

INTERNATIONALE

Spectator

Jeruzalem en de *status quo* in het Heilige der Heiligen

Permanente leden Veiligheidsraad verdeeld over Irak

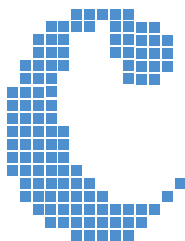
Oost-Azië in beweging: Japan, China, Taiwan en de Korea's

Australië en zijn zigzag-buitenlands gebied

Steekspel in de Kaukasus en rond de Kaspische Zee

Rusland en Tsjetsjenië: drama zonder einde?

Strijd tegen moslim-fundamentalisme in Oezbekistan



Jaargang 54, nr 11, november 2000

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Van Gorcum & Comp. b.v.
(Assen) namens het Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
(Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat
samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor
Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13,
B-1210 Brussel).

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

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

ADMINISTRATIE-ADRES

Uitgeverij Van Gorcum & Comp. B.V.
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij uitgeverij Van Gorcum
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 99,-/Bfr 1990 per jaar
studenten (max. 5 jr) f 80,-/Bfr 1600
studenten-startersabonnement (1 jr) f 49,50/
Bfr. 990
buitenland: f 145,- (studenten f 122,50)
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
(Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijk opzegging heeft plaatsgehad.)

ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

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

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud november 2000

COBY VAN DER LINDE

Olie en een hete koude winter 525

MARCEL KURPERSHOEK

**Een vierkante kilometer geconcentreerde heiligheid:
Jeruzalem als kern van het Midden-Oostenprobleem** 526

ROB ZAAGMAN

**De permanente leden van de VN-Veiligheidsraad en Irak:
symbool van verzet tegen hypermogenheid** 531

KURT RADTKE

Beperkte speelruimte voor zelfstandig Japans buitenlands beleid 537

HANS KUIJPER

Een voorstel tot oplossing van 'het probleem-Taiwan' 542

GERT HEJKOOP

Korea, *quo vadis?* 548

JEROEN BULT

**De spagaat tussen geschiedenis en aardrijkskunde:
het buitenlands beleid van Australië** 556

PETER VOLTEN

**Verval van Rusland biedt ruimte aan machtspolitiek:
steekspel in de Kaukasus en rond de Kaspische Zee** 562

MARTIN VAN DEN HEUVEL

Rusland en Tsjetsjenië: een drama zonder einde? 569

MAARTEN VAN DEN HEUVEL

Islam Karimov en de islam in Oezbekistan 576

BOEKBESPREKINGEN

WILLEM M. VISSER 'T HOOFT OVER

Japans-Nederlandse samenwerking in het bedrijfsleven 580

MAARTEN VAN DEN HEUVEL OVER

De Taliban gedeeltelijk ontsluit 581

J.G. SICCAMA OVER

Afscheid van een Nederlandse polemoloog 582

BOEKAANKONDIGINGEN

AGENDA in deze aflevering op blz. 579

SUMMARIES

587



Olie en een hete koude winter

COBY VAN DER LINDE

DE POLITIEKE BEROERING IN HET MIDDEN-OOSTEN HEEFT DE internationale oliemarkt, die toch al gespannen was, nog onrustiger gemaakt. Onzekerheid over de continuïteit van het aanbod heeft de prijs van olie medio oktober opgedreven naar een niveau van boven de 35 dollar per vat van 159 liter. Deze onzekerheid wordt gevoed door de mogelijke ondersteuning van de Palestijnen met economische sancties door olieproducerende landen in de regio. In het bijzonder de geluiden uit Irak hebben de marktpartijen erg zenuwachtig gemaakt, omdat Irak, vanwege het eigenbelang, met een vermindering van de olieproductie, of een dreiging daarmee, veel politiek en economisch gewin kan behalen.

Ondanks de bepalingen van het VN *Voedsel voor Olie*-programma, waarbij Iraks olieproductie werd gekoppeld aan een maximum inkomen, dat nu ver overschreden wordt als gevolg van de hoge olieprijs, produceert het land inmiddels weer 3 miljoen vaten per dag. Deze productie kan de markt, in de huidige krappe marktomstandigheden, niet missen.

Op de vergadering van de OPEC van 10 september jl. werd besloten de olieproductie voor een derde maal dit jaar te verhogen, om de olieprijs, die al geruime tijd tussen de 30 en 35 dollar zweven, beneden 28 dollar te brengen. Op 1 oktober jl. werd deze productieverhoging ingevoerd, te midden van de steeds heftiger oplopende straatoorlog in Israël en de Palestijnse gebieden. Inmiddels produceert Saoedi-Arabië al bijna 9 miljoen vaten per dag en komt het eind van de onbenutte productiecapaciteit ook voor dit land in zicht. Van de andere OPEC-landen hebben alleen de Verenigde Arabische Emiraten en Koeweit nog enige onbenutte capaciteit. De vraag is of deze drie producenten samen nog voldoende capaciteit hebben om een eventuele produktiestop van Irak op te vangen. Irak is in de aantrekkelijke positie gekomen waarin het munt kan slaan uit de politieke spanningen in het Midden-Oosten. Het verschuiven van troepen en het dreigen met vermindering van de eigen olieproductie stellen Irak in staat zowel politiek te scoren bij de Palestijnen als te proberen een versnelde opheffing van de VN-sancties te bewerkstelligen.

De opgelopen spanningen in het Midden-Oosten komen in een periode waarin de OPEC toch al veel moeite heeft de olieprijs te stabiliseren op het gewenste niveau van 22-28 dollar per vat. De productieverhogingen van de OPEC - in 2000 nu al ruim 2 miljoen vaten per dag meer - alsmede de verkopen uit de Amerikaanse strategische olievoorraad heb-

ben het aanbod dit najaar aanzienlijk verruimd. Met deze verruiming van het aanbod van ruwe olie wordt het probleem in de markt echter slechts ten dele opgelost.

De capaciteit in de wereld om olie door middel van raffinage om te zetten in olieproducten nadert haar grenzen. Vooral de krapte op de markten voor olieproducten, zoals benzine, diesel en stookolie, houdt de prijzen nu nog onder druk. In dit verband getuigt de aankondiging van Japan en Europa dat ook zij overwegen de strategische voorraden aan te spreken, van een veel constructiever opstelling, omdat beide een aanzienlijk deel van de voorraad in verwerkt product aanhouden. Speciaal een koude winter in de Verenigde Staten kan voor aanzienlijke problemen zorgen in de stookoliemarkt. Afgezien van de fysieke krapte van de markt, levert de recente concentratie van de verwerkende industrie als gevolg van het milieubeleid distributieproblemen op in het noord-westen van de Verenigde Staten.

Voor de internationale gemeenschap hangt veel af van de diplomatieke inspanningen om te zorgen dat Saddam Hoessein zijn spel niet kan spelen en dat de onrust op de internationale oliemarkt niet verder wordt opgevoerd. De kwetsbaarheid van het Westen is door een oplopende afhankelijkheid van olie-importen de laatste jaren steeds groter geworden. De Verenigde Staten importeren thans zo'n 58% om aan de binnenlandse oliebehoefte te kunnen voldoen; voor Europa en Japan zijn deze percentages respectievelijk 61% en 95%. Het aandeel van het Midden-Oosten in de internationale export van olie is zeer groot; met 45% is de regio veruit de belangrijkste leverancier van olie in de wereld. Ook de ontwikkelingslanden lijden onder de hoge olieprijs. Het Internationaal Monetair Fonds waarschuwde al vorige maand voor tegenvallende groeieresultaten van deze groep olie-importerende landen.

De geruststellende geluiden uit Saoedi-Arabië dat er geen enkele aanleiding is in het licht van de spanningen tussen Israëliërs en Palestijnen het Saoedisch oliebeleid te veranderen zijn belangrijk, maar de waarde ervan kan moeilijk worden ingeschat bij verdere escalatie van het conflict. In dat opzicht is het terecht dat de internationale markt heel zenuwachtig is uit vrees voor een hete koude winter.

Over de auteur

DR. COBY VAN DER LINDE is hoogleraar Internationale Politieke Economie en Internationale Oliemarkten aan de Universiteit Leiden en Senior Research Fellow aan het Instituut Clingendael.

Een vierkante kilometer geconcentreerde heiligheid

MARCEL KURPERSHOEK

Jeruzalem als kern van het Midden-Oostenprobleem

ER IS VEEL IN BEWEGING IN HET MIDDEN-OOSTEN.

Vertrouwde, richtingbepalende figuren zijn de afgelopen tijd uit het landschap verdwenen. President Asad van Syrië, na een bewind van 30 jaar waarin niemand in Damascus het heeft gewaagd hem tegen te spreken; koning Hussein van Jordanië, die meer dan 40 jaar over-eind is gebleven op een wankele troon te midden van politieke stormen waarop hij geen enkele greep had; en koning Hasan van Marokko, die een even lange periode zijn zeer zwaar stempel op Marokko heeft gedrukt.

Daarmee is meteen al iets gezegd over het karakter van het Midden-Oosten. Het is een gebied waar persoonlijkheden meer tellen dan waar ook ter wereld. Het politieke spel is er overzichtelijk in de zin dat het deelnemersveld beperkt is. In veel gevallen gaat het om het staatshoofd alleen en zijn (haar hoeven we daar niet te zeggen) naaste medewerkers en vertrouwelingen, die vaak behoren tot zijn familie of clan. De uitzonderingen zijn Iran en Israël, als we Turkije niet tot het Midden-Oosten rekenen; dat zijn meteen ook de enige landen met een democratisch bestel (in het geval van Iran wel een heel aparte vorm ervan). Hoezeer het staatshoofd het spel in zijn land domineert, wordt bij aankomst in die landen meteen duidelijk uit de omvang van de geschilderde en gefotografeerde personages die onontkoombaar het straatbeeld beheersen – en in Irak doet men er verstandig aan ook thuis een portret van Saddam Hussein te hebben hangen. In Syrië, Irak en Libië zijn die portretten vaak tientallen meters hoog. Dan weet je meteen hoe het in die landen is gesteld. Het schijnt dat de zoon van Hafez al-Asad, Bashar, er al iets van gezegd heeft - zo in de trant van: 'Doe het een beetje rustig aan met die portretten.' Dat is een hoopvol teken. Maar voor hem geldt hetzelfde als voor koning Abdallah, opvolger van koning Hussein, en koning Mohammad, opvolger van koning Hasan: ze zijn net begonnen, ze zijn enthousiast voor computers en de kennismaatschappij, ze willen graag modern zijn en hun land bij de tijd brengen. Maar ze zijn nog niet echt getest en ze zoeken hun weg in de jungle waar hun vaders heersten als de grote draak.

Bij wie vaak in het Midden-Oosten komt, zijn er bepaalde beelden die blijven hangen. En dan heb ik het niet alleen over de portretten van de leider in Damascus en Tripoli. Als je in Iran bijvoorbeeld een bezoek brengt aan de ruïnes van Persepolis, waar de sjah in 1971 de mythische 2500ste verjaardag van de monarchie vierde. Tussen die imposante pre-islamitische monumenten zie je groepjes mollahs, Iraanse geestelijken, rondlopen, hoewel dat niet viel te verwachten, gezien het heidense karakter van die monumenten. Of je ziet een geestelijke in Shiraz die met een poëziebundel in de hand zich neervlijt naast de alabaster graftombe van de middeleeuwse Iraanse dichter van de liefde en de wijn, Hafez, en de vingers van zijn vrije hand laat gaan over de letters van de dichtregels die in het deksel zijn uitgekerfd. Op die momenten besef je dat Iran een natie is met een geschiedenis van 2500 jaar en dat een islamitische revolutie meer of minder daarin geen verandering zal brengen. Het zijn naties als China, Iran en Egypte, die zo sterk zijn geworteld, dat ze er ook over 1000 jaar nog zullen zijn.

Het probleem van het Midden-Oosten ligt dan ook niet in Iran of Egypte, hoe belangrijk de ontwikkelingen in die landen ook zijn. Het probleem ligt, en heeft altijd gelegen, langs de heuvelachtige en soms bergachtige oostkust van de Middellandse Zee en de vlakten daarachter, die zich uitstrekken tot het Iraanse plateau. Het gebied dat in het zuiden wordt begrensd door het echte Arabië en in het noorden door de Turks-Anatolische hooglanden. De Perzen hebben het veroverd uit het oosten; de Romeinen vanuit het westen; de Assyriërs vanuit het noordoosten; de Egyptische farao's vanuit het zuidwesten; de Arabische stammen vanuit het zuiden; en ten slotte de Turken vanuit het noorden. Onder de Ottomaanse sultan was het er 400 jaar vrij rustig en vreedzaam. Pas de Eerste Wereldoorlog maakte aan die vrede een eind. Daarna werd het gebied verdeeld tussen de Fransen en Britten. Toen, in de glorie-dagen van Lawrence of Arabia, ontstond het moderne Midden-Oosten zoals wij dat nu kennen. En sindsdien wordt er gezocht naar vrede in het Midden-Oosten. *Peace in the Middle East* is geen uitvinding van

Henry Kissinger of Bill Clinton. Wat nu wordt geprobeerd, werd ook al geprobeerd door de Amerikaanse commissie-King-Crane in 1919, door de Royal Commission van Lord Peel in 1936, en door talloze vredestichters na die tijd.

We zitten nu dus met de brokken van het Ottomaanse rijk, dat in stukken viel onder de mokerslagen van de West-Europese mogendheden. En dat terwijl de Britse politiek in de 19de eeuw er juist op was gericht dat vermolmd rijk bij elkaar te houden. Het is niet ondenkbaar dat we over 100 jaar evenzeer zuchten over het uit elkaar vallen van het Russische rijk of Joegoslavië, hoewel de West-Europeanen daarvoor niet zo'n directe verantwoordelijkheid hadden als in het geval van het Ottomaanse rijk.

Natievorming en identiteiten

Maar wat is dan precies de problematiek? Het standaard antwoord is dat Israël en de Palestijnen en de andere Arabieren elkaar haten. Vele oorlogen verder zijn ze niets opgeschoten. De oplossing is dus dat ze elkaar accepteren en vrede sluiten, dan komt alles wel goed. Ik zal niet ontkennen dat zo'n vrede belangrijk en wenselijk is. Maar de geschiedenis vanaf 1918 overziend kan ik er rationeel niet bij dat een nieuwe ceremonie op de South Lawn van het Witte Huis werkelijk het *happy end* is van het verhaal, ook al willen de regisseurs in Washington ons dat doen geloven. Het probleem is namelijk dat er in het Midden-Oosten, binnen de hierboven aangeduide grenzen, geen proces van natievorming op gang is gekomen. De grenzen worden aanvaard bij gebrek aan beter, maar iedereen voelt dat ze willekeurig zijn opgelegd. En binnen die grenzen hebben zich groepen meester gemaakt van de staat; en die groepen oefenen al tientallen jaren een schrikbewind uit om zich in hun voordelige positie te handhaven. Het gaat dan om de twee grootste en volkrijkste landen in de regio, Syrië en Irak. Libanon is een geval apart, een sektarisch mozaïek. In Jordanië is het al een stuk beter. In Israël is inderdaad sprake van natievorming, maar wel onder enorme druk, ook intern. En hetzelfde geldt voor de Palestijnen, onder nog grotere druk. Maar ook daar is het nog te vroeg om te kunnen spreken van een duurzaam succes. En in Syrië en Irak zullen ze van de grond af moeten beginnen met natievorming, als en wanneer er al een begin wordt gemaakt. Al zit er nog zoveel olie in de bodem, dat helpt die landen geen sikkepit.

Het probleem is dus het gebrek aan politieke stabiliteit. En dat hangt samen met onduidelijkheid en onzekerheid over de grondslagen waarop natievorming moet plaatsvinden. In Israël worstelt men met de definitie van het jood-zijn, de orthodox-religieuze of de seculiere opvatting, en met de positie van de Arabische minderheid, zo'n 20% van de Israëlische bevolking – een minderheid die steeds groter wordt omdat zij sneller groeit

dan de rest. In het oude mandaatgebied Palestina, van de Middellandse Zee tot de Dode Zee, vormen de Arabische Palestijnen thans 47% van de bewoners en de Israëlische joden 53%; over enkele jaren zal het percentage gelijk zijn. Dan zijn er nog de miljoenen Palestijnse vluchtelingen. Niemand kan voorspellen hoe al die identiteiten zich over enkele decennia gaan uitkristalliseren. In Jordanië wordt de Palestijnse meerderheid van de bevolking gediscrimineerd ten opzichte van de oorspronkelijke bewoners. In Libanon haten sommige sekten elkaar zo, dat zij liever de Syrische bezetter hebben. En in Syrië en Irak is de eigen identiteit zo zwak of afwezig, dat de persoonlijkheid van de dictator ervoor in de plaats is gesteld.

Oplossing of regeling?

Het lijkt dan ook naïef te dromen van een 'oplossing' van de problematiek. We mogen al blij zijn als er een regeling komt. Dat wil zeggen dat beide partijen het eens worden over de grenzen, de veiligheidsarrangementen en de vreedzame behandeling van uitstaande claims. In de adempauze die dan ontstaat, komt er ruimte om de interne sociale, politieke en economische problemen aan te pakken. De ambitie van de Amerikanen was om in Camp David de contouren voor zo'n regeling te schetsen. Clinton, die de geschiedenis in wil gaan als de president die de kern van het Midden-Oostenconflict heeft gekraakt, heeft zich persoonlijk ingezet op een manier als een president bijna nooit eerder heeft gedaan. Maar uiteindelijk beet hij zijn tanden stuk op de allerhardste noot, namelijk de kwestie-Jeruzalem.

Daarmee komen we bij de kern van het conflict. Voor wie het niet persoonlijk heeft bekeken is het moeilijk zich een voorstelling te maken van de complexiteit van dit probleem. Ik ben eens een maand lang ingetrokken in een Franciscaner monnikenklooster in de Oude Stad van Jeruzalem en ben iedere dag de drie grote heiligdommen afgelopen: de Klaagmuur van de joden, daarboven de Aqsa-moskee en de Koepel van de Rots van de moslims; en een paar honderd meter daarvandaan de Heilige Grafkerk van de christenen. Alle heiligheid van de drie monotheïstische godsdiensten, plus het rivaliserende nationalisme van Israëliërs en Palestijnen, zit hier letterlijk door, naast en in lagen boven elkaar gestapeld. Om het geheel nog beangstigender te maken speelt deze locatie ook de hoofdrol in de voorstelling die zowel joden als moslims zich maken van de Apocalyps en het Einde der Tijden. Vlak erachter ligt de vallei van Armageddon. Voor de moslims zal Allah bij de Rotskoepel – *niet* in Mekka – zijn Laatste Oordeel houden. Volgens de joden zal de Messias zich daar manifesteren en zal de Tempel er in een baaierd van vuur uit de hemel neerdalen. Dit klinkt als een sprookjesboek, maar vooral aan joodse en fundamentalistisch-christelijke kant is er een hele beweging die zich serieus voorbereidt op deze zaken.

De kwestie is nu dus bijna gereduceerd tot de vraag: hoe wordt Jeruzalem verdeeld en vooral, wie krijgt wat in de Oude Stad, niet meer dan één vierkante kilometer geconcentreerde heiligheid. En binnen de Oude Stad betreft het struikelblok wat de joden de Tempelberg noemen en de moslims al-Haram ash-Sharif, het Nobele Heiligdom – het bekende plaatje van Jeruzalem op de toeristische foto's. De Tempelberg is genoemd naar de joodse Tempel die gebouwd werd door Herodes en tien jaar na zijn voltooiing werd verwoest door de Romeinse veldheer, en latere keizer, Titus in 70 na Chr. Nog weer 60 jaar later werd de laatste joodse opstand, die van Bar Kochba, neergeslagen door keizer Hadrianus, die joden vervolgens verbod zelfs nog maar een stap in de buurt van Jeruzalem te zetten. De Klaagmuur is een restant van de muren die het tempelcomplex stutten. In de 7de eeuw bouwden de Arabische veroveraars op het platform hun heiligdommen, die er tot op de dag van vandaag staan. Ergens daaronder, vermoeden sommigen, bevinden zich de resten van het joodse Heilige der Heiligen, *kodesj ha-kodasjim* – in dit woord blijkt weer eens de taalverwantschap met het Arabisch, waar *kodesj al-Quds* letterlijk 'de heilige stad' betekent, het Arabisch woord voor Jeruzalem. In het verlengde van de Klaagmuur hebben de Israëliërs een tunnel gegraven die een punt bereikt dat het Heilige der Heiligen zo dicht mogelijk zou benaderen. Ik heb die tunnel onder speciale begeleiding bezocht – bij de ingang staat ook een model met reconstructie van de oorspronkelijke tempel, die zich zou bevinden op de terrasvormige verhoging waar nu de islamitische heiligdommen staan. Volgens de Palestijnen loopt die tunnel door en onder het gebied van hun heiligdommen. De moslims worden hier enorm zenuwachtig van, omdat ze Israël ervan verdenken de islamitische heiligdommen letterlijk te willen ondermijnen. Dat leidt herhaaldelijk tot felle demonstraties, waarbij een paar jaar geleden – en ook nu weer – tientallen Palestijnen om het leven kwamen.

Het recent overleg in Camp David liep stuk op de weigering van Barak de soevereiniteit over de Tempelberg en de Oude Stad aan Arafat te geven. Arafat van zijn kant was slechts bereid de soevereiniteit over de Klaagmuur en de joodse wijk in de Oude Stad aan Israël te laten. Minister en onderhandelaar Ben Ami legde Clinton uit dat de Israëlische identiteit is verankerd in de Tempelberg. Sinds de Israëlische verovering van de Oude Stad en de rest van Oost-Jeruzalem in 1967 kwamen joodse extreem-religieuze groeperingen uiteraard op de gedachte dat Israël nu fysiek in staat was de situatie op de Tempelberg van 2000 jaar geleden te herstellen. Tot dusverre heeft de Israëlische regering dat altijd weten te verhinderen met hulp van het Israëlische rabbinaat. Het college van belangrijkste rabbi's verbood joden namelijk op de Tempelberg te bidden, met het argument dat niemand precies weet waar het Heilige der Heiligen ligt. Zo zou een jood die op het terrein rondloopt, boven het Heilige der Heiligen kunnen staan. Vol-

gens de *Halacha*, de joodse religieuze wetten – de joodse tegenhanger van de islamitische *sharia* – is dat verboden, tenzij men zich bevindt in de vereiste toestand van rituele reinheid. En om ritueel rein te worden, zoals de tempelpriesters dat 2000 jaar geleden waren, is de as van een rode koe nodig. Maar om die in de juiste vorm te verkrijgen, is de Tempel nodig. Een aardig voorbeeld van een *Catch-22*-situatie, die de Israëlische regering politiek gezien heel goed uitkwam.

