onregelmatiger internationale hulp.
- 11 Instituut Clingendael/Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'The Stability assessment framework: designing integrated responses for security, governance and development', Den Haag, 2005.
- 12 Zo heeft het Britse DFID zich voor een periode van een aantal jaren gecommitteerd aan ondersteuning van Sierra Leone, Rwanda en Ethiopië.

Martin Koper is historicus en werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

New publication Discussion Papers in Diplomacy, April 2007

Commercial Diplomacy and International Business

No. 107 by Michel Kostecki and Olivier Naray, 41 p.

Commercial diplomacy is a significant factor in the on-going process of globalization, yet there is a shortage of empirical research on this activity. This paper reports the results of an empirical study conducted among diplomats and managers. It identifies three dominant types of commercial diplomats: civil servant, generalist and business promoter. The paper shows how commercial diplomacy contributes to the promotion of international trade and corporate partnership, to the resolution of business conflicts and the marketing of a country as a location for foreign investments, R&D activities or tourist destination and "made-in". It presents

the current trends in commercial diplomacy, examines the determinants of its value chain and service fees and makes a number of suggestions on how to improve performance given the growing willingness of governments to emphasize the business promotion approach.

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

De Democratische Republiek Congo

Tussen neo-patrimonialisme en wederopbouw

Op 6 december 2006 legde Joseph Kabila in Kinshasa de eed af als nieuw gekozen president van de Democratische Republiek Congo (DRC). Dit markeerde het begin van de zg. 'Derde Republiek'. Het einde van de transitie (2003-2006) en de verkiezingen van legitieme politieke instellingen bieden de DRC de kans op een nieuwe start. Het land komt uit een van de meest duistere perioden van zijn geschiedenis, met meer dan tien jaar van politieke instabiliteit en twee oorlogen (1996-1997; 1998-2003) waarbij regionale, nationale en lokale dynamieken onlosmakelijk met elkaar waren verbonden en die naar schatting aan vier miljoen Congolezen het leven hebben gekost. Het is een periode waarbij de voorheen door Mobutu uitgeholde staat verder wegwijnde en de bevolking aan het lot van opeenvolgende krijgsheren, van binnen- of buitenlandse origine, werd overgelaten.

De door de internationale gemeenschap ondersteunde overgangperiode (die 30 juni 2003 begon) heeft ervoor gezorgd dat de oorlogslogica kon worden omgebogen en een begin van wederopbouw kon worden gemaakt. Het voordien sterk verdeelde grondgebied werd grotendeels herenigd, democratische verkiezingen werden voorbereid en stappen werden gezet wat betreft *ontwapening*, *demobilisatie en reïntegratie* (DDR) van de gewapende elementen en de *hervorming van de veiligheidssector* (SSR). Tegelijk werd een begin gemaakt met economische heropbouw. Toch kunnen de inspanningen van de internationale gemeenschap niet als een volledig succes worden beschouwd. De transitieperiode bleef fundamenteel gekenmerkt door een hoge mate van wantrouwen en politiek/militaire spanningen tussen de ex-strijdende partijen, terwijl de bestuurlijke hereniging gepaard ging met een algeheel herstel van mechanismen van corruptie die ieder bestuur onmogelijk maakten. Bestuurlijke posities en posten in het leger en de nationale politie waren zeer populair vanwege de mogelijkheden inkomsten te vergaren via belastingheffing, intimidatie en gebruik van geweld.

En juist hier doet zich het centrale probleem voor

met het oog op de toekomst. De huidige situatie vertoont opmerkelijke gelijkenissen met het Congo van direct na de onafhankelijkheid, waar toegang tot politieke macht voornamelijk werd geregeld via 'patrimoniale' netwerken, in plaats van door democratische vertegenwoordiging. De logische vraag die hieruit kan worden afgeleid, is hoe de toekomst van Congo eruit zal zien als deze situatie haar logische uitkomst bereikt.

Een nieuwe politieke constellatie

De recente verkiezingen hebben de politieke situatie in de DRC fundamenteel gewijzigd. Voor het eerst sedert 1965 beschikt het land over een democratische, legitieme politieke orde, met een gekozen president, parlement en provinciale raden. Hoewel de verkiezingen een sterk versnipperd politiek landschap opleverden, hebben deze politieke fracties in het parlement zich nu gehergroepeerd in een beperkt aantal stromingen rond een aantal centrale politieke figuren, waaruit in de toekomst politieke groepen kunnen ontstaan. De tendens tot voorzichtige hergroepering was al af te leiden uit de eerste ronde van de presidentsverkiezingen, toen de drie best scorende kandidaten van de 33 bijna 80% van de stemmen behaalden. Voor de parlementsverkiezingen werden de eerste echte politieke groepen gevormd rond de twee sterkste politieke figuren en partijen: de AMP rond de PPRD van president Kabila en de RENACO (later UN) rond het MLC van Jean-Pierre Bemba.

In het parlement heeft het presidentiële kamp met de AMP een aanzienlijke meerderheid verworven en bezit ze de steun van de historische oppositiepartij PALU, die nu met haar voorzitter, Antoine Gizenga, de eerste minister levert. De keuze van Gizenga is van symbolisch belang. De verkiezingen gaven aan dat het land sterk gepolariseerd stemde; in het westen was er een duidelijke voorkeur voor Bemba; in het oosten voor Kabila. Gizenga, die in de eerste ronde van de verkiezingen de derde plaats behaalde, is afkomstig uit de westelijke provincie Bandundu. In de aanloop naar de tweede ronde sloot hij zich aan bij het Kabila-kamp. Symbolisch betekent de

keuze voor Gizenga ook een aansluiting met de geschiedenis: Gizenga is immers een oude politieke medestander van Patrice Lumumba, de eerste premier van het land.

Hoewel onmiddellijk na de verkiezingen werd gevreesd voor heropleving van het conflict (gewapende Kabila-getrouwen waren in Kinshasa immers slaags geraakt met gewapende aanhangers van Bemba), bleek toch al snel dat (onder meer vanwege internationale druk op de hoofdrolspelers) Bemba zijn rol zou opnemen als leider van de politieke oppositie in het parlement. Bemba, die in de tweede ronde van de presidentsverkiezingen een meer dan behoorlijke score haalde en wordt gesteund door een belangrijke parlementaire fractie, had aangegeven dat hij en zijn politieke alliantie zich niet zouden aansluiten bij een regering van nationale eenheid, maar vanuit het parlement oppositie zouden voeren. Toch kon niet worden voorkomen dat Bemba vroegtijdig uit het nieuwe politieke bestel zou stappen, toen zijn resterende troepen in maart 2007 slaags waren geraakt met de presidentiële garde van Kabila. Deze militaire confrontatie heeft een zware hypotheek gelegd op het democratiseringsproces en heeft nogmaals aangetoond dat van cohesie voorlopig weinig sprake is.

De gevechten van maart 2007 wijzen bovendien op het vele werk dat resteert op het vlak van ontwapening, demobilisatie en reïntegratie en de hervorming van de veiligheidsector. De snelle optie voor een militaire aanpak van het reële probleem dat werd gevormd door de lijfwacht van Bemba (die zich verzette tegen ontwapening), is echter ook een belangrijk politiek probleem. De regering-Kabila heeft hier een kans laten liggen om – met een stok achter de deur – een politieke, onderhandelde oplossing uit te werken met het Bemba-kamp. Door haar optreden voedt de regering de vrees voor een nieuw autoritair bewind in de DRC.

Een neo-patrimoniale staat?

Er dient inderdaad de vraag te worden gesteld of met de verkiezing van een president en parlement het vredesproces geslaagd is. Hoewel het verkiezingsproces algemeen wordt ervaren als een groot succes, is de kans bijzonder klein dat het tot een democratische uitkomst, herstel van de staat en invoering van een vorm van goed bestuur zal leiden. Hoewel het Congolese conflict vaak werd voorgesteld als een gevolg van regionale tegenstellingen, kan nauwelijks worden ontkend dat de vérgaande ineenstorting van

de staat onder Mobutu het ontstaan van diverse conflict-dynamieken in de hand heeft gewerkt en uiteindelijk heeft geleid tot aanzienlijke militaire fragmentering. De ineenstorting van de Zairese staat ten tijde van Mobutu was een rechtstreeks gevolg van de wijze van besluitvorming, die onder meer werd gekenmerkt door een endemische vorm van corruptie en een dialectiek van gewelddadige onderdrukking. Zolang Mobutu zijn controle over de export van grondstoffen kon handhaven en hij kon rekenen op externe steun, kon hij ook zijn machtspositie consolideren. Zodra deze formele markt vanaf de jaren '80 begon in te storten (als gevolg van gebrek aan investeringen en daling van de grondstoffenprijzen op de wereldmarkt), werd hij echter verplicht op zoek te gaan naar alternatieven.

Terwijl staatsmacht oorspronkelijk het middel was om de toegang tot lokale hulpbronnen te sturen en te manipuleren, veroorzaakte de ondergang van de formele economie een verschuiving naar gedecentraliseerde patronagenetwerken en kwam de con-

In het vredesproces was nauwelijks aandacht voor de neo-patrimonialistische bestuurscultuur

trole over clandestiene handelsnetwerken centraal te staan. Dit gedecentraliseerde netwerk van accumulatiepolen bracht echter een proces van politieke fragmentatie op gang. Rivaliserende machtscentra in de periferie van het land konden hun controle over lokale middelen via clandestiene handelsnetwerken waarborgen en hierdoor het staatsmonopolie op (legitiem) gebruik van geweld meer en meer doorbreken. Deze situatie, gekenmerkt door afwezigheid van een centraal functionerend gewelddapparaat, vormde de ideale voedingsbodem voor de vorming van milities en autonome gewapende groepen.

Het vredesproces is vooralsnog niet bij machte gebleken deze tendens om te keren. De opbouw van een *centraal veiligheidsapparaat*, dat in staat is het staatsmonopolie over geweld te herstellen en de bevolking bescherming te bieden, verloopt bijzonder moeizaam. Zonder deze veiligheidsgarantie zijn de huidige stappen richting democratie en staatsopbouw echter gedoemd tot nieuwe vormen van onderdrukking en geweld te leiden. Recente rapporten van MONUC en mensenrechtenorganisaties wijzen nota

bene juist het leger en de politie aan als grootste bron van onveiligheid en mensenrechtenschendingen.

Een minstens even groot probleem is dat door de eenzijdige aandacht voor verkiezingen tijdens het vredesproces nauwelijks aandacht werd geschonken aan de consolidatie van een neo-patrimonialistische bestuurscultuur. Dank zij het vredesproces konden lokale politiek-militaire elites, die hun machtspositie baseerden op de controle over lokale economische netwerken, via hun steun aan en integratie in de nieuwe overheidsinstellingen deze controle juist versterken. Dit verklaart waarom de nieuw ingevulde overheidsposities snel werden gereduceerd tot instrumenten voor verwerving van particuliere inkomsten, terwijl talloze nieuwe mechanismen binnen het staatsbestuur ervoor moesten zorgen dat staatsinkomsten werden doorgesluisd ten voordele van provinciegouverneurs, ministers, militaire commandanten, enz. Grote verliezers van deze geïnstitutionaliseerde vormen van corruptie zijn de staat (die zonder inkomsten is komen te zitten) en de Congolese bevolking zelf, die in toenemende mate gedwongen wordt ambtenaren, militairen en andere vertegenwoordigers van de staat te onderhouden.

Op alle niveaus van de staat hebben lokale elites structuren opgezet om roofoverval te plegen op de middelen die ten goede zouden moeten komen van nationale economische ontwikkeling. Uiteraard springt de exploitatie van natuurlijke rijkdommen het meest in het oog. De controle over deze voorraden heeft een belangrijke rol gespeeld gedurende de recente conflicten en vormde er, tot op bepaalde hoogte, de inzet van. Het cliché van de 'plundering' door buitenlandse krachten is slechts een deel van het verhaal; de grondstoffen uit het zeer mineraalrijke Katanga (zuidoost-DRC) worden grotendeels via een netwerk rond president Kabila geëxploiteerd. Dit Katangees netwerk heeft in de loop van de afgelopen jaren een zeer machtige positie opgebouwd en is sterk verbonden met de veiligheidsdiensten. Dank zij de consolidatie van de politieke macht in Kinshasa heeft dit netwerk zijn lokale positie kunnen versterken.

De mijnsector is echter niet het enige publieke domein waar endemische vormen van corruptie en neo-patrimonial bestuurs de staat verder uithollen. Congo's 'governance crisis', die deels aan de oorsprong lag van de oorlog, heeft zich verspreid over alle sectoren en over alle niveaus van de Congolese samenleving. Uitbuiting en onderdrukking door overheidsamb-

tenaren, politie-agenten en legercommandanten hebben zich tijdens de oorlog verder ontwikkeld en bepalen de relatie tussen staat en bevolking. Centraal hierin figureren de vele belastingen op allerlei activiteiten die worden geheven door de vertegenwoordigers van de overheid. Slechts een zeer beperkt deel van die heffingen komt uiteindelijk in de nationale schatkist terecht. Het merendeel houdt een piramidiaal systeem in stand, waarbij het bezetten van een bepaalde administratieve post bepaalde kosten en baten vertegenwoordigt. Deze posten worden dus in een klassiek netwerk van patronage gekocht en verkocht. Dit systeem geldt voor het leger, het plaatselijk bestuur, de politie, de inlichtingendiensten, enz. en is door het hele land van kracht. De creativiteit van de bezetters van deze posities kent nauwelijks grenzen; elke activiteit wordt gezien als een mogelijkheid tot het heffen van een nieuwe belasting.

Deze situatie vormt niet alleen een fundamentele hindernis voor elke vorm van economische ontwikkeling en versterking van de staat, zij heeft ook grote gevolgen voor de fysieke veiligheid, vooral in de oostelijke provincies. Incidenten van de afgelopen jaren lijken te wijzen op een strategie waarbij een bepaalde mate van instabiliteit en conflict in stand wordt gehouden om systemen van economische uitbuiting en beheersing te consolideren. In die zin kan men stellen dat elke bijkomende militair in het oosten een bijkomende vorm van onveiligheid vormt voor de lokale bevolking. Hoewel in de meest lucratieve centraal-militairen zijn vervangen door officiële militairen, blijven uitbuitingsmechanismen overeind.

Een Congolees 'sociaal contract' als voorwaarde voor wederopbouw en ontwikkeling

Wil het Congolese vredesproces slagen, dan dient daarom dringend werk gemaakt te worden van een nieuw 'sociaal contract' tussen staat en bevolking. Tot nog toe was vooral de internationale gemeenschap de motor van het vredesproces. De groeiende betrokkenheid van en investering door de internationale gemeenschap in dit vredesproces resulteerde onder meer in versterking van de VN-aanwezigheid (MONUC), belangrijke financiële en politieke druk vanuit de EU en een aantal landen, voornamelijk België en Frankrijk, alsmede de financiële en logistieke ondersteuning van doorslaggevende programma's in de hervorming van de veiligheidssector. Vooral het verloop van het verkiezingsproces kan beschouwd worden als een bijzonder succes. Ondanks

het gebrek aan materiële infrastructuur en ervaring registreerde de Onafhankelijke Kiescommissie (CEI) meer dan 25 miljoen kiezers. Tijdens de diverse stemronden, tussen december 2005 en oktober 2006, werd een Grondwet aangenomen en werden een nationaal parlement, provinciale assemblees en een president gekozen. Toen het bijzonder broze karakter van de politieke constellatie in Kinshasa herhaaldelijk werd gedemonstreerd door gewapende incidenten na beide ronden van de verkiezingen, kon een ontsporing slechts worden vermeden door de aanwezigheid van MONUC, tijdelijk versterkt door de EU, met de door Duitsland geleide EUFOR-troepen.

Met de nieuwe politieke situatie is ook de rol van de internationale gemeenschap fundamenteel gewijzigd. Het internationale begeleidingscomité voor de transitie, het CIAT, hield op te bestaan. Dit comité was van centraal belang bij het afstemmen van de houding van de internationale gemeenschap inzake de interne politieke ontwikkelingen in de DRC. Voorts was de internationale gemeenschap verenigd in haar strategische politieke doelstelling: het houden van de verkiezingen. De situatie is nu veel complexer, de nieuwe regering in de DRC staat voor geweldige uitdagingen en de politieke bewegingsruimte is moeilijk te beoordelen. De mate waarin en de snelheid waarmee de regering maatregelen kan nemen om het neo-patrimoniale systeem aan te pakken en de strijd te beginnen tegen de op alle niveaus aanwezige corruptie, zijn niet eenvoudig te bepalen. Het is nu al duidelijk dat een aantal donoren aanhanger is van een nogal strenge aanpak ('tough love'), terwijl andere vanwege een veelheid aan redenen, variërend van pragmatische inschattingen via (geo-)politieke belangen tot belangen in de mijnbouwsector, juist een soepeler houding zullen aannemen. Binnen de Congolese politieke structuur heerst dan weer een voorliefde voor bilateralisme, in plaats van een goed ontwikkeld internationaal vervolgmechanisme.

Maar ook de reductionistische visie op democratie en vredesprocessen, zoals die binnen de internationale gemeenschap heerst, is in het geval van Congo problematisch. Het centrale belang van de staat wordt thans in donorkringen erkend, maar blijft al te vaak eenzijdig gedefinieerd: de nadruk ligt op veiligheid, goed bestuur en corruptiebestrijding. Overeenkomstig deze vrij ideologische benadering van ontwikkeling worden de sociale en ontwikkelings-

dimensies grotendeels overgelaten aan NGO's (met alle inherente beperkingen). Om de staat de nodige legitimiteit te verlenen bij *post-conflict*-wederopbouw, is het evenwel ook noodzakelijk dat hij een sleutelrol speelt in het verzekeren van een vredesdividend voor de bevolking. Nu de DRC over legitieme nationale instellingen beschikt, is meteen ook de rol van de internationale gemeenschap in de DRC fundamenteel gewijzigd. Het welslagen van het vredesproces en het creëren van een nieuwe ontwikkelingsdynamiek ten faveure van de bevolking zijn niet langer voornamelijk de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap, maar ook van de nieuwe Congolese machtsdragers. De internationale donoren dienen er nu vooral over te waken dat de nieuwe Congolese politieke klasse haar taak serieus neemt. Doet ze dat niet en blijft ze vasthouden aan de diverse uitbuitingsmechanismen die werden ingevoerd door president Mobutu en op een militaire wijze verder werden geconsolideerd tijdens de oorlog, dan zal het Congolese vredesproces voor niets geweest zijn en zijn zijn nieuwe conflicten nagenoeg onafwendbaar. Congo heeft een unieke afspraak met de geschiedenis. Of ze deze ook nakomt, hangt niet af van de internationale gemeenschap maar vooral van de Congolezen zelf.

Hans Hoebeke is verbonden aan Egmont (Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, Brussel). Koen Vlassenroot is werkzaam bij de Conflict Research Group van de Universiteit Gent.

De Darfur-Darfur Dialoog en Consultatie

Laatste strohalm voor het Vredesakkoord?

Na meer dan twee jaar van ingewikkelde onderhandelingen hebben de regering van Soedan en het Soedanees Bevrijdingsleger (SLA) op 5 mei 2006 het *Darfur Peace Agreement* ondertekend in Abuja, Nigeria. Het Akkoord, getekend onder auspiciën van de Afrikaanse Unie (AU), bevat protocollen met betrekking tot machtsdeling en verdeling van rijkdom, alsmede uitvoerige afspraken over veiligheid en een staakt-het-vuren. Verder is er een hoofdstuk opgenomen dat het kader vormt voor een 'Darfur-Darfur Dialogue and Consultation' (DDDC). Ondanks aanvankelijke goede hoop heeft het vredesakkoord géén vrede gebracht in Darfur. Overtuigend optreden door de internationale gemeenschap om de crisis te beslechten, is daarom meer vereist dan ooit.

De bijzondere omstandigheden in Darfur vergen van internationale donoren een specifieke benadering. Vele donoren hebben zich vooral bezighouden met een militair antwoord op de crisis en mogelijke inzet van een *krachtige, hybride vredesmacht* (VN- en AU-troepen gecombineerd) heeft het debat dan ook gedomineerd. De mogelijkheden tot het uitzenden van militairen naar Darfur zijn echter beperkt, onder andere door de oncoöperatieve houding van Khartoum. Daarnaast zal het uitzenden van een hybride vredesmacht niet alleen geruime tijd vergen, maar vormt de inzet van militairen bovendien geen vreedzame noch duurzame oplossing van de crisis. In feite vraagt de crisis in Darfur om een *politieke oplossing*, die allereerst de kern van het conflict aan de orde stelt. Het is daarom van vitaal belang dat een adequate *niet-militaire strategie* wordt toegepast.

Niet-militaire donorstrategieën

Er kunnen twee niet-militaire donorstrategieën worden onderscheiden om het gewelddadige conflict in Darfur het hoofd te bieden: 1 uitvoering van een reeks dwangmaatregelen die de Soedanese regering moet overtuigen of dwingen haar destructieve beleid te veranderen; en 2 toepassing van een samenwerkingsstrategie die het politieke proces weer op gang brengt en het vredesakkoord van 5 mei 2006 nieuw leven inblaast.

Hoewel beide strategieën van toepassing kunnen zijn binnen de huidige context van Darfur, moeten individuele donoren voorzichtig zijn om beide strategieën *tegelijktijd* te bezigen. Iedere donor zou in feite een keuze moeten maken voor één van beide strategieën op basis van beoordeling van eigen macht, deskundigheid en mogelijkheden. Idealiter komt er zo een effectieve internationale taakverdeling tot stand, die duidelijkheid schept over de rol van donoren, zorgt voor maximale doelmatigheid en positieve resultaten oplevert in Darfur.

Wij menen dat hervatting van het politieke proces en het redden van het Darfur Vredesakkoord de voornaamste ingrediënten vormen van een duurzame oplossing voor de crisis in Darfur. Internationale steun voor de *Darfur-Darfur Dialogue and Consultation* is hierbij essentieel. De DDDC zal niet alleen *alle* Darfuri belanghebbenden in staat stellen deel te nemen aan het vredesproces, leiden tot meer steun en begrip voor het *Darfur Peace Agreement* (DPA) onder de bevolking en eventuele niet-ondertekenaars, maar zal ook de legitimiteit en geloofwaardigheid van het Akkoord als geheel ten goede komen.

