



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Mei
2013

Het werldschaakbord van de 21ste eeuw

Het trans-Atlantische vrijhandelsverdrag: een economische NAVO?

De zin en onzin van het EU-integratiedebat

Oplossing voor een slopend conflict? De kaderovereenkomst voor Congo

Tien jaar Irak: een terugblik

Redactioneel

Europa, Amerika en Rusland in de eeuw van China 1

Artikelen

Het trans-Atlantisch Vrijhandelsverdrag: een economische NAVO? | *Thomas Gijswijt* 2

Het Amerikaanse buitenland- en veiligheidsbeleid in de Azië-Stille Oceaan-regio: een nieuwe balans in de maak | *Vincent Goossen* 6

De trans-Atlantische relatie en de 'pivot' naar Azië: kans of calamiteit? | *Melanie Van Meirvenne* 12

Nederland en China: naar een ander buitenlandbeleid? | *Laurens Hemminga & Jan Rood* 16

Rusland en ASEAN: China als spelbreker? | *Marcel de Haas* 21

Column

Staatsbezoeken: de rode loper voor oranje | *Ed Kronenburg* 26

Opinie

Burgerforum: 16de-eeuwse oplossing voor eigentijds probleem | *Jaap Hoeksma* 28

Artikelen

We the Peoples, Europa en de Amerikaanse Constitutie | *Hugo Klijn* 30

De zin en onzin van het EU-integratiedebat | *Miroslava Scholten & Daniel Scholten* 35

Respons

Internationaliseer artikel 1, te beginnen in Europees verband | *Wim Couwenberg* 42

Opinie

Soevereiniteit heeft twee kanten: de kaderovereenkomst voor Congo | *Erik de Bom* 44

Artikelen

Baas in eigen wetboek: de Nederlandse wetgever en internationale mensenrechten | *Ruben Zandvliet* 47

Opinie

Een juiste oorlog op verkeerde gronden | *Dirk-Jan van Baar* 53

Boekbesprekingen

Omwentelingen in het Midden-Oosten. Perceptie en gevolgen | *Eelko Hooijmaaijers* 56

The Great Convergence: Asia, the West and the Logic of One World | *Pieter Hanson* 58

MOED MOET - Verslagen van Nederlandse veteranen van Nederlands-Indië tot Uruzgan | *Kees Homan* 59

Met solidaire groet. Technische en wetenschappelijke hulpverlening aan Vietnam | *Rimko van der Maar* 61

Nieuw Verschenen | *Joris Kreutzer* 63

Film

No | *Gerard van der Ree* 66



Europa, Amerika en Rusland in de eeuw van China

Zal de 21ste eeuw de eeuw van China zijn? Over het antwoord op die vraag lijkt op het eerste gezicht nauwelijks meer discussie mogelijk. Zo zal volgens een recente voorspelling van de OESO China reeds vóór 2020 de Verenigde Staten als grootste economie in de wereld passeren. Ook op politiek en militair gebied manifesteert China zich meer en meer, niet in de laatste plaats in de eigen regio. Zal daarmee China de 21ste eeuw daadwerkelijk domineren? Dat valt nog te bezien. Maar dat de Chinese opkomst nu al de mondiale verhoudingen opschudt, blijkt iedere dag. Aan dat 'opschudden' besteedt dit meinumnummer van de *Internationale Spectator* bijzondere aandacht. Dan gaat het allereerst om de Amerikaanse reactie op de opkomst van China. De Verenigde Staten verschuiven hun strategische zwaartepunt richting de Azië-Pacific-regio en de Indische Oceaan. Daar ontwikkelt zich een ingewikkeld machtsevenwichtsspel met mondiale effecten. Die effecten strekken zich ook tot Europa uit. Het is intussen bekend: met de Verenigde Staten op grotere afstand van het Europese continent, is de veiligheid van Europa een zaak voor de Europeanen (lees de EU) zelf geworden. En dat is wennen. Tegelijkertijd lijkt zich op economisch gebied een nieuwe dynamiek te ontwikkelen tussen de EU en de Verenigde Staten via het initiatief voor een trans-Atlantische vrijhandelszone. Wat zal het uiteindelijke resultaat zijn van dit spel van aantrekken en verwijderen tussen Europa en Amerika?

Bij dit alles gaat het voor de EU niet alleen om de relatie met de Verenigde Staten. De Unie en haar lidstaten zullen ook een positie moeten gaan bepalen in het mondiale machtsspel zoals dat zich tussen Amerika en China aftekent. Volgen zij de Amerikanen, die lijken in te zetten op een beleid van *containment* vis à vis China, of kiest Europa voor een eigen koers? Een vraagstuk dat ook het Nederlands buitenlandbeleid niet onberoerd kan laten. Immers, onze traditionele Atlantische oriëntatie lijkt in de wereld van vandaag en morgen steeds minder houvast te bieden. Overigens, niet alleen de Verenigde Staten en de EU worden door de opkomst van China uitgedaagd. Ook Rusland, zo laat dit nummer zien, positioneert zich als 'Aziatische macht' door de banden met de ASEAN-landen aan te halen.

De veranderende mondiale machtsverhoudingen vormen dus een uitdaging voor de EU. Kunnen de Unie en haar lidstaten meekomen in een sterkere multipolaire wereld? Dat is de vraag naar de politieke finaliteit van het integratieproces. Zal de EU de overstap kunnen maken naar daadwerkelijke politieke eenwording, om zo als eenheid een rol van betekenis op het mondiale toneel te kunnen spelen? Zullen crises en omstandigheden de lidstaten daartoe dwingen; dit dan in lijn met de dynamiek van 'voldongen feiten' die zo kenmerkend is voor het integratieproces? Of vereist een zo vérgaande stap een 'constitutioneel moment' of in ieder geval een 'constitutioneel debat', al was het maar om publiek draagvlak te genereren? En kunnen we dan iets leren van het constitutionele experiment waaruit de Verenigde Staten van Amerika zijn ontstaan? Ook dergelijke vragen komen in dit nummer aan de orde. Bij die vragen spelen voortdurend kwesties inzake soevereiniteit en zeggenschap als natie over het eigen lot. In hoeverre zijn wij nog baas in eigen huis? Een kwestie die bijvoorbeeld speelt op het gebied van de mensenrechten en de bemoeienis van o.a. het Mensenrechtenhof in Straatsburg.

En, tot slot, dat boegbeeld van de Nederlandse natie: het koningshuis. Na 33 jaar maakte koningin Beatrix plaats voor koning Willem-Alexander. Wat zal de rol van het Huys Oranje onder de nieuwe vorst zijn in het Nederlands buitenlandbeleid? Lees hierover meer in dit nummer.

Het trans-Atlantisch vrijhandelsverdrag: een economische NAVO?

Zowel Amerikanen als Europeanen staan positief tegenover een trans-Atlantisch vrijhandelsverdrag. Het afsluiten van zo'n verdrag zou voor president Obama een politiek succes betekenen dat in de geschiedenisboeken kan worden bijgeschreven. Een succesvolle uitkomst van de onderhandelingen zou de positie van het Westen in de wereld aanmerkelijk kunnen verstevigen na de klappen die de Verenigde Staten en Europa sinds het begin van de kredietcrisis in 2008 hebben gekregen.

Na het positieve advies van de *High Level Working Group on Jobs and Growth* hebben zowel Amerikaanse als Europese leiders aangegeven snel onderhandelingen te willen beginnen over een *Transatlantic Trade and Investment Pact* (TTIP). Opvallend is het enthousiasme waarmee dit is gebeurd. President Obama besteedde prominent aandacht aan het verdrag in zijn *State of the Union*-toespraak, en zijn nieuwe minister van Buitenlandse Zaken, John Kerry, benadrukte tijdens zijn eerste reis naar Europa herhaaldelijk het belang van een TTIP. De voorzitter van de Europese Commissie José Manuel Barroso noemde het verdrag een 'game changer' en de Commissaris voor Handel, de voormalige Belgische minister van Buitenlandse Zaken Karel de Gucht, sprak over "the largest, most important bilateral trade initiative ever negotiated".¹ Tijdens het recente *Brussels Forum*, georganiseerd door het *German Marshall Fund of the United States*, suggereerden De Gucht en zijn Amerikaanse collega Michael Forlan, de *Deputy National Security Advisor for International Economics*, zelfs dat de verdragsonderhandelingen nog in 2014 afgerond kunnen worden.²

Het is, met andere woorden, duidelijk dat aan beide zijden van de Atlantische oceaan de overtuiging bestaat dat de tijd eindelijk rijp is voor een TTIP. Voorstellen voor een trans-Atlantisch vrijhandelsverdrag doen immers al jaren de ron-

de. De redenen voor dit optimisme zijn politiek, strategisch en economisch van aard en hebben vooral te maken met de diepgaande crisis die het Westen in een aantal opzichten doormaakt.

Obama's tweede termijn

De meest voor de hand liggende reden in Amerika is de herverkiezing van president Barack Obama. Tijdens zijn eerste ambtstermijn heeft Obama aangetoond een voorstander van bilaterale en regionale vrijhandelsverdragen te zijn. In 2011 ondertekende hij verdragen met Zuid-Korea, Colombia en Panama. Ook lanceerde de regering-Obama het plan voor een *Trans-Pacific Partnership* (TPP) met onder andere Australië, Chili, Maleisië, Singapore en Vietnam. Een trans-Atlantisch vrijhandelsverdrag zou, gezien de grootte van de Europese economie, een imposante toevoeging aan deze lijst zijn. Daarnaast is het duidelijk dat Obama slechts tot de Congresverkiezingen van november 2014 de tijd heeft om grote politieke projecten te verwezenlijken. Het traditionele ritme van het presidentschap voorspelt dat Obama zijn laatste twee jaar in het Witte Huis voornamelijk als een *lame duck*-president zal doorbrengen.

Tegelijkertijd zou een trans-Atlantisch vrijhandelsverdrag kunnen rekenen op aanzienlijke steun van de Republikeinen. Dit is niet alleen van belang om de vrijhandels-sceptici binnen Obama's eigen

Thomas Gijswijt is als universitair docent Amerikanistiek verbonden aan de Universiteit Tübingen.

Democratische partij te neutraliseren; een TTIP biedt Obama ook de kans op een politiek succes voor de geschiedenisboeken, dat in de binnenlandse politiek niet haalbaar lijkt. De loopgravenoorlog tussen het Witte Huis en de (intern verdeelde) Republikeinen over belastingen, de begroting en de staatsschuld betekent dat Obama niet kan rekenen op een meerderheid in het Congres voor belangrijke binnenlandse hervormingen. Extra investeringen in de Amerikaanse economie zal Obama van het huidige Congres niet kunnen verwachten. Om zijn mantra van banen en economische groei en zijn belofte de Amerikaanse export te verdubbelen desondanks te kunnen verwezenlijken, zal Obama dan ook voornamelijk aangewezen zijn op projecten als het TTIP, dat niet alleen flinke economische voordelen belooft, maar ook kan rekenen op voldoende stemmen in het Congres.

Een derde reden voor de positieve Amerikaanse houding betreft de zogenaamde *pivot to Asia*. Het mag niemand verbazen dat de met veel fanfare aangekondigde *pivot* in Europa heeft geleid tot bezorgdheid over de toekomst van het Atlantisch bondgenootschap. Hoewel de regering-Obama inmiddels de term *rebalancing* in plaats van *pivot* gebruikt, is het duidelijk dat Washington minder interesse toont in Europa. Tot op zekere hoogte is dit een natuurlijk proces na het einde van de Koude Oorlog en na de integratie van de meeste voormalige Warschaupactlanden in het Europese vredes- en welvaartsproject. Daarnaast was het onvermijdelijk dat de opkomst van China zou leiden tot een zekere herijking van het Amerikaanse strategische kompas. Dit mag echter niet resulteren in uitholling van de westerse samenwerking en ontmanteling van de NAVO. Vanuit de Amerikaanse optiek kan het TTIP dan ook dienen om Europa gerust te stellen en de trans-Atlantische samenwerking een nieuwe impuls te geven. Zoals Tom Donilon, Obama's National Security Advisor, recent zei: "... the growth arising from a U.S.-Europe agreement will help underwrite NATO, the most powerful alliance in history."³

Tot slot zullen de onderhandelingen Washington de mogelijkheid geven meer invloed uit te oefenen op de Europese Unie. Er kan weinig twijfel over bestaan dat de regering-Obama voorstander is van een sterk Europa dat niet alleen economisch maar ook politiek-strategisch een wereldspeler wil en kan zijn. Gezien de eurocrisis en de groeiende euroscepsis in talrijke EU-lidstaten, lijkt een verzwakking of zelfs een uiteenvallen van Europa echter waarschijnlijker. Een TTIP kan daarom dienen om niet alleen de trans-Atlan-

tische relatie nieuw leven in te blazen, maar op een fundamenteeler niveau het Europese project te redden. Om slechts een voorbeeld te geven: Washington kan Groot-Brittannië duidelijk maken dat het de voordelen van een trans-Atlantische markt alleen zal kunnen delen als het lid blijft van de Europese Unie.⁴

Een Europees perspectief

In Europa spreekt de politieke agenda eveneens voor snelle onderhandelingen. In mei 2014 vinden de verkiezingen voor het Europees Parlement plaats en de Europese Commissie zal tot eind oktober 2014 in functie blijven. Dit betekent dat Handelscommissaris Karel De Gucht nog anderhalf jaar de tijd heeft om de onderhandelingen voor Europa te voeren. Gezien zijn politieke ervaring, zijn heldere visie op de voordelen van verdere trans-Atlantische economische integratie en zijn voorbereidende rol in de *High Level Working Group*, is hij de juiste persoon voor deze taak.

Daarnaast geldt voor Europa in nog sterkere mate dan voor Amerika, dat elk initiatief dat kan bijdragen aan een einde van de economische crisis welkom is. Alle tekenen wijzen immers op het toenemende risico dat de economische crisis dramatische politieke gevolgen voor de Europese Unie kan hebben. Natuurlijk is een trans-Atlantisch vrijhandelsverdrag geen oplossing voor de eurocrisis. Maar het kan burgers en bedrijven in Europa wel een nieuw perspectief bieden op betere economische tijden en zo het investeringsklimaat verbeteren. Dit is vooral van belang om het afbrokkelend draagvlak voor de EU te herstellen. In de economie draait veel om vertrouwen; in de Europese politiek draait het nog meer om een geloofwaardig toekomstperspectief. Zoals Jean Monnet het 50 jaar geleden in een gesprek met president John F. Kennedy uitdrukte: "As you know better than I what counts for men is less the action but a perspective, hope."⁵

De onderhandelingen met de Verenigde Staten kunnen daarnaast dienen om de rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement te versterken. Mede als gevolg van de eurocrisis heeft de Europese Raad de politieke besluitvorming in Europa steeds meer naar zich toegetrokken. Dit heeft, enigszins gechargeerd gesteld, geleid tot een situatie waarin de aankomende Duitse verkiezingen een allesbepalende invloed op het Europese crisisbeleid hebben gekregen. Een krachtig onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie en een duidelijke adviserende en controlerende rol voor het Europees

Het TTIP
kan Europa
geruststellen
en de trans-
Atlantische
samenwerking
een nieuwe
impuls geven



De skyline van Frankfurt, Europa's financiële centrum. Het TTIP kan Europa een perspectief bieden op betere economische tijden. Foto ND Strupler

Tijdens de onderhandelingen zijn nog genoeg culturele en economische obstakels te overwinnen

Parlement zouden deze ontwikkeling enigszins kunnen tegengaan. Daarnaast zouden succesvolle onderhandelingen eindelijk weer eens aanschouwelijk maken waar Europa goed in is. Europa kan immers alleen als eenheid op ooghoogte met de Verenigde Staten onderhandelen.

Ook in Europa speelt natuurlijk de overtuiging dat een trans-Atlantisch vrijhandelsverdrag de relatie met de Verenigde Staten kan verstevigen een belangrijke rol. Amerika blijft voor veel Europese landen de belangrijkste veiligheidspolitieke partner, om de simpele reden dat in tal van crisisscenario's een actieve Amerikaanse inbreng cruciaal zou zijn. Zeker als het gaat om mogelijke conflicten met Poetins Rusland, hebben landen als Polen meer vertrouwen in Washington dan in Brussel. Overigens neemt dit niet weg dat een 'Economische NAVO' weinig zou veranderen aan de noodzaak Europa's buitenlandse politiek te stroomlijnen en om de sterk gekrompen en versnipperde Europese defensie-uitgaven efficiënter in te zetten.

Gerechtvaardigd optimisme?

Optimisme over een nieuw trans-Atlantisch verdrag is natuurlijk niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als realisme. Er zijn voldoende culturele en economische obstakels te overwinnen tijdens de TTIP-onderhandelingen – denk bijvoorbeeld aan genetisch gemodificeerde voedingsmiddelen –

en niemand weet precies hoe moeilijk het zal zijn om Europese en Amerikaanse standaarden en regelgeving te harmoniseren.⁶ En dit terwijl juist hiervan de grootste economische gevolgen te verwachten zijn. Alleen al voor Nederland, aldus de economen Koen Berden en Marcel Canoy, zou door het wegnemen van dit soort handelsbelemmeringen de winst rond 4 miljard euro kunnen bedragen.⁷

Voorstanders van het TTIP beargumenteren echter dat juist nu het moment voor het Westen gekomen is om standaarden te bepalen die automatisch de rest van de wereld zullen beïnvloeden. Vooral de indrukwekkende economische opkomst van China betekent dat dit over 10 of 20 jaar veel moeilijker te verwezenlijken zal zijn. Gekoppeld aan de relatieve demografische neergang van Europa – dat in 2040 nog slechts 8% van de wereldbevolking zal uitmaken, vergeleken met bijna 20% een halve eeuw geleden⁸ – is dit een belangrijk argument voor snel en daadkrachtig trans-Atlantisch handelen.

Succesvolle trans-Atlantische onderhandelingen zouden de positie van het Westen in de wereld aanmerkelijk kunnen verstevigen na de klappen die de Verenigde Staten en Europa sinds het begin van de kredietcrisis in 2008 hebben gekregen. Uiteindelijk zal het dan ook van het politieke doorzettingsvermogen van de Amerikaanse en Europese leiders afhangen of een TTIP tot stand

zal komen. Zodra de onderhandelingen zich te zeer richten op problematische detailkwesties, is de kans van slagen gering. Zolang echter de poli-

tieke argumenten voor nauwere trans-Atlantische samenwerking overheersen, kunnen de protectionistische hindernissen uit de weg worden geruimd.

NOTEN

- 1 Manuel Barroso, 'Statement by President Barroso on the transatlantic trade negotiation mandate', 12 maart 2013 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-213_en.htm); en Karel de Gucht, 'A European Perspective on Transatlantic Free Trade', Harvard Kennedy School, 2 maart 2013.
- 2 Te zien op <http://www.youtube.com/user/GermanMarshallFund?feature=watch>
- 3 Tom Donilon, 'The United States and the Asia-Pacific in 2013', 11 maart 2013 (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>).
- 4 Tekenend voor de houding van de regering-Obama over een mogelijke 'Brixit' was de duidelijke reactie van Philip Gordon, *assistant secretary for European affairs*, tijdens een bezoek aan Londen in januari 2013: "We benefit when the EU is unified, speaking with a single voice, and focused on our shared interests around the world and in Europe. We want to see a strong British voice in that European Union." (<http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/09/us-warns-uk-european-union>).
- 5 John F. Kennedy Library, Presidential Recordings, Tape No. 87_2, transcript door de auteur.
- 6 Zie bijv. de reactie van André Sapir, die betwijfelt of dit überhaupt mogelijk zal zijn: <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1034-the-transatlantic-trade-and-investment-initiative-hope-or-hype/#.UUwSUXlOyUc>
- 7 *NRC Handelsblad*, 16 maart 2013.
- 8 Zie de toespraak van de Poolse minister van Buitenlandse Zaken Radosław Sikorski in maart 2013 (http://www.mfa.gov.pl/en/news/address_by_the_minister_of_foreign_affairs_on_the_goals_of_polish_foreign_policy_in2013_).

advertentie

De onstuitbare opmars van Azië

De nieuwe wereldorde: kans of bedreiging voor Nederland?

Rien T. Segers

Het economische machtscentrum van de wereld verschuift op dit moment onmiskenbaar snel van West naar Oost. Deze ontwikkeling verandert de verhoudingen radicaal en heeft belangrijke implicaties voor landen en bedrijven in het Westen. Er is in Nederland vrij weinig kennis over die op handen zijnde machtsverschuiving.

De onstuitbare opmars van Azië geeft een gedetailleerde analyse van de opzienbarende ontwikkelingen in de vier belangrijkste Aziatische economieën: China, Zuid-Korea, India en Japan. Het geeft een fundamentele analyse over recente Aziatische ontwikkelingen. Ook worden in dit boek de implicaties voor Nederland op een rij gezet. En niet in de laatste plaats biedt het suggesties om het merk Nederland sterker op de kaart te zetten.

Het Westen 'Aziatiseert' in hoog tempo.

Van Gorcum

2013 | 1 ste druk | 256 p. | € 27,95
Bestellen? www.vangorcum.nl



Het Amerikaans buitenland- en veiligheidsbeleid in de Azië-Stille Oceaan-regio: een nieuwe balans in de maak

In zijn eerste jaar als president van de Verenigde Staten presenteerde Barack Obama zichzelf als ‘Pacific president’.¹ De kern van zijn boodschap, vooral gericht aan vriend en vijand in de Azië-Stille Oceaan-regio: “the United States is a Pacific Power, and we are here to stay.”² Vier jaar, een groot aantal bezoeken van het Amerikaanse leiderschap aan de regio en een presidentiële herverkiezing verder kan geconcludeerd worden dat Obama’s boodschap niet beperkt is gebleven tot holle retoriek.

Tijdens een bezoek aan het Australische Parlement in november 2011 benadrukte de Amerikaanse president Obama dat het lot van zijn land onlosmakelijk verbonden is met de toekomst van de Azië-Stille Oceaan-regio. Het handhaven van de vrede en veiligheid in dit deel van de wereld zou dan ook prioriteit krijgen in het Amerikaans buitenland- en veiligheidsbeleid. Met het oog op aangekondigde bezuinigingen in het Pentagon beloofde de president dat deze “niet – ik herhaal, niet – ten koste zullen gaan van de Amerikaanse aanwezigheid in de Azië-Stille Oceaan-regio”.³ Deze toezegging van Obama in Canberra kan worden gezien als het symbolische begin van de veelbesproken ‘*rebalance*’, de verschuiving van de Amerikaanse aandacht – politiek, economisch en militair – naar en binnen de Azië-Stille Oceaan-regio.⁴

Dat de *rebalance* – initieel vaak aangeduid met de ongelukkigere term ‘*pivot*’ – juist nu plaats vindt, is geen verrassing. Door het beëindigen van de conflicten in Irak en Afghanistan en door de economische recessie, zitten de Verenigde Staten, zoals Obama aangeeft, in een “transitiefase”. Noodgedwongen, over het komende decennium uitgespreide bezuinigingen van ten minste \$487 miljard in het Pentagon, ingegeven door de in au-

gustus 2011 aangenomen *Budget Control Act*, dwingen Washington tot het bijstellen van de prioriteiten en ambities in de wereld.⁵ Ten minste \$487 miljard, want de Amerikanen zijn zojuist over de rand van de *fiscal cliff* geraakt. In maart heeft Obama zijn handtekening gezet onder een algemene overheidsbezuiniging. Het Pentagon moet hierdoor dit jaar nog \$46 miljard extra bezuinigen. Mochten de Democraten en Republikeinen er niet in slagen overeenstemming te bereiken over een alternatieve oplossing, dan kunnen de totale bezuinigingen op defensie de komende tien jaar oplopen tot bijna \$1 biljoen. Die bezuinigingen maken van de Verenigde Staten weliswaar geen ‘papieren tijger’, zoals voormalig minister van defensie Leon Panetta opmerkte, maar ze creëren wél een diepe snijwond in de Amerikaanse strijdmacht, die de uitvoerbaarheid van en bereidwilligheid tot overzeese operaties verder zal doen slinken en lopende moderniseringsprojecten, zoals de ontwikkeling van de omstreden *Joint Strike Fighter* (F-35), mogelijk opnieuw zal vertragen.

Verschuivende prioriteiten

Dat de Amerikaanse prioriteiten niet langer in Europa en het Midden-Oosten, maar in de Azië-Stille Oceaan-regio liggen, is een logische strate-

Vincent Goossen was als stagiair verbonden aan de Defensie-afdeling van de Nederlandse Ambassade te Washington D.C. en studeert Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam.



gische keuze. Het economische centrum van de wereld is immers in een rap tempo aan het verschuiven naar het Verre Oosten. China is sinds 2010 de tweede economie van de wereld (gemeten naar het BNP) en zowel de Wereldbank als Goldman Sachs hebben voorspeld dat het binnen twee decennia Amerika zal aflossen als nummer één van de wereld.⁶ In een onlangs uitgebracht rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is de verwachting uitgesproken dat in 2030 de economieën van Amerika, Europa en Japan gezamenlijk overvleugeld zullen worden door die van China en India.⁷ Met de bevolkingsgroei naar 9 miljard mensen op deze wereld in 2040 zal bovendien de vraag naar grondstoffen, landbouwproducten, water- en energiebehoeften het grootst zijn in de Azië-Stille Oceaan-regio.

Dat met de economische opkomst van het Verre Oosten een 'arms dynamic' gepaard gaat, is een niet minder belangrijke motivatie voor de *rebalance*. Terwijl de westerse defensiebudgetten slinken, groeien de militaire uitgaven in Azië al tien jaar gestaag. Sinds het eind van 2012 geven de Aziatische landen gezamenlijk zelfs meer uit aan defensie dan de Europese Unie (\$304 miljard), een unicum in de geschiedenis.⁸ India, 's werelds grootste wapenimporteur, spendeerde in 2005 bijvoorbeeld nog een kleine \$30 miljard aan de-

fensie. In 2011 was dit al \$40 miljard, een groei van 25%. Duizelingwekkend is vooral de Chinese groei: het defensiebudget van Peking nam in dezelfde periode toe van \$40 miljard tot \$90 miljard (volgens berekeningen van het *Stockholm International Peace Research Institute* lag het werkelijke budget zelfs rond \$140 miljard), een stijging van maar liefst 125%.⁹ De *arms dynamic* in de Azië-Stille Oceaan-regio heeft ertoe geleid dat ook Japan voor het eerst sinds elf jaar zijn defensiebudget (nu \$53 miljard) zal opkrikken, terwijl in Australië druk gedebatteerd wordt over de vraag of er niet meer dient te worden geïnvesteerd in de krijgsmacht.¹⁰

Toegegeven, de stijgende militaire uitgaven zijn een logisch resultaat van de economische opmars en het is inderdaad nog maar de vraag of de grotere investeringen leiden tot een hogere kwaliteit van de Aziatische strijdmachten. Een groot deel van de uitgaven zit bijvoorbeeld in de overname van oud (Europees) defensiematerieel. En hoewel China het afgelopen jaar zijn eerste vliegdekschip te water liet (overgenomen van Rusland), blijkt uit een Pentagon-rapport dat vooralsnog slechts 30% van de Chinese marine en luchtmacht en 55% van de onderzeesvloot 'modern' kan worden beschouwd.¹¹ Een door de financiële crisis verzwakt Amerika zal daarom op korte en middellange termijn de machtigste speler – en grootste

Vice Adm. Richard Hunt, commandant van de U.S. Naval Surface Forces, begroet op 5 mei 2012 in San Diego de Chinese minister van Defensie, Generaal Liang Guanglie en zijn delegatie. Foto official U.S. Navy Imagery



Shopping Mall in Xidan, het commerciële district van Peking. China is sinds 2010 de tweede economie van de wereld (gemeten naar het BNP). Het economisch centrum van de wereld is in rap tempo aan het verschuiven naar het Verre Oosten.

Foto 大杨

military spender – blijven, zowel mondiaal als in de Azië-Stille Oceaan-regio.

Dit neemt niet weg dat er sprake is van een relatieve neergang van de Amerikaanse machtspositie en dat de spanningen in het Verre Oosten oplopen. Het is dan ook te hopen dat de afgelopen maanden, waarin de relatie tussen China en Japan een historisch dieptepunt bereikte en Noord-Korea wederom bewees dat het zijn nucleaire ambities niet zal opgeven, geen voorbode zijn van wat komen gaat. Want hoewel George W. Bush China al bestempelde als *strategic partner* – in plaats van *strategic competitor* of *currency manipulator* – en de westerse roep om een rol van Peking als *responsible stakeholder* voorzichtig wordt beantwoord, blijft de Chinese opkomst omhuld door vraagtekens.¹² Kan de opkomst (of stagnatie) van China in een economisch en militair zo dynamisch Azië wel vreedzaam verlopen? Het is door deze onzekerheid, versterkt door het gebrek aan transparantie over de werkelijke Chinese defensie-uitgaven en veiligheidsambities en het steeds assertievere optreden van de *People's Liberation Army* in de Oost- en Zuid-Chinese Zee, dat de Amerikanen (en hun bondgenoten in de regio) de opkomst van China steeds meer als bedreiging zien voor hun belangen en voor de stabiliteit in de regio.

Veranderende militaire bezetting

Wat heeft de *rebalance* tot op heden concreet om het lijf? Een aantal stappen is inmiddels door Washington ondernomen, dan wel aangekondigd. De veranderende militaire bezetting, waarbij vooral troepen van Noordoost- naar Zuidoost-Azië en Oceanië worden verplaatst, is vooralsnog de opvallendste. Zo nam in 2004 het aantal Amerikaanse soldaten in Zuid-Korea al af van 38.500 naar 28.500, en nieuwe reducties lijken aanstaande. Daarnaast worden de komende jaren ongeveer 9.000 mariniers verplaatst van het Japanse Okinawa naar Australië, Guam en Hawaï.¹³ In juni 2012 zijn hiertoe de eerste 250 mariniers gearriveerd in Darwin (Australië), een aantal dat de komende jaren wordt opgeschroefd tot 2.500 mariniers. Ook worden circa 4.500 militairen verplaatst naar de Amerikaanse basis in Guam, en met de Filippijnen is overeengekomen dat de Amerikanen op semi-permanente basis terugkeren in Subic Bay, dat tijdens de Koude Oorlog als een van de belangrijkste Amerikaanse uitvalsbases gold. Verder worden in de haven van Singapore vier *Littoral Combat Ships* geplaatst en zijn er plannen B1- en B52-bommenwerpers in de regio te stationeren, evenals F-22-gevechtsvliegtuigen en de nieuwe F-35. Zoals Ashton Carter, plaatsvervangend minister

van Defensie, aankondigde: “We sturen onze nieuwste acquisities eerst naar de Azië-Stille Oceaan-regio.”¹⁴

Qua doctrine vindt er een verschuiving plaats van een benadering van ‘*boots on the ground*’ (die in Irak en Afghanistan de boventoon voerde) naar een ‘*maritime offshore*’-benadering. In kwalitatieve zin betekent dit dat de nadruk komt te liggen op versterking van de maritieme en luchtmacht-capaciteiten die nodig zijn om in de Azië-Stille Oceaan-regio te opereren. Met het oog hierop gaan de Amerikaanse krijgsmachtsonderdelen nauwer met elkaar samenwerken, hetgeen blijkt uit het door het Pentagon openbaar gemaakte *Joint Operational Access Concept*.¹⁵ In kwantitatieve zin betekent dit dat uiterlijk in 2020 zestig procent van de maritieme capaciteiten in de Azië-Stille Oceaan-regio gestationeerd zal zijn, een verschuiving ten opzichte van de huidige *fifty-fifty*-verdeling over de Atlantische en Stille Oceaan.

Een groot strategisch voordeel van de Amerikanen is dat zij kunnen leunen op een omvangrijk netwerk, bestaande uit oude (onder meer Japan, Zuid-Korea, Thailand, Filippijnen, Australië, Nieuw-Zeeland) en nieuwe bondgenoten (in het bijzonder Vietnam, India en Indonesië). Met de *rebalance* wordt dit alliantiestelsel nieuw leven ingeblazen. Dit vindt ten eerste plaats door middel van intensievere en uitgebreidere *military-to-military*-relaties. De gezamenlijke trainingsmissies die de Amerikanen al een aantal jaren voeren om de interoperabiliteit met en tussen bondgenoten te verbeteren, zoals de *Cobra Gold* en de *Pacific Rim Joint Military Exercise*, worden dan ook uitgebreid. Daarnaast onderzoekt Washington de mogelijkheden tot uitbreiding van de *foreign military sales* (de verkoop van militaire hardware van Washington aan een andere regering) en samenwerking op technologisch vlak.¹⁶ Uiteindelijk moet de hernieuwde samenwerking ertoe leiden dat de Aziatische landen – evenals de Europese NAVO-bondgenoten – een grotere verantwoordelijkheid gaan dragen voor het waarborgen van de veiligheid en stabiliteit in hun eigen continent. Niet geheel verrassend is dan ook dat de term *burden sharing* weer veelvuldig wordt genoemd in het Pentagon en door Washingtons’ invloedrijkste denktanks.¹⁷

Regeringsbrede onderneming met spierballen

Veel commentatoren, niet in de laatste plaats in de Verenigde Staten zelf, menen dat de *rebalance* een puur militair-strategische onderneming is, die

er enkel op gericht is de Chinese opkomst in te dammen. Het Amerikaanse leiderschap stelt hier tegenover dat het nieuwe Azië-beleid een ‘regeringsbrede benadering’ betreft, die op ieder denkbaar terrein (economisch, diplomatiek, militair, enz.) tot bredere en diepere relaties moet leiden met alle landen in de Azië-Stille Oceaan-regio, ook China. Tom Donilon, veiligheidsadviseur van Obama, stelde kort na Obama’s speech in Canberra dat het uiteindelijke doel is “bij te dragen aan institutionalisering van de normen en regels in de Azië-Stille Oceaan [regio]”.¹⁸ Onderminister van Defensie Carter benadrukte in augustus 2012 dat de *rebalance* “niet om China draait, maar om een Azië-Stille Oceaan-regio waar alle landen profijt hebben van de stabiliteit en veiligheid en zich kunnen blijven ontwikkelen”.¹⁹

Afgemeten aan het aantal bezoeken dat het Amerikaanse leiderschap de afgelopen jaren aan de regio heeft gebracht, is er inderdaad een en ander te zeggen voor de door Washington benadrukte regeringsbrede benadering. Sinds de Obama’s het Witte Huis bewonen gaat er bijvoorbeeld zichtbaar meer aandacht uit naar het versterken van de diplomatieke en economische relaties op bilateraal niveau, in het bijzonder met nieuwe partners als India, Indonesië en Vietnam. Ook wordt er nadrukkelijker ingezet op verdere ontwikkeling en institutionalisering van multilaterale organisaties en overlegorganen als de *Association for Southeast Asian Nations* (ASEAN), de *Asian Pacific Economic Council* (APEC), de *East Asian Summit* (EAS) en het *Trans Pacific Partnership* (TPP). De *rebalance* kan dan ook inderdaad worden gekenschetst als een ‘regeringsbrede benadering’, zij het als een met spierballen. De militaire inzet maakt er immers een wezenlijk onderdeel van uit. Bovendien beschouwt Washington het continueren van deze inzet, het handhaven van de status quo, niet alleen als essentieel, maar tevens als legitiem. Het is van mening dat zijn militaire aanwezigheid ervoor heeft gezorgd dat de handelslijnen gevrijwaard bleven van piraterij en blokkades. Bovendien stelt het dat dankzij de Amerikaanse aanwezigheid een stabiel klimaat kon ontstaan waarin diverse landen – achtereenvolgens Japan, de Aziatische Tijgers en *Newly Industrializing Countries* – tot economische ontwikkeling kwamen. Diezelfde aanwezigheid dient er nu voor te zorgen dat territoriale geschillen vreedzaam worden opgelost en internationale normen en regels worden gehandhaafd. Bovenal moet de Amerikaanse presentie ertoe leiden dat India en China – en uiteindelijk Noord-Korea – ‘*responsible stakeholders*’ worden op het internationale toneel. Een voordeel voor de

Het
defensiebudget
van China
steeg tussen
2005 en 2011
met 125%

De
Amerikanen kunnen
in de regio leunen
op een omvangrijk
netwerk, bestaande
uit oude en nieuwe
bondgenoten

Verenigde Staten is dat ook hun bondgenoten in de Azië-Stille Oceaan-regio het nut van een gecontinueerde Amerikaanse aanwezigheid inzien. Dit maakt de *rebalance* voor alle partners een vooralsnog meer dan welkome ontwikkeling.