Maar rabbi's van de extremistische elementen in de nederzettingen oefenen nu druk uit om dit verbod tot bidden op de Tempelberg ongedaan te maken. Men kan ervan uitgaan dat dezelfde elementen niet zullen terugdeinzen voor de ergste intimidatie als de regering in de onderhandelingen de soevereiniteit over de Tempelberg zou afstaan. Want daarmee zou een streep worden gehaald door de droom ooit te beginnen met de herbouw van de Tempel. En wat zijn extremisten anders dan mensen die gefrustreerd zijn in hun droom? Maar het toegeven aan die extremisten zou in de hele islamitische wereld een tegenreactie oproepen die vele malen erger is. Vanuit een rationeel oogpunt moet daarom gehoopt worden dat men niet gaat morrelen aan de bestaande toestand op het terrein van de moskeeën, want dat zou de Apocalyps inderdaad een stapje dichterbij brengen.

Status quo

Is er dan geen oplossing? Waarschijnlijk wel. De sleutel is een woord met een lange staat van dienst in Jeruzalem, namelijk het begrip van de *status quo*. De toestand van de Palestijnen is vanuit een oogpunt van mensenrechten niet houdbaar of duldbaar. Maar om in hun toestand verbetering te brengen, moet eerst een regeling voor het politieke probleem worden gevonden. En Jeruzalem is daarvan een belangrijk onderdeel. De officiële Israëlische positie is dat Jeruzalem de eeuwige en ondeelbare hoofdstad van Israël is. Maar de verdeling van Jeruzalem is in wezen al een feit. De *status quo* is al eeuwen de grondwet binnen de Heilige Grafkerk, het christelijk centrum van Jeruzalem. Dat gebouw is verdeeld tussen de Armeense, Syrische, Koptische, Katholieke, Ethiopische en Grieks-Orthodoxe kerk. De dag is tot op de minuut verdeeld in momenten waarop iedere sekte zich luidruchtig kan manifesteren, elke dag weer. En tussen de sekten wordt geruzied over iedere spijker en splinter in het bouwwerk.

De Oude Stad is maar één vierkante kilometer groot, maar dit kleine gebied is zwaar beladen met emoties en symboliek. Het is beter en veiliger daar *niet* aan te komen en iedere religieuze groep in zijn waarde te laten. Maar, wie moet de soevereiniteit over dat alles krijgen? En, moet degene die de soevereiniteit krijgt, daar zo gelukkig mee zijn, want het heeft iets van een bak met scorpioenen. De meeste Israëliërs hebben waarschijnlijk helemaal niet zo'n behoefte om de baas te spelen over de niet-joodse

wijken en heiligdommen. Het punt is echter dat Jeruzalem voor de joden een bepaald gevoel oproept, en dat het als verraad aan dat gevoel wordt ervaren te praten over verdeling. Dat geldt dus vooral voor de Tempelberg en directe omgeving, waar het oude idee van Jeruzalem geconcentreerd is. Omgekeerd is het voor de Palestijnen en de moslims in de hele wereld ondenkbaar om Israëli-sche, dus joodse, soevereiniteit te erkennen over de *Haram asj-Sjarief*, waar al 1300 jaar uitsluitend islamitische heiligdommen staan. Als er toch een Palestijnse staat komt, waarom zou Israël juist daar dan soevereiniteit moeten uitoefenen? De verdenking is dan al gauw: om er toch een synagoge te bouwen of er te gaan graven op zoek naar de antieke tempel?

Een van de voorgestelde oplossingen zegt: geef die soevereiniteit maar aan God. Bij nader inzien is dat zo gek nog niet. Spreek nauwkeurige regels af wie waar verantwoordelijk is voor toegang, onderhoud, beheer, enz.: vergelijkbaar met de *status quo* in de Heilige Grafkerk, maar dan als systeem dat zich uitstrekt tot de gehele Oude Stad. Een hoog geestelijk college oefent namens God toezicht uit op de algemene handhaving van die regels. Zo kan de soevereiniteitskwestie worden opgelost, zonder de internationalisering die de Israëliërs in ieder geval niet willen. En aangezien iedereen het erover eens is dat de stad onverdeeld moet blijven, is de regeling van de *toegang* tot de Oude Stad vervolgens een zaak die in een ander hoofdstuk valt, namelijk dat van de afspraken en samenwerking op het gebied van de veiligheid tussen Israël en de toekomstige Palestijnse staat.

Geen oplossingen, maar crisismangement

Het vraagstuk van Jeruzalem is uitermate actueel. Maar wat betekent dit alles voor het Midden-Oosten? Het is waar dat er geen oplossingen in het Midden-Oosten zijn, maar alleen crisismangement. Iedere regeling zal slechts tijdelijk zijn. Zo is de demografische tendens dat in Palestina, het gebied van Tel Aviv tot de Jordaan en de Dode Zee, in 2040 tien miljoen joodse Israëliërs en evenveel Palestijnen zullen wonen. Een groot deel van die Palestijnen zal in Israël wonen en wellicht een deel van de joden in Palestijns gebied. Wie kijkt naar de geografie van het gebied, zal niet geloven dat er op den duur ruimte is voor twee strikt gescheiden staten die beide economisch en sociaal levensvatbaar zijn. Uiteindelijk zal het wellicht komen tot een *confederale* of een *binationale* staat, zeggen ook Israëli-sche deskundigen. In economisch en humanitair opzicht moet er meer ruimte komen voor gelijke kansen en rechten voor iedereen, voor de Palestijnen evengoed als voor de achtergestelde Sefardische joden. Anders zullen de spanningen telkens opnieuw oplaaieren, ongeacht de regeling die nu gevonden wordt en ongeacht of er een Palestijnse staat komt.

Voor het Westen staan heel grote belangen op het spel.

De grote persoonlijke inzet van Clinton heeft natuurlijk iets te maken met fascinatie voor de problematiek en het idee dat vrede stichten in het Heilige Land een glorieus opgave is. Maar er spelen ook enorme Amerikaanse strategische en politieke belangen. In strategisch opzicht zijn het Midden-Oosten en de Golf een en dezelfde regio. In de Golfoorlog heeft Saddam Hussein zijn best gedaan dat nog eens te illustreren. De regimes in de Arabische landen van het Midden-Oosten en de Golf zijn weliswaar auto-cratisch, maar ze kunnen toch niet onbeperkt tegen de wil van hun onderdanen ingaan. In al die landen heeft Jeruzalem een speciale betekenis en de Palestijnse zaak kan er op steun rekenen, ongeacht de overige politieke opvattingen en identiteit van de mensen. Dat zal niet veranderen.

Gesteld dat de explosie van geweld tussen Israël en de Palestijnen aanhoudt, zal de nieuwe Jordaanse koning Abdallah dat overleven? Kan de vrede met Egypte intact blijven? Zullen de Arabische landen Amerika blijven steunen bij het handhaven van de sancties tegen Saddam Hussein? En als de Amerikaanse strategische positie in de Golf verzwakt, zou er dan geen nervositeit op de oliemarkt ontstaan? Het zijn oude vragen, maar voor iedere Amerikaanse regering blijven ze even actueel als 30 jaar geleden. Geen kwestie van oplossingen, maar wel van crisismangement.

Israël zal in het Midden-Oosten moeten integreren en het Midden-Oosten zal zich richting Israël moeten bewegen. Israël moet dus vrede sluiten, niet alleen met zijn buurstaten – dat is relatief een eenvoudige opgave – maar ook met de Palestijnen, en dat is veel ingrijpender. Want het opheffen van de bezetting en het ruimte geven aan legitieme Palestijnse rechten en verlangens vergen ook aanpassing van de Israëli-sche instelling ten opzichte van de Palestijnen. Omgekeerd kan dat alleen van de Israëliërs worden verlangd als hun veiligheid is gewaarborgd. En dat kan alleen als het Midden-Oosten in alle opzichten vrijer, democratischer, toleranter en transparanter wordt. De regimes van Hafez al-Asad, Saddam Hussein en Ayatollah Khomeini belichaamden zo'n beetje het absolute tegenovergestelde van die waarden. In zo'n omgeving zal Israël zich nooit veilig kunnen voelen, laat staan zich thuis voelen.

Niet dat we moeten verwachten dat aanstonds het parlementair-democratisch Westminstermodel in Damascus wordt ingevoerd. Maar beweging in de goede richting is wel een voorwaarde. Daarom is het van zo'n groot belang wat Bashar al-Asad gaat doen en hoe Syrië gaat reageren op de Libanese verkiezingen. De afgelopen maanden hebben we gezien dat het initiatief van premier Barak om de Israëli-sche troepen terug te trekken uit Libanon is geslaagd. Tot voor kort heeft Hizbollah geen enkele grenschending gepleegd. Na 20 jaar van bezetting, onrust en geweld mocht dat een groot succes heten. Maar het lijkt wel alsof iedereen dat nu al is vergeten.

We zijn nu ondanks alles in de laatste fase van het vre-

desproces. Het bestaan van Israël is onderhand algemeen aanvaard. Omgekeerd zal Israël een transformatie ondergaan als gevolg van de vrede: het zal in sterkere mate een Midden-Oosters land worden en minder een westerse enclave in het Midden-Oosten. Aan Arabische kant ligt de droom van een nieuw kalifaat, van een groot en machtig Arabisch Rijk, aan diggelen. Die droom wordt niet langer aanvaard als excuus voor allerlei wantoestanden. De Arabische mens zal zijn individuele rechten gaan opeisen. En

daarmee zullen de kolossale portretten in Bagdad, Damascus en Tripoli geleidelijk verdwijnen. ■

Over de auteur

Dr P.M. Kurpershoek is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Daarnaast is hij hoogleraar aan de Opleiding Talen en Culturen van het Islamitische Midden-Oosten aan de Universiteit Leiden, met als leeropdracht de interactie tussen politiek en literatuur in de Arabische wereld.

NGIZ

Lezingenprogramma november/december 2000

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Onderwerp: **Geopolitics of Oil: diplomacy in the pipeline**
Spreeker: Dr Mehdi Amineh, wetenschappelijk medewerker Faculteit Politieke Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam
Taal: Engels
Plaats: Universiteit van Amsterdam, Oudemanhuispoort 4, Amsterdam
Datum: dinsdag 7 november 2000, 20.00 – 21.30 uur
Organisatie: NGIZ – Afdeling Amsterdam
Kosten: geen
Aanmelden: leden NGIZ en SIB zonder aanmelden. Overigen voor aanvang aan de zaal.

Onderwerp: **Recente ontwikkelingen in Israël**
Spreeker: Z.E. Mr Y. Gal, ambassadeur van Israël
Plaats: Huize Molenaar, Korte Nieuwstraat 6, Utrecht (vlak bij de Dom)
Datum: vrijdag 10 november 2000, 12.15 – 14.00 uur
Organisatie: NGIZ – Afdeling Utrecht
Kosten: f 30,- (student f 10,-) voor de lunch contant aan de zaal
Aanmelden: Secretaris van de afdeling: Dr. H.A.H. Audretsch, Fax: 030 228 74 08

Onderwerp: **Nederland en Indonesie**
Conferentie over de recente ontwikkelingen in Indonesie en de hulprelatie met Nederland
Spreekers: o.a. Emiel Salim, oud-minister van Milieu Indonesia, en Eveline Herfkens, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking
Plaats: Instituut Clingendael, Clingendael 7, 's-Gravenhage
Datum: donderdag 7 december 2000, 14.00 – 17.00 uur
Organisatie: NGIZ i.s.m. Forum Nederland-Indonesia en Instituut Clingendael
Kosten: f. 30,-
Aanmelden: NGIZ: Fax: 070 324 02 64 / e-mail: ngiz@clingendael.nl

Onderwerp: **World Population Growth**
and its general implications for international cooperation
Eerste lezing in een serie van vier over de 'Implicaties van de groei van de wereldbevolking'
Spreeker: Prof. Steven Sinding, directeur van het Center for Population and Family Health, Columbia University New York
Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag (naast NS Centraal)
Datum: woensdag 13 december 2000, 20.00 - 21.30 uur
Organisatie: NGIZ
Kosten: geen
Aanmelden: leden NGIZ en SIB zonder aanmelden. Overigen aanmelden voor aanvang aan de zaal.

Ons actuele programma vindt u op www.clingendael.nl/ngiz.htm

Lidmaatschap

Het NGIZ-lidmaatschap biedt u een interessant lezingenprogramma, gratis toegang tot de bibliotheek van Instituut Clingendael en een exemplaar van de in druk verschenen Mullerlezing door Els De Temmerman over Africa in a vicious circle.

Jaarcontributie f 60,- (student f 30,-)

U kunt zich aanmelden voor het lidmaatschap door inzenden van de bon in bijgesloten folder.

De permanente leden van de VN-Veiligheidsraad en Irak

ROB ZAAGMAN

Symbool van verzet tegen hypermogendheid

DE RECENTE RUZIE IN DE VN-VEILIGHEIDSRaad (VR) OVER de vraag of passagiersvluchten naar Irak onder het heersend sanctieregime zijn toegestaan, heeft weer eens onderstreept hoezeer de vijf permanente VR-leden (P5) inzake Irak tegenover elkaar staan. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn voorstander van indringende wapeninspecties, voortdurende economische en financiële sancties en zijn bereid tot inzet van militaire middelen om Irak te dwingen tot medewerking. Washington streeft zelfs de val van Saddam Hoessein na (*regime change*). Beide landen menen dat het sanctieregime alle civiele vluchten op Irak verbiedt, passagiers- zowel als vrachtluchten.

Rusland, Frankrijk en China daarentegen stellen vooral sinds de Brits-Amerikaanse luchtaanvallen van december 1998 (*Desert Fox*) dat het door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk voorgestane Irak-beleid failliet is en eisen fundamentele veranderingen. Hoewel ook deze drie landen verklaren dat Irak aan zijn verplichtingen dient te voldoen, zijn zij veel meer geneigd Bagdad het voordeel van de twijfel te geven en concessies te doen, in het bijzonder de opheffing van sancties. Passagiersvluchten zouden nu al niet verboden zijn en voorafgaande toestemming van het bevoegde sanctiecomité daarom niet vereist zijn.

VR-resolutie 1284, die de Raad op 17 december 1999 aannam, heeft het gat tussen de P5 niet weten te dichten – Frankrijk, Rusland en China onthielden zich van stemming,¹ terwijl de VR inzake Irak zo goed als verlamd is gebleven. Het contrast met 1990 lijkt groot, toen vier van de P5 voorstemden bij resolutie 678, die militaire actie tegen Irak mogelijk maakte.

Dit artikel gaat in op de hoofdlijnen van het huidige Irak-beleid van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, mede aan de hand van een terugblik op de geschiedenis van hun betrokkenheid.

Frankrijk

Frankrijk was – na Irak zelf – het eerste land dat de kwestie van de passagiersvluchten op scherp zette: het

liet demonstratief een vlucht uitvoeren zonder de discussie daarover in het VN-sanctiecomité af te wachten. Dit is symbolisch voor de geprononceerde rol die Frankrijk speelt inzake Irak. Er zijn diverse redenen waarom Frankrijk – NAVO- zowel als EU-lid, militair indertijd volop betrokken bij het verdrijven van Irak uit Koeweit – op dat dossier afstand heeft genomen van de Amerikanen en Britten en zich aan de zijde van Rusland en China heeft geschaard.

Frankrijk beschouwt zich als een grote mogendheid, die op het eerste plan van de wereldpolitiek een zelfstandige rol te spelen heeft.² Het Franse permanente VR-lidmaatschap is hiervan tegelijkertijd uitdrukking en garantie; handhaving van het gezag van de Raad is dan ook een Frans imperatief. Zijn onafhankelijkheid profileert Parijs sinds het einde van de Sovjetunie vooral ten opzichte van Washington. Frankrijk beseft enerzijds dat de Verenigde Staten een ook voor Frankrijk onontbeerlijke rol spelen in de internationale politiek. Het Franse besluit mee te vechten in *Desert Storm* had veel te maken met ontwikkelingen in Europa – in het bijzonder de Duitse vereniging – die dit punt nog eens onderstreepten. Frankrijk aanvaardt de positie van Amerika als enige mondiale supermogendheid. Anderzijds heeft de Amerikaanse *hyperpuissance* in Franse ogen sterk de neiging zich veel te overheersend te gedragen en de belangen van andere grote landen, zoals Frankrijk, uit het oog te verliezen. Daarom tracht Frankrijk tegenwichten tegen dat overwicht te vormen.

Een belangrijk onderdeel van de Franse onafhankelijke wereldpolitiek is het streven naast de Verenigde Staten – en tot 1992 de Sovjetunie – een zelfstandige rol te spelen in de Arabische wereld. In dat kader ontwikkelde Frankrijk tot aan de Golfoorlog een economisch en politiek nauwe band met Irak, dat voor de Franse avances open bleek te staan.³ Het heeft in 1990-1991 tot het laatste moment geprobeerd een diplomatieke oplossing te vinden, die de militaire aanval op Irak onnodig zou maken. Daarna verdedigde president Mitterrand deelname aan *Desert Storm* o.a. met het argument dat Frankrijk

anders naderhand niet mee zou kunnen spreken over een vredesregeling voor het Midden-Oosten.

Frankrijk was aanvankelijk voorstander van een harde lijn, met inbegrip van militaire acties. Het was voorstander van de instelling van *no-fly zones*, gebieden in de noordelijke en zuidelijke delen van het Iraakse luchtruim waar Iraakse vliegtuigen zich niet mogen vertonen, en heeft daarin lange tijd met vliegtuigen gepatrouilleerd. Vanaf 1993 heeft het echter een meer accommoderend standpunt jegens Bagdad bepleit. In 1995 ging Parijs over tot hervatting van diplomatieke contacten met Irak, voorsnog op laag niveau. Dit paste in het Franse streven weer een zelfstandig Midden-Oostenbeleid te voeren, waaraan vooral president Chirac de afgelopen jaren weer een krachtige impuls heeft willen geven aan het Frans Midden-Oostenbeleid. Anders dan in het Israëliisch-Arabisch vredesproces – *chasse gardée* van Amerika – heeft de Franse diplomatie op het Irak-dossier bij verscheidene gelegenheden een prominente rol gespeeld, het meest recent in de crisis van begin 1998.⁴

Het standpunt dat Frankrijk inzake Irak uitdaagt, komt erop neer dat het beleid zoals voorgestaan door de Amerikanen en Britten niet zal leiden tot Iraakse medewerking, integendeel. Op lange termijn zou Irak door dat beleid uiteen kunnen vallen en zou de gehele regio instabiel worden. Op korte termijn zou de binnenlandse positie van het Iraakse regime er alleen maar sterker op worden. Ook vreest Parijs dat de sancties het islam-fundamentalisme in de kaart spelen, omdat zij leiden tot toememende humanitaire ellende en de ondergang van de geschoolde middenklasse in Irak. (Frankrijk beschouwt Irak sinds jaar en dag als een modernistisch en seculier bolwerk tegen dat fundamentalisme.)

De Franse economische motieven zijn ook van belang, hoewel ondergeschikt. Frankrijk heeft nog zo'n 7,5 miljard dollar van Irak voor geleverde wapens te goed. Terugbetaling kan pas plaatsvinden wanneer Irak weer de vrije beschikking heeft gekregen over de inkomsten uit zijn olie-exporten, d.w.z. na de opheffing van de sancties. Het is echter maar de vraag in hoeverre schuldaflossing dan een Iraakse prioriteit zal zijn ten opzichte van de militaire en civiele wederopbouw van het land. Belangrijker lijkt dan ook dat Franse oliemaatschappijen weer toegang krijgen tot de Iraakse olievelden, wat Bagdad hun in het vooruitzicht heeft gesteld. Ook dat moet echter wachten tot opheffing van de sancties.

Het Franse ongenoegen over de Amerikaans-Britse politiek wordt versterkt doordat de Verenigde Staten in de ogen van Parijs niet alleen de VR-resoluties manipuleren – zie ook de controverse over de civiele vluchten – maar, erger nog, de Raad en de andere permanente leden keer op keer buitenspel zetten. *Desert Fox* was daarvan in Franse ogen één voorbeeld, een ander was het – beweerd – misbruik voor Amerikaanse spionagedoeleinden van het wapeninspectie-orgaan UNSCOM.⁵ Frankrijk ver-

denkt de Amerikanen ervan het sanctieregime net zo lang in stand te willen houden, totdat het doel van *regime change* bereikt is – een doel dat niet is terug te vinden in de VR-resoluties. Frankrijk stelt dat niet alleen Irak, maar ook de Raadsleden zelf zich aan de VR-resoluties dienen te houden.

Rusland

De harde toon die Rusland tegenwoordig gebruikt jegens het Amerikaans-Brits Irak-beleid lijkt ver verwijderd van de steun die Gorbatsjov en vooral Sjearvdnadze aan de Verenigde Staten gaven ten tijde van de Golfcrisis. Samenwerking met het Westen was toen een doel op zich zelf en de sovjetleiders leken bereid zich in menig opzicht te schikken naar de wensen van Washington. Toch bestond er ook toen al veel binnenlands verzet tegen dat beleid en beschouwden velen die steunverlening als een ontoelaatbare uitverkoop van de nationale belangen van de Sovjetunie, inbegrepen de opoffering van Irak, dat al een kwart eeuw een cliënt van Moskou was.⁶ Deze kritiek nam in de loop der jaren alleen maar toe.