Toepassen van dwangmaatregelen

Deskundigen bepleiten het opleggen van een reeks krachtige en forse pressiemiddelen aan de Soedanese regering in de vorm van doelgerichte sancties, uitgevoerd door de VN, afzonderlijke donoren of door meer donoren samen.¹ Het doel is de Soedanese regering te dwingen haar militaire beleid te wijzigen en zich te houden aan o.a. de veiligheidsvereisten, zoals vastgelegd in het DPA.

Dergelijke dwangmaatregelen kunnen bestaan uit: 1 doelgerichte *persoonlijke sancties*, zoals het bevriezen van banktegoeden en het instellen van een reisverbod voor regeringsleiders die verantwoordelijk worden gehouden voor de mensenrechtenschendingen in Darfur; 2 onderzoek naar *economische sancties* tegen de commerciële belangen van de regering en bedrijven die aan de regering gelieerd zijn; 3 sancties tegen de Soedanese *oliesector*, zoals een exportverbod, investeringsbeperkingen of het instellen van een

vaarverbod voor olietankers vanuit Soedan; en 4 unilaterale *handelssancties* en sancties tegen organisaties en bedrijven die *investeren* in Soedan of op andere wijze met Soedan zaken doen.²

Een strategie van dwangmaatregelen wordt slechts mondjesmaat en enigszins weifelend nagevolgd door enkele donoren. Hoewel krachtige sancties effectieve drukmiddelen kunnen zijn onder de huidige omstandigheden in Darfur, zullen zij pas werken indien ze duidelijk, onomwonden en strikt worden toegepast door internationale donoren. Eerdere pogingen mislukten vaak doordat er onduidelijke taal werd gesproken en donoren verdeeld waren of uiteindelijk de daad niet bij het woord voegden. Bovendien bestaan, er in het algemeen ernstige twijfel over de effectiviteit van sancties.³

Redden van het Darfur Vredesakkoord

Een tweede strategie behelst het redden van het Darfur Vredesakkoord door hervatting van het politieke proces⁴ en voortzetting van een open en uitvoerige dialoog tussen de belanghebbenden in Darfur op verschillende niveaus. Op formeel en diplomatiek niveau betekent dit continuering van de reguliere vergaderingen van de *Core Coordination Group* (CCG), waar de ondertekenaars van het vredesakkoord en de belangrijkste internationale donoren deel van uitmaken. Wellicht kunnen de donoren voortbouwen op deze formele dialoog – in feite vormt de CCG het enige effectieve forum waarin de belanghebbenden in Darfur elkaar regelmatig ontmoeten – en het politieke proces nieuw leven inblazen door toevoegingen aan te dragen ten behoeve van het DPA. Daarnaast moeten de CCG-leden proberen de diverse splintergroeperingen weer bijeen te brengen en deelgenoot te maken van het vredesproces. Een goed voorbeeld hiervan zijn de inspanningen van de *Group of 5* (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Nederland en de EU) om niet-ondertekenaars te steunen bij hun positiebepaling en het formuleren van uitvoeringsprotocollen ten behoeve van een DPA+.

Een minder vaak overwogen, maar misschien even waardevolle strategie om het politieke proces te hervatten, is het bieden van internationale steun voor een uitvoerige *Darfur-Darfur Dialogue and Consultation* (DDDC), zoals voorzien is in het DPA.⁵ Deze politieke dialoog op gemeenschapsniveau zou niet alleen *alle* Darfuri-belanghebbenden in staat stellen deel te nemen aan het vredesproces, maar zou ook de

deur kunnen openen voor discussies over en aanbevelingen voor aanvullende DPA-protocollen die aan de eisen van niet-ondertekenaars tegemoet komen, mocht het door donors gesteunde DPA-plus-proces niet slagen. De DDDC zou daarmee de basis kunnen leggen voor bredere steun voor het DPA en misschien zelfs niet-ondertekenaars kunnen overtuigen het Akkoord alsnog te ondertekenen.

De noodzaak van een taakverdeling

Hoewel *beide niet-militaire strategieën* (zowel het toepassen van dwangmaatregelen als het redden van het DPA) effectief zouden kunnen zijn in Darfur, moeten internationale donoren niet beide paden tegelijkertijd willen bewandelen. Een dergelijke twee-sporenaanpak zou niet alleen tot verwarring kunnen leiden over de dubbele rol van de donor in het vredesproces, maar ook ten koste gaan van zijn geloofwaardigheid. Bovendien werkt een twee-sporenaanpak vaak contraproductief. Mede hierom moet de dialoog binnen de CCG-vergaderingen niet gebruikt worden door de Nederlandse regering (als voorzitter) of ieder ander CCG-lid, om zware druk uit te oefenen op de Soedanese regering, aangezien dit uiteindelijk zal leiden tot Khartoums afzondering van het forum en daarmee van de internationale gemeenschap als geheel.

Vanwege deze neveneffecten en de grote verschillen tussen beide niet-militaire strategieën moeten donoren de toepassing van dwangmaatregelen strikt scheiden van een op samenwerking gerichte strategie.⁶ Afzonderlijke donoren zouden een strategische en pragmatische keuze moeten maken tussen de twee strategieën op basis van de eigen deskundigheid en capaciteiten. Idealiter zou dit leiden tot een *internationale taakverdeling*, waarbij ieder land of organisatie één van de twee niet-militaire strategieën toepast. Op deze manier ontstaat er duidelijkheid over de rol van de donor, wordt maximale doelmatigheid bereikt en kunnen wellicht positieve resultaten behaald worden, hoewel over een dergelijke harde aanpak ook veel twijfel bestaat vanwege de beperkte resultaten uit het verleden.

Indien internationale donoren echter kiezen voor de aanpak waarbij *dwangmiddelen* centraal staan, dan moeten ze bereid zijn het spel hard te spelen. Ze zouden niet alleen moeten erkennen dat er sprake is van dwang, maar verder moeten gaan dan loze of zwakke dreigementen en de aangekondigde sanctie maatregelen metterdaad toepassen met harde hand

en eventueel tot het bittere eind.⁷ Dit betekent dat deze strategie slechts uitvoerbaar is voor een selecte groep donoren. In de context van Darfur zijn dat mogelijk de Verenigde Staten, Frankrijk en Groot-Britannië.

Hoewel zware sancties doeltreffend zouden kunnen zijn in Darfur, indien ze doeltreffend zouden worden uitgevoerd en hun uitvoering in de gaten gehouden zou worden, zou de internationale gemeenschap, gelet op alle risico's en neveneffecten, toch de voorkeur moeten geven aan conflictoplossing door middel van samenwerking. Samenwerking is relatief goedkoop en minder risicovol en leidt bovendien eerder tot een duurzame oplossing.⁸ Sommige donoren zouden er daarom met nadruk voor moeten kiezen de bestaande dialoog op hoog niveau voort te zetten en de dialoog op gemeenschapsniveau te bevorderen door steun te bieden aan de toekomstige *Darfur-*

Als donoren kiezen voor een aanpak met dwangmiddelen, moeten ze bereid zijn het spel hard te spelen

Darfur Dialogue and Consultation. Aangezien Nederland, Noorwegen en Groot-Britannië reeds werkzaam zijn op dit gebied, kunnen deze landen ervoor kiezen zich volledig op samenwerking te richten.

Herleving politiek proces

Een van de grootste vergissingen van het vredesproces in Abuja was dat het veel belangrijke actoren uitsloot, zoals niet-gewapende groeperingen, lokale leiders en stamhoofden, vrouwen en maatschappelijke organisaties. Door de zwakke communicatiestrategie was de inhoud van het Akkoord bovendien onvoldoende bekend gemaakt onder de lokale bevolking. Dit alles heeft de Darfuris vervreemd van zowel het Akkoord als het vredesproces als geheel.⁹

Het was daarnaast onverstandig de internationale inspanningen na de ondertekening van het DPA voornamelijk te richten op veiligheid en de inzet van een sterke door de VN geleide of gemengde vredesmacht. Een militaire interventie kan op zich zelf immers nooit zorgen voor duurzame vrede en zonder politiek alternatief zullen de strijdende partijen de wapens niet neerleggen.¹⁰ Duurzame vrede kan alleen worden bereikt door de kern van het conflict

aan te pakken via een alle belanghebbenden omvattend vredesproces. Ook al verkeert het DPA in ernstig gevaar, internationale donoren en belanghebbenden in Darfur zouden het Akkoord moeten blijven steunen. Ondanks de beperkingen en vele nadelen, biedt het Akkoord wel een raamwerk waarbinnen de economische en politieke marginalisering van de Darfuris aan de orde gesteld wordt, en bevat het de voorwaarden om het conflict te beëindigen.¹¹

Gezien de huidige context in Darfur menen wij te moeten opteren voor een strategie die het politieke proces doet herleven. Het doel van de internationale donoren zou moeten zijn te komen tot een uitvoerig en verbeterd vredesakkoord, dat dan breder en oprechter wordt ondersteund, niet alleen door de ondertekenaars, maar ook door de samenleving en diegenen die het Akkoord uiteindelijk moeten uitvoeren. Om deze steun te verwerven zijn een *duurzame dialoog*¹² op gemeenschapsniveau en voortdurende consultaties met de Darfuris vereist, alsmede frequente ontmoetingen met en tussen lokale machthebbers.

De Darfur-Darfur Dialoog & Consultatie

Een duurzame dialoog op gemeenschapsniveau zou een forum bieden waaraan *alle* belanghebbenden in Darfur kunnen deelnemen en hun bezwaren tegen het DPA kunnen bespreken.¹³ Daarnaast zou het hen in de gelegenheid stellen aan verzoening tussen gemeenschappen te werken, alsmede aan veilige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden. Bovendien zou een lokale dialoog belanghebbenden de lopende conflicten (tussen herder- en boerengemeenschappen over water, land, natuurlijke hulpbronnen en nomaderoutes) kunnen helpen beslechten met behulp van traditionele en westerse mechanismen voor conflictoplossing. Door middel van een lokale dialoog kunnen belanghebbenden tevens het gevoel van zeggenschap hervinden, dat zo node werd gemist tijdens het vredesproces in Abuja.

Hoewel sommige deskundigen een volledig nieuw initiatief bepleiten voor een duurzame dialoog op lokaal niveau in Darfur, zijn wij geen voorstander van een dergelijke strategie. Internationale donoren zijn beter gebaat bij het verlenen van steun aan de lokale dialoog binnen het bestaande kader van de DDDC. Gebruikmaking van het DDDC-kader heeft de voorkeur. Ten *eerste*, planning en uitvoering van een volledig nieuw initiatief zijn niet alleen verwarrend voor de bevolking, maar ze houden tevens

verwerping in van een integraal onderdeel van het DPA. Ten *tweede*, ondanks een aantal ernstige onvolkomenheden is de DDDC geaccepteerd door ten minste twee belangrijke conflictpartijen en vormt de dialoog een bestaand en rechtsgeldig kader om op voort te bouwen. Een volledig nieuw initiatief zou zich ten *derde* onafhankelijk moeten ontwikkelen van het lopende DPA-proces, zich helder moeten onderscheiden van de DDDC en kenbaar moeten worden gemaakt onder alle bevolkingsgroepen in Darfur. Dit lijkt vrijwel onhaalbaar en zou tot nog grotere lokale verwarring leiden. Ten *vierde* is er al belangrijke vooruitgang geboekt. Op 9 november 2006 heeft de afgevaardigde voor Vrede en Veiligheid van de AU officieel een begin gemaakt met de DDDC 'Preparatory Committee' (PrepCom) en de voorzitter bekend gemaakt: Abdul Mohammad. Het werk aan de grondslag voor de DDDC-PrepCom is de afgelopen maanden voortgezet en de selectie van toekomstige DDDC-leden uit de *civil society* en de lokale regering is op gang gebracht.¹⁴ Met de PrepCom in werking kunnen belangrijke stappen worden gezet voor het welslagen van de DDDC. Daarnaast hebben beide ondertekenaars van het DPA hun bereidheid getoond het Akkoord te voorzien van additionele protocollen, om zo deels tegemoet te komen aan eisen van niet-ondertekenaars, en hebben zij duidelijke pogingen ondernomen de steun voor het DPA te vergroten.¹⁵

De DDDC is van groot belang en biedt wellicht de enige mogelijkheid het DPA te redden.¹⁶ Via de DDDC kan begrip en acceptatie van het DPA worden vergroot onder alle belanghebbenden en kunnen belangrijke aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot veiligheidszaken, compensatie en de politieke vertegenwoordiging van Darfur.¹⁷ Indien dergelijke aanbevelingen worden opgevolgd door hogere machtsniveaus in Darfur, zal dit de legitimiteit van het gehele vredesproces versterken. Daarnaast biedt de DDDC internationale donoren de mogelijkheid ook lokaal een steentje bij te dragen. Door de bevolking van Darfur te ondersteunen en het proces van een duurzame dialoog te versterken, kan de bevolking deelnemen aan en invloed uitoefenen op haar eigen vredesproces.

Steun aan DDDC in de praktijk

Zodra de veiligheidssituatie dat toelaat, is het van belang dat er internationaal de vereiste politieke, logistieke en financiële steun wordt geboden aan

een spoedige start van de DDDC. Internationaal toezicht en politieke steun zullen essentieel zijn om positieve resultaten te boeken. Zo is het noodzakelijk dat de Afrikaanse Unie en de VN ervoor zorgen dat de vorm van de lokale dialoog realistisch en uitvoerbaar is in de huidige situatie. In het DPA wordt de DDDC slechts omschreven als één 'conferentie', voorafgegaan door consultaties. Gezien de complexiteit van het conflict en het grote aantal belanghebbenden is het onmogelijk een volwaardige dialoog te realiseren binnen het bestek van één conferentie. Een duurzame dialoog behelst veeleer een proces dat uit fasen bestaat.¹⁸ Dit vergt bijeenkomsten met voldoende ruimte om stap-voor-stap vooruitgang te boeken. Wij adviseren de DDDC-PrepCom daarom de invulling van de Dialoog zodanig te wijzigen, dat deelnemers elkaar uitgebreid en herhaaldelijk kunnen ontmoeten.

Om een succesvolle DDDC mogelijk te maken in de praktijk, zouden internationale donoren bepaalde activiteiten voor hun rekening kunnen nemen of ondersteunen. Men kan hierbij denken aan de ontwikkeling en uitvoering van een adequate communicatiestrategie; training in conflictoplossing; voorbereidende vergaderingen voor clan- en stamoudsten, leiders van opvangkampen en nomadengemeenschappen, religieuze leiders en leiders van groeperingen uit het 'maatschappelijk middenveld'; benutten van traditionele mechanismen voor conflictpreventie en conflictoplossing; steun voor vrouwen- en jongerenorganisaties; en zorgen voor voldoende veiligheid gedurende het hele proces.

Conclusie

De huidige context in Darfur vereist een specifieke aanpak van internationale donoren die is gericht op het vinden van een duurzame oplossing voor de aanhoudende crisis. Tot op heden hebben internationale donoren en deskundigen twee verschillende strategieën gesteund; het opleggen van een reeks dwangmaatregelen om de Soedanese regering te overtuigen of te dwingen haar destructieve politiek te wijzigen, of het toepassen van een samenwerkingsstrategie door het politieke proces te hervatten en het DPA te doen herleven.

Hoewel Darfur van beide strategieën zou kunnen profiteren indien juist toegepast, wordt afzonderlijke internationale donoren nadrukkelijk geadviseerd beide strategieën niet tegelijkertijd uit te voeren. De werkzaamheden van de internationale gemeenschap



zouden zodanig moeten worden verdeeld, dat duidelijkheid wordt geschapen over de rollen van donoren. Een duidelijke verdeling, waarbij iedere donor een pragmatische keuze maakt voor één van de twee strategieën, ligt hierbij voor de hand.

Wat ons betreft moeten het redden van het DPA en hervatting van het politieke proces hoog op de internationale agenda staan. In dat opzicht is internationale steun voor de *Darfur-Darfur Dialogue and Consultation* essentieel, aangezien dit het forum biedt voor een open, uitgebreide en duurzame dialoog op lokaal niveau. Het biedt daarmee de mogelijkheid steun onder de bevolkingsgroepen voor het DPA te vergroten en, voor zover dit nog niet gebeurd is binnen de huidige DPA+-besprekingen, misschien zelfs niet-ondertekenaars te bewegen het Akkoord alsnog te ondertekenen. Als men het belang van de DDDC voor het gehele vredesproces onderkent, dan wordt het de hoogste tijd dat internationale donoren metterdaad praktische en politieke steun gaan verlenen om de DDDC zo spoedig mogelijk doorgang te laten vinden. Hoewel steun aan de dialoog & consultatie nog te weinig wordt genoemd als mogelijke strategie, biedt het wellicht de laatste strohalm om het Vredesakkoord te redden.

Noten

- 1 Zoals: International Crisis Group (ICG), *Getting the UN into Darfur*, Africa Briefing N°43, Nairobi/Brussel, 12 oktober 2006.
- 2 *Ibid.*, blz.7-9.
- 3 Georg Frerks, *The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-conflict Settings: A Conceptual Framework and a Checklist*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2006.
- 4 ICG, *a.w. noot 1*, blz. 12-13.
- 5 The Initiative for Inclusive Security & Refugees International, *Sudan: Can the Darfur-Darfur Dialogue and Consultation Help Bring Peace to Darfur?*, Bulletin, Washington DC, 22 augustus 2006.
- 6 Michael E. Brown & Chantal de Jonge Oudraat, 'Internal Conflict and International Action, An Overview', in: Michael E. Brown e.a., *Nationalism and Ethnic Conflict: an International Security Reader*, Cambridge, 2001, Revised Edition, blz. 163-192, in het bijzonder blz. 186.
- 7 *Ibid.*, blz. 187-188.
- 8 *Ibid.*, blz. 188.
- 9 The Initiative, *a.w. noot 5*, blz. 1.
- 10 ICG, *a.w. noot 1*, blz. 13.
- 11 Refugees International, *Sudan: Saving the Darfur Peace Agreement*, Bulletin, Washington DC, 21 augustus 2006, blz. 1.
- 12 Harold H. Saunders, 'Sustained Dialogue in Managing Intractable Conflict', in: *Negotiation Journal*, Vol. 19, Issue: 1, januari 2003, blz. 85-95.
- 13 ICG, *a.w. noot 1*, blz. 14.
- 14 UNMIS, *The DPA Monitor, Monthly Report on the Implementation of the Darfur Peace Agreement*, december 2006.
- 15 UNMIS, *The DPA Monitor, Monthly Report on the Implementation of the Darfur Peace Agreement*, oktober 2006.
- 16 The Initiative, *a.w. noot 5*, blz. 1.
- 17 Refugees International, *a.w. noot 11*, blz. 2.
- 18 Saunders, *a.w. noot 12*, blz. 85.

Drs D.D. van Grieken is junior docent bij het Centrum voor Conflict Studies aan de Universiteit van Utrecht en werkt als onafhankelijk research consultant op het gebied van vrede en conflict. Prof.dr ir G.E. Frerks is hoogleraar Conflictstudies aan de Universiteit van Utrecht en hoogleraar Rampenstudies aan de Universiteit van Wageningen. Hij is tevens directeur van het Centrum voor Conflict Studies aan de Universiteit van Utrecht. Drs R. van der Woud werkt als lobbyist voor Cordaid.

Politisering van ontwikkelings-samenwerking

Als de verkiezingen voor de Tweede Kamer een maatstaf zijn voor de interesse in ontwikkelings-samenwerking, dan is het somber gesteld. We kloppen ons internationaal op de borst vanwege de Nederlandse koploperspositie in de coherentieranglijst, ofwel de mate van integratie van ontwikkelingsdoelstellingen in alle beleidssectoren. We voelen ons nog steeds heel comfortabel als het gaat om onze 0,8 % van het BNP, maar binnenslands is ontwikkelings-samenwerking niet meer dan een stoffig meubelstuk in de inventaris: het staat wel mooi, we doen het niet weg, maar verder dan een plaatsje weggedrukt in een hoekje van de kamer verdient de sector niet. En dat terwijl er een grote opleving is in directe betrokkenheid. Het aantal stichtingen dat zich inzet voor ontwikkeling, stijgt spectaculair. Iedere zichzelf respecterende succesvolle zakenman en topvoetballer heeft een eigen liefdadigheidsstichting die in 'het Zuiden' actief is.¹ De politiek, de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord tonen echter géén nieuw elan. We gaan door op de vertrouwde weg, ook bij de volgende verhuizing nemen we het meubelstuk mee, maar ook nu krijgt het weer een positie ergens in een hoekje van de kamer. Toch is er voldoende reden dit pronkstuk van de Nederlandse politiek opnieuw in het politieke centrum te plaatsen, maar dan wel opgeknapt en nieuw gestoffeerd.

Tanend geloof in internationale samenwerking

Terwijl burgers zich engageren, is er in de politiek een tanend geloof in het belang van internationale samenwerking. Het economische *globaliseringsdenken* is dominant geworden. Globalisering zou het succes bepalen van landen als China, de Aziatische tijgers, India, Brazilië. De bijdrage van het instrument ontwikkelingssamenwerking zou daarbij van marginale betekenis zijn. Dat leidt tot de vraag of investeringen daarin wel zinvol zijn. Dat zou ook verklaren waarom het in Afrika maar niet lukt: het ontbreken van aansluiting op globalisering is de echte oorzaak van het achterblijven van dat continent. Wat gechargeerd lijkt het erop dat men ten aanzien van Azië en Latijns-Amerika vaststelt dat het ook *zonder* internationale (ontwikkelings-)

samenwerking wél gaat en voor Afrika dat het *met* die samenwerking ook niet gaat.

In de *tweede* plaats relativeert men de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking in het licht van *andere geldstromen*. De som van overboekingen van migranten wordt drie keer zo groot geschat (200 miljard) als de bijdrage aan *Official Development Assistance* (65 miljard).² En bij de investeringen van het bedrijfsleven vallen die ODA-gelden helemaal in het niet.