De *rebalance* op de balans: breuk of continuïteit?

Kijkend naar het Amerikaanse Azië-beleid van de afgelopen zestig jaar – de Bush-jaren inclusief – dient de ‘noviteit’ van de *rebalance* niet te worden overdreven. Verscheidene plannen dateren al uit het Bush-tijdperk, zoals het verplaatsen van troepen van Okinawa naar Guam en de maritieme ‘shift’ van de *Atlantic* naar de *Pacific*. Andere stappen, zoals het intensiveren van de betrekkingen met landen als India en Indonesië, zijn zelfs al onder Bush op gang gebracht.²⁰ Het leeuwendeel van de plannen voor een *rebalance* bleef echter op het bureau liggen, toen na 9/11 verondersteld werd dat de directe dreiging van het moslimfundamentalisme kwam. Critici binnen het Amerikaanse defensiedomein stellen daarom dat de *rebalance* in feite “weinig meer is dan het opnieuw brandmerken van voormalig defensie-minister Donald H. Rumsfeld’s ‘*hedge strategy*’, die erop gericht was de militaire macht van de Amerikanen in Azië te vergroten”.²¹ Die stelling is niet geheel onterecht, want strikt genomen betreft de *rebalance* vooralsnog hoofdzakelijk een verandering in stijl (publieke diplomatie) en middelen (inzet capaciteiten in de regio en aandacht leiderschap). De fundamentele belangen van de Verenigde Staten – vrijheid van navigatie, vrijheid van handel, bevordering van democratie en mensenrechten en vooral het handhaven van *U.S. primacy* – die het Amerikaanse Azië-beleid sinds de Tweede Wereldoorlog bepalen, zijn ongewijzigd. De inspanningen die Washington moet leveren om deze belangen veilig te stellen zullen, gezien de huidige dynamiek in Azië, echter wel steeds groter worden.

Toekomstperspectief

Met de herverkiezing van Obama in november 2012 staat één ding vast: de Amerikanen zullen hun *rebalance* in en naar de Azië-Stille Oceaan-

regio de komende jaren voortzetten. Het niet onopmerkelijke bezoek van Obama aan Thailand, Birma en Cambodja, twee weken na zijn herverkiezing, spreekt in dit opzicht boekdelen. Hoe, in welk tempo en met welke middelen de *rebalance* verder gestalte krijgt, zal afhangen van een verscheidenheid aan factoren. Binnen de Verenigde Staten zal de snelheid van het economische herstel, de impact van de *fiscal cliff* en de mate van eensgezindheid binnen Washington over de verdere invulling van de ‘shift’ bepalend zijn. Zo mag het feit dat de nadruk is komen te liggen op de Azië-Stille Oceaan-regio weliswaar de steun hebben van een meerderheid van zowel Democraten als Republikeinen, hoe de doelen verwezenlijkt moeten worden en of Obama deze op de juiste manier invult en financiert, daarover verschillen de meningen.²²

Buiten Amerika zal de bijdrage die Aziatische en Europese bondgenoten bereid zijn te leveren aan het waarborgen van de veiligheid en stabiliteit op hun continent, een bepalende factor zijn. Het is voor Europa (en Nederland) dan ook zaak de bezuinigingen op defensie een halt toe te roepen en door middel van een zo optimaal mogelijke defensiesamenwerking invulling te geven aan de verantwoordelijkheid die het nu draagt om de veiligheid en stabiliteit te waarborgen op het eigen continent en in de directe periferie. Zoals de Amerikaanse NAVO-ambassadeur Ivo Daalder onlangs nog maar eens waarschuwde, zit er een ondergrens aan wat er van defensie nog af kan: “ga je daar overheen, dan heeft dit direct gevolgen voor de veiligheid in het Westen en is een operatie zoals in Libië over een jaar of tien niet meer mogelijk”.²³

Uiteindelijk zal het verdere verloop van de *rebalance* voor het grootste deel afhankelijk zijn van de relatie tussen de Verenigde Staten en China. Hoewel er sprake is van een groot wederzijds wantrouwen – veel Chinezen zien de *rebalance* als een Amerikaanse poging de Chinese opkomst in te dammen – bieden recente ontwikkelingen eveneens reden tot optimisme. Zo vond de afgelopen jaren al diverse keren top-overleg plaats, waarbij onder meer gesproken werd over de territoriale geschillen in de Zuid- en Oost-Chinese Zee, de Amerikaans-Chinese handelsbetrekkingen en *cyberwarfare*. De komende jaren zal deze dialoog zonder twijfel worden voortgezet, want zowel Washington als Peking beseft dat samenwerking noodzakelijk is om de spanningen in de Azië-Stille Oceaan-regio het hoofd te bieden. Daarnaast weet China maar al te goed dat een constructieve relatie met de Verenigde Staten hard nodig is om de economische opmars te kunnen voortzetten. Het

moment dat daarin verandering komt, is, ook nu een nieuwe balans in het Amerikaanse buitenland- en veiligheidsbeleid in de Azië-Stille Oceaan-regio in de maak is, voorlopig nog niet aanstaande.

NOTEN

- 1 'Remarks by the President at Suntory Hall', The White House, Washington D.C., 14 november 2009 (<http://www.whitehouse.gov>) .
- 2 'Remarks By President Obama to the Australian Parliament', *The White House*, Washington D.C., 17 november 2011 (<http://www.whitehouse.gov>).
- 3 Ibid.
- 4 In januari 2012 kreeg de *rebalance* ook een militair-strategisch kader voor het komende decennium. Zie de nieuwe Amerikaanse defensiestrategie 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense', *Department of Defense*, januari 2012 (<http://www.defense.gov>). Zie ook: Hillary Clinton, 'America's Pacific Century', *Foreign Affairs*, november/december 2011, blz. 1-9.
- 5 De bezuinigingen hebben tot doel het monsterdeficit van ruim \$16 biljoen met \$2,1 biljoen te verminderen. Voor de beoogde resultaten van de *Budget Control Act*, zie: Douglas W. Elmendorf, 'Impact Budget Control Act', *Congressional Budget Office*, 1 augustus 2011 (<http://www.cbo.gov/>).
- 6 Jim O'Neill, 'China could overtake US economy by 2027', *The Telegraph*, 19 november 2011 (<http://www.telegraph.co.uk>).
- 7 'Looking to 2060: Long-term global growth prospects. A Going for Growth Report', *Organization for Economic Co-Operation and Development*, Parijs, november 2012 (www.oecd.com).
- 8 'Military Balance 2012 – Press Statement', *International Institute for Strategic Studies*, Londen, 7 maart 2012 (<http://www.iiss.org>).
- 9 David J. Berteau & Guy Ben-Ari, 'Asian Defense Spending 2000-2011. A Report of the CSIS Defense-Industrial Group', *Center for Strategic and International Studies*, Washington, oktober 2012, blz. 8-11.
- 10 Opmerkelijk is dat de *arms dynamic* niet beperkt is gebleven tot het rijkere noordoosten. Ook in Zuidoost-Azië werd het laatste decennium aanzienlijk meer uitgegeven aan de strijdmachten: van 17 miljard in 2002 naar 25 miljard in 2012, een groei van 42%. Alarmerend is het feit dat deze ontwikkeling in landen als Thailand en de Filipijnen synchroon loopt met een gerevitaliseerde rol van het leger in de politiek, hetgeen nog wel eens vérstrekkende gevolgen kan hebben voor het toch al moeizame democratiseringsproces in de regio. Voor de gerevitaliseerde politieke rol van het leger in Zuidoost-Azië, zie: Marcus Mietzner, 'Conflict and Leadership. The resurgent political role of the military in Southeast Asia', in: Marcus Mietzner (red.), *The Political Resurgence of the Military in Southeast Asia. Conflict and Leadership*, New York: Routledge, 2011, blz. 1. Voor de militaire dynamiek in Zuidoost-Azië, zie: Richard A. Bitzinger, 'A New Arms Race? Explaining Recent Southeast Asian Military Acquisitions', *Contemporary Southeast Asia*, april 2010, blz. 50-69; en 'Shopping spree. Military Spending in South-East Asia', *The Economist*, 24 maart 2012 (<http://www.economist.com>).
- 11 'Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011', *Office of the Secretary of Defense*, Washington D.C., 2011, blz. 43 (<http://www.defense.gov/>).
- 12 John Ikenberry stelt bijvoorbeeld dat de Verenigde Staten de opkomst van China niet kunnen indammen, maar wel kunnen 'sturen'. Door in samenwerking met bondgenoten tot een zo gezond en sterk mogelijke regionale institutionele architectuur te komen, kan het China ertoe dwingen zich aan te passen aan de internationale regels en normen ('The Rise of China and the Future of the West', *Foreign Affairs*, januari/februari 2008, blz. 37). John Mearsheimer stelt hier tegenover dat een conflict onvermijdelijk is. Hij gelooft dat China naar regionale hegemonie streeft en uiteindelijk een eigen versie van de Monroe Doctrine zal ontwerpen, die gericht is tegen de VS (*The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton, 2001, blz. 156-157). Voorts: David J. Berteau & Michael J. Green, 'U.S. Force Posture in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment', *Center for Strategic and International Studies*, augustus 2012, blz. 5-6 (<http://csis.org/>); 'Remarks by Deputy Secretary of Defense Carter at the Woodrow Wilson Center', *Department of Defense*, Washington D.C., 3 oktober 2012 (<http://www.defense.gov>).
- 13 Berteau & Green, *ibid.*, blz. 5-6 (<http://csis.org/>).
- 14 'Remarks by Deputy Secretary of Defense Carter at the Woodrow Wilson Center', *Department of Defense*, Washington D.C., 3 oktober 2012 (<http://www.defense.gov>).
- 15 'Joint Operational Access Concept (JOAC). Version 1.0', *Department of Defense*, 17 januari 2012 (<http://www.defense.gov>).
- 16 'Remarks by Deputy Secretary of Defense Carter at the Woodrow Wilson Center', *a.w. noot 14*.
- 17 Japan, Zuid-Korea, Singapore en Australië beschikken over een moderne krijgsmacht en worden daarom genoemd als meest geschikte kandidaten voor het dragen van een grotere verantwoordelijkheid, zie bijv. Dan Blumenthal, 'The Power Projection Balance in Asia' in: Thomas G. Mahnken (red.), *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice*, Stanford: Stanford University Press, 2012, blz. 168-183..
- 18 Tom Donilon, 'America is Back in the Pacific and will Uphold the Rules', in: *Financial Times*, 27 november 2011 (<http://www.ft.com>).
- 19 Remarks by Deputy Secretary of Defense Carter at the Woodrow Wilson Center', *a.w. noot 14*.
- 20 James R. Holmes meent dat de U.S. Navy al in 2007 de shift naar de Pacific heeft gemaakt, zie: James R. Holmes, 'Beating "Voldemort Syndrome"', *The Diplomat*, 23 april 2012 (<http://www.thediplomat.com>). Mayang Rahawestri stelt dat de rebalance meer continuïteiten dan breuken kent, zie Mayang Rahawestri, 'Obama's Foreign Policy in Asia: More Continuity than Change', *Security Challenges* 6:1 (2010), blz. 109-120. Zie ook: Justin Logan, 'China, America, and the Pivot to Asia', *Policy Analysis of the Cato Institute*, 8 januari 2013, blz. 2 (www.cato.nl).
- 21 Bill Gertz, 'Inside the Ring: Asian pivot questioned', *The Washington Times*, 5 december 2012; Logan, *a.w. noot 20*.
- 22 Kritiek op de invulling en financiering van de rebalance komt zowel uit links-progressieve als rechts-conservatieve hoek, al is die uit laatstgenoemde hoek het vernietigendst. Bruce Klingner en Dean Cheng stellen bijvoorbeeld dat het nieuwe Azië-beleid ernstig wordt ondergefinancierd, zie: 'U.S. Asian Policy: America's Security Commitment to Asia Needs More Forces', *The Heritage Foundation*, 7 augustus 2012 (<http://www.heritage.org>). Opvallend is de kritiek van Robert S. Ross, hoogleraar aan het Boston College, die als één van de weinigen stelt dat de rebalance in zijn geheel averechts zal uitwerken en de kans op een conflict met China alleen maar doet toenemen, zie: 'Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive', *Foreign Affairs*, november/december 2012.
- 23 Ivo Daalder, 'VS: Stop bezuinigingen op Defensie', *Een Vandaag*, 7 maart 2013 (<http://www.eenvandaag.nl>).

De trans-Atlantische relatie en de 'pivot' naar Azië: kans of calamiteit?

De nadruk in het Amerikaanse buitenland- en veiligheidsbeleid verschuift van het Midden-Oosten en Europa richting Azië. Is er daardoor sprake van een crisis in de trans-Atlantische relatie of biedt deze verschuiving juist kansen om het trans-Atlantische partnerschap, dat gekenmerkt wordt door cyclische meningsverschillen, nieuw leven in te blazen?

De eerste buitenlandse reis van een nieuw-gekozen Amerikaanse president zet doorgaans de toon voor zijn beleid. Het is met dit bezoek dat internationale verwachtingen worden geschapen – of gefnuikt – en neuzen in dezelfde richting worden gezet. In 2005 luidde George W. Bush zijn tweede ambtstermijn in met een reis naar Europa, die de voorbode zou worden van een periode van verzoening en rust in de trans-Atlantische relatie. Barack Obama koos in november 2012, amper twee weken na zijn herverkiezing, voor Thailand, Myanmar en Cambodja; een opmerkelijke, maar niet geheel onverwachte keuze in het jaar van de veelbesproken 'pivot' richting Azië.

Pivot is de nogal sloganeske benaming voor het verschuiven van het strategisch zwaartepunt van het Amerikaanse buitenland- en veiligheidsbeleid van het Midden-Oosten en Europa naar de Aziatische regio.¹ De vrees dat deze wel eens meer zou kunnen inhouden dan enkel holle retoriek, veroorzaakt al een tijdje deining onder Europese academici. Sommigen onder hen stellen dat we hier getuige zijn van een cruciaal keerpunt in de trans-Atlantische relatie, een structurele crisis die in niets te vergelijken is met de cyclische meningsverschillen omtrent beleid die deze relatie al sinds haar ontstaan kenmerken.² De Irak-crisis van 2003 wordt dan aangehaald als het meest recente en dramatische voorbeeld van zo'n cyclische 'hobbel in de weg'. Maar klopt dit uitgangspunt wel? Is het correct te stellen dat de Irak-crisis niet meer was dan een inhoudelijke onenigheid?

De Irakcrisis en de fundamenteën van de trans-Atlantische relatie

In 2003 ontspon zich een trans-Atlantische crisis rond de Amerikaanse beslissing Irak aan te vallen zonder VN-mandaat of NAVO-steun. Wat toen vooral beschouwd werd als een inhoudelijk meningsverschil tussen Frankrijk en Duitsland (en België) enerzijds, en de Verenigde Staten en een handvol Europese bondgenoten anderzijds, gingen in de jaren onmiddellijk na de crisis steeds vaker interpreteren als een structurele breuk binnen de trans-Atlantische relatie. Hele bibliotheken werden volgeschreven met analyses over de grondoorzaken van de Irak-crisis en het immense effect ervan.³

Er is echter ook steeds een beperkte schare auteurs geweest die de Irak-crisis omschreef als één van de vele cyclische oprispingen die eigen zijn aan de trans-Atlantische relatie.⁴ Zij worden nu bijgevalen door enkele van de academici die de *pivot* onder de loep nemen.⁵ Ook zij beschouwen de Irak-crisis als een cyclische strubbeling, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Vietnamoorlog. Wat deze auteurs echter uit het oog verliezen, is dat de internationale context waarin die crisis plaatsvond, drastisch verschilt van die waarin de Irak-crisis tot uitbarsting kwam. In het geval van de kwestie-Vietnam mochten de Verenigde Staten en Europa het dan wel oneens geweest zijn over concrete beleidskeuzen, beide wisten ook dat een dergelijk meningsverschil nooit de trans-Atlantische relatie zou opblazen, eenvoudigweg omdat dat geen optie was. De Koude Oorlog fungeerde als een schokdemper voor

Melanie Van Meirvenne
is doctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Internationale Studies van de Universiteit Gent.



Irak, 2003. De keuze Irak binnen te vallen veroorzaakte een breuk in de trans-Atlantische relatie, waarvan velen zich toen afvroegen of die nog wel te lijmen viel. Foto Radio Nederland Wereldomroep

alle problemen die op hun pad kwamen; door de Sovjetdreiging waren ze tot elkaar veroordeeld. De Verenigde Staten en de EU deelden weliswaar – zoals men nu zo vaak beklemtoont – belangrijke waarden, maar dat was niet de bestaansreden voor het partnerschap. Gedeelde belangen hielden hen samen, en het is het gebrek daaraan na de Koude Oorlog dat een crisis van het formaat van die in 2003 mogelijk heeft gemaakt.

Waar algemeen wordt aangenomen dat het vooral Frankrijk was dat de rest van Europa heeft meegesleept in zijn verzet tegen de Verenigde Staten, leidt een analyse van de aanloop naar de Irak-crisis tot de conclusie dat het daarentegen Duitsland was dat een werkelijk cruciale rol heeft gespeeld in het veroorzaken ervan.⁶ Duitsland sprak zich in augustus 2002 immers als eerste EU-lidstaat uit tegen de oorlog in Irak, op het moment dat Frankrijk nog met de Verenigde Staten aan het onderhandelen was over een mogelijk VN-mandaat. Die stellingname was niet alleen, zoals meestal wordt betoogd, het gevolg van binnenlandspolitieke overwegingen in de aanloop naar de Duitse verkiezingen, maar ook, en vooral, van een Duits beleid dat nu ook openlijk durfde ingaan tegen de Amerikaanse belangen. Een dergelijk beleid was niet alleen ondenkbaar geweest ten tijde van de Sovjetdreiging, toen Duitsland de spil van de Amerikaanse Koude-Oorlogsstrategie was, het articuleren ervan was ook pure zelfmoord geweest in een wereld waarin het Duitse lot zo nauw verbonden was met dat van de Verenigde

Staten. Voor het eerst kreeg Duitsland nu dus de kans om in te gaan tegen de Amerikaanse belangen, en tegen alle verwachtingen van de regering-Bush in, deed het dat ook meteen. Het was het eerste niet mis te verstane signaal dat het einde van de Koude Oorlog de trans-Atlantische relatie ingrijpend had veranderd.

Obama: de heiland van de trans-Atlantische relatie?

De keuze van de Verenigde Staten om Irak binnen te vallen, in 2003, veroorzaakte een breuk in de trans-Atlantische relatie, waarvan velen zich op dat moment afvroegen of ze nog wel te lijmen viel. Opluchting overheerste dan ook, toen George W. Bush in 2005 een charmeoffensief jegens Europa inzette, dat door betrokkenen aan beide kanten van de Atlantische Oceaan dankbaar werd aangegrepen om te vergeven en vergeten, of op zijn minst die indruk te geven. De toenadering werd afgetrapt met een bezoek van de kersverse minister van Buitenlandse Zaken Condoleezza Rice aan acht Europese hoofdsteden in februari 2005, waar ze opriep tot “a new chapter in our relationship and a new chapter in our alliance”,⁷ en culmineerde later die maand in een Europees bezoek van de president zelf en een letterlijk verzoek tot verzoening van zijn kant: “Let us begin a new era of transatlantic unity”.⁸ Toen even later de Europese leiders die een sleutelrol hadden gespeeld in de crisis, te weten Schröder, Blair en Chirac, werden opgevolgd, en daarmee ook de

Het was Duitsland, en niet Frankrijk, dat een sleutelrol speelde bij het veroorzaken van de Irak-crisis

laatste fysieke aandenkens aan de crisis van het toneel verdwenen, leek dat voor iedereen aanleiding om de dieperliggende oorzaken ervan te vergeten.

Business as usual voor het trans-Atlantisch partnerschap dus, en zelfs meer dan dat, toen in 2009 Barack Obama president werd, een man die ervoor gekozen had al tijdens zijn campagne naar Europa af te reizen, alwaar hij de indruk had gegeven al evenzeer een 'Berliner' te zijn als John F. Kennedy in 1963. Impliciet leek dit de Europeanen de indruk te geven dat de trans-Atlantische relatie uit het Koude Oorlog-tijdperk nu echt terug van weggeweest was. Groot was dan ook de teleurstelling toen de eerste reis van minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton, lang voor de in de media breed uitgesmeerde *pivot*, naar China ging, en niet naar Europa. Het bleek het eerste

teken te zijn dat Obama-de-presidentskandidaat

toch niet helemaal dezelfde was als Obama-de-president. Die laatste stelde zich immers veel pragmatischer op dan de bevolgen speeches van die eerste hadden doen vermoeden. Europa werd een partner zoals alle andere. Alleen de toespraken van de leden van de Obama-administratie deden nog terugdenken aan het gouden tijdperk van de trans-Atlantische relatie, soms zelfs met letterlijke verwijzingen naar de alliantie

als "the cornerstone of American foreign policy (...) for the last 60 years".⁹ Toch scheen ook deze ontwikkeling de Europeanen geen noemenswaardige zorgen te baren: de voortdurende nadruk op gedeelde waarden en het bestaan van een haast mythische trans-Atlantische identiteit leek hen steeds opnieuw te sussen. Over het gebrek aan gedeelde belangen werd met geen woord gerept.

De 'pivot' naar Azië

De auteurs¹⁰ die beweren dat de Irak-crisis niet meer dan een cyclisch meningsverschil was, stellen hiertegenover dat de 'pivot' naar Azië de trans-Atlantische relatie wél ingrijpend zal veranderen, en mogelijk zelfs irrelevant zal maken. Niet alleen op het wereldtoneel, maar ook voor

de Verenigde Staten zelf. Deze auteurs negeren echter het punt dat één en dezelfde oorzaak aan beide crises in de trans-Atlantische relatie ten grondslag ligt: het verdwijnen van de Sovjetunie. Het is deze gebeurtenis die begin jaren '90 niet alleen het einde van de geschiedenis inluidde, maar ook het einde van een Amerikaans buitenlandbeleid met een duidelijk afgelijnd doel. Zonder het keurslijf van de Koude Oorlog was dat vooral een *ad hoc*-beleid, dat rondzwakte van crisis naar crisis. Na twintig jaar schijnt zij nu weer een focus te hebben gevonden: China. Hoewel Europa zich op dit moment bedreigd lijkt te voelen door deze ontwikkeling, kan zij evenzeer een kans betekenen voor de Europese zijde van het trans-Atlantisch partnerschap, die zich al jaren vastklampt aan een geprivilegieerde status die ze in werkelijkheid al een hele tijd kwijt is. De pragmatische partnerschappen van de regering-Obama, die in feite niets méér waren dan een charismatischer versie van de *coalitions of the willing* waar Europa zo van huiverde, waren geen aberraties, maar gaven accuraat de staat van het trans-Atlantisch partnerschap aan: als zijnde onbestaand.

Doordat de Verenigde Staten niet langer belangen gemeen hadden met Europa als geheel, zagen ze zich genoodzaakt partnerschappen te smeden met de individuele Europese lidstaten waarmee ze die wel deelden.¹¹ Zonder een afgetekende vijandelijke grootmacht, een duidelijke dichotomie in het internationale systeem, was er binnen dat systeem geen andere optie dan wisselende partnerschappen. Nu er met China een nieuwe actor lijkt te zijn opgestaan – of aangeduid – die de rol van antagonist op zich kan nemen, is het smeden van vaste partnerschappen, zoals het trans-Atlantische er één was, weer opportuun.

Concreet betekent een en ander dat er zich voor Europa een *window of opportunity* opent. We staan op een tweesprong en kunnen nu kiezen of we ons verzetten tegen de *pivot*, en zo onszelf tot irrelevantie veroordelen, of ons daarentegen laten inschakelen in de nieuwe internationale structuur die op dit moment aan het ontstaan is. Als we de tweede optie kiezen, is de eerste stap allicht – zoals niet alleen academici,¹² maar ook Amerikaanse beleidsmakers¹³ al jaren propagëren – voor onszelf leren zorgen; simpelweg onze verantwoordelijkheid in de eigen regio opnemen, zodat de Verenigde Staten een mondiale strategie kunnen nastreven die niet steeds overhoop gesmeten wordt door iedere crisis in onze onmiddellijke omgeving. Om dat te bereiken, zal Europa in capaciteit en daadkracht moeten investeren, wat van ons niet alleen een krachtiger actor in

Met het uiteenvallen van
de Sovjetunie verdween
het cement dat de trans-
Atlantische relatie
bijeenhield

de wereld zou maken, maar ook een volwaardige partner in een trans-Atlantisch partnerschap 2.0.

Een dergelijke hertekening van het trans-Atlantisch partnerschap is, om redenen die hierboven werden uiteengezet, niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. Met het uiteenvallen van de Sovjetunie verdween immers ook het cement dat de trans-Atlantische relatie bijeenhield. Dit had de aanleiding moeten zijn voor een existentieel debat, dat er nooit gekomen is. Even leek het erop dat de Irak-crisis een dergelijke discussie alsnog zou ontketenen, maar in de tweede ambtstermijn van Bush werden alle bezwaren weer onder de mat geveegd en brak er een periode van 'benign neglect'¹⁴ aan.

Ook tijdens de eerste ambtstermijn van Obama werd een fundamenteel debat uit de weg gegaan, en werd gekozen voor een gulden mid-

denweg:¹⁵ pragmatische partnerschappen, onder meer met Europa, gekoppeld aan een voortdurend benadrukken van het belang van Europa als bondgenoot.¹⁶ De trans-Atlantische relatie kabbelde rustig voort, tot de *pivot* naar Azië Europa eraan herinnerde dat er sinds 1989 wel degelijk structurele veranderingen hadden plaatsgevonden, zowel op internationaal vlak, met de opkomst van China als nieuwe wereldmacht, als op trans-Atlantisch vlak, met het verdwijnen van de Sovjetunie. Deze *pivot* is geenszins een plotse linge gebeurtenis, maar wel het orgelpunt van een ontwikkeling die twee decennia geleden op gang werd gebracht. De Europese bondgenoten zouden er daarom goed aan doen de onvermijdelijkheid ervan in te zien, en ze niet als een bedreiging te beschouwen, maar als een kans het trans-Atlantisch partnerschap nieuw leven in te blazen, en eindelijk het debat rond de toekomst ervan aan te gaan.

NOTEN

- 1 *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington D.C.: Department of Defense, 2012.
- 2 N. Tocci & R. Alcaro, 'Three Scenarios for the Future of the Transatlantic Relationship'. *Transworld Working Paper 04*, 2012, blz. 1-33.
- 3 Zie bijv. Elizabeth Pond, *Friendly Fire: The Near-Death of the Transatlantic Alliance*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004.; Ivo Daalder, 'The End of Atlanticism', *Survival*, jrg. 45, nr 2, blz. 147-166.
- 4 Deze auteurs, door Moravcsik 'trans-Atlantische optimisten' genoemd (Andrew Moravcsik, 'Striking a New Transatlantic Bargain', *Foreign Affairs*, jrg. 82, nr 4, blz. 74-89.), zijn o.a. Jones (Erik Jones, 'Debating the Transatlantic Relationship: Rhetoric and Reality', *International Affairs*, jrg. 80, nr 4, blz. 595-612.) en Thimm (Johannes Thimm, *What Really Matters in Transatlantic Relations*, Berlijn: SWP Berlin, 2005).
- 5 Tocci & Alcaro, a.w. noot 2.
- 6 David M. Andrews, 'The United States and its Atlantic partners', in: David M. Andrews (red.), *The Atlantic Alliance Under Stress: US-European Relations after Iraq*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, blz. 56-78.
- 7 *Transcript: Rice's Speech on Transatlantic Ties*. (www.washingtonpost.com).
- 8 *President Discusses American and European Alliance in Belgium* (georgewbush-whitehouse.archives.gov).
- 9 *Biden on America, Central Europe, and Partnership in 21st Century: Vice president addresses students at Central University in Bucharest* (www.whitehouse.gov).
- 10 Zie de in noten 2 en 4 vermelde auteurs.
- 11 Charles A. Kupchan, 'The Atlantic Order in Transition: The Nature of Change in U.S.-European Relations', in: Jeffrey Anderson, G. John Ikenberry & Thomas Risse (red.), *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*, Ithaca: Cornell University Press, 2008, blz. 111-126.
- 12 Zie o.a.: Sven Biscop, *The American Pivot Hinges on Europe* ([via www.acus.org](http://www.acus.org)).
- 13 Zie o.a.: Robert M. Gates, *Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brussels, Belgium* ([via www.defense.gov](http://www.defense.gov)); Leon E. Panetta, *Secretary Panetta at Carnegie Europe* ([via nato.usmission.gov](http://nato.usmission.gov)).
- 14 B. Giegerich, D. Pushkina & A. Mount, 'Towards a Strategic Partnership? The US and Russian Response to the European Security and Defence Policy', *Security Dialogue*, jrg. 37, nr 3, blz. 385-407.
- 15 Tocci & Alcaro, a.w. noot 2.
- 16 Zie o.a.: *Op-Ed by President Barack Obama: 'Europe and America, Aligned for the Future'*. ([via www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)); *Biden on America, Central Europe, and Partnership in 21st Century: Vice president addresses students at Central University in Bucharest*. ([via www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)); *Secretary Clinton's Speech on Future of European Security: Clinton emphasizes U.S.-European partnership in meeting global challenges* ([via ukraine.usembassy.gov](http://ukraine.usembassy.gov)).

Nederland en China: naar een ander buitenlandbeleid?

Hoe ziet de Nederlandse politiek de opkomst van China? De wereld mag dan veranderen door een rijzend China, maar dat hoeft nog niet te betekenen dat de traditionele uitgangspunten van het Nederlandse buitenlandbeleid bijstelling behoeven. Althans, dat is het beeld dat naar voren komt uit interviews met Nederlandse politici. Maar is dat wel terecht?

De opkomst van China spoort veel landen aan om aanpassingen te maken in hun buitenlandbeleid. Voor Aziatische landen als Japan en Zuid-Korea is China de belangrijkste economische partner geworden, waardoor het belang van de relatie met China voor deze landen navenant is gegroeid. Landen in Azië merken echter dat de ontwikkeling van China ook strategische en veiligheidspolitieke implicaties heeft. Japan, Vietnam en de Filipijnen twisten allemaal met China over eilandjes in de Zuid-Chinese Zee, waarbij tussen Japan en China een openlijk conflict is uitgebroken over de wederzijdse aanspraken. Ook aan Amerika is de Chinese opkomst niet onopgemerkt voorbijgegaan. Zo hebben de Verenigde Staten tijdens de eerste regeringsperiode van president Obama aangekondigd in het kader van een verschuiving van hun strategische 'pivot' de hoofdmoot van hun overzeese legermacht in Azië te stationeren. Daarbij houden de Amerikanen vol dat dit geen reactie is op de groeiende macht van China.¹ Maar weinigen geloven dit.

Voor Nederland spelen dergelijke problemen op het eerste gezicht niet. Europa en China liggen geografisch zo ver van elkaar dat er vanzelfsprekend geen territoriale twisten bestaan, en hoewel de Chinese krijgsmacht zich snel ontwikkelt, heeft die bij lange na nog geen wereldwijd bereik. Nederland richt zich in zijn bilaterale contacten, in antwoord op de economische ontwikkeling van China, dan ook hoofdzakelijk op het faciliteren van de handel met en investering in China. Daarnaast spreekt de Nederlandse regering haar

Chinese tegenhanger soms aan op zijn omgang met mensenrechten, alhoewel selectiever en terughoudender dan in het verleden.

Niettemin is de opkomst van China een ontwikkeling die grote gevolgen kan hebben voor het internationale systeem en daarmee voor Nederland. Nederland is na de Tweede Wereldoorlog gewend geraakt aan een wereld waarin de Verenigde Staten als vrijwel ongenaakbare supermacht een leidende rol speelden. De NAVO-alliantie tussen de Verenigde Staten en Europa garandeerde een militair tegenwicht tegen de Sovjetunie, waardoor dat land zich niet westelijk van het IJzeren Gordijn kon begeven. Tegelijk was het communistische blok, zowel de Sovjetunie als de Aziatische communistische landen waaronder China, economisch niet van betekenis binnen de mondiale verhoudingen, omdat het zijn economieën grotendeels afzonderde van de wereldeconomie. Nederland bevond zich in een internationaal systeem waarin de ene supermacht vooral binnen zijn eigen invloedssfeer werd gehouden (*containment*) en de andere supermacht, de Verenigde Staten, de enige speler van wezenlijk belang was in de rest van de wereld.

In een dergelijk systeem was het voor Nederland een logische keuze de Verenigde Staten het ijkpunt te maken van het buitenlandbeleid. Vandaag de dag kunnen we daarentegen steeds duidelijker de contouren ontwaren van een multipolaire wereld: grote landen als China, India, Brazilië en Rusland tonen een snelle economische ontwikkeling en eisen ook politiek steeds nadrukkelijker

Laurens Hemminga

was tussen juni en oktober 2012 verbonden aan het Instituut Clingendael. In die periode voerde hij het besproken onderzoek uit.

Jan Rood is senior onderzoeker aan hetzelfde instituut.



Chinese militaire training in de buurt van de Forbiden City in Peking, februari 2012. Hoewel de Chinese krijgsmacht zich snel ontwikkelt, heeft die bij lange na nog geen wereldwijd bereik.

Foto danielfoster437.

een plek op binnen het internationale systeem. Van deze landen is China de grootste qua bevolking, qua BNP en qua groei van het BNP over de afgelopen twintig jaar. Daarnaast manifesteert het land zich ook militair meer en meer, primair binnen de eigen regio.

Nederland heeft zich vooralsnog grotendeels gericht op het verzilveren van de economische kansen die de ontwikkeling van de Chinese economie biedt, maar een bredere politieke visie op de gevolgen hiervan voor de positie van Nederland heeft de Nederlandse politiek vooralsnog niet geformuleerd. In dit artikel zullen daarom twee vragen aan bod komen. Ten eerste, hoe ziet men in de Nederlandse politiek op dit moment de opkomst van China en de implicaties hiervan voor het Nederlandse buitenlandbeleid? Heeft men voldoende oog voor de gevolgen op de langere termijn? In vervolg daarop wordt de vraag behandeld in hoeverre de opkomst van China Nederland noopt tot een heroriëntatie van zijn buitenlandbeleid, in het bijzonder waar het de relatie met de Verenigde Staten betreft.

Wat vindt de politiek?

De eerste vraag is onderzocht door een onderzoek te verrichten onder politieke partijen. Daarbij werden dertien vertegenwoordigers van zeven politieke partijen over dit onderwerp geïnterviewd. Deze vertegenwoordigers waren leden van de Tweede Kamer (6), stafleden van de wetenschappelijke bureaus van de partijen (5), één

Eerste-Kamerlid en één beleidsmedewerker van een partij. De volgende partijen hebben deelgenomen, met tussen haakjes het aantal geïnterviewden per partij: SP (2), PvdA (1), D66 (3), VVD (3), SGP (1), Christenunie (2) en CDA (1).