Moskou voert sinds een aantal jaren weer een buitenlands beleid dat zich niet oriënteert op de voorkeuren van het Westen, maar strikt uitgaat van de Russische nationale belangen, zij het met beperkingen.⁷ Rusland aanvaardt dat het niet langer een supermogendheid is, behalve op kernwapengebied, en beseft maar al te goed zijn – pijnlijke grote – economisch-financiële afhankelijkheid van het Westen. Net als Frankrijk streeft het ernaar ten opzichte van de Verenigde Staten wel een invloedrijk eigen buitenlands beleid te voeren. Het heeft geconcludeerd dat dit alleen in een multipolaire wereld mogelijk is, d.w.z. in coalitie met andere grote landen, vooral China, een land waarmee de relatie anders eerder gekenmerkt wordt door wederzijdse wantrouwen.⁸ Daarnaast hecht het, evenals Frankrijk, zeer aan zijn positie van permanent lid van de Veiligheidsraad als middel om enige invloed uit te oefenen.

Het Midden-Oosten is een voor de hand liggende doelregio voor dit 'nieuwe' Russische buitenlandse beleid. Traditioneel een gebied van (Sovjet-)Russische belangstelling en expertise, lijkt het Rusland vooral economisch goede mogelijkheden te bieden. Anders dan in de sovjet-tijd is de belangrijkste drijvende kracht achter het Russische Midden-Oostenbeleid namelijk niet geopolitieke strategie, maar economisch gewin: het Midden-Oosten als afzetgebied voor Russische industrieën, inbegrepen de militaire. Dit weerspiegelt een ander kenmerk van het nieuwe Russisch buitenlandse beleid, namelijk dat het sterk bepaald wordt door binnenlandse behoeften, in de eerste plaats van economische aard.

Ondanks het toenemend anti-amerikanisme in de Arabische landen laat de overheersende positie van Ame-

rika in de regio nog niet veel politieke ruimte voor Moskou, dat daarom een bijzondere belangstelling heeft voor die staten die van de Amerikanen weinig te verwachten hebben: de *rogue states*.⁹

De vroegere sovjetcliënt Irak kan daarbij op bijzondere belangstelling van Moskou rekenen. Rusland is tegelijk met Frankrijk vanaf 1993 steeds kritischer over het Amerikaans en Brits Irak-beleid geworden. De Russische lijn is dat Irak voldoende uitvoering heeft gegeven aan de VR-resoluties en dat de Verenigde Staten – met opzet – de Iraakse dreiging overdrijven. De Golfoorlog en de sancties zouden het Iraaks militair vermogen voldoende hebben afgebroken. Evenals Frankrijk heeft Rusland herhaalde malen geprobeerd een vooraanstaande rol op het Irak-dossier te spelen en te voorkomen dat de Amerikanen en Britten militair zouden optreden. President Jeltsin wilde zo de wereld en de – zeer kritische – *Doema* tonen dat Rusland nog steeds een belangrijke factor in de wereld is en het vermogen heeft zich tegen de Verenigde Staten te verzetten.¹⁰

Voorts gaat het Moskou om terugbetaling van de schulden van Irak aan Rusland – zo'n tien miljard dollar voor wapenleveranties – en het verkrijgen van contracten voor Russische bedrijven. (Irak heeft enkele Russische oliemaatschappijen grote contracten in het vooruitzicht gesteld.) Gezien de deplorabele staat van zijn economie ziet Rusland meer dan Frankrijk een groot economisch belang bij opheffing van de sancties tegen Irak.

Ondanks zijn soms felle retoriek heeft Rusland echter een werkelijke confrontatie met de Verenigde Staten over Irak vermeden. Zo heeft het nog geen unilaterale stappen gezet ter doorbreking van het sanctieregime, ondanks resoluties van de *Doema* met oproepen van die strekking. De recente passagiersvlucht is geen evidente schending van het sanctieregime; de desbetreffende resoluties laten ruimte voor uiteenlopende interpretaties. De Russische uitbarsting die volgde op *Desert Fox* – en die aanzienlijk scherper was dan de Franse – had een voorgeschiedenis van Amerikaans-Russische spanningen die in de loop van 1997-1998 waren toegenomen, niet zozeer vanwege Irak als wel door Russische frustraties over de NAVO-uitbreiding en de ontwikkelingen in de Kosovo-crisis. *Desert Fox* was in Russische ogen het zoveelste bewijs dat de Verenigde Staten andere landen negeerden wanneer het zo uitkwam en te snel bereid waren tot gebruik van militair geweld tegen landen waarmee Moskou een speciale band had – een praktijk waartegen Rusland machteloos stond.

China

Men zou kunnen denken dat het enige permanente VR-lid dat tot de Derde Wereld behoort voldoende redenen heeft op te komen voor het andere Derde-Wereldland Irak. Er zijn immers beginselen in het geding die voor

China – vooral gezien de kwesties-Tibet en -Taiwan – van groot belang zijn, en waarvoor het zich in VR-discussies bij voortduring sterk maakt: respect voor de soevereine gelijkheid van staten, afzien van gebruik van geweld of dreiging daarmee, niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden van staten en respect voor hun territoriale integriteit.

China heeft inderdaad vanaf het begin sterke reserves gehad bij vele maatregelen die de VR op Amerikaanse instigatie jegens Irak heeft getroffen, vooral het gebruik van geweld, de indringende inspecties als onderdeel van het ontwapeningsregime, de volledige controle door de VN op de inkomsten uit de Iraakse olie-exporten en het feitelijk VN-bestuur over de drie noordelijke provincies van Irak. De Golfoorlog schokte de Chinezen door het gemak van de Amerikaanse overwinning, die de grote superioriteit van de Amerikaanse wapens aantoonde. De kwestie-Irak illustreert in Chinese ogen het Amerikaanse streven naar wereldhegemonie, waartegen andere landen zich gezamenlijk dienen te verzetten. De Chinese toenaadering tot Rusland heeft dan ook, net zoals voor Moskou grotendeels in het teken gestaan van de vorming van een tegenwicht. In gemeenschappelijke verklaringen benadrukken de twee landen o.a. het belang van een multipolaire wereld en verwerpen zij in bedekte termen het Amerikaans unilaterale en de Amerikaanse pogingen de VR te omzeilen.¹¹

Toch heeft China voortdurend een *low key*-houding aangenomen inzake Irak en zich voorzichtig betoond in zijn benadering van het Amerikaanse Irak-beleid. De verhouding tot de enige supermogendheid ter wereld, ook in de Aziatisch-Pacifische regio, is voor Beijing immers van eminent belang. De Verenigde Staten hebben grote invloed op vele kwesties die van direct en vitaal belang zijn voor China, zoals toetreding tot de WTO of de kwestie-Taiwan. Juist door de Verenigde Staten willen de Chinese leiders als een grote mogendheid en gelijk behandeld worden. Amerika vormt ook China's belangrijkste exportmarkt en bron van harde valuta.¹²

Het proces dat leidde tot aanvaarding van de resolutie waarmee de VR in 1990 militair optreden toestond ter bevrijding van Koeweit, is een goede illustratie van deze Chinese houding. Toen de Golfcrisis zich aandeed, bevonden de Amerikaans-Chinese betrekkingen zich op een dieptepunt, vooral vanwege de slachtpartij op het Plein van de Hemelse Vrede in mei 1989. De opbloeiende samenwerking tussen Moskou en Washington verdiepte de zorgen van China over zijn politiek isolement. De Golfcrisis leek echter een uitgelezen mogelijkheid daaruit te ontsnappen; de Verenigde Staten hadden immers de medewerking van het permanente VR-lid China nodig. Zo is het inderdaad gelopen. China zag af van het gebruik van zijn veto op resolutie 678, nadat de Verenigde Staten erin hadden toegestemd uitdrukkelijke vermelding van het gebruik van geweld te laten vallen.

Kort daarna ontving president Bush de Chinese minister van buitenlandse zaken op het Witte Huis.¹³

Anders dan Frankrijk en Rusland heeft Beijing daarna nooit het initiatief genomen in de kritiek op het Amerikaanse Irak-beleid. Toen Rusland en Frankrijk kritischer werden jegens dat beleid, stond China meteen volledig achter hen. Het heeft echter zelf geen initiatieven genomen, noch in de Irak-discussies in de VR noch daarbuiten; China laat het kennelijk graag aan zijn beide bondgenoten over.

Verenigde Staten

De Verenigde Staten bemoeien zich actief met de Golf vanwege de immense olievoorraden, waarvan de Westelijke energievoorziening voor een groot deel afhankelijk is. Tijdens de Koude Oorlog ging het erom de dreiging van de Sovjetunie in te dammen, die niet alleen tegen olievoorraden gericht was, maar ook tegen Turkije en Iran. Irak leek een sovjetbondgenoot te zijn, waartegen het Iran van de sjah gemobiliseerd werd. Vanaf 1979 waren de Iraanse radicale ayatollahs echter de vijand; hun vijand Irak werd daarom een nuttige medestander voor Washington. De Iraakse invasie van Koeweit veroorzaakte echter een nieuwe omkering van de visie op politiek Washington op Saddam Hoessein. Van positieve kracht in de regio, waarvan men vergrijpen als het gebruik van gifgas tegen Koerden en Iraniërs wel door de vingers wilde zien, werd hij de ernstigste bedreiging van de regionale stabiliteit en van de Westerse olievoorraden. Irak werd ondergebracht in de nieuwe categorie van *rogue states* die in Amerikaanse ogen de Sovjetunie lijken te zijn opgevolgd als de belangrijkste bedreiging, zeker als ze ook nog – zoals Irak – actief het bezit van massale-vernietigingswapens nastreven.¹⁴

Deze manicheïstische visie op het regime in Bagdad bepaalt nog steeds het Amerikaans beleid. Washington insisteert onverminderd op de volledige uitvoering door Irak van zijn verplichtingen uit de relevante VR-resoluties, daarbij een zeer grote mate van zekerheid eisend. Totdien houdt men vast aan de onverminderde handhaving van de sancties. Indien het Washington noodzakelijk voorkwam, was het bereid tot de – desnoods unilaterale – inzet van militaire middelen om Irak te dwingen tot medewerking. Die inzet kon trouwens tevens dienen als signaal van Amerikaanse vastberadenheid aan het adres van andere *rogue states* (inmiddels *states of concern* genoemd). Toch hebben de Verenigde Staten in 1997 en 1998 ook enkele malen afgezien van gebruik van militair geweld ten gunste van diplomatieke inspanningen, o.a. door de VN-secretaris-generaal in februari 1998, waarschijnlijk vanwege het gebrek aan internationale steun voor een militaire actie. Amerikaanse vliegtuigen patrouilleren voorts vrijwel dagelijks in de *no-fly zones* en voeren daar met enige regelmaat tegenaanvallen uit op

Iraakse luchtafweerinstallaties.

In de loop der jaren is het Amerikaans beleid jegens Irak verscherpt. In maart 1997 verklaarde *Secretary of State* Albright publiekelijk dat de sancties zouden worden gehandhaafd totdat Saddam Hoessein van het toneel zou zijn verdwenen. (De Verenigde Staten waren toen al enkele jaren bezig met ondermijning van de binnenlandse positie van de Iraakse leider.) Deels zal die verharding te maken hebben met het feit dat de regering-Clinton op buitenlands-politiek terrein steeds meer onder druk kwam te staan van hardlijnjige Republikeinen als senator Helms, die in het Congres domineerden. Zeker nu, met presidentsverkiezingen in zicht, wil de regering-Clinton niet *soft on Iraq* lijken. Ook de presidentskandidaten Bush en Gore hebben zich in onverzettelijke termen uitgelaten over de kwestie-Irak, er terecht van uitgaand dat de publieke opinie Irak in een kwaad daglicht ziet.

De informatie die wapeninspecteurs van UNSCOM in de loop der jaren wisten te verzamelen over de Iraakse nucleaire, chemische en biologische wapenprogramma's, speelt ook een belangrijke rol. Irak bleek veel verder gevorderd te zijn dan men had gedacht, en het was onduidelijk wat er gebeurd was met veel van de materialen die het daarvoor had ingevoerd. Daarmee doemde het beeld op van een Irak dat zich na afloop van de sancties zodanig zou herbewapenen, dat een herhaling van *Desert Storm* niet meer mogelijk zou zijn of – minder waarschijnlijk, maar wel een Amerikaanse nachtmerrie – de Verenigde Staten zelf zou kunnen bedreigen. Deze overwegingen verklaren ook voor een groot deel de op het overdrevene af grote voorzichtigheid waarmee Washington kijkt naar goederen die Irak wil invoeren in het kader van het, ook door de Amerikanen gesteunde, VN-programma dat tot doel heeft de humanitaire gevolgen van de sancties te verzachten (olie-voor-voedsel). Deze Amerikaanse voorzichtigheid leidt vaak tot het tegenhouden of vertragen van contracten (*holds*).

Tegen deze achtergrond staan de Verenigde Staten zeer terughoudend tegenover voorstellen die een verandering beogen in het bestaande VN-regime betreffende Irak. Dat was ook de Amerikaanse houding in 1999 jegens de Brits-Nederlandse ontwerpresolutie die poogde een uitweg uit de patstelling in de VR te bieden. Men vreesde een onverantwoordelijke verwatering van de verplichtingen die de resoluties aan Irak stelden. (Sommige *policy makers* wilden eerder een verzwaring daarvan.) Sindsdien is het Amerikaans beleid niet werkelijk tegevoetkomender geworden, ook al zijn de Amerikanen uiteindelijk akkoord gegaan met resolutie 1284 en de daarin vervatte mogelijkheid van opschorting van de sancties.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is vanaf het begin de naaste bondgenoot van Amerika inzake Irak geweest, heeft de

harde Amerikaanse houding jegens Irak vrijwel voortdurend gesteund – maar het laat zich niet uit over de Amerikaanse doelstelling van *regime change* – en patrouilleert met de Verenigde Staten tot op heden in de *no-fly zones*. De beroemde, zij het soms wat overdreven, *special relationship* speelt hier zeker een rol, net zoals tijdens de aanloop naar *Desert Storm*, toen premier Thatcher president Bush bewoog tot standvastigheid.

Evenals in 1990 is het Verenigd Koninkrijk bovendien van mening dat de Britse belangen zelf in het geding zijn. Het vindt de stabiliteit en veiligheid van de Golfregio van levensbelang voor de internationale economie, die immers afhankelijk is van een gezonde oliemarkt, d.w.z. dat de oliestroom mag niet in gevaar komen.¹⁵ Deze analyse is de afgelopen eeuw een van de twee bepalende factoren geweest van het Brits beleid ten aanzien van de Golfregio. De andere factor, de beveiliging van de route naar Brits-Indië, verviel met de onafhankelijkheid van dat gebied. Al ruim vóór 1990 hadden de Britten herhaaldelijk militair ingegrepen in de Golf, in 1961 nog om Koeweit te beschermen tegen Irak. Ook al presenteerde premier Thatcher de Britse deelname aan *Desert Storm* vooral als steun aan de Amerikanen, zij meende in de eerste plaats dat het ging om Britse belangen, waar het Verenigd Koninkrijk ook zelf voor moest opkomen.¹⁶ (Overigens is het Midden-Oosten ook een belangrijke exportmarkt voor de Britten. Irak was dat voor de Golfoorlog ook, vooral op militair gebied; het heeft nog schulden van zo'n 1 miljard pond bij het Verenigd Koninkrijk.)

De Britten zijn de laatste jaren echter bepaald minder onwrikbaar dan de Amerikanen gebleken en hebben herhaalde malen getracht een uitweg uit de patstelling in de Veiligheidsraad te vinden. Begin 1998 wist het Verenigd Koninkrijk de Verenigde Staten ervan te overtuigen akkoord te gaan met de reis van secretaris-generaal Kofi Annan naar Bagdad. Een recenter voorbeeld is het Brits initiatief van begin 1999 tot een nieuwe alomvattende resolutie, die de grondslag zou moeten vormen voor herstel van de VR-consensus inzake Irak. De Britse diplomatie heeft bij tijd en wijle evenveel energie moeten steken in het bewerken van Washington als in haar onderhandelingen met Frankrijk en Rusland.

Er kunnen verscheidene redenen zijn voor de relatief grote Britse flexibiliteit. Het Verenigd Koninkrijk is geen supermogendheid, zoals de Verenigde Staten, en voelt zich daarom waarschijnlijk veel minder gemakkelijk in de nu al jarenlang durende patstelling rond Irak. Ook zal het zich meer geroepen voelen rekening te houden met EU-partner Frankrijk, waarmee het immers op veel terreinen moet samenwerken, en met de Europese mogendheid Rusland. Ten slotte lijken in het Verenigd Koninkrijk veel meer dan in de Verenigde Staten delen van de publieke opinie onder de indruk van de humanitaire gevolgen van de sancties.

Conclusie

De gegroeide tegenstelling tussen de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad zal niet op de afzienbare termijn verdwijnen. Zij is herleidbaar tot vooral politieke factoren die structureler en 'normaler' lijken te zijn dan de kortstondige alliantie tegen het bewind van Saddam Hoessein tussen 1991 en 1993. Weliswaar zijn er ook concreet aanwijsbare economische redenen voor vooral de Russische maar ook de Franse opstelling inzake Irak. De Franse en Russische wens een zelfstandige wereldpolitieke rol te spelen naast of zelfs in concurrentie met de Verenigde Staten lijkt toch de boventoon te voeren.

Irak is zo gezien niet het echte hoofdthema van de patstelling in de Veiligheidsraad, maar eerder het kristallisationspunt van het verzet van gefrustreerde mogelijkheden tegen de Verenigde Staten. Een interessante vraag is in hoeverre de Amerikanen die houding aan zichzelf te danken hebben en hoeveel dat Washington politiek heeft gekost.

Gegeven de aard van de motieven is er geen reden te veronderstellen dat er op afzienbare termijn een verandering komt in de houding van Rusland en Frankrijk (en dus ook niet van China), tenzij zich een dramatische ontwikkeling voordoet. Verandering is eerder aan de andere kant te verwachten, na de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Alle partijen lijken daar ook op te wachten. Een nieuwe regering kan het zich wellicht politiek veroorloven bepaalde betwiste elementen van het Amerikaanse Irak-beleid los te laten of te 'vergeten', zoals *regime change*. Maar ook een nieuwe Amerikaanse regering zal niet bereid zijn Irak ook maar bij benadering de vrijheid van voor de Golfoorlog te gunnen, zolang Saddam Hoessein nog in het zadel zit. Dat maakt een compromis voor hem veel minder interessant en het bereiken van een uitweg uit de huidige impasse hoogstwaarschijnlijk een kwestie van lange adem. ■

Noten

- 1 Voor een uiteenzetting over het ontwapenings- en sanctieregime en de onderhandelingen over resolutie 1284 zie Rob Zaagman, 'De Veiligheidsraad en Irak; tien jaar na de Golfoorlog', in: *Vrede en Veiligheid. Tijdschrift voor Internationale Vraagstukken*, jrg 29, no 1, 2000, blz. 8-28.
- 2 Zie bijv. Hubert Védrine, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation. Dialogue avec Dominique Moïsi*, Parijs: Fayard, 2000.
- 3 Helmut Hubel, 'Western Europe and Iraq: The Cases of France and West Germany', in: Amatzia Baram en Barry Rubin (red.), *Iraq's Road to War*, New York: St. Martin's Press, 1993, blz. 273-285; en Jacques Morizet, 'Vingt ans de relations franco-irakiennes', in: *Défense nationale*, vol. 46, no 12, december 1990, blz. 53-63.
- 4 Bijv. Pia Christina Wood, 'Chirac's "New Arab Policy" and Middle East Challenges: Arab-Israeli Conflict, Iraq and Iran', in: *Middle East Journal*, vol. 52, no 4, herfst 1998, blz. 563-580, op blz. 563 en 573-576.

- 5 Zie over deze kwestie diverse artikelen van Barton Gellman in de *Washington Post* (1999); en Seymour M. Hersh, 'Saddam's best friend. How the CIA made it a lot easier for the Iraqi leader to rearm', in: *The New Yorker*, 5 april 1999, blz. 32-41.
- 6 Robert O. Freedman, 'Moscow and the Gulf War', in: *Problems of Communism*, vol. 40, no 4, juli-augustus 1991, blz. 1-17; en Olga Alexandrova, *Strategische Partnerschaft aus russischer Sicht*, Keulen: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 29 april 1997, blz. 3-4 en 9-10.
- 7 O.a. Dimitri K. Simes, *After the Collapse. Russia Seeks Its Place As a Great Power*, New York: Simon & Schuster, 1999, blz. 206-207 en 216.
- 8 Robert H. Donaldson en Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk (N.Y.)/Londen: M.E. Sharpe, 1998, blz. 239-245.
- 9 Alain Gresh, 'Russia's Return to the Middle East', in: *Journal of Palestine Studies*, vol. 28, no 1, herfst 1998, blz. 67-77, op blz. 67-70.
- 10 Robert O. Freedman, 'Russia and the Middle East: The Primakov Era', in: *MERIA Journal*, vol. 2, no 2, mei 1998, op <http://www.biu.ac.il/Besa/journal/1998/issue2/jv2n2a1.html>, blz. 2.
- 11 Denny Roy, *China's Foreign Relations*, Basingstoke/Londen: MacMillan, 1998, blz. 128-134.
- 12 *Ibid.*, blz. 134-145; en Michael Yahuda, 'China's Foreign Relations: The Long March, Future Uncertain', in: *The China Quarterly*, no 159, september 1999, blz. 650-659, op blz. 658-659.
- 13 Yitzhak Shichor, 'China and the Gulf Crisis: Escape from Predicaments', in: *Problems of Communism*, vol. 40, no 6, november-december 1991, blz. 80-90, op blz. 83-84.
- 14 Henrike Karreman, 'In *rogue* opgegaan: het Amerikaanse buitenlands beleid na de Koude Oorlog', in: *Transaktie*, jrg 20, no 1, 1999, blz. 11-34.
- 15 Geoff Hoon, 'A Century of Friendship. Speech at Anglo-Kuwaiti Treaty of Friendship Centenary Gala Dinner' (21 juni 1999), op <http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?2579>; en 'Gulf 2000: Future security and British policy' (17 mei 2000), op <http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?3708>.
- 16 Paul Sharp, 'Thatcher's Wholly British Foreign Policy', in: *Orbis*, vol. 35, no 3, zomer 1991.