Een *derde* reden is de wijze waarop *China* zijn invloed in Afrika (maar niet alleen daar) uitbreidt. Zonder veel scrupules en met simpele mercantilistische doelstellingen doet het zaken met landen als Soedan, Angola, Zimbabwe. Wegen, spoorlijnen en vliegvelden worden aangelegd als tegenprestatie voor lange-termijncontracten voor olie en mineralen.

Deze drie ontwikkelingen knagen aan de stoelpoten van het klassieke meubelstuk van de Nederlandse politiek.

Flets consensusdenken in de sector

Bezinning op de politieke positie van internationale samenwerking kan niet voorbijgaan aan de ontwikkelingen in de sector zelf. De laatste tien jaar laat een groeiend, maar tegelijk vervlakkend consensusdenken zien binnen de sector.

Ontwikkelingssamenwerking is zich steeds meer gaan toeleggen op meten (= weten) en verantwoorden. De politiek-ideologische discussies die het debat bepaalden, verstomden na de val van de Muur. Ontwikkelingsorganisaties profileerden zich als organisaties die met verstand van zaken opereerden, degelijke rapporten namen de plaats in van pamfletten, *consultants* verdrongen ideologisch geschoolden en de sandalen verdwenen definitief in de vuilnis. Mee willen doen in onderhandelingen, erkend worden als gesprekspartner, uitgenodigd worden voor consultatie werd stilzwijgend of uitdrukkelijk de doelstelling.

Tegelijk begon midden jaren negentig de discussie over de beheersmatige kwaliteit. Ontwikkelingsorganisaties zoals Cordaid hebben inmiddels vier systemen die zich met kwaliteit en verantwoording bezighouden en het aantal rapportages en tabellen groeit van jaar tot jaar. Het nieuwe stelsel van medefinanciering (MFS) heeft die verantwoording zo tot

pijler gemaakt, dat organisaties niet alleen achteraf moeten verantwoorden, maar ook vooraf. Wie in 2006 in zijn aanvraag niet kon vertellen hoeveel aidspatiënten, mishandelde vrouwen, kleine boeren en krottenwijkbewoners in 2010 geholpen zouden zijn in Tanzania/Bolivia/Bangladesh, kon niet langer aanspraak maken op een bijdrage van de Nederlandse overheid.

Deze nadruk op beheersmatige aspecten van het werk en op kwantificeren en verantwoorden leidde ook tot de *economisering* van internationale samenwerking: de overtuiging dat het werk van internationale samenwerking uiteindelijk gemeten wordt in economische groei. Het belang van andere zaken als cultuur, waarden, gemeenschapsopbouw, religie worden in dat denken herleid tot hun bijdrage aan economische groei. Zelfs de nota cultuur en religie van de Adviesraad Internationale Veiligheid (AIV) ontkomt daar niet aan. In de nota wordt de betekenis van religie vooral gezien als instrument van de door donoren gewenste ontwikkeling. De gedachte dat religie en cultuur ook betekenisvol zijn als kritische beschouwers van ons ontwikkelingsconcept, wordt niet verkend.

Ook in die samenhang van *evidence based*, beheersmatigheid en (lieft vooraf) verantwoording is de sector slechts een weerspiegeling van de samenleving. Het is een technocratisch discours geworden. Er lijkt geen sprake meer van politieke doelen die binnen de Nederlandse context verwezenlijkt moeten worden. Het debat is gericht op de *uitvoering*. Die ontwikkeling heeft het meubelstuk van de internationale samenwerking flets gemaakt: de verf heeft zijn glans verloren en de contrasten in het patroon van de bekleding zijn verbleekt.

Noodzaak van politisering

Met de aanslag op de *Twin Towers* is de relatieve rust van na de val van de Muur in één klap tenietgedaan. Elf jaar was er de hoop dat de wereld niet langer het strijdtoneel hoefde te zijn van elkaar bevechtende ideologieën en politieke stromingen. De consensus over de richting van de samenleving zou ruimte geven om effect, welvaart en empirie tot de kernwoorden te maken van het debat. Het zou nog slechts gaan om *uitvoering* van beleid. De paarse kabinetten belichaamden die consensus.

Met de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh en de bedreigingen aan het adres van Hirsi Ali en Geert Wilders is aan die kortstondige periode een

einde gekomen. Sindsdien is de vraag naar de koers van de samenleving (wat voor samenleving willen we zijn, wat zijn er de *identity-markers* van) opnieuw duidelijk present in het debat. De discussie over de multiculturele samenleving, de inburgering en de vaststelling van de canon van de geschiedenis omvat duidelijke signalen dat de kernvragen niet langer gaan over de uitvoering, maar over doel en richting van de samenleving als geheel. Die politisering weerspiegelt zich in de verkiezingsuitslag van 22 november jl. Marijnissen en Wilders presenteren ieder op eigen wijze een ander beeld van Nederland. Ze treden buiten de *managerial* vragen van effectiviteit, efficiency en kwaliteit. Marijnissen presenteert een nieuw communitarisme, dat een breuk betekent met de individualisering en marktwerking die vanaf begin jaren tachtig (kabinetten-Lubbers) de Nederlandse politiek hebben bepaald. Wilders bepleit een nieuw nationalisme, dat breekt met de europeanisering en mondialisering die indertijd dominant waren.

De sector internationale samenwerking is tot nu toe onvoldoende in staat gebleken een antwoord te vinden op die nieuwe politieke richting van het maatschappelijke debat. Ontwikkelingsorganisaties dreigen de slag te missen als ze de komende jaren gevangen blijven in beheersmatige debatten en niet begrijpen dat de echte brandende vragen van de samenleving, niet alleen binnenslands, maar ook internationaal, zich concentreren op *doel en richting*. De mislukking van de Amerikaanse interventie in Irak (democratie brengen in het Midden-Oosten) werpt een indringende vraag op naar het politieke project dat ten grondslag ligt aan internationale samenwerking. De genocide in Darfur confronteert de internationale politiek met fundamentele vragen over de toekomst van algemeen aanvaarde concepten als internationale mensenrechten, genocide-verbod e.d. Een antwoord op de rol van China in Afrika kan niet gevonden worden in beter *management* of effectiever en efficiënter werken, maar in nieuwe politieke antwoorden op veranderende machtsverhoudingen in de wereld.

Terwijl ontwikkelingsorganisaties vanuit de aard van hun bestaan signalen van nieuwe politisering zouden moeten opvangen en aangrijpen om hun rol met verve te spelen, zijn ze gevangen in het uitvoeringsdiscours. Er is behoefte aan een nieuw proces van politisering van de samenleving, omdat we vastgelopen zijn in een benadering waarin de relatie van

burgers tot de staat alleen nog gedefinieerd wordt als consument-leverancier. Er zijn te veel fundamentele uitdagingen van onze nationale en internationale gemeenschap om tevreden te zijn met een proces- en proceduresamenleving. Vijf onderwerpen in de internationale gemeenschap zijn dringend aan herpolitiseren toe. Elk van die thema's heeft ook betekenis voor het nationale en Europese politieke debat.

Een nieuwe jacht op Afrika

Honderdvijftig jaar na de wedloop van de koloniale mogelijkheden om zoveel mogelijk delen van Afrika onder hun invloed te krijgen, is er sprake van een nieuwe 'grabbing for Africa'. Het besef dat het Afrikaanse continent een rijk continent is, rijk aan grondstoffen (olie, gas, mineralen, ertsen) die onmisbaar zijn voor de groei van de wereldeconomie, leidt tot een wedloop tussen bedrijven en overheden om er hun belangen te waarborgen. Olie- en mijnbouwmaatschappijen zijn naarstig op zoek naar nieuwe concessies. China en in mindere mate India stellen alles in het werk om hun relatieve achterstand in Afrika in te halen. De Chinees-Afrikaanse topontmoeting van november 2006 was een duidelijk signaal dat China beseft hoezeer Afrika het continent is waar de economische machtsposities in de wereld kunnen worden bepaald. Alle betrokkenen maken gebruik van de gebrekkige tegenmacht van Afrikaanse regeringen of van de mate waarin ze de Afrikaanse politieke en economische elite tot deelgenoot kunnen maken van de waarborging van hun belangen. De dekolonisatie van Afrika lijkt slechts een kort intermezzo in een proces van overheersing. Grondslagen van internationale politiek, zoals zelfbeschikkingsrecht en eigendom van natuurlijke hulpbronnen, lijken ondergeschikt te worden aan geopolitieke belangen. De dunne toepassing van het begrip democratie (meerpartijstelsel, verkiezingen) is onvoldoende om de belangenbehartiging van de bevolking van Afrikaanse landen binnen eigen landsgrenzen te garanderen. Als we de arrangementen rond zeggenschap, democratische controle en bestemming van opbrengsten van het Nederlandse gas als model zouden nemen voor de olie van Angola en de diamanten van Congo, zouden er andere internationale verhoudingen ontstaan.

Grondstoffen, energie en duurzaamheid

Het vraagstuk van grondstoffen, energie en duurzaamheid is primair een politiek thema voor ont-

wikkelingssamenwerking. Ook het Nederlands buitenlands beleid erkent die politieke dimensie. Een ongestoorde en betaalbare toevoer van energie is inmiddels een centraal begrip van de buitenlandse politiek geworden. Al Gore mag veel aandacht gekregen hebben met zijn waarschuwing voor een ecologische ramp, de cijfers dateren al van veel langer geleden. Het verbruik van energie en grondstoffen ligt op zo'n niveau en groeit op zo'n wijze, dat er geen enkele kans is dat de aarde aan die behoefte kan voldoen. Kyoto als onderdeel van een traditioneel multilateraal denkkader is volstrekt onvoldoende. Het belang van deze uitdagingen voor ontwikkelingslanden is evident. Zij zitten gevangen in een model van economische ontwikkeling dat gebaseerd is op de oude consumptiemodellen. Ze zouden kunnen profiteren van de wet van de remmende voorsprong: waarom nog traditionele elektriciteitscentrales met dure infrastructuur bouwen,

De dekolonisatie van Afrika lijkt een kort intermezzo in een proces van overheersing

als decentrale energieopwekking (zonne-energie, biomassa en waterstof) de oplossingen van de toekomst zijn. Er valt een politieke strijd te strijden over de mate waarin we met onze ontwikkelingsmodellen van energie en grondstoffen de ontwikkelingslanden op een weg zetten die zonder toekomst is.

De kloof tussen arm en rijk in het Zuiden

De generalisatie van armoede waarop ontwikkelingssamenwerking tientallen jaren berustte, is niet langer bruikbaar en zelfs contraproductief. Er bestaan geen arme landen meer. Er bestaan groepen arme en gemarginaliseerde burgers in *elk* land. Elk ontwikkelingsland kent inmiddels een groeiende middenklasse en *shopping-malls* waar het producten-aanbod nauwelijks verschilt van dat in Nederland. Bovendien is er sprake van een groeiende desinteresse bij de midden- en hogere klassen. Het ontwikkelingsrapport van de Wereldbank over 2006, *Equity and Development*, laat zien hoe groot de kloof is tussen de rijkste en armste lagen in ontwikkelingslanden.³ Het constateert dat ontwikkeling niet tot stand komt als er eenzijdige aandacht is voor groei en als verdeling buiten beeld blijft. Juist verdelings-

vraagstukken zijn bij uitstek politieke vragen en geen economische.

Het internationale beleid dat zich vrijwel alleen richt op groei, en waarvoor de groei van het BNP het enige referentiepunt lijkt te zijn, leidt ertoe dat ontwikkelingssamenwerking op den duur gelijk staat aan internationale economische samenwerking en internationale handel, gebaseerd op in het Noorden bedachte modellen en plannen.⁴ Er is behoefte aan een nieuw 'van onderop'-denken, dat afrekenet met blauwdrukken en grote plannen, maar nauwkeurig kijkt naar wat mensen en samenlevingen nodig hebben en kunnen.⁵ Aandacht voor specifieke groepen, voor het verdelingsvraagstuk en voor de kloof tussen arm en rijk binnen ontwikkelingslanden is wel aanwezig bij de particuliere ontwikkelingsorganisaties en bij de kleinschalige particuliere initiatieven. Zij maken gerichte keuzen ten aanzien van de groepen die zij willen steunen.

Er dreigt echter een groeiende kloof te ontstaan tussen het beleid van multi- en bilaterale donoren en dat van particuliere organisaties. Wezenlijk voor ontwikkelingssamenwerking is haar functioneren als emancipatiebeweging die consequent het perspectief hanteert van arme, gemarginaliseerde burgers en afrekenet met versluierende, generalistische begrippen.

Mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking

In de aandacht voor de Chinese expansie in Afrika wordt vaak gewezen op het ontbreken van politieke voorwaarden van China voor hulp aan Afrika: geen condities ten aanzien van goed bestuur, corruptie, mensenrechten. Soms klinkt meewarigheid door over onze aanpak: zouden we ook niet wat slimmer en minder scrupuleus moeten zijn? Tegelijk laten Irak en Afghanistan zien dat het implanteren van democratie, gezien als basisvoorwaarde voor mensenrechten, weerbarstig is en dat het Westen zich grondig moet herbezinnen op een nieuwe aanpak om de universele mensenrechten wortel te laten schieten in andere religieuze en culturele contexten. Het lijkt erop dat we nu pas beseffen dat de universele rechten van de mens contextueel zijn. Als we niet onder ogen zien dat andere contexten een eigen proces van toe-eigening vragen, blijven democratisering en mensenrechten een bovenlaag die zich niet hecht. Dat betekent niet dat we zouden moeten eindigen in cultuurrelativisme, maar dat er minder sprake is van vanzelfsprekendheden bij het overdragen van mensenrechten en democratie. Veel Afrikaanse landen

hebben de stap gezet naar politieke democratisering (Congo, Liberia), maar te vaak blijven democratiseringsprocessen een vlag op traditionele machtsstructuren.

Tot slot dwingen de ervaringen in Irak en Afghanistan en de problemen rond Darfur tot herdefiniëring van mogelijkheden en grenzen van externe interventie. De nieuw geformuleerde 'responsibility to protect' die de VN voor zichzelf heeft geformuleerd, kan niet simpelweg gebouwd worden op militaire vredesinterventies. Er is nieuw politiek denken nodig om weer de verbinding tussen ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten en democratisering te leggen. Dit om te voorkomen dat in ontwikkelingssamenwerking mensenrechten een marginale positie krijgen: aardig om toe te voegen als het niets kost. Zo'n ontwikkeling zou bevestigen dat ontwikkelingssamenwerking nog slechts een economisch project is, en niet langer een politieke dimensie heeft.

Relativering van globalisering

Globalisering lijkt een voldongen feit: de wereld wordt een klein dorp, de integratie van de wereld-economie is zover gevorderd, dat zij een niet meer weg te denken fenomeen is geworden. Sommigen gaan zóver globalisering te vergelijken met natuurwetten, zoals die van de zwaartekracht: je kan er wel tegen zijn, maar het helpt niet.⁶ Globalisering wordt ook aangeprezen als het instrument bij uitstek om ontwikkeling tot stand te brengen. Er valt veel af te dingen op deze overschatte rol van globalisering. Er is alle reden het fenomeen niet als onontkoombaar gegeven te zien, maar als een verschijnsel dat hoort bij beleid, keuzen, politieke en economische opvattingen.

Sennett becijfert dat van de wereldeconomie slechts 8 tot 12% te karakteriseren valt als 'globaal'. De rest van de economie speelt zich af op nationale of regionale schaal.⁷ Voor de *landbouw*, waar alle heil van globalisering wordt verwacht, liggen die cijfers niet anders: 90% van alle activiteiten in de landbouw (productie, verwerking, verhandeling, consumptie) vindt plaats *binnen nationale of regionale grenzen*. Die cijfers corresponderen ook met de rolverdeling tussen het grote bedrijfsleven en het midden- en kleinbedrijf. Het overgrote deel van de economie vindt plaats binnen het midden- en kleinbedrijf, dat zich richt op nationale en regionale schaal. En globalisering leidt tot grote groepen verliezers. Het is onaanvaardbaar ze te bezien als *collateral damage* van een

nu eenmaal noodzakelijk en onontkoombaar proces van vooruitgang.

Er is dus vanuit economisch oogpunt en vanuit het perspectief van rechtvaardigheid alle reden tot relativering. Ook vanuit politiek perspectief is die relativering nodig. Het beeld van globalisering als onontkoombare factor verhoudt zich slecht met het vraagstuk van autonomie van landen en volkeren. Het staat daarom op gespannen voet met democratie en de vraag in welke mate mensen zeggenschap hebben over hun leven en de inrichting van hun samenleving. Vanuit het perspectief van ontwikkelingssamenwerking en de zorg voor gemarginaliseerde groepen is dus een grondige bezinning op het globaliserings-discours dringend gewenst. Dat denken zou gebaseerd moeten zijn op het subsidiariteitsbeginsel, dat één van de pijlers is van het katholiek sociaal denken en dat we ook in de discussie over Europa graag van stal halen: regel niet op mondiaal niveau wat nationaal kan en moet.

Politisering in plaats van economisering

Ontwikkelingssamenwerking lijkt zich steeds eenzijdiger te ontwikkelen tot een tak van economische wetenschap, waarin de groei van het BNP, de aandacht voor globalisering, en *return on investment* dominant zijn, losgemaakt uit een politieke context. Zonder een hernieuwd politiek debat kan over een aantal jaren Ontwikkelingssamenwerking zo probleemloos opgaan in het ministerie van Economische Zaken. Dit artikel bepleit erkenning dat ontwikkelingssamenwerking in eerste instantie gaat over de politieke vraag naar de (in)richting van de samenleving en dan pas over de instrumenten waarmee dat moet worden gerealiseerd. Het eerste is vooral een politiek, het tweede vooral een technocratisch gesprek. Na jaren investeren in technocratische discussies dringt de tijd voor het politiek debat. Anders blijkt het meubelstuk ontwikkeling en samenwerking over een paar jaar zo vermolmd, dat opknappen niet meer kan en de weg naar de vuilstort onvermijdelijk is.

Noten

- 1 Zie ook bijlage bij *Onze Wereld*, december 2006.
- 2 Zie Wereldbankrapport *Global economic prospects: trade, regionalism and development*, 2005.
- 3 Wereldbank, *World Development Report 2006: Equity and Development*, 2006.

- 4 J.R. Saul, *The collapse of globalism and the reinvention of the world*, Penguin Books Australia, 2005.
- 5 W. Easterley, *The White Man's Burden*, New York: Penguin Press, 2006.
- 6 C.K. Prahalad, Rede bij het ontvangen van een eredoctoraat aan de universiteit van Tilburg.
- 7 Richard Sennett, *The culture of new capitalism*, Yale University Press, 2006.

René Grotenhuis is algemeen directeur van Cordaid.

De Baltische landen bestaan niet

Clichés en vooroordelen over buurlanden en -volkeren zijn zo oud als de mensheid zelf. Zolang deze het niveau van onschuldige opmerkingen en humor niet te buiten gaan, is daar weinig mis mee. Soms weerspiegelen zij latente of acuut opborrelende onvrede over de (buitenlandse) politiek van een buurland of over negatieve media-aandacht aldaar, maar soms schieten dergelijke gemeenplaatsen ook door en nemen zij de vorm van een verbitterd en bijtend cynisme aan, in het bijzonder als de wonden van het verleden nog niet zijn geheeld.

In dit opzicht is de Esten, Letten en Litouwers niets menselijks vreemd. Hun wantrouwen jegens voormalig bezetter Rusland – dat tot op de dag van vandaag ontkent Estland, Letland en Litouwen te hebben bezet en de mythe huldigt dat de drie landen in de zomer van 1940 ‘vrijwillig’ tot de Sovjetunie zijn toegetreden en vier jaar later door het Rode Leger van het fascistische juk zijn bevrijd – is de laatste jaren eerder toe- dan afgenomen.¹ Naast het uitblijven van een noemenswaardige *Vergangenheitsbewältigung* in Rusland, zijn de surrealistische Russische rechtsstaat, president Poetins autoritair-tsaristische stijl van besturen en de niet aflatende pogingen van het Kremlin onwelwillende voormalige ex-Sovjetrepublieken die naar het Westerse kamp dreigen ‘over te lopen’, weer in het gareel te krijgen, bijvoorbeeld door de export van de Siberische gas en olie op te schorten, hier debet aan.

Paradoxaal genoeg is deze preoccupatie met wat zij ervaren als een aanhoudende dreiging uit het oosten de *enige factor* die Estland, Letland en Litouwen bindt. In tegenstelling tot wat menig inwoner van *Old Europe* veronderstelt, hebben de kleine republieken in de noordoostelijke periferie van de Europese Unie verder weinig met elkander gemeen. De pogingen de ‘Baltische Broederschap’ nieuw leven in te blazen, zijn doorgaans blijven steken in fraaie woorden, veelal gebezigd tijdens obligate politieke bezoeken over en weer. Toomas Hendrik Ilves, Estlands welbespraakte en voortvarende president, heeft onlangs het heft in handen genomen. De voortekenen dat Ilves een ‘Baltische Benelux’ van de grond zal kunnen tillen, zijn niet honderd procent ongunstig, maar het is nog veel te vroeg om de scepsis definitief te laten varen.

Drie naties, legio verschillen

Aan clichés en andersoortige zwart-wit-denkbepelden bestaat ook aan de Oostzee geen gebrek. De Esten vinden de Litouwers over het algemeen chaotisch, irrationeel en corrupt – in een artikel met de veelzeggende titel ‘Lietuvas Flying Circus’ bood het Estse satirische politiek-culturele maandblad *KesKus* onlangs een gedetailleerd overzicht van de vele politieke schandalen in Litouwen, met speciale aandacht voor het communistische verleden van de diverse Litouwse politici² – terwijl de Esten in Litouwen te boek staan als kille, gevoelloze hyperindividualisten. De Letten vinden hun noorderburen arrogant, materialistisch en overdreven punctueel, terwijl de Esten op de Letten neerkijken als ‘(economisch) achterlijk’.