Uit de gesprekken blijkt dat er onder de partijen een aanzienlijke mate van consensus bestaat wat betreft hun beeld van China. De verschillen liggen vooral in de prioriteit die de geïnterviewden toekennen aan het gewicht van mensenrechten in de relatie met China. Alle geïnterviewden vonden dat de Chinese regering gewezen moet worden op het belang van respect voor mensenrechten. De ondervraagden van de christelijke partijen leken het meeste belang toe te kennen om dit onderwerp ter sprake te brengen. Een verschil van opvatting over de wijze van aanpak ligt in de vraag of Nederland dit eigenstandig zou moeten doen: bij de PvdA en D66 vond men dat de Europese Unie dit moet doen, omdat Nederland zodanig klein is dat dit in bilateraal verband geen zin heeft. Ongeacht de context vonden de meeste geïnterviewden dat men tactvol moet zijn in de manier waarop dit gevoelige onderwerp besproken wordt. Een houding van morele arrogantie, het 'opgeheven vingertje', wekt alleen ergernis en daarmee wordt de zaak van de mensenrechten niet gediend.

Op het gebied van mensenrechten zijn er dus accentverschillen tussen de partijen, maar voor het overige, o.a. als het ging om de inschatting van China en de Chinees-Nederlandse relatie, kwam

Voor Nederland
is China een
maatje te groot

De Atlantische reflex
in het Nederlandse
buitenlandbeleid heeft
geen basis meer in de
werkelijkheid van
vandaag

een redelijk consistent beeld uit de gesprekken naar voren. De houding van de geïnterviewden valt samen te vatten in drie woorden: pragmatisch, kalm en behoudend.

Het pragmatisme van de ondervraagden blijkt uit een aantal gedeelde meningen. Ze waren zich allemaal bewust van de omvang van de veranderingen die in de wereld plaatsvinden. Hoe die veranderingen zullen uitpakken, was volgens sommigen moeilijk te voorspellen. Maar de meesten meenden dat bijvoorbeeld de Chinese economie binnen enkele decennia (tijdens de interviews werd een termijn van 25 jaar genoemd) groter zal zijn dan de Amerikaanse.

De huidige relatie tussen China en Nederland werd omschreven als een goede zakelijke relatie, en omdat China een groot en belangrijk land is, moet dit ook zo blijven. Van de geïnterviewden had niemand een uitgesproken positief beeld van de Chinese regering; de vele mensenrechtenschendingen leiden dus wel tot een zeker imago-probleem onder de Nederlandse politici. Op twee na zagen alle respondenten de Chinese regering als puur machtsrealistisch en niet door ideologische overwegingen gedreven. China handelt volgens hen dus alleen uit welbegrepen eigenbelang. Dit wordt als een probleem gezien wanneer het ertoe leidt dat China een regering als die van Bashar al-Assad in Syrië steunt, zonder zich het lot van de Syrische bevolking aan te trekken. Het betekent echter ook dat met de Chinese regering goed zaken te doen valt wanneer beide partijen daar hun voordeel mee kunnen doen.

De houding van de geïnterviewden is ook kalm te noemen, omdat ze niet het idee hadden dat de opkomst van China bedreigend is voor Nederland of Europa, of voor het bestaande internationale systeem. In de Verenigde Staten wordt China in het publieke debat en door de politiek vaak omschreven als een militaire bedreiging voor de stabiliteit in Azië of zelfs voor de Verenigde Staten, maar deze zienswijze wordt in de Nederlandse politiek niet gedeeld, zo blijkt uit de gesprekken.

Hiermee komen we bij het derde en laatste punt, de behoudende visie van de geïnterviewden. Aangezien men geen grote schokken of ingrijpende veranderingen verwacht binnen het be-

staande internationale systeem, is er in de ogen van de ondervraagden ook geen reden om het huidige Nederlandse buitenlandbeleid te heroverwegen. De oriëntatie op de Verenigde Staten als belangrijkste partner buiten Europa moet dus zonder meer overeind blijven, ook als China van groter economisch belang wordt voor Europa dan de Verenigde Staten. De doorslaggevende reden hiervoor is de gedeelde cultuur en democratische waarden tussen Nederland en de Verenigde Staten. Tegelijk hebben Amerika en China een nogal onrustige relatie met elkaar. Als de Verenigde Staten en China verder uit elkaar zouden groeien zou het voor Nederland moeilijk kunnen worden om zowel een sterke band met Washington als een uitgebreide zakenrelatie met Peking te houden. De geïnterviewden voorzagen hier echter geen grote problemen. Ze vonden ook dat de relatie tussen China en de Verenigde Staten een zaak is van die beide landen, die geen gevolgen behoeft te hebben voor de buitenlands politieke oriëntatie van Nederland.

De wereld verandert, maar Nederland niet

Wie vooral deze behoudende visie op zich laat inwerken, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat, in de optiek van respondenten, de wereld dan mag veranderen door de opkomst van China, maar dat dit nog niet hoeft te betekenen dat ook de traditionele uitgangspunten van het Nederlandse buitenlandbeleid bijstelling behoeven. De wereld verandert, maar Nederland verandert niet! Dwingt de opkomst van China (met daarachter een reeks van andere opkomende machten) toch niet tot een koerswijziging in het Nederlandse buitenlandbeleid?

Als eerste is daar het Nederlands belang bij een effectief, op regels en instituties gebaseerd multilateraal bestel. De Nederlandse belangen zijn altijd het best gewaarborgd geweest binnen zo'n 'rule-based' internationaal systeem, dat ook gaat op waarden inzake democratie en mensenrechten, dat vrijhandel bevordert en bijdraagt aan mondiale veiligheid en stabiliteit. De opkomst van China is echter niet op voorhand gunstig voor het functioneren van het multilaterale bestel. De afgelopen jaren hebben tal van dossiers laten zien dat, als het gaat om de grondslagen van internationale samenwerking, China een andere benadering heeft. Kern daarvan is dat de Chinese visie op de betekenis van soevereiniteit afwijkend is. Waar het westerse concept van soevereiniteit inperking van de macht van staten impliceert, is zo'n inperking in de Chinese benadering onaanvaardbaar.



In 2010 werd op vele plaatsen in de wereld, zoals hier in het Noorse Trondheim, gedemonstreerd voor de vrijlating van de Chinese mensenrechtenactivist Liu Xiaobo. De Nederlandse regering spreekt China soms aan op zijn omgang met mensenrechten, alhoewel selectiever en terughoudender dan in het verleden.

Foto kartoffelmos / Trond Kjetil Bremnes

Een verschil van opvatting dat zich de afgelopen jaren op tal van terreinen (mensenrechten, Syrië, internetvrijheid, Noord-Korea en Iran, enz.) heeft gemanifesteerd. Vanuit het blijvend Nederlands belang bij een effectief multilateraal bestel is dan ook een kernvraag voor het Nederlandse buitenlandbeleid hoe in het licht van de opkomst van China (en andere landen) zo'n bestel overeind te houden. Idealiter door China binnen dit bestel te integreren. Maar China zal zich niet laten opnemen in ons, d.w.z. het westerse, systeem en zal qua invloed en macht een prijs bedingen. Hoe daarmee om te gaan?

Een tweede dimensie betreft de relatie met de Verenigde Staten. Deze is nu al veranderd door de opkomst van China. De verschuiving van het Amerikaans strategisch zwaartepunt richting de Pacific en Indische Oceaan impliceert in militair-strategische zin een grotere afstand tussen Europa en Amerika. Europeanen kunnen niet langer vertrouwen op de Verenigde Staten als 'redder in laatste instantie' bij veiligheidskwesties in of rond Europa/EU. Die kwesties zijn, zoals Libië heeft laten zien, in de Amerikaanse visie toch vooral een zaak voor de Europeanen zelf. Feitelijk is hiermee gezegd dat de spreekwoordelijke Atlantische reflex in het Nederlandse buitenlandbeleid geen basis meer heeft in de werkelijkheid van vandaag.

Nu sluit dit laatste niet uit dat tussen de Verenigde Staten en Europa nog immer een hechte relatie bestaat; dat zij in de wereld van nu en mor-

gen elkaars 'meest natuurlijke partners' zijn. Maar ook dan is enige reflectie op de accenten in het Nederlandse buitenlandbeleid op haar plaats, in het bijzonder waar het de relatie tussen Washington en Peking betreft. Als gevolg van de Amerikaanse strategische (her-)oriëntatie op Azië en de Chinese reactie daarop, roepen de ontwikkelingen in de regio Azië/Pacific meer en meer herinneringen op aan de situatie ten tijde van de Koude Oorlog. De Verenigde Staten die via militaire aanwezigheid en het smeden van coalities een beleid van *containment* ten opzichte van China voeren. China dat daarop reageert door zijn militaire macht te versterken. Landen in de regio worden op hun beurt in deze strijd om de regionale hegemonie gedwongen c.q. verleid om partij te kiezen. *Balancing*, *counter-balancing* en *bandwagoning*; het zijn de klassieke ingrediënten van machtsevenwichtspolitik. Daarbij zouden de Verenigde Staten graag zien dat Europa op de Amerikaanse kar springt. Maar is dat in het Europees en Nederlands belang, waar Nederland en de Unie in de relatie met China hun eigen belangen hebben op het gebied van handel, investeringen, veiligheid, klimaat en wat al niet meer? Vraagstukken die om een eigen Europese aanpak vragen, Chinese betrokkenheid vergen en die hoe dan ook niet gediend zijn met een groeiende Chinees-Amerikaanse rivaliteit.

Zo'n eigen Europese rol betekent een EU die zichzelf niet buitenspel zet door op voorhand de Amerikaanse kaart te spelen. Dit vereist allereerst een meer substantiële politieke en strategische

De Verenigde Staten voeren een containmentbeleid ten opzichte van China

relatie met China. Maar daarnaast komen dan ook andere landen in de Aziatische regio in beeld, inclusief ASEAN. Zij hebben er geen enkel belang bij om tussen de wielen van het machtsspel van de Verenigde Staten en China te belanden. Zij hebben behoefte aan 'derden', die als tegenwicht en alternatief voor Washington en Peking kunnen fungeren. Een sterkere Europese diplomatieke en economische aanwezigheid in de regio en hechtere banden met de ASEAN-landen kunnen in dit opzicht als 'schokdemper' fungeren.

Maar dat veronderstelt dan wel een actiever beleid van de EU en haar lidstaten. En dat is dan ook de derde implicatie van de opkomst van China. Voor Nederland is China een maatje te groot. Ook

de eerder aangehaalde respondenten beseffen dit. Dat betekent niet dat Nederland zelfstandig helemaal geen rol kan spelen. Zo heeft het historische banden met Azië (Indonesië) die benut kunnen worden. Maar daadwerkelijke invloed op de ontwikkelingen in die regio vereist van Nederland toch vooral een actieve inzet op het bewerkstelligen van een gemeenschappelijk *Europees* optreden en beleid richting Azië. Alleen via dat niveau en in samenwerking met Europese partners zal het politieke gewicht kunnen worden gemobiliseerd dat nodig is om invloed uit te oefenen in het krachtenspel dat in de regio Azië/Pacific gaande is. Alleen zo kunnen de Nederlandse belangen behartigd worden. De wereld is echt veranderd.

NOOT

- 1 Zo verklaarde de Amerikaanse minister van Defensie Panetta in juni 2012: "...we're moving away from the Cold War strategy where you build permanent bases and just basically impose our power on the region", en "The key point here is that this [de 'pivot to Asia'] is not about containment of China". (Bron: website van het Amerikaanse Department of Defense, 1 juni 2012 (<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5047>)).

Rusland en ASEAN: China als spelbreker?

De Association of South East Asian Nations (ASEAN) en Rusland hebben sinds de jaren negentig een goede relatie ontwikkeld op het gebied van internationale politiek en veiligheidsbeleid. ASEAN biedt Rusland mogelijkheden een invloedrijke rol te spelen in de regio Azië-Pacific. Een actieve rol van Rusland in deze regio kan bijdragen aan zijn streven om het Amerikaanse overwicht in dit gebied tegen te gaan. En voor ASEAN kan Rusland dienen als tegenwicht voor China. Een win-win-situatie?

Het Kremlin heeft sinds het aantreden van Vladimir Poetin in 2000 als één van de voornaamste strategische doelstellingen de strijd tegen de Amerikaanse 'wereldhegemonie' en – daarmee samenhangend – de bevordering van een multipolaire wereldorde voor ogen gehad. Een actief optreden in het Oosten, samen met China en regionale internationale organisaties, zoals de *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), past in die beleidslijn. Poetin is zich steeds bewust geweest van het belang van de regio-Azië-Pacific, voor economische doeleinden, om de Russische provincie Verre Oosten te ontwikkelen, maar ook teneinde Moskou's positie te versterken in dit gebied en Amerika's macht daar tegen te gaan. Meer aandacht voor de regio-Azië-Pacific betekende ook impliciet een koerswijziging naar minder prioriteit voor samenwerking met (West-)Europa.¹ In zijn tweede termijn (2004-2008) heeft Poetin zich nog verder gericht op het toenemende belang van Azië-Pacific. Het zwaartepunt van de economische activiteit verschoof inmiddels van de Atlantische Oceaan naar de Stille Oceaan. Rusland beseftte dat het een voordeel in deze omgeving had vanwege de ligging tussen de twee oceanen. Poetins intentie was om het aandeel van de Russische energie-export naar Azië in 10 tot 15 jaar van 3% naar 30% te verhogen.²

Gezien zijn aandacht voor Azië-Pacific, was Poetins interesse voor specifieke regionale organisaties een logisch gevolg. Poetins opvolger, Dmitri Medvedev, zette die versterkte aandacht

voor de regio-Azië-Pacific voort. In de zomer van 2009 kreeg dit duidelijk gestalte, toen Rusland in Jekaterinaburg gastheer was van drie internationale topontmoetingen, van de *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), de *Collective Security Treaty Organization* (CSTO) en *BRIC* (Brazilië, Rusland, India en China).³ Moskou zet zich ook actief in voor organisaties specifiek voor de regio-Azië-Pacific, te weten ASEAN en daaraan verwante fora.⁴ Bij de actieve rol in die regio is de samenwerking met China voor Moskou steeds een essentieel onderdeel geweest. Op welke wijze heeft Moskou sinds de jaren negentig gestalte gegeven aan de samenwerking met ASEAN? En hoe zijn beide actoren – ASEAN en Rusland – omgegaan met de opkomst van de nieuwe mogendheid China?

ASEAN

ASEAN is een regionale politieke, economische en veiligheidsorganisatie van tien staten in Zuidoost-Azië, die is opgericht in 1967.⁵ De doelstellingen zijn onder andere economische groei, sociale vooruitgang, culturele ontwikkeling, het bevorderen van regionale vrede en stabiliteit, en vreedzame oplossing van geschillen tussen lidstaten. In 1976 heeft ASEAN haar uitgangspunten vastgelegd in een Verdrag van Vriendschap en Samenwerking in Zuidoost-Azië (*Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, TAC). Dit verdrag omvat zaken zoals respect voor onafhankelijkheid, soevereiniteit, gelijkheid en territoriale integriteit; geen inmenging in interne aan-

Marcel de Haas is Senior Research Associate bij het Instituut Clingendael en onderzoeker bij het Russian Studies Centre van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is ontleend aan het Clingendael Paper *Russian-Chinese security relations: Moscow's threat from the East?* (zie: http://www.clingendael.nl/publications/2013/20130327_rc_securityrelations.pdf).

gelegenheden van staten, vreedzame oplossing van geschillen; afzien van dreiging met of gebruik van geweld, en het nastreven van effectieve samenwerking. ASEAN benut de TAC als een soort toetredingsclausule voor landen die willen samenwerken met deze organisatie. Rusland heeft in 2004 het TAC-verdrag ondertekend (ter vergelijking: China tekende in 2003 en de Verenigde Staten in 2009).⁶ Tevens heeft Moskou al direct bij de oprichting van aan ASEAN gelieerde instituties (*ASEAN Regional Forum*, *Asia-Pacific Economic Cooperation* en *East Asia Summit*) interesse getoond in deelname aan deze projecten (zie voor meer informatie de rechterkolom op deze pagina).

Bilaterale samenwerking tussen Rusland en ASEAN

Sinds de jaren negentig hebben ASEAN en Rusland goede relaties ontwikkeld wat betreft internationale politiek en veiligheid. Een belangrijke mijlpaal was juli 1996, toen Rusland de status van dialoogpartner van de ASEAN verkreeg.¹¹ Een volgende stap was op 29 november 2004 de toetreding van Moskou tot de TAC. Vervolgens werd een eerste ASEAN-Rusland topontmoeting gehouden op 13 december 2005. De slotverklaring van deze top gaf blijk van een actieve houding van Rusland in de regio-Azië-Pacific, met een toelichting over de samenwerking tussen ASEAN en Moskou in ASEAN Regional Forum (ARF) en APEC, maar ook met een verklaring over de samenwerking tussen ASEAN en SCO. Met een leidende rol van Moskou (samen met Peking) in de SCO was deze organisatie een nuttig instrument om de Russische invloed op ASEAN te vergroten. Op 21 april 2005 hadden ASEAN en SCO al een overeenkomst ondertekend, waarin samenwerking was vastgelegd over grensoverschrijdende criminaliteit – zoals terrorisme en drugs-handel – en op economisch, milieu-, sociaal en energiegebied.¹² De verklaring na de tweede ASEAN-Rusland top, van 30 oktober 2010, toonde voortzetting van samenwerking op de thema's van de eerste topontmoeting. Op het gebied van veiligheid was samenwerking van Moskou met ASEAN vooral te vinden bij de bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Energie werd gezien als een van de meest veelbelovende gebieden voor de samenwerking van Rusland met ASEAN.¹³

Samenwerkingsfora van ASEAN

In juli 1993 is het *ASEAN Regional Forum* (ARF) opgericht. Onder de 27 ARF-deelnemers zijn belangrijk Azië-Pacific-landen, zoals Rusland, de Verenigde Staten en China, maar ook de EU. Rusland heeft deelgenomen aan ARF sinds de inwerkingtreding ervan in 1994. Het doel van ARF is politieke en veiligheidskwesties van gemeenschappelijk belang te bespreken en bij te dragen aan het opbouwen van vertrouwen en preventieve diplomatie in de regio-Azië-Pacific. Machtsevenwicht was een belangrijk beginsel voor de oprichters van ARF. Zo beseften men dat de betrokkenheid van China in de regionale dialoog moest worden verzekerd.⁷

In 1989 werd de *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) opgericht. Dit is het economische forum in de regio-Azië-Pacific voor bevordering van de economische groei en voor samenwerking, handel en investeringen. De 21 APEC-leden maken ongeveer 40% van de wereldbevolking uit, ze zijn goed voor c. 55% van het mondiale BBP en c. 44% van de wereldhandel.⁸ In 1998 trad Rusland tot APEC toe.

Naast de ARF en APEC neemt Rusland ook deel aan een derde forum rond ASEAN, de *East Asia Summit* (EAS). Opgericht in 2005, is EAS een door ASEAN geleide jaarlijkse discussiegroep van de leiders van 18 landen (de 10 leden van ASEAN, plus China, Japan, Zuid-Korea, India, Australië, Nieuw-Zeeland, Rusland en de VS).⁹ Moskou en Washington mogen hier sinds 2011 aan deelnemen. EAS-vergaderingen worden gehouden na de jaarlijkse ASEAN-top. Op de agenda van EAS staan onderwerpen zoals strategische, politieke, economische en veiligheidsontwikkelingen in de regio, en het bevorderen van stabiliteit en economische vooruitgang. Op 14 december 2005 mocht president Poetin, direct na de eerste ASEAN-Rusland top, met de status van Rusland als waarnemer te gast zijn op het eerste EAS-overleg. Later zou ASEAN het toegenomen economische en politieke gewicht van Moskou, ook in die regio, erkennen en nodigde Rusland vervolgens uit om in 2011 tot EAS toe te treden.¹⁰

Medvedev zette de lijn van Poetin voort met het bijwonen van de tweede ASEAN-Rusland Top in Hanoi in oktober 2010, met de APEC-topontmoeting in Yokohama in november 2010, en met de Russische toetreding tot EAS in 2011.¹⁴ ASEAN biedt voor Rusland, als een Aziatische mogendheid, kansen om een invloedrijkere rol te spelen in de regio-Azië-Pacific. Bovendien verhoogt een actieve bijdrage aan ASEAN het Russische prestige van een voorname actor in de internationale arena. Voorts kan ASEAN voor het Kremlin ook dienstbaar zijn in het streven tot vermindering van het Amerikaanse overwicht op deze regio. Economische voordelen zijn een ander wezenlijk Russisch belang bij deze organisatie. Het kan Moskou inspanningen ondersteunen van energiedeals en wapenexport. Zo voorzag de Russische energiestrategie van 2003 in een stijging van het aandeel van de regio-Azië-Pacific in 2020 van de Russische olie-export tot 30% en de uitvoer van aardgas tot 15% van de totale export. Toch bevinden de voornaamste energiekanten van Moskou zich niet in Zuidoost-Azië, maar in Noordoost-Azië: China, Zuid-Korea en Japan.

Voor de Russische wapenexport is Zuidoost-Azië echter wel een groeimarkt. De Russische wapenleveranties aan China hebben een regionale wapenwedloop veroorzaakt, omdat andere staten zoals Taiwan zich hierdoor bedreigd voelen. Zo wordt gevreesd voor een mogelijke Chinese militaire actie tegen de Spratly-eilanden. Die vermeende Chinese dreiging heeft op haar beurt de vraag naar Russische wapens doen toeneemen. Maar buiten wapenexport en energie heeft Rusland de Azië-Pacific-regio economisch weinig te bieden, wat de door Moskou gewenste toename van politieke invloed in de regio tegenspeelt.¹⁵

Russisch-Chinese relaties in ASEAN

Net als Rusland is ook China eind jaren negentig een actievere koers gaan varen ten opzichte van ASEAN. Zo was daar vanaf 1997 het zogenaamde 'ASEAN +3'-formaat, overleg van ASEAN met de drie opkomende regionale economische machten China, Japan en Zuid-Korea. In die jaren toonde China zich bereid de regio te ondersteunen tijdens de economische crisis. Als gevolg daarvan nam de handel tussen China en zijn zuidelijke buren toe. Vervolgens toonde China ook meer belangstelling om een leidende politieke rol in Azië-Pacific op zich te nemen. Om te voorkomen dat Peking deze regio zou gaan overheersen, heeft

ASEAN in de eerste jaren na de millenniumwisseling het concept van een 'ASEAN Gemeenschap' gelanceerd, afgeleid van het EU-model. Als eenheid zouden de ASEAN-landen een sterkere positie kunnen innemen ten opzichte van China. De oprichting van EAS was een andere methode van ASEAN om tegenwicht te bieden aan de toenemende macht van China, nl. door het betrekken van andere belangrijke actoren, Rusland en de Verenigde Staten.¹⁶ In de jaren negentig was een deel van de Russische veiligheidselite, ondanks het onderkende belang van ASEAN voor Moskou's buitenlandbeleid, terughoudend inzake verdergaande betrokkenheid van Rusland bij ASEAN. Dit uit angst dat Rusland in een moeilijke positie terecht zou komen als er een conflict tussen China en ASEAN(-leden) zou ontstaan over de Spratly-eilanden in de Zuid-Chinese Zee.¹⁷ Dan zou Moskou een dilemma hebben: de Chinese strategische partner steunen of zich tegen Chinees machtsmisbruik keren en het opnemen voor ASEAN-landen op grond van het aangehangen 'non-interventiebeginsel'. Met het geschil in 2012 tussen China en Japan over een aantal kleine eilanden nog op het netvlies, is het niet ondenkbaar dat die zorg van de Russische veiligheidselite, over een eventuele controversie tussen Moskou en Peking, weer oplaait.¹⁸ ASEAN heeft Moskou verzocht toe te treden tot haar fora als tegenwicht voor Peking. Tot nu toe zitten China en Rusland op dezelfde lijn over kwesties rond (de regio van) ASEAN, zoals het tegengaan van Amerikaanse invloed en versterking van de eigen – hoewel uiteenlopende – belangen in deze regio. Want net als bij de SCO en BRICS benadrukt Peking in ASEAN vooral economische aspecten, terwijl Moskou zich primair richt op versterking van zijn internationale status. Maar, vergelijkbaar met de casus van de Russische 'bezetting' van de Georgische regio's – afgekeurd door China – zal het Kremlin niet per definitie accepteren dat China zijn macht projecteert in aangrenzende gebieden. Aldus kunnen tegengestelde belangen van Moskou en Peking en hun beider actieve betrokkenheid bij ASEAN schade berokkenen aan de nauwe Chinees-Russische economische, politieke en militaire samenwerking, door beide landen gekenschetst als een 'strategisch partnerschap'.

Conclusies

ASEAN is een dienstbaar instrument voor de internationaalpolitieke doeleinden van het Kremlin, zoals de versterking van de banden met de regio-

Russische
wapen-
leveranties
aan China
veroorzaken
een regionale
wapenwedloop



Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton tijdens het 19^{de} ASEAN Regional Forum in Cambodja, juli 2012. Met het verleggen van het mondiale politieke zwaartepunt van West (Europa) naar (Zuid) Oost (Azië) zal ook de EU meer prioriteit moeten gaan leggen bij die regio en dus ook bij ASEAN. Foto European External Action Service - EEAS

Azië-Pacific, het tegengaan van het Amerikaanse overwicht in deze regio, multipolariteit, versterkte betrekkingen tussen ASEAN en SCO, en versterking van de Russische positie in de internationale arena. De politieke en economische invloed van China is ook in de regio van ASEAN gegroeid. Het is niet uitgesloten dat China en Rusland botsen wanneer Peking politiek en/of militaire druk gaat uitoefenen op ASEAN-leden. Dan komt ook de cohesie binnen ASEAN in gevaar.

Zuidoost-Azië is een politieke en economische regio van toenemend belang. President Obama heeft in zijn defensiestrategie van begin 2012 duidelijk gemaakt dat voor de Amerikanen de regio-Azië-Pacific nu het politiek-militaire zwaartepunt is. De Verenigde Staten beseffen dat de groeiende macht van China de regio kan gaan bedreigen, maar ook Amerikaanse belangen.¹⁹ Dat geldt echter ook voor Europa, en daarom roepen de Verenigde Staten de Europese NAVO-partners op om met deze militaire alliantie actief te worden in Azië-Pacific.²⁰ Indien China ook voor

Rusland een bedreigende vorm gaat aannemen, biedt dit kansen voor Washington om samen met Moskou Peking in toom te houden. Met het verleggen van het mondiale politieke zwaartepunt van West (Europa) naar (Zuid) Oost (Azië) zal ook de EU meer prioriteit moeten gaan leggen bij die regio en dus ook bij ASEAN. Juist de EU, als sterke handelspartner van alle voorname actoren in deze regio, zou een bemiddelende rol kunnen spelen om confrontaties tussen Amerika, China en Rusland in Azië-Pacific te vermijden. De EU vervulde een bemiddelende rol in het Russisch-Georgische conflict van 2008 en sinds 2009 ook met haar *Eastern Partnership* in de grijze zone van voormalige Sovjetrepublieken, die naar aan- dan wel afhankelijkheid dikwijls op de wip zitten tussen de Unie en Rusland. Bovendien is de EU in de jaren 2005 en 2006 al actief geweest in de regio met een waarnemersmissie in het Indonesische Atjeh. Met die ervaring in de regio is een grotere mate van betrokkenheid bij ASEAN niet vreemd voor de EU. Het feit dat ASEAN het gemeenschapsmodel van de EU heeft geadopteerd, kan

een aanknopingspunt zijn voor nauwere samenwerking tussen deze twee actoren. De EU kan haar ontwikkelingservaring delen met ASEAN, en ASEAN kan de EU de belangen en gevoeligheden van deze regio uitleggen. Met de kennis en erva-

ring van ASEAN ter plekke en de ervaring van de EU in conflictbemiddeling, zouden ASEAN en de EU zich samen kunnen inspannen om de groeiende betekenis van deze regio langs vreedzame weg te laten verlopen.

NOTEN

- 1 M.A. Smith, *Russia and the Far Abroad 2000*, Camberley: RMA Sandhurst, december 2000, blz. 13.
- 2 P.J. Saunders, 'Putin advances his world view', *Asia Times*, 26 september 2006.
- 3 D. Trenin, 'Russia Reborn: Reimagining Moscow's Foreign Policy', *Foreign Affairs*, november/december 2009, blz. 64-78; 'Russian foreign policy expert discusses achievements, future of BRICS', *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 29 maart 2012. CSTO is een door Rusland geleide militaire alliantie met Armenië, Wit-Rusland, Kazachstan, Kirgizstan en Tadzjikistan als de andere lidstaten. SCO is een organisatie op politiek, economisch en veiligheidsgebied, met Rusland en China als leidende actoren en Kazachstan, Kirgizstan, Tadzjikistan en Oezbekistan als de overige lidstaten.
- 4 De verwante fora zijn *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), *ASEAN Regional Forum* (ARF) en *East Asia Summit* (EAS).
- 5 De tien lidstaten van ASEAN zijn: Indonesië, Maleisië, Filipijnen, Singapore, Thailand, Brunei, Birma (Myanmar), Cambodja, Laos en Vietnam.
- 6 M. de Haas, 'De veiligheidsoptiek van ASEAN', *Internationale Spectator*, april 2011, blz. 204.
- 7 'Regional organizations: ASEAN', *The Europa World Book 2010*, Londen: Routledge, 2010, blz. 1442-1443.
- 8 De 21 leden van APEC zijn: Australië, Brunei, Canada, Chili, China, Hongkong, Indonesië, Japan, Zuid-Korea, Maleisië, Mexico, Nieuw-Zeeland, Papoea Nieuw Guinea, Peru, Filipijnen, Rusland, Singapore, Taiwan, Thailand, VS en Vietnam.
- 9 V. Sumsy, 'East Asian Summit and Russia: long-awaited invitation', *Security Index*, jrg. 17, nr. 2 (95), 2011, blz. 63.
- 10 P. Rangsimapom, 'Russia's search for influence in Southeast Asia', *Asian Survey*, jrg. xlix, nr 5, september/oktober 2009, blz. 791; <http://www.asean.org/news/item/asean-russia-dialogue-relations>; Sumsy, a.w. noot 9, blz. 63, 67-68.
- 11 Rangsimapom, a.w. noot 10, blz. 789.
- 12 <http://www.asean.org/asean/external-relations/international-regional-organisations>.
- 13 <http://www.asean.org/news/item/asean-russia-dialogue-relations>.
- 14 Sumsy, a.w. noot 9; blz. 63.
- 15 Rangsimapom, a.w. noot 10, blz. 797-799, 801-802.
- 16 G. Rozman, 'Sino-Russian relations in triangular contexts', *Russian Analytical Digest*, nr. 91, 14 februari 2011, blz. 6.
- 17 Rangsimapom, a.w. noot 10, blz. 793.
- 18 De Haas, a.w. noot 6, blz. 206; M. Fackler, 'Chinese Patrol Ships Pressuring Japan Over Islands', *New York Times*, 2 november 2012.
- 19 *Remarks by the President on the Defense Strategic Review*, in: *The White House, Office of the Press Secretary*, 5 januari 2012; C. Whitlock, 'U.S., Australia to broaden military ties amid Pentagon pivot to SE Asia', *The Washington Post*, 27 maart 2012.
- 20 'Tokyo and Washington want to involve NATO in Asia Pacific region', *Europe Diplomacy & Defence*, nr. 575, 22 januari 2013, blz. 4.

Staatsbezoeken: de rode loper voor Oranje

Koningin Beatrix heeft in haar periode als staatshoofd 55 staatsbezoeken afgelegd. Maar dat is slechts een deel van het verhaal, want hier staan 31 inkomende staatsbezoeken van buitenlandse staatshoofden tegenover. In totaal het enorme aantal van 86 staatsbezoeken met haar volle betrokkenheid in een periode van 33 jaar. Wat is een staatsbezoek, waarom wordt het afgelegd en blijft het ook in de toekomst een belangrijk instrument in onze internationale betrekkingen?

Omdat meestal alleen het ceremoniële deel van een staatsbezoek in beeld komt, zou al snel de mening kunnen postvatten dat wij te maken hebben met een klassiek en wellicht verouderd diplomatiek gebruik tussen twee landen. Niets is minder waar. Het staatsbezoek als instrument van buitenlands beleid is zelfs niet eens zo oud.

Pas in de 19de eeuw kwam het fenomeen op en in de tweede helft van de 20ste eeuw begon het regelmatig voor te komen. Een staatsbezoek is het hoogste niveau van formeel diplomatiek contact tussen twee landen omdat beide staatshoofden daarin een centrale rol vervullen. Maar waarom dit contact tussen landen die normale diplomatieke betrekkingen onderhouden, waarvan de ministers elkaar regelmatig spreken, die vaak lid zijn van dezelfde internationale organisaties, die meestal op overheidsniveau en op maatschappelijk vlak al heel vaak en al heel lang de meest uiteenlopende vormen van samenwerking kennen?

Is het dan anno 2013, in dit tijdperk van globalisering en snelle communicatie, geen anachronisme en nog wel nodig en nuttig al die goede betrekkingen nog eens te onderstrepen door het afleggen van een staatsbezoek?

Het ondubbelzinnige antwoord hierop is 'ja', juist in deze tijd van verdere internationalisering en het vervagen van economische grenzen. Bij een staatsbezoek staan de relaties tussen de twee landen centraal. Het stelt de landen in staat elkaar over en weer te informeren over nationale ontwik-

kelingen, daar bij stil te staan en de eigen identiteit en cultuur te benadrukken. Landen krijgen de kans hun specifieke verworvenheden en expertise (denk aan onze kennis over het waterbeheer) over het voetlicht te brengen, hun technologische en economische kennis en kunde te etaleren en de informatie daarover bij hun gastheren aan te vullen en te verdiepen. Ze laten zien wat ze kunnen, ook in de gerechtvaardigde veronderstelling dat beide landen daar hun voordeel mee kunnen doen.

Ook nu of, beter gezegd, juist nu, is het nodig bij anderen nadrukkelijk aandacht te vragen voor wat Nederland in huis heeft. Dat geldt zelfs voor onze buurlanden en onze Europese partners, en in nog sterkere mate voor landen buiten Europa.

Kennis en inzicht over wat een land vermag, ook in economisch opzicht, en over de manier waarop de bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen zich ontwikkelen, mag nooit op voorhand bekend worden verondersteld. Wat wij belangrijk vinden, betekent niet dat andere landen dat ook zo zien of dat zij daar belangstelling voor hebben, ondanks een soms relatieve nabijheid en de makkelijke toegankelijkheid van de informatie. Hoe verder een land van ons 'afstaat' en hoe groter de omvang en belangen van dat land, en dus ook de concurrentie van Nederland met andere landen om in beeld te komen, des te belangrijker is het ons land, soms opnieuw, in beeld te brengen. Door dat op het hoogste niveau te doen, is toegang en ontvankelijkheid verzekerd.

Ed Kronenburg is oud-grootmeester van Koningin Beatrix en nu ambassadeur in Parijs.

De doelstellingen van een staatsbezoek en de accenten die daarbij worden gelegd, zullen van land tot land verschillen. Dat geldt ook voor de inhoudelijke programmering en de samenstelling van de lijst van ministers en andere personen, vaak vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, die ons staatshoofd vergezellen.