Over de auteur

DRS R.W. ZAAGMAN is Eerste Secretaris op de politieke afdeling van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties in New York. Hij is o.a. verantwoordelijk voor het politieke en ontwapeningsdossier Irak. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

Zojuist verschenen in de Clingendael Notitie reeks

Notitie 13

Het tussenbestuur en het buitenland

De Nederlandse provincies en Europa

ISBN: 90-5031-078-8; Prijs: f 15,-

door Bernard J.S. Hoetjes

Deze notitie onderzoekt, hoe, binnen het krachtenveld van de Europese integratie, de Nederlandse provincies zich hebben gepositioneerd. Op welke manier onderhouden zij, met name binnen Europa, hun betrekkingen met buitenlandse collega's? Welke mogelijkheden en moeilijkheden ondervinden zij bij het werken binnen de Europese instellingen? Welke toekomstperspectieven hebben de provincies in het licht van de voortgaande Europeanisering? Na een korte schets van de positie van de provincie in het Nederlandse staatsbestel gaat deze publicatie in op de problematiek van het Nederlandse meso-bestuur in zijn internationale, Europese omgeving.

Dr. B.J.S. Hoetjes (1945), hoofddocent bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Leiden, is bijzonder hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Maastricht, met als leeropdracht 'het regionaal bestuur in internationaal perspectief'. Daarnaast is hij momenteel als research fellow verbonden aan het Instituut Clingendael.

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,- per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Notitie 13'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 3746605-606.

Beperkte speelruimte voor zelfstandig Japans buitenlands beleid

KURT RADTKE

OZAWA ICHIRO, EEN JAPANESE NON-CONFORMISTISCHE politicus, beschrijft zijn frustraties over de huidige Japanse binnen- en buitenlandse politieke situatie als volgt: 'Het huidige kabinet onder premier Mori is het resultaat van een nogal onduidelijk formatieproces [...] het noemt zich een coalitiekabinet, maar het verdient deze naam in feite niet, (want het heeft geen enkel politiek programma). [...] Als de ene partner in een bondgenootschap onvoorwaardelijke trouw eist als van een hondje, is er geen sprake meer van een bondgenootschap (met de Verenigde Staten), maar een baas-knechtrelatie. [...] In de huidige situatie voelen Japanners een groeiende frustratie over de eisen die steeds maar weer van de Amerikaanse kant komen, terwijl de Japanners zelf geen besef van zelfstandigheid hebben dat hun ertoe zou brengen ook zelf verantwoordelijkheden op hun schouders te nemen.'¹

Er zijn frustraties, niet alleen bij de oppositie maar ook bij de Japanse regering. Japan heeft al twintig jaar enorme bedragen aan ontwikkelingshulp in China besteed, zonder dat dit de Chinese opinie ten aanzien van Japan merkbaar positief heeft beïnvloed. Japan heeft de grootste financiële hulp geleverd aan landen die slachtoffer werden van de economische crisis van 1997. Zoals Sakakibara Eisuke (*Mr. Yen*) het in een reeks artikelen op de voorpagina van Japans grootste krant, de *Yomiuri Shinbun*, duidelijk maakte, heeft Japan ook meteen na het uitbreken van de zogeheten Aziatische crisis het voorstel gedaan door oprichting van een 'Asian Monetary Fund' de crisis te helpen overwinnen. Een constructief voorstel, dat met evenveel enthousiasme door de Verenigde Staten de grond is ingeboord, omdat het afbreuk zou kunnen doen aan de Amerikaanse invloed die via het IMF wordt uitgeoefend.

Een frequente blik op de *websites* van het Japanse ministerie van buitenlandse zaken laat zien dat er naast steun voor het Amerikaans beleid op tal van punten ook herhaaldelijk sprake is van frustratie en kritiek. Frustratie, niet het minst omdat de mondiale media zelden op faire wijze notie nemen van het standpunt van

de Japanse overheid, althans zo lijkt het.

Er wordt weleens geopperd dat Japan op frustraties reageert zoals dat ook in Europa en Amerika gebeurt – namelijk met toenemende steun voor 'rechts'. Het is ontegenzeggelijk juist dat er in Japan de afgelopen jaren sprake is van herleving van waardering voor 'nationale' symbolen. In tegenstelling tot andere landen, die niet principieel terughoudend zijn bij inzet van luchtmacht en raketten ter ondersteuning van hun buitenlands beleid, kan er in Japan hiervan nog steeds geen sprake zijn. Toch zijn er veranderingen in de strategie van Japan ten opzichte van de Verenigde Staten, het Koreaans schiereiland en de vraagstukken die tussen China, Taiwan en Japan spelen. Meer dan vroeger houdt de Japanse publieke opinie rekening met de mogelijkheid dat Japan in de loop van de komende jaren in een militair conflict in Azië verwickeld raakt. Het aantal nieuwe boeken dat zich met 'oorlog' bezighoudt groeit snel (een typerende titel is: *Kan Japan oorlog voeren?*). Tegelijkertijd onderneemt men stappen om juist te voorkomen dat spanningen een gevaarlijk niveau bereiken.

Sinds 1998 werkt Japan aan de ontwikkeling van een 'strategische' relatie met de Republiek Korea, onder meer door het opzetten van een vrijhandelszone tussen beide landen. Door deze banden met Zuid-Korea nu al een hechte basis te geven, hoopt Japan te voorkomen dat Korea (verenigd of niet) zich op een gegeven ogenblik te nauw aansluit bij zijn burens op het Aziatische vasteland. Het sluiten van een verdrag over stabilisering van Aziatische wisselkoersen heeft eveneens tot doel samenwerking in Azië te vergroten.

China is geen rivaal op economisch gebied – de Japanse economie is ongeveer zeven keer zo groot als de Chinese, terwijl de Japanse bevolking maar 10% van die van China bedraagt. Weinigen in Japan vrezen dat China rechtstreeks militaire acties tegen Japan zal ondernemen – de vraag is wat de consequenties voor Japan zouden zijn, mocht China ooit toch besluiten militair in te grijpen in Taiwan. De Japanse betrekkingen met Taiwan zijn sinds de (raket)crisis van 1996

duidelijk aangehaald. De versterkte Japanse veiligheids-samenwerking met de Verenigde Staten heeft overigens niet tot doel China te 'intimideren'. Tegelijkertijd beseft men dat een werkelijke controle van Beijing over Taiwan ook serieuze repercussies kan hebben voor Japanse aanspraken op het zeegebied tussen Japan, Korea en China, voor de omvang van Japans 'exclusieve economische zone' (EEZ), en in dit verband ook voor Japanse aanspraken op de soevereiniteit over de Diaoyutai-eilanden (*Senkaku* in het Japans).

De uitvoering van het beleid en de strategie van Japan lijdt niet alleen onder de onduidelijke binnenlandse politiek, of de beperkingen die de geldende interpretatie van de Japanse grondwet oplegt aan inzet van strijdkrachten. Een van de gevolgen van Japans oorlogsverleden is dat de Japanse regering nog steeds moeite heeft met uitoefening van rechtstreekse dwang (niet alleen militaire, maar ook diplomatieke dwang) tegen andere landen. De alliantie met de Verenigde Staten betekent onder meer dat men bescherming (inclusief bescherming door nucleaire wapens) als het ware 'huurt'. Zodoende wil Japan zich vrijwaren van de nadelen die rechtstreeks gebruik van eigen militaire macht zou meebrengen. Het grote nadeel hiervan is uiteraard dat het uiteindelijk de Verenigde Staten zijn, en niet Japan, die over inzet van Amerikaanse strijdkrachten ten behoeve van Japan beslissen. Bij gebreke van een stelsel van collectieve veiligheid, zoals de NAVO, in Azië lijken daarom behoedzame veiligheidsdiplomatie en de opbouw van een stelsel van coöperatieve veiligheid een redelijk alternatief te vormen om zich op verantwoorde wijze aan deze dilemma's te onttrekken.

Het Japans-Amerikaans bondgenootschap is natuurlijk veel meer dan een middel om militaire veiligheid te waarborgen. Allianties in de twintigste eeuw zijn vaak tevens de belichaming van een 'lotsgemeenschap', die samenwerking op tal van andere terreinen, economisch zowel als politiek, inhoudt, alsmede het nastreven van maatschappelijke doeleinden, zoals de opbouw van een *civil society*. Allianties vergen financiële (en politieke) investeringen van enorme omvang, die het vrijwel onmogelijk maken zich er later uit terug te trekken. Ze leggen de politiek op lange termijn vast. Japan kan in dit opzicht worden vergeleken met een mammoet-tanker, waar vele belanghebbenden aan het stuurwiel trekken, zonder dat de koers noemenswaardig lijkt te veranderen. Maar die kleine koerswijzigingen komen na verloop van tijd overigens wel degelijk neer op echte koerswijzigingen. Aangezien men steeds op het eigen (Japanse) schip met elkaar bezig is, lijkt het alsof er weinig wisselwerking met de buitenwereld is.

Voor de duidelijkheid moet hier echter worden vastgesteld dat ook in andere Oost-Aziatische landen de publieke opinie zich steeds 'binnenskamers' beweegt, en er überhaupt geen sprake is van een 'grensoverschrij-

dende' Oost-Aziatische publieke opinie. Dit is slechts een van de talrijke verschillen tussen de structuren van Oost-Azië, Europa en de Amerika's. Het vaststellen van de vraag wie en wat 'publieke opinie' belichaamt, verschilt naar gelang tijd en plaats. Vaker dan in Europa gebruiken regeringen in Oost-Azië de eigen publieke opinie, vooral in de vorm van 'nationalisme', als diplomatiek instrument om druk op de ander uit te oefenen: die ander is dan bijv. China, Japan, Korea of Taiwan.

Coöperatieve veiligheid

Ruwweg een decennium na het einde van de Sovjetunie symboliseert het aftreden van de regering-Milošević het einde van communistisch geïnspireerde dictaturen in Europa. Het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese NAVO-landen en de Verenigde Staten heeft hierin een zeer belangrijke rol gespeeld – een niet te onderschatten factor was het feit dat het hier om het uiteenvallen van een koloniaal rijk onder Russische leiding ging. De publieke opinie in de door Moskou bezette landen streed niet slechts om bevrijding van een ideologisch systeem, maar ook om het herwinnen van nationale zelfstandigheid.

Het einde van een tijdperk leidt tot eisen voor een nieuwe (veiligheids)orde, die het traditionele kader van de OVSE te buiten lijkt te gaan.² De uitbreiding van de NAVO naar het oosten is niet voldoende om een nieuwe orde in de aangrenzende gebieden te scheppen - het gaat om een reusachtig gebied met Rusland, Oekraïne, Kazachstan, Iran, Turkije en andere aan de Middellandse Zee grenzende landen. Het is nog verre van duidelijk wat hierin op langere termijn de rol van de Verenigde Staten en de Europese NAVO-landen zal zijn. Het einde van het communisme is niet gelijk te stellen met de overwinning van het stelsel van ideologisch gedefinieerde 'marktdemocratie' - de invoering van een markteconomisch stelsel kan het scheppen van een nieuwe orde misschien bevorderen, maar zij genereert deze niet uit zichzelf.

In het licht van wat zich elders in de post-communistische wereld afspeelde, mogen we dan ook niet verwachten dat het gemakkelijker zal zijn aan de andere kant van het Euraziatische continent, in Oost-Azië, een systeem van coöperatieve veiligheid op te zetten.³ Anders dan in Europa diende een beroep op communisme in China en elders hier vooral als middel in de opbouw van naar buiten onafhankelijke, dictatoriaal geregeerde natie-staten.

Feit is dat de Aziatische landen zelf in de laatste twee eeuwen geen kans hebben gehad zelfstandig, zonder inmenging van niet-Aziatische landen, hun eigen interne en internationale orde op te zetten. De boeiende vraag bij de recente ontwikkelingen is of de 'nieuwe diplomatie' in Korea tot veranderingen in Japans betrek-

kingen met de Verenigde Staten, Korea, China en Taiwan zal leiden, kortom, een begin zal vormen van grotere autonomie van het Japans buitenlands beleid. De onmiddellijke bezorgdheid van de Amerikanen over de toekomst van hun bases in een (ooit) verenigd Korea na het bekend worden van het overleg tussen Kim Jung-il en Kim Dae-jung maakte duidelijk dat de Verenigde Staten niet van te voren over alle aspecten van deze gesprekken waren ingelicht. Voor sommige landen is het een onwennig idee dat zelfs de Korea's zelfstandig initiatieven zouden kunnen ontplooiën. De diplomatie rondom het Koreaanse vraagstuk lijkt plotseling in een stroomversnelling terecht te zijn gekomen – hoewel menigeen zich afvraagt hoe snel dit in reële veranderingen binnen Noord-Korea, en vooral ook een vermindering van de militaire tegenstellingen, zal resulteren. Het Koreaans enthousiasme staat in schrill contrast met de Japanse terughoudendheid. De oorzaak hiervan is waarschijnlijk niet zozeer Japanse vrees voor een Koreaanse hereniging, alswel een nogal realistische beoordeling van de liggende problemen.

Zoals in Europa spelen ook in Azië militaire allianties een rol die veel verder strekt dan het niveau van militaire veiligheid. Zij vormen de basis voor stabiele politieke samenwerking. De Verenigde Staten proberen veranderingen in de interne politieke-economische verhoudingen van Aziatische landen te bevorderen. Men maakt hierbij o.m. gebruik van internationale instellingen als IMF en Wereldbank. Collectieve veiligheid bestaat in Azië thans bijna uitsluitend in het kader van een reeks bilaterale overeenkomsten met de Verenigde Staten. Hun uitbreiding naar multilaterale overeenkomsten heeft weinig zin wanneer de betrokken landen er zelf weinig voor voelen. De overheersende rol van de Verenigde Staten in hun netwerk van veiligheidsrelaties met Aziatische landen is niet bevorderlijk voor het opzetten van zo'n additioneel netwerk van coöperatieve veiligheid. Dit werkt bovendien alleen als China en Noord-Korea er deel van uitmaken – overigens kan het in zo'n multilaterale context voor de Verenigde Staten moeilijker worden hun netwerk van bilaterale banden te blijven besturen.

Zo'n netwerk van coöperatieve veiligheid heeft trouwens alleen zin als Taiwan hierin vertegenwoordigd is – en het lijkt niet erg waarschijnlijk dat China daarmee akkoord zal gaan. Met andere woorden, vergroting van coöperatieve veiligheid zal in Azië vooral worden vormgegeven in tal van aparte bilaterale, en soms ook multilaterale overeenkomsten, waarin de diverse actoren in meer of mindere mate participeren, zonder echter tot de opbouw van een OVSE-achtige structuur te komen. Het gaat daarbij dus niet om een vermeende Aziatische afkeer van duidelijke institutionalisering.

De Verenigde Staten hebben in het verleden getracht een mogelijk onafhankelijk actieve rol van de EU bij het

vredesproces in het Midden-Oosten sterk in te perken – een dergelijk verschijnsel nemen wij ook waar bij de Amerikaanse poging een zelfstandige rol van Japan in het overleg rondom Koreaanse vraagstukken tot een minimum terug te brengen. Japan was niet vertegenwoordigd in de 'Four Party Talks' inzake Korea – Japans felle reactie op het afvuren van Noordkoreaanse raketten dwong de Verenigde Staten er in 1999 toe Japan te betrekken bij de kwestie door het opzetten van de *US-ROK-Japan Trilateral Coordination and Oversight Group* (TCOG) in 1999.⁴

Nieuwe initiatieven

Het tijdperk van mondialisering uit zich ook in (Oost-) Azië door de institutionalisering van de *civil society*, bijvoorbeeld in uitbreiding van de rol van niet-gouvernementele organisaties (NGO's). In Azië wordt de productie van kennis over politieke en veiligheidsvraagstukken geïnstitutionaliseerd (*think tanks*) en is *publieke opinie* geen ongestructureerde 'stemming' die in peilingen tot uitdrukking komt – er is ook nauwelijks sprake van burgerlijke solidariteit over de grenzen heen. Met het tanen van communistische en socialistische invloed in Japan sinds 1960 zijn er nauwelijks nog hevige debatten over beginselen van buitenlands en veiligheidsbeleid.

Internationale publieke opinie is een nog vagere term – thans wordt deze vaak gelijkgesteld aan de *internationale gemeenschap*. In Japan zelf wordt deze haast automatisch met de Verenigde Staten (minder vaak met de VN) geïdentificeerd, en gaat men er niet van uit dat Japan de opstelling van de 'internationale gemeenschap' in belangrijke mate zelf kan meebepalen. (Deze houding gaat zover, dat zelfs in Japanse officiële documenten niet zelden de namen van de Verenigde Staten en Verenigde Naties door elkaar worden gehaald.)

Vraagstukken van (inter)nationale veiligheid zijn in alle Oost-Aziatische landen in hoge mate het privilege van discussies binnen de elites. Maar er zijn ook in de Verenigde Staten naar schatting maar zo'n 50 specialisten die op enig niveau de Amerikaans-Japanse veiligheidsrelatie met kennis van zaken volgen.⁵

De machtstoename van landen in Azië wordt in de Verenigde Staten vaak in termen van verstoring van een stabiele *status quo* geconcipieerd. Dat is een van de redenen om naar versterking van de veiligheidsrelatie met Japan te streven: Japan moet op deze manier in het Amerikaans veiligheidsbeleid worden betrokken en vastgelegd.⁶ Het is voor de Japanse democratie – en de Japanse strijdkrachten – overigens ronduit beledigend wanneer gesteld wordt dat samenwerking met de Verenigde Staten moet garanderen dat de politieke controle over de Japanse strijdkrachten behouden blijft.

In de Verenigde Staten zelf is er een populistische

belangstelling voor vraagstukken van veiligheid die met Azië te maken hebben. Vooral de afgelopen jaren krijgt China de rol van hypothetische vijand toebedeeld. De benaming *rogue state*, zoals in het geval van Noord-Korea, is vervolgens een creatieve uitbreiding van de traditionele term 'hypothetische vijand', wat tevens een hoger niveau van *coercive diplomacy* of *proactive actions* legitimeert. Uit Amerikaans oogpunt is versterking van de veiligheidssamenwerking met Japan vooral een middel om het Noord-Korea, maar vooral ook China, moeilijker te maken militair geweld te gebruiken bij 'oplossing' van problemen.

In zo'n context spreekt het vanzelf dat de betrokken landen ertoe neigen elkaar als 'hypothetische' vijand te beschouwen, een ontwikkeling die door weinigen in Japan wordt toegejuicht. Daarentegen voelt men in Japan veel voor een strategie van *engagement*, die hervorming binnen China en Noord-Korea als een middel ziet om bedreiging vanuit deze landen te verminderen. De Japanse regering stelt echter andere prioriteiten dan de Verenigde Staten. Dat blijkt in haar hardere opstelling tegenover Noord-Korea, waarmee de onderhandelingen over normalisering van de diplomatieke betrekkingen heel stroef verlopen. Al tracht men China niet al te zeer tegen zich in het harnas te jagen, toch is men thans meer bereid Japanse belangen in duidelijke taal te verdedigen. Dat geldt in het bijzonder voor Japanse eisen om het explosief toegenomen aantal Chinese verkenningsschepen die in de Japanse exclusieve economische zones opereren, terug te dringen.

Als nieuwe ontwikkeling in de Japanse diplomatie zijn het meest interessant de pogingen te komen tot nieuwe initiatieven in Noord- en Zuidoost-Azië die de multilaterale samenwerking van landen in Azië versterken, en daarbij de speelruimte voor Japanse diplomatie vergroten. Men let er tegelijkertijd op dat de Amerikanen zo min mogelijk reden hebben deze plannen te dwarsbomen, zoals dat bij het initiatief voor een 'Asian Monetary Fund' het geval was. In zijn redevoering in China eind augustus somde Japans minister van buitenlandse zaken Kono Yohei de Japanse beleidsvoornemens ten aanzien van China als volgt op: Het scheppen van een systeem dat conflicten aanpakt voordat deze uitdijen; een mechanisme van het elkaar vooraf mededelen van het bezoek van onderzoeksschepen in elkaars EEZ; het opzetten van een *hotline* tussen China en Japan; en geen fundamentele verandering bij voortzetting van Japanse ontwikkelingshulp.

In een breder kader presenteerde hij het zg. 'Kono initiatief':

- versterking van de dialoog in Noordoost-Azië (overleg van zes: Japan, China, de Verenigde Staten, Rusland en de beide Korea's);
- initieel overleg over milieu en economische vraagstukken, met uitwisseling van deskundigen (*human*

resources), dat in een algehele dialoog moet uitmonden. De versterking van de bestaande dialoogmechanismen tussen Japan/Verenigde Staten/China en Japan/China/Noord-Korea zou hiervan deel kunnen uitmaken. Ook de ARF-dialoog moet worden versterkt;

- initiatieven voor 'haalbare economische ontwikkeling', milieubescherming, de ontwikkeling van de Euraziatische landbrug, en het Mekong-rivierproject;
- samenwerking bij het oplossen van mondiale vraagstukken, zoals China's toetreding tot de WTO, samenwerking op het gebied van informatietechnologie, wapenbeheersing, hervorming van de VN (lees: een Japanse permanente zetel in de Veiligheidsraad) en voorkoming van conflicten.⁷

Twee thema's van het Japans buitenlands beleid geven aan op welke manier Japan praktisch bezig is multilaterale initiatieven te ontplooiën die de Japanse veiligheid ten goede komen, zonder dat de Verenigde Staten hier rechtstreeks bij betrokken zijn. In de *eerste plaats* betreft het de overeenkomst over de stabilisering van de wisselkoersen die de ASEAN-tien, plus China, Zuid-Korea en Japan onlangs hebben gesloten. In de *tweede plaats* zijn er de plannen die sinds 1998 langzaam maar gestaag vorderen, om tot een overeenkomst over een vrijhandelszone met Zuid-Korea te komen. Als onderdeel hiervan worden de Japanse contacten met Zuid-Korea op diverse terreinen vergroot.