Al te veel wetenschappelijke waarde moet men natuurlijk niet hechten aan dergelijke generalisaties, maar zij duiden wel op het bestaan van uiteenlopende, bij vlagen hardnekkige tradities, *Weltanschauungen* en nationale belangen, die na het ineenzakken van het Sovjetrijk in 1991 een gezamenlijk optrekken in de richting van Europa inderdaad met regelmaat hebben doorkruist. De term ‘Baltische landen’ – men vermijde het taalkundig incorrecte ‘Baltische staten’ – is derhalve problematisch. Deze veronderstelt namelijk het bestaan van een politieke en culturele verwantschap tussen de drie landen. Maar van een dergelijke entiteit is geen sprake; de gemiddelde Est, Let en Litouwer voelt zich gekrenkt, indien een buitenlander de landen met elkaar verwacht.³ Zij delen hooguit enige (Rusland-gerelateerde) historische ervaringen, met als treurigste voorbeeld de stalinistische terreur van de perioden 1940-’41 en 1944-’53.

Strikt genomen bestaat de Baltische Familie enkel uit Letland en Litouwen. De Letten en Litouwers zijn nazaten van stammen die rond 2200 vóór Chr. vanuit het zuiden richting de Daugava-rivier zijn getrokken en hun talen, ofschoon deze vanaf de zevende eeuw na Chr. uit elkaar zijn gegroeid, zijn evident verwant (de derde Baltische taal, het Pruisisch, is rond 1700 uitgestorven). De Esten hebben een geheel afwijkende achtergrond. De meeste deskundigen hangen tegenwoordig de theorie aan dat hun voorouders uit het gebied tussen de Kamarivier en het Oeral-gebergte, in het huidige Rusland, afkomstig zijn. Het Ests is, evenals het Fins, een loot aan de Finno-Oegrische talenboom, berucht

om zijn complexe grammatica's. Esten spreken geen woord Lets of Litouws, maar verstaan over het algemeen wel Fins. De vanaf de jaren zestig toegenomen contacten met Finland hebben in niet onaanzienlijke mate bijgedragen aan de nationale bewustwording en aan het groeiende verzet tegen de communistische repressie. De inwoners van het noordelijke deel van de Sovjet-republiek Estland keken clandestien naar *YLE*, de Finse staatsomroep, terwijl miljoenen Finnen vanaf 1965 met de veerboot naar Tallinn zijn gereisd. De enige culturele verwantschap tussen Estland en Letland is, cynisch genoeg, dat zij grote Russische minderheden herbergen, een 'erfenis' uit de sovjettijd (de Litouwse bevolking is qua etnische samenstelling veel homogener).

De geschiedenis van Estland, Letland en Litouwen laat parallellen zien, maar bovenal grote verschillen. De Litouwers refereren nog altijd graag aan hun grootse en rebelse verleden – op het wapenschild van hun land prijkt een koene ridder op een wit paard. In de middeleeuwen was Litouwen een zich tot ver in het oosten en zuidoosten uitstrekend vorstendom. De Litouwers gelden als de laatste heidenen binnen Europa; pas eind veertiende eeuw, nadat Litouwen zich had verbonden met Polen, kwam de bekering tot het christendom op gang. De geschiedenis van Estland en Letland kent een ander verloop. Estland kwam in 1625, met inbegrip van Lijfland, het noordelijk deel van het huidige Letland, na vier eeuwen van overheersing door Duitse Ridderorden (verder kende het nog twee semi-onafhankelijke bisdommen) geheel onder Zweeds gezag te staan. In 1710 werd Estland door Peter de Grote veroverd. Zuidelijk Letland bleef tot het Pools-Litouwse koninkrijk behoren. Hierbinnen kreeg het hertogdom Koerland – dat zowaar de eigenaar was van een tweetal koloniën, Gambia en het Caraïbische eiland Tobago – een autonome status toebedeeld. Na de drie Poolse Delingen van eind achttiende eeuw gingen, in navolging van Estland, ook (Zuid-)Letland en Litouwen in het Russische Rijk op. Deze historische patronen zijn eveneens zichtbaar op de godsdienstkkaart van de regio: de Esten namen het lutheranisme van hun Baltisch-Duitse landheren over, terwijl het door Polen bestierde gedeelte van Letland en Litouwen het rooms-katholicisme trouw is gebleven.

De jonge republieken Estland, Letland en Litouwen legden na de consolidatie van hun onafhankelijkheid in 1920 bar weinig solidariteit aan de dag.

Wedijver bij het bemachtigen van afzetmarkten voor hun agrarische en industriële producten en territoriale disputen zijn de belangrijkste verklaringen. De grensgeschillen tussen Estland en Letland – over de stad Valga/Valka en de Golf van Riga – en tussen Letland en Litouwen – over de stad Daugavpils en een paar strookjes land aan de Oostzeekust – werden dank zij Britse bemiddeling vrij snel opgelost.⁴ Ernstiger was de twist tussen Litouwen en Polen over het door laatstgenoemde bezette Vilnius. Deze kwestie zou Estland, Letland en Litouwen ervan weerhouden hun krachten te bundelen en tegenwicht te bieden aan de weldra onstilbare machtshonger van twee naburige totalitaristische mogendheden: Stalins Sovjetunie en Hitlers Derde Rijk. Deelname van Polen had zo'n alliantie kunnen versterken, maar Litouwen verzette zich daartegen. De Baltische Entente (12 september 1934) was het hoogst haalbare. Ze voorzag in meer coördinatie op het gebied van de buitenlandse politiek, maar bevatte geen concrete clausules over militaire bijstand. De Polenoptie bleef populair in militaire kringen in Estland en sommige Estse politici bepleitten intensievere banden met Zweden en Finland.⁵ Succes bleef dus uit, zoals de tragische gebeurtenissen van 1939-'40 onderstrepen. Ironisch genoeg zou het Stalin zijn die de Litouwers hun hoofdstad teruggaf.

De annexatie door de Sovjetunie (1940-'41/1944-'91) leidde tot het besef een wrang lot te delen. Onderlinge verschillen en tegenstellingen waren in deze periode van ondergeschikt belang. In alle drie de landen waren tot in de jaren vijftig guerrillabewegingen actief, de zg. *Woudbroeders*, die in de grensstreken nauw samenwerkten. De Estse, Letse en Litouwse strijders hielpen elkaar aan schuilplaatsen en voorzagen elkaar van informatie over nakende NKVD-offensieven.⁶ Ook de dissidenten koesterden hun contacten. Zo stuurden 45 Estse, Letse en Litouwse intellectuelen ter gelegenheid van de dertigste verjaardag van het Molotov-Ribbentrop Pact in 1979 een brief naar de autoriteiten in Moskou, naar een aantal Westerse regeringen en naar de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, waarin zij de openbaarmaking en ongeldigverklaring van het gehate pact eisten (de brief zou bekend worden onder de naam *Baltic Appeal*).⁷ Eind jaren tachtig, toen de *Singing Revolution* losbarstte, boden de nationale bewegingen in de afvallige sovjetrepublieken elkaar morele en praktische steun.

Op weg naar het Westen: 'Samen voor ons eigen'

De euforie over het herstel van de onafhankelijkheid in 1991 vertaalde zich in een zeker gevoel van saamhorigheid en optimisme, met de begin jaren negentig opgerichte samenwerkingsverbanden als meest tastbare bewijzen. De parlementen van Estland, Letland en Litouwen verenigden zich op 8 november 1991 in de 'Baltische Assemblée'. De *Riigikogu*, *Saeima* en *Seimas* spraken af eendrachtige standpunten met betrekking tot internationale kwesties te zullen formuleren en grensoverschrijdende problemen samen te zullen aanpakken. Elk land vaardigt twintig parlementariërs af. De 'Baltische Raad' (18 november 1993) van de drie staatshoofden borduurde eveneens voort op de harmonie van 1990-'91. Zij ontmoeten elkaar minimaal één keer per jaar, al dan niet in het gezelschap van de Poolse president (de naam 'Baltische Raad' wordt overigens nog maar zelden gebruikt). De op 13 juni 1994 te Tallinn opgerichte 'Baltische Raad van Ministers' ('BCM' in het jargon)

Baltische landen vertonen een chronische onverschilligheid voor elkaars culturen

voorziet in samenwerking op het niveau van premiers, vakministers en hoge ambtenaren. Die laatste functionarissen hebben zich in vijf permanente werkgroepen verenigd (energie; milieu; transport en communicatie; binnenlandse zaken; en defensie).

De aan de creatie van deze organen ten grondslag liggende positieve stemming zou al spoedig vervagen en zou plaatsmaken voor een nuchtere, op calculerend eigenbelang gerichte zakelijkheid. De 'Baltische' samenwerking was geen hoogdraverig doel op zich zelf meer; ze verwerd tot een *middel* om de eigen *Westbindung* – de vurig gewenste toetreding tot de Europese Gemeenschap/Europese Unie en de NAVO – te bewerkstelligen. Estland, Letland en Litouwen wisten dat zij enig 'regionaal voorwerk' moesten verrichten om deze felbegeerde trofeeën binnen te halen en dus op elkaar waren aangewezen. In september 1993 sloten zij een vrijhandelsovereenkomst. De *Baltic Free Trade Area* trad in april 1994 in werking, maar was verre van volmaakt: landbouw-, vis- en textielproducten maakten géén deel uit van de overeenkomst. Ze behelsde in feite alleen

het afschaffen van import- en exportheffingen op industriële goederen. Pas twee jaar later werd een akkoord bereikt over het slechten van alle andere handelsbarrières.⁸ De Baltische Assemblée initieerde in 1994 een gemeenschappelijk visumregime, dat een jaar later in werking trad. Op defensiegebied betekende de oprichting van achtereenvolgens *BALT-BAT* (een infanteriebataljon voor deelname aan vredesoperaties, operatief in 1997), *BALTRON* (een marine-eenheid, operatief in 1998), *BALTRONET* (een luchtbewakings-systeem, operatief in 1999) en het *Baltic Defence College* (de militaire academie in Tartu, geopend in 1999) een doorbraak.⁹

Op 12 juni 1995 tekenden Estland, Letland en Litouwen ieder de 'Europa Overeenkomst' met de EU. Maar de historisch-cultureel gedetermineerde waarneming van de buitenwereld en een ontluikende economische rivaliteit stonden de vorming van een werkelijk 'Baltisch front' in Brussel in de weg. De volgende uitspraak van een toenmalig parlamentslid is hoogst illustratief voor de Estse manier van redeneren: 'Our way to Europe is Nordic, not Baltic.'¹⁰ Estland wilde teruggrijpen op zijn 'Noordse tradities' en voelde zich gesterkt door de toetreding van twee natuurlijke bondgenoten tot de Unie op 1 januari van dat jaar (1995): Finland en Zweden. De conservatieve premier Laar (1992-1994) had de samenwerking met Letland en Litouwen al op een lager pitje gezet (hij wantrouwde de post-communistische regering van Litouwen) en zou ook na zijn (eerste) ambts-termijn een strikte oriëntatie bepleiten op wat in de vakliteratuur *Norden* is gedoopt.¹¹ Minister van buitenlandse zaken Ilves gebruikte soortgelijke woorden: 'I think it is time to do away with poorly fitting, externally imposed categories [...] *There is no Baltic identity* [mijn cursivering, JB].'¹² Litouwen op zijn beurt richtte zich meer op Polen (en hoopte zelfs in het kielzog van deze oude bondgenoot tot de NAVO te kunnen toetreden) en hield de ontwikkelingen in zijn omgeving – Oekraïne, Wit-Rusland – nauwlettend in de gaten.

Het Estse zelfvertrouwen werd nog eens versterkt door de economische successen die het land boekte. Deze waren voor de Europese Commissie een belangrijke reden Estland in *juli 1997* te nomineren voor het starten van onderhandelingen over toetreding tot de EU, een advies dat de Europese Raad in december van dat jaar overnam. Letland en Litouwen moesten tot *december 1999* wachten om in de voetsporen van hun noorderbuur te mogen treden.

Drie onwillige landen tot samenwerking veroordeeld

Na de verwezenlijking van hun grote droom in 2004 heeft de samenwerking tussen Estland, Letland en Litouwen een nieuwe, maar tweeslachtige wending genomen. Het heeft er namelijk alle schijn van dat de onderlinge verstandhouding tegenwoordig twee polen kent, een negatieve en een positieve.

Om met de *negatieve* pool te beginnen: geheel in lijn met de 'Wet van de remmende voorsprong' zijn Letland en Litouwen hun achterstand op economisch en fiscaal gebied op Estland gaan inlopen. Sterker nog, de conclusie is gerechtvaardigd dat zich tussen het drietal een moordende concurrentieslag voltrekt.¹³ Was Estland ooit de pionier met zijn *flat tax* – het geesteskind van premier Laar – en nultarief vennootschapsbelasting voor geherinveestende winst, de zuiderburen proberen dezer dagen evenzeer buitenlandse investeerders te verleiden met lage heffingen op inkomsten, winsten en dividenden. Riga presenteert zich als financiële metropool (er zijn 23 verschillende banken te vinden), terwijl zijn haven met die van Tallinn en Klaipeda wedijvert om de overslag van vracht en grondstoffen, zeker nu China interesse voor de regio toont.

Naast economische concurrentie is er de afgelopen jaren sprake geweest van diverse *Alleingänge* in de omgang met Rusland. President Vike-Freiberga van Letland besloot president Poetins uitnodiging voor het bijwonen van de viering van de zestigste verjaardag van de Geallieerde (lees: Russische) overwinning op nazi-Duitsland, op 9 mei 2005, bij te wonen. Poetin gaf overigens géén gehoor aan haar oproep de door de Sovjets begane misdaden te erkennen. De presidenten Rüütel (Estland) en Adamkus (Litouwen) bleven uit respect voor de slachtoffers van het stalinisme thuis. Estland tekende op 18 mei 2005 een grensverdrag met Rusland, maar het document is nimmer geratificeerd door de Doema, dit uit verontwaardiging over een door het Estse parlement toegevoegde preambule die volgens Rusland onherroepelijk tot territoriale claims zal leiden.¹⁴ Letland gaf in februari te kennen het Estse voorbeeld te willen volgen, maar bereid te zijn af te zien van zo'n preambule. Een ondertekend en bekrachtigd Lets-Russisch verdrag kan echter leiden tot een isolement van Estland (Litouwen, dat alleen aan de exclave Kaliningrad en niet aan Rusland zelf grenst, beschikt al sinds 1997 over een verdrag). De coördinatie en wederzijdse consultatie zijn bij dit alles ver te zoeken.

Tot slot mag de chronische desinteresse voor elkaars culturen niet onvermeld blijven. Men kan slechts bij hoge uitzondering een film of toneelvoorstelling uit een buurland aanschouwen, terwijl vertaalde boeken – fictie en non-fictie – schaars zijn. Er bestaat nog immer geen modern woordenboek Ests-Litouws, terwijl het woordenboek Ests-Lets in het kleinste denkbare formaat is gedrukt.

De *positieve* pool wordt gevormd door het sluimerend besef dat men, ondanks alle economische concurrentie, politieke escapades en culturele onbekendheid, in de toekomst toch op elkaar aangewezen kan zijn. Toen de Britse premier Blair eind 2005 kortingen op de gelden voor de nieuwe EU-lidstaten suggereerde, bundelden Estland, Letland en Litouwen hun krachten in het verzet tegen dit voorstel van de EU-voorzitter. Belangrijker is dat de drie landen de grote mogendheid aan hun oostgrens steeds meer als een serieuze bedreiging voor hun nationale veiligheid zien – het Russisch-Duitse akkoord over de aanleg van een gaspijpleiding door de Oostzee (september 2005), het Russisch-Oekraïense gasdispuut (januari 2006), de Russisch-Georgische crisis (oktober 2006) en Ruslands profileringsdrang in de wereldpolitiek hebben angstige vermoedens doen rijzen. Estland, Letland en Litouwen streven sindsdien een ondubbelzinnig en eensgezind Europees Rusland-beleid, één Europese energiemarkt, verdere diversificatie van de Europese energiebronnen en een meer op Oekraïne, Georgië, enz. toegespitst Europees Nabuurschapsbeleid (ENP) na. De Estse president Ilves wil deze gedeelde belangen een meer structureel kader geven. Hij sprak op 6 november in Vilnius de hoop uit dat Estland, Letland en Litouwen binnen de EU voortaan een 'gezamenlijke positie' zullen kunnen innemen en zei de Benelux als lichtend voorbeeld te beschouwen (opmerkelijk, gezien de gereserveerde woorden die hij ooit als minister van buitenlandse zaken sprak).¹⁵

Ilves' voorstel verdient zeker nadere uitwerking. Het rauwer wordende politieke klimaat in de onmiddellijke omgeving en de flinterdunne cohesie in de EU laten de drie republieken eigenlijk geen andere keuze. De oude reflexen zullen echter niet snel verdwijnen. Bovendien zal de rol van Polen een probleem kunnen worden. Litouwen wil Polen graag bij de samenwerking betrekken en bepleit tevens Poolse deelname aan de voorgenomen constructie van een nieuwe kerncentrale in Ignalina, terwijl Estland daar niet bepaald enthousiast over is (en naar verluidt



heeft de kosmopolitische intellectueel Ilves weinig op met de gebroeders Kaczynski). Maar ook Ilves weet: *de* 'Baltische landen', die bestaan niet.

15 *The Baltic Times*, nr 532, 9-15 november 2006 (jrg. 10), blz. 1 en 4; *Eesti Postimees*, 19 december 2006.

Noten

- 1 Zie verder: Jeroen Bult, 'Everyday Tensions Surrounded By Ghosts From the Past: Baltic-Russian Relations Since 1991', in: Heli Tiirmaa-Klaar & Tiago Marques (red.), *Global and Regional Security Challenges: A Baltic Outlook*, Tallinn: Institute of International & Social Studies/Tallinn University Press, 2006, blz. 149 e.v.
- 2 *KesKus*, nr 12 (140), december 2006, blz. 21-22.
- 3 De regering in Vilnius reageerde buitengewoon geïrriteerd, toen de BBC en het Franse persbureau AFP in juli 2002 Litouwen als een flagrante schender van het VN-wapenembargo tegen Somalië classificeerden, terwijl Letland de echte zondaar was.
- 4 Georg von Rauch, *Geschichte der baltischen Staaten*, Hannover/Döhren: Verlag Harro von Hirschheydt, 1986, blz. 100-101. In 1995-'96 laaide het geschil over het exacte verloop van de grens door de (visrijke) Golf van Riga weer op.
- 5 *Ibid.*, blz. 101-106 en 172-179.
- 6 Mart Laar, *War in the Woods. Estonia's Struggle for Survival 1944-1956*, Washington D.C.: The Compass Press, 1992, blz. 24 en 131-132.
- 7 Ago Pajur & Tõnu Tannberg (red.), *Eesti ajalugu VI. Vabadussõjast taasiseseisvumiseni*, Tartu: Ilmamaa, 2005, blz. 334-335.
- 8 Zie: Erika Sumilo, *Trade and Trade Policy Developments in the Baltic States after Regaining Independence before Joining the EU*, Riga: University of Riga, 2006 (www.helsinki.fi/iehc2006/papers3/Sumilo.pdf).
- 9 Thomas Schmidt, *Die Aussenpolitik der baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, blz. 281-282.
- 10 *Ibid.*, blz. 282.
- 11 David J. Smith, *Estonia. Independence and European Integration*, Londen/New York, Routledge, 2001, blz. 170.
- 12 Marko Lehti, 'Eastern or Western, New or False? Classifying the Balts in the Post-Cold War Era', in: Fabrizio Tassinari, Pertti Joenniemi & Uffe Jakobsen (red.), *Wider Europe. Nordic and Baltic Lessons to Post-Enlargement Europe*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 2006, blz. 71.
- 13 *Veidas*, nr 2, 11 januari 2007, blz. 28-31 (vertaling: Nederlandse ambassade in Litouwen).
- 14 Bult, *a.v. noot 1*, blz. 134-136, 149 en 159-160.

Jeroen Bult is historicus. Hij is verbonden aan het *Institute of International & Social Studies* in Tallinn en werkt aan een boek over Estland.

Europees Parlement: van bijrol naar hoofdrol

Het Europees Parlement (EP) is halverwege zijn vijfjarige mandaatperiode. Het begon deze op spectaculaire wijze met de afwijzing van kandidaat-Commissaris Buttiglione. Vervolgens slaagde de volksvertegenwoordiging erin haar stempel te drukken op de Dienstenrichtlijn en de wetgeving voor chemische stoffen REACH. Er is aldus een trend zichtbaar waarin de macht en invloed van het EP gestaag toenemen. Dit is niet alleen te danken aan de uitbreiding van zijn bevoegdheden in het afgelopen decennium, maar vooral aan de tactische wijze waarop het Parlement daarvan gebruik maakt. Hoe is het EP hierin geslaagd? Wat valt er tot de volgende verkiezingen, in juni 2009, nog te verwachten? En hoe kan het Parlement zijn zichtbaarheid bij de burgers vergroten?

Het EP heeft zich in de afgelopen halve eeuw ontwikkeld van een aanvankelijk relatief machteloos adviesorgaan tot een niet te onderschatten speler op het Europese politieke toneel. De versterkte positie van het EP manifesteert zich op drie terreinen: bevoegdheden, politieke positionering en de rol in het wetgevingsproces. Een keerpunt was het Verdrag van Maastricht (1993), waarin de medebeslissingsprocedure (*co-decisie*) werd geïntroduceerd. In deze procedure spelen het EP en de Raad van Ministers de gelijkaardige rol van medewetgever. Veel Europese wetgeving komt alleen tot stand als *beide* instellingen daarmee instemmen. Sinds de verdragswijzigingen van Amsterdam en Nice is de co-decisieprocedure op het *merendeel* van de wetgevingsgebieden van toepassing. *Als* het Grondwettelijk Verdrag in werking was getreden, zou het EP op vrijwel alle wetgevingsterreinen het medebeslissingsrecht hebben gekregen. Dit vooruitzicht is, waar het gaat om de beleidsterreinen waarmee grote uitgaven en belangen zijn gemoeid (landbouw, justitiebeleid), vooralsnog mét het Verdrag gesneuveld. De trend is hoe dan ook dat de macht en invloed van het EP gestaag toenemen – tot een niveau waaraan ook nu al menig nationaal parlement, zoals de Franse Assemblée, niet kan tippen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat duizenden lobbyisten het EP weten te vinden in een poging wetsvoorstellen in het belang van hun cliënt of achterban gunstig bij te stellen. Een carrière binnen het

EP dient voor jonge talentvolle politici ook steeds vaker als springplank naar de nationale politiek. Nederlandse voorbeelden zijn de nieuwe Minister voor Verkeer en Waterstaat Eurlings en PvdA-voorzitter Van Hulten. Maar ook in andere lidstaten is deze trend zichtbaar. Zo is de Zweedse liberale Europarlementariër Malmström onlangs benoemd tot Minister voor Europese Zaken en zit de Duitse christen-democraat Wuermeling na een loopbaan in het EP nu als staatssecretaris in de regering van Merkel. Daarnaast speelt een aantal gerespecteerde EP-leden een belangrijke rol als Europa-adviseur in hun thuisland. Voorbeelden daarvan zijn de EP-veteraan Brok, die over nauwe banden met Bondskanselier Merkel beschikt. Ook de Franse presidentskandidaten Sarkozy, Royal en Bayrou laten zich over het thema Europa door prominente Europarlementariërs adviseren.