Het is een politieke beslissing of er al dan niet een staatsbezoek wordt afgelegd dan wel een staatshoofd in Nederland wordt ontvangen. Daaraan voorafgaand wordt in overleg tussen de Koningin en de minister van Buitenlandse Zaken besproken welke bezoeken opportuun zouden kunnen zijn. Daarbij gaat het soms om een tegenbezoek, soms om een eerste staatsbezoek.

Een staatsbezoek is *ipso facto* een uiting van de goede betrekkingen tussen twee landen. Dat neemt niet weg dat er gevoeligheden kunnen zijn door conflicten uit het verleden dan wel vanwege sterke meningsverschillen over zaken zoals mensenrechten en vrijheid van meningsuiting. Soms komt het voor dat een bezoek om die reden moet worden afgezegd. Dat gebeurde in juni 1989 toen Koningin Beatrix op het punt stond naar China te vertrekken en tanks het Tiananmenplein oprolden om het protest de kop in te drukken.

Het is, zoals bekend, niet aan ons staatshoofd politieke zaken aan de orde te stellen. Dat kan wel door de politiek verantwoordelijke, meereizende ministers in hun aparte contacten met hun counterparts worden gedaan.

De redengeving voor een staatsbezoek wordt vastgelegd in een 'mission statement'. Waarom een staatsbezoek aan dat desbetreffende land, welke elementen moeten daarin aan bod komen, hoe maken wij dat zichtbaar, wat willen wij ermee bereiken en welke praktische resultaten moeten eruit komen?

Economische overwegingen spelen daarbij vaak een grote rol, reden waarom er vaak parallel aan een staatsbezoek economische missies plaatsvinden. Maar het staatshoofd is er vooral ook om zich te laten informeren over alle facetten van de samenleving in het ontvangende land, wat zijn weerslag vindt in ontmoetingen en gesprekken met het maatschappelijk middenveld, NGO's, het bedrijfsleven, culturele instellingen en met de academische wereld.

Voor Nederland is het daarbij van onschatbare waarde dat het een constitutionele monarchie

is met nu als staatshoofd een koning in de persoon van Koning Willem-Alexander, met aan zijn zijde Koningin Máxima. Het blijkt keer op keer dat hiervan een extra aantrekkingskracht uitgaat op andere landen, hoe groot en belangrijk ook. Voor Nederland, met zijn gerenommeerde internationale bedrijfsleven en zijn grote exportbelangen, is dat een enorme troef als het erom gaat de zichtbaarheid van ons land te vergroten. Contacten worden makkelijker gelegd en onderhouden, aandacht en belangstelling op het hoogste niveau zijn meer vanzelfsprekend. Ook op langere termijn kunnen contacten worden bestendigd en opgevolgd, omdat ons staatshoofd borg staat voor continuïteit in de diverse externe relaties op uiteenlopende niveaus in de vele internationale ontmoetingen met een minder formeel karakter dan een staatsbezoek.

Zeker zo belangrijk is de manier waarop het staatshoofd invulling en uitvoering geeft aan een staatsbezoek. Gedurende 33 jaar is dat op eminente wijze gedaan door Koningin Beatrix met aan haar zijde Prins Claus en na diens overlijden in deze taak gesteund door Kroonprins Willem-Alexander en Prinses Máxima. De minutieuze voorbereiding van staatsbezoeken, de grote kennis van zaken en de evenwichtige programmering, alsook de geïnteresseerde wijze waarop de uitvoering plaatsvond, lieten altijd een enorme indruk achter. Ons nieuwe staatshoofd en zijn echtgenote zullen, mede op basis van hun eigen grote internationale ervaring en jarenlange betrokkenheid bij uitgaande en inkomende staatsbezoeken, dit belangrijke precisie-instrument ongetwijfeld effectief, succesvol en op basis van een eigen invulling en toonzetting intensief blijven gebruiken.

Juist nu is
het nodig
bij anderen
nadrukkelijk
aandacht te
vragen voor
wat Nederland
in huis heeft

Burgerforum: 16de-eeuwse oplossing voor eigentijds probleem

De initiatiefnemers van het burgerforum die eind maart een petitie met 55.000 handtekeningen aan de Tweede Kamer hebben aangeboden, willen een halt toeroepen aan de sluipende overdracht van soevereiniteit aan de EU. Het doel is de democratie in Europa te herstellen door burgers de kans te geven zich in een referendum over toedeling van bevoegdheden aan de Unie uit te spreken. Maar is dat wel een juiste oplossing?

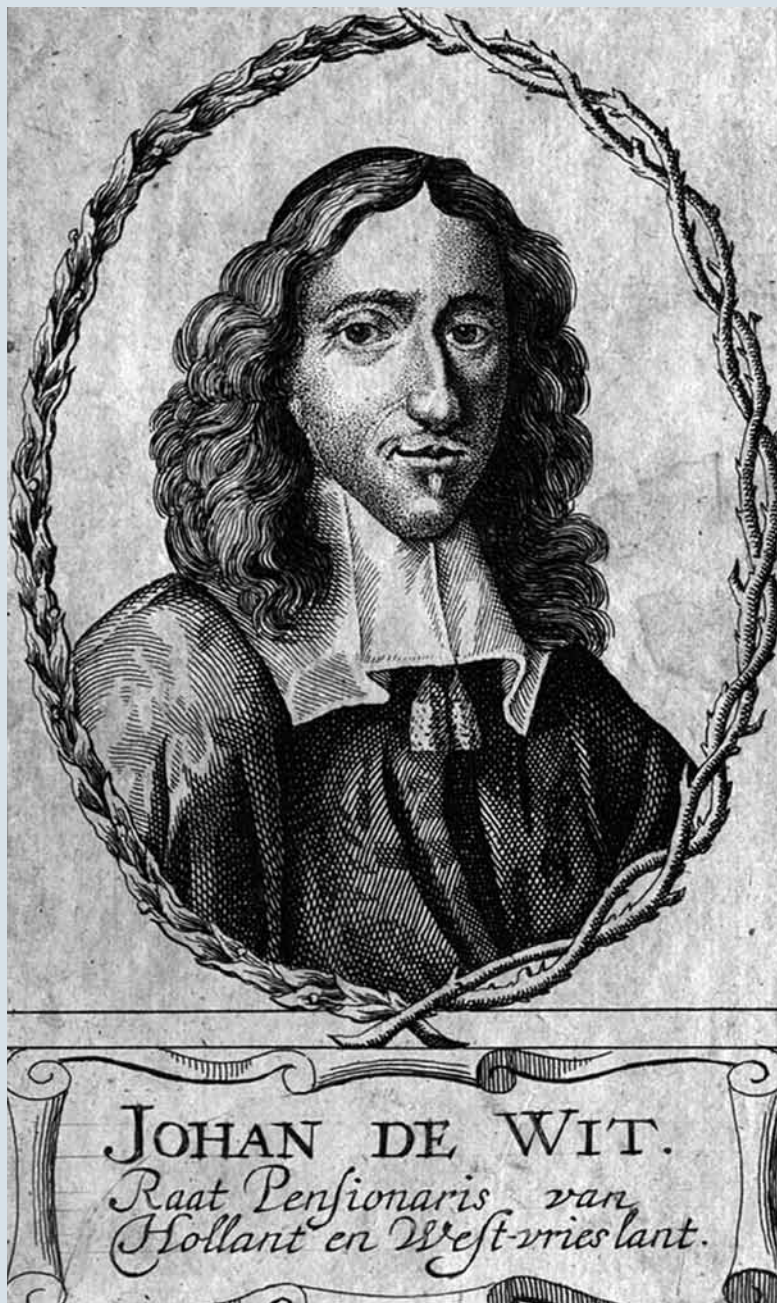
Het burgerforum vormt een reactie op de Europa-rede die de Britse premier Cameron begin dit jaar heeft gehouden. Cameron is voorstander van een vrijhandelszone. Hij beschouwt de EU als een unie van staten die een gemeenschappelijke binnenmarkt hebben en voor het overige geheel vrij zijn om naar eigen inzicht te handelen. Het kenmerk van unies van staten is echter dat zij aan geen enkele eis van democratie voldoen. Statenbonden behoren tot het domein van de internationale betrekkingen en vallen onder de werkingssfeer van de diplomatie. In dit concept maken staten afspraken met elkaar om een of meer specifiek omschreven doelstellingen te bereiken. Democratische controle vindt plaats binnen de grenzen van de deelnemende landen en niet op het niveau van de gezamenlijkheid. Toepassing van beginselen van democratie en rechtsstaat op het samenwerkingsverband is per definitie onmogelijk.

Het
referendum
is een schijn-
oplossing

De pleitbezorgers van het referendum leggen het primaat dus bij de nationale democratie. Tot welke consequenties deze benadering leidt, kan worden aangetoond aan de hand van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, die in de 16de eeuw tot stand kwam. De gewesten sloten hun verbond in de strijd tegen vreemde overheersing. Zij waren tegelijkertijd gesteld op handhaving van hun eigen vrijheden en privilegiën. Dat leidde tot een bestuursstructuur waarin de gezamenlijkheid niet kon handelen dan met instemming van elk der deelnemende leden. Johan de Witt omschreef de Staten-Generaal dan ook als een 'gezantenconferentie'. De leden handelden louter op last en na ruggespraak. Deze structuur bracht mee dat de besluiten die in Den Haag genomen werden, door elk der elf steden en 31 grietenijen van het gewest Friesland goedgekeurd moesten worden. In de praktijk bleek keer op keer hoe verlamdend deze bestuursstructuur werkte. Het Nederlands is dan ook de enige taal ter wereld waarin je iets 'op z'n elfendertigst' kunt doen.

Het Verdrag van Maastricht, waarbij de EU werd opgericht, is meer dan vier eeuwen na de vorming van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden gesloten. Eén van de principiële verschillen tussen de vroegere Republiek en de huidige EU ligt in het burgerschap van de Unie. De burgers van de lidstaten zijn tevens burgers van de EU. Anders dan dat bij de Republiek het geval was, maakt deze constructie het mogelijk de EU als een democratie in te richten. Het Europees Parlement vormt geen ouderwetse 'gezantenconferentie', maar is rechtstreeks door de burgers van de Unie gekozen. De EU is dus niet alleen een Unie van democratische staten, maar vormt zelf ook een democratie. Over de manier waarop

die democratie functioneert, kunnen de meningen verschillen. Het uitgangspunt is echter dat de EU zowel op het niveau van de lidstaten als op dat van de Unie democratisch wil functioneren. De voorstanders van het referendum dragen derhalve een schijnoplossing aan. Hun voorstel komt erop neer dat zij een 16de-eeuwse oplossing bepleiten voor een 21ste-eeuws probleem. Dat kan misschien wel werken, maar hooguit 'op z'n elfendertigst'.



Gravure van Johan de Witt (1625-1672). Johan de Witt omschreef de Staten-Generaal als een gezantenconferentie. Besluiten die in Den Haag werden genomen, moesten door elk van de elf steden en eenendertig grietenijen van het gewest Friesland worden goedgekeurd. Een bestuursstructuur die verlamdend werkte. Beeld Stifts- och landsbiblioteket i Skara / Skara kommun

We the Peoples, Europa en de Amerikaanse Constitutie

De Europese Unie is nog altijd een betrekkelijk zielloze onderneming. Een nieuwe en eerlijke poging om tot overeenstemming te komen over een opzet van de EU die betekenis kan verschaffen aan nieuwe ontwikkelingen is, ondanks het ongelukkige gesternte van de crisis, het overwegen waard. De Amerikaanse geschiedenis kan daartoe inspiratie geven.

Het economendebat over de eurozone-crisis doet anders vermoeden, maar de overkoepelende Europese Unie is en blijft een politieke institutie. In dat verband geldt wat Francis Fukuyama zegt in zijn *The Origins of Political Order*: "Political institutions develop (...) as human societies strive to organize themselves to master their environments. But political decay occurs when political systems fail to adjust to changing circumstances."¹ Het heeft er alle schijn van dat dergelijke "veranderende omstandigheden" zich al enige tijd voordoen en om verdere aanpassingen van de EU vragen. Dat nodigt uit tot een nieuw constitutioneel debat over Europa, ook als men zegt weinig op te hebben met vergezichten. Want in het kader van de huidige crisis wordt er hard gewerkt aan de herinrichting van bestaande arrangementen, en dan is het niet goed voorstelbaar dat de binnenhuisarchitecten hun werk voortzetten zonder dat de bewonersvereniging zich uitspreekt over de verbouwing.

In discussies over Europa wordt inmiddels steeds minder besmuikt gesproken over *federalisering* en ook het woord *constitutie* valt geregeld, niet in de laatste plaats in Duitsland, dat hoe dan ook een belangrijke stem in het kapittel heeft. In dat verband lijkt het zinnig nog eens goed te kijken naar hoe het de Amerikanen met hun revolutionaire grondwet en federale bestel is vergaan. Dan gaat het niet om een eenvoudige vergelijking – de EU is de Verenigde Staten niet en *the past is a foreign country, they do things differently there* – maar om de vraag of er toch raakvlakken bestaan die een Europees debat zouden kunnen verrijken.

Het zou bovendien niet voor het eerst zijn dat iets wat in Amerika aan de hand is, later overwaait naar Europa. Om hier iets over te kunnen zeggen, is het wel zaak eerst nog even kritisch te kijken naar het Europese integratieproces tot dusver.

Don't mention the war

Vrijwel iedere institutie kent een eigen ontstaansmythe, en de EU vormt geen uitzondering op deze regel. Het standaardverhaal wil dat na de allesvernietigende 20ste-eeuwse oorlogen een aantal visionaire Europeanen op het idee kwam de voor oorlogvoering cruciale kolen- en staalindustrieën van de aartsrivalen Duitsland en Frankrijk onder één noemer te brengen, waarmee het Europese integratieproces was geboren. Onlangs is de EU nog voor deze verdienste door het Noorse Nobel-comité in het zonnetje gezet. Maar op deze interpretatie valt het nodige af te dingen. Want in hoeverre was het desolate naoorlogse Europa in staat zelf richting aan de toekomst te geven? De eerste aanzet tot onderlinge coördinatie werd in 1948 gegeven door het Amerikaanse Marshall-plan, en het grootste obstakel voor verdere samenwerking, de 'Duitse kwestie', werd uiteindelijk weggenomen door de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie. De Verenigde Staten komen dus de rol toe van *balancer of last resort*, met op de achtergrond de Sovjet-dreiging als goede tweede. Bovendien waren er in Europa al verscheidene pogingen tot financieel-economische schaalvergroting ondernomen, die inspeelden op de internationalisering en liberalisering van het handelsverkeer in

Hugo Klijn is werkzaam voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is een bewerking van een paper dat hij op persoonlijke titel schreef n.a.v. een verblijf aan Harvard University in het kader van een opleiding tot Master of Public Administration aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag.

de 19de eeuw. Monetaire unies, douane-unies, verdragen over regulering van staalproductie: dit alles had de Europese revue al eens gepasseerd. Er is dus veel te zeggen voor de lezing dat het de unieke omstandigheden van vlak na de Tweede Wereldoorlog waren die het Europese project, dat al geruime tijd op de plank lag, wakker hebben gekust. Dat de Europese Gemeenschap een hoog inhaal-gehalte kende, moge blijken uit het feit dat de West-Europese landen, in BNP-percentages uitgedrukt, pas medio jaren 1970 weer het onderlinge handelsniveau van 1913 bereikten.²

Natuurlijk, de oorlogservaring speelde wel degelijk mee, maar het begin van deze Europese onderneming was toch prozaïscher dan meestal wordt verondersteld, te meer omdat de ambities al spoedig zouden worden beperkt tot de vormgeving van een interne markt die zich in de luwte van de Koude Oorlog geleidelijk kon ontwikkelen. Ik denk dat het goed is dit te beseffen, omdat daarmee de EU een historisch minder beladen project wordt, dat niet steeds met verwijzingen naar de oorlog in leven gehouden moet worden. Zo kan ook de 'schok' van 1989 beter worden begrepen. Met het abrupte einde van de Koude Oorlog viel immers de beschutting weg, wat leidde tot versnelde integratie en een aarzelende uitbreidingsagenda. Het Verdrag van Maastricht (1992) is een fraaie uitdrukking van de tweeslachtigheid ten aanzien van Europa die toen haar intrede deed: enerzijds de aankondiging van een Economische en Monetaire Unie, waarmee de EU ontegenzeggelijk het terrein van *high politics* zou betreden, anderzijds de formulering van een subsidiariteitsbeginsel (bestuur op zo laag mogelijk niveau) om een groeiende scepsis te bedienen. Het zou in ieder geval gedaan zijn met de passieve gedoogsteun voor Europese integratie, hoewel Maastricht ("*terrible in its lack of a political dimension*"³) nog omgeven werd door een relatieve terloopsheid: dit cruciale 'constitutionele' document werd slechts in drie van de twaalf lidstaten in een referendum aan de bevolkingen voorgelegd, waarbij alleen de Ieren volmondig ja stemden.

Als de huidige crisis iets leert, dan is het dat de betrekkelijk ziellose onderneming die de EU nog altijd is, gebaat zou zijn bij *dramatisering*. Daar ligt een opdracht voor de politiek, die zich nu overwegend beperkt tot het blussen van begrotingsbrandjes en het nathouden van belendende percelen. Dat is nuttig werk, maar het zal niet volstaan om de *hearts and minds* van de Europese burger te winnen voor verdergaande integratie. Deze laatste ontwikkeling is weliswaar niet onver-

mijdelijk – net zo min als de EU zelf onvermijdelijk is, want experimenten kunnen nu eenmaal mislukken – maar wel waarschijnlijk. Dan moeten de lessen ter harte genomen worden die voortvloeien uit een eerdere poging tot dramatisering: het 'grondwettelijk verdrag' van 2004. Met zijn honderden pagina's aan juridische bepalingen betrof dit eerder, in de woorden van Joseph Weiler, een "*treaty masquerading as a constitution*".⁴ Dat na de Franse en Nederlandse referenda-uitslagen in 2005 de tekst werd ontdaan van een aantal symbolische elementen en het geheel in 2007 alsnog als het reguliere hervormingsverdrag van Lissabon werd aangenomen (zij het dat er voor inwerkingtreding nog een lers herhaalreferendum nodig zou zijn), maakte deze 'constitutionalisering' er niet geloofwaardiger op. Een hernieuwde en eerlijke poging tot overeenstemming te komen over een opzet van de Unie die betekenis kan verschaffen aan nieuwe ontwikkelingen is, ondanks het ongelukkige gesternte van de crisis, het overwegen waard. Zou er op dit punt inspiratie kunnen worden geput uit de Amerikaanse geschiedenis?

Een volk en zijn constitutie

Uiteraard is ook de geboorte van de Verenigde Staten omgeven door mythetvorming. Eén van die mythen is dat de *founding fathers* een helder doel voor ogen stond, namelijk het ontwerpen van een krachtige eenheidsstaat. In werkelijkheid heerste er gedurende de constitutionele conventie in Philadelphia in 1787 grote verdeeldheid over het vraagstuk van de verhoudingen tussen een nieuwe federatie en de afzonderlijke staten. Men was het er weliswaar over eens dat de in 1777 opgetuigde *Confederation*, met een zwak gemandateerd Congres als enige centrale orgaan, in de onzekere beginjaren van de Verenigde Staten bepaald geen vuist had kunnen maken. De Confederatie kon geen belastingen heffen, en dus geen oorlogsschulden aflossen of garant staan voor nieuwe leningen, geen economisch, handels- of monetair beleid voeren en zij maakte internationaalpolitiek geen indruk. De frustraties met de "*private views and selfish principles*"⁵ binnen de staten-assemblees hadden uiteindelijk geleid tot de bijeenkomst in Philadelphia. Maar de angst om na het afschudden van de Britse Kroon een nieuwe *powerful stranger* te introduceren in de vorm van een sterk centraal gezag, zat er nog diep in. Niet voor niets treedt het Lockiaanse "*We the People*" op als subject van de uiteindelijke tekst (hoewel dat 'wij' nergens nader wordt gedefinieerd) en blijven de staten, als leveranciers van af-

Als
de huidige
crisis iets leert,
dan is het dat
de EU gebaat
zou zijn bij
dramatisering



Van Madrid tot Baku – Eurovisie Songfestival 2012. Het is voorstelbaar dat Europa ooit uitstijgt boven zijn manifestaties als competitief verband, of dat nu het Eurovisie Songfestival, het EK voetbal of de Europese Raad betreft, waar “private views and selfish principles” domineren.

Foto ProArt©

gevaardigden, senatoren en kiesmannen, de bron van het federale bestuur. Het resultaat van deze worsteling is wel omschreven als een “complex, redundant, and in some ways deliberately inefficient form of government, celebrated for separating powers [and] respecting local autonomy”.⁶ Sterker nog: in deze beroemde constitutie komen woorden als *federation* of zelfs *nation* niet voor.

De richtingenstrijd tussen *federalists* en *anti-federalists* werd met het ratificeren van de constitutie allerminst beslecht. Spoedig zou minister van Financiën Alexander Hamilton nieuwe olie op het vuur gooien met zijn controversiële voorstellen de schulden van de staten (hoofdzakelijk aan Frankrijk en de Nederlanden) te ‘mutualiseren’ en deze te voldoen door federale belastingheffing. De zuidelijke staten, met hun veel betere schuldenpositie, gingen pas akkoord in ruil voor de toezegging dat de hoofdstad zou worden verplaatst van debiteur New York naar een stuk grond in Virginia, het latere Washington DC. Hamilton zou zijn financiële centralisering uitbreiden met de oprichting van een centrale *Bank of America* en, in 1792, met de invoering van een nationale munteenheid. Deze en andere controverses liepen zó hoog op, dat zij aanleiding gaven tot het eerste politieke tweepartijensysteem van de Verenigde Staten: de rond Hamilton verzamelde *Federalist Party* en de rondom James Madison en Thomas Jefferson gegroepeerde *Democratic-Republican Party* – een ontwikkeling overigens “that made constitutional democracy on a large scale functional”.⁷ Tijdens Jeffersons presidentschap (1801-1809) werd de federale bureaucratie weer flink gekortwiek en deze slingerbeweging zou zich voortzetten, tot en met de huidige dis-

cussies tussen *small government*-Republikeinen en hun Democratische tegenvoeters.

Niettemin zou Amerika’s centrale overheid gestaag uitdijen, vooral na de Burgeroorlog, als gevolg van het ontstaan van een nationale economie en van het toenemende internationale gewicht van de Verenigde Staten. In de twintigste eeuw waren het programma’s als Roosevelt’s *New Deal*, de inzet in beide Wereldoorlogen en de daarop volgende Koude Oorlog en Johnsons *Great Society* die tot *big government* zouden leiden. Eind vorige eeuw zou dit weer tot een reactie leiden van de Republikeinen, die eveneens onder de vlag van *federalism* bevoegdheden terug wilden halen naar de staten. Ook presidentskandidaat Mitt Romney merkte tijdens het televisiedebat van 3 oktober 2012 nog op dat “the states are the laboratories of democracy, not the federal government.”

De uiteindelijke vormgeving van de Verenigde Staten was dus geenszins gepredetermineerd door de constitutie of het daarin vervatte federale bestel, maar het product van gebeurtenissen en omstandigheden. Opvallend is dat in de permanente discussie over de *locus* van bevoegdheden beide partijen steevast verwijzen naar die constitutie. Dit overzichtelijke document (achtduizend begrijpelijke woorden) bevat dus zoveel *constructive ambiguity* dat het als samenbindend element dient, zonder tot vrijblijvendheid te leiden. Deze constitutie ontleent zijn kracht dan ook aan het auteurschap van ‘de burger’, en is dus van een hogere orde dan ‘gewone’ wetten. Tevens blijft de grondwet een levendig geschrift door de praktijk van *judicial review*, waarbij wet- en regelgeving van de overheid worden getoetst op constitutionnalité door gewone, en in veel staten gekozen, rechters als een extra laag “agents of the people”, in de woorden van Hamilton. De constitutie wordt in de Verenigde Staten dan ook in eerste instantie beschouwd als een instrument dat beperkingen aan machtsuitoefening oplegt, en dat een verscheidenheid aan belangen dient. Dat was wat Madison, aartsvader van de constitutie, voor ogen stond met zijn *compound republic*. Het federale bestel bemiddelt tussen het centrum en de samenstellende delen, “[f]or the authority of both centre and periphery have a constitutional foundation”.⁸ Ten slotte dan nog Oliver Wendell Holmes, één van de beroemdste rechters van het Hooggerechtshof, die ooit meende dat de Amerikaanse Constitutie “is made for people of fundamentally different views”.⁹ Ondanks, of beter: dankzij alle discussie fungeert deze wet als bindmiddel in een samenleving die enkel op grond

van etnische verwantschap, religieuze overtuiging, culturele homogeniteit of gemeenschappelijk verleden minder goed verenigbaar zou zijn.

De EU en de soevereine natie-staat

In het Europese debat roepen kreten als 'federatie' en 'constitutie' juist gevoelens van onbehagen op, of zelfs schrikbeelden van een Europese Leviathan. Misschien is het goed hier nog iets over te zeggen. Een groeiend koor, overwegend conservatieve waarnemers meent dat het bestaan van Europese 'natie-staten' of, als men het parmantiger wil formuleren: het ontbreken van een Europese *demos*, zich verzet tegen verdere integratie van de EU.¹⁰ Deze school wijst ook iedere referentie aan de Verenigde Staten af omdat dit een natie-staat is, en de EU niet. Om met dit laatste te beginnen: het uitbundige Amerikaanse patriottisme laat onverlet dat "the identity of the United States as a nation remains unusually fluid and elusive".¹¹ In algemene zin is het begrip 'natie-staat' problematisch, want een ongemakkelijke 19de-eeuwse combinatie van het Verlichtingsbegrip *staat* en het Romantische begrip *natie*.¹² Echte natie-staten zijn er dan ook niet of nauwelijks. Wie zich vervolgens verdiept in het ontstaan van de moderne Europese staat, ziet dat deze een reactie vormde op de verkaveling van een universeel christendom, en op veranderende militaire, politieke en economische omgevingsfactoren. Staatsvorming ging doorgaans vooraf aan een besef van nationale identiteit, die vooral van bovenaf gestimuleerd werd. Historisch gezien is deze staat een betrekkelijk recent verschijnsel, dat pas na het op de Tweede Wereldoorlog volgende dekolonisatieproces een wereldwijd fenomeen werd. Deze staat zal heus nog wel even meegaan, maar er is geen reden te veronderstellen dat deze organisatievorm voor de eeuwigheid bedoeld is.

Bovendien is de 'soevereine staat' al enige tijd aan erosie onderhevig. Neem Nederland: onze landsverdediging, toch een klassiek attribuut van de staat, is al meer dan een halve eeuw in eerste instantie een bondgenootschappelijke aangelegenheid; en ook dat andere soevereiniteitssymbool bij uitstek, de eigen munteenheid, is al langer dan een decennium uitbesteed. In EU-verband is een gedeelte van onze materiële soevereiniteit overgeheveld, doordat bepaalde beleidsterreinen tot de exclusieve bevoegdheden van de Unie zijn gaan behoren. Dit proces, dat nog niet ten einde lijkt, kan worden beschouwd als een herschikking binnen een zich wijzigende internatio-



nale omgeving. Amerikanen schrikken er doorgaans niet voor terug deze ontwikkelingen in een overzichtelijk kader te plaatsen, bijvoorbeeld dat van Europa's derde territoriale revolutie sinds de vroege Middeleeuwen: stadstaat – natiestaat – lidstaat.¹³ Er lijkt in ieder geval het nodige voor te zeggen de Europese discussie minder vanuit het soevereiniteitsperspectief te voeren, en meer in termen van effectiviteit en democratische verantwoording.¹⁴

Hooggeëerd publiek!

Het 'democratisch deficit' binnen de EU is inderdaad een dringend vraagstuk, hoewel critici zich dikwijls lijken te storen aan democratische onvolkomenheden op Europees niveau, waar zij minder aanstoot nemen aan soortgelijke gevallen op nationaal niveau.¹⁵ En als premier Cameron in zijn grote Europa-speech van januari jl. verzucht dat het Britse volk de verhoudingen tussen de EU en de lidstaten ziet veranderen, maar constateert "they were never given a say", dan schort er kennelijk iets aan het Britse besluitvormingsproces. Toch moet het democratisch gehalte van de EU centraal staan in het debat, want het traditionele functionalistische model dat steunt op *output*-legitimiteit zal onvoldoende draagvlak genereren om de huidige crisis en zijn gevolgen te kunnen verhapstukken. Ik sluit niet uit dat Europese burgers, in welke samenstelling dan ook, zich te zijner tijd zullen kunnen identificeren met een supranationale bestuurslaag, maar dan dient er wel sprake te zijn van een afdoende mate van *associatie*. En dit kan slechts het resultaat zijn van een grotere betrokkenheid van de "Europese volkeren" (preambule EEG-verdrag van Rome) bij de toekomstige inrichting van de Unie. Met alle verschillen van dien komt hier wat mij betreft de Amerikaanse ervaring om de hoek kijken, waaruit blijkt dat een *echte* constitutie kan bijdragen aan

Mitt Romney op campagne in Tempe, Arizona. Op 3 oktober 2012 stelde Romney in het televisiedebat met Barack Obama het volgende: "the states are the laboratories of democracy, not the federal government."

Foto Gage Skidmore

Echte
natiestaten
zijn er niet of
nauwelijks

een gevoel van verbondenheid in een anderszins uiterst individualistische en heterogene samenleving. Het is nog niet zo lang geleden dat men zich in Europa geen voorstelling kon maken van de omvang van de huidige staten. In dat opzicht kun je het perspectief van een 'transnationale democratie' met navenante Europese partijvorming¹⁶ niet zonder meer afdoen als luchtfietserij. Het is voorstelbaar dat Europa ooit uitstijgt boven zijn manifestaties als competitief

verband, of dat nu het Eurovisie Songfestival, het EK voetbal of een Europese Raad is, waar "private views and selfish principles" domineren. De Europese Commissie heeft 2013 uitgeroepen tot het jaar van de Europese burger. Het lijkt dus een goed moment om tussen de bedrijven van het crisismanagement door, en gevoed door een gezonde dosis Amerikaans optimisme, het Europese constitutionele debat voort te zetten.

NOTEN

- 1 Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order. From prehuman times to the French Revolution*, Londen, 2011, blz. 7.
- 2 Tony Judt, *Een Grenzeloze Illusie? De kwestie Europa*, Utrecht, 1997, blz. 42.
- 3 Ralf Dahrendorf, geciteerd in: Erik Holm, *The European Anarchy. Europe's Hard Road into High Politics*, Kopenhagen, 2001, blz. 231.
- 4 J.H.H. Weiler & Marlene Wind, 'In Defense of the Status Quo. Europe's constitutional Sonderweg', in: J.H.H. Weiler & M. Wind (red.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, 2003.
- 5 Gordon S. Wood, *The Idea of America. Reflections on the Birth of the United States*, Londen, 2011, blz. 134.
- 6 Judith Resnik, 'What's Federalism For?', in: Jack M. Balkin & Reva B. Siegel, *The Constitution in 2020*, New York, 2009, blz. 269.
- 7 Larry Kramer, 'Political Organization and the Future of Democracy', in: Balkin & Siegel, a.w. noot 6, blz. 170.
- 8 Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, Londen, 2000, blz. 98.
- 9 Balkin & Siegel, a.w. noot 6, Introduction, blz. 4.
- 10 Zie bijv. Thierry Baudet, *De Aanval op de Natiestaat*, Amsterdam, 2012.
- 11 Wood, a.w. noot 5, blz. 3.
- 12 Jos de Mul, *Paniek in de Polder. Polytek en Populisme in Nederland*, Zoetermeer, 2011, blz. 65.
- 13 Simon Serfaty (Emeritus Zbigniew Brzezinski Chair in Global Security and Geopolitics, Center for Strategic and International Studies) tijdens de conferentie *Developing Strategic Thinking in the EU*, Brussel, 19 februari 2013.
- 14 Aalt Willem Heringa, 'Europa in de Verkiezingen' (column www.montesquieu-instituut.nl, 11 september 2012).
- 15 Andrew Moravcsik, 'In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, jrg. 40, nr. 4 (2002), blz. 603-624.
- 16 Jürgen Habermas, *Over de Constitutie van Europa. Een Essay*, Zoetermeer, 2012, blz. 54-63.

De zin en onzin van het EU-integratiedebat

In hoeverre heeft het integratiedebat dat zich afspeelt binnen de Europese Unie invloed op de voortgang van het EU-integratieproces? Dit proces lijkt grotendeels gedreven te worden door bijzondere gebeurtenissen en omstandigheden. Beperkt het debat zich daardoor tot een hobby van academici en de retoriek van politici?

De huidige financiële crisis in de eurozone heeft het debat over Europese integratie weer aangewakkerd.¹ Dit is niet echt verwonderlijk; crises hebben over het algemeen de neiging de menselijke inclinatie zich te verenigen of uit elkaar te gaan omwille van economisch en politiek gewin te activeren. Het is echter interessant op te merken hoezeer enerzijds de zoektocht naar een praktische oplossing voor de huidige crisis gekaapt lijkt te worden door de heropleving van het debat over EU-integratie en hoe anderzijds deze zoektocht tegelijkertijd volledig los van het debat plaatsvindt. Terwijl pragmatische antwoorden op de crises voor een groot deel worden gezocht op het niveau van de EU, zoals de plannen voor het EU-begrotingstoezicht en noodfonds (naast nationale bezuinigingen), is de steun voor een dergelijke overdracht van nationale soevereiniteit onder de bevolking en in nationale parlementen gering.

Dit leidt tot een intrigerende vraag. In hoeverre heeft het debat over EU-integratie, in het bijzonder de argumenten en idealen die daarin worden gebruikt, eigenlijk invloed op de voortgang van het EU-integratieproces? Hoe kunnen we het vergelijken met bijvoorbeeld de invloed van bepaalde gebeurtenissen, omstandigheden en specifieke belangen van de verschillende lidstaten op bepaalde tijdstippen? Kortom, doet het debat ertoe of verspillen we alleen maar tijd, geld en papier? Dit artikel beoogt stof tot nadenken te geven door de irrelevantie van het debat in het bevorderen dan wel belemmeren van het EU-integratieproces te beargumenteren.² Daartoe komt allereerst de rol van de argumenten in de vormgeving van het EU-integratieproces aan bod; vervolgens wordt het EU-debat vergeleken met dat van de 'foun-

ding fathers' van de Verenigde Staten. Tot slot een korte bespreking van de zin en onzin van het EU-integratiedebat.

Het EU-integratiedebat

Het politieke debat over EU-integratie richt zich op de vraag of we nu juist wel of niet moeten integreren en welke institutionele vormen de EU eventueel zou moeten aannemen. Het is een inherent normatieve onderneming die niet verward moet worden met het wetenschappelijk debat tussen supranationalisten en intergouvernementalisten (en institutionalisten en constructivisten). Dat debat is meer gefocust op het verklaren van het integratieproces van de EG en EU, en belichaamt een meer empirische oefening die zich richt op de drivers en barrières van het integratieproces en bijbehorende dynamieken van *spill-over* en internationale onderhandelingen.³ De argumenten die in het hedendaagse politieke debat worden gebruikt, zijn grotendeels hetzelfde gebleven sinds de eerste ideeën voor een Europese federatie ontstonden. Ze zijn hieronder kort samengevat.