Bij beide initiatieven valt op dat Japan hier gebruik kan maken van zijn enorme economische kracht vergeleken bij die van andere Aziatische landen, zonder echter als onwelgevallige 'leider' te hoeven optreden. Intensievere samenwerking met (Zuid-)Korea is op langere termijn van levensbelang – het alternatief in de vorm van een sterk op China gericht, verenigd Korea zou Japan in Noordoost-Azië gemakkelijk in een geïsoleerde positie kunnen brengen. Er zijn ook voorstellen voor een *Trans-Pacific Security Community*, een soort mini-NAVO, met als leden Zuid-Korea, Japan en de Verenigde Staten, maar het blijft de vraag of zo'n combinatie niet tot ongewenste polarisatie met China zal leiden.

Ten slotte mag men niet over het hoofd zien dat de Japanse relaties met Taiwan de laatste vier à vijf jaar duidelijk intensiever en 'warmer' zijn geworden. Dat is voornamelijk het gevolg van Chinese dreigementen tegen eventuele Taiwanese onafhankelijkheid, maar het spreekt vanzelf dat het niet in het Japanse belang is de opbloei van deze relatie al te zeer aan de grote klok te hangen.

Naast deze nieuwe Japanse initiatieven moet men echter constateren dat de betrekkingen met Rusland geen grote vooruitgang tonen inzake de kwestie van de soevereiniteitsoverdracht van de 'noordelijke eilanden' aan Japan; het is ook onduidelijk hoeveel vooruitgang er is geboekt bij het sluiten van een vredesverdrag, oor-

spronkelijk voor 2000 voorzien. De afspraken van Krasnoyarsk (1997) lijken al weer lang geleden. Het bezoek van Mori aan een andere grote Aziatische mogendheid, India, was het eerste bezoek van een Japanse premier aan dat land sinds tien jaar.

De relatie met de Verenigde Staten blijft de kern en de maatstaf voor de Japanse buitenlandse politiek in het algemeen. In het huidige Japanse klimaat is de toenevende concrete samenwerking met de Amerikaanse strijdkrachten steeds minder onderwerp van fel debat in de publieke opinie. Veel taboes zijn de afgelopen jaren verdwenen. De Noordkoreaanse dreiging, evenals het Chinese wapengekletter tegenover Taiwan heeft hieraan sterk bijgedragen. Er is in Japan echter nog steeds geen publiek debat op basis van adequate informatie over veiligheidskwesaties waarin duidelijke standpunten over alternatieve beleidsbenaderingen naar voren komen. Dat geldt zelfs voor de planning (en mogelijke toepassing) van een *theatre missile defense*-systeem (TMD), maar ook voor wat de implicaties voor Japan zouden zijn wanneer de nieuwe Amerikaanse president zou besluiten tot de ontwikkeling van een *national missile defense*-systeem (NMD). De toenemende Japans-Amerikaanse samenwerking op defensiegebied is niet te danken aan een dergelijk debat.

Er is ook in Japan beweerd dat aantoonbare bereidheid tot militaire acties in samenwerking met de Verenigde Staten meer dan wat ook kan bijdragen tot het voorkomen van een Chinese aanval op Taiwan.⁸ De publieke opinie zou een dergelijk beleid mogelijkerwijs kunnen accepteren, zonder er echter naar te streven. Het valt echter te betwijfelen of een meer geprononceerde militaire ambitie van Japan een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de bevordering van een systeem van coöperatieve veiligheid in Oost-Azië. Japan zal bijvoorbeeld immers ook zeker niet op eigen initiatief, zonder Amerikaanse toestemming, wapenbeheersingsmaatregelen voorstellen om concessies van de kant van China te bereiken. De speelruimte voor een zelfstandige Japanse diplomatie en strategie blijft ook in de nabije toekomst beperkt. De kans is nog steeds gering dat een Japanner zich als politiek leider van mondiaal formaat ontpopt. Japan zal voorlopig met frustraties moeten blijven leven. ■

Noten

- 1 Ozawa, in een rede voor Japans *Foreign Correspondents Club*, 7 juni 2000; voorlopige vertaling door de Liberal Democratic party.
- 2 Kees Homan, 'European views on comprehensive security', in: K.W. Radtke en R. Feddema (red.), *Comprehensive Security in Asia, views from Asia and the West on the changing Security Environment*, Leiden/Boston: Royal Brill Publishers, 2000.
- 3 Hans Maull in K.W. Radtke en J. Stam (red.), *Dynamics in Pacific Asia. Conflict, Competition and Cooperation* (Londen/New York: Kegan Paul

International, 1998), 'An Essay towards the Establishment of a Universally Valid Theory on International Relations Appropriate for the Analysis of International Relations in East Asia', gepresenteerd op een conferentie over veiligheid en internationale betrekkingen, Nankai Universiteit, Tianjin, september 2000.

- 4 Michael Green, 'Why Tokyo Will Be A Larger Player In Asia', in: *Northeast Asia Peace and Security Network, Special Report*, 31 juli 2000.
- 5 Mike M. Mochizuki, *Pacific Forum*, CSIS, PacNet 25, 1 september 2000.
- 6 Nagashima Akihisa, 'Beikoku kara mita nichibei doomei no shoorai-zoo' [Het toekomstperspectief voor de Japans-Amerikaanse Alliantie gezien vanuit de Verenigde Staten], in: *Ajia anpo no kakushin o tsuku*, No 11/29. Michael Green en Katsuhisa Furukawa zien China en Japan als opkomende mogendheden - met potentieel voor aantasting van het bestaande evenwicht (*Arms Control Today*, juli-augustus 2000).
- 7 Reuters, 30 augustus 2000.
- 8 'Japan's Military Role: Alliance Recommendations for the Twenty-First Century', Captain Katsutoshi Kawano, Japan Maritime Self-Defense Force. *Naval War College Review*, vol. li, nr 4, sequence 364, herfst 1998.

Bibliografie

- Michael J. Green & Patrick M. Cronin (red.), *The US-Japan Alliance. Past, Present and Future*, New York, 2000.
- Chr. B. Johnstone, 'Redefining The US-Japan Alliance [Review Essay]', in: *Survival*, 42(10), voorjaar 2000, blz. 173-181.
- Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism: The US-Korea-Japan Security Triangle*, Stanford, California: Stanford University Press, 1999.
- Th.A. Drohan, *The US-Japan Defense Guidelines: Toward An Equivalent Alliance*, Tokio: Institute for International Policy Studies (IIPS), november 1999.
- K.W. Radtke & R. Feddema (red.), *Comprehensive Security in Asia, views from Asia and the West on the changing Security Environment*, Leiden/Boston: Royal Brill Publishers, 2000.
- Elizabeth Economy & Michel Oksenberg (red.), *China Joins the World: Progress and Prospects*, New York, 1999.
- P. Smith, 'Japan: The Enigma Of American Power', in: *The Washington Quarterly*, 22(2), voorjaar 1999, blz. 195-212.
- Y. Funabashi, *Alliance adrift*, New York, 1999.

Over de auteur

DR KURT RADTKE is hoogleraar geschiedenis van het moderne Japan na c. 1870 aan de Universiteit Leiden.

Een voorstel tot oplossing van 'het probleem-Taiwan'

HANS KUIJPER

CHEN SHUI-BIAN, DIE NAMENS DE DEMOCRATISCH Progressieve Partij (DPP) aan de Taiwanese presidentsverkiezingen van 18 maart jl. deelnam en met 39,3% van de stemmen werd gekozen, is op 20 mei officieel geïnstalleerd. Annette Lu, die de radicale vleugel van zijn partij vertegenwoordigt, is op dezelfde dag als vice-president in haar ambt bevestigd. En oud-minister van defensie Tang Fei, die lid is van de danig verzwakte, maar in het parlement nog steeds dominerende Kuomintang (KMT), is in de nieuw gevormde regering als premier aangetreden, niet-vermoedend dat hij zijn post in oktober 'om gezondheidsredenen' aan vice-premier Chang Chung-hsiung zou moeten afstaan.

Met deze wisseling van de wacht en de macht is een nieuwe fase begonnen, niet alleen in de binnenlandse politiek van Taiwan, maar ook – en in nauwe samenhang hiermee – in de betrekkingen tussen Taipei en Peking, betrekkingen die uiteraard evenzeer afhankelijk zijn van ontwikkelingen in de Volksrepubliek (en de Verenigde Staten).¹

De grote vraag is nu: zullen Jiang Zemin en Chen Shui-bian, die beiden – hierover zal toch in redelijkheid iedereen het eens zijn – *de facto* staatshoofd zijn, het voorbeeld van de Noord-Koreaanse leider Kim Jong-il en de Zuid-Koreaanse president Kim Dae-jung volgend, bereid zijn elkaar ambtshalve te ontmoeten? Zullen zij, met andere woorden, in staat zijn de impasse te doorbreken waarin Peking en Taipei al meer dan vijftig jaar gevangen zitten? Laten wij, in een poging die vraag te beantwoorden, eerst eens kijken hoe hun directe voorgangers deze netelige zaak hebben behandeld.

De these: één land-twee systemen

Direct na de ondertekening, in december 1984, van de 'gezamenlijke Chinees-Britse verklaring' (krachtens welke Hongkong in 1997 een 'speciaal administratief

Nu politiek de bordjes in Taiwan zijn verhangen, doet zich opnieuw de vraag voor hoe de gespannen relaties van dit land met de Volksrepubliek China zich verder zullen ontwikkelen.

gebied' van de Volksrepubliek China [VRC] zou worden),² stelde Deng Xiaoping Taiwan voor op basis van de formule *yi guo liang zhi* (één land-twee systemen) bilaterale besprekingen te beginnen die tot dezelfde uitkomst zouden moeten leiden. Hoewel de formule opzettelijk (?) vaag was gehouden, kwam de uitnodiging niet uit de lucht vallen. Zij maakte deel uit van het 'glimlachoffensief' waartoe de leiders in Peking eind 1978 in het kader van hun nieuwe economische politiek waren overgegaan. 'Hervorming en opening' (*gaige yu kaifang*) waren immers alleen mogelijk in een sfeer van verzoening. Parallel aan de toenemende Taiwanese handel met en investeringen in China hebben intussen enkele gespreksronden tussen de opposenten plaatsgehad, maar niet met de genoemde formule als uitgangspunt. De redenen hiervan zijn duidelijk:

'Eén land' (China) betekent in de ogen van Peking de VRC; Taiwan zou slechts een 'afvallige provincie' zijn. Deze zienswijze, die door vele regeringen uit politieke en/of commerciële overwegingen lijkt te worden gedeeld, is zowel historisch als juridisch zeer aanvechtbaar. Er wordt géén rekening gehouden met de politieke realiteit op het eiland, waar – om maar eens wat te noemen – de communisten nimmer belasting hebben geheven.³ Aldus komt Pekings standpunt in feite neer op annexatie van Taiwan in naam van de unificatie van China. Verder mag Peking sinds de alom bejubelde economische koerswijziging opvallend veel kapitalistisch water in de communistische wijn hebben gedaan,⁴ de Taiwanese hebben desondanks bijzonder weinig trek

in een systeem dat meebrengt dat honderdduizenden Chinezen, vaak met levensgevaar, hun 'moederland' ontvluchten. Bovendien zijn Taiwan en Hongkong fundamenteel onvergelykbaar. Bij de onderhandelingen die aan de ondertekening van genoemde verklaring voorafgingen, weigerde Peking categorisch deelname van vertegenwoordigers van de regering of de bevolking van Hongkong. Het waren besprekingen *over*, niet *met* Hongkong. De gesprekspartner was Groot-Britannië, een van de landen waarmee het in *dynastic decline* verkerende keizerrijk China in de 19de eeuw 'ongelijke verdragen' had gesloten. Hongkong, dat nooit lid van de Verenigde Naties is geweest, zat niet aan tafel.

Daarentegen wordt in Peking 'de kwestie-Taiwan' als een puur binnenlandse aangelegenheid beschouwd, waarmee buitenlanders zich niet hebben te bemoeien (hoewel men terdege beseft dat de mening in Washington en vooral het *gedrag* van de Amerikanen in deze zaak er wel degelijk toe doen). Het zou hier gaan om een familietwist, waarvan de wortels moeten worden gezocht in de jaren '20, toen de in 1912 opgerichte Nationale Volkspartij of Kuomintang (KMT) in de Chinese Communistische Partij (CCP) een geduchte tegenstander kreeg.⁵ De partij-regering in Peking is derhalve wel geïnteresseerd in een gesprek, op voet van gelijkheid, tussen twee politieke partijen, maar niet in een dialoog tussen twee gelijkwaardige regeringen, aangezien dit een erkenning *de jure* van de staat Taiwan zou inhouden.

Hoe genereus en verzoeningsgezind Dengs formule ook mag klinken, aanvaarding ervan zou betekenen dat Taiwan, net als Hongkong, een 'speciaal administratief gebied' van de VRC wordt, d.w.z. zijn huidige *de facto* onafhankelijkheid verliest en bestuurlijk ondergeschikt wordt aan Peking. Het is trouwens de vraag hoeveel waarde thans aan Pekings belangstelling voor een gesprek tussen de CCP en de KMT moet worden gehecht, nu laatstgenoemde partij als gevolg van onenigheid in eigen gelederen haar machtsmonopolie voorgoed (?) is kwijtgeraakt. Hoe dit ook zij, indien Chen Shui-bian bij Jiang Zemin welkom is, maar niet als president van Taiwan, dan zal ingaan op zo'n uitnodiging hem politiek de kop kosten.

De antithese: één land-twee regeringen

Aan Taiwanese zijde is in de afgelopen twintig jaar een aantal voorstellen gedaan om het probleem met betrekking tot de *cross-strait relations* op te lossen.⁶ Eén daarvan heeft prominent de aandacht getrokken, omdat Lee Teng-hui, die in mei 1990 als president was beëdigd, hem uiteindelijk het meest geschikt achtte. Het voorstel luidt: *yi guo liang fu* (één land-twee regeringen). Uit een oogpunt van *public relations* is dit een meesterlijke zet, want de formule lijkt sprekend op die van Lee's antago-

nist: Deng Xiaoping. Er is echter een belangrijk verschil in betekenis.

Statisch opgevat is de formule een juridisch gedrocht, want hoe kunnen nu twee kapiteins op één schip goed functioneren of, zoals het Chinese gezegde luidt: 'Twee tijgers kunnen niet een en dezelfde berg tot jachtgebied hebben.' De gedachte dat in één land twee autoriteiten op gelijk niveau kunnen staan, strookt niet met ideeën die Jean Bodin, Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, John Austin en Bertrand de Jouvenel in respectievelijk de 16de, 17de, 18de, 19de en 20ste eeuw hebben ontwikkeld, en die alle hierop neerkomen: soevereiniteit is de macht tot het nemen van *eind*-beslissingen.⁷

De formule zou echter in tijdsperspectief moeten worden gezien:

- 1 'één land' verwijst naar China als historische, geografische, culturele en etnische eenheid;
- 2 de verdeling van China in 'twee gelijke politieke entiteiten' is slechts van tijdelijke aard; en
- 3 inzet van beide zijden zal de 'hereniging' tot stand brengen.

Hierbij moet worden aangetekend dat, in de optiek van Taipei, de enige weg naar het doel is: 'in het hele land uitvoering geven aan de "drie volksbeginselen" (*san minzhuyi*) van Sun Yat-sen, de eerste president van de Republiek China', te weten: 'nationalisme' (*minzuzhuyi*), 'democratie' (*minquanzhuyi*) en 'welvaart' (*minshengzhuyi*).⁸ Dat wil zeggen: de idealen van de Franse Revolutie (*liberté, égalité, fraternité*) en Abraham Lincoln (*government of the people, by the people, and for the people*), waarmee Sun als *guofu* (vader van de natie) enthousiast instemde, zouden in China ingang moeten vinden, omdat die de aspiraties van het Chinese volk het beste onder woorden brengen. De Chinezen op het vasteland zouden zich met hun culturele erfgoed moeten bezighouden en niet moeten knielen voor het geïmporteerde marxisme-leninisme. En Taiwans economische ontwikkelingsstrategie zou moeten worden erkend als superieur aan die van het socialisme.

De implicatie van dit voorstel is dat de officiële benaming van Taiwan dubieus wordt, want ROC zou dan de afkorting (moeten) zijn van 'Republic of part of China' of 'Republic of China to be'. Interessanter dan de mogelijke reacties hierop van specialisten in internationaal recht is evenwel de vraag wat de leiders in Peking van de formule vinden. Welnu, zij wijzen dit voorstel resoluut van de hand, ook al zien zij elementen in het gedachtengoed van dokter Sun waarover best te praten valt,⁹ en ook al geven zij met hun 'hervorming en opening' stiltzweigend toe dat het model-Taiwan zo gek nog niet is. Op de propositie ingaan zou immers niet alleen een ontmoeting tussen de twee regeringsleiders (en daarmee een erkenning *de jure* van de staat Taiwan) betekenen; het zou ook inhouden dat de partijtop in

China de communistische grondbeginselen volledig overboord zou moeten gooien ten faveure van principes die op het eiland worden aangehangen, principes waarmee tevens de naam van de politieke erfgenaam van Sun Yat-sen ten nauwste is verbonden: de corrupte en criminele 'Generalissimo' Chiang Kai-shek (1887-1975).¹⁰ Met andere woorden, Peking zou zich ideologisch naar Taipei hebben te voegen en daarmee moeten loochenen waarvoor talloze kameraden hebben gevochten en velen van hen hun leven hebben gegeven. Dit zou zonder meer gelijkstaan met politieke zelfmoord.

De verwachting dat Chen Shui-bian, die uit Chinese ouders in Taiwan is geboren en *niet* in de KMT is opgeklommen, een fundamentele wijziging in het beleid ten aanzien van de betrekkingen met het vasteland zou aanbrengen, is (vooralsnog) niet uitgekomen. In zijn inaugurele rede verklaarde hij, onder de beeltenis van de 'vader van de natie', zich tijdens zijn ambtstermijn te zullen houden aan de (onder Lee Teng-hui opgestelde) 'Richtlijnen voor Nationale Hereniging'.

De synthese: een tweestatenbond

Zo komen de tegenstanders er met geen mogelijkheid uit. De regering in Peking is, met het kwijlende Westen aan haar voeten, onbuigzaam en eist van Taipei onvoorwaardelijke overgave. De autoriteiten aldaar tonen zich, noodgedwongen, meer inschikkelijk. Zij verlangen van Peking, politiek gesproken, geen 'drievoudige knieval' (*kotow*), maar wel een gouvernementeel gesprek op voet van gelijkheid, een gesprek echter dat ertoe moet leiden dat geheel China het *Sunisme* omhelst.

Het superioriteitscomplex dat beide partijen met elkaar gemeen hebben en dat hen van elkaar scheidt, is hun moeilijk uit het hoofd te praten, niet in de laatste plaats omdat zij in een millennia-oude traditie staan die treffend als 'culturalistisch' is gekenschetst.¹¹ Chinezen zijn geneigd confucianistisch, t.w. hiërarchisch te denken en te handelen, China's receptie van het socialisme ten spijt. De in oorsprong christelijke idee dat alle mensen gelijk zijn, is hun eigenlijk vreemd.¹²

Moeten wij dan maar aannemen dat een vreedzame oplossing van 'het geschil-Taiwan' onmogelijk is? Moeten wij er gewoon in berusten dat, vroeg of laat, door de grootste van de twee kemphanen (opnieuw) naar de wapens zal worden gegrepen, waardoor waarschijnlijk geheel Oost-Azië in brand komt te staan, met – internationaal – alle politieke en economische gevolgen van dien? Ik denk het niet.

Als de vreedzame vorming van een Chinese eenheidsstaat of, laten wij het maar zeggen, 'een modern Chinees keizerrijk' een hersenschim is, zou natuurlijk aan het andere uiterste kunnen worden gedacht: *onafhankelijkheid van Taiwan*. Beide partijen zouden het er met elkaar over eens kunnen zijn dat zij, op eigen ter-

men, niet tot een vergelijk kunnen komen en derhalve elkaar met rust zullen laten. Dit is om twee redenen eveneens een droombeeld. De leiders in Peking hebben in alle toonaarden laten weten een proclamatie van Taiwan tot onafhankelijke staat onder geen beding te tolereren, hoewel zij opvallend – en gelukkig maar – aarzel(d)en ferm de daad bij het woord te voegen, niet alleen toen Lee Teng-hui luid en duidelijk liet weten hoe hij over de status van het eiland dacht als de communisten zijn pogingen het prestige van Taiwan in de wereld te verhogen zouden blijven dwarsbomen, maar ook nu de separatistische DPP een belangrijke verkiezingsoverwinning heeft behaald.¹³ De tweede, minstens zo belangrijke reden is dat aan beide zijden van de ongeveer 150 km brede Straat van Taiwan nagenoeg iedereen vindt dat hij/zij tot één grote *family of families* behoort: de veelbesproken *Chinese gemeenschap*, die niet op politieke maar op etnische en culturele verbondenheid is gebaseerd, anders dan de 'Europese gemeenschap' (thans Unie) een collectieve persoonlijkheid bezit, en volgens wijze mannen maar één doel voor ogen zou moeten hebben: 'de grote harmonie' (*datong*).¹⁴ Taiwanese die *per se* hun eigen weg willen gaan en de onafhankelijkheid van hun land propageren, plaatsen zichzelf daarom, zij het vruchteloos, buiten die gemeenschap; zij trachten als het ware de zwaartekracht te ontkennen.