Greep van het EP op de Commissie

De Europese Commissie en het EP zijn *van nature supranationale bondgenoten* tegenover de intergouvernementele Raad van Ministers. Beide instellingen pleiten in de regel voor een Europese aanpak van grensoverschrijdende problemen. De Commissie is voor haar (voort)bestaan afhankelijk van draagvlak in het EP, terwijl het EP op zijn beurt voor nieuwe wetgevingsvoorstellen afhankelijk is van de Commissie, aangezien deze instelling daarop het monopolie heeft. Het is vooral in relatie tot de Commissie dat het EP zich in de afgelopen jaren sterker *politiek gepositioneerd* heeft. Een mijlpaal was het aftreden van de Commissie-Santer in 1999, toen een meerderheid in het EP dreigde de Commissie vanwege wanbeheer naar huis te sturen. Hiermee liet het EP zien dat het bereid was zijn zwaarste wapen in te zetten, wat de verhouding tussen EP en Commissie drastisch veranderde.

Een nieuwe krachtmeting deed zich voor in de herfst van 2004, toen het Parlement weigerde het door voorzitter Barroso voorgestelde Commissie-team goed te keuren. De Italiaanse kandidaat-Commissaris Buttiglione bleek tijdens zijn parlementaire hoorzitting opvattingen over homoseksuelen te hebben die niet strookten met zijn a.s. verantwoordelijkheid als

Eurocommissaris. Barroso wachtte de stemming niet af en verzocht de Italiaanse regering een nieuwe kandidaat voor te dragen: huidig JBZ-Commissaris Fratini. Recent echode het 'Buttiglione-incident' nog na, toen vanuit het EP een waarschuwingssignaal kwam bij het vooruitzicht van het benoemingsvoorstel van de Roemeense kandidaat-Commissaris Vosgenian. Mede uit vrees voor een parlementair veto drong Barroso in Boekarest met succes aan op een alternatieve kandidaat: de huidige Commissaris Orban, verantwoordelijk voor multilinguïsmen.

Deze ervaringen hebben op de verhouding tussen de instellingen blijvend hun stempel gedrukt. Barroso en zijn team is er duidelijk veel aan gelegen het EP te vriend te houden. Hij kiest zijn woorden zorgvuldig om de grote fracties niet tegen zich in het harnas te jagen. Bij wetgevingsvoorstellen vaart de Commissie vaak een *middenkoers*, teneinde een meerderheid in het EP te overtuigen. Draagvlak in het EP versterkt immers de positie van de Commissie in onderhandelingen met de Raad. De Commissie zal dan ook zelden een voorstel presenteren dat enkel steunt op de linker- of rechtervleugel in het EP – met als belangrijke uitzondering de oorspronkelijke versie van de *Dienstenrichtlijn*.

Opmerkelijke wetgevingsresultaten

Meest in het oog springend effect van het effectiever gebruik van zijn nieuwe bevoegdheden is de invloedrijke rol van het EP in een aantal belangrijke wetgevingsdossiers. Het bekendste voorbeeld hiervan is de *Dienstenrichtlijn*. Dit liberaal getinte voorstel van voormalig Commissaris Bolkestein zat muurvast in de Raad, mede omdat in Frankrijk en andere lidstaten grote politieke en sociale commotie was ontstaan over de vermeende gevolgen van het vrijmaken van de interne markt voor diensten. De net aangetreden Commissaris voor de interne markt, McCreevy, koos ervoor de mening af te wachten van het nieuwe EP, dat het initiatief daarop naar zich toe trok. De Duitse EP-rapporteur Gebhardt stelde in aanloop naar de plenaire stemming een compromis voor dat door de drie grote, christen-democratische, socialistische en liberale fracties (EVP, PES en ALDE) werd gesteund en na kleine aanpassingen ook voor Commissie en Raad politiek aanvaardbaar was. Over het antwoord op de vraag of dit compromis tot een echte vervolmaking van de interne markt voor diensten zal leiden, verschillen de meningen, maar het vormde hoe dan ook de basis voor de eindtekst van de *Dienstenrichtlijn* in 2006 – een succes dat door

het EP niet onder stoelen of banken wordt gestoken.

Het andere omvangrijke wetgevingsdossier waar het Parlement eind 2006 over meebesliste, was de richtlijn voor *chemische stoffen (REACH)*. Na jaren van intensieve onderhandelingen tussen Raad, Commissie en EP werd een politiek aanvaardbaar eindresultaat behaald, waarin het EP dank zij een verbond van de grote partijen (EVP, PES en ALDE) enkele belangrijke punten binnen wist te halen. Dat het EP er tegenwoordig ook niet voor terugschrikt zijn vetorecht te gebruiken, bleek opnieuw bij het wegstemmen van de *Softwarepatentrichtlijn* en de *Havendienstentrichtlijn*. Het laatste dossier was extra opmerkelijk, omdat ook een eerder Commissievoorstel voor deze richtlijn in 2003 al in het Parlement was gesneuveld.

EP heeft ook invloed waar zijn formele macht beperkt is

Het bovenstaande betekent niet dat het EP over alles waar het wat zeggen wil, ook wat te zeggen heeft. Buitenlandse zaken, justitie en binnenlandse zaken en het landbouwbeleid zijn voor het merendeel in handen van de Raad. Maar ook daar waar het EP geen formele macht heeft, weet het intussen op gewiekste wijze zijn politieke invloed te laten gelden. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij het thema *terrorismebestrijding*. Hier hebben Commissie en Raad de afgelopen jaren in reactie op de aanslagen in de Verenigde Staten, Madrid en Londen een indrukwekkende activiteit ontplooid. Hoewel het EP hierover formeel weinig te zeggen heeft, speelt de verantwoordelijke LIBE-commissie (de commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken) in het EP wel een zeer actieve rol, vooral waar het gaat om het beschermen van burgerrechten. Zo stapte het Parlement uit onvrede met een akkoord tussen de EU en de Verenigde Staten over registratie van passagiersgegevens (PNR) naar het *Europees Hof van Justitie*, dat het akkoord daarop vernietigde. Op het gebied van *dataretentie* (het bewaren van telecomgegevens in verband met terrorismebestrijding) bleek het Britse voorzitterschap in 2005 in ruil voor een snelle afronding van het dossier zelfs bereid het EP medezeggenschapsrecht te verlenen. Het EP eiste daarop dat de periode waarin gegevens bewaard blijven, aanzienlijk werd ingekort – en had daarbij tot op zekere hoogte succes.

Het *koppelen van dossiers* is een andere manier van het EP om zijn zin te krijgen. Zo verbindt het EP

een dossier waarop het adviesrecht heeft (het kaderbesluit persoonsgegevens, dat valt binnen de 'derde pijler') met een onderwerp dat valt binnen de eerste pijler van het huidige verdrag, waarop het volwaardig meebeslist (de verordening over het Visa Informatie Systeem). Het zegt met het laatste dossier pas akkoord te gaan als de Raad op het eerste dossier concessies doet. Een ander recent voorbeeld was de eis van het EP om bij Raad en Commissie af te dwingen dat 'vrijwillige modulatie' in het landbouwbeleid, d.w.z. het inzetten van traditionele landbouwfondsen voor plattelandsbeleid, beperkt werd. Het Parlement had daarop formeel niets te zeggen, maar wist deze eis via zijn begrotingsbevoegdheid (lees: het blokkeren van geld) af te dwingen.

Ten slotte heeft het EP de mogelijkheid *onderzoekscommissies* in te stellen, zoals die over het veronderstelde gebruik door de CIA van de lidstaten voor vervoer en illegaal vasthouden van gevangenen. Over de vraag of de werkzaamheden van deze commissie tot het gewenste resultaat hebben geleid, verschillen ook binnen het EP de meningen – vaststaat echter dat het EP met dit onderzoek in ieder geval de (media-) aandacht heeft weten te vestigen op dit thema én zijn eigen activiteiten.

Impact EU-uitbreiding op EP beperkt

Daar waar de Raad en de Commissie sinds de 'grote uitbreiding' van de EU in mei 2004, en per 1 januari jl. de toetreding van Roemenië en Bulgarije, duidelijk moeite hebben de toetreding van nieuwe lidstaten te verwerken, lijkt dit het EP relatief gemakkelijk af te gaan. In de Raad moet tussen 27 ministers worden onderhandeld, in de Commissie is het verdelen en beheersen van de taken en werkzaamheden tussen 27 Commissarissen met steeds kleinere portefeuilles een behoorlijke uitdaging. Het EP, dat begin dit jaar van 732 naar 785 leden is *gegroeid*, heeft zijn nieuwe leden echter zonder veel problemen 'geabsorbeerd'. Dit komt omdat deze in de meeste gevallen een onderkomen hebben gevonden bij de bestaande politieke fracties – er is slechts één kleine nieuwe fractie bijgekomen. *Grosso modo* zijn de onderlinge machtsverhoudingen daarmee niet substantieel gewijzigd, wat maakt dat de bestaande parlementaire werkwijze ook in de grotere EU zonder veel moeite kon worden voortgezet. In de driehoeksrelatie tussen Raad, Commissie en EP lijkt de laatste instelling dus het best in staat de gestage EU-uitbreiding het hoofd te bieden, wat de positie van het EP ten opzichte van Raad en Commissie versterkt.

Wat daarin ook meetelt is dat de Europarlementariërs van de diverse fracties er steeds vaker in slagen aangaande individuele dossiers onderling 'grote coalities' te sluiten. Ook in de nieuwe samenstelling beschikt noch een linkse coalitie (PES, Groenen, GUE), noch een rechtse coalitie (EVP, ALDE, UEN) over een meerderheid die ook in tweede lezing van de co-decisieprocedure stand houdt. De noodzaak van een ruime meerderheid in tweede lezing is een belangrijke drijfveer voor de vorming van *ad hoc*-allianties tussen de EVP en de PES, vaak aangevuld met de ALDE. Een dergelijk, eensgezind Parlement is vaak een geduchte tegenstander van de intern verdeelde Raad en Commissie.

Prioriteiten en kansen tot de EP-verkiezingen van 2009

Wat zijn de kansen voor het Parlement om deze versterkte positie ook in de tweede helft van zijn termijn politiek uit te baten? Aanvankelijk was de verwachting van Brussel-*watchers* dat er de komende periode

Het Europees Parlement krijgt te weinig aandacht van de media en dat is deels eigen schuld

minder nieuwe wet- en regelgeving zou worden geproduceerd. Als gevolg van de nadruk op *subsidiariteit* en 'betere regelgeving' is de stroom ontwerp-regelgeving vanuit de Commissie de afgelopen jaren immers afgenomen. Een blik op de Europese agenda toont echter dat er de komende periode toch flink wat wetgevingswerk in het verschiet ligt.

Zo is er in de eerste plaats grote activiteit te verwachten wat betreft het thema *klimaat en energie*. Tijdens de EU-voorjaarstop van maart jl. hebben de regeringsleiders het licht op groen gezet voor een serie ambitieuze doelstellingen in dit kader. De Commissie zal op korte termijn een reeks wetgevingsvoorstellen presenteren. Het EP heeft op veel van deze dossiers medebeslissingsrecht. Ook heeft het EP recent een eigen Klimaatcommissie ingesteld. In algemene zin staat het EP een *ambitieuze en groenere aanpak* voor dan de Commissie en de Raad.

Daarnaast staan er in de loop van 2007 ook nog andere belangrijke onderwerpen op de agenda. Zo zal worden toegewerkt naar afronding van het voor Nederland belangrijke dossier *luchtkwaliteit (fijnstof)*. Maar ook de dossiers over *roaming* (goedkope inter-

nationaal mobiel bellen in het buitenland), de Europese maritieme strategie, het dossier luchtvaartemissies, een nieuw Europees Instituut voor Technologie, een nieuw PNR-akkoord en databescherming staan op de agenda. In de loop van 2008 zal veel aandacht uitgaan naar de herziening van de meerjarenbegroting.

Tot slot zal het EP zich onder leiding van zijn nieuwe voorzitter Poettering ongetwijfeld profileren bij de grote politieke dossiers. Dat geldt in het bijzonder voor de discussie over de toekomst van het Grondwettelijk Verdrag. De *verdragsherziening* is voor huidig EU-voorzitter Duitsland een topprioriteit. Het GV werd in de referenda in Frankrijk en Nederland afgewezen, maar het EP laat niet na erop te wijzen dat 18 andere lidstaten het inmiddels wél geratificeerd hebben. Een meerderheid in het EP staat pal achter het verdrag, dat zij als een stap naar verdere politieke integratie. Het EP zou er bovendien qua zeggenschap flink op vooruitgaan. Zijn inzet is dan ook het zoveel mogelijk behouden van de inhoud van het verdrag. De heronderhandelingen over een nieuw verdrag zullen naar verwachting plaatsvinden in een Intergouvernementele Conferentie van de lidstaten. Het EP speelt daarbij formeel gezien geen rol, maar zal er zonder meer op aandringen dat het op een of andere manier betrokken zal worden. Prominente Europarlementariërs (Poettering, Duff, Lamassoure, Brok, Dehaene e.a.) hebben zich tot nu toe zeer actief in het publieke debat gemengd en zullen dat ongetwijfeld ook de komende periode blijven doen.

Waar liggen de uitdagingen?

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat het Europees Parlement zijn positie op het Europese speelveld de afgelopen jaren in snel tempo heeft weten te versterken. Deze versterking is uit het oogpunt van democratische controle op Commissie en Raad een goede zaak. Hoewel ook de ministers in de Raad een (nationale) democratische legitimatie hebben, is het EP immers direct door de Europese burgers verkozen. Maar het Parlement kent ook een aantal evident *zwakke punten*. De meest gehoorde kritiek is dat de werkzaamheden van het Parlement te ver van de burgers af staan. De structureel lage opkomst bij EP-verkiezingen is daarvan het meest zichtbare bewijs. Dat ligt voor een deel aan gebrek aan belangstelling van de nationale media voor de parlementaire activiteiten in Brussel en Straatsburg. Voorzitter Poettering deed in zijn inauguratie-speech op 13 februari jl. een oproep aan de media, en vooral de televisie,

meer aandacht aan het EP te besteden. Maar het EP kan er zelf ook meer aan doen zijn werkzaamheden aantrekkelijker te maken voor tv-verslaggeving. Parlementaire interventies bestaan uit een aaneenschakeling van korte, opgelezen speeches in de 22 officiële talen van de Unie. Er wordt nauwelijks op elkaar gereageerd; interrupties zijn niet mogelijk. Van een debat in de ware zin van het woord is dus geen sprake. De recent opgerichte interne werkgroep voor modernisering van het EP zou hier verandering in moeten brengen.

Daarnaast blijft het maandelijkse heen-en-weer gereis tussen Brussel en Straatsburg een steen des aanstoots. Ook al kan het EP hier zelf weinig aan doen – daarvoor is immers een verdragswijziging door de regeringsleiders nodig – dit gaat zonder meer ten koste van het imago van de instelling.

Een ander punt is dat het EP, in tegenstelling tot nationale parlementen, géén ‘oppositie’ en ‘regeringsfracties’ kent. Daardoor is er *minder politiek vuurwerk* te beleven. De parlementaire meerderheden worden per onderwerp bepaald en de werkwijze van het EP is in vergelijking met nationale parlementen sterk *compromisgericht*. Dit heeft alles te maken met de eerder beschreven wens als instelling een maximale impact op de besluitvorming te hebben en de noodzaak daarvoor ruime meerderheden te vinden: het fenomeen van *grote coalities*. Zonder deze, vaak succesvolle interne coalitievorming zou het EP ten opzichte van Commissie en Raad minder in de melk te brokken hebben. De keerzijde van de zoektocht naar het compromis is dat het gemakkelijk leidt tot verzwakking van het politieke profiel van de grotere fracties. Hierdoor zou bij burgers de indruk kunnen ontstaan dat politieke standpunten verwateren en er uiteindelijk voor hen minder te kiezen valt.

Tot slot liggen er interessante mogelijkheden in het versterken van de contacten tussen het EP en nationale parlementen. Europarlementariërs en kamerleden kunnen elkaar aanvullen bij hun controle op ministers in de Raad. Bovendien kan de Europese politiek via de band van nationale parlementen beter zichtbaar worden en in het binnenlandse politieke en publieke debat worden verankerd. Nationale parlementen houden zich steeds actiever met Europese wet- en regelgeving bezig, onder meer door reguliere toetsing van nieuwe voorstellen aan het principe van subsidiariteit. Het Grondwettelijk Verdrag voorzagt hiertoe in een zg. ‘gele kaart’-procedure. Dat de banden tussen het EP en nationale parlementen steeds sterker worden, is in Brussel te zien aan het groeiend

aantal conferenties en bijeenkomsten van EP-leden en nationale parlementariërs. Ook beschikken nu vrijwel alle nationale parlementen in Brussel over *liaisons*, die nota bene in het EP gehuisvest zijn.

Naar verdere versterking?

Enkele prominente Europese politici hebben recentelijk voorstellen gedaan om het Europese debat en de rol van het Europees Parlement nog meer te politiseren. Zo pleitte Bondskanselier Merkel onlangs voor introductie van het *discontinuïteitsbeginsel*. Dat houdt in dat lopende wetgevingsdossiers bij het aantreden van een nieuw EP en een nieuwe Commissie komen te vervallen. Hiermee wordt volgens Merkel een helderder politieke markering tussen de mandaatsperioden aangebracht. Vanwege de gevreesde vertraging van het wetgevingsproces is dit voorstel in Brussel voornamelijk niet enthousiast ontvangen. Het EP zou er wel iets in zien om bij het aantreden van een nieuwe Commissie en een nieuw EP een politieke keuze te maken over welke lopende voorstellen wel of niet in behandeling blijven, zonder dat *alles* automatisch komt te vervallen.

Een ander opmerkelijk voorstel komt van de Franse presidentskandidaat Sarkozy. Hij heeft voorgesteld dat de Europese partijen (EVP, PES, enz.) bij EP-verkiezingen vaker gezamenlijk optrekken. Daarbij opperde hij dat deze partijen op termijn met een kandidaat Commissie-voorzitter de campagne ingaan. De winnaar van de verkiezingen zou dan deze kandidaat in het zadel helpen. Sommigen in Brussel denken er zelfs aan om de Commissie-voorzitter het recht te geven het EP te ontbinden in het geval dat het EP de Commissie naar huis stuurt.

Dit beeld lijkt voornamelijk toekomstmuziek. Maar aangezien een deel van de besproken voorstellen afkomstig is van belangrijke politieke leiders (Merkel, Sarkozy), kan hun betekenis tegelijkertijd moeilijk worden overschat. Hoe dan ook doen deze gedachte-exercities vermoeden dat de hier beschreven trend van 'politisering' van het EP zich de komende jaren gestaag zal voortzetten.

Sander van der Sluis is jurist en werkzaam in Brussel. Mendeltje van Keulen is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Clingendael Europese Studies Programma en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Internationale Spectator

Maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael

Iedere maand ACHTERGRONDEN EN ANALYSES voor wie meer informatie nodig heeft dan een goede krant of weekblad kan bieden.

Nu met eigen website: www.internationalespectator.nl. Voor abonnees betekent dit gratis toegang tot de digitale (archieff)bestanden.

Wie zich nu abonneert ontvangt het eerste abonnementsjaar de speciale kennismakingskorting van € 51,50
Startersabonnement voor studenten € 25,00



Instituut Clingendael

Stuur de bon naar:
Koninklijke Van Gorcum BV,
Antwoordnummer 3, 9400 AA Assen

Bestelbon

Ja, ik wil op de hoogte blijven van de internationale betrekkingen en neem tot wederopzegging een abonnement op *Internationale Spectator*

Naam

Instelling

Adres

Postcode/woonplaats

- | | |
|--------------------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> particulier | € 51,50 |
| <input type="checkbox"/> instelling | € 61,50 |
| <input type="checkbox"/> student | € 25,00 |

Datum

Het is soms wél goud dat blinkt bij de VN

N.a.v. Mient Jan Faber, 'Het is niet al goud wat er blinkt bij de VN', besprekingsartikel in: *Internationale Spectator*, februari 2007, blz. 109-114.

Ik was enigszins op het verkeerde been gezet door het vrij kritische commentaar van Mient Jan Faber op mijn proefschrift *Walking the tightrope: do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace*. In zijn bespreking schuift Faber mijn bevindingen, samen met die van Gareth Evans, min of meer aan de kant, ten faveure van de resultaten van Paul Collier. Het is echter een eer om in dezelfde categorie als Evans te worden geplaatst, de voormalige minister van buitenlandse zaken van Australië en huidige president van de *International Crisis Group*, die veel praktijkervaring met onder meer de VN-operatie in Cambodja heeft opgedaan, veel onderzoek naar missies heeft verricht en dus zeker iets van het onderwerp af weet. Tegelijkertijd is het goed te weten dat juist Collier erop wijst dat het de combinatie is van zijn kwantitatief onderzoek en kwalitatief onderzoek, zoals het mijne, die het meeste perspectief op verbetering van de effectiviteit van vredesoperaties biedt.