Enerzijds zijn er de eurofielen of federalisten die beweren dat EU-integratie gunstig is voor zowel de burgers als de lidstaten van de Unie. Ze beargumenteren allereerst dat er geen geloofwaardig alternatief bestaat voor integratie als het gaat om het hoofd te bieden aan mondiale economische concurrentie en (geo)politieke rivaliteit. Ze betwijfelen bijvoorbeeld of individuele lidstaten in staat zouden zijn hun belangen te beschermen in een wereld waarin hun concurrenten geografisch en demografisch steeds meer lijken op continentale staten in plaats van nationale staten (zoals de Verenigde Staten en de BRIC-landen). Ten

Miroslava Scholten

is promovenda aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht (Montesquieu Instituut Fellow);

Daniel Scholten

is universitair docent aan de Faculteit van Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft.

Het Europees Parlement in Straatsburg. Het politieke debat over EU-integratie richt zich op de vraag of we nu juist wel of niet moeten integreren en welke institutionele vormen de EU eventueel zou moeten aannemen.

Foto Antonio Cerezo



tweede wijzen zij op de concrete resultaten die de EU heeft behaald. Zo heeft de EU economische voordelen gebracht door het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid, en maakte zij reizen binnen de lidstaten simpel en visum-vrij. Ook bewaakt de EU de interne stabiliteit door nationale staten te institutionaliseren in een web van onderlinge afhankelijkheid en het aanbieden van mechanismen voor conflictbemiddeling. Daarnaast bevordert de EU mensenrechten en democratische idealen door heel Europa. Ten derde stellen de federalisten dat Europeanen een gemeenschap van volkeren zijn, met nauwe historische banden, gevormd in de loop van millennia, die hen onderscheidt van hun burens in Afrika, het Midden-Oosten en Centraal-Azië, ondanks de onderlinge verschillen tussen de verscheidene lidstaten. Tot slot voelen eurofielen zich versterkt door het feit dat, hoewel veel burgers twijfelen over het proces van EU-integratie of over de huidige institutionele constructie van de Unie, diezelfde burgers positief staan tegenover het algemene idee en de noodzaak van integratie in plaats van dat zij willen vasthouden aan nationale staten.⁴

Anderzijds zijn er de eurosceptici. Zij hebben bedenkingen bij EU-integratie die niet zomaar genegeerd kunnen worden. Allereerst het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de richting van het integratieproces. Zo is het onduidelijk wat de eindsituatie moet zijn, dat wil zeggen of de EU moet uitmonden in een 'Verenigde Staten van

Europa' of in een meer bescheiden intergouvernementele structuur. Ten tweede wordt de wenselijkheid van integratie betwijfeld. De eurosceptici denken daarbij aan de kosten van integratie (en de EU), ze vragen zich af of alle partijen in gelijke mate van integratie zullen profiteren en vrezen dat enkele lidstaten zullen overheersen. Ook wijzen eurosceptici op het democratisch tekort, het mogelijke verlies van subsidiariteit in het bestuur en het gebrek aan transparantie van EU-instellingen. Dit sluit nauw aan bij het heersende sentiment onder de bevolking dat haar mening ten aanzien van de EU door nationale politieke elites is genegeerd. Tot slot wordt gewezen op het gebrek aan een gemeenschappelijke identiteit om een Europese Unie zowel cultureel als politiek bij elkaar te houden. Eurosceptici waarschuwen dan ook voor verdere integratie, steunen een meer geleidelijker, langzamer tempo en trachten zelfs behaalde resultaten weer ongedaan te maken.

De argumenten van voor- en tegenstanders van EU-integratie bevatten belangrijke overwegingen. Dit wil echter niet zeggen dat het integratieproces noodzakelijkerwijs wordt beïnvloed door deze argumenten. Sterker nog, wij zouden in dit opzicht willen betogen dat de EU-integratie juist grotendeels lijkt te worden gedreven door bijzondere omstandigheden of gebeurtenissen en door specifieke belangen van de lidstaten.⁵ Met andere woorden, over het algemeen genomen lijken de argumenten voor integratie niet de belangrijkste drijvende krachten en de argumenten tegen in-

tegratie niet de belangrijkste obstakels te zijn in het bevorderen respectievelijk belemmeren van integratie.

Ten eerste, de meeste stappen in het EU-integratieproces kunnen simpelweg toegeschreven worden aan bijzondere omstandigheden of specifieke nationale belangen. Zo waren in de beginperiode 1945-1967 de doorslaggevende redenen voor integratie de wens de door oorlog verwoeste nationale economieën weer op te bouwen, het voorkomen van toekomstige conflicten door het aanpakken van de Frans-Duitse rivaliteit en het besef van nieuwe strategische realiteiten (de zwakte van Europese landen ten opzichte van de nieuwe grote mogendheden: de Verenigde Staten en de Sovjetunie). De periode van eurosclerose tussen 1968 en 1985 kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de houding van de Franse president De Gaulle en aan zelfgenoegzaamheid onder de bevolking wat betreft economische welvaart; waar is de noodzaak om te integreren? In dit opzicht is het interessant op te merken dat de huidige financiële crisis ook vele lidstaten heeft doen oproepen tot verdere integratie, terwijl een paar jaar eerder de negatieve stemmen over de EU-grondwet nog het sentiment bepaalden.

Ten tweede, zelfs wanneer een argument doorslaggevend lijkt te zijn, is dat vaak omdat omstandigheden het verheffen boven andere. Zo werd het idealisme van Delors en Spinelli over een 'single European space' en politieke unie, uitgedrukt in de SEA (het 'welvaart voor iedereen'-argument van de eurofielen), vertraagd door de neoliberale en intergouvernementele houding van de Britse premier Thatcher. Het vereiste ingrijpende gebeurtenissen, zoals de ineenstorting van de Sovjetunie, de Duitse hereniging, de EMS en de politieke hervormingen (en het machtsvacuüm) in Oost-Europa, voordat men begon te streven naar wat nu het Verdrag van Maastricht is. Een ander voorbeeld is dat de blauwdruk van de EU zelf de verwoesting van het Europese continent in de Tweede Wereldoorlog nodig heeft gehad alvorens men met serieuze onderhandelingen tot een Unie begon, terwijl vele federalistische idealen om vrede te brengen op het continent (door Kalergi en Briand), al in het interbellum geopperd waren. Deze werden overigens op dat moment toegejuicht, maar niet omgezet in concrete actie als gevolg van andere gebeurtenissen: de Depressie en de opkomst van nazi-Duitsland. Kortom, er is bepaald geen gebrek aan situaties waarbij idealen en argumenten een katalysator nodig hadden om te materialiseren.

Ten derde bezit geen van de argumenten in het debat een intrinsieke waarde boven de andere. Gezien het evenwicht waarin de argumenten voor en tegen elkaar houden, heeft debatteren op zich zelf weinig zin; het is onmogelijk een 'winnaar' in het debat aan te wijzen. Terwijl eenwording inderdaad de nodige geopolitieke en economische kracht zou kunnen geven om mondiale druk te weerstaan, kan deze potentiële kracht niet materialiseren zonder een duidelijke en solide institutionele structuur. Terwijl de EU zeker heeft bijgedragen aan economische voordelen, politieke stabiliteit en individuele rechten, valt het nog te bezien in hoeverre deze voordelen gelijkmatig verdeeld worden (de huidige financiële crisis is daar een voorbeeld van)⁶ en in hoeverre het democratisch tekort toekomstige EU-beleidsvorming kan delegitimeren. Ten slotte, terwijl de EU een gemeenschap van volkeren kan zijn op basis van een gedeeld(e) geschiedenis en cultureel erfgoed, delen de volkeren geen gemeenschappelijke identiteit zoals nationale staten dat doen. Door deze impasse mogen we verwachten dat omstandigheden doorslaggevend blijven; alleen zij kunnen een richting bepalen.

Niettemin zijn er momenten waarin bepaalde argumenten zwaarder wogen dan andere en bepalend waren voor de voortgang van integratie. Voorbeelden zijn de groeiende ontevredenheid met het functioneren van EU-instellingen, die zich uitten in de 'nee'-stemmen in de referenda over de grondwet in Frankrijk en Nederland; de uitbreiding van de economische, politieke en individuele voordelen die de overstap naar de EU en de Euro gedreven hebben; en de toenemende rol van het Europees Parlement eind jaren zeventig om het democratisch tekort van de EU aan te pakken. Misschien zouden in dit rijtje ook de toetredingsvertragingen van Turkije moeten worden genoemd; ze zouden officieus kunnen worden toegeschreven aan het vraagstuk inzake de gemeenschappelijke identiteit (naast het niet voldoen aan toetredingscriteria). Hier was het niet een belangrijke politieke gebeurtenis, maar eerder dat de publieke opinie (en daarmee de argumenten) gehoor vond bij politici, waardoor integratie versnelde of juist niet.

Samenvattend kan gezegd worden dat de argumenten van het integratiedebat worden overschaduwd door specifieke omstandigheden en dat pragmatisme de voortgang van EU-integratie bepaalt. In deze setting beperkt het debat zich tot een hobby van academici en retoriek van politici; het doet er weinig toe.⁷ Dit zou ook een oude wijsheid op het gebied van internationale betrek-

Het EU-
integratiedebat:
verspilling van
tijd, geld en
papier?

Het is
onmogelijk
een 'winnaar'
in het
integratiedebat
aan te wijzen

kingen bevestigen: "Het ritme van de Europese integratie is altijd sterk beïnvloed door de internationale verhoudingen. Stijgende internationale spanning leek het integratieproces te versnellen terwijl het in een rustiger internationaal klimaat moeilijker was om zaken te doen."⁸

Dit heeft een aantal interessante gevolgen voor het EU-integratieproces. Ten eerste laat dit ons achter met een integratieproces dat zich traag of stapsgewijs voortbeweegt, omdat het afhankelijk is van het ontstaan van bepaalde omstandigheden en de aanwezigheid van de juiste combinatie van nationale belangen; een integratieproces dat achter de feiten aan loopt, omdat een belangrijke uitdaging noodzakelijk lijkt te zijn voordat de meeste lidstaten verdere integratie overwegen; en een integratieproces dat onzeker en omkeerbaar⁹ is, aangezien het niet gedreven wordt door idealisme of een overtuiging van de intrinsieke noodzaak te integreren. Ten tweede, de bevinding belicht de rol van politieke en economische crises als kansen om integratie te bevorderen (voor eurofielen), evenals deze te belemmeren (voor eurosceptici). In dit licht is het interessant te zien of de huidige financiële crisis het begin van een nieuwe ronde van EU-integratie of een nieuw tijdperk van eurosclerose inluidt.

De vorming van de Verenigde Staten

Het is niet vreemd te denken dat het integratiedebat een typisch Europees 'ding' is. Men heeft echter slechts te kijken naar het debat dat de grondleggers van de Amerikaanse grondwet voerden tegen de anti-federalisten tijdens de oprichting van de Verenigde Staten om te zien hoe de voortgang van integratie niet door argumenten en idealen werd bepaald, maar door eenvoudig pragmatisme bij het aanpakken van economische en politieke problemen.

Drie grote kwesties hebben het integratiedebat tussen de federalisten en anti-federalisten gevormd: (1) de gemeenschappelijke visie op de toekomstige integratie; (2) de institutionele constellatie van de nieuwe Unie en haar republikeinse beginselen; en (3) de kwestie van de gemeenschappelijke identiteit. Hoewel beide kampen gericht waren op het beschermen van vrijheden en waarborgen van een democratisch staatsbestel, de erfenis van de 'Declaration of Independence', ontstond er een debat over de middelen waarmee deze het best konden worden bereikt.

Voor de federalisten betekende de Amerikaanse Revolutie "independence, growth in national power, and prosperity, all within a federal system of government retaining the states and deriving its authority from the people, but also competent to all needs and exigencies of respectable, energetic nationhood".¹⁰ Federalisten beseften terdege de neiging van confederaties en kleine kwetsbare republieken om onder elkaar te ruziën en om gedomineerd of zelfs opgeslokt te worden door meer verenigde, machtige naties. Ze zochten daarom stabiliteit en kracht die een unie en een stabiele, effectieve overheid zouden kunnen verschaffen.¹¹ Een aantrekkelijk doel voor een groot aantal mensen van alle klassen in die tijd. Het 'grote plan' van de federalisten maakte de creatie van federale instellingen die republikeinse idealen waarborgen, noodzakelijk. Dit hield niet alleen de scheiding der machten in, maar ook het kiezen van de twee kamers van het Congres,¹² waarvan de een de lidstaten vertegenwoordigt en de andere de natie als geheel – en voor de president om vertegenwoordiging op het federale niveau op verschillende manieren te verzekeren. Bovendien, de bescherming van vrijheden van burgers was ook in de 'Bill of Rights' verankerd, die direct na de Amerikaanse grondwet werd aangenomen. Daarnaast leken de federalisten zich weinig zorgen te maken over een verondersteld gebrek aan gemeenschappelijke identiteit. Het gemeenschappelijke koloniale verleden, de gedeelde idealen van een republikeinse regering die de vrijheden van mensen beschermd, en simpel pragmatisme bij het aangaan van de economische en politieke uitdagingen vormden volgens hen een identiteit die zo hecht was als maar kon.

Daarentegen bevatte het ideaal van de anti-federalisten met betrekking tot toekomstige integratie geen grote ambities voor de natie. Het was gebaseerd op het idee van het leven in kleine gemeenschappen met lokale overheden die zij zagen als de enig mogelijke manier om echt zelfbestuur¹³ (door en voor mensen) te verwezenlijken. Belangrijk was het directe contact met volksvertegenwoordigers en dat zoveel mogelijk bevoegdheden op lokaal niveau behouden werden. Zelfbestuur was onlosmakelijk verbonden met het idee van een dorpsvergadering of op zijn minst met jaarlijks gekozen vertegenwoordigers op het niveau van de staat die de mensen van hun district echt zouden kennen.¹⁴ Dit was ver verwijderd van iedere vorm van een sterke centrale overheid, die verondersteld werd te leiden tot een nieuw soort tirannie: te veel macht in een paar handen met twijfelachtige vertegenwoordiging van het volk. Kortom, de anti-federalisten

Ontwikkeling van het integratieproces	Verenigde Staten	Europese Unie
<i>Oorspronkelijke doelstellingen voor vereniging:</i>	Om de veiligheid en onafhankelijkheid te waarborgen tegen externe en interne bedreigingen, voortkomende uit de strijd tegen een gemeenschappelijke vijand, het Britse Rijk	Om de veiligheid in Europa te waarborgen tegen interne bedreigingen na een aantal (wereld)oorlogen; externe dreigingen (Sovjetunie), in mindere mate door garanties VS en NAVO
<i>Middelen voor het bereiken van de oorspronkelijke doelstellingen</i>	Oprichting van een confederale unie tussen onafhankelijke staten	Het sluiten van intergouvernementele verdragen om economische gebieden te verenigen tussen onafhankelijke (natie-)staten
<i>Evoluerende ambities / uitdagingen</i>	Groei van de natie en het mondiale concurrentievermogen van de Amerikaanse economie	Het weerstaan van externe bedreigingen van politieke en economische aard; voordelen uit integratie uitbreiden
<i>Obstakels</i>	De bestaande structuren ontberen de nodige beleidsinstrumenten om ambities te verwezenlijken	
<i>Middelen om de zich ontwikkelende ambities te verwezenlijken</i>	De oprichting van een sterke federale regering en tegelijkertijd de invoering van safeguards om bestaande uitdagingen aan te kunnen	Rondes van integratie waarin de overdracht van bevoegdheden naar het EU-niveau stap voor stap plaatsvindt en tegelijkertijd de invoering van safeguards om bestaande uitdagingen aan te kunnen
<i>Argumenten integratiedebat</i>	• het doel en/of eindresultaat van integratie; • de institutionele constellatie en de democratische legitimiteit; • de gemeenschappelijke-identiteitskwestie.	
<i>Snelheid</i>	Onmiddellijk (een nieuwe grondwet)	Geleidelijk (reeks verdragshervormingen)
<i>(Eind)bestemming</i>	Een federatie van (13 =>) 50 staten	Intergouvernementele / supranationale Unie van (6 =>) 27 lidstaten

Tabel 1. Integratieprocessen in vergelijking

waren bang voor het verliezen van de zojuist verkregen vrijheid van de Britse kroon aan een nieuwe sterke centrale regering. Daarnaast waren de anti-federalisten bezorgd over de verschillen tussen de 13 staten.¹⁵ Zij zagen deze als een belemmering voor het samenstellen van een wetgever die het gemeenschappelijk belang behoorde te dienen; de wetgever zou gevangen komen te zitten tussen de uiteenlopende belangen van de lidstaten.¹⁶

Het integratiedebat in de Verenigde Staten ontstond slechts een paar jaar nadat de Confederale Unie, gevestigd door de Artikelen van de Confederatie (de eerste Amerikaanse grondwet), niet effectief bleek te zijn.¹⁷ De Confederale Unie was opgericht om de gemeenschappelijke defensie, de openbare orde en het reguleren van de handel tussen de leden en met andere naties te verzorgen, maar ze ontbeerde de middelen om deze doelstellingen te bereiken; het ontbrak zelfs aan de mogelijkheid lidstaten die zich niet aan de afspraken van het confederale Congres hielden, te disciplineren. Bovendien gelukte het dit Congres niet om voldoende geld in te zamelen om de schulden van de onafhankelijkheidsstrijd af te betalen. Ook raakte de economie van de jonge natie al snel in de problemen als gevolg van de mercantilistische politiek van het Britse Rijk

(en anderen), waarvan de havens gesloten bleven voor Amerikaanse goederen. Daar komt bij dat, terwijl vertegenwoordigers van de Unie handelsovereenkomsten met andere landen konden sluiten, dergelijke overeenkomsten geratificeerd en uitgevoerd moesten worden door de individuele lidstaten. Deze waren echter in tijden van economische crises eerder geneigd hun grenzen voor goedkopere Britse goederen te openen dan voor die van hun mede-lidstaten, tegen wie ze zelfs vaak handelsbarrières opwierpen ter bescherming van de eigen industrie. Dit stond natuurlijk lijnrecht tegenover hetgeen op het confederale niveau overeengekomen was. Aangezien de middelen in verhouding tot het doel zouden moeten staan,¹⁸ werd een daadkrachtigere centrale regering, die in staat zou zijn de Unie en haar idealen van republikeinse regering en bescherming van burgerlijke vrijheden te behouden, als het enige alternatief gezien voor de economisch instortende, militair en politiek kwetsbare, maar nog wel soevereine lidstaten.¹⁹

Zoals we allemaal weten, kwamen de federalisten uiteindelijk als winnaar naar voren. De noodzaak besliste het debat. Toch worden de punten van de voor- en tegenstanders nog vandaag de dag, meer dan 200 jaar later, besproken. De 50 staten van de huidige Verenigde Staten verschillen

nog steeds in 'geografie, handel, godsdienst, gewoonten, grondspeculatie, en krediet'²⁰ en kennen zelfbestuur wat betreft een aantal cruciale onderwerpen, waaronder onderwijs en familie-recht. Daarnaast wordt nog heftig gedebatteerd over de democratische beginselen van de republikeinse regering, in het bijzonder binnen het Hooggerechtshof.

Wat leren de Verenigde Staten ons over het EU-integratiedebat? Ten eerste, de argumenten van beide integratiedebatten vallen op door hun gelijkenis: uiteenlopende ideeën over het doel van integratie, de verwachte voor- en nadelen van de voorkeur genietende institutionele structuur en meningsverschillen over wat de gemeenschappelijke identiteit van de integrerende partijen is.²¹ Ten tweede, in beide gevallen waren niet de argumenten van het debat doorslaggevend met betrekking tot de vraag 'te integreren of niet', maar waren het rampzalige politiek-economische omstandigheden en pragmatisch leiderschap die de Amerikaanse en Europese federalisten de mogelijkheid gaven hun ambitieuze plannen te verwezenlijken. Ten slotte geeft de Amerikaanse casus reden tot speculeren over de relatie tussen de snelheid van integratie en de omvang van de crises waarmee de EU en de Verenigde Staten werden geconfronteerd. Is een grote crisis of dreiging noodzakelijk voor de stap naar een fe-

deratie? Moeten we in de EU (ondanks de Koude Oorlog en financiële crisis) wachten op een crisis ter grootte van die van de Verenigde Staten om een 'grote sprong voorwaarts' te maken in de richting van een politieke unie? Of kunnen we een dergelijke crisis juist voorkomen door preventief te integreren? De Amerikanen lijken hun financiële crisis immers beter te doorstaan.

De zin en onzin

Hoewel dit artikel tot dusver heeft betoogd dat het EU-integratiedebat weinig invloed heeft gehad op de voortgang van Europese integratie, en daarbij diens onzin heeft aangetoond, willen wij eindigen met een meer normatieve boodschap, door ons af te vragen of het debat niet belangrijker zou moeten zijn. Haar idealen en argumenten werpen immers een aantal belangrijke, 'zinnige' overwegingen op. Wil het debat echter meer kunnen betekenen, dan moet de inherente impasse worden doorbroken door een duidelijke steun van de Europese bevolking voor een van beide zijden.²² Het feit dat idealen en argumenten worden overschaduwd door gebeurtenissen, omstandigheden en belangen, zou juist wel eens voor een groot deel te wijten kunnen zijn aan de afwezigheid van een 'winnaar' in het debat. Alleen, wat als slechts omstandigheden in staat zijn om een winnaar te bepalen.

NOTEN

- 1 Zie bijv. B. Cohen, 'The future of the euro: Let's get real', *Review of International Political Economy*, jrg. 19, nr. 4, 2012, blz. 689-700.
- 2 Vooruitgang met betrekking tot integratie betekent verdieping van de samenwerking, uitbreiding van de lidstaten en/of toename van beleids-terreinen.
- 3 Voor een uitgebreid overzicht van EU-integratietheorieën en -concepten, zie o.a.: M. Burgess, 'Federalism and federation'; C. Ströby Jensen, 'Neo-functionalism'; en M. Cini, 'Intergovernmentalism', in: M. Cini (red.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2004, blz. 65-108.
- 4 Zo is in de eurozone 63% van de respondenten voorstander van de gemeenschappelijke munt, en een grote meerderheid van de Europeanen (84%) vindt dat, als gevolg van de crisis, EU-landen nauwer moeten samenwerken. Zie: *Public Opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 77, First Results*, Spring 2012, blz. 15 en 19. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf (geraadpleegd op 30 september 2012).
- 5 We moeten echter meteen toegeven dat het niet altijd gemakkelijk is argumenten en idealen te onderscheiden van gebeurtenissen, omstandigheden en belangen als de belangrijkste drijfveren of hindernissen voor integratie.
- 6 D. Scholten, 'Structurele uitdaging voor eurozone: Europa's crises als afspiegeling van scheefgroei tussen Noord en Zuid', *Internationale Spectator*, jrg. 66, nr. 2, 2012, blz. 63-66 (verwijzend naar de ontwikkeling van een centrum-periferie-relatie tussen Noordwest- en Zuidoost-Europa in termen van economische relaties en welvaart).
- 7 Dat wil niet zeggen dat het debat geen belangrijke overwegingen herbergt, want dat doet het.
- 8 J. Hermans, *Uitgerekend Europa; geschiedenis van de Europese integratie*, Het Spinhuis, 1997, blz. 92-93.
- 9 Let op het verschil in de snelheid van integratie in de periode 1945-1967, de verdraging tussen 1968 en 1985, het oppikken in de periode 1986-2002 en de verdraging sindsdien (tenminste tot vóór de financiële crisis).
- 10 Citaat vertaald vanuit het engels: "meant independence, growth in national power, and prosperity, all within a federal system of government retaining the states and deriving its authority from the people, but also competent to all needs and exigencies of respectable, energetic nationhood." Zie: R. Ketcham, (red.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitution Debates*, A Mentor Book, 1986, blz. 20.
- 11 "Well aware of the tendency of confederations and small, vulnerable republics to be merely provincial, to quarrel among themselves, and to be gobbled up by more united, powerful nations [...], the federalists sought the stability and strength that could come from union and from steady, effective government." Ibid, blz. 15.
- 12 Wijziging XVII van de Amerikaanse grondwet (sinds 1913) introduceerde rechtstreekse verkiezingen in de Senaat. Aanvankelijk werden senatoren gekozen door de staatswetgevers (Artikel 1, § 3 van de Amerikaanse grondwet).
- 13 Het principe van zelfbestuur lijkt heel diep verankerd onder de Amerikanen, die in de representatieve organen van de koloniën zelf konden beslissen over lokale kwesties, maar tegelijkertijd onderworpen waren aan het gezag van de Britse koning (Ketcham, a.w. *noot 10*, blz. 1-6).
- 14 Ibid, blz. 17.
- 15 "Differences over geography, commerce, religion, customs, land speculation, slavery, and credit influenced proposals for structures of government and sometimes required compromise of principle as well as of interest." (Ibid., blz. 8). Het is interessant op te merken dat de Verenigde Staten als natie werden gebouwd door immigranten uit verschillende Europese landen in verband met soortgelijke historische en culturele verschillen.
- 16 Brutus Essay No. 1 (Anti-Federalist Papers), gedrukt in: Ketcham, a.w. *noot 10*, blz. 279.

- 17 "The separation from Great Britain and eleven years of independent state and national government had left Americans with an uncertain national identity, an intriguing republican idealism, and an intricate array of unresolved tensions and practical problems." (Ketcham, *a.w. noot 10*, blz. 5). De verslechtering van de economische situatie en de nog steeds relevante bezorgdheid over de veiligheid (omdat de oorlog voor onafhankelijkheid nog vers in het geheugen lag), stimuleerden de noodzaak de oorspronkelijke confederale unie te versterken, d.w.z. te federaliseren.
- 18 Federalist No. 23: The necessity of a Government as Energetic as the One Proposed to the Preservation of the Union (Hamilton), gedrukt in: C. Kesler & C. Rossiter (red.), *The Federalist Papers*, A Signet Classic, 2003, blz. 149.
- 19 "Indeed under the Articles their legal sovereignty approximated that of the EU's constituent states." Zie: H. Schwartz, 'Euro-crisis, American lessons?', *Review of International Political Economy*, jrg. 19, nr. 4, 2012, blz. 701-708, i.h.b. blz. 702.

- 20 Zie noot 17.
- 21 In dit licht heeft Reich een punt. "Our history is not quite a pendulum because we never return exactly to where we were before. It is more like a spiral, in which we arrive at roughly the same points but at different altitudes and with somewhat different perspectives." Zie: R. Reich, *AfterShock: The Next Economy and America's Future*, Alfred A. Knopf, 2010, blz. 4.
- 22 Een 'winnaar' van het debat moet komen uit de steun van een meerderheid voor een van de twee kanten omdat de argumenten op zich geen intrinsieke waarde boven andere bezitten.

Algemene redactie Internationale Spectator

Prof.dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur, senior onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag; bijzonder hoogleraar 'Europese integratie in een mondiaal perspectief' aan de Universiteit Leiden; voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ).

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs. L.E.C. (Laura) *van der Wal*, eindredacteur, Instituut Clingendael

J.M. (Judith) *Nuijens*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof.dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterrorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden; directeur van het Centrum voor Terrorismen & Contraterrorisme van Campus Den Haag

Prof.dr S. (Sven) *Biscop*, directeur van het programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel; hoofdredacteur van *Studia Diplomatica*, tevens gastprofessor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof.dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Prof. dr A. (André) *Gerrits* is hoogleraar Russische Geschiedenis aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden en voorzitter van de MA-opleidingen European Union Studies en International Studies.

Drs. H. (Hans) *Hoebeke*, directeur van het programma Afrika van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel.

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen; directeur van het Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr. S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, hoogleraar of Governance and International Political Economy aan het International Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. M. (Mendeltje) *van Keulen*, griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer der Staten Generaal

Mr.dr G. (Gelij) *Molier*, universitair hoofddocent bij de afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Drs. J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof.dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. M.H.M. (Garrie) *van Pinxteren*, sinoloog, senior research fellow bij Instituut Clingendael en universitair docent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof.dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

Internationaliseer artikel 1, te beginnen in Europees verband

n.a.v. Henk van Houtum, 'Mondialiseer artikel 1', opiniestuk, *Internationale Spectator*, maart 2013, blz. 38-39.

Is de nationale staat een gepasseerd station? Staatsnationalisme – de meest taaie, de meest verbreide en daardoor de minst omstreden vorm van nationalisme – steekt weer de kop op in Nederland en andere Europese landen. Staatsnationalistische sentimenten wijzen op hernieuwde voorliefde voor de natiestaat.

Mondialiseer artikel 1, luidt de titel van een opiniestuk van Henk van Houtum in de *Internationale Spectator* van maart 2013. Wat we in dat artikel in nationaal verband veroordelen, stelt hij, geldt nog onverminderd als internationale norm. De leuze *eigen volk eerst*, waarbij dat eigene gedefinieerd wordt als bloed- en bodemverwantschap, is nog steeds staande praktijk. Dat moet ophouden. Discrimineren op afkomst aan de grens interpreteert Van Houtum als uiting van institutionele apartheid. Dat is overigens al eerder betoogd¹ en past in een visie die de laatste decennia van de vorige eeuw in de literatuur de overhand kreeg. We leven inmiddels in die visie in een nieuwe politieke wereldstructuur met spreiding van politieke macht over een breed scala van zeer ongelijksoortige actoren, met elkaar overlappende bevoegdheden en loyaliteiten en groeiende interdependentie tussen internationale en internationale ontwikkelingen en problemen. Het is een ontwikkeling die wel vergeleken wordt met de middeleeuwse sociaal-politieke structuur en dienovereenkomstig getypeerd is als 'New Mediavellism'. Elektronische informatie, zo betogen adepten van de digitale revolutie, spot met zo iets antiëks als nationale soevereiniteit. Zoals de stadstaat van de Oudheid een sta-in-de-weg werd in de economische en politieke ontwikkeling en daarom is opgegaan in het Romeinse rijk, zo is nu volgens velen de nationale staat voorbijgestreefd door de historische ontwikkeling en een gepasseerd station geworden. 'The national state is too small to solve the bigger problems and too big to solve the smaller problems of life', zo heeft de Amerikaanse socioloog Daniel Bell de problematische situatie eens samengevat waarin de nationale staat nu verkeert.

In lijn hiermee is sinds de jaren '50 een proces van Europese integratie op gang gekomen waarin de soevereine natiestaat van weleer stap voor stap overstegen wordt en discriminatie op grond van nationaliteit taboe is geworden. Tot begin jaren '90 werd dat ook in Nederland van harte gesteund. 'Het was in Europa overwegend federaal gezind en wilde dat formeel verankeren in het Verdrag van Maastricht (1992). Dat bleek toen echter nog een brug te ver.

In die tijd was er ook een sterke aversie om zo iets als een nationale, *in casu* Nederlandse identiteit te erkennen. Tot die sceptici behoorde ook de historicus H. Righart. Nederlanders, aldus deze historicus, identificeerden zich met de zuil waartoe zij behoorden. Nu die zuilen er niet meer zijn, kan Nederland het best in Europa opgaan. We zijn meer dan welk ander land klaar voor Europa. Pleidooien voor behoud van de Nederlandse identiteit komen doorgaans niet verder dan een verdediging van Nederland als taalgemeenschap, stelde deze historicus,² en dat is in zijn ogen wel heel erg weinig om de Nederlandse natie in stand te houden.

Herlevend staatsnationalisme

Spoedig na het Verdrag van Maastricht traden echter de eerste tekenen van herlevend staatsnationalisme ook in Nederland op de voorgrond. Dat gebeurde in eerste instantie in het kader van een herijking van het buitenlandbeleid onder Hans van Mierlo als minister van Buitenlandse Zaken in het eerste Paarse Kabinet. In dat kader verdween het taboe op nationaal belang als medebepalende factor in dat beleid, al geschiedde dat eerst nog in heel voorzichtige bewoordingen. Maar in de be-

Wim Couwenberg

is oud-hoogleraar staats- en bestuursrecht en hoofdredacteur van het digitale tijdschrift *Civis Mundi* (www.civismundi.nl)

leidsprioriteiten van zijn opvolger, minister Jozias van Aartsen, werd dat belang al expliciet op een lijn gesteld met ethische doelstellingen van het buitenlandbeleid. En het politieke krediet dat met die doelstellingen wordt opgebouwd, diende in zijn visie doelbewust ten nutte gemaakt te worden ten dienste van bepaalde nationale belangen, zoals bijvoorbeeld de benoeming van Nederlanders op hoge internationale posten. Dominee en koopman gingen hier opnieuw onbeschoornd hand in hand, zoals eerder in onze neutraliteitspolitiek. De hier gereleveerde tendens heeft zich inmiddels stevig doorgezet. En dat resulteert in een krachtig reveil van staatsnationalistische sentimenten en activiteiten, die blijk geven van herlevende gehechtheid aan de natiestaat. In Nederland is de historicus Thierry Baudet sinds kort de meest welsprekende woordvoerder hiervan.³ Op zijn initiatief is ook het Burgerforum EU opgericht waarin lieden van links en rechts zich verenigd hebben in hun voorliefde voor instandhouding, zoveel mogelijk, van de natiestaat.

Onbewust zijn veel Nederlanders daardoor in Gaullistisch vaarwater terechtgekomen. Het was zoals bekend Charles De Gaulle, die zich in Europa als Frans president tot gedreven tolk maakte van een krachtige staatsnationalistische overtuiging, met als uitvloeisel een pleidooi voor een Europese Politieke Unie op strikt intergouvernementele basis. In de jaren '60 werd dat nog verketterd als een reactionaire politiek, want zondermeer een anachronisme, omdat De Gaulle daarmee vasthield aan het primaat van de natiestaat en zijn belangen.⁴ Had De Gaulle achteraf dan toch gelijk? Het is een pijnlijke vraag die als reactie op die heroriëntatie in nationalistische richting door J.L. Heldring terecht is opgeworpen.⁵ Wat in de tijd van De Gaulle als reactionair ervaren werd, wordt in Nederland al lang niet meer als zodanig beleefd. Wat nog niet zo lang geleden ondenkbaar leek, is dat niet langer. Denken in termen van nationale soevereiniteit, solidariteit, identiteit en nationaal belang kan heel wel samengaan met een linkse positie. De SP in Nederland is daarvan een treffende illustratie.

Dit herlevende staatsnationalisme is een tegenstroming die op zichzelf zeker serieus genomen moet worden. De taaheid van de natiestaat en de gehechtheid daaraan sinds die een verzorgingsstaat is geworden, is door kosmopolitische elites



Standbeeld van Charles de Gaulle, Parijs. De Franse president Charles de Gaulle maakte zich in Europa tot gedreven tolk van een krachtige staatsnationalistische overtuiging, met als uitvloeisel een pleidooi voor een Europese Politieke Unie op strikt intergouvernementele basis. In de jaren '60 werd dat nog verketterd als reactionaire politiek. Foto Davide "Dodo" Oliva

nogal onderschat, evenals het daarmee samenhangende staatsnationalisme, de meest taaie, de meest verbreide en daardoor de minst omstreden vorm van nationalisme, die tegenwoordig weer helemaal de schaamte voorbij is. Vandaar dat staatsnationalisme in Nederland en andere landen in Europa weer zonder veel protest de kop opsteekt en groeiende aanhang heeft. Het staat uiteraard haaks op het pleidooi van Henk van Houtum. Wat hij wil, is een consequente liberalisering van internationale betrekkingen, op economisch terrein het ideaal van het neoliberalisme. Daar wordt al aan gewerkt, maar lijkt niet alleen progressief. De kredietcrisis van 2008 is er een wrange vrucht van.