Tussen beide extremen, eenheidsstaat en onafhankelijkheid, zijn echter twee vormen van samenwerking denkbaar: *federatie*, of bondsstaat, en *confederatie*, of statenbond. Federalisme komt van het Latijnse woord *foedus*, dat 'verbond' betekent en verwant is met *fides* (vertrouwen). Een federatie is de vereniging van ten minste twee territoriale staatsorganisaties die hun eigen zelfstandigheid enigszins behouden.¹⁵ Enigszins, want de overdracht van bevoegdheden aan de centrale regering kan variëren van minimaal tot maximaal; worden deze limieten overschreden, dan houdt de federatie op te bestaan en is er sprake van respectievelijk alliantie, of statenbond, en eenheidsstaat. Federaties zijn 'geperiferaliseerd' wanneer zij, wat de verdeling van bevoegdheden betreft, in de buurt van een alliantie komen, en 'gecentraliseerd' wanneer zij de eenheidsstaat naderen. Een federale regering, zoals die van België of de Verenigde Staten, maakt het mogelijk centraal gezag en regionale autonomie met elkaar te combineren.

Deng Xiaoping leek met zijn formule *yi guo liang zhi* een federatie op het oog te hebben. Taiwan zou een verregaande vorm van zelfbestuur kunnen krijgen en zelfs zijn strijdkrachten mogen behouden. Toch was dat maar schijn, want het ging hem, en het gaat zijn opvolger Jiang Zemin, niet om vereniging van twee territoriale staatsorganisaties die beide aan een *derde* instantie bevoegdheden delegeren, maar om een overeenkomst tussen twee politieke eenheden waarvan de ene *hoger* in

rang zou staan dan de andere. Dit nu gaat Taiwan absoluut te ver, als land met 23 miljoen inwoners dat als geen ander in relatief korte tijd een verbluffende economische en politieke ontwikkeling heeft doorgemaakt, ondanks (sommigen beweren: dank zij) het feit dat Taipei door steeds meer, voor achterbakse druk uit Peking zwichtende diplomaten en staatslieden met de nek werd aangekeken, althans – en hierin schuilt geweldig veel hypocrisie – in politieke zin.

De oplossing van 'het probleem-Taiwan' zal dus in de richting van een confederatie moeten worden gezocht. Hier blijven alle beslissingsbevoegdheden weliswaar bij de 'onafhankelijke' regeringen, maar de uitvoering van gemeenschappelijk genomen besluiten wordt aan één orgaan overgelaten. De besluitvorming, eventueel naar aanleiding van suggesties van dit orgaan, zal betrekkelijk snel tot stand kunnen komen, daar de stemprocedure eenvoudig is.¹⁶ Een eerste stap in deze richting zou een gezamenlijk communiqué kunnen/moeten zijn waarin, negatief maar ondubbelzinnig, Taipei de onafhankelijkheidsgedachte definitief verwerpt en Peking belooft geen geweld meer tegen het eiland te zullen gebruiken. De kou is dan uit de lucht, zodat constructieve ideeën een kans krijgen.

De formule die ik zou willen voorstellen is: *liang guo yi zhi* (een unie van twee staten). Het zal de lezer niet ontgaan dat de klanken in de slogan van Deng Xiaoping in een andere volgorde zijn geplaatst; alleen de laatste klank (*zhi*) staat voor een ander Chinees karakter. De term *yi zhi* (eendracht, overeenkomst) ontleen ik aan het klassieke 'Boek der Veranderingen' (*Yi Jing*), waarin – net als bij de Voorsocratici – het belang van het zien van eenheid in verscheidenheid wordt benadrukt.¹⁷ Ik wil met de formule *liang guo yi zhi* tot uitdrukking brengen dat de Volksrepubliek China en Taiwan, ondanks hun ernstige meningsverschillen, in de grond van de zaak een paar (zouden kunnen) vormen, een twee-eenheid die op linguïstisch basis nog hechter is dan die van België, omdat in beide landen – niet onbelangrijk – dezelfde taal (Chinees) wordt gesproken. Het door beide partijen nagestreefde doel, unificatie, zou – o paradox – kunnen worden bereikt indien elk van beide bereid zou zijn het eertijds ingenomen en halsstarrig verdedigde standpunt te verlaten of – om een ander confucianistisch groundbegrip te gebruiken – 'opzij te gaan' (*rang*).¹⁸ Beide partijen zouden dus hun goede wil moeten tonen.

De leiders in Peking zouden hiertoe de politieke realiteit in Taiwan onder ogen moeten durven zien, dit land *de jure* moeten erkennen en in overeenstemming hiermee hun collega's in Taipei moeten uitnodigen in onderling overleg te treden. Het zou daarbij moeten gaan om een dialoog *sans rancune*, waarin niet handig manipuleren en strategisch manoeuvreren, maar geduldig luisteren en correct argumenteren voorop staan,

waarin de beoefening van 'de kunst van het onderhandelen' niet het belangrijkste is,¹⁹ en waarin principes 'tussen haakjes worden gezet' (*eingeklammert*).²⁰ Voor de autoriteiten in Taipei zal het beginnen aan en het voeren van zo'n open gesprek zeker niet gemakkelijk zijn. Toch zou hieruit de psychologische krachttoer bestaan die opweegt tegen de erkenning van Peking. Van beide partijen wordt immers weliswaar verlangd in het gemeenschappelijk beraad de eigen visie op staat en maatschappij niet tot alleenzaligmakend dogma te verheffen, maar voor de ene, wier ideologie 'welvaart en democratie' heeft gebracht, is het een stuk moeilijker aan die eis te voldoen dan voor de andere, wier – intussen sterk aangelengde – ideologie tot 'armoede en tirannie' heeft geleid.

De liga of tweestatenbond zal uiteraard een commissie in het leven moeten roepen die initiatieven neemt tot en uitvoering geeft aan *communautaire* besluiten op politiek, juridisch, economisch, financieel, sociaal en/of cultureel terrein. De taken van dit 'secretariaat' zullen toenemen naarmate het 'wederzijds vertrouwen' (*xiangxin*) al doende groeit. Het zal – hierover behoeft niemand zich enige illusie te maken – een moeizaam proces zijn, met vallen en opstaan, geven en nemen. Een Chinese Commissie zou echter iets kunnen leren van de ervaring van haar oudere zuster in Brussel, ook al moet onmiddellijk worden toegegeven dat deze in een ander verband opereert.

In Europa heeft de samenwerking deels een intergouvernementeel, deels een supranationaal karakter, en met de invoering van de euro zijn wij volgens deskundigen hard op weg naar een Europese federatie die formeel weinig verschilt van de Amerikaanse. De vrees blijft nochtans bestaan dat het nog wel even kan duren voordat de Europese droom (een bondsstaat, met een centrale regering, een grondwet, een buitenlandse politiek, een krijgsmacht en een echt parlement) in vervulling gaat,²¹ omdat Europeanen zich, in tegenstelling tot Chinezen, niet met elkaar verbonden voelen; hiervoor is de nationale en culturele diversiteit te groot.²² Uit dit feit zouden de Chinezen enige hoop kunnen putten. Want als de Europeanen, die elkaar zo lang en zo bloedig hebben bevochten, redelijkheid boven agressiviteit konden laten prevaleren, waarom zouden zij, die veel meer met elkaar gemeen hebben en bovendien prat gaan op een 3000 jaar oude filosofiegeschiedenis waarin humanisme de centrale idee was,²³ dan niet tot hetzelfde in staat zijn!

Conclusie: op weg naar een Chinese Unie?

Wat ik, met gepaste aandrang, voorstel is niet een zwart-wit maar een *yin-yang* constructie, zijnde van dien aard dat de regering in Peking noch die in Taipei haar gezicht behoeft te verliezen. Het mag duidelijk zijn

dat laatstgenoemde zich niet door eerstgenoemde de wet laat voorschrijven, en dat, omgekeerd, de communisten op het vasteland ideologisch niet naar hun 'baar-moedergenoten' (*tongbao*) op het eiland wensen te luisteren. *Prinzipienreiterei*, of het onderste uit de kan willen hebben, moet dan ook ernstig worden afgeraden; doordrammen heeft geen enkele zin.

Toch zouden beide partijen dik tevreden kunnen zijn indien zij, met wat goede wil en souplesse, een tweestatenbond vormden. De mogelijke voordelen van een Chinese Unie zijn namelijk niet gering, aangezien haar lidstaten in meer dan één opzicht complementair zijn ten opzichte van elkaar: grondstoffen, arbeidskrachten en afzetmogelijkheden aan de ene kant; kapitaal, technologie, *know-how* en management aan de andere. Welke extracommunautaire gevolgen het bijeenbrengen van al deze middelen precies zal hebben, valt niet te voorspellen, maar dat de wereld nog wat zal beleven als Peking en Taipei elkaar in het hier gedane voorstel kunnen vinden, lijkt mij niet onwaarschijnlijk. De *global impact* van een Chinese krachtenbundeling zal werkelijk formidabel zijn. *Liang guo yi zhi* is, naar mijn vaste overtuiging, het 'sesam open u', de sleutel tot de oplossing van 'het probleem-Taiwan'. Er kan en mag voor vrede-lievenden geen haan zijn die 'keizer' kraait. De Volksrepubliek China en Taiwan zijn twee landen die elkaar, evenals twee handen, niet kunnen missen. Nu maar hopen dat de Chinezen wijs en voor rede vatbaar zullen zijn. Moge *right* zegevieren over *might*! ■

Noten

- 1 Zie Ching Cheong, 'Why [Lee] teng-hui destroyed the KMT Party', in: *The Straits Times*, 28 maart 2000, blz. 20-21; en Pei Minxin, 'Beijing-Taipei ties back from the brink?', in: *ibid.*, blz. 45.
- 2 Voor analyses van deze verklaring, zie L.A. Castle, 'The Reversion of Hong Kong to China', in: *Wilamette Law Review*, jrg 21, voorjaar 1985, blz. 327-348; E.M. Amberg, 'Self-Determination in Hong Kong', in: *San Diego Law Review*, jrg 22, juli/augustus 1985, blz. 839-858; S.L. Karamanian, 'The Legal Future of Hong Kong', in: *Texas International Law Journal*, jrg 20, winter 1985, blz. 167-188; Joseph Y.S. Cheng, 'Hong Kong', in: *Asia Pacific Community*, jrg 31, winter 1986, blz. 19-44; en P. Wesley-Smith, 'Settlement of the Question of Hong Kong', in: *California Western International Law Journal*, jrg 17, winter 1987, blz. 116-132.
- 3 Zie J.J.P. Kuijper, 'Is Taiwan wel een deel van China?', in: *Internationale Spectator*, november 1994, blz. 543-548; en 'Is Taiwan a Part of China', in: Jean-Marie Henckaerts (red.), *The International Status of Taiwan in the New World Order*, Londen: Kluwer Law International, 1996, blz. 9-19.
- 4 Gegeven het feit dat de sociale wetgeving in China nog in haar kinderschoenen staat, zou de stelling kunnen worden verdedigd dat de sociaal-economische orde er meer gelegenheid tot uitbuiting biedt dan in menig 'kapitalistisch' land.
- 5 Zie John K. Fairbank, *The Great Chinese Revolution*, Londen: Chatto & Windus, 1987, blz. 167-269; en van dezelfde auteur *China: A New History*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992, blz. 255-341. Vgl. Marie-Claire Bergère e.a. (red.), *La Chine au XXe siècle*, Parijs: Fayard, 1989, vol. 1, blz. 123-234. Speciale vermelding verdient Suzanne Pepper, *Civil War in China: The Political Struggle, 1945-1949*, Berkeley: University of California Press, 1978.
- 6 Zie Wu Hsin-hsing, *Bridging the Strait*, Hong Kong: Oxford University Press, 1994, blz. 89-96; 135-144.
- 7 Zie F.H. Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- 8 Zie Howard L. Boorman e.a. (red.), *Biographical Dictionary of Republican China*, New York: Columbia University Press, 1967-1971, vol. 3, blz. 170-189; John C.H. Wu, *Sun Yat-sen: The Man and his Ideas*, Taipei: Commercial Press, 1971; C. Martin Wilbur, *Sun Yat-sen: Frustrated Patriot*, New York: Columbia University Press, 1976; A. James Gregor e.a., *Ideology and Development: Sun Yat-sen and the Economic History of Taiwan*, Berkeley: University of California Press, 1981; Chi Wen-shun, *Ideological Conflicts in Modern China: Democracy and Authoritarianism*, Oxford: Transaction Books, 1986, blz. 75-97; en Cheng Chu-yuan (red.), *Sun Yat-sen's Doctrine in the Modern World*, Boulder, Col.: Westview Press, 1989. In 1981 is in Peking, bij Zhonghua chubanshe, het eerste deel van *De Verzamelde Werken van Sun Yat-sen* verschenen, een oeuvre dat meer dan drie miljoen 'karakters' telt. In 1975 is in Taipei het 'Drie Volksbeginselen Onderzoeksinstituut' opgericht, dat met de beroemde *Academia Sinica* is gelieerd en over een rijk voorziene bibliotheek beschikt. Aan een kritische analyse en evaluatie van de 'drie volksbeginselen' in het licht van recente literatuur over nationalisme, democratie en welvaart - een onderwerp van wetenschappelijk en politiek belang - heeft tot nu toe geen 'China-deskundige' zich gewaagd.
- 9 Sun Yat-sen (1866-1925), die dweept met de inmiddels achterhaalde denkbeelden van de Amerikaanse econoom Henry George (1839-1897), wordt thans in de VRC ijverig bestudeerd. Vooral het derde volksbeginsel is een onderwerp van vele discussies. Pikant is in dit verband een uitspraak van Sun vlak voor zijn dood: 'Minshengzhuyi is socialisme, ook wel genaamd communisme.' Zie *San Minzhuyi*, Taipei: Zhongyang wenwu gongying chubanshe, 1986, blz. 215.
- 10 Degenen die het fascinerende boek van Sterling Seagrave, *The Soong Dynasty* (New York: Harper & Row, 1985), hebben gelezen, zullen waarschijnlijk genezen zijn van de gedachte dat Mao Zedong *the bad guy* en Chiang Kai-shek *the good guy* is geweest. Zij zullen wellicht ook beter begrijpen waarom de Amerikanen iets hadden met het regime van de man wiens naam door velen werd en wordt verstaan als: *cash your check*.
- 11 Zie Fairbank, a.w. *noot 5*, blz. 45 en *idem* (red.), *The Chinese World Order*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968. Wie veel met Chinezen heeft te maken, zal overigens gauw merken dat hun besef van culturele superioriteit vaak gepaard gaat met een gevoel van wetenschappelijke en technologische inferioriteit ten opzichte van het Westen. Voer voor psychologen!
- 12 'Gelijkheid' is, althans in theorie, voor westerlingen sociaal-politiek-juridisch zo'n vanzelfsprekende notie, dat zij zich gewoon niet kunnen voorstellen dat er een grote, oude en bijzonder invloedrijke beschaving bestaat die, harmonie en *dynamisch* evenwicht benadrukkend, juist van de tegenovergestelde premisse uitgaat. Het betreft

hier een wederzijds, hardnekkig misverstand van waarlijk fundamentele betekenis.

- 13 Vermoedelijk is Peking militair niet in staat en economisch niet bereid Taiwan in het gareel te slaan. Zie het anonieme artikel 'China and Taiwan: the Military, Political and Economic Equation to 2020', in: *Business China*, 13 september 1999, blz. 7-8. In het licht hiervan zal het Jiang Zemin c.s. prachtig zijn uitgekomen dat Chen-Shui-bian bij zijn ambtsaanvaarding plechtig heeft beloofd de onafhankelijkheid niet uit te roepen 'zolang het regime van de CCP niet van plan is militair geweld tegen Taiwan te gebruiken'.
- 14 *Datong* is een grondbegrip in de *Li Ji* (Optekeningen over de Riten), een van de 'dertien klassieken' die tezamen, blijkens de vele (sub)commentaren, onder Chinezen een status genieten die vergelijkbaar is met die van de bijbel of de koran. De filosoof-hervormer Kang Youwei (1858-1927), een tijdgenoot van Sun Yat-sen, heeft het tot onderwerp van zijn meesterwerk *Datong Shu* (Het Boek over de Grote Harmonie) gemaakt. Zie Hsiao Kung-chuan, *A Modern China and a New World*, Seattle: University of Washington Press, 1975, blz. 435-513 en *passim*.
- 15 Geleerden zijn het niet met elkaar eens over de exacte omschrijving van 'federatie'. W.H. Riker en I.D. Duchacek zijn voorstanders van een ruime, K.C. Wheare en G. Sawyer van een enge definitie. Zie S.R. Davis, *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley: University of California Press, 1978; en W. Norman, 'Federalism and Confederalism', in: E. Craig (red.), *Routledge Encyclopedia of Philosophy*, Londen: Routledge, 1998, vol. 3, blz. 572-574.
- 16 Voor de procedurele problemen die kunnen rijzen wanneer meer dan twee partijen het met elkaar moeten zien eens te worden, zie E. Spitz, *Majority Rule*, Chatham, N.J.: Chatham House, 1984.
- 17 Zie Hellmut Wilhelm, *Die Wandlung: Acht Vorträge zum 'I-Ging'*, Peking: Vetch, 1944; Joseph Needham, *Science and Civilisation in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1954, vol. 2, blz. 304-345; en Thomé H. Fang, *Chinese Philosophy: Its Spirit and Its Development*, Taipei: Linking Publishing Co., 1981, blz. 83-118. Dé autoriteit op het gebied van de, in het Westen veelal verkeerd begrepen *Yi Jing* is op dit moment Zhu Bokun, hoogleraar aan de Universiteit van Peking (*Beida*).
- 18 Van de legendarische keizer Yao (derde millennium v. Chr.) wordt verteld dat hij zijn rijk aan de wijze Shun 'afstond' (*rang*), en Mencius (371-289 v. Chr.), de bekendste volgeling van Confucius, zei diepzinnig: 'Wie niet beleefd weigert en hoffelijk terugtreedt, is geen mens'.
- 19 De Nobel-laureaten (1994) John Nash, Reinhard Selten en John Harsanyi zijn 'slechts' knappe rekenaars.
- 20 M.a.w. een dialoog van het soort dat Hans-Georg Gadamer, Jürgen Habermas en Richard Rorty voor ogen staat: een dialoog die door oprechtheid, consideratie en wederzijds respect - confucianisten zouden hier resp. de termen *cheng*, *shu* en *jing* bezigen - wordt gekenmerkt en de wereld een beetje menselijker maakt.
- 21 Wie meer over deze droom wil weten, leze Henri Brugmans, *Prophètes et fondateurs de l'Europe*, Brugge: Europa-college, 1974. Het zijn mede de ideeën van Jean Monnet, de onvolprezen ontwerper van het hooggeroemde plan-Schuman (1950), geweest die mij bij het schrijven van dit artikel hebben geïnspireerd.
- 22 Deze verscheidenheid, die iedere 'lezer' van Athene en Rome, Wenen en Stockholm, Londen en Parijs, Lissabon en Helsinki, Berlijn en Madrid, of Dublin en Amsterdam moet opvallen, is een belangrijke, zo niet de belangrijkste, oorzaak van het opmerkelijk verschil in historisch-maatschappelijke dynamiek tussen China en Europa.
- 23 'If one word could characterize the entire history of Chinese philosophy, that word would be humanism' (Wing-tsit Chan, *A Source Book in Chinese Philosophy*, Princeton University Press, 1963, blz. 3). Zie ook Thomé Fang, a.w. noot 17, blz. 27-28. Een diepgaande historisch-vergelijkende studie van het Chinese en – in de Grieks-Romeinse oudheid wortelende – Europese humanisme laat nog steeds op zich wachten. Wat een uitdaging!

Over de auteur

DRS J.J.P. KUIJPER is oud-vertegenwoordiger van Nederland in Taiwan. Hij studeerde aan de Rijksuniversiteit te Leiden sinologie en aan de Erasmus-universiteit in Rotterdam economie. In het tijdschrift *China Report* (Londen: Sage) verscheen onlangs van zijn hand het artikel 'Is Sinology a Science?'

Naschrift

- Zowel in Peking als in Taipei wordt, met verwijzing naar Noord- en Zuid-Korea en het voormalige Noord- en Zuid-Vietnam, vaak over de hereniging van China gesproken. Of de implicatie van die woorden op vaste gronden berust, is zeer de vraag, en het wekt derhalve bevreemding dat bijvoorbeeld *NRC Handelsblad*, een 'kwaliteitskrant' die regelmatig over Taiwan bericht, deze belangrijke kwestie nog nooit principieel aan de orde heeft gesteld.
- Dat, zoals de aanhangers van Sun Yat-sen menen, de idealen van de Franse Revolutie en Abraham Lincoln 'de aspiraties van het Chinese volk het beste onder woorden brengen', waag ik te betwijfelen. Voor 'politieke vrijheid' (*liberté*) bestaat, veelzeggend, in het klassiek-literair Chinees geen karakter. En de politieke geschiedenis van China is sinds Qin Shihuangdi (259-210 v. Chr.) in wezen niet democratisch maar (hooguit welwillend of verlicht) autocratisch geweest. Het heeft, met andere woorden, wel wat lang geduurd voordat de Chinezen (op Taiwan) zichzelf begonnen te regeren! Zie Pei Huang, *Autocracy at Work*, Bloomington: Indiana University Press, 1974; John W. Dradess, *Confucianism and Autocracy*, Berkeley: University of California Press, 1983; en vooral Fu Zhengyuan, *Autocratic Tradition and Chinese Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Korea, *quo vadis?*

GERT HEIJKOOP

TERWIJL IN LATIJNS-AMERIKA *SENDERO LUMINOSO* EN DE *Tupac Amaras* langzamerhand geschiedenis zijn geworden, in Europa nu ook de Noord-Ieren beginnen te begrijpen dat de tijd van de kruistochten definitief voorbij is en zelfs in Afrika de Grote Meren een beetje tot rust lijken te komen, woeden in Azië de politieke veen- en bosbranden lustig voort. Zelfs in aanmerking genomen dat Azië het grootste en volkrijkste werelddeel is, lijkt het continent waar de zon opkomt¹ overmatig met (potentiële) brandhaarden bedeed: vrijwel geen dag gaat voorbij of de media berichten in negatieve zin over Oost-Timor, de Molukken, Tsjetsjenië, Afghanistan, Kashmir, China/Taiwan, de Spratley's of Korea, om de voornaamste probleemgebieden maar even op te sommen.