Wél is het jammer dat op een aantal punten Faber mijn proefschrift iets te snel lijkt te hebben doorgelezen. Dit blijkt onder meer bij zijn behandeling van wat hij noemt mijn 'vuistregels die gezien kunnen worden als noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle vredesmissie'. Helaas behandelt Faber echter het overzicht van de huidige stand van zaken in de literatuur op het terrein van factoren voor succes en falen voor vredesoperaties *in het algemeen*. In de conclusie van mijn proefschrift had Faber kunnen zien dat deze factoren na toetsing aan de *cases* door middel van literatuur en bronnenonderzoek, alsmede vele interviews, tot 'mijn' factoren voor succes en falen voor VN-vredesoperaties met *peacebuilding*-aspecten worden omgevormd. Dan blijkt bijvoorbeeld dat, hoewel in de literatuur altijd véél waarde aan een helder en gedetailleerd mandaat wordt gehecht, de *case studies* aantonen dat het voor VN-vredesoperaties met *peacebuilding*-aspecten soms zelfs beter is het mandaat vaag te houden.

Faber heeft het vooroordeel dat ik een politicoloog ben en hij baseert daar een deel van zijn betoog op. Het is prettig te vernemen dat ik blijkbaar mijzelf

in nog een vakgebied heb weten te bekwamen. Toch zou ik als afgestudeerd historicus, gepromoveerd aan de Faculteit der Managementwetenschappen bij het Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse en Management, mijzelf toch eerder betitelen als historicus, managementwetenschapper, conflict-wetenschapper of voor mijn part polemoloog. Als 'politicoloog' zou ik volgens Faber de bijdragen van VN-operaties vooral langs de meetlat van het *political design* leggen. In mijn proefschrift leg ik echter de operatie langs de meetlat van *duurzame vrede* – met de vragen in welke mate en hoe VN-vredesoperaties met *peacebuilding*-aspecten aan duurzame vrede bijdragen. Hierbij is duurzame vrede gedefinieerd als de aanwezigheid van negatieve vrede en de voldoende afwezigheid van de oorzaken van conflict. Deze duurzame vrede is dus ook niet, zoals Faber het noemt, 'een "kader van componenten" die het proces van *peacebuilding* kenmerken en bepalen'. Zo kom ik bijvoorbeeld tot dezelfde conclusie als Collier c.s., dat in het geval van de VN-operatie in Cambodja UNTAC, maar ook bij de andere operaties, een veel te beperkt economisch instrumentarium is ingezet om alle problemen op het terrein van het cluster van conflictorzaken 'werkloosheid en economische achteruitgang' aan te pakken. Faber lijkt te denken dat mijn analyse van wat er in de praktijk heeft *plaatsgevonden*, mijn visie op de juiste economische agenda is.

In zijn betoog maakt Faber verder gebruik van een reeks suggestieve verbanden. Herhaaldelijk verwijst hij naar punten die ik volgens hem niet maak, maar tussen de regels door wél zou maken, of beter, die hij eigenlijk had gewild dat ik zou maken. Ik zou bijvoorbeeld een zogenaamde 'impliciete vooronderstelling' hebben, die hij vervolgens als 'bewering' onjuist noemt. Of even later 'lijk' ik een 'lichte voorkeur' te hebben, die als 'redenering' 'iets absurdistisch' heeft. Op die manier legt Faber mij woorden in de mond, die hij vervolgens kan bestrijden. Zo schrijft hij bijvoorbeeld dat ik als 'politicoloog' in tegenstelling tot Collier de 'natuurlijke neiging' heb veel gewicht aan verkiezingen en democratie toe te kennen, terwijl juist een van mijn hoofdconclusies is dat militaire assistentie essentieel is en onder meer de economie veel meer aandacht behoef. Hoewel er inderdaad verschil van mening kan bestaan over een aantal inhoudelijke punten, zal ik daarover verder

niet met Faber in discussie treden. Wél hoop ik het door Faber gecreëerde beeld op een tweetal terreinen te kunnen rechtzetten.

Definitieproblemen en case-selectie

Het is jammer dat Faber onder de term 'vredesoperaties' een heel scala aan interventies op een grote hoop gooit. Met zijn losse gebruik van begrippen vertroebelt hij de analyse. Hij wil het liefst dat in de analyse van vredesoperaties worden meegenomen: VN-*peacekeeping*-operaties, VN-gemandateerde operaties (zoals hij bijvoorbeeld noemt de *Kosovo Verification Mission* van de OVSE en de *International Security Assistance Force* in Afghanistan), en zogenaamde VN-*political missions* en *peacebuilding support offices* (hierbij moet onder andere gedacht worden aan de *United Nations Assistance Mission for Iraq* en de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*). We hebben het dan echter over totaal verschillende grootheden: operaties met verschillende mandaten, van verschillende omvang, uitgevoerd door verschillende organisaties, enz. Om enigszins tot meer algemeen geldende conclusies te komen, is het raadzaam geen appels met peren te vergelijken.

Om deze reden heb ik er in mijn proefschrift dan ook voor gekozen heel specifiek te kijken naar één bepaald soort vredesoperatie: dié missies die door de VN als VN-*peacekeeping*-operatie worden betiteld, waarvan het *militaire deel* door de VN wordt uitgevoerd en die tot doel hebben tot *peacebuilding* in een intrastatelijk conflict te komen. Ik noem dit soort operaties 'VN-*peacekeeping* operaties met *peacebuilding* aspecten'. Voor alle helderheid: dit soort operaties omvat dus nooit VN-gemandateerde operaties, zogenaamde VN-*political missions* en *peacebuilding support offices*, of operaties die gericht zijn op het handhaven van de *status quo*. Bovendien worden geen operaties in de vergelijking meegenomen die tot doel hebben een *interstatelijk* conflict aan te pakken. Des te vreemder is het dat Faber betoogt dat de *United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission* in de analyse had moeten worden meegenomen, omdat er in 1991 een opstand van de Koerden en sji'ieten in Irak was. Het feit dat er tegelijkertijd sprake was van een intrastatelijk conflict in Irak, kan in mijn ogen immers met geen mogelijkheid betekenen dat een operatie die in het kader van het internationale conflict de Irakees-Koeweitse grens waarneemt, kan worden beoordeeld op de mate waarin deze het intrastatelijk conflict heeft beïnvloed.

Evaluatietechnieken

Men kan onder andere de mate evalueren waarin een vredesoperatie aan duurzame vrede bijdraagt, succesvol een doel behaalt of op morele gronden slaagt. De 'meting' van de bijdrage van VN-*peacekeeping*-operaties met *peacebuilding*-aspecten aan duurzame vrede is iets anders dan een moreel oordeel en zegt nog niets over de succesvraag. Op basis van een veel in evaluatieonderzoek gebruikte gedachte bekijk ik in mijn proefschrift in hoeverre een operatie de trend op het gebied van duurzame vrede heeft beïnvloed: verandert deze trend en is deze verandering het gevolg van de interventie door de operatie? De conclusie is dat VN-*peacekeeping*-operaties met *peacebuilding*-aspecten positief aan duurzame vrede bijdragen. De Verenigde Naties doen dus blijkbaar ook weleens dingen goed, en dat is iets dat best weleens mag worden gezegd. Tegelijkertijd is mijn succesdefinitie een stuk strenger: het bereiken van negatieve vrede en het in voldoende mate wegnemen van de conflictorzaken. Van de vier *cases* zijn dan alleen El Salvador en Mozambique een succes, Cambodja is gedeeltelijk succesvol en Rwanda verre van. Maar dit is een vrij strenge succesdefinitie, waarbij sommige evaluatie-experts opmerken dat dat wel een heel zware eis is.

Een dergelijke 'wetenschappelijke' analyse laat de morele argumenten links liggen. Tegelijkertijd besef ik terdege dat het inderdaad niet al goud is wat er bij de VN blinkt. Daarover zijn we het heel snel eens. Dat blijkt ook wel uit mijn ietwat omslachtige formulering van het resultaat in Rwanda in de conclusie: 'a minor though far from sufficient and only temporary contribution'. Moreel gezien is een enigszins positief oordeel over een operatie die was ontplooid tijdens een genocide waarin 800.000 mensen werden afgeslacht, immers enorm pijnlijk. De analyse van Rwanda staat er dan ook vol van hoe de internationale gemeenschap slechts toekeek toen zich deze genocide voltrok, terwijl het zeer aanemelijk is dat met iets meer moeite deze tragedie had kunnen worden voorkomen. Los van de vraag of ik het met de analyse van Faber over de gebeurtenissen in Srebrenica eens ben, zie ik daarom niet in hoe de vergelijking tussen mijn analyse van Rwanda en de 'immorele' argumentatie van de Nederlandse regering ten aanzien van Srebrenica opgaat.

Naast de kritiek dat ik dus eigenlijk te positief oordeel, vindt Faber het tegelijkertijd een open deur dat VN-vredesoperaties met *peacebuilding*-aspecten

weinig negatieve gevolgen hebben. Er zijn echter legio voorbeelden van politiek handelen die tot onbedoelde neveneffecten leidden, soms in positieve zin maar ook, helaas, niet zelden in negatieve zin. Uiteraard hebben de Verenigde Naties of welke organisatie dan ook die ergens intervenueert met als doel duurzame vrede te krijgen, zoals Faber stelt, niet het doel de situatie te verslechteren. Toch is het meerdere malen voorgekomen dat dit soort interventies het tegenovergestelde produceerde en er dus wel degelijk zelf een 'knoei-boel' van maakte. Om in het

vergelijkingskader van Faber mee te gaan, lijkt het erop dat sommige zogenaamde vredesoperaties, zoals de interventies in Irak en Afghanistan, wel degelijk duurzame vrede verder uit het zicht hebben gebracht. Ook is het niet onwaarschijnlijk dat de VN-operatie in Angola *grosso modo* een negatieve bijdrage aan duurzame vrede leverde.

Dr Jaïr van der Lijn is verbonden aan het Centrum voor Conflict Analyse en Management van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Respons Dick Leurdijk

Russische steun aan Noord-Korea en Iran: enige nuance gewenst

In de *Internationale Spectator* van april 2007 gaat Sico van der Meer in op de Russische motieven om zich op te werpen als steunpilaar van Iran en Noord-Korea bij de recente spanningen rond de nucleaire programma's van beide schurkenstaten. In zijn poging de Russische steun aan Noord-Korea te verklaren wijst hij op het *diplomatieke karakter* van die steun. Hij voert daarvoor twee bewijzen aan. In de eerste plaats zou Rusland, samen met China, 'veelvuldig' resoluties tegen Noord-Korea in de VN-Veiligheidsraad 'blokkeren'. Dat lijkt me niet juist. De Veiligheidsraad heeft vorig jaar tot tweemaal toe resoluties aangenomen tegen Noord-Korea; pas in oktober ging de Raad over tot het instellen van sancties. Van 'blokkeren' is dus geen sprake geweest. Wél erken ik graag dat Rusland (en China) voortdurend *op de rem trapt*en bij de pogingen van vooral Amerikaanse zijde om Pyongyang hard aan te pakken, zowel in juli als in oktober.¹

Als tweede bewijs voor zijn stelling dat de Russische steun vooral van diplomatieke aard is, wijst Van der Meer op het zes-partijenoverleg, waar 'Rusland zich eveneens voortdurend welwillend' zou opstellen jegens het bewind in Pyongyang. Bij dit overleg tussen de meest betrokken landen 'benadrukken de Russen voortdurend de noodzaak van vreedzame

oplossingen', zo betoogt hij. Als voorbeeld noemt hij het akkoord van 13 februari jl. Ook op deze redering valt het nodige af te dingen. In beide resoluties van de *Veiligheidsraad* over het nucleaire dossier van Noord-Korea wees de Raad met nadruk op het belang van een oplossing langs diplomatieke weg. Beide keren werd de DPRK opgeroepen onmiddellijk terug te keren naar het zes-partijenoverleg zonder voorwaarden vooraf, om te komen tot de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de Gemeenschappelijke Verklaring van 19 september 2005. Uiteindelijk werd in dat kader op 13 februari een akkoord bereikt. De beslissende rol in deze 'doorbraak' lag echter niet in de Russische opstelling, maar in de ontmoeting in Berlijn, een maand eerder, tussen de Noord-Koreaanse en Amerikaanse onderhandelaars, die de weg effende voor het 'Akkoord van Peking'.

Noot

- 1 Zie bijv. mijn artikel: 'De Veiligheidsraad en de "proliferatie-gevoelige nucleaire activiteiten" van Iran en Noord-Korea', in: *VN Forum*, 2007, nr 1.

Drs Dick A. Leurdijk is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Internationale democratiebevordering: een goede zaak?

André Gerrits:

Democratie door interventie. De nieuwe White Man's Burden?

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006;
199 blz.; 29,90 euro;
ISBN: 13-978-90-5356-958-0

Democratiebevordering is een omstreden vorm van westerse buitenlandpolitiek. Democratie wordt in tegenstelling tot mensenrechten vaak niet als een legitieme internationale aangelegenheid beschouwd. De Amsterdamse historicus André Gerrits stelt in zijn boek twee vragen: 1 Hebben wij het *recht* ons in naam van ons idee van democratie te bemoeien met de interne aangelegenheden van andere staten?; en 2 Indien dit recht bestaat, is democratiebevordering dan *verstandig of zinvol*? Zijn antwoorden zijn overwegend positief: internationale democratiebevordering is legitiem en bevordert stabiliteit, vrede en ontwikkeling, *mits* gebaseerd op een 'pragmatisch idealisme' dat recht doet aan zowel lokale omstandigheden als aan concrete internationale mogelijkheden. Volgens Gerrits is democratiebevordering aldus een goede zaak.

Gerrits vat 'democratie' op in politiek liberale zin: een door de burgers gekozen regering met beperkte macht, onder de voorwaarden van de rechtsstaat, met een systeem van *checks and balances* waarin politieke, economische en religieuze basisvrijheden worden beschermd en rechten van minderheden gewaarborgd. 'Internationale democratiebevordering', ofwel 'democratische interventie', behelst volgens hem het streven van buitenaf de interne politieke orde van staten te beïnvloeden in democratische richting – door dwangmaatregelen

(diplomatieke en economische druk, sancties, militair ingrijpen of bezetting) of door hulp (of samenwerking, met of zonder overheidsinstemming). Aldus is democratiebevordering een niet-traditionele, normatieve en relatief offensieve en ingrijpende vorm van buitenlands beleid. Deze definities zijn vatbaar voor discussie, maar ze verschaffen een helder uitgangspunt voor het betoog.

De weg die Gerrits kiest om zijn vragen te beantwoorden, is bochtig. Zo onderzoekt hij niet direct de vraag waarmee zijn onderneming staat of valt: die naar het potentiële recht tot democratiebevordering. In plaats hiervan biedt hij een uitvoerig, bijna veertig bladzijden tellend overzicht van de historische achtergrond van internationale democratiebevordering in theorie en praktijk. Gerrits' beschrijving van de uiteenlopende Amerikaanse en Europese argumenten en strategieën is onderhoudend, maar de toegevoegde waarde voor de analyse blijft onduidelijk.

Wanneer Gerrits toekomt aan zijn eerste vraag, moet hij eerst aantonen dat het *überhaupt* mogelijk is een democratiseringsproces van buitenaf te beïnvloeden. Gerrits verwerpt de 'voorwaarden voor democratie'-benadering, die stelt dat bepaalde sociaal-economische en (religieus-)culturele condities doorslaggevend zijn voor democratie, als deterministisch en te rigide. Hij verdedigt een meer subjectivistische benadering, die de rol van politieke wil bij elites benadrukt en daarmee ruimte biedt aan externe bemoeienis. Gerrits wijst erop dat democratie zich ook kan handhaven onder niet-gunstige omstandigheden en dat gunstige omstandigheden géén democratisering garanderen. Zijn argument dat de 'voorwaarden'

these de soms aanzienlijke mate van autonomie en onvoorspelbaarheid van het politieke proces onderschat, kan echter ook een sterk argument zijn *tegen* democratische interventie. Voorts oogt Gerrits' argument dat de 'voorwaarden'-these de politieke ontwikkelingen in een beperkte nationale context plaatst en nauwelijks ruimte laat voor externe beïnvloeding, tamelijk circular. Hij maakt aannemelijk dat internationale *invloeden* (verovering, (de)kolonisatie, 'besmetting') een stimulerende rol kunnen spelen bij democratisering, maar niet dat een bewust *beleid* zo zal kunnen werken, zeker op grote afstand. Erg overtuigend is Gerrits hier niet.

Gerrits' behandeling van de vraag of er een (moreel) *recht* tot democratische interventie bestaat, stelt teleur. Op diverse plaatsen in zijn boek suggereert hij dat het antwoord simpelweg positief is: als democratie goed is, dan geldt dit ook voor democratische interventie; als opkomen voor mensenrechten legitiem is, dan geldt dit ook voor democratiebevordering (blz. 19-20; 61-62; 87; 151; 155). Hij haalt de filosofische bezwaren van Immanuel Kant, John Stuart Mill, John Rawls (veeleer een navolger van Kant dan van Mill, zoals Gerrits meent) en Martin Walzer aan, maar doet vreemd genoeg geen poging hun argumenten te weerleggen. Rawls gelooft in de morele superioriteit van de democratie, maar zijn bezwaar dat democratiebevordering kan getuigen van intolerantie ten opzichte van 'fatsoenlijke' (vreedzame, mensenrechten respecterende en via een 'fatsoenlijke consultatiehiërarchie' geregeerde) volken wordt door Gerrits niet kritisch onderzocht. Terwijl Gerrits vaststelt dat volgens Walzer 'democratie [...] slechts bij hoge uitzondering inzet

van internationale interventie [kan zijn] (blz. 83), beroept hij zich merkwaardigerwijs ter rechtvaardiging van zijn positie aan het eind van zijn boek op Walzers 'redelijke universalisme'; Walzer bepleit hierin weliswaar democratisch bestuur indien voldoende burgers dit willen, maar dit impliceert geen buitenlands interventierecht. Gerrits toont dus niet aan dat er een fundamenteel recht tot internationale democratiebevordering bestaat. Ook de instrumentele betekenis van democratische interventie blijft onhelder. Gerrits maakt geloofwaardig dat democratie kan bijdragen aan vrede en ontwikkeling en aldus instrumentele betekenis heeft, maar hij negeert bijvoorbeeld Rawls' bezwaar dat interventie hiertoe kan leiden tot bitterheid en wrok.

Gerrits' gematigd positieve antwoord op de vraag of democratiebevordering zinvol is, verbaast omdat zijn vervolgbetoog veeleer de praktische *beperkingen* dan de praktische *mogelijkheden* overtuigend laat uitkomen. Rusland ('s werelds grootste land) en China (het bevolkingsrijkste land) blijken niet erg vatbaar voor democratie en keren zich met steeds meer nadruk tegen democratiebevordering; in beide landen, vooral China, fungeert het dominante nationalisme als hindernis. In de Arabische wereld blijkt het probleem juist dat staten de stevige nationale identiteit en solidariteit missen die vereist is voor democratie. In het Midden-Oosten ('s werelds meest strategische regio) is zelfs sprake van politieke, economische en culturele omstandigheden 'die democratisering bemoeilijken, zelfs onwaarschijnlijk maken' (blz. 120), met de olierijkdom (meer dan de islam) als voornaamste obstakel. Gerrits voegt hieraan toe dat democratisering gevaarlijk kan uitpakken, gezien de anti-democratische tendensen in de Arabische samenlevingen,

en ruimte kan geven aan radicale islamitische partijen.

Uiteindelijk stelt Gerrits zijn vertrouwen op een pluriforme benadering, met daarbinnen ruimte voor versterking van niet-gouvernementele organisaties in combinatie met hulp aan politieke partijen: 'Militair optreden als democratiseringsstrategie is niet bijster effectief gebleken...: laat duizend bloemen bloeien.' (blz. 132) Hij maakt niet aannemelijk dat dit zinvol is dan niets doen. Voorts bieden volgens hemzelf ook protectoraten en mislukte staten weinig houvast voor democratiebevordering; zo is in Liberia, Bosnië en Kosovo nauwelijks sprake van een stabiele, levensvatbare democratie, ondanks internationaal ingrijpen. Protectoraten zijn inherent ondemocratisch en bevorderen niet het vereiste democratisch verantwoordelijkheidsgevoel; mislukte staten zijn gevaarlijk voor vrede en veiligheid en per definitie moeilijk van buitenaf te helpen, vooral bij de opbouw van een effectief democratisch staatsbestel.

Gerrits concludeert zelf: 'Democratiebevordering [...] is vrijwel zinloos in ernstig verzwakte of mislukte staten [...] Helaas hebben "sterke" staten over het algemeen weinig behoefte aan internationale democratische bemoeienis; terwijl "zwakke" staten er geen of onvoldoende capaciteit voor hebben. Democratiebevordering werkt het best [...] als ze het minst nodig is, namelijk als de betrokken overheid en samenleving democratiseringshulp willen.' (blz. 147) Gerrits' opvatting dat democratiebevordering toch zinvol kan zijn, is raadselachtig en niet vrij van wensdenken.

Ten slotte vat Gerrits zijn bevindingen samen in een pleidooi voor 'pragmatisch idealisme': een buitenlands-beleidhouding gebaseerd op *zowel macht als moraal*, waarin *gevolgen* zwaarder tellen dan *intenties*, *context*

de allesbepalende factor is voor effectiviteit en *inconsistentie* wenselijker is dan de passiviteit van volledige consistentie. Gerrits' pleidooi voor een ethiek van consequentie en inconsistentie is wat te gemakkelijk; hierbij wordt niet ingegaan op het bezwaar dat besluitvormers vaak niet in staat zijn beleidsuitkomsten te bepalen en voorspellen en wordt niet gevraagd naar de geloofwaardigheid op lange termijn van een selectief beleid. Het verrast niet dat Gerrits uiteindelijk vlucht in een nogal krachteloos beroep op gezond verstand, kennis van specifieke lokale omstandigheden en ervaring: die leren dat ter wille van de effectiviteit democratiseringshulp moet getuigen van realiteitszin, diversiteit, contextbesef, zelfredzaamheid, eigen initiatief en betrokkenheid op lange termijn, en dat export van ondubbelzinnige modellen moet worden vermeden.

Gerrits' boek lijkt geen geslaagde poging tot normatieve doordenking van het vraagstuk van democratische interventie. Het boek kent een onevenwichtig gebruik van historische en politilogische inzichten enerzijds en filosofische argumenten anderzijds. Wat resteert is verwarring: of internationale democratiebevordering een goede zaak is, blijft na lezing van Gerrits' boek een open vraag.

Menno R. Kamminga

Dr ir Menno R. Kamminga is universitair docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.