In Europa is er in ieder geval een proces op gang gebracht om nationale staatsgrenzen te openen: vrij verkeer van kapitaal, goederen en personen. In het Schengen-verdrag is dat laatste in principe operationeel gemaakt. Maar er is nog veel verzet tegen onbeperkte vrije migratie in de EU. De bezorgdheid over het vooruitzicht dat Bulgaren en Roemenen zich vanaf januari 2014 vrij mogen vestigen in de rest van de EU, is alleszins legitiem en terecht, verklaarde onlangs de Britse premier David Cameron nog. Het in een federale structuur integreren van Europese natiestaten is nu de meest voor de hand liggende opgave om discriminatie aan staatsgrenzen, althans in Europa, op te heffen. Dat is al een kolossale taak.

Onbewust zijn veel Nederlanders in Gaullistisch vaarwater terechtgekomen

NOTEN

- 1 Th.C.W. Oudemans, *Omertà*, 2007.
- 2 Zie H. Righart, *Het einde van Nederland?*, 1992.
- 3 Thierry Baudet, *De aanval op de natiestaat*, 2012.

- 4 S.W. Couwenberg, *Herlevend nationalisme*, 1967, blz. 30 e.v.
- 5 Zie J.L. Heldring, *Had De Gaulle dan toch gelijk?*, *NRC Handelsblad*, 17 april 2008.

Soevereiniteit heeft twee kanten: de kaderovereenkomst voor Congo

Op 24 februari jl. werd in Addis Abeba een nieuw akkoord ondertekend voor het fel belaagde en onder geweld kreunende (Oost-)Congo: de 'kaderovereenkomst voor vrede, veiligheid en samenwerking in de Democratische Republiek Congo en de regio'.¹ Met de overeenkomst lijkt een oplossing gevonden voor een penibele situatie. Maar legt het akkoord wel de vinger op de zere plek?

De kaderovereenkomst moet een halt toeroepen aan het aanhoudende geweld en de spiraal van elkaar snel opvolgende conflicten doorbreken. Een dergelijk plan kan uiteraard alleen maar toegejuicht worden. Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Ban Ki-moon, noemde het document 'historisch'² en de Belgische minister van buitenlandse zaken, Didier Reynders, riep haast euforisch uit dat er een nieuw tijdperk aanbreekt voor Congo.³

Elf handtekeningen

Wie de tekst van het kaderakkoord ter hand neemt, zal onmiddellijk opmerken dat drie van de acht pagina's die het document telt, gevuld worden met de handtekeningen van elf (vertegenwoordigers van) staatshoofden, plus nog die van allerlei prominente getuigen. Naast de Democratische Republiek Congo (DRC) ondersteunden ook de Centraal-Afrikaanse Republiek, Angola, Burundi, Congo-Brazzaville, Rwanda, Zuid-Afrika, Zuid-Soedan, Oeganda, Zambia en Tanzania de overeenkomst. Bij de getuigen vinden we de Verenigde Naties, de Afrikaanse Unie, de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika en de Internationale Conferentie voor de Regio van de Grote Meren.

Dat zoveel landen en instanties nauw betrokken zijn bij het in de steigers zetten van een nieuw vredesplan is een goede zaak. Althans op het

eerste gezicht. Door hun ondertekening erkennen deze staten de soevereiniteit van Congo en de andere landen. Ze beloven plechtig niet te interveniëren in de binnenlandse aangelegenheden van de Democratische Republiek. Dat is zonder twijfel een positief signaal. Maar het is niets nieuws. Eén van de basisregels uit het internationaal recht is dat landen zich niet inlaten met het reilen en zeilen in een ander land. Wie het toch doet, plaatst zichzelf meteen buiten de internationale gemeenschap.

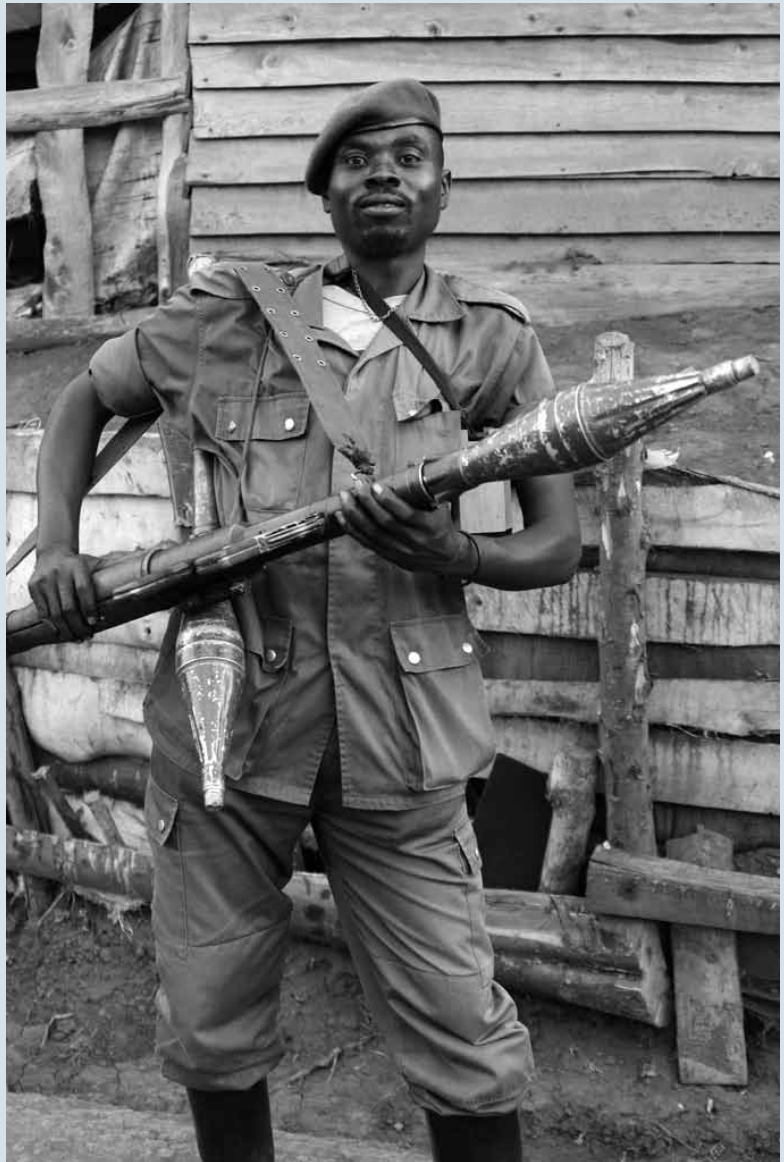
Dat in dit akkoord zozeer de nadruk op de soevereiniteit en territoriale integriteit van de betrokken landen wordt – tot viermaal toe wordt dit expliciet gesteld – is een veeg teken. Oost-Congo (in het bijzonder de provincies Orientale, Noord- en Zuid-Kivu, Katanga, Kasai en Maniema) wordt al vele jaren geteisterd door burens die uit zijn op de grondstoffen waar de streek rijk aan is. In de regio zijn grote voorraden diamant, koper, zilver, goud, cadmium en zink voorhanden. Maar bovenal is men uit op coltan, een kostbaar erts dat de mineralen columbium en tantalum bevat; vooral tantalum is van essentieel belang voor allerlei elektronische apparatuur, variërend van GSM's en computers tot wapensystemen. Hoewel tantalum ook te vinden is in Australië, Brazilië en Canada, ligt de grootste schat in Afrika verborgen, namelijk 80% van al het op de wereld aanwezige tantalum. Weer 80% daarvan bevindt zich in de oostelijke provincies van Congo. Het behoeft nauwelijks betoog dat van

Erik De Bom verricht postdoctoraal onderzoek aan het Hoger Instituut voor Wijsbegeerte (KU Leuven). Hij is tevens als senior onderzoeker verbonden aan het Leuvense Centrum voor Global Governance Studies.

alle natuurlijke mineralen de handel in coltan de meest lucratieve is.

Het zijn voornamelijk de buurlanden, vooral Oeganda (Uganda People's Defense Force, UPDF) en Rwanda (Rwanda Patriotic Army, RPA), die uit zijn op de natuurlijke rijkdommen in Oost-Congo. Maar het zijn niet noodzakelijk statelijke actoren die verantwoordelijk zijn voor de terreur in het gebied. Eenieder die kan profiteren van de lucratieve handel – of noem het gewoonweg: roof – in grondstoffen, doet dat om zichzelf schaamteloos te verrijken. Naast de regeringen van Rwanda en Oeganda, die via deze handel al vele miljoenen hebben opgestreken, zijn vooral rebellengroeperingen uit Rwanda, Oeganda en Burundi erg geïnteresseerd in de bodemrijdommen. Ook niet-statelijke actoren uit Congo zelf namen in het begin van deze eeuw actief deel aan de illegale exploitatie in het oosten van hun land. En ze doen dat nog steeds. Om een voorbeeld te noemen: de leden van de *Rassemblement Congolais pour la Démocratie*, betreffende Goma (RCD-G) en andere rebellengroeperingen keken toe op de exploitatie en het transport van de kostbare grondstoffen. Later werd die taak overgenomen door de rebellen van het CNDP (*Congrès National pour la Défense du Peuple*) onder leiding van Laurent Nkunda, een voormalige generaal uit het Congolese leger die zich weigerde te schikken naar de bevelen van overheidswege en zijn eigen militie had opgericht, tot zijn arrestatie in 2009. Ook ambtenaren uit alle echelons van de staat hebben zich schaamteloos verrijkt. Corruptie tierde welig. Het is in dit verband niet overdreven om te spreken van een ware kleptocratie.

In de streek rond Oost-Congo is in de eerste plaats een elite actief over de staatsgrenzen heen. Daarom kan niet zomaar met de vinger naar Rwanda, Oeganda, Burundi of een van de regeringen van de andere naburige landen worden gewezen. Die regeringen zijn uiteraard verantwoordelijk, maar in de praktijk krijgt een machtige kleine groep uit die landen niet zelden de steun van enkele bevoorrechte Congolezen, die wat graag een graantje meepikken van de omvangrijke grondstoffenzwandel. Het gaat hier zonder meer om een illegale handel die regelrecht indruist tegen VN-Resolutie 1803, waarin onder andere wordt gesteld dat “het recht van volkeren en naties op permanente soevereiniteit over hun natuurlijke rijkdommen gebruikt moet worden in het belang van hun nationale ontwikkeling en het welzijn van het volk van het land in kwestie”.



Bewapende groepen hebben het grootste deel van de goud- en mineraalmijnen in Oost-Congo onder controle en dwingen dorpsbewoners om als dwangarbeiders in de mijnen te werken, aldus de VN. Foto Image Journeys Sasha Lezhnev

De imposante reeks handtekeningen aan het einde van het raamakkoord strooit dan ook, ook al is dat niet bewust gedaan, in zekere zin zand in de ogen. Het lijkt alsof een oplossing is gevonden voor de penibele situatie, maar dat is slechts schijn. Het kaderakkoord legt namelijk niet de vinger op de zere plek: hoe moet men controle verwerven over de elite in Congo en de buurlanden? Hoe kunnen de rebellengroepen bedwongen worden?

De andere kant van soevereiniteit

Een deel van het probleem ligt in de eenzijdige nadruk die wordt gelegd op slechts één aspect van het concept soevereiniteit dat in de tekst

zo'n centrale rol speelt. Soevereiniteit betekent inderdaad dat elk land een relatie van onafhankelijkheid heeft ten overstaan van de andere landen en dat het geen hogere macht erkent binnen zijn grenzen. Men zou dit ook kunnen aanduiden als het recht op non-interventie. Het belang van deze zogenaamde 'externe soevereiniteit' is dat die voor de staat een plaats verzekert in de internationale rechtsorde, zodat die staat op z'n minst als staat wordt geaccepteerd. Daardoor verwerft de staat onafhankelijkheid en het recht op zelfbestuur. Alleen als deze onafhankelijk-

heid ten overstaan van andere landen gegarandeerd is, kan het volk zijn eigen lotsbestemming kiezen in overeenstemming met zijn eigen behoeften en belangen. Dat is althans een noodzakelijke – zij het geen voldoende – voorwaarde. Als deze externe soevereiniteit niet wordt gerespeceerd, dan kan ook de vrijheid van het volk aangetast worden en zo mogelijk volledig teloor gaan.

Maar soevereiniteit is tegelijkertijd meer dan de niet-inmenging van anderen in binnenlandse aangelegenheden. Het begrip duidt niet alleen op de relatie naar buiten toe (naar andere landen); het zegt ook iets over de verhoudingen binnen het land zelf. Soevereiniteit is evenzeer de erkenning van een hoogste macht binnen het land: zij wijst op de ultieme autoriteit binnen de staatsgrenzen. Dit facet wordt doorgaans aangeduid als de 'interne soevereiniteit'. Hier is niet de plaats van de staat binnen de internationale gemeenschap aan de orde, maar de plaats van het opperste gezag binnen de staat zelf. Doorslaggevend daarbij is

de vraag of de staat het vermogen heeft het opperste gezag te zijn binnen het eigen territorium en of het zijn burgers kan voorzien van de benodigde politieke goederen (zoals onder meer politieke en sociale rechten). Dit opperste gezag is dan de uiteindelijke en onafhankelijke autoriteit, waarvan de beslissingen bindend zijn voor alle burgers en instituties in het land.

In de kaderovereenkomst voor Congo is het met name dit laatste aspect van soevereiniteit, de interne soevereiniteit, dat verdoezeld wordt. En dat is allicht ook niet toevallig. Want die interne soevereiniteit heeft ook alles te maken met legitimiteit en de mate waarin het staatsbestel met goedkeuring van zijn bevolking controle kan uitoefenen over alle actoren binnen de staat. De elf handtekeningen mogen dan al plechtig symbool staan voor het naleven van de externe soevereiniteit, de staatshoofden en regeringsleiders die ze onder het toezien van de VN-secretaris-generaal op papier hebben gezet, zullen hemel en aarde moeten bewegen om orde op zaken te stellen in eigen land en de eigen elite onder controle te houden. Zij zullen namelijk in de eerste plaats zelf een legitiem bestuur moeten opbouwen dat de rebelengroepen (zoals het Verzetsleger van de Heer in Oeganda en de Democratische Strijdkrachten voor de Bevrijding van Rwanda) onder controle weet te houden. Want alleen op die manier, als ze garant kunnen staan voor orde binnen de eigen landsgrenzen, zullen ze in staat zijn elkaars 'soevereiniteit en territoriale integriteit' te erkennen.

Ook Congo zelf zal alle middelen moeten aanwenden om de rebellen in eigen land (en dan vooral de M23-rebellen) te bedwingen en de eigen elite opnieuw in het gareel te brengen. Alleen als Congo en de buurlanden de interne rust en stabiliteit zullen weten te bewerkstelligen, kunnen ze zich in de tweede plaats ook inzetten voor internationale orde en harmonie.

Oost-Congo
wordt geteisterd
door burens die
uit zijn op de
grondstoffen waar
de streek rijk
aan is

NOTEN

- 1 De tekst van de kaderovereenkomst is terug te vinden op <http://www.peaceau.org/uploads/scanned-on-24022013-125543.pdf>.
- 2 <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sgsm14847.doc.htm>.

- 3 http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=D MF20130224_00481425.

Baas in eigen wetboek: de Nederlandse wetgever en internationale mensenrechten

In binnen- en buitenland worden internationale mensenrechtenverdragen en hun instituties steeds sterker bekritiseerd. In het bijzonder het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ligt onder vuur. Dit Hof zou het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) te ruim interpreteren en de soevereiniteit van de lidstaten beperken, op een manier die voorbijgaat aan de bescherming van fundamentele rechten. Inmiddels staat ook de rol van internationale mensenrechten in de Nederlandse rechtsorde ter discussie.

Naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank Den Haag van begin 2012, waarin werd bepaald dat het ontbreken van een overgangsregeling bij het afschaffen van de Wet Werk en Inkomen Kunstenaars in strijd was met het EVRM, diende VVD-Tweede Kamerlid Joost Taverne in september 2012 een initiatiefwetsvoorstel in tot wijziging van de Grondwet (GW).¹ Niet de rechter maar het parlement moet voortaan beslissen in hoeverre burgers een beroep kunnen doen op internationale mensenrechten, aldus de VVD. Daarnaast komt, in geval van strijdigheid, de huidige voorrang van internationaal recht op nationale wetgeving te vervallen. Dit geldt niet slechts ten aanzien van het EVRM, maar heeft gevolgen voor vrijwel alle door Nederland erkende mensenrechtenverdragen.

Internationaal recht in Nederland

De Nederlandse Grondwet manifesteert een positieve en enigszins activistische houding ten aanzien van het volkenrecht. In de eerste plaats bepaalt Artikel 90 dat de regering de internationale rechtsorde dient te bevorderen. Nederland legt daarmee de nadruk op de voortdurende ontwikkeling en handhaving van een normatief raamwerk voor internationale betrekkingen, daar waar veel andere staten slechts (passief) benadrukken dat zij hun volkenrechtelijke verplichtingen zullen respecteren.² Dit vertaalt zich in het feit

dat internationaal recht in al zijn vormen rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde. Voor individuele burgers geldt, op basis van Artikel 93 GW, dat zij bij de rechter een beroep kunnen doen op internationale mensenrechten wanneer deze 'een ieder verbindend' (*self executing*) zijn. Een bekende toepassing van Artikel 93 GW is het stakingsrecht. Het stakingsrecht komt in de Nederlandse wetgeving echter niet voor; wél is Nederland partij bij het Europees Sociaal Handvest (ESH), dat het stakingsrecht expliciet erkent als een legitieme manier van collectieve actie in conflicten tussen werkgevers en werknemers. Hieruit leidde de rechter af dat ook Nederlandse werknemers zich direct op het stakingsrecht kunnen beroepen. Artikel 94 GW bepaalt vervolgens dat dergelijke normen voorrang hebben boven nationale wetgeving in geval van strijdigheid. Mochten parlement en regering dus besluiten het stakingsrecht expliciet te verbieden, dan zou dit een schending opleveren van artikel 6 ESH, en hoeft de rechter deze wet niet toe te passen.

De rol van de rechter bij de toepassing van internationale mensenrechten is de VVD een doorn in het oog. Concreet stelt Taverne voor om de keuze of een bepaling 'self executing' is, exclusief aan de wetgever te laten. Deze kan, volgens de voorgestelde wijziging van Artikel 93 GW, voortaan bij wet bepalen welke volkenrechtelijke bepalingen rechtstreeks door burgers kunnen worden inge-

Ruben Zandvliet is als promovendus verbonden aan het Grotius Centre for International Legal Studies van de Universiteit Leiden.

roepen en welke niet. Daarnaast wordt voorgesteld om verdragstoetsing te verbieden; de rechter kan wetten dan niet langer buiten toepassing laten wegens strijdigheid met internationaal recht. Ook bepalingen in reeds geratificeerde verdragen, zoals het EVRM en het ESH, verliezen door aanpassing van Artikel 94 GW hun voorrang op nationale wetgeving.³

Nationale politiek en internationale mensenrechten

De toelichting bij het wetsvoorstel (Memorie van Toelichting, MvT) stelt dat het doel van de voorgestelde grondwetswijziging is “de volksvertegenwoordiging ertoe aan te zetten om haar wetten zelf uitvoeriger op verenigbaarheid met bepalingen van internationaal recht te beoordelen, en deze beoordeling niet grotendeels over te laten aan de rechter.”⁴ De VVD vindt dat er bij het ratificeren van verdragen te weinig aandacht wordt besteed aan de effecten op bestaand nationaal recht, en dat tijdens de totstandkoming van nieuwe wetgeving te weinig wordt gelet op de verenigbaarheid met internationaal recht. Daardoor heeft de rechter te veel ruimte gekregen om zelf internationale verdragen te interpreteren. “Wij volksvertegenwoordigers moeten het onszelf verwijten dat het zover heeft kunnen komen,” stellen VVD-Tweede Kamer-leden Blok, Dijkhoff en Taverne in *NRC Handelsblad*.⁵

Het parlement speelt inderdaad een beperkte rol bij de totstandkoming, goedkeuring en uitlegging van nieuwe verdragen. Onderhandelingen worden uitbesteed aan ambtenaren; veel verdragen passeren de Eerste en Tweede Kamer door middel van stilzwijgende goedkeuring.⁶ Taverne stelt dat, zelfs wanneer het parlement besluit tot een wettelijke goedkeuringsprocedure, “het verdrag als zodanig een gegeven [vormt], dat door het parlement slechts kan worden aanvaard of afgewezen.”⁷ Dit is feitelijk onjuist. Bij de meeste verdragen kan namelijk een voorbehoud worden gemaakt, waarmee de reikwijdte of interpretatie van een verdrag wordt beïnvloed. Ook kan tijdens het parlementaire debat worden aangegeven welke verdragsbepalingen als ‘self executing’ zouden moeten worden beschouwd en welke niet. Zo werd geoordeeld dat de discretionaire ruimte die het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) aan staten laat bij de wijze van implementatie van het verdrag, toepassing door een rechter onmogelijk maakt. Het recht op werk, sociale zekerheid of gezondheid kan dus niet bij de rechter worden afgedwongen. Het toezichtsorgaan van het IVESCR,

het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, heeft Nederland hier in 1998, 2006 en 2010 voor op de vingers getikt, en in veel andere landen worden economische en sociale rechten, zoals het recht op huisvesting, in toenemende mate gehandhaafd door rechters.⁸ De Nederlandse rechter volgt echter consequent het oordeel van het parlement. Taverne en zijn collega’s hebben dus meer macht dan ze zelf wellicht beseffen.

Ondanks zelfkritiek van Taverne c.s. in *NRC Handelsblad* moet in het wetsvoorstel vooral de rechterlijke macht het ontgelden. Taverne acht rechters niet in staat de inhoud van mensenrechten te definiëren. “Internationale rechtsregels [komen] vaak tot stand in een multilateraal proces, waarin een compromis wordt gevonden tussen verschillende rechtsovertuigingen, diplomatieke verhoudingen, politieke opvattingen en internationale belangen. Het is voor een rechter vrijwel onmogelijk met al deze aspecten rekening te houden bij het geven van zijn oordeel.”⁹ Het betoog waarom de wetgever wel in staat moet worden geacht om internationale normen op de juiste manier te interpreteren, is mager en weinig overtuigend. Taverne baseert zijn standpunt vooral op het feit dat het parlement democratisch gelegitimeerd is, terwijl de rechterlijke macht dat niet is.

Democratische legitimatie kan op zichzelf echter nooit voldoende zijn. De wereldgeschiedenis kent vele voorbeelden van flagrante mensenrechtenschendingen die konden rekenen op steun van een democratisch gelegitimeerde wetgever. De situatie in Hongarije, waar recent een aantal wetsvoorstellen is aangenomen dat burgerrechten en politieke rechten sterk inperkt, en lijnrecht ingaat tegen de internationale verplichtingen van het land, toont aan dat dit fenomeen zich nog steeds voordoet, zelfs wanneer een staat is ingebed in de ‘waardengemeenschappen’ van de Europese Unie en de Raad van Europa.¹⁰ De opmerking in het VVD-voorstel dat “het (...) uitgesloten [moet] worden geacht dat de wetgever een wetsvoorstel zal indienen dat (...) in strijd is [met internationale bepalingen]” miskent de belangenstrijd en irrationaliteit van democratische politiek.¹¹ Politieke partijen ontwikkelen een visie op de maatschappij en proberen deze te verwezenlijken door middel van concrete voorstellen voor wetgeving. Zo streeft de SGP naar het realiseren van Gods woord en steunt daarom de herinvoering van de doodstraf, hoewel dit in strijd is met internationale verplichtingen van ons land. Zelfs al zou het de partij lukken hier een meerderheid voor te vinden, het blijft onverenigbaar met het zesde protocol



EVRM, waar Nederland partij bij is. Politici vertegenwoordigen het volk, en daarmee een grote verscheidenheid aan ideeën, idealen en emoties. De vrijheid van meningsuiting in het parlement is daarom onbegrensd. De vraag is echter of de uitkomsten van parlementair debat (in de vorm van wetten) dat ook zouden moeten zijn, of dat deze ten minste getoetst moeten worden op verenigbaarheid met fundamentele mensenrechten.

Myanmar, Turkmenistan en Nederland

De VVD beantwoordt deze vraag ontkennend en stelt dat, wanneer de Staten-Generaal en de regering een wet hebben vastgesteld, aangenomen moet worden dat deze in overeenstemming is met de internationale verplichtingen van ons land. Rechterlijke toetsing acht men noodzakelijk noch wenselijk. Taverne haalt het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Duitsland aan als voorbeelden van landen waar verdragstoetsing evenmin, of slechts in beperkte mate, is toegestaan. Toch is ook in deze landen de macht van de wetgever niet absoluut en speelt de rechter een belangrijke rol bij de bescherming van fundamentele rechten. Zelfs het Verenigd Koninkrijk, waar de *sovereignty of parliament*-doctrine vandaan komt, beweegt zich in deze richting. De rechter kan daar wel degelijk wetgeving toetsen aan internationale bepalingen. Wanneer hij strijdigheid constateert, heeft hij echter niet de

mogelijkheid de wet buiten toepassing te laten, maar kan een 'declaration of incompatibility' worden afgegeven, waarna het aan de wetgevende macht is de wet aan te passen. Ook in enkele Scandinavische landen hebben rechters steeds ruimere bevoegdheden gekregen om wetgeving te toetsen aan grondrechten. In Duitsland en de Verenigde Staten kunnen (federale) wetten inderdaad niet worden getoetst aan verdragen. Maar ook daar is er allerminst sprake van parlementaire soevereiniteit. Beide landen kennen juist een zeer sterke traditie van grondwettelijke toetsing, waarmee de macht van de wetgever wordt begrensd. Zo buigt het Amerikaanse Hooggerechtshof zich momenteel over de *Defense of Marriage Act*, een federale wet uit 1996, waarin het huwelijk wordt gedefinieerd als een juridische verbintenis tussen een man en een vrouw, en waardoor in het buitenland getrouwde homoseksuelen o.a. geen aanspraak kunnen maken op bepaalde belastingvoordelen en sociale-zekerheidsvoorzieningen bij het overlijden van hun partner. Lagere federale rechters verklaarden de *Defense of Marriage Act* deels ongrondwettelijk. Vanuit mensenrechtelijk perspectief valt te hopen dat het Hooggerechtshof deze uitspraak zal volgen, ondanks de democratische legitimatie.

Alleen in Myanmar, China, Ethiopië, Cuba, Bahrein, Laos, Noord-Korea, Turkmenistan, Vietnam, Brunei, Zwitserland en Nederland bestaat een expliciet verbod op het toetsen van wetgeving aan

Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. In binnen- en buitenland worden internationale mensenrechtenverdragen en hun instituties steeds sterker bekritiseerd.

Foto Eugene Regis

grondwettelijke mensenrechten.¹² In Zwitserland en Nederland bestaat echter een alternatief, en wordt de verenigbaarheid van wetgeving met fundamentele rechten gewaarborgd door rechterlijke toetsing aan internationale mensenrechtenverdragen. Wanneer het voorstel van de VVD wordt aangenomen, zet ook Nederland deze waarborg overboord, en sluit zich aan bij een select groepje landen waar geen enkel middel bestaat tegen wetgeving die in strijd is met fundamentele rechten. Daarmee bewegen we ons niet in de richting van Duitsland of de Verenigde Staten, maar gaat de juridische handhaving van (internationale) mensenrechten meer gelijkenissen vertonen met het systeem in Myanmar of Turkmenistan. De idee dat wetten niet strijdig mogen zijn met hiërarchisch hogere normen, en dat het toezicht hierop niet enkel bij de wetgever zelf ligt, is in vrijwel elke democratische rechtsstaat geaccepteerd. Alleen de manier waarop Nederland en Zwitserland hier (tot dusver) invulling aan geven, verschilt.

Internationale inbedding

De uitspraak van de rechtbank Den Haag die de aanleiding vormde voor het initiatief van de VVD, draaide om het recht op eigendom, zoals vastgelegd in Artikel 1, Eerste Protocol EVRM. Dit artikel is de afgelopen jaren door het EHRM op een dergelijke wijze geïnterpreteerd dat ook aan sociale zekerheidswetgeving eigendomsrechten kunnen worden ontleend. De Nederlandse rechter moet in zijn uitspraken rekening houden met de jurisprudentie van het EHRM. Niet alleen de verdragsbepalingen werken dus door in de Nederlandse rechtsorde, maar (zij het indirect) ook de wijze waarop het EHRM invulling geeft aan die bepalingen. Hoewel het EHRM niet bij naam wordt genoemd in de Memorie van Toelichting, kan het wetsvoorstel dus worden herleid tot de brede discussie over het Europese mensenrechtensysteem. De afgelopen jaren is het EHRM stevig onder vuur komen te liggen. In zijn nota *Verantwoordelijkheid voor vrijheid: mensenrechten in het buitenlands beleid* van begin 2011 bekritiseerde toenmalig minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken het Hof vanwege uitspraken

“die slechts op perifere wijze verband houden met mensenrechten.” Hiermee doelde hij op een aantal uitspraken dat het symbool is geworden voor de spanning tussen nationale soevereiniteit en internationale mensenrechtenbescherming. Zo werd geoordeeld dat het Verenigd Koninkrijk niet automatisch alle gedetineerden het stemrecht mag ontnemen, en besloot het – althans in eerste aanleg – dat Italië openbare scholen niet mag verplichten crucifixen op te hangen. “In het uitdijende Verdrag leest het Hof steeds meer en verfijndere rechten. Daardoor begint het Hof steeds meer te lijken op koning Midas, omdat alles wat het aanraakt in mensenrechten verandert,” aldus de Utrechtse hoogleraar Tom Zwart.¹³

Het
aannemen van het
wetsvoorstel-Taverne
zou op zich zelf al
schending van het
EVRM kunnen
opleveren

Wat men ook moge vinden van de jurisprudentie van het EHRM, het Hof is autonoom en laat zich niet beïnvloeden door politieke wensen. Zolang Nederland partij is bij het EVRM, dient het verdrag te worden gerespecteerd en de uitspraken van het Hof te worden geïmplementeerd. Pas als Nederland het verdrag opzegt (Wit-Rusland is momenteel het enige Europese land dat geen partij is) komt aan die situatie een einde. Aanpassing van de Grondwet biedt in ieder geval geen oplossing. Sterker nog, door de Nederlandse rechter buiten spel te zetten, zal juist de rol van het zo bekritiseerde Hof verder worden vergroot. Het is immers mogelijk om de Nederlandse rechter via een aanpassing van de Grondwet buiten spel te zetten, maar dit heeft geen invloed op internationale verplichtingen van Nederland of op de rol van het EHRM. Het wetsvoorstel van Taverne schrapte simpelweg alle bestaande nationale rechtsmiddelen ten aanzien van wetgeving, waarmee Nederlandse klagers alleen nog in Straatsburg terecht kunnen. De toetsing van deze wetgeving wordt daarmee overgenomen door het EHRM. Dit staat haaks op het subsidiariteitsbeginsel, de recente bevestiging daarvan in de *Brighton Declaration*, waarin de lidstaten van de Raad van Europa aangeven meer zaken in de nationale rechtsorde te willen afdoen, en is bovendien strijdig met het EVRM zelf. Artikel 13 garandeert namelijk het “recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie”. Het aannemen van het wetsvoorstel-Taverne zou dus op zichzelf al een schending kunnen opleveren van het EVRM. Dit is op zijn zachtst gezegd ironisch voor een wet waarvan de Memorie

van Toelichting impliceert dat een democratische meerderheid zich niet kan vergissen in de verenigbaarheid van wetten met internationale bepalingen.

Het wetsvoorstel roept ten slotte de vraag op wat de Nederlandse opstelling wordt ten aanzien het mensenrechtenbeleid van andere democratische landen. Als democratische besluitvorming door het Nederlandse parlement voldoende waarborg is voor het naleven van internationale mensenrechten, geldt hetzelfde dan voor alle andere democratieën? Mensenrechten worden niet alleen verwezenlijkt door handhaving via (internationale) rechterlijke instanties, maar ook door middel van een politieke dialoog. Sterker, onze regering heeft een grondwettelijke taak op dit punt. Het is echter de vraag of Nederland nog een geloofwaardige mensenrechtendialoog kan voeren met landen die een goed functionerende parlementaire democratie hebben. Moeten we immers niet ook aannemen dat het Hongaarse parlement, toen in 2010 de omstreden mediawet werd aangenomen, impliciet heeft vastgesteld dat deze wet in overeenstemming is met het internationale recht? Hebben de voorstanders van de amnestiewet in Suriname, waarmee de vervolging van Desi Bouterse op losse schroeven is komen te staan, zich eerst een goed oordeel van de internationaalrechtelijke aspecten toegemeten? Of de Amerikaanse overheid, toen gevangen genomen al-Qaida-strijders hun rechten uit de Geneefse Conventies werden ontzegd (hetgeen overigens door het Amerikaanse Hooggerechtshof is gecorrigeerd)?

Conclusie

Het is te prijzen dat de parlementaire belangstelling voor internationaal recht en mensenrechten toeneemt. De doelstelling van het voorstel-Taverne is nobel, maar een wijziging van de Grondwet is noodzakelijk noch wenselijk. Het wetsvoorstel polariseert de verhouding tussen de Nederlandse wetgever en de Nederlandse rechter, terwijl er in die verhouding helemaal geen probleem bestaat. In een democratische rechtsstaat is de macht van de wetgever per definitie beperkt. Als het Nederlandse parlement toch toe wil naar een systeem waarin de wetgevende macht niet gecorrigeerd kan worden, dan is het afschaffen van verdragstoetsing niet meer dan een kunstgreep. De Nederlandse rechtsstaat is namelijk ingebed in een systeem van internationale verdragen. Ten aanzien van die verdragen geldt: *pacta sunt servanda*. Het is dus niet “logisch”, zoals Taverne stelt, “dat de volksvertegenwoor-

diging ook het *eindoordeel* kan geven over de betekenis van (...) verdragsbepalingen.”¹⁴ De wetgever kan van mening zijn dat een wet niet in strijd is met het EVRM, maar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het laatste woord. Hetzelfde geldt voor het Internationaal Verdrag inzake burger en politieke rechten en het Mensenrechtencomité, het IVESCR en het Comité inzake economisch, sociale en culturele rechten, het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Kinderrechtencomité”, enzovoort. De nationale rechter vervult enkel een tussenrol, en doet dat in de praktijk op een wijze die de wetgever juist positief zou moeten stemmen.

Indien de VVD echt wil voorkomen dat wetten worden getoetst aan internationale verdragen, zit er niets anders op dan het aanpassen of opzeggen van mensenrechtenverdragen. Maar daarmee zouden we onszelf onttrekken aan de internationale rechtsorde die juist verder bevorderd zou moeten worden. Zolang dit niet aan de orde is, kan de VVD zich beter richten op het afstoffen van bestaande instrumenten om de rol van het parlement te versterken. De Grondwet hoeft daar in ieder geval niet voor te worden aangepast.