Het lijkt erop dat zich in althans een van die potentiële brandhaarden een kentering begint af te tekenen: 47 jaar na de wapenstilstand die een einde maakte aan de vijandelikheden van de Koreaanse Oorlog,² heeft de grimmige patstelling op het schiereiland even snel als onverwacht plaatsgemaakt voor een begin van ontspanning. Dit proces heeft in luttele maanden tijds geleid tot een duizelingwekkende hoeveelheid contacten tussen Noord en Zuid op velerlei niveau, die nog steeds verder ontwikkeld worden.

Waarnemers reageerden aanvankelijk sceptisch. Er waren al eerder aanzetten tot toenadering geweest,³ die nooit ver waren gekomen. Ook werden vraagtekens gezet bij de beweegredenen van Pyongyang. Maar langzamerhand is er zoveel aan het schuiven op het schiereiland, dat iedereen het erover eens is dat de Koreaanse kwestie in een nieuwe fase is beland, die van de gebeurtenissen van de afgelopen maanden, van de spectaculaire aankondiging in april van de inter-Koreaanse top in juni tot de eerste bijeenkomst van de ministers van defensie van de twee Korea's, 25-26 september jl. op Cheju Island. De vraag is wat nu de precieze beweegredenen van Noord- en Zuid-Korea zijn voor deze *détente* en wat de repercussies van een voortgaande ontspanning zijn voor de politieke verhoudingen in Noordoost-Azië.

Van confrontatie naar *détente*

Australië lijkt een merkwaardig patent te ontwikkelen op de combinatie van het gastheerschap voor de Olympische Spelen en de sportieve hereniging van (nog) gescheiden landen. In 1956 marcheerden de atleten van de BRD en de DDR als één delegatie achter een vlag het Olympisch stadion van Melbourne binnen en op 15 september jl. gebeurde hetzelfde bij de opening van de zomerspelen van Sydney met de delegaties van Noord- en Zuid-Korea.⁴ Daarmee werd een sportieve dimensie toegevoegd aan de geest van hereniging die sinds enkele maanden vaardig is over de Koreanen.

In een jaar tijds kan er veel veranderen. Na dagen van provocaties over en weer kwam het op 15 juni 1999 tot een schotenwisseling in de Gele Zee tussen de marines van noord en zuid, die aan enkele tientallen Noord-Koreanen het leven kostte en waarbij een Noord-Koreaans schip tot zinken werd gebracht en verscheidene andere ernstig werden beschadigd. De confrontatie werd rechtstreeks op de Koreaanse televisie uitgezonden; de sfeer in de straten van Seoul was bedrukt. Nauwverholen trots op de prestaties van de eigen marine ging gepaard met bezorgdheid over de oplopende spanning met de onvoorspelbare noorderbuur.

De gevreesde escalatie bleef ditmaal echter uit. Integendeel zelfs – de crisis woei weer over en na een politiek rustige winter werd op 9 april van dit jaar tegelijkertijd in Seoul en in Pyongyang bekendgemaakt dat de leiders van de twee Korea's elkaar van 12 t/m 14 juni in Pyongyang zouden ontmoeten. Het perscommuniqué sloeg zowel in Korea als daarbuiten in als een bom.⁵ De aanvankelijke reacties van ongeloof en verbazing sloegen al snel om in euforie, toen steeds duidelijker werd dat het er ditmaal echt van ging komen.

Op 17 maart begon in China (...) geheim overleg tussen delegaties van Noord en Zuid, dat culmineerde in de aankondiging op 9 april dat de twee leiders medio juni een topontmoeting van drie dagen zouden hebben

in Pyongyang. Op 13 juni⁶ gebeurde dus wat een jaar eerder nog volstrekt ondenkbaar was: president Kim Dae-Jung vloog naar Pyongyang voor rechtstreekse besprekingen met de Noord-Koreaanse leider Kim Jong-Il. Het was de eerste topontmoeting tussen de leiders van de twee Korea's sinds de twee landen in 1948 ieder hun eigen weg gingen. Besprekingen op 13 en 14 juni leidden tot een gezamenlijke verklaring, die na het galadiner van 14 juni door beide leiders werd ondertekend.

Het eerste wat opviel met betrekking tot de top was de hartelijke sfeer waarin deze zich afspeelde. De Noord-Koreanen hadden duidelijk alle registers opengetrokken om Kim Dae-Jung en zijn delegatie van 85 personen een warme ontvangst te bereiden. De Zuid-Koreaanse televisie heeft het bezoek vanaf het moment dat Kim Dae-Jung's vliegtuig in Pyongyang landde vrijwel van minuut tot minuut rechtstreeks verslagen, en dat leverde al direct opmerkelijke beelden op van een rijtoer van de twee Kims (in dezelfde auto) van het vliegveld naar de stad, met langs de route 600.000 uitzinnig juichende mensen. Ook van de bezoeken die de Zuid-Koreaanse *First Lady* in Pyongyang aflegde (waaronder het weerzien met haar inmiddels 85-jarige onderwijzeres van weleer), werd gedetailleerd verslag gedaan.

De man die meer dan wie ook verantwoordelijk was voor het bijna ontspannen karakter van de top, was de *Dear Leader*, Kim Jong-Il. Jarenlang afgeschilderd als een wereldvreemde kluizenaar die mogelijk een spraakgebrek had, presenteerde KJI nu een totaal ander beeld aan de wereld. Het Zuid-Koreaanse televisiepubliek werd onthaald op een ontspannen lachende KJI, die zich min of meer rechtstreeks tot de televisiekijkers wendde en grapjes maakte met zijn gast en zijn entourage, gemakkelijk causeerde en ook nog eens een redelijk gevoel voor humor bleek te hebben. De eerste verrassing had KJI al direct bij aankomst van KDJ in petto, door zijn bezoeker onderaan de vliegtuigtrap op te wachten en welkom te heten. Vervolgens stapten beide leiders in dezelfde auto (alweer tegen het protocol en de verwachting in) en ten slotte werd onderweg halt gehouden om de twee leiders de gelegenheid te geven uit te stappen en zich 'spontaan' met het publiek te onderhouden.

De Gezamenlijke Verklaring

De top mondde uit in een *South North Joint Declaration*, die er althans op papier niet om liegt. Na een preambule die rept van de vurige wens van het gehele Koreaanse volk naar hereniging, volgen vijf operationele paragrafen:

- Noord en Zuid zullen de kwestie van de hereniging zelf oplossen, als 'masters of their own country'. Dit moet waarschijnlijk gezien worden als een signaal naar de Verenigde Staten en China om zich niet te

veel met de gang van zaken op het schiereiland te bemoeien en weerspiegelt het sterke nationalisme in zowel Noord- als Zuid-Korea.

- Hereniging moet worden nagestreefd op basis van de concepten van confederatie en van een losse federatie zoals die resp. door Noord en Zuid in het recente verleden zijn voorgesteld.
- Humanitaire kwesties als familiehereniging en nog vastzittende communistische gevangenen zullen spoedig opgelost worden.⁷
- Samenwerking op niet-militair, economisch en cultureel gebied en op de terreinen sport, gezondheid, milieu, enz. moet het wederzijds vertrouwen consolideren.
- De implementatie van het akkoord zullen de daartoe bevoegde instanties nader uitwerken. Inmiddels zijn op ministerieel en lager niveau werkgroepen gevormd die zich hiermee bezighouden.

Deze gezamenlijke verklaring liegt er niet om, maar bij alle euforie over de top moet niet vergeten worden dat er twee keer eerder in de recente Koreaanse geschiedenis dit soort vèrreikende afspraken zijn gemaakt, nl. in 1972 en 1991. Stijl en inhoud van de jongste verklaring komen in vèrgaande mate overeen met de eerdere versies, die altijd een dode letter zijn gebleven. Ditmaal is het dus niet bij woorden gebleven – er wordt sedert juni in hoog tempo verder gewerkt aan implementatie van de gemaakte afspraken.

De ontvangst die Kim Jong-Il zijn Zuid-Koreaanse tegenhanger op 13 juni bereidde, blijkt het begin te zijn geweest van een Noord-Koreaanse charme-offensief dat zijn weerga niet kent. In luttele maanden tijds heeft Noord-Korea diplomatieke betrekkingen aangeknoopt met Italië, Australië, de Filipijnen, Canada en Nieuw-Zeeland, heeft Kim Jong-Il top-ontmoetingen gehad met zijn Zuid-Koreaanse, Russische en Chinese *counterparts*, is Noord-Korea toegetreden tot het Asean Regional Forum, heeft minister van buitenlandse zaken Paek Nam-Sun *en marge* van dit forum in het tijdsbestek van enkele dagen gesprekken gevoerd met zijn Zuid-Koreaanse, Russische, Japanse, Canadese en Amerikaanse (...) collega's en, *last but not least*, zijn er vèrgaande afspraken met Zuid-Korea gemaakt die doen vermoeden dat het einde van deze 'coming-out party' nog lang niet in zicht is.

Verdere besprekingen tussen Seoul en Pyongyang

De top werd in de perceptie van de Zuid-Koreanen een doorslaand succes. De beelden van de twee leiders die op het oog ontspannen hand in hand langs een uitzinnige menigte liepen en elkaar regelmatig in de armen vielen, werden en worden door de Koreaanse media eindeloos herhaald. Toen vrijwel onmiddellijk daarna de implementatie van de vage afspraken door beide

kanten serieus ter hand bleek te worden genomen, sloeg het enthousiasme om in euforie. Op 26 juli had de Zuid-Koreaanse minister van buitenlandse zaken Lee Jung-Binn *en marge* van de bijeenkomst van het Asian Regional Forum in Bangkok een onderhoud met zijn Noord-Koreaanse collega Paek Nam-Sun. Het gesprek verliep – wederom – in opperste harmonie en hoewel er weinig concreets uitkwam, was de symboliek veelzeggend.⁸ Drie dagen later bezocht een Noord-Koreaanse ministeriële delegatie Seoul. Ditmaal werden wel concrete resultaten geboekt. Drie dagen van besprekingen (29-31 juli) leidden tot een akkoord op zes punten:

- de ministeriële besprekingen werden geïnstitutionaliseerd;
- de in 1992 geopende en in 1996 weer gesloten verbindingkantoren in Panmunjom zouden op 15 augustus (in zowel noord als zuid bevrijdingsdag) worden heropend;
- in de week van 15 augustus (van bevrijdingsdag dus) zouden in noord en zuid allerlei festiviteiten worden gehouden;
- noord en zuid zouden samenwerken bij het mogelijk maken van bezoeken van leden van Chonghyon (een pro-Noord-Koreaanse organisatie van in Japan woonachtige Koreanen) aan hun geboortegrond;⁹
- de Seoul-Shinuiju (in het uiterste noordwesten van Noord-Korea) spoorweg (ook wel aangeduid als de 'Iron Silk Road') zou in ere worden hersteld;
- de volgende ronde van ministeriële besprekingen zou in Pyongyang plaatsvinden, en wel van 29 t/m 31 augustus.

Een maand later volgde het tegenbezoek van een Zuid-Koreaanse ministeriële delegatie aan Pyongyang. Afsproken werd een forum voor economische besprekingen in te stellen,¹⁰ samen te gaan werken bij het indammen van de grensrivier de Imjin, dit jaar nog twee reeksen familieherenigingen te organiseren en – het belangrijkste – militaire consultaties te houden. Deze afspraken werden nader uitgewerkt tijdens een bezoek van Kim Yong-Sun, secretaris van de Noord-Koreaanse arbeiderspartij, medio september aan Seoul. Bij die gelegenheid werd ook vastgelegd dat Kim Jong-Il in het voorjaar naar Zuid-Korea zou komen voor een tegenbezoek.

De ministers van defensie van noord en zuid ontmoetten elkaar 25 en 26 september op het Zuid-Koreaanse vakantie-eiland Cheju, daags voor de derde ronde van de ministeriële besprekingen (27-30 september, eveneens op Cheju). Seoul vroeg wederom om militaire vertrouwenwekkende maatregelen (CBM's, naar de engelstalige term *confidence-building measures*), zoals een militaire *hotline*, notificaties bij troepenbewegingen en waarnemers bij manoeuvres. Van Noord-Koreaanse zijde bleek men eigenlijk alleen maar geïnteresseerd in bespreking van de militaire aspecten van de aan te leg-

gen spoorlijn en snelweg voor de gedemilitariseerde zone (DMZ). Het zeer summiere perscommuniqué dat na afloop gepubliceerd werd, bevestigde dat het gesprek op Cheju – evenals eigenlijk alle voorafgaande noord-zuidbesprekingen – verlopen was zoals de Noord-Koreanen het hebben wilden.

De regionale spelers

Onmiddellijk na de top werden de vier regionale grote mogendheden, te weten de Verenigde Staten, de Volksrepubliek China, Japan en de Russische Federatie, op de hoogte gesteld van de resultaten ervan door speciale afgezanten van Kim Dae-Jung.

Verenigde Staten. Op 23-24 juni bracht de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Albright een bliksembezoek aan Seoul om uit de eerste hand van Kim Dae-Jung te horen wat de top had opgeleverd. Intussen bleven de Amerikanen ook zo goed en zo kwaad als dat ging in contact met de Noord-Koreanen:

- van 10-12 juli trof een Amerikaanse delegatie onder leiding van de Assistant Secretary for Security Affairs in Kuala Lumpur een Noord-Koreaanse delegatie voor overleg over beëindiging van de Noord-Koreaanse raketexport. Het was alweer de vijfde onderhandelingsronde (sinds dit forum in 1996 van start ging), maar resultaat bleef uit. Noord-Korea vroeg financiële compensatie – \$ 1 miljard per jaar – voor het stopzetten van de uitvoer van raketten;
- van 19-21 juli troffen de Amerikanen en de Noord-Koreanen elkaar in de derde algemene overlegronde van dit jaar in Berlijn. Op de agenda stonden terrorisme, het openen van *liaison offices* in Pyongyang en Washington en het bezoek van een hoge Noord-Koreaanse gezant aan Washington. De ontmoeting leverde weinig op;
- op 28 juli had Albright, inderhaast van Camp David overgevlogen, een ontmoeting van een half uur met haar Noord-Koreaanse collega Paek *en marge* van het Asian Regional Forum. Paek ging alle specifieke vragen over gevoelige onderwerpen beleefd maar beslist uit de weg.

De toenemende contacten met het noorden – steeds breed en niet altijd even objectief uitgemeten in de pers – waren niet bevorderlijk voor het draagvlak onder de bevolking voor de Amerikaanse militaire presentie in Zuid-Korea. Daar kwam de afgelopen maanden nog een aantal ongelukkige incidenten bij die in de Zuid-Koreaanse pers eveneens breed en weinig objectief werden uitgemeten en de betrekkingen tussen Seoul en Washington verder belastten:

- eind september 1999 meldde *Associated Press* dat in de chaotische begindagen van de Koreaanse oorlog een groep van enkele honderden Koreaanse burgers die onder een spoorbrug hun toevlucht hadden

gezocht, door Amerikaanse militairen zouden zijn neergemaaid (het 'bloedbad van Nogun-ri');

- al langer sluimerende protesten tegen een Amerikaans oefenterrein voor jachtvliegtuigen bij Maehyang-ri (vlakbij Seoul) laaiden op toen op 8 mei een paar bommen bij vergissing in het dorp zelf terecht kwamen;
- op 13 juli meldden de media prominent dat vijf maanden eerder op de midden in Seoul gelegen Amerikaanse basis Yongsan (op zich zelf qua lokatie al een steen des aanstoots) bij vergissing een paar honderd liter formaldehyde in de Han-rivier geloosd was;
- op 19 juli drukte een van de grootste Koreaanse kranten een spotprent op de voorpagina van een paar grijnzende Amerikaanse GI's, die begeleid door Amerikaanse MP's teruggebracht werden naar hun basis, terwijl een hulpeloze Koreaanse politieman toekeek en een paar in elkaar geslagen Koreaanse burgers op straat lagen. Deze cartoon gaf perfect de stemming van de Koreanen weer over wat zij zien als het onfaire akkoord tussen Seoul en Washington over de juridische status van Amerikaanse militairen in Korea (het zg. *status of forces agreement* of SOFA). Wat vooral stak was dat dit SOFA voor Korea ongunstiger uitpakte dan soortgelijke Amerikaanse afspraken met Japan en Duitsland.

Op 21 september vonden de jaarlijkse militaire consultaties plaats tussen de Amerikaanse minister van defensie Cohen en zijn Zuid-Koreaanse ambtgenoot Cho Seong Tae. Het communiqué dat na afloop werd gepubliceerd benadrukte onder meer het belang van hechte defensiesamenwerking tussen Washington en Seoul. De twee bewindslieden besteedden vermoedelijk de meeste tijd aan de voorbereiding van de eerste militaire onderhandelingsronde tussen noord en zuid, die enkele dagen later zou plaatsvinden.

China. In de contacten met de beide Korea's timmeren de Chinezen veel minder aan de weg dan de Amerikanen. Dit jaar kwam tot nog toe slechts één Chinese bezoeker van ministerieel niveau naar Seoul, en wel de minister van defensie. Ook tussen Peking en Pyongyang pendelen – voor zover bekend – veel minder hoogwaardigheidsbekleders dan tussen Pyongyang en Washington. De Chinese invloed op het Koreaanse schiereiland is niettemin groot en groeiend. Het was tekenend dat Kim Jong-Il (die Noord-Korea sinds 1983 niet meer had verlaten) ter voorbereiding op zijn topontmoeting met Kim Dae-Jung eind mei naar Peking reisde voor overleg.¹¹ Dat het geheime overleg tussen noord en zuid ter voorbereiding van de top (maart dit jaar) eveneens in China plaatsvond, is een tweede indicatie van de betekenis en invloed van Peking.

Japan. De Japanners hebben veelvuldig en op hoog niveau contact met hun overburen aan de andere kant

van de Zee van Japan. Op 29 mei vloog premier Mori naar Seoul voor overleg met KDJ over de top. De Japanse minister van buitenlandse zaken Kono bracht op 13 juli een bliksembezoek aan Seoul voor overleg met zijn Koreaanse ambtgenoot Lee Jounng-Binn. Het gesprek ging vooral over de Korea-paragraaf in de verklaring van de G-8 van 23 juli. Het was al het derde bezoek van Kono aan Seoul sinds zijn aantreden in oktober 1999. Op 22 september vloog Kim Dae-Jung voor een werkbezoek van drie dagen naar Japan – ook dit bezoek stond vooral in het teken van overleg over Noord-Korea.

In maart kondigde Tokio hervatting van de in 1997 afgebroken voedselhulp aan Noord-Korea aan, kennelijk om een gunstig klimaat te scheppen voor de weer op te pakken onderhandelingen met Noord-Korea over normalisering van de betrekkingen. Deze onderhandelingen werden op 4 april in Pyongyang hervat na een onderbreking van acht jaar. Een volgende ronde werd gepland voor eind mei, maar door Pyongyang zonder opgaaf van redenen en *sine die* uitgesteld. Op 27 juli had Kono *en marge* van de ARF-besprekingen in Bangkok een onderhoud met Paek. De besprekingen leverden niet veel meer op dan een datum voor hervatting van de normalisatie-onderhandelingen (21-25 augustus in Tokio).

Rusland. Voor het eerst sinds Rusland en Zuid-Korea in 1990 diplomatieke betrekkingen aanknoopten, bezocht op 9-10 februari jl. een Russische minister, Ivanov, Pyongyang. Ivanov tekende een nieuw vriendschapsverdrag en vloog daarna door naar Tokio. Seoul maakte geen deel uit van zijn reisschema.

Van 19-20 juli bracht de Russische president Poetin een bezoek aan Pyongyang, het eerste bezoek van een Russische of sovjetpresident ooit. Poetin kwam uit Peking en vloog daarna door naar Okinawa voor de G-8. Seoul maakte wederom géén onderdeel uit van het reisschema van de Russische president. Het bezoek culmineerde in de ondertekening van verscheidene *memorandums of understanding* (vriendschappelijke verklaringen), maar veel opzienbarender was het perscommuniqué van interfax inzake Pyongyangs bereidheid zijn raketprogramma op te geven in ruil voor steun van andere landen voor zijn ruimtevaartprogramma.¹²

Op 29 juni had minister van buitenlandse zaken Lee in Moskou een onderhoud met zijn collega Ivanov. Tijdens dit gesprek kwamen de Russen met voorstellen voor het gezamenlijk weer opstarten van een aantal de laatste jaren stilgelegde, ooit door Rusland geleverde Noord-Koreaanse fabrieken. Ook stelde Ivanov bij die gelegenheid voor de Trans-Siberische spoorweg via Noord-Korea door te trekken naar Zuid-Korea.

Beweegredenen van Noord-Korea

Het is moeilijk voor te stellen dat de joviale gastheer van KDJ van juni jl. dezelfde is als het meesterbrein achter

verscheidene bloedige terroristische aanslagen uit het verleden. Toch lijkt het geen twijfel dat niemand anders dan KJI in 1983 opdracht gaf tot het opblazen van een Boeing 747 van Korean Airlines (115 doden), en dat hij het ook was die in 1987 in Rangoon een aanslag liet plegen op de bezoekende Koreaanse president. De president ontsnapte aan de dood, maar zeventien hooggeplaatste Koreanen en vier Birmezen vonden de dood.¹³ Ook de strafkampen in Noord-Korea, waar honderdduizenden dissidenten en andere zondaren verblijven, de 300.000 tot 3 miljoen Noord-Koreanen die de laatste vijf jaar nodeloos de hongerdood stierven, de persoonlijkheidscultus rond Kim Jong-Il en rond Kim Il-Sung zaliger en de algehele totalitaire sfeer verdragen zich niet met wat velen zo graag zouden geloven.