Milieu- en klimaatproblematiek in liberaal perspectief

C.L.C. Richert:

Liberaal duurzaamheid: milieubeleid internationaal gezien.

Den Haag: Teldersstichting, 2007
(publicatie no. 102); 125 blz.; 14,- = euro

Klimaatverandering en de eindigheid van de voorraden aardolie en aardgas zijn hoog op de internationale agenda beland. De Europese Unie wijdde er haar voorjaarstop in 2007 aan. En de nieuwe secretaris-generaal van de Verenigde Naties noemde kort daarvoor klimaatverandering het belangrijkste internationale vraagstuk. De verschijning van het rapport *Liberaal duurzaamheid*, met als ondertitel 'Milieubeleid internationaal gezien', is dan ook goed getimed. Het is geschreven door drs C.L.C. (Cornélie) Richert en is het eerste rapport over milieuvraagstukken van de aan de VVD gelieerde Teldersstichting sinds het in 1975 verschenen *Milieu, Groei en Schaarste*.

De mooiste passages over duurzaamheid in de liberale traditie dateren uit de negentiende eeuw. Ze werden opgeschreven door een van de grondleggers van het liberalisme: John Stuart Mill in *The Principles of Political Economy* (1848). Het gaat daarbij over de 'stationary economy', een economie in evenwicht met de natuurlijke hulpbronnen. Mill hoopt 'in het belang van het nageslacht' dat de mensheid tevreden zal zijn met zo'n economie, 'voordat men daartoe gedwongen wordt'. Voor het spoedig tot stand komen van een 'stationary economy' zijn volgens hem goede redenen. De beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen is in dat geval ruim. Er is dan niet minder ruimte voor 'morele en sociale vooruitgang

en levenskunst' en 'veel meer kans dat deze daadwerkelijk worden gerealiseerd'. En er is meer levende natuur. Volgens Mill een goede zaak, immers: 'het denken aan een wereld waarin niets wordt overgelaten aan de spontane activiteit van de natuur stemt niet tot tevredenheid.'

Merkwaardig genoeg worden deze passages uit het werk van de grondlegger van het liberalisme niet vermeld in *Liberaal duurzaamheid*. Volgens dit rapport is het voor liberalen veeleer de centrale vraag met welke argumenten en in welke mate inperking door de staat van de individuele vrijheid gerechtvaardigd is. Het gaat daarbij volgens de schrijfster om de 'afruil' van positieve vrijheid ('vrijheid om') en negatieve vrijheid ('vrijheid van'). Bij het laatste soort vrijheid betreft het het tegengaan van ongewenste interventie.

Gebrek aan negatieve vrijheid ligt aan de wortel van milieuvraagstukken. Deze ontstaan immers door het ongevraagd afwentelen van negatieve effecten van handelingen op derden. Vrijwaring tegen een dergelijke afwenteling vormt de kern van een werkelijke eliminering van milieuproblemen. Een dergelijke vrijwaring is volgens *Liberaal duurzaamheid* echter geen overheidstaak. Het is volgens de schrijfster wel de taak van de overheid 'minimumwaarden' te waarborgen. Dit zijn 'kwaliteitsnormen waaraan het milieu sowieso moet voldoen'. Hoe men dergelijke kwaliteitsnormen bepaalt, wordt niet uitgelegd. Noch wordt uitgelegd hoe dit standpunt te rijmen valt met de milieudiplomatiek van de kabinetten-Balkenende/Zalm, gericht op het ontduiken van Europese verplichtingen om te voldoen aan minimumwaarden voor fijn stof en di-stikstofoxide in

lucht en nitraat in grondwater.

Een interessante balans tussen positieve en negatieve vrijheid komt sinds de jaren 1920 uit de economie. Pigou wees er toen op dat in economieën de welvaart submaximaal wordt, wanneer kosten worden afgewenteld op derden. Pigou pleitte ervoor in het belang van een maximale welvaart dergelijke 'externe' kosten te 'internaliseren' (alsnog in de prijs door te berekenen). In het uit 1975 daterende rapport van de Teldersstichting *Milieu, groei en schaarste* wordt in lijn daarmee gepleit voor een 'juist functionerend prijsmechanisme'. Met de internalisering van externe kosten is echter nog altijd een zeer lange weg te gaan. Belangengroepen beijveren zich er veelvuldig voor dat niet de spreekwoordelijke vervuiler maar de vervuilde betaalt. En de VVD steunt hen vaak daarin. Dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan maximalisering van de welvaart, behoort in de categorie ongemakkelijke waarheden. In *Liberaal duurzaamheid* wordt daar tenminste niet op ingegaan.

Zou de internalisering van externe kosten echt worden doorgevoerd, dan zouden onze alledaagse beslissingen drastisch veranderen. De econoom N. Stern liet dat kortelings zien, toegespitst op klimaatverandering. De nu afgewentelde kosten van ons verbruik van fossiele brandstoffen lopen zo hoog op, dat het rendabel is veel meer dan nu te investeren in alternatieven daarvoor, zoals verbetering van de energie-efficiency en duurzame energie op basis van zon en wind. En dan rekende hij nog niet eens de vervangingskosten voor verbruikte hulpbronnen of het in geld uitgedrukte verlies van ecosysteemdiensten mee.

Liberaal duurzaamheid is pessimis-

tisch over de mogelijkheden de internalisering van thans afgewentelde kosten internationaal vorm te geven. In internationaal verband moet naar andere mogelijkheden worden gezocht. Dat betreft vooral het, volgens drs Richert, belangrijkste internationale vraagstuk: klimaatverandering. In dat verband wordt uitvoerig ingegaan op het Kyoto-protocol en de eventuele opvolger daarvan. Over het principe van het Kyoto-protocol (verplichtingen op basis van aan landen toegewezen emissieplafonds) is de schrijfster in beginsel positief. Maar het plafond voor de aan de grote bedrijven toegewezen handel in CO₂-emissierechten kan curieus genoeg geen genade vinden. 'Dit doet verdacht veel denken aan de toewijzing van productiequota door

de staat. Hier zijn liberalen natuurlijk weinig van gediend.'

Ook vindt de schrijfster dat Nederland zich in het kader van het Kyoto-protocol binnen Europa onevenredig moet inspannen. Daarbij wordt er overigens geen rekening mee gehouden dat Nederland zijn verplichtingen veel meer dan andere EU-landen nakomt door (goedkope) emissierechten in het buitenland aan te schaffen. Niettemin, wat betreft de opvolger van het Kyoto-protocol acht drs Richert het nodig dat meer landen verplichtingen in de vorm van emissieplafonds aangaan. Deze verbreding moet komen van de Verenigde Staten, Australië, India, China, Mexico en Brazilië. Dat lijkt mij een goed verdedigbaar standpunt.

Alles bijeen is *Liberale duurzaam-*

heid een nuttige bijdrage aan de discussie onder liberalen. Tot nu toe werd het principiële debat onder hen teveel beheerst door mensen als drs H. Labohm, die – kortweg – als volgt redeneren: 'Door de mensheid veroorzaakte klimaatverandering noopt tot staatsinterventie. Liberalen achten staatsinterventie ongewenst. Daarom kan door de mens veroorzaakte klimaatverandering niet waar zijn.' Voortborduren op de positie van John Stuart Mill was echter veel mooier geweest.

Lucas Reijnders

Lucas Reijnders is hoogleraar milieukunde aan de Universiteit van Amsterdam en de Open Universiteit Nederland.

SGP en Europese veiligheid

M. de Haas e.a.:

Geeft Acht, Visie op Europees veiligheidsbeleid in een onzekere wereld.

Gouda: Guido de Brès-Stichting, 2007
(publicatie nr 36); 145 blz.; 8,95 euro;
ISBN: 978-90-78323-04-4

De Franse president Chirac en de Britse premier Blair verrasten in St. Malo in december 1998 Europa en de Verenigde Staten met een gemeenschappelijke verklaring, waarin zij opriepen tot een Europa dat over de capaciteit beschikt 'voor autonome actie, ondersteund door geloofwaardige militaire strijdkrachten; de middelen om te beslissen ze te gebruiken en een bereidheid om te handelen, teneinde op internationale crises te antwoorden'. Voor de Britten, die defensie hiermee bovenaan de agenda van de Europese Unie plaatsten, betekende dit een trendbreuk in hun Atlantisch

georiënteerd veiligheids- en defensiebeleid. De verrassing was ook groot, omdat in de eerder, in juli, gepubliceerde *Strategic Defence Review* van het Verenigd Koninkrijk het woord Europa vrijwel niet voorkwam. Een belangrijke verklaring voor de Britse verandering was dat Blair zich door de Britse niet-deelname aan de EMU en Schengen naar de zijlijn van de EU gedrongen voelde en hij toch een belangrijke rol in Europa wilde spelen.

De toenmalige Amerikaanse minister van buitenlandse zaken, Madeleine Albright, verklaarde in een reactie dat er geen bezwaar was als de EU in haar directe omgeving ('backyard') militair zou kunnen optreden, mits er geen sprake zou zijn van 'decoupling' (ontkoppeling tussen de Verenigde Staten en Europa), noch van 'duplication' (duplicatie van instellingen) of 'discrimination' (discriminatie van NAVO-leden die geen lid zijn van de EU).

De EU-top in Keulen nam in juni 1999 het Brits-Franse voorstel over en het Europees Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB) was geboren. Op volgende EU-toppen werden de benodigde instituties opgericht. Op de EU-top in Helsinki in december 1999 werd de zogenoemde *Helsinki Headline Goal 2003* aangenomen, inhoudende dat de EU in 2003 over een snelle interventiemacht van 60.000 militairen moest beschikken die operationeel inzetbaar was. In 2003 bleek deze kwantitatieve doelstelling slechts gedeeltelijk gehaald. De nieuwe *Headline Goal 2010* die toen werd aangenomen, was meer kwalitatief van aard. Maar de vooruitgang in deze nieuwe doelstelling is nog betrekkelijk gering. Van de geïdentificeerde 64 tekortkomingen zijn er thans 7 weggewerkt, is in 5 gevallen sprake van vooruitgang en is bij 52 militaire capaciteiten de

situatie ongewijzigd.

De militaire EU-operaties die tot op heden zijn uitgevoerd, zijn kleinschalig van aard, met uitzondering van de stabiliseringsmacht in Bosnië. Deze maakt echter op basis van de zogenoemde Berlijn-plus-overeenkomst gebruik van NAVO-middelen. Aangezien het EVDB een breed veiligheidsconcept hanteert, zijn er ook missies die gebruik maken van civiele middelen. Het gaat dan om 'rule of law'-missies, zoals in Georgië en Irak, en politiemissies, zoals in Congo en Macedonië.

Tot op heden hebben de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen in Nederland weinig aandacht besteed aan het EVDB. Het is dan ook verheugend dat onder de titel *Geeft acht, Visie op Europees veiligheidsbeleid in een onzekere wereld* de Guido de Brès-Stichting, het Studiecentrum van de Staatkundig Gereformeerde Partij, een substantiële publicatie over dit onderwerp heeft uitgebracht. De toegankelijk geschreven studie behandelt allereerst de geschiedenis van het EVDB en de visie van de SGP hierop door de jaren heen. Vervolgd wordt met bijbelse en kerkhistorische gegevens en uitgangspunten voor internationaal veiligheidsbeleid. Daarna komen internationale veiligheids- en defensiesamenwerking vanuit Europees perspectief aan de orde en besloten wordt met de SGP-visie op Europese

veiligheid en defensie, met conclusies en aanbevelingen.

Door de studie loopt als rode draad een duidelijke voorkeur voor een primaat van de NAVO en meer begrip voor de Verenigde Staten. De EU had zich wat de SGP betreft op defensiegebied ook niet moeten verzelfstandigen ten opzichte van de NAVO, maar nu het EVDB stap voor stap gestalte krijgt en daarmee politieke realiteit is geworden, zal de SGP het EVDB kritisch volgen.

De voorkeur van de studie voor de NAVO leidt bij de conclusies soms tot het toekennen van eigenschappen aan het bondgenootschap die het niet bezit. Een paar voorbeelden. De studie concludeert dat voor de SGP de NAVO de organisatie is en blijft die het meest geschikt is voor het hele scala aan crisisbeheersingsoperaties en één die met kop en schouders uitsteekt boven de andere internationale organisaties als het gaat om operaties met een hoog geweldsniveau. Hoewel het laatste niemand zal ontkennen, ontbreekt het bij de NAVO echter juist aan civiele instrumenten voor crisisbeheersingsoperaties die onontbeerlijk zijn voor operaties zoals in Bosnië en Afghanistan. Niet voor niets klaagt de secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, herhaaldelijk dat de EU haar civiele middelen niet wil inzetten bij NAVO-operaties. Vooral de Fransen liggen hier dwars.

Dit wordt later ook wel erkend, wanneer de studie voorstelt dat de NAVO zich zou kunnen specialiseren in het militaire instrument en de EU in de niet-militaire instrumenten van veiligheidsbeleid. Ook de conclusie dat de NAVO op het gebied van non-proliferatie en terrorismebestrijding bij uitstek de aangewezen organisatie is, roept vragen op. De ervaringen van de laatste jaren hebben immers geleerd dat op deze gebieden niet-militaire instrumenten effectiever zijn dan militaire.

De studie kent een paar kleine schoonheidsfoutjes. Zo wordt het hoofdkwartier van de OVSE in Genève in plaats van in Wenen gesitueerd en spreekt de Amerikaanse Nationale Veiligheids Strategie niet over 'preemptive strike' maar over 'preemptive action'.

Al met al verdient de handzaam uitgevoerde, van nuttige bijlagen voorziene studie lof voor de gedegen aanpak, die de geïnteresseerde in defensievraagstukken veel stof tot nadenken biedt, maar ook tegenspraak uitlokt.

Kees Homan

Gen-majoor b.d. mr drs Kees Homan is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

NGO's leren van conflicten

Ben Schennink & Gemma van der Haar (red.): Working on Peace-Building and Conflict Prevention. Experiences and Dilemmas of Dutch NGOs.

Amsterdam: Dutch University Press, 2006; 218 blz.; 24,90 euro; ISBN: 90-361-0051-8

Op weinig terreinen van buitenlands beleid wordt zo veelvuldig en zo grondig geëvalueerd als op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Het motief is vaak om met cijfers te verantwoorden dat het hulpgeld goed besteed is. De aanhoudende vraag *Helpt de hulp?* heeft langzamerhand

zelfs geleid tot een benepen boekhouderscultuur, waarin van elke uitgegeven euro een zichtbaar ontwikkelings-effect wordt verwacht. Dat getuigt van een overschatting van de rol van de donor en geeft bovendien blijk van een al te rechtlijnige opvatting van *ontwikkeling*.

Gelukkig verschijnen er ook evaluaties waaruit echt iets te leren valt over ontwikkelingsprocessen en het resultaat van interventies van buitenaf. Het boek van Schennink en Van der Haar is daarvan een goed voorbeeld. Aan de hand van vier *case studies* inventariseren zij ervaringen en dilemma's van Nederlandse NGO's die zich begeven hebben op het terrein van vredesopbouw en conflictpreventie. Het gaat om het werk van achtereenvolgens *Cordaid* in Soedan, *ZOA Vluchtelingen zorg* in Sri Lanka, *Pax Christi* op de Balkan en *United Civilians for Peace* in Israël en de Palestijnse gebieden. De eerste twee richten zich op oudsher op humanitaire hulp; de laatste twee zijn primair georiënteerd op vrede en conflictbeheersing.

Elk van de vier *case studies* biedt de geïnteresseerde lezer een goed inzicht in de behaalde resultaten en opgedane ervaringen. Het materiaal is vooral interessant omdat een openhartig en kritisch oordeel niet uit de weg wordt gegaan. Dat getuigt van lef, omdat activiteiten als deze blootstaan aan kritiek van de publieke opinie en ook ter plekke kwetsbaar zijn. Het verwijt van partijdigheid is juist in conflict-situaties bijna onontkoombaar, te meer daar samenwerking met lokale partnerorganisaties onmisbaar is voor duurzame resultaten.

Uit de behaalde resultaten – door schade en schande – komen drie elementen naar voren die onmisbaar zijn voor een zinvolle bijdrage aan de conflictbeheersing: 1 inzicht in de aard van conflicten; 2 een nauwkeurig geformuleerd *doel* in elke fase van het conflict; en 3 een flexibele *strategie* die berust op kritische analyse.

Conflicten hebben een onvoorspel-

baar *verloop*, zowel door interne als door externe factoren. Zo ontwikkelde zich het conflict in Macedonië door toedoen van de plaatselijke partijen van dreigend naar gewelddadig en in Kosovo juist van gewelddadig naar dreigend. De kansen op vrede tussen Israëli's en Palestijnen werden ongunstig beïnvloed door een externe factor: de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten.

Ook de *duur* van een conflict is niet te voren vast te stellen, zoals blijkt uit de praktijkvoorbeelden van Soedan en Sri Lanka. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor het werk van de NGO's en voor hun strategie en planning. *Cordaid* en *ZOA* breidden hun humanitaire taken uit in de richting van het vredesproces, terwijl *Pax Christi* en *UCP* van meet af aan gericht waren op conflictbeheersing. *UCP* werd verrast door een heftige escalatie in het Midden-Oosten. *Pax Christi* zag zich juist geconfronteerd met een plotselinge verruiming van de politieke speelruimte als gevolg van een machtswisseling in Servië. In Kosovo daarentegen moest *Pax Christi* zijn voorgenomen activiteiten opschorten tijdens en na de NAVO-bombardementen (1999).

Conflict en ontwikkeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De analyse van het conflict en de positiebepaling van de NGO hebben consequenties voor de keuze van lokale partners en de wijze van samenwerken, maar ook voor de omgang met andere plaatselijke partijen (overheden, politieke partijen, kerken). Leergeld is betaald voor de oude misvatting van *do-good*-organisaties dat uiteindelijk iedereen vrede wenst. Ook voor groepen die niets te winnen hebben bij een conflict, is *vrede* niet

altijd de eerste prioriteit. De NGO's moeten ook hun positie bepalen tegenover internationale spelers en tegenover hun eigen achterban (publieke opinie en donateurs). Zo leidde de opkomst van het Fortuyn-populisme in Nederland gedurende langere tijd tot een klimaat dat minder ontvankelijk was voor bemoeienis met een vredesproces als dat in het Midden-Oosten.

NGO's vervullen uiteenlopende rollen: politieke bondgenoot, capaciteitsopbouwer, hulpdonor. Die uiteenlopende rollen veroorzaken vaak verwarring, zowel bij de eigen medewerkers als bij de plaatselijke partnerorganisaties. Ook is er spanning mogelijk tussen de verwachtingen van plaatselijke partners en de verwachtingen van de eigen achterban (donateurs).

Verder zijn de doelstellingen van de NGO's vaak te breed en te veelomvattend, wat leidt tot spanningen zodra er in de uitvoeringspraktijk prioriteiten moeten worden gesteld (inzet van schaarse capaciteit). Een te ambitieuze agenda leidt ook tot verlegenheid bij basale keuzen als *wat te doen, hoe en met wie*. Dat werkt door in strategische keuzen bij het lobbywerk in eigen land.

De auteurs pleiten voor meer bezinning op strategische keuzen, en voor een cultuur waarin kritische reflectie wordt gekoesterd, zowel intern als gericht op andere organisaties. Hun boek vormt een waardevolle bijdrage aan die beoogde bezinning.

Jan Jaap Kleinrensink

Jan Jaap Kleinrensink, politicoloog en neerlandicus, doet onderzoek naar diplomatiek taalgebruik.

Amerikaanse Goliath ploegde verder

Michael Mandelbaum:

The Case for Goliath. How America Acts As the World's Government in the 21st Century.

New York: Public Affairs, 2005; 320 blz.;

\$ 26,= (hb)/\$ 14,95 (pb);

ISBN: 978-1-58648-360-9 (hb)/

978-1-58648-458-3 (pb)

Volgens de Amerikaanse politicoloog Michael Mandelbaum zien veel inwoners van deze wereld de Verenigde Staten als een verpersoonlijking van de reus Goliath op het internationale politieke toneel. Hiermee reageerde hij anderhalf jaar geleden op critici van het buitenlands beleid van Bush sinds het begin van de oorlog tegen het terrorisme. Het gedrag van deze geopolitieke reus kan het beste vergeleken worden met dat van de spreekwoordelijke pestkop op de speelplaats van de lokale school. Iedereen is er bang van, maar als puntje bij paaltje komt, is iedereen blij dat hij er is om de leerlingen te beschermen tegen gevaren van buitenaf.

Deze mondiale superpositie wordt door de Verenigde Staten ingenomen sinds het einde van de Koude Oorlog. Volgens Mandelbaum kan er alleen maar sprake zijn van een goedaardige reus. De Amerikaanse staat treedt sinds 1989 immers op als de regering van de wereld. In die hoedanigheid verspreidt men op wereldschaal wat territoriale staten verspreiden op het nationale niveau: economische welvaart, politieke stabiliteit en veiligheid. Dat de Verenigde Staten intussen twee oorlogen zonder einde hebben aangevangen in Afghanistan en Irak – met ontelbare onschuldige burgerslachtoffers tot gevolg – was blijkbaar geen enkel probleem voor Mandelbaum: de mondiale stabiliteit en veiligheid blijven verzekerd. Deze stelling is zeer dubieus.

De Verenigde Staten voeren de taak van wereldregering overigens niet van harte uit. Vooral de Amerikaanse burgers durven nogal eens te morren over kosten en omvang van deze onderneming. Getuige hiervan is de onwil van de Amerikaanse burgers en het Congres meer troepen te sturen naar Irak. Eenzelfde fenomeen waarmee Bill Clinton werd geconfronteerd in Haïti, Somalië en ex-Joegoslavië. De moeilijke en kostbare functie van wereldregering wordt niet met veel enthousiasme uitgeoefend. Het was dan ook geen bewuste keuze van de Amerikanen uit te groeien tot de regering van de wereld. Maar omdat de geschiedenis nu eenmaal is gelopen zoals ze is gelopen, bevond het land zich in een situatie waarin het zo goed als verplicht was deze rol op zich te nemen.