Mensenrechten
worden
niet alleen
verwezenlijkt
door
handhaving via
(internationale)
rechterlijke
instanties,
maar ook door
middel van
een politieke
dialoog

NOTEN

- 1 Voorstel van rijkswet van het lid Taverne houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot aanpassing van de procedure voor vaststelling van rechtstreekse werking van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, Voorstel van Rijkswet, Tweede Kamer 2011-2012, 33 359 (R 1986) Nr. 2.
- 2 Leonard F.M. Besselink, 'The constitutional duty to promote the development of the international legal order: the significance and meaning of Article 90 of the Netherlands constitution', *Netherlands Yearbook of International Law*, jrg. 34, 2003, blz. 89-138.
- 3 Dit geldt alleen ten aanzien van 'formele wetgeving', d.w.z. wetten die zijn vastgesteld door regering en Staten-Generaal gezamenlijk, zie Artikel 81 Grondwet.
- 4 Voorstel van rijkswet van het lid Taverne houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot aanpassing van de procedure voor vaststelling van rechtstreekse werking van een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer 2011-2012, 33 359 (R 1986) Nr. 3, blz. 1. (Hierna: MvT Taverne).
- 5 Stef Blof, Klaas Dijkhoff & Joost Taverne, 'Verdragen mogen niet langer rechtstreeks werken', *NRC Handelsblad*, 23 februari 2012.
- 6 Barbara Oomen, 'Kamerleden zijn lui met grondrechten en verdragen', *NRC Handelsblad*, 1 maart 2012.
- 7 MvT Taverne, a.w. noot 4, blz. 6.
- 8 Zie bijv.: Constitutional Court of South Africa, *The Government of the Republic of South Africa and others v. Irene Grootboom and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), October 4, 2000, Meer algemeen, zie: International Commission of Jurists, 'Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability', *Human Rights and Rule of Law Series* (Genève, 2008).
- 9 MvT Taverne, a.w. noot 4, blz. 6.
- 10 Voor een nuttig overzicht van recente ontwikkelingen in Hongarije: BBC News, Q&A: Hungary's controversial constitutional changes, 11 maart 2013 (<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-21748878>).
- 11 MvT Taverne, a.w. noot 4, blz. 3. Het citaat is een verwijzing naar de discussie in de Tweede Kamer over het onderwerp begin jaren '50. Op pagina 7 van de MvT wordt dit punt door Taverne aangehaald als relevant voor de huidige discussie: "Daarnaast wordt gewezen op de reeds in het vergaderjaar 1951-1952 naar voren gebrachte bezwaren tegen rechterlijke toetsing, die hierboven zijn samengevat en die hun geldigheid grotendeels hebben behouden."
- 12 Deze gegevens komen uit een studie van de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden naar de bescherming van constitutionele waarden in alle grondwetten van de wereld. Voor dit onderzoek is uitsluitend gebruik gemaakt van geschreven constituties. Dit overzicht bevat alleen landen waarin het toetsingsverbod expliciet in de grondwet is opgenomen, of daaruit direct valt af te leiden. Ook zijn er landen waarvan de grondwet geen mensenrechtencatalogus bevat. Ik wil graag Hanna Bosdriesz bedanken voor haar hulp bij het opstellen van dit overzicht.
- 13 Tom Zwart, 'Bied dat mensenrechtenhof weerwerk', *NRC Handelsblad*, 17 januari 2011.
- 14 MvT Taverne, a.w. noot 4, blz. 8 (cursivering toegevoegd).

Een juiste oorlog op verkeerde gronden

Tien jaar geleden vond de invasie in Irak plaats. Die liep binnen een half jaar uit op de catastrofe die de tegenstanders van de oorlog meteen al hadden voorspeld. Wie waren de hoofdrolspelers, wat waren de motieven en wie heeft er gelijk gehad? Een terugblik.

Aan de vooravond van de invasie in Irak, nu tien jaar geleden, verscheen Colin Powell in de VN-Veiligheidsraad om de wereld te overtuigen van de noodzaak voor gewapend ingrijpen. Een pijnlijk optreden, achteraf gezien. Niet alleen had de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken het moeilijk om bewijs aan te dragen voor de aanwezigheid van massavernietigingswapens van Saddam Hoessein die later niet werden aangetroffen. De viersterrengeneraal zat er ook in de wetenschap dat de regering-Bush de naar hem genoemde Powell-doctrine had losgelaten. Volgens dat leerstuk, leidraad bij de eerste (succesvolle) Golfoorlog in 1991, moest Amerika alleen aan een buitenlandse interventie beginnen als het over een overweldigend militair overwicht beschikte, de missie brede steun had, met een helder doel en er een duidelijke exit-strategie was. Behalve de val van de Iraakse dictator, het hoofddoel dat na drie weken werd bereikt, voldeed de Irak-oorlog aan geen van deze voorwaarden. Binnen een half jaar liep de inval in Irak uit op de catastrofe die de tegenstanders van de oorlog meteen al hadden voorspeld.

Het bewees het 'gelijk' van Joschka Fischer, de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, die zich op die februaridag in de Veiligheidsraad al niet overtuigd toonde. Dominique de Villepin, de Franse minister van Buitenlandse Zaken, kreeg applaus door Amerika in de VN de les te lezen. Powell, die in Europa als gematigd werd geprezen, was er zichtbaar ongelukkig mee. Maar als loyaal soldaat bleef hij aan, waardoor hij net zo verantwoordelijk werd voor de gang van zaken als de *neocons* in de regering-Bush, die als gangmakers van de oorlog werden gezien. Vice-president Dick Cheney en minister van Defensie Donald Rumsfeld waren overigens eerder keiharde machtspolitici en veel minder geïnteresseerd

in een Arabische democratie dan de idealistische *neocons*; maar dit terzijde.

Je kunt de rol van Powell tragisch noemen, maar ook plichtsgetrouw. Amerika was op 9/11 zwaar getroffen; hij liet zijn president ondanks twijfels niet in de steek. Net als Tony Blair, de Britse premier, die inzake het gevaar van Saddam veel minder twijfels kende en zich direct achter George W. Bush schaarde, op voorwaarde dat Amerika voor de inval in Irak goedkeuring van de VN zou zoeken. Hoewel Bush dat eerst niet van plan was, stemde hij daarmee in, mede op aanraden van *old hands* die bij de eerste Golfoorlog voor zijn vader hadden gewerkt. Vader Bush had die oorlog in naam van een Nieuwe Wereldorde gevoerd. Het verslagen Irak was daarbij onder curatele gekomen van een VN-sanctieregime dat geleidelijk steeds meer lekken ging vertonen.

Je kunt dus niet zeggen dat Amerika het niet met de VN heeft geprobeerd of dat zoon Bush niet in de mening van de rest van de wereld was geïnteresseerd. Integendeel, in november 2002 kwam het tot resolutie 1441, die Saddam ernstige consequenties in het vooruitzicht stelde als hij niet zou meewerken met de VN-wapeninspecties. Iedereen begreep dat als de opmaat naar militair ingrijpen, maar de Zweedse wapeninspecteur Hans Blix speelde dat spel niet mee. Hij gedroeg zich alsof een inval bij inschikkelijk gedrag van Irak nog kon worden afgewend. Zo hadden de Amerikanen het uiteraard niet bedoeld. Resolutie 1441 was ontworpen om de inval, net als bij de eerste Golfoorlog, met brede internationale steun te legitimeren. Alleen Gerhard Schröder, de Duitse bondskanselier, had al bij voorbaat laten weten dat de inval niet op zijn steun kon rekenen, VN-goedkeuring of niet. Dat was geen kleinigheid. Door openlijk verzet aan te tekenen tegen

Dirk-Jan van Baar, historicus, is publicist en columnist bij diverse dag- en weekbladen.



Een UH-60 Black Hawk helikopter van het Amerikaanse leger voert een missie uit boven Bagdad, Irak, 15 juni 2007. Foto Tech. Sgt. Rick Sforza / The U.S. Army

de Amerikaanse plannen, reed Schröder de leider van de westerse wereld, die hij na 9/11 nog volledige steun had toegezegd, in de wielen. Dat was geen vriendschappelijke kritiek, maar politieke obstructie.

Tot januari 2003 was er sprake van een Duitse *Alleingang* (unilateralisme). Daarna niet meer, want bij de veertigjarige viering van het Frans-Duitse verzoeningsverdrag koos de Franse president Jacques Chirac de kant van de Duitse bondskanselier (waar François Mitterrand bij de eerste Golfoorlog op het laatste moment nog voor vader Bush had gekozen). Later kregen zij aansluiting van de Russische president Poetin, die zich ook tegen de invasie keerde. Daardoor ontstond een Europees monsterverbond, en was door de Franse en Russische vetomacht ook een nieuw VN-mandaat uitgesloten. Duitsland, dat toen bij toerbeurt ook in de Veiligheidsraad zat, had geen veto, maar was wel een belangrijke NAVO-bondgenoot, die bij de eenwording in 1990 rugdekking had gehad van Amerika, tegen bezwaren van Frankrijk en Groot-Brittannië. De houding van Schröder, die in september 2002 zijn herverkiezing met stemmen uit de voorma-

lige DDR veilig had gesteld door tegen de invasieplannen van Bush van leer te trekken, voelde in Washington als verraad (vooral bij Condi Rice, die in 1990 nauw bij de Duitse eenwording was betrokken).

Toen ook nog de eerder toegezegde steun wegviel van de nieuw gekozen islamitische regering in Turkije, die andere NAVO-bondgenoot die een cruciale rol speelde bij de invasieplannen voor Irak, stond Amerika er bijna alleen voor. Met de heldhaftige Tony Blair, die in eigen land een storm van kritiek trotseerde, en enkele Europese leiders (onder wie de Tsjechische president Václav Havel en de Portugese premier José Manuel Barroso, de latere voorzitter van de Europese Commissie), die door minister Rumsfeld tot het 'nieuwe Europa' werden gerekend. Dit als onderscheid van het laffe 'oude Europa', dat tot *appeasement* was geneigd, met Saddam een 'nieuwe Hitler' de hand boven het hoofd hield, en onder Frans-Duitse leiding een duivelspact met de Russen was aangegaan. Dat vergiftigde internationale klimaat moet worden meegewogen als verklaring voor het doorgaan van een invasie waarop vooraf al geen zegen rustte.

De 'illegale oorlog' gold voor de critici al snel als historische blunder, die aan de leugens van Bush en Blair werd toegeschreven. Het bewijs was het ontbreken van de massavernietigingswapens, die 'het gelijk' van de Europese critici bevestigde. Waren die wel gevonden, dan hadden Schröder en Chirac in hun hemd gestaan, maar nu waren het Bush en Blair die op de blaren moesten zitten, wat werd verergerd door de puinhoop waarin Irak veranderde (geheel door toedoen van terroristische moslimfacties). Door het Amerikaanse onvermogen Irak te pacificeren, ook omdat het Pentagon te weinig troepen had ingezet, en het uitlekken van compromitterende foto's uit de gevangenis van Abu Ghraib, werd de oorlog een nog grotere splijtzwam binnen het Westen. Achteraf mag het een wonder heten dat de invasie niet op een militaire nederlaag is uitgelopen en dat de Amerikaanse troepen zich na de succesvolle *surge* in 2007 onder Barack Obama geordend uit Irak konden terugtrekken. Dat was niet de exit waarop was gehoopt, maar ook niet het debacle waarvan de critici zijn blijven spreken. Vergeleken met Afghanistan, voor Obama *the good war* vanwege het directe verband met 9/11, valt de afloop in Irak mee. En iedereen die denkt dat de wereld zonder die invasie beter af was, negeert de donderwolk die Saddam jarenlang boven de hele regio is geweest.

Zelf denk ik nog steeds dat de invasie onafwendbaar was, omdat de VN-curatele waaronder Irak stond, niet was vol te houden. Dat was zeker zo als de Amerikaanse en Britse troepen die tien jaar geleden voor ingrijpen waren gemobiliseerd, onverrichter zake hadden moeten afdruppen. Dan had Saddam zijn handen weer vrij gekregen en hadden Bush en Blair pas echt een nederlaag geleden. Door eind 2002 de politiek-militaire druk op Irak op te voeren, konden Bush en Blair zelf ook niet meer terug, een dwangpositie die alle partijen duidelijk was. Schröder, Chirac en Poetin sterkten met hun openlijke verzet tegen de Amerikaanse plannen Saddam in zijn illusie dat het nooit tot een invasie zou komen. Daardoor ontstond een prestigegstrijd die steeds hoger opliep, waarbij president Bush – *'I want to see the hands raised'* – het op een stemming in de Veiligheidsraad wilde laten aankomen om te zien wie hem steunde en wie niet. Uiteindelijk bleef die stemming uit en zullen we de uitkomst nooit weten. Een VN-resolutie die de invasie afkeurde als strijdig met het volkenrecht, hebben de critici nooit overwogen.

Dat relativeert het 'gelijk' van de critici, dat vooral uit de verlegenheid bestond waarin Bush en Blair terechtkwamen. Mede door toedoen van

Schröder en Chirac, die nooit de verdenking konden wegnemen dat zij ten koste van hun bondgenoten een politiek nummer maakten. De verlegenheid werd erger toen Irak alleen nog voor slecht nieuws zorgde. Daarbij droegen de critici stevig bij aan de politiek-propagandistische ramp die 'Irak' voor het hele Westen werd. Dat Schröder later als oud-kanselier op de loonlijst van Poetin kwam, zal zijn verraad in Amerikaanse ogen hebben bevestigd.

Terugkijkend denk ik dat er nog steeds een overweldigend aantal goede redenen was om Saddam te verwijderen, maar dat de invasie op verkeerde gronden is gevoerd. Wie op preventieve gronden oorlog voert, roept vaak het onheil over zich af dat hij wilde voorkomen (bij de Kosovo-oorlog was dat in het begin ook zo). Vooraf zat het al niet lekker met die massavernietigingswapens, want een land met een geloofwaardige nucleaire afschrikking val je niet aan. Het was de *unfinished business* van de eerste Golfoorlog (die indirect ook Osama bin Laden voortbracht) die de beste argumenten voor ingrijpen leverde. Uit die oorlog, die de Amerikaanse militaire en technologische superioriteit had bevestigd, putte Washington het vertrouwen voor een nieuwe succesvolle interventie. Voor die Amerikaanse 'hypermacht' (een Frans begrip) was de rest van de wereld ook bang, zeker na 9/11, dat om revanche vroeg in de moslimwereld. Maar de vraag waarom uitgerekend het 'oude Europa' daarbij vooropliep, en zijn meest solide bondgenoot in de regering-Bush (generaal Powell) voor het oog van de wereld liet afgaan, zal historici nog jaren bezighouden.

Het was
de *unfinished*
business van de
Eerste Golfoorlog die
de beste argumenten
voor ingrijpen
leverde

De Arabische Lente (onder)belicht

Perry Pierik (red.)

Omwentelingen in het Midden-Oosten. Perceptie en gevolgen

Soesterberg: uitgeverij Aspekt, 2012; 207 blz.; € 18,95; ISBN: 978-94-615-3089-9

De Arabische Lente wordt vaak versimpeld tot een tegenstelling tussen dictatoriale regimes en een Arabische bevolking die democratie wil. En spanningen worden vaak eenzijdig verklaard vanuit de Islam. Maar in de Europese media wordt voorbijgegaan aan het feit dat de spanningen intrinsiek zijn aan het disfunctioneren van de Arabische Staat. In *Omwentelingen in het Midden-Oosten. Perceptie en gevolgen* wordt dit versimpelde beeld geenszins rechtgezet.

Aan de grote hoeveelheid boeken die is verschenen over de Arabische Lente is een nieuwe bundel toegevoegd met de veelbelovende titel *Omwentelingen in het Midden-Oosten. Perceptie en gevolgen*. De bundel bevat vijftien artikelen van diverse auteurs over uiteenlopende, aan het Midden-Oosten gerelateerde onderwerpen. De mate van deskundigheid van de verschillende schrijvers is niet altijd duidelijk. Ook de samenhang tussen de bijdragen is niet erg helder. In het voorwoord merkt de eindredacteur op dat dit bij een onderwerp als de Arabische Lente ook onmogelijk is, gezien de vele invalshoeken van waaruit men dit onderwerp kan bekijken. De bundel bevat artikelen over uiteenlopende onderwerpen, zoals de rol van de vrouw in de Arabische Lente, antisemitisme, de positie van Turkije in het Midden-Oosten en de noodzaak van de erkenning van een Palestijnse staat.

Ik had als recensent bij het lezen van deze publicatie wel een bepaalde verwachting. Het is vooral de kloof tussen de feitelijke ontwikkelingen in het Midden-Oosten en onze perceptie daarvan die de inmiddels al drie jaar durende 'Arabische Lente' tot zo'n verward begrip maakt. In de Europese berichtgeving over het Midden-Oosten wordt de 'Arabische Lente' vaak versimpeld tot een tegenstelling tussen dictatoriale regimes en een Arabische bevolking die democratie wil. Spanningen in het Midden-Oosten worden bovendien vaak eenzijdig verklaard vanuit de Islam. Hierbij is meestal weinig aandacht voor de enorme verdeeldheid die de Arabische en islamitische wereld kenmerkt. De vraag die in een bundel als deze dan ook gesteld zou moeten worden, is of die perceptie wel klopt. Hoe worden Islam en democratie

in het discours van de Arabische wereld zelf met elkaar verbonden? Welke andere thema's dan 'democratie' en 'Islam' spelen een rol in de chronische instabiliteit van dit gebied?

De voortdurende onrust in het Midden-Oosten vanaf het voorjaar van 2010 kan goed worden geanalyseerd vanuit het falen van de Arabische staat en daarmee van de beloften van welvaart, burgerschap en waardigheid die Arabische regeringen hun inwoners hebben voorge-

houden. De staten van het Midden-Oosten zijn niet oud: ze zijn ontstaan na de Eerste Wereldoorlog op de puinhopen van het verslagen Ottomaanse Rijk. Hun grenzen zijn vastgesteld op de tekentafels van de Europese winnaars van die oorlog, die direct daarna het bewind over de mandaatgebieden ter hand namen. Wie de kaart bestudeert van de Franse bestuurlijke indeling van Syrië in 1922, ziet de frontlijnen van de huidige Syrische burgeroorlog al glashelder afgetekend. Door Druzen, Maronieten en Alawieten in hun eigen regio's beperkt zelfbestuur te geven en tegelijkertijd de Soennitische meerderheid van de bevolking stevig onder de duim te houden in de twee speciaal voor dat doel gecreëerde 'staten' Aleppo en Damascus, speelde het Franse mandaatbestuur de etnische en religieuze bevolkingsgroepen van Syrië doeltreffend tegen elkaar uit.

Het moeizame staatsvormingsproces in het Midden-Oosten is verder verergerd door het feit dat tribale, etnische en religieuze tegenstellingen vaak belangrijker bleken dan loyaliteit aan een niet ervaren nationaal gevoel. Waar in Europa de nationale staat het gevolg was van nationalisme, verliep in het Midden-Oosten dat proces omgekeerd: eerst werden er op Europese tekentafels landen bedacht, waarvan de bevolking vervolgens in een versneld tempo nationaal besef moest worden bijgebracht. Dit verliep nog extra moeizaam in die streken waar etnische en religieuze tegenstellingen samenvielen: een gebied dat grofweg loopt van Libanon en Syrië, via Oost-Turkije, Irak en Iran tot in Afghanistan. Hier leidde de opbouw en de ineensorting van nationale staten telkens tot etnische zuiveringen, genocides en heilige oorlogen. De dictatuur van Saddam Hoessein in Irak was in de eerste plaats een Soennitisch-Arabische minderheidsdictatuur over een bevolking die in meerderheid uit Sji'itische Arabieren en Soennitische Koerden bestond. Ook in Libanon en Syrië waren etnisch-religieuze minderheden aan de macht. In onze perceptie van de omwentelingen in het Midden-Oosten wordt het belang van tribalisme en etniciteit echter voortdurend onderschat.

In de ideale bundel over de crisis in het Midden-Oosten wordt mijns inziens niet alleen aandacht besteed aan krachten die de Arabische staat dreigen te verscheuren, maar ook aan bewegingen die de nationale grenzen juist pretenderen te overschrijden. Zowel het pan-Arabisme als het pan-Islamisme zijn in al hun varianten door Arabische intellectuelen en politici vaak naar voren geschoven als alternatief voor de falende Arabische staat. De uitdagingen die deze bewegingen vormden, hadden vaak te maken met de veronderstelling dat er sprake is van een verbindende Arabische identiteit, waarin etnische kenmerken en godsdienst een rol zouden spelen. De identiteitsdiscussie pakte in het Midden-Oosten heel verschillend uit. In staten als Syrië en Irak – die door religieuze verdeeldheid verscheurd dreigden te worden – werd de Islam als identiteitsvormende factor zoveel mogelijk ontkend en onderdrukt. Op het Arabisch schiereiland – waar veel meer religieuze homogeniteit bestaat – werd het islamitische karakter van de Arabische wereld juist benadrukt en onder-



deel van het politieke systeem. Beide kampen probeerden hun visie op de Arabische wereld te exporteren naar andere delen van het Midden-Oosten. De 'Arabische Lente' is het decor van heftige discussies over de essentie van de Arabische identiteit en over de vraag of een samenleving met een islamitisch karakter zich laat verenigen met vormen van secularisme. Het is een kant van de Arabische Lente die ons als westerse beschouwers vaak volledig ontgaat.

Het instabiele en kunstmatige karakter van de Arabische staat heeft in de jaren '50 geleid tot de opkomst van de 'Arabische dictator'. Het is dit verschijnsel waartegen de Arabische Lente zich aanvankelijk heeft gericht. Het is niet voldoende om vast te stellen dat dit type vaak een pet met een klep draagt en schiet als hij wordt tegengesproken. De Arabische dictaturen hebben de religieuze en etnische bevolkingsgroepen in hun land consequent tegen elkaar uitgespeeld en zich tegenover het Westen opgesteld als de enige kracht die een opmars van de politieke Islam in eigen land tegen kunnen houden. Met lage voedselprijzen en een overheid die vooral als banenmachine fungeerde, werd de steun van de eigen bevolking gekocht.

De staten rond de Perzische Golf waren hiervoor niet afhankelijk van leningen of buitenlandse steun. Het karakter van dit deel van het Midden-Oosten wordt wel omschreven als 'rentenier-staten': conservatieve monarchieën die hun inkomsten vrijwel geheel ontlenen aan de export van olie en gas en financieel niet afhankelijk zijn van belastingen of buitenlandse steun. Het democratische karakter van deze staten wordt niet zozeer aangetast door etnische en religieuze tegenstellingen, maar door het feit dat een staat die geen belasting heft ook geen verantwoording aan zijn burgers hoeft af te leggen. De dictatuur in deze landen neemt niet de vorm aan van een militair getinte onderdrukking, maar van een paternalistische vorst die weet wat goed is voor zijn volk en daarvoor geen volksvertegenwoordiging nodig heeft. Dat niet alleen armoede, maar ook als automatisch ervaren rijkdom democratisering kan frustreren, wordt door de reactie van de petroleum-koningen op de Arabische Lente duidelijk gemaakt.

En dan is er natuurlijk nog de staat Israël met de bezette Palestijnse gebieden. Alle oorlogsretoriek ten spijt vervulde Israël voor de Arabische dictaturen de rol van 'nuttige schurk' die de aandacht afleidde van de eigen binnenlandse problemen. De buurlanden van Israël hadden bij zijn vernietiging geen enkel daadwerkelijk belang. De bezetting van de Palestijnse gebieden en de doorlopende schendingen van de rechten van de Palestijnen door de

Israëliëse regering vormden voor de Arabische buurlanden geen daadwerkelijk probleem. De Israëliëse regering en haar Arabische buurlanden hadden zelfs een gemeenschappelijke dubbele nachtmerrie: dat onder de Palestijnse bevolking de politieke Islam vaste voet aan de grond zou krijgen of dat er in de bezette gebieden een daadwerkelijke democratie zou ontstaan. Hamas is ontstaan uit de Moslimbroederschap die ook in Egypte en Syrië actief is. De Moslimbroederschap en andere politiek-islamitische bewegingen waren niet alleen tegen-

standers van de staat Israël, maar keerden zich ook tegen de eigen regeringen. Toen Hamas in 2006 de eerste vrije verkiezingen in de Palestijnse gebieden won, begrepen zowel de Israëliëse regering als de Arabische dictaturen waarom democratie in de Arabische wereld onwenselijk was.

In de kaart van de Franse bestuurlijke indeling van Syrië in 1922, zijn de frontlijnen van de huidige Syrische burgeroorlog al glashelder afgetekend

In onze perceptie van de crisis in het Midden-Oosten gaan we meestal voorbij aan het feit dat de spanningen intrinsiek zijn aan het disfunctioneren van de Arabische staat. De gemeenschappelijke factor is misschien dat in de uiteenlopende en onderling zeer verschillende gebieden die wij voor het gemak als 'Midden-Oosten' betitelen, de inwoners door hun regeringen niet als burgers maar als onderdanen worden gezien. De 'Arabische Lente' is niet een simpele beweging voor democratie, maar een uiting van een diep gevoelde frustratie van grote delen van de Arabische samenleving met hun bestuur. In de verstoorde relatie tussen de Arabische staat en zijn onderdanen spelen bovenstaande onderwerpen telkens op één of andere manier een rol.

Het is daarom jammer dat aan deze thema's in de besproken bundel geen enkele aandacht wordt besteed.

Elko Hooijmaaijers is docent Geschiedenis van het Moderne Midden-Oosten aan het Midden-Oosten Centrum van de Rijksuniversiteit Groningen.

Gepassioneerd betoog voor een vitaler en representatiever wereldbestuur

Kishore Mahbubani

The Great Convergence: Asia, the West, and the Logic of One World

New York: Public Affairs, 2013; 328 blz.; \$26,99 (hardcover); ISBN: 978-1-6103-9033-0

Een dynamische VN-Veiligheidsraad met 21 leden, de Algemene Vergadering van de VN als het onbetwiste epicentrum van de wereldpolitiek en de uitverkiezing van een Afrikaanse, Aziatische of Latijns-Amerikaanse directeur van de Wereldbank. Het is slechts een greep uit de vele noviteiten en hervormingen die de Singaporese academicus Kishore Mahbubani voorstelt in zijn nieuwe boek.

De eloquente Mahbubani, die eerder furore maakte met *Can Asians Think?* (2004) en *The New Asian Hemisphere* (2008), heeft met *The Great Convergence* wederom een prikkelend, actueel en zeer informatief werk afgeleverd. Hij neemt het huidige globaliseringstijdperk als uitgangspunt en richt zijn analyse op de gevolgen daarvan voor het bestaande (en volgens hem gedateerde) model van *global governance*.

Mahbubani construeert zijn betoog rond het concept van de *grote convergentie*, waaronder hij de uiteenlopende processen schaaft die de wereldbevolking steeds dichter bij elkaar brengen. Hij ziet de economische interdependentie tussen staten snel toenemen en beschrijft het ontstaan van een mondiale beschaving. Zo hebben steeds meer landen een democratisch bestuur, groeit het aantal vrije-markteconomieën, wint het multilateralisme snel aan kracht en investeren overheden steeds meer geld in wetenschappelijk onderzoek. Een optimistische Mahbubani beschouwt deze ontwikkelingen als zeer positief, maar benadrukt dat politici meer moeten samenwerken om de vruchten van de *grote convergentie* te kunnen plukken. Hij ondersteunt zijn betoog met de metafoor van een groot en op drift geraakt schip. Een wereldbevolking van zeven miljard zielen verblijft niet langer "op een vloot van honderd verschillende schepen", maar in "193 cabines op dezelfde boot."

The Great Convergence telt zeven hoofdstukken. In de eerste helft van het boek beschrijft Mahbubani hoe de wereld steeds verder convergeert. Ook beargumenteert hij de noodzaak van een *theorie van één wereld*, die tot op heden zou ontbreken en het effectief aanpakken van mondiale problemen (onder

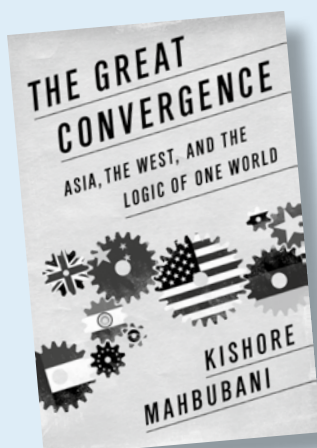
meer ecologisch en economisch) onmogelijk maakt. Politici hebben een internationale *mindset* nodig en moeten deze met hun nationale belangen verzoenen, vindt de ex-diplomaat. Hij tracht deze boodschap kracht bij te zetten door "de mondiale irrationaliteit" van het Westen bloot te leggen. De Singaporese intellectueel verdenkt vooral de Amerikanen ervan dat zij actief proberen de mondiale institutionele orde (financieel) zwak en verdeeld te houden.

Mahbubani beseft terdege dat de opkomst van nieuwe machten en het groeiende consumptiepatroon van de "overige 88 procent van de wereldbevolking" niet alleen kansen bieden, maar evengoed ecologische rooibouw en nieuwe politieke spanningen veroorzaken. In het vierde hoofdstuk bespreekt hij zeven mondiale tegenstellingen die de wereld moet overwinnen om de *grote convergentie* tot een succes te maken. In hoofdstuk vijf worden de belangrijkste geopolitieke breuklijnen in de wereld grondig geanalyseerd. Daarmee etaleert de oud-ambassadeur wederom zijn omvangrijke kennis over de voornaamste spanningsgebieden in de wereldpolitiek, maar raakt zijn betoog ook enigszins uit balans. Pas in de laatste twee hoofdstukken en de conclusie presenteert hij zijn voorstellen om het wereldbestuur sterker te maken en worden de drie principes benoemd die dit hervormingsproces moeten vormgeven (democratie, de *rule of law* en een reële machtsverdeling). Mahbubani propageert een transparant en meritocratisch selectieproces voor internationale topposities, het financieel én politiek versterken van de toonaangevende mondiale organisaties en uitbreiding van de Veiligheidsraad van 15 naar 21 leden.

Mahbubani formeert zijn hervormde Veiligheidsraad middels een inventieve 7/7/7-formule. Hij opsteert voor zeven vaste leden (de Verenigde Staten, Rusland, China, India, Brazilië, Nigeria en een afgevaardigde die het gemeenschappelijk Europees buitenlandbeleid vertegenwoordigt) en zeven semi-permanente leden uit een roulerende groep van 28 *middle powers* die worden uitgekozen op basis van hun bevolkingsomvang (hierin worden onder andere Turkije, Japan, Indonesië, Duitsland, Zuid-Korea en het Verenigd Koninkrijk ingedeeld, maar ook de regionale concurrenten van de nieuwkomers uit de eerste groep). De resterende niet-permanente leden worden gekozen uit een omvangrijke *pool* van landen met daarin alle overige lidstaten, waaronder Nederland en België.

Volgens Mahbubani zorgt deze samenstelling voor een democratisch én geografisch representatief wereldbestuur, en hebben alle VN-lidstaten belang bij zijn hervormingen. Diverse opkomende machten krijgen een vaste zetel, terwijl de overige lidstaten een grotere kans maken om een termijn in de Veiligheidsraad te bemachtigen. Zij concurreren niet langer in een grote groep van 188 lidstaten en krijgen derhalve meer politieke en diplomatieke ruimte. Aldus verwacht Mahbubani, die tevens een lans breekt voor de G20 en pleit voor het ontstaan van een mondiale ethiek en wereldwijde debatten over prangende internationale kwesties, een dynamisch systeem met "louter winnaars" op te tuigen.

The Great Convergence, dat met 259 pagina's een compacte omvang heeft en op een uitgebreide literatuurstudie stoelt, is vlot en toegankelijk geschreven. Mahbubani put uit zijn rijke academische en diplomatieke ervaring en schildert een positief beeld van de toekomst van de wereld. In een tijd van economische tegenspoed en pijnlijke bezuinigingen brengt



zijn gepassioneerde betoog een verfrissend vleugje Aziatisch optimisme over de toekomst op de lezer over. Mahbubani weet de (geo)politieke uitdagingen van de multipolaire 21ste eeuw helder te verwoorden, krijgt zijn vinger achter de paradoxen die daarmee samenhangen en introduceert creatieve ideeën om het wereldbestuur vitaler en representatiever te maken.

Tegelijkertijd steunt zijn boek vooral op een boodschap die hij al enkele jaren verkondigt en ligt het zwaartepunt grotendeels bij de opkomst van Azië. Mahbubani laat andere opkomende machten als Brazilië, Nigeria, Mexico en Turkije weinig aan bod komen en werkt met verraderlijke concepten als een Aziatische of westerse 'geest', waarmee hij het referentiekader van miljarden mensen tot een geografisch en regionaal-cultureel gebonden concept reduceert.

Bovendien kan zijn anti-westerse ondertoon gaan vervelen. Mahbubani waagt zich aan een controversiële en eenzijdige klaagzang over vermeende westerse pogingen de wereldorde te destabiliseren. Hij staat weliswaar bekend om zijn kritische analyses, scherpe toonzettingen en unieke vermogen een spiegel voor te houden, maar hij schiet in *The Great Convergence* met enkele druistige provocaties uit de bocht. Daardoor verliest zijn betoog soms aan geloofwaardigheid en overtuigingskracht. Zo negeert Mahbubani de belangen van Japan en Duitsland in zijn nieuwe blauwdruk voor de VN-Veiligheidsraad en ontbreken solide argumenten waarmee de Fransen en Britten worden overtuigd om hun vaste zetel op te geven. Voorts ontvouwt de professor een bijna complotachtige theorie over westerse ontwikkelingshulp (deze zou op het eigenbelang gericht zijn) en stelt hij dat de Verenigde Staten en de Europese landen zich "moreel superieure beschavingen" zouden wanen. Bovendien lijken de ideeën en plannen van Mahbubani op het eerste gezicht origineel en

spitsvondig, maar zijn ze evengoed vaag en soms onrealistisch. Hij schrijft dat "gezond verstand" en "rationele overwegingen" politici tot inkeer moeten brengen, maar lijkt de tegenkracht van kritische electoraten, interne politieke en economische belangen, internationaal prestige en de vitaliteit van de natie staat consequent te onderschatten.

Ook wordt niet geheel duidelijk wat de vaste nieuwkomers in de Veiligheidsraad tegenover hun geprivilegieerde machtspositie gaan stellen. Mahbubani vraagt van deze landen een additionele financiële bijdrage die hun nieuwe status binnen de VN weerspiegelt en wil dat zij fungeren als hulpdiensten om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen. Maar hij werkt deze ideeën nauwelijks uit en spreekt niet over bijkomende verantwoordelijkheden, zoals het beschermen van mensenrechten. Evenmin wordt duidelijk hoe potentiële semi-permanente leden zoals Italië, Polen en Duitsland in de Veiligheidsraad gaan opereren als zij tegelijkertijd door een vaste Europese zetel worden vertegenwoordigd.

Desondanks is *The Great Convergence* een stimulerend en vermakelijk boek, dat geen moment verveelt, tot nadenken stemt en inzicht biedt in de perspectieven, belangen en zorgen van de opkomende Aziatische machten. Mahbubani schetst een treffend portret van het huidige systeem van *global governance* en staat een aanstekelijk vooruitgangsgeloof voor. Hij stelt terecht dat een globaliserende wereld hervormde instituties nodig heeft. Maar in zijn boek komt het diplomatieke veldwerk dat daarvoor nodig is, slechts mondjesmaat aan bod.

Pieter Hanson studeerde Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam.

Mahbubani
brengt een
verfrissend
vleugje
Aziatisch
optimisme over
de toekomst
op de lezer
over

Nederlandse veteranen over moed

David Vriesendorp & Fred Hoogeland

MOED MOET – Verslagen van Nederlandse veteranen, van Nederlands-Indië tot Uruzgan

Houten/Antwerpen: Uitgeverij Unieboek/Het Spectrum bv, 2012; 175 blz.; € 19,99;

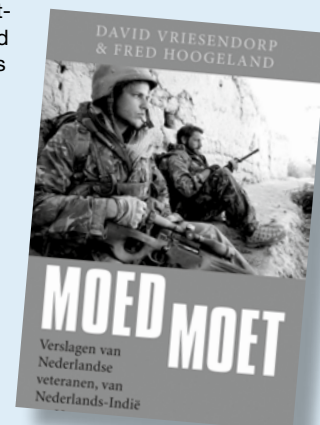
ISBN: 978-90-00-31663-2

Zijn Nederlanders laf? In *Moed Moet* geven Nederlandse veteranen hun visie op 'moed'. Een vraag die rijst na het lezen van dit boek is of er in de toekomstige oorlogvoering überhaupt nog wel plaats is voor moed.

Een van de belangrijke kenmerken van een professionele krijgsmacht is dat het personeel in beginsel beschikt over, wat Plato in zijn boek *Politeia* noemde, vier zogenaamde kardinale deugden, namelijk moed, rechtvaardigheid, matigheid en praktische wijsheid. Moed is vanouds een belangrijke militaire deugd. Het gaat hierbij om de bereidheid en het vermogen risico's te nemen. Eventueel vraagt dit zelfs het offer van eigen leven. Aristoteles breidde dit gedachtegoed verder uit en beschouwde moed als het midden tussen gevoelens van angst en overmoed, iets tussen lafheid en roekeloosheid in. Anders gezegd: lafheid is een teveel aan angst, roekeloosheid een tekort, en moed het juiste midden. Moedigheid

gedrag is dus kennelijk iets dat ontstaat in een gebied, waarvan de uiterste grenzen ongewenst zijn. Heldengedrag is meestal niet het resultaat van een specifiek persoonskenmerk, maar iets dat ontstaat tussen personen en situaties. Zo bestaan er diverse opvattingen over moed, die altijd zeer afhankelijk zijn van plaats en omstandigheden.

Het is inmiddels al zo'n tien jaar geleden dat socioloog Abram de Swaan tijdens een jubileum van de toenmalige stichting Maatschappij en Krijgsmacht onder de titel 'Moed moet', de jubileumrede uitsprak. Hierin beantwoordde hij de vraag "zijn wij laf", bevestigend met: "ja, Nederlanders



zijn laf.”¹ Hij noemde twee oorzaken. In de eerste plaats is Nederland slechts zelden bij oorlogen betrokken geweest en, voor zover dit wel het geval was, heeft het die oorlogen in ieder geval de laatste paar eeuwen altijd verloren. De tweede oorzaak is dat met onze over het algemeen vrij vreedzame samenleving Nederlanders naïef en heel weinig geweld gewend zijn. Op geweld heerst volgens De Swaan in Nederland een taboe. Een andere socioloog, Jacques van Doorn, had al eerder gesteld dat Nederlanders meer geschikt zijn voor internationale tribunalen en vredespaleizen dan voor krijgshaftige avonturen.

Maar gelukkig kent ons land ook nog professionele beoefenaars van de krijgsgeschiedenis. Zo prikte historicus Martin Bossenbroek de mythe door van de natuurlijke vredelievendheid van de Nederlandse staat en van het Nederlandse volk, die de afgelopen anderhalve eeuw zou zijn ontstaan. Hij wees op de massaal gesteunde militaire onderwerping van Nederlands-Indië en de inzet van meer dan 150.000 Nederlandse militairen tijdens de dekolonisatie van Indonesië.² De historicus Cees Fasseur spreekt over de Politieke Acties zelfs van “[e]en machtsvertoon dat afgezet tegen het bescheiden Nederlands potentieel, voor het Franse machtsvertoon in Indo-China, of twintig jaar later voor het Amerikaanse machtsvertoon in Vietnam, nauwelijks onderdeed.”³

Voor zover de gebeurtenissen in Srebrenica in juli 1995 enige tijd een negatief beeld over onze krijgsmacht in de publiciteit lieten domineren, zorgde de missie naar Uruzgan voor een zeer positieve publieke uitstraling van onze krijgsmacht. Zo riep het weekblad *Elsevier* de Nederlandse militairen in Uruzgan uit tot Nederlander van het jaar 2006. Daarnaast blijkt uit onderzoek van het CBS naar het vertrouwen van Nederlanders in hun officiële instituties zoals de kerk, pers, politie, krijgsmacht, rechters, de NAVO, ambtenaren, grote bedrijven en de EU, dat de krijgsmacht kan rekenen op 75% vertrouwen, het hoogste percentage!

Als een impliciete stellingname tegen de hierboven genoemde toespraak van De Swaan, beschouw ik de recente publicatie *Moed Moet – Verslagen van Nederlandse veteranen, van Nederlands-Indië tot Uruzgan*. Bijna twintig Nederlandse veteranen geven in interviews hun visie op ‘moed’. Het betreft hier veteranen die uit alle krijgsmachtdelen afkomstig zijn. De interviews, afgenomen door David Vriesendorp (voormalig directeur van SOS-Kinderdorpen en van Amnesty International) en Fred Hoogeland (kolonel der mariniers b.d.), kennen grotendeels eenzelfde structuur. Na een korte beschrijving van de jeugd en schoolopleiding, gaat het interview in op de ervaringen van de militair bij uitzending, waarbij hij/zij in spanningsvolle situaties moet handelen. Zo passeerden in de verslagen onder meer de slag in de Javazee en de politieke acties in het voormalig Nederlands-

Indië de revue, maar ook meer recente acties, zoals de luchtoorlog boven de Balkan en de slag bij Thora in Afghanistan. De diverse interviews weerleggen dan ook op overtuigende wijze de stelling van De Swaan dat Nederlanders laf zijn.

Over moed antwoordt desgevraagd de onlangs overleden Militaire Willems-Orde-ridder Giovanni Hakkenberg: “Onder moed versta ik het overleven van je angst. Als je dat niet kunt, dan kun je ook niet moedig zijn. Je vraagt je bij voortdurend af waarom je de dingen doet die je doet. Bij mij speelde altijd een belangrijke rol om de anderen te helpen.” Dat geldt ook voor MWO-ridder Marco Kroon, die op de vraag “Wat is moed?” stelt dat hij er steeds moet zijn voor zijn mannen, onder welke omstandigheden dan ook. Bijzonder is dat hij evenals Hakkenberg nooit iemand heeft verloren tijdens de vele acties

waarvoor hij verantwoordelijk was. Generaal Peter van Uhm vindt dat “moed te maken heeft met bewust goed handelen, bewust risico’s nemen om de eenheid of anderen beter uit een situatie te laten komen”. In alle drie gevallen is sprake van moed als morele deugd, omdat ze verbonden is met een houding van betrokkenheid op derden.

Uit de vele interviews in deze publicatie komt vooral naar voren dat goed leiderschap bij moed een belangrijke rol speelt. Een leider moet het goede voorbeeld geven en gezag afdwingen vanwege ervaring, inzicht, maar ook intuïtie. Uit empirisch onderzoek blijkt overigens dat militairen in de eerste plaats voor hun maatjes en leiders vechten, en niet zozeer voor abstracte waarden als het vaderland of nog abstractere, zoals mensenrechten.

Hoewel het merendeel van de bundel interviews omvat over de ervaringen van militairen in crisissituaties, zijn er ook interviews met een militaire oorlogsfotograaf, een medewerker van het Rampen Identificatieteam en de weduwe van een omgekomen korporaal in Afghanistan. Zo is er ook een interview met de bekende strafrechtadvocaat Geert-Jan Knoops, die als reserve-officier bij het Korps Mariniers diende. Zich baserend op zijn ervaringen als verdediger van uitgezonden militairen, merkt hij onder meer op dat het toepassen van het normale strafrecht in militaire situaties vaak heel lastig blijkt te zijn. Zo stelt hij zich de vraag of bij een conflict een individuele militair verantwoording moet afleggen of de organisatie van waaruit hij de opdracht krijgt.

Naar aanleiding van deze publicatie rijst wel de vraag in hoeverre voor moed nog een plaats is in de toekomstige oorlogvoering. Nu oorlogen ver van het eigen grondgebied worden uitgevochten voor doelen die minder duidelijk zijn dan vroeger, is er sprake van een toegenomen gevoeligheid voor slachtoffers onder eigen militairen en het vermijden van risico’s. De partiële oplossing hiervoor is de inzet van

Het is hoogst
onwaarschijnlijk dat
onbemande systemen
de soldaat op de grond
ooit volledig gaan
vervangen

gevechtsvliegtuigen, kruisraketten en gedurende de laatste jaren in het bijzonder *drones*. Een officiële doctrine-publicatie van het Britse ministerie van Defensie over *drones* stelt de morele en ethische dilemma's uitvoerig aan de orde. De publicatie meent dat als oorlog moreel verantwoord wil zijn, het doden van vijanden gepaard moet gaan met een element van zelfopoffering, of in ieder geval risico's met zich moet brengen. Kortom, moed is hierbij een dwingend vereiste. De vraag die de Britse doctrine echter niet beantwoordt, is of bij de inzet van *drones*, van moed nog wel sprake kan zijn. De Amerikanen hebben wel een 'antwoord' op deze vraag. Toenmalig minister van Defensie Leon Panetta stelde namelijk in februari jl. een speciale medaille in, voor *operators van drones*, "die niet lichamelijk aanwezig zijn op het strijdtonel".⁴ Voor toekenning van deze medaille zijn de criteria 'moed' en 'fysiek' geschrapt. Panetta denkt bij deze medaille overigens niet alleen aan operators van onbemande vliegtuigen, maar ook aan operators van andere technologie, zoals onbemande robots en onderzeeboten, raketafweersystemen en cyberaanvallen. Het gaat hier dus om een nieuwe manier van oorlogvoering, waarbij de man of vrouw aan de knoppen op grote afstand van het operatiegebied veilig weggestopt zit, maar wel grote schade kan veroorzaken en veel slachtoffers kan maken.

Niettemin is het hoogst onwaarschijnlijk dat onbemande systemen ooit volledig de soldaat op de grond zullen vervangen, vooral niet in complexe operaties, zoals *counterinsurgency*, waarin de bevolking

een cruciale rol speelt. Conflicten in Afghanistan en Mali tonen aan dat uiteindelijk de militair op de grond een belangrijke rol speelt bij de einduitkomst van een conflict. En daarbij is een militair met moed nog steeds een onontbeerlijke factor!

De publicatie *Moed Moet* heeft geen wetenschappelijke pretenties en beperkt zich voor het overgrote deel tot verslagen van de interviews. Toch is een punt van kritiek dat de slotbeschouwing van beide redacteurs in feite een korte impressionistische samenvatting van de interviews is en substantiëler en meer analytisch van aard had kunnen zijn. In de publicatie overheerst wat bekend staat als *human-interest-journalistiek*. Maar dat maakt het boek ook leesbaar en toegankelijk voor de lezer. Oud-minister van Defensie Henk Kamp merkt dan ook terecht in zijn 'Nawoord' op: "Voor de meeste mensen is het lastig een goed beeld te krijgen van de dagelijkse werkelijkheid waarin uitgezonden militairen hun werk doen (...). Aangezien een beter inzicht leidt tot meer begrip, adviseer ik iedereen die niet thuis is in de wereld van militairen, dit boek te lezen."

Kees Homan is als onderzoeker verbonden aan Instituut Clingendael.

NOTEN

- | | |
|---|--|
| <p>1 A. de Swaan, 'Weerbare Democratie', <i>Civiel/Militair</i>, 2002, nr. 2, winter, blz. 12-18.</p> <p>2 M. Bossenbroek, 'De dekolonisatie van Indonesië', <i>Maatschappij en Krijgsmacht</i>, nr. 5, oktober 1995, blz. 2-5.</p> | <p>3 C. Fasseur, <i>De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen</i>, Amsterdam: Bert Bakker, 1995.</p> <p>4 'Drone operators can now receive awards from the government for exemplary service, too', <i>The Blaze.com</i>, 14 februari 2013.</p> |
|---|--|

Nederlandse hulp aan Vietnam: een openhartige terugblik

P. de Goeje

Met solidaire groet. Technische en wetenschappelijke hulpverlening aan Vietnam

Amsterdam: KIT Publishers, 2011; 319 blz.; € 24,50, ISBN 978-94-6022-206-1

In 1971 werd het Komitee Wetenschap en Techniek voor Vietnam opgericht. Peter de Goeje was een van de oprichters en geeft in *Met solidaire groet* een reconstructie van de hulpverlening. Hoe nuttig was die hulp en had Nederland niet een te rooskleurig beeld van Vietnam? Het is vooral de worsteling van de auteur met zijn verleden die dit boek bijzonder maakt.

Het linkse activisme van de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw is nog steeds populair onder studenten. Sommigen van hen doen voor hun masterscriptie zelfs archiefonderzoek in het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis. Het blijft echter lastig om aan de hand daarvan greep te krijgen op de motieven achter de protestacties, laat staan op de tijdgeest. Interviews kunnen uitkomst bieden, maar vaak stellen die teleur. Niet iedereen is in staat herinneringen op te halen, laat staan een coherent verhaal te vertellen. Daarom is

het zo goed dat Peter de Goeje de moeite heeft genomen zelf diepgaand in zijn activistische verleden te duiken. Hij deed voor zijn boek niet alleen uitvoerig (archief)onderzoek, maar putte ook uit zijn eigen geheugen. Het resultaat is een diepgaande, inzichtelijke, maar ook kleurrijke beschrijving van de ontwikkelingsrelatie met Vietnam vanaf het begin van de jaren zeventig.

De Goeje, in de jaren zeventig computerprogrammeur aan de Rijksuniversiteit Leiden, was een van de oprichters van het Komitee Wetenschap en Techniek voor Vietnam. Dit comité ontstond in 1971 uit protest tegen het Amerikaanse militaire optreden in Vietnam en tegen het voortdurend gebruik van nieuwe technieken door de Amerikanen, zoals het verbeterde 'kleefeffect' van napalm. Mede geïnspireerd door het Medisch Comité



“Ook zonder
hulp uit
Nederland
zouden we er
gekomen zijn”

Nederland-Vietnam, dat sinds 1968 medische hulp verleende aan het communistische Noord-Vietnam en de ‘bevrijde gebieden’ in Zuid-Vietnam (dat wil zeggen de gebieden die onder controle stonden van het Nationaal Bevrijdingsfront – de Vietcong), nam het Komitee Wetenschap en Techniek zich voor technische hulp aan te bieden. Aanvankelijk ging dat om een draagbare operatielamp of klein en licht filmapparatuur om de Vietnamese revolutionairen in staat te stellen films te maken in de bevrijde gebieden en deze in het geheim te vertonen in het vijandige Saigon. Na het vertrek van de Amerikanen uit Zuid-Vietnam in 1973, en vooral na de val van de Zuid-Vietnamese hoofdstad twee jaar later, richtte het comité zich in het bijzonder op de bevordering van wetenschappelijke samenwerking tussen Nederlandse en Vietnamese universiteiten.

De betrokkenheid bij Vietnam stond niet op zich zelf. De activiteiten waren onderdeel van een bredere beweging, een allesomvattende solidariteitsbeweging (de term ‘solidariteit’ valt vaak in dit boek). Het is een bekend fenomeen, maar toch is het fascinerend te lezen hoe in de beleving van de kringen waarin De Goeje verkeerde, alles een politieke lading had en alles met alles te maken had. “Tegen de uitbuiting van de arbeiders in de bedrijven, het onmondig houden van studenten, de door [de] CIA in Zuid-Amerika gepleegde staatsgrepen, de koloniale oorlogen in Afrika (...), de hang naar luxe van de bezittende klasse, de achtergestelde positie van de vrouwen. De samenhang had ik niet eerder gezien, maar nu bleek het allemaal met elkaar te maken te hebben. Ik gaf mij over aan de strijd voor een betere wereld.” Kennelijk kon dit alles het beste in een ‘gezinsdoorbrekende’ woongroep waarin De Goeje in die jaren woonde. “Weg van de vooroorlogse bekrompenheid en bevrijd van kleinburgerlijk fatsoen.”

Hulp bieden aan strijdende Vietnamezen was gemakkelijker gezegd dan gedaan. De operatielampen kwamen er, maar veel andere projecten, zoals de ontwikkeling van een bloeddrukmeter, bleven steken in goede bedoelingen. Er werd in de beginfase ook nauwelijks geld opgehaald, omdat de oprichters het gênant vonden daar om te vragen. Het comité wist bovendien niet waar in Vietnam nu precies behoefte aan was. De Vietnamese diplomaten die sinds 1968 in Parijs vredesonderhandelingen voerden met hun Amerikaanse collega’s hadden ook geen idee en vertelden meestal een algemeen, nietszeggend verhaal over de situatie ter plekke. Een bericht uit Vietnam dat de geleverde goederen daadwerkelijk werden gebruikt, ontving het comité nooit. Dit ontmoedigde niet, stelt De Goeje, al geeft hij toe dat de twijfel over het nut van het harde werken op den duur toesloeg. Maar de hulp was onvoorwaardelijk, zo hielden de activisten zichzelf voor. Brieven werden ondertekend met: “We hope you can use our support, because the building up of your socialistic system is very important for the building up of socialism in our country and even in the whole world.”

Dit boek heeft twee gezichten. Aan de ene kant biedt het een gedetailleerd verslag van alle activiteiten die het Komitee Wetenschap en Techniek voor Vietnam heeft ondernomen en waarbij het betrokken was. Daarin gaat De Goeje ver, waardoor zijn verhaal op den duur verzandt. De lezer krijgt weliswaar een goed beeld van de praktische problemen en misverstanden waarmee de hulpverleners geconfronteerd werden, maar dit gaat regelmatig ten koste van de

lezersvriendelijkheid. Termen als ‘tractorrevisieproject’, ‘B-scintillation counter’, ‘micro-elektronica’ en ‘vastestoffysica’ komen te vaak langs om het verhaal boeiend te houden. Daar staan echter de beeldende en treffende anekdotes, fragmenten van dialogen en sfeerschetsen tegenover; over het wonen in een woongroep of over de reizen naar het Vietnam van de jaren zeventig. Zo vergelijkt De Goeje zijn eerste bezoek aan Hanoi met een ontmoeting met een “geliefde met wie je jaren hebt gecorrespondeerd, maar die je nog nooit hebt ontmoet”.

Ook verhaalt hij over de omgang met het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de activiteiten van het Komitee Wetenschap en Techniek na de hereniging van het land in 1976 fors subsidieerde (bijna 750.000 euro in dat jaar). Merkwaardig genoeg hoefde het comité de besteding van het geld niet te verantwoorden. Een poging daartoe werd zelfs afgewimpeld door een ambtenaar. Sjoemelen met geld dat bestemd was voor Vietnam was ondenkbaar, schrijft De Goeje. “Het idee van solidariteit (...) was volstrekt normaal en wijdverbreid.” Ongetwijfeld, maar dat neemt niet weg dat er in die tijd wel erg gemakkelijk met overheidsgeld werd omgesprongen. Later in het boek noemt hij de vrijblijvendheid aan de kant van het ministerie wel “wat vreemd”.

De Goeje is trots op zijn activistische verleden, maar hij gaat moeilijke vragen niet uit de weg. Liet hij zich niet te veel meeslepen door zijn solidariteitsgevoelens? Hoe nuttig was de hulp, wat wist het comité eigenlijk van Vietnam en had het niet een veel te rooskleurig beeld van het land, dat in de tweede helft van de jaren zeventig in het nieuws zou komen door bootvluchtelingen, heropvoedingskampen en de inval in Cambodja? De Goeje is openhartig over de culturele kloof tussen de Nederlandse activisten en de Vietnamezen. Eigenlijk had hij op iets meer vertrouwen, dankbaarheid en hartelijkheid gehoopt. In plaats daarvan moest hij in 1974 bij vertrek uit Vietnam zijn fotorolletjes inleveren en bleken de Vietnamezen geen onderscheid te maken tussen trouwe activisten van het eerste uur en een ontwikkelingswerker – een “vlezige rechtse bal”, aldus De Goeje – die net kwam kijken.

Vaak werd de auteur geplaagd door de vraag of de solidariteit wederkerig was en de Vietnamezen Nederland zouden komen helpen als zich hier een enorme ramp zou voordoen. Het antwoord van een (anonieme) oudere Vietnamese kunstenaar laat niets tot de verbeelding over: nee. “Je hebt gedaan wat je het best vond. Maar ook zonder de hulp uit Nederland zouden we er gekomen zijn. Natuurlijk, als je huis is verwoest, kan je naar Vietnam komen en bij mij logeren. Je bent van harte welkom.” De precieze reconstructie van de hulpverlening is interessant en soms onthullend, maar het is de worsteling van De Goeje met zijn verleden die dit boek waardevol en bijzonder maakt.

Rimko van der Maar (Universiteit Utrecht) promoveerde in 2007 op een onderzoek naar “Nederland en de Vietnamoorlog”.

China's Search for Security

Andrew J. Nathan & Andrew Scobell

New York: Columbia University Press, 2012; 432 blz.; € 19,=

ISBN: 978-0-2311-4050-8



Ondanks zijn enorme omvang en bevolking en ondanks de economische groei en de vastberadenheid om het eigen militaire apparaat te moderniseren, blijft China een kwetsbare natie. Het wordt immers door machtige rivalen en potentiële vijanden omringd. Deze paradoxale veiligheidssituatie – een groot en machtig land dat toch kwetsbaar is – vormt de sleutel tot het doorgronden van het buitenland- en veiligheidsbeleid van de Volksrepubliek. De Amerikaanse politicologen Andrew J. Nathan en Andrew Scobell onderzoeken het Chinese veiligheidsbeleid op vier fronten: de binnenlandse veiligheid; betrekkingen met de buurlanden; de situatie binnen de regio; en de verhoudingen op wereldschaal. Deze analyse moet volgens de schrijvers leiden tot een beter begrip van het Chinese veiligheidsbeleid en daarmee tot een strategie om Chinese en Amerikaanse belangen in Azië meer in evenwicht te brengen.

In elke analyse van het Chinese veiligheidsbeleid staat het Chinese wereldbeeld centraal. Hoe kijkt

China, en in het bijzonder het Chinese regime, aan tegen zijn eigen en de mondiale veiligheid? In dit wereldbeeld heeft een aantal kwesties een prominente plaats. Zoals het beeld dat China heeft van de Verenigde Staten, de betrekkingen met Japan, de belangen van China in Noord-Korea, Iran en Soedan en de visie van China op de afvallige provincies Tibet, Xinjiang en Taiwan. Naast het beeld dat China van zichzelf en van de wereld heeft, is een analyse van de concrete economische, militaire en diplomatieke macht van China natuurlijk van belang om het Chinese veiligheidsbeleid te doorgronden. De schrijvers sluiten het boek af met aanbevelingen voor beleidsmakers in de Verenigde Staten. In China beseft men heel goed dat de eigen rijkdom, stabiliteit en veiligheid voor een groot deel afhankelijk is van de samenwerking met Amerika. Als politici in Washington met dit gegeven verstandig zouden omgaan en zouden beseffen dat zij China net zo hard nodig hebben, kan deze wederzijdse afhankelijkheid ook wederzijdse voordelen opleveren, en daarmee ook voordelen voor de rest van de wereld.

Legions of Peace: UN Peacekeepers from the Global South

Philip Cunliffe

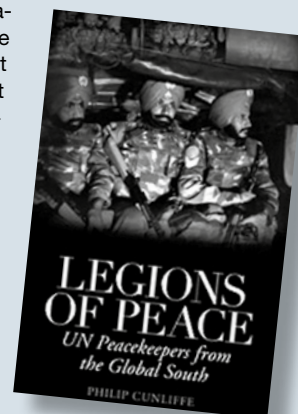
Londen: Hurst & Co Publishers, 2013; 288 blz.; € 45,75

ISBN: 978-1-8490-4290-1

Over de hele wereld is een zeer groot aantal soldaten actief onder de vlag van de Verenigde Naties. Alleen de wereldwijde militaire inzet van de Verenigde Staten is groter. Tegenwoordig is veruit het grootste deel van de VN-blauwhelmen afkomstig uit de opkomende economieën en ontwikkelingslanden van het Zuidelijk Halfrond. De toenemende inzet van deze manschappen, die onder auspiciën van de VN vrede en veiligheid proberen te bevorderen, is het minst omstreden gebruik van het militaire apparaat binnen de internationale gemeenschap.

Is de inzet van deze blauwhelmen een gevolg van toenemende internationale samenwerking, vraagt de Britse onderzoeker op het gebied van veiligheid, Philip Cunliffe, zich af. Dat betwijfelt hij. Cunliffe ziet in de afkomst van de vredessoldaten juist een bevestiging van de economische en politieke dominantie van het Westen over de rest van de wereld. Want het is voor de westerse landen heel aantrekkelijk om

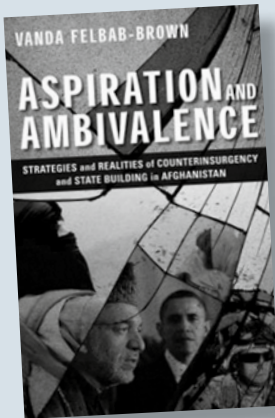
juist uit de armere landen van het Zuidelijk Halfrond manschappen in te zetten. Men spaart zodoende de eigen soldaten en de dominante internationale instituten kunnen controleren waar en hoe de VN-militairen uit de ontwikkelingslanden ingezet worden. Zo worden deze soldaten ook gebruikt om de westerse waarden en belangen te verdedigen. Deze strategie heeft belangrijke politieke gevolgen. In plaats van het uitbannen van het verschijnsel oorlog – toch één van de belangrijkste taken van de VN – leidt deze 'globalisering' van de VN-vredesmacht er volgens Cunliffe toe dat vrede in de toekomst afhankelijk zal zijn van omvangrijke en langdurige inzet van het militaire apparaat.



Aspiration and Ambivalence: Strategies and Realities of Counterinsurgency and State-Building in Afghanistan

Vanda Felbab-Brown

Washington DC: Brookings Institution Press, 2012; 358 blz.; € 25,-; ISBN: 978-0-8157-2441-4



Na meer dan een decennium van grote inzet en opoffering door de Verenigde Staten en hun bondgenoten, is de Taliban nog steeds niet verslagen en geloven vele Afghanen dat een burgeroorlog onvermijdelijk is. In dit boek onderzoekt Vanda Felbab-Brown de resultaten van de internationale troepenmacht in Afghanistan. Ook geeft ze aanbevelingen voor zowel de periode tot aan de machts-overdracht in 2014, als de tijd daarna. Zij stelt dat de geallieerde inzet in Afghanistan zich veel te weinig heeft gericht op het ontwikkelen van goed bestuur. De nadruk ligt te veel op stabiliteit op de korte termijn, ten koste van vrede en stabiliteit op de lange termijn. Er is onder de geallieerde landen een sterke neiging bondgenootschappen te sluiten met krijgsheren, smokkelaars en

andere schimmige figuren, aangezien dat op korte termijn tot militair voordeel kan leiden. Dit geeft echter meer macht aan partijen die geen belang hebben bij goed bestuur en vrede op de lange termijn. Deze krijgsheren en criminelen hebben immers baat bij een zwak centraal bestuur en een instabiel Afghanistan. Samenwerking met deze dubieuze partijen heeft de enorme corruptie en macht van criminelen alleen maar uitgebreid. Daardoor is het voor de Afghaanse bevolking moeilijk te geloven in institutionele hervormingen en in de rechtsstaat, terwijl juist dat nodig is om op de lange termijn de kansen te vergroten op ontwikkeling van Afghanistan tot een land waar men in vrede en veiligheid kan leven.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Evaluation of Dutch Support to human rights projects 2008 - 2011 (IOB Evaluatie nr 373)

Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 120 blz.

Digitale versie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/12/03/evaluatie-on-of-dutch-support-to-human-rights-projects-2008-2011.html>

Het Nederlandse mensenrechtenbeleid bestaat niet alleen uit politieke of diplomatieke interventies; ook door projecten te financieren, geeft de Nederlandse overheid vorm aan haar mensenrechtenbeleid. Deze projecten worden in dit rapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) onderzocht. Het rapport concludeert dat de projecten die ons land steunde, bijdroegen aan positieve veranderingen in de betrokken landen. De projecten waren divers, maar de nadruk lag op het verbeteren van de positie van verdedigers van mensenrechten, van vrouwenrechten, alsmede van rechten van homoseksuelen, biseksuelen en transgen-ders. Voor deze laatste drie groepen heeft Nederland

echt zijn nek uitgestoken, vaak meer dan andere actoren, zo stellen de schrijvers van dit rapport. Maar er is ook een aantal zaken vatbaar voor verbetering. De projectplannen zouden meer realistisch moeten worden opgesteld, beter moeten worden afgesteld op andere projecten en duurzamer moeten worden. De IOB ziet in deze evaluatie aanknopingspunten om projecten ter verbetering van mensenrechten breed te blijven inzetten. Hoewel de resultaten van dergelijke projecten vaak moeilijk meetbaar zijn, mag dit geen argument vormen om daar niet naar te streven. De IOB pleit dan ook voor voortzetting van deze projecten.

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

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
E-mail: jnuijens@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Judith M. Nuijens (eindredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Laura E.C. van der Wal (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Orikemans,
A. Gerrits, H. Hoebeker, P. Hoebink,
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,
G. Molier, J.C. Mulder, C.W.A.M. van
Paridon, G. van Pinxteren, R.A. Wessel

Abonnementenadministratie

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 abonnement € 67,75
Instellingsabonnement € 80,50
Studentenabonnement € 52,25
SIB Startersabonnement € 25,75
CLIO Startersabonnement € 25,75
Buitenland Particulier
abonnement € 97,25
Buitenland
Instellingsabonnement € 110,95
Buitenland
Studentenabonnement € 76,50
Buitenland
Betaling via Belgisch gironummer is
mogelijk. Abonnementen worden auto-
matisch verlengd, tenzij voor 1 december
schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

Adverteren? Informeer naar de
mogelijkheden bij de afdeling
Verkoop Tijdschriften van Koninklijke
Van Gorcum: tijdschrift@vangorcum.nl
of 0592 379571.

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar
op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken
meningen en inzichten blijven geheel
voor verantwoordelijkheid van de schrij-
vers.

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

©2013, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de
inhoud van deze uitgave worden uitdruk-
kelijk voorbehouden.



Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Veranderingen bij de Eindredactie

Mw. Laura van der Wal MA heeft per 1 april jl. haar functie als eindredacteur van de *Internationale Spectator* neergelegd. De kernredactie is mw. Van der Wal zeer erkentelijk voor haar werkzaamheden als eindredacteur, en met name voor haar bijzondere bijdrage wat betreft de restyling van de folioversie van het tijdschrift en de ontwikkeling van de vernieuwde website, die over ongeveer een maand zal worden gelanceerd.

De samenstelling van de eindredactie is vanaf 1 april 2013 als volgt:

Judith Nuijens (eindredacteur)
Peter Schregardus (eindredacteur)
Hester Holtland (stagiaire bij de eindredactie in de periode 1 april t/m 30 juni 2013)
Marleen van Oudheusden (secretariaat)

Namens de kernredactie

Jan Rood (hoofdredacteur)



Titel: NO

Regisseur: Pablo Larraín

Met onder meer: Gael
García Bernal, Alfredo Castro,
Antónia Zegers

Genre: Drama, historie

Jaar: 2012

*Sinds 31 januari 2013 te zien
in kleinere filmhuizen*

Foto: beeld uit NO

‘Chili, de blijdschap komt nu’: het einde van de Pinochet-dictatuur

NO is de derde film die de Chileense regisseur Pablo Larraín heeft gemaakt over het leven tijdens de dictatuur van Augusto Pinochet (1973-1989). In tegenstelling tot zijn twee eerdere films, die zich richten op het begin en het midden van deze periode, speelt NO zich af in de context van een historisch zeldzame gebeurtenis: het referendum van 1988, waarin de Chileense bevolking zich mocht uitspreken over de vraag of Pinochet nog acht jaar aan de macht zou blijven. Haarfijn en met zwarte humor laat regisseur Larraín de diepe spanningen zien die aan beide kanten van het politieke spectrum tot leven komen tijdens de voorbereidingen van het referendum. In het Pinochet-kamp maakt zelfvoldaanheid al snel plaats voor paniek, als blijkt dat de campagne van de oppositie aanslaat; het resultaat is een kat-en-muisspel van intimidatie en manipulatie, met als doel de oppositie zoveel mogelijk te verzwakken. Aan de kant van de oppositie is de strijd vooral intern: sceptici wijzen erop dat het referendum waarschijnlijk een farce is die het regime alleen maar zal legitimeren, terwijl anderen de kansen op een overwinning serieuzer nemen. Het eerste kamp wil de campagne alleen maar gebruiken om de misstanden van de dictatuur aan de kaak te stellen, terwijl het tweede kamp openingen ziet voor een positievere benadering.

Het is in deze context dat de reclamemaker René Saavedra (onderkoeld gespeeld door de Mexicaanse acteur Gael García Bernal) wordt uitgenodigd om de televisiecampagne van de oppositie te regisseren. Saavedra is in veel opzichten een vreemde keuze voor deze taak: hij is apoliticus en carrièregericht, een yuppie met een skateboard. Bovendien past hij perfect in de neo-liberale markteconomie die midden jaren zeventig door Pinochet was ingevoerd: hij is een meester in marketing, ‘branding’, en het verkopen van consumptieproducten. En hoewel hij gedurende de opmaat van het referendum steeds dieper betrokken raakt bij de oppositie tegen het regime, is het uiteindelijk zijn marketingtechniek die de campagne zo succesvol maakt. Tegen de wil van de sceptici weet hij van de oppositiecampagne een vrolijke, optimistische reclameboodschap te maken. Het campagnelied ‘Chile: la alegría ya viene’ (‘Chili: de blijdschap komt nu’) wordt een boodschap van hoop die zelfs bij het Pinochet-kamp aanstekelijk werkt. De regering kan daar alleen maar een boodschap van angst en intimidatie tegen inzetten, die er schril tegen afsteekt.

In dit spanningsveld werkt Larraín de onderliggende dilemma’s van de dictatuur uit. Is het beter om mensenrechtenschendingen radicaal aan de kaak te stellen, zelfs als dat de kans op verandering juist verkleint? Of kun je beter de ‘taal van de overheerser’ spreken en met een positieve boodschap proberen een betere toekomst te verkrijgen? Deze weberiaanse afweging tussen *Wertrationalität* en *Zweckrationalität* valt in het geval van NO duidelijk in de richting van de laatste. Maar tegelijkertijd is de twijfel voelbaar: als we Pinochets marktlogica gebruiken om hem uit het zadel te tillen, heeft hij dan niet alsnog gewonnen? Het is een discussie die binnen het post-dictatoriale Chili nog jarenlang tot verhitte debatten heeft geleid tussen pragmatisten, die de verdiensten van de democratisering toejuichten, en critici, die in de democratisering juist een overwinning van Pinochets marktmodel zagen.

De internationale gemeenschap is grotendeels afwezig in de film, afgezien van de deelname van diverse Hollywoodsterren in de campagne van de oppositie. Over het algemeen waren de internationale verwachtingen niet hooggespannen: verwacht werd dat Pinochet óf wel zou winnen, óf wel zou weigeren de macht op te geven. Het was dan ook voor velen een verrassing toen bekend werd gemaakt dat Pinochet daadwerkelijk af zou treden. De laatste jaren is steeds duidelijker geworden dat dit niet zonder slag of stoot gegaan is en dat Pinochet in eerste instantie weigerde de uitkomst van het referendum te accepteren. Dat is op zich zelf niet verwonderlijk – dictators zijn zelden geneigd tot aftreden – maar wat de Chileense geschiedenis zo bijzonder maakt, is dat Pinochet (onder druk van zijn militaire adviseurs, die inzagen dat aanblijven de legitimiteit van het regime onherroepelijk zou schaden) het toch heeft gedaan. Als democratisering begint met het accepteren van de regels van het spel, dan is het bijzonder dat twee tegengestelde kampen nog tijdens de dictatuur tot een gezamenlijke set regels kunnen komen. Larraíns NO laat feilloos zien hoe moeizaam, pijnlijk en instabiel zo’n proces is, maar tevens hoe het een land een nieuwe toekomst kan geven.

Gerard van der Ree is docent Internationale Betrekkingen aan het University College Utrecht.