Volgens de auteur legden de andere grote mogendheden de rol van wereldregering aan de Verenigde Staten op. Dit gebeurde omdat ze hun verantwoordelijkheden op het internationale-politieke toneel niet wensten waar te maken. Het is al snel duidelijk dat het hier gaat om de traditionele sneer van (neo-conservatieve) Amerikaanse politieke denkers richting de Europese Unie. Ondanks de negatieve kenschets van de Verenigde Staten als een Goliath is de meerderheid van de Europeanen er immers bijzonder gelukkig mee dat zij kan profiteren van het mondiale systeem dat in stand wordt gehouden door de reus aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. Hiermee spreekt de auteur zogenaamde *anti-Amerikaanse* denkers aan met ongebreidelde kritiek op het Amerikaans buitenlands beleid.

Toch is het duidelijk dat hij in het bijzonder doelt op *pro-Europese*

denkers die de afgelopen jaren met veel tromgeroffel hebben aangekondigd dat de EU de mondiale politieke hegemonie van de Verenigde Staten gaat doorbreken. Indien ze dan toch zoveel kritiek hebben op het buitenlands beleid van de Verenigde Staten, waarom nemen ze dan zelf de touwtjes niet in handen?

Deze vraag, die in dit boek wordt opgeworpen, is inderdaad zeer interessant. Waar zijn de denkers die de afgelopen jaren het tijdperk van Europa hebben aangekondigd? En vooral, waar blijft de EU op het internationale-politieke toneel? Het lijkt er sterk op dat Mandelbaum hier gelijk heeft. De critici van het Amerikaans buitenlands beleid betonen weinig tot geen interesse om de functies over te nemen van de Amerikaanse wereldregering. Medio 2007 ziet het er dus naar uit dat de Verenigde Staten nog wel even de rol van Goliath zullen kunnen (moeten?) blijven opnemen in de internationale politiek.

Christophe Andrades

Noot

- 1 Mark Leonard, *Why Europe Will Run The 21st Century*, Londen: Fourth Estate, 2005; Jeremy Rifkin, *The European Dream. How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, Cambridge: Polity Press, 2004; en T.R Reid, *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*, New York: The Penguin Press, 2004.

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

Peter Hays Gries: China's New Nationalism. Pride, Politics and Diplomacy.

Berkeley/Los Angeles/Londen: University of California Press, 2005; ix + 215 blz.; \$19,95

ISBN 0-520-24482-6

Deze publicatie poogt inzicht te geven in de heersende nationalistische en identiteitsgevoelens van China, alsmede de gevolgen daarvan voor het Chinese perspectief op de Verenigde Staten en Japan. Het overheidsbeleid, maar ook films, televisieshows, posters, cartoons en moderne literatuur leveren daarvoor het materiaal. Auteur Peter Hays Gries, onder meer 'codirector of the Sino-American Security Dialogue', analyseert hoe China zich ontdoet van de gevolgen van een 'Eeuw Vernedering' en behandelt de repercussies van het Amerikaanse bombardement (per ongeluk/expres?) van de Chinese ambassade in Belgrado in 1999 en de botsing in 2001 boven de Zuid-Chinese Zee tussen een Amerikaans *surveillance*-vliegtuig en een Chinese F-8. Hij schenkt aandacht aan het zg. 'Kissinger Complex' (de wederzijdse liefde tussen Kissinger en China), aan de Chinese diplomatie, alsmede aan het actuele Chinese nationalisme. Hij vraagt zich af welke perspectieven dit alles oplevert voor de verhoudingen van China met het Westen. Wat dit laatste betreft wijst hij erop dat 'woorden gevolgen hebben'. 'Anti-American and anti-Chinese polemics are pernicious' – zo betoogt hij – 'they can easily spiral into mutual dehumanization and demonization, laying the foundation for violent conflict.' Chinezen en Amerikanen die rozige plaatjes schetsen van de bilaterale relaties, handelen eveneens onverantwoordelijk, maar dat neemt niet weg dat 'Chinese America bashers' en 'American China bashers' het gevaarlijkste soort zijn. In zijn laatste hoofdstuk, 'Chinese Nationalism and U.S.-China Relations

in the Twenty-First Century', geeft hij suggesties hoe stereotiep denken en gedrag kunnen worden aangepakt en hoe betrekkingen die verkeren in een staat van 'negatieve interdependentie' kunnen worden omgebogen in een meer positieve richting. 'Until Chinese and Americans learn to affirm, rather than threaten, each others' national identities, their mutual benefit from a stable East Asia will not ensure peace in the twenty-first century.' (blz. 150) (F.v.d.B.)

Raoul Delcorde: Les mots de la diplomatie.

Parijs: L'Harmattan, 2005; 133 blz.;

12,50 euro

ISBN 2-7475-9977-9

De titel *Les mots de la diplomatie* (De woorden van de diplomatie) is veelbelovend. Wie dit beknopte woordenboekje leest, komt inderdaad veel wettenswaardigs tegen over begrippen die in het diplomatieke vak gebruikelijk zijn. De Belgische ambassadeur te Stockholm Delcorde laat duidelijk zijn ervaring spreken als hij het heeft over de *Conventies van Wenen* of over *diplomatieke erkenning van staten*. Dat tussen de alfabetisch gerangschikte begrippen vier personen behandeld worden (Kissinger, Marco Polo, Talleyrand en Wallenberg) doet willekeurig aan, al levert het wel informatieve lectuur op. Toch knaagt er iets. Wie zal dit boekje raadplegen om het woord *telefoon* op te zoeken, of *gevaar*, of *Brussel*? Hier ontpopt de schrijver zich tot een belerend schoolmeester met sterk normatief gekleurde opvattingen. Delcorde toont zich voorstander van de klassieke diplomatieke loopbaan en zet zich af tegen 'parachutisten' uit de politiek. De loopbaan moet de norm blijven, valt te lezen bij het lemma *Carrière*, dat eerbiedig met een hoofdletter C wordt gespeld. Weinig

verhelderend zijn de passages over *openhartigheid* ('codetaal die alleen door diplomaten begrepen wordt') en *tact* ('onmisbare eigenschap voor de diplomaat'): zo wordt de leergierige lezer niet veel wijzer. *Les mots de la diplomatie* valt te plaatsen in een lange en eerbiedwaardige traditie van diplomatieke handboeken, die al sinds de 18de eeuw verschijnen en lessen bevatten voor jonge diplomaten. De conclusie dringt zich op dat de auteur die doelgroep voor ogen had bij het schrijven van zijn boekje. Erger is dat het eigenlijk helemaal geen woordenboek is, maar een tamelijk traditioneel ingevulde kijk op het vak van diplomaat. Het alfabet leverde slechts een ordeningsprincipe, net als bij een levenslied tijdens een huwelijksjubileum. De studie van het diplomatiek taalgebruik is een beter verklarend handwoordenboek waardig. (J.J.K.)

Marcel Becker, Kees Klop, Bas van Stokkom, Jean-Pierre Wils (red.): Na het referendum over Europa: een weg uit de impasse.

Budel: Uitgeverij Damon, 2006; Centrum voor Ethiek (Radboud Universiteit Nijmegen); 235 blz.; 17,90 euro

ISBN 90-5573-739-9

De burger is vooral betrokken bij de Europese Unie omdat die Unie hem iets oplevert. Dit betekent dat, zodra het economisch tegenzit, hij het vertrouwen in de EU opzegt. Volgens de auteurs van bovengenoemde bundel (bijna allen verbonden aan de Radboud Universiteit) is er sprake van een 'grote Europese leegte': gemeenschappelijke oriëntaties en interactiepatronen ontbreken. Zij stellen het probleem aan de orde van de diverse niveaus van vervreemding die tussen het publiek en het 'project Europa' zijn ontstaan en behandelen vele 'pijnpunten'. Ze vragen zich af hoe

de Europese burgerzin kan worden gevoed, waar het populisme (dat zich niet beperkt tot politiek rechts) vandaan komt en bepleiten een discussie over rechtvaardigheid. Andere problemen die aan de orde worden gesteld, zijn de kwestie wat de grenzen moeten zijn van de 'Europese publieke ruimte', waar die mee moet worden gevuld, welke mate van afhankelijkheid aan Europa mogelijk is en welke elementen daarvan deel kunnen uitmaken. Ze behandelen de kwestie of Europa zich inderdaad ontwikkelt tot een superstaat waar kleine landen niets in te brengen hebben, ambtenaren en regels het voor het zeggen hebben en waartegen het subsidiariteitsbeginsel het moet afleggen. Ook wordt de huidige stand van ontwikkeling in Turkije behandeld. Dit hoofdstuk komt tot de conclusie dat bij toetreding van Turkije tot de Unie er sprake is van een meerwaarde op diverse terreinen, zowel voor de EU als voor Turkije, bijvoorbeeld 'in het perspectief van de buitenlandse betrekkingen van de Unie met de landen van het Midden-Oosten' (blz. 148). In slothoofdstukken vraagt men zich af of en hoe een 'constitutioneel patriotisme' van de Europese burger kan worden bevorderd. Men bepleit een 'herbezinning', nu de operatie van het 'grondwettelijk project' op 'harde grenzen' is gestuit. Hoe je het ook wendt of keert, vroeg of laat – zo betogen de redacteurs – komt de constitutionele thematiek terug. In plaats van met *dédain* te beweren dat het grondwettelijk verdrag 'dood' is, moeten de Nederlandse politici 'erkennen dat er geen alternatief is voor een grondwettelijk document'. De vraag of men een (herzien) Europees Grondwettelijk Verdrag wil aanvaarden, zal overigens wederom via een volksraadpleging moeten gebeuren. Het publiek 'kan niet langer worden gepasseerd' (blz. 232). (F.v.d.B.)

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

*Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2006; 252 blz.; £ 17,99
ISBN 1-4051-4516-1*

Het *Journal of Common Market Studies* (JCMS), dat gewijd is aan de problematiek van de Europese integratie, verschijnt vijf keer per jaar. Deze aflevering (14 artikelen) vat recente ontwikkelingen in de EU samen. Ze zijn van de hand van goed in de materie ingevoerde wetenschapslieden uit Groot-Britannië, Duitsland, Zwitserland en Noorwegen. Het *Keynote Article* behandelt de Franse en Nederlandse referenda over de Europese grondwet. De auteur (Paul Taggart, University of Sussex) beklemtoont de verschillen tussen Frankrijk en Nederland in de motieven om tegen te stemmen en tekent aan dat in Nederland de politieke partijen veelal vóór waren, terwijl in Frankrijk veel méér politici hun bedenkingen hadden. Men kan ook bepaald niet spreken van een monocausaal motief om tegen te stemmen. Beate Kohler-Koch en Berthold Rittberger bespreken de 'governance turn' in de EU-studies. Ze zijn van mening dat deze specifieke 'EU system of governance' heeft verbeterd: 'a unique set of multi-level and regulatory institutions, as well as a hybrid mix of state and non-state actors in a non-hierarchical system of network governance' (blz. 42). Overige artikelen gaan over het Luxemburgse en Britse voorzitterschap, institutionele en interne economische, sociale en politieke ontwikkelingen, over justitie en rechtskundige ontwikkelingen. Uiteraard is een van de artikelen gewijd aan de uitbreiding van de EU en een aan de externe betrekkingen. Ieder artikel is voorzien van een 'up to date' boekenlijst. (F.v.d.B.)

Ruud Hoff: Jasser Arafat.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2005 (Aspekt-biografieën onder redactie van Perry Pierik en Martin Ros), 120 blz.; 14,95 euro: ISBN 90-5911-101-X

Ruud Hoff, docent Buitenlandse Politiek aan de School voor Journalistiek in Utrecht, heeft een korte levensbeschrijving van Jasser Arafat geschreven. Dat is geen makkelijke opgave, gelet op het zeer grillige en lange politieke leven van deze Palestijnse leider, dat onlosmakelijk verknoot is met de vele dramatische episodes in de geschiedenis van het Palestijns-Israëliësch conflict. Herhaaldelijk heeft Arafat zelf de loop van die geschiedenis in belangrijke mate bepaald. Hoff weet de fasen in het Palestijns-Israëliësch conflict kort en bondig voor het voetlicht te brengen, en laat ook aardig het kaleidoscopische krachtenveld zien waarbinnen Arafat als leider moest zien te overleven. Hoff blijft nogal op de vlakke in zijn oordeel over deze ontsnappingskunstenaar. 'Wie was Jasser Arafat?', zo vraagt hij zich af. 'Een revolutionaire held of een tragisch slachtoffer van de geschiedenis. Een toegewijde Palestijnse patriot of een rasmanipulator, die vooral op macht uit was?' Hoff laat het gewelddadige aspect van Arafat onderbelicht. Arafat was ongetwijfeld het gezichtsbepalende symbool van de ontlukende Palestijnse nationale identiteit, en als zodanig de steun en toeverlaat voor miljoenen (onthemde) Palestijnen, maar door in eerste en laatste instantie het gebruik van terroristisch geweld als een volkomen legitiem strijdmiddel te hanteren, heeft hij de Palestijnse zaak geweldig geschaad. Mede door zijn toedoen werden de kansen op vrede keer op keer getorpedeerd, en werd de formatie van een bescheiden, vreedzame staat naast Israël onmogelijk gemaakt. (A.E.P.)

Thomas von der Dunk

looks back upon the main and basic causes of the outright failure of the American military intervention in Iraq, now more than four years ago. Setting aside the false pretexts of weapons of mass destruction and the war against terrorism it is still relevant to assess the causes of the inevitability of the failure of the democratization process as such. Three crucial factors stand out in this respect: 1 the character of Middle East societies in general and of the artificial construct Iraq in particular; 2 the incredibility of the project based on a wrong assessment of Arab attitudes; and 3 the nature and self-image of the United States which may have the practical tools to export and impose programmes of modernization but does not have the right and balanced psychological orientation.

Jan van de Griendt

elaborates on the Netherlands' one remaining nuclear weapon task. Since 1959 the Netherlands has assumed six nuclear weapon tasks, i.e. commitments by a NATO non-nuclear weapon state to provide means for the deployment of nuclear weapons. In the course of time five of these tasks were abolished; from 1990 onwards the one task that remained involves the Dutch Airforce's F-16 planes for carrying nuclear gravity bombs. However, this concept is now obsolete. From the perspective of international law these nuclear weapon tasks are contrary to the Non Proliferation Treaty and the humanitarian law of war, but during the Cold War this matter was passed over rather easily. Apart from the Netherlands five other European NATO member states have taken up this remaining task which is based on NATO's Strategic Concept of 1999. The author argues it is high time for a reappraisal as far as the suitability and permissibility of this nuclear weapon task are concerned.

Martin Koper

argues that lack of stability jeopardizes sustainable development in Sub Saharan Africa. When instability leads to violent conflict, it has disastrous consequences for the population. The promotion of stability should therefore be a central objective of a meaningful and effective Africa policy. The international community must be prepared to accept its implications for other policy objectives. This applies *a fortiori* to post-conflict states or countries which threaten to decline into chaos. Interventions by the

international community must include: efforts to maintain a certain degree of state effectiveness, the willingness to invest in security guarantees, restraint in pushing for democratic reforms and/or elections in a post-conflict setting, lending support to unstable countries, not measuring results exclusively in terms of figures, a 'whole of government' approach, and expansion of field presence.

Hans Hoebeke & Koen Vlassenroot

look at the prospects for post-conflict reconstruction in the Democratic Republic of Congo following the 2006 elections. They reason that the system of neo-patrimonial rule that was established since independence in 1960 and became entrenched under the Mobutu regime, was consolidated during the recent war and transition period. This system is a fundamental factor blocking democratization. The authors make a case for a 'social contract' between the state and the population as a necessary precondition for reconstruction and development. This is all the more necessary since the role of the international community, which was instrumental in bringing about the elections, has now fundamentally changed. The main responsibility for success of the process lies with the Congolese authorities and no longer with the international community.

Daniëlle van Grieken, Georg Frerks & Rick van der Woud

throw light on the chances rather than the risks of the Darfur-Darfur Dialogue & Consultation process as a last resort to promote the implementation of the Darfur Peace Agreement. The current context in Darfur requires a distinctive approach by international donors, aimed at finding a political solution to Darfur's continuous crisis. International donors and analysts have demonstrated their support for two distinct strategies; either employing a basket of coercive measures to persuade or force the Sudanese Government into changing its destructive policy or applying a cooperative strategy by restarting the political process and reviving the May 2006 Darfur Peace Agreement (DPA). Although both strategies may be beneficial if well applied, this paper urges the international community not to apply both strategies simultaneously. Ideally, international donors should establish an effective international division of labour, with each government or organisation making a pragmatic choice for one of the strategies based on its expertise, power and possibilities, to achieve

maximum efficiency, clarity on donor roles and constructive results as a whole. Restarting the political process and saving the DPA should be high on the international agenda. International support for the Darfur-Darfur Dialogue and Consultation (DDDC) will be influential in this respect as this public and all-inclusive process of sustained dialogue forms an opportunity to broaden the base of support for the DPA among Darfur's diverse populations and may eventually even induce non-signatories within the current DPA+ talks, to sign the Agreement after all. If one recognizes the DDC's potential for Darfur's peace process as a whole, it becomes critical that international donors soon provide practical and political support to start the DDC in Darfur where security conditions permit. Although support for the DDC forms a less considered donor strategy in Darfur, it may be the last resort to find a solution to Darfur's crisis within the framework of the DPA.

René Grotenhuis

advocates development cooperation to be politicized. During the last decades, The Netherlands have been one of the frontrunners in development aid. As a donor country it has been performing well: reaching the target of 0.7 % ODA, progressive in the field of non-conditionality and donor-harmonization. But the glamour of this performance has faded away. Currently, ambition and vision on development cooperation in Dutch politics are diminishing. The policy agreement of the new government on development cooperation is bleak and obsolete.

The past decade all attention was devoted to technical instruments on log-frames, reporting-formats, performance-indicators etc. Whereas the debate in Dutch society became increasingly politicized (last elections), the development-sector remained stuck into this technical and instrumental discourse.

Vibrant issues as a new grabbing for Africa, natural resources, development and human rights and sharing of wealth in developing countries will not get answers from this instrumental toolkit, but require new political answers, which will give direction to development work. Without that, development cooperation becomes a worn-out piece of furniture in Dutch policy.

Jeroen Bult

asserts that Estonia, Latvia and Lithuania, although often being referred to as 'the Baltic Countries' or

'the Baltic States', have totally different historical, cultural, political and economic traditions and backgrounds. Over the past fifteen years, this divergent evolution has thwarted attempts to accomplish forms of closer cooperation. Especially Estonia's position is deviating, since it is a Finno-Ugric, and not a Baltic nation. It could be argued that, ironically, only the whims of former colonizer Russia, which is still perceived as a potential threat, are binding the countries together. Russia has gradually applied its energy sources as an instrument for exerting influence on its former satellites. The agreement on the construction of the German-Russian gas pipeline (NEGP) across the Baltic Sea in 2005 and the Russian-Ukrainian 'Gas War' in early 2006 have not gone unnoticed in Estonia, Latvia and Lithuania, to say the least.

Sander van der Sluis & Mendeltje van Keulen

reassess the steadily growing political role of the European Parliament (EP) from backbencher to a leading actor on the European stage. The EP is halfway its current mandate (2004-2009), which it started in a spectacular way by rejecting the candidature of Buttiglione when Commission president Barroso presented his team in the autumn of 2004. Subsequently, the European Parliament succeeded in shaping a deal on the Services Directive and on REACH. The EP is broadening its power and influence. This is not only a result of a substantial increase in formal powers over the past ten years, but also of the clever way in which this institution has used these powers. The increase of power of the EP is positive from a democratic point of view. The main challenge for the EP, however, is to be able to better involve the European citizens. Turn-out at elections is still very low. Part of the solution may be to make debate in the Parliament more lively and to sharpen the profile of political groups. The tendency of parties to form grand coalitions in order to strengthen its negotiation position vis-à-vis the Council has as its drawback that it reduces the political differences and debate in the EP. In addition, closer cooperation between the EP and national parliaments may prove to be an interesting way in giving European politics a more prominent place in domestic politics and the national media. Political heavyweights such as Merkel and Sarkozy have made proposals to increase the political profile of the European Parliament even further. This indicates that the EP will see its power increase in the years to come.

BESTE HR BOEK VOOR DE MANAGER



HOE KRIJG JE ZE MEE?

Vijf krachten om een verandering te laten slagen

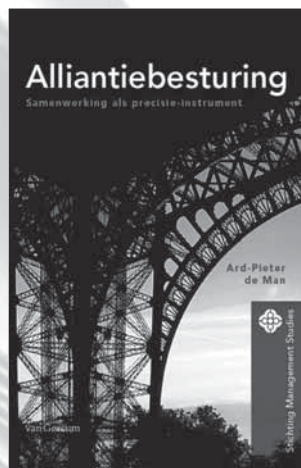
Annemarie Mars

Winnaar van de
Managementboek van
het Jaarprijs 2006

Het boek *Hoe krijg je ze mee?* is winnaar van de GIDS-boekenprijs 2006: het beste HR boek voor de manager. In dit boek worden vijf krachten beschreven om een verandering te laten slagen: urgentie, ambitie, planning, interactie en leiderschap. Vanuit de visie dat weerstand erbij hoort, maar dat veel onnodige weerstand kan worden voorkomen. Uiteindelijk gaat het erom dat mensen zich aan de verandering verbinden.

Hoe krijg je ze mee? is gebaseerd op jarenlange praktijkervaring. Er staan talloze herkenbare praktijk voorbeelden, valkuilen en mogelijkheden in, die de lezer tot nadenken stemmen over zijn eigen rol als veranderaar.

2006. 168 p. € 25,00 - ISBN 978 90 232 4263 5



ALLIANTIEBESTURING

Samenwerking als precisie-instrument

Ard-Pieter de Man

Allianties zijn een niet weg te denken fenomeen. Steeds meer bedrijven gaan over tot het opzetten van samenwerkingsverbanden met andere organisaties om in te spelen op de snel veranderende omstandigheden in de kenniseconomie. De variëteit aan besturingsmodellen is echter groot. Dit boek helpt managers hun weg te vinden in de vele keuzes die zij moeten maken om tot effectieve allianties te komen.

2006. 188 p. € 24,50 - ISBN 978 90 232 4267 3 - i.s.m. Stichting Management Studies

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

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


Van Gorcum

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