Het moet dan ook onaannemelijk worden geacht dat KJI het licht gezien heeft, c.q. de zegeningen van democratie, mensenrechten en markt heeft ontdekt. Veeleer is hij tot de conclusie gekomen dat de bakens verzet zullen moeten worden om niet à la Çeaușescu door het kerend tij te worden meegezogen. Klaagzangen over de teloorgang van Comecon helpen in dit verband weinig – de oude tijden komen immers niet weer. Aangezien Noord-Korea op eigen kracht niet kan overleven, moet hulp van elders komen. Een aantal jaren, vermoedelijk de periode 1994-1999, heeft Pyongyang daarbij zijn kaarten op de Verenigde Staten gezet, tot gaandeweg duidelijk werd dat dit onvoldoende opleverde. Bovendien moet rekening worden gehouden met een Noord-Korea veel minder vriendelijk gezinde administratie na de Amerikaanse verkiezingen van november dit jaar.

Dat betekende dat elders compensatie moest worden gezocht. Japan viel af vanwege de publieke weerstand tegen grootschalige hulp aan Noord-Korea aldaar in verband met ontvoerde Japanners, raketten door het Japanse luchtruim en meer van dat soort uit publicitair oogpunt weinig gelukkige Noord-Koreaanse acties. Daarmee werd het ondenkbare denkbaar: de enige die bereid en in staat was op voldoende grote schaal te hulp te komen, was Zuid-Korea. Dit verklaart ook waarom deze *Wende* pas nu komt. Decennia lang is Zuid-Korea door de Noord-Koreaanse propagandamachine afgeschilderd als een straatarme vazalstaat van de Verenigde Staten, waar niets goeds vandaan kon komen. De opening naar de vileine zuiderbuur moest dus zorgvuldig worden voorbereid en georkestreerd. Bovenal moest KJI eerst stevig genoeg in het zadel zitten om deze radicale beleidswijziging door te kunnen voeren. Dit proces van machtsconsolidatie is nu kennelijk voltooid en KJI is thans voldoende zeker van zijn zaak om de Zuid-Koreaanse kaart te spelen.

Ten grondslag aan deze opening naar Zuid-Korea ligt een aangepaste tactiek. De strategie blijft vooralsnog ongewijzigd. Dit blijkt ook uit de briljante wijze waarop de nieuwe zuid-politiek vorm krijgt. Het charme-offen-

sief, dat begonnen is met de top zelf, wordt verder uitgewerkt in een diplomatiek offensief dat betrekkingen oplevert c.q. op moet leveren met landen die vrijwel stuk voor stuk aanzienlijke hulpprogramma's hebben: Australië, Nieuw-Zeeland, Canada, EU, enz. Wie de overeengekomen afspraken en akkoorden met Zuid-Korea tot dusver op de keper beschouwt, komt al gauw tot de conclusie dat er op die terreinen waar het westen zich de meeste zorgen over maakt (mensenrechten, proliferatie, illegale nucleaire activiteiten, wapenexport, drugshandel), geen enkele concessie wordt gedaan. De staat van paraatheid van de 1,2 mln Noord-Koreaanse troepen is nu hoger dan vorig jaar,¹⁴ er staan meer vuurmonden op Seoul gericht dan ooit,¹⁵ en er wordt ongetwijfeld onverdroten verder gesleuteld aan de derde generatie ballistische raketten en aan het Noord-Koreaanse kernwapenprogramma.

Met betrekking tot de top was de *communis opinio* dat het gebeuren op zich zelf al een klein wonder was en dat concrete resultaten pas later te verwachten waren. Maar ook tijdens de ARF-sessies met minister Paek was vaagheid troef en het met veel tamtam aangekondigde zes-puntenprogramma van 31 juli bevat op de keper beschouwd weinig substantieels. Al spoedig werd duidelijk dat de agenda voor het noord-zuidoverleg en het tempo door Pyongyang bepaald werden. Wat in het belang van Noord-Korea is krijgt voorrang; Zuid-Koreaanse prioriteiten (zoals militaire CBM's) worden getemporeerd. Pyongyang vraagt en dicteert, Seoul geeft. Besprekingen over uitbreiding van de familieherenigingen tussen de Rode-Kruisorganisaties van noord en zuid leidden op 23 september tot een zeer mager akkoord, waarbij zegge en schrijve 300 families over en weer in de gelegenheid zouden worden gesteld elkaar dit jaar een brief te schrijven. Tien miljoen Koreanen hebben familie aan de andere kant van de DMZ; Seoul had ingezet op enkele tienduizenden correspondenten.

Veelzeggend voor de manier waarop de contacten ontwikkeld worden is ook punt vier van de gezamenlijke verklaring: de leden van de pro-Noord-Koreaanse Chonghyon in Japan krijgen toestemming Zuid-Korea te bezoeken, maar met geen woord wordt gerept over de Japanse Koreanen die hun familie benoorden de 38ste breedtegraad zouden willen opzoeken. Een ander punt in dit zelfde verband: op 15 augustus mochten 63 Noord-Koreaanse spionnen naar huis terugkeren, maar de Zuid-Koreanen hadden het lot van de honderden Zuid-Koreaanse krijgsgevangenen en ontvoerde vissers nog niet eens op durven brengen in de onderhandelingen, uit vrees de sfeer te bederven.

Beweegredenen van Zuid-Korea

Minzaam lachend naar de camera's en strooiend met kwinkslagen heeft KJI tijdens de top in Pyongyang van

13 tot 15 juni de show gestolen. Naast een houderige KDJ zag het Koreaanse publiek een geestige en ontspannen KJI. De man die jarenlang afgeschilderd was als contactgestoorde megalomaan bleek althans op het oog een mens van vlees en bloed. Ook de Noord-Koreaanse delegaties die na de top in contact kwamen met de Zuid-Koreaanse media, bleken stuk voor stuk de cursus mediatraining voor gevorderden gevolgd te hebben. Het beeld dat daardoor bij brede lagen van de Koreaanse bevolking post vatte, was dat het met die Noord-Koreaanse boemannen dus allemaal wel mee leek te vallen. Opiniepeilingen direct na de top toonden aan dat een meerderheid van de bevolking meende dat een aanval van het noorden op het zuiden onwaarschijnlijk tot zeer onwaarschijnlijk was en dat de regering minder geld aan defensie zou moeten besteden.

Op 19 juli verscheen in verscheidene Koreaanse dagbladen een artikel van een Koreaanse hoogleraar internationale betrekkingen, waarin deze pleitte voor beëindiging van de Amerikaans-Zuid-Koreaanse alliantie en omvorming van de Amerikaanse troepenmacht tot een VN-vredesmacht. Dit artikel is illustratief voor de ommezwaai zoals die zich in de publieke opinie lijkt te voltrekken. Deze wat voorbarige stellingname kan niet los gezien worden van de haat-liefdeverhouding die Zuid-Korea sinds de Koreaanse oorlog met de Amerikanen heeft gehad; vermoedelijk geldt dit voor iedere samenleving waar een forse buitenlandse troepenmacht is gelegerd. Hoe dan ook: sinds de Koreaanse oorlog is het aanvankelijk ruime draagvlak voor de presentie van de 37.000 man Amerikaanse troepen in Korea gestaag afgebrokkeld. De eerder vermelde reeks ongelukkige Amerikaanse manoeuvres van de laatste maanden heeft dit proces ongetwijfeld versneld en dat heeft er inmiddels toe geleid dat het *State Department* in een reisadvies van juli Amerikanen waarschuwde dat de anti-Amerikaanse stemming in Zuid-Korea snel toenam en Amerikanen er goed aan deden in Seoul niet alleen over straat te gaan.

Hoewel de Koreaanse oppositie de regering naïveteit verwijt met haar *sunshine policy*,¹⁶ is dat verwijt vermoedelijk niet terecht. Veeleer heeft KDJ consequent een beleid jegens Noord-Korea gevoerd dat weliswaar het odium op zich laadt een verwerpelijk regime in stand te houden (wat op zich zelf juist is), maar waarvoor geen echt alternatief is. Voor KDJ's *sunshine policy* zou men Churchills oordeel over de democratie kunnen parafraseren: een slecht systeem, maar alle alternatieven zijn slechter. Maar de exercitie is tot op heden wel erg eenzijdig. Ook in Zuid-Korea neemt de kritiek op Kim Dae-Jungs zonneschijnbeleid dan ook toe. De *Far East Economic Review* becijferde 25 september dat Zuid-Korea dit jaar tot nog toe voor zo'n \$ 650 miljoen aan hulp heeft verleend aan het noorden. Daar staan niet veel meer dan vriendelijke woorden en 3 ton champignons tegenover, de laatste als cadeautje voor het Zuid-Koreaanse volk

meegebracht toen Kim Yong-Sun medio september op bezoek kwam in Seoul. Dat zijn tamelijk prijzige paddestoelen. Ook beginnen er geluiden op te gaan de genereuze hulp te koppelen aan meer vertrouwenwekkende maatregelen zoals de eerdergenoemde CBM's of het terugtrekken van een paar divisies uit het grensgebied.

Koppen in buitenlandse kranten over een op handen zijnde Koreaanse hereniging slaan wat betreft het beleid van KDJ de plank als regel volkomen mis. De (Zuid-) Koreaanse bevolking wil in meerderheid voorlopig geen hereniging en de regering al helemaal niet. De boodschap die KDJ steeds duidelijker uitdraagt is dat hereniging iets is voor de lange termijn, waarbij hij de laatste tijd steevast spreekt over twee tot drie decennia. KDJ is voorlopig alleen maar geïnteresseerd in vreedzame co-existentie en ontspanning, *détente* – begrippen die niet alleen bekend in de oren klinken uit de recente Europese geschiedenis, maar althans in dat deel van de wereld ook bewezen hebben op de lange duur tot resultaat te leiden.

Wat KDJ thans voor ogen staat, is een heel geleidelijk proces van economisch herstel van het noorden, waarbij de economie zozeer gekoppeld moet worden aan die van het zuiden, dat de koppeling zowel noord als zuid ten goede komt en militaire escalatie steeds minder een optie wordt. Dat verklaart ook de nadruk die investeringen in de infrastructuur van het noorden krijgen in de plannen die beide partijen uitwerken in het kader van de *follow-up* van de top. Een goed voorbeeld is punt vijf van het zes-puntenplan, herstel van de spoorweg van Seoul naar Shinuiju, die aan moet gaan sluiten op de trans-Chinese spoorweg (de aansluiting op de trans-Siberische spoorweg komt later). Saillant detail is dat deze zg. Kyonggui-spoorlijn in 1906 is aangelegd door de Japanners met het oog op de annexatie van Mantsjorie. Het herstel van de Kyonggui-spoorlijn wordt zeer voortvarend ter hand genomen. De ontbrekende 24 km spoor door de DMZ moet binnen een jaar worden gelegd en de treinen zouden al volgend jaar herfst moeten rijden.

Repercussies

Het is nog lang niet zeker of de op gang gebrachte ontwikkelingen zich inderdaad door zullen zetten. In 1972 en in 1991 leek de definitieve dooi ook ingezet te hebben, terwijl de twee Korea's in 1994 langs de rand van een militaire confrontatie zeilden. Als het dit keer echter wel menens is en de *détente* zich doorzet, dan zal dit onvermijdelijk vérgaande consequenties hebben voor de machtsverhoudingen in Noordoost-Azië.

Het meest waarschijnlijke scenario is dat van een geleidelijke dooi, waarbij de beter wordende inter-Koreaanse betrekkingen op den duur ook vertaald zullen gaan worden in CBM's op politiek-militair gebied. Die

moeten overigens niet te lang op zich laten wachten, want het Zuid-Koreaanse publiek begint in de gaten te krijgen dat de hele exercitie tot op heden tamelijk eenzijdig is. Eind september speelde vooral de discussie over een schenking van 1 miljoen ton graan van Seoul aan Pyongyang,¹⁷ die veel Zuid-Koreanen in het verkeerde keelgat was geschoten.

Als het aan KDJ en KJI ligt, zullen er nog tientallen jaren verschillende regeringen met verschillende systemen zetelen in Seoul en Pyongyang, maar de kans op een militaire confrontatie zal steeds kleiner worden. Hoewel KDJ volhoudt dat aan de presentie van Amerikaanse troepen in Korea niet getornd zal worden (hij zou zelfs zijn Noord-Koreaanse *counterpart* daarvan hebben overtuigd), is toch moeilijk voorstelbaar dat een verminderende dreiging geen consequenties zou hebben voor in ieder geval de omvang van de Amerikaanse militaire presentie in Korea. Het is moeilijk voor te stellen dat deze presentie een uiteindelijke Koreaanse hereniging lang zou kunnen overleven.

Vertrek van de Amerikaanse troepen uit Korea heeft evenwel allerlei vervelende consequenties. Zo zal in dat geval in Japan de druk enorm worden om de Amerikaanse bases daar eveneens te sluiten. Dat zou een machtsvacuüm in Noordoost-Azië creëren, dat licht zou leiden tot een geremilitariseerd Japan. Aangezien Japan nog steeds met veel wantrouwen wordt bejegend in de regio, zou een Japanse herbewapening onmiddellijk repercuties hebben. China zou in de verleiding kunnen komen de Taiwanese kwestie op te lossen voordat de oude as Tokio-Taipeh hersteld wordt. Of Rusland en een herenigd Korea (om nog maar te zwijgen van de Verenigde Staten) onder die omstandigheden met de handen over elkaar zouden blijven zitten, moet ernstig worden betwijfeld.

In de praktijk van de Noordoost-Aziatische *Realpolitik* van alledag betekent dit dan ook dat geen van de spelers veel belang heeft bij een Koreaanse hereniging. Voor de twee direct betrokkenen is de zaak simpel. Het regime in Pyongyang is alleen geïnteresseerd in overleving, en dat staat haaks op hereniging. Seoul is na de Duitse hereniging aan het rekenen geslagen en de conclusie daarvan is eveneens simpel: hereniging is voorlopig onbetaalbaar. Beide partijen komen dus langs verschillende wegen tot dezelfde conclusie.

Koreaanse hereniging is voor Washington de bijl aan de wortel van de Amerikaanse militaire presentie in de regio, om te beginnen in Korea, maar al snel ook in Japan. Gelet op het regionale *horror-scenario* dat daarop zou kunnen volgen, is de beste remedie voorkómen dat de eerste domino-steen valt, dus ervoor zorgen dat de troepen in Korea blijven. Dat betekent dat de twee Korea's *niet* verenigd mogen worden.

Japan heeft, in tegenstelling tot Duitsland, nooit een duidelijke streep onder zijn oorlogsverleden gezet, zoals

het land ook zijn economische problemen nooit echt heeft aangepakt. Beide breken Tokio nu op. Hoewel de Japanners behalve in Taiwan nergens in Azië populair zijn, worden ze nergens zo gehaat als in Korea, alle goede bedoelingen van Kim Dae-Jung ten spijt.¹⁸ De Japanners zijn zich niet altijd even bewust van de intensiteit van die gevoelens aan de andere kant van de Zee van Japan, maar intuïtief voelen ze wel aan dat 70 miljoen verenigde Koreanen op hun stoep niet echt een goed idee is. Bij een onverhoopt vertrek van de Amerikanen is het volstrekt duidelijk welke kant de Koreanen zouden kiezen in een regio waarin Tokio en Peking de twee polen zouden worden. Mochten de regionale verhoudingen gaan verschuiven, dan heeft Japan dus veel te verliezen en weinig te winnen.

De Chinezen zijn de enigen die met zowel Seoul als Pyongyang goede betrekkingen onderhouden en vermoedelijk ook degenen die zich de minste illusies maken over de ware intenties van Pyongyang. De Koreanen zien de Chinezen in cultureel en historisch opzicht als een soort oudere broers, en dat geeft Peking in deze van confucianisme doordeesemde landen extra manoeuvreerruimte. Overigens wil China vooral rust aan zijn grenzen, en die is wat het Koreaanse schiereiland betreft het meest gewaarborgd met een geleidelijk naar elkaar toe groeien van de twee Korea's, bij voorkeur met behoud van de Amerikaanse troepenmacht in Korea. Het vertrek van de Amerikanen uit Noordoost-Azië zou niet alleen Japan maar ook Korea en Taiwan kunnen verleiden tot een wapenwedloop met louter onzalige consequenties.

De Russen zijn tien jaar afwezig geweest op het Koreaanse toneel en zijn onder hun nieuwe president bezig aan een moeizame *come-back*. Veel muziek lijkt daar niet in te zitten. De Noord-Koreanen weten dat bij Moskou niets te halen valt en de Zuid-Koreanen hebben nog een vordering van anderhalf miljard dollar uitstaan op Moskou en zien de Russen vooral als spelbedervers. De Amerikanen en de Chinezen hebben in de tijd van de vier-partijonderhandelingen (1997-1999) altijd broederlijk de Japanners en de Russen buiten de deur gehouden, en die opstelling is vermoedelijk niet veel veranderd. Hoogstens hebben de Russen voor de Chinezen enige meerwaarde als bondgenoten in hun streven *coûte-que-coûte* te voorkomen dat de Verenigde Staten serieus werk gaan maken van hun National Missile Defense (NMD).

Conclusie

Velen hebben moeite met het feit dat KDJ's *sunshine-policy* ertoe leidt dat een van 's werelds meest perfide regimes in het zadel wordt gehouden – een politieke pendant van het *moral hazard*-dilemma uit de economie. Aangezien er geen beter alternatief is, zal dit onge-

wenste neveneffect op de koop toe genomen moeten worden. Bij een onverhoopt militair conflict op het Koreaanse schiereiland zullen er immers alleen maar verliezers zijn.

Het is zeer de vraag of KJI uit overtuiging gekozen heeft voor een opening naar Zuid-Korea en het westen, maar in feite is die vraag onbelangrijk. Nauwe banden tussen Noord en Zuid zullen hun uitwerking op de tot nog toe geïsoleerde bevolking in het noorden niet missen, of Pyongyang dat nu leuk vindt of niet. Een voorbeeld: Hyundai heeft Pyongyang goedkeuring gevraagd voor de aanleg van een industrieel bedrijventerrein bij Nampo, dat werk zou bieden aan 40.000 Noord-Koreanen. Het ideologisch uitstralings-effect van een dergelijk project zou enorm zijn. En er zitten meer van dit soort projecten in de pijplijn.

Als de twee Korea's erin slagen de vaart van hun verzoeningspolitiek erin te houden, dan wachten ons interessante tijden. Niet de Amerikanen maar de (Zuid-) Koreanen spelen nu de eerste viool op het schiereiland en dat lijkt voorlopig niet meer te veranderen. In de orkestbak hebben de Chinezen zich nu naast de Amerikanen geïnstalleerd en het is een open vraag wie van beide straks de tweede viool speelt. Op de achtergrond spelen de Japanners schuchter hun partijtje mee. Enigszins terug van weggeweest roeren de Russen de trom. Die maakt vooralsnog meer lawaai dan dat het wezenlijk iets aan het orkest toevoegt.

Noten

- 1 Azië ontleent zijn naam aan het Akkadische woord (w)asu, dat zoveel betekent als 'waar de zon opkomt'.
- 2 Formeel niet aan de oorlog zelf, want op de wapenstilstand van juli 1953 is nooit een vredesakkoord gevolgd, zodat de twee Korea's de jure nog steeds in staat van oorlog met elkaar zijn.
- 3 In 1972, 1991 en 1994 brak de zon ook een paar keer door, maar dat duurde nooit lang.
- 4 Het was in Sydney niet helemaal een primeur, want in 1991 hadden de twee Korea's al eens een gezamenlijk tafeltennisteam en een gezamenlijk voetbalelftal in het veld gebracht. Voor de gezamenlijke vlag heeft het IOC dan ook teruggegrepen op het negen jaar eerder gebruikte dundoek.
- 5 In Zuid-Korea kwam de bekendmaking vrijwel letterlijk aan de vooravond van de parlementsverkiezingen, wat tot felle beschuldigingen

van de oppositie aan het adres van de regering leidde, die de Noord-Koreaanse kaart alleen maar zou spelen om de verkiezingen te winnen (*quod non* overigens – de verkiezingen leverden een patstelling in het Zuid-Koreaanse parlement op). In Noord-Korea waren dit soort complicaties letterlijk ondenkbaar.

- 6 Op verzoek van Pyongyang werd de top op het laatste moment met een dag uitgesteld, naar verluidde vanwege 'technische problemen', mogelijk om de top op de 15de te laten eindigen. Op 15 juni herdenkt Zuid-Korea de gewelddadig neergeslagen opstand van Kwangju, binnenlands politiek nog steeds een splijtzwam.
- 7 Inmiddels werden op 15 augustus (bevrijdingsdag) 63 Noord-Koreaanse spionnen teruggestuurd naar Noord-Korea. De verklaring rept evenwel met geen woord over de ettelijke honderden Zuid-Koreaanse krijgsgevangenen en ontvoerde vissers, en tot op heden is van hen taal noch teken vernomen.
- 8 De toetreding van Noord-Korea tot het ARF was ook een belangrijke impuls voor deze met zichzelf worstelende organisatie.
- 9 Inmiddels bracht een eerste deputatie van 56 Chonghyon-leden en zeven journalisten van 22 tot 29 september een bezoek aan Seoul.
- 10 Dat inmiddels op 25 en 26 september voor het eerst bijeenkwam.
- 11 Per trein, want de 'Grote Leider' schijnt een hekel aan vliegen te hebben – gelet op de technische staat van Koryo Airways niet onbegrijpelijk.
- 12 Enkele dagen na dit interfax-bericht meldde radio Pyongyang dat de Noord-Koreaanse suggestie niet serieus bedoeld was geweest.
- 13 Birma verbrak onmiddellijk nadat de toedracht duidelijk was geworden de betrekkingen met Pyongyang en is nu het enige ASEAN-land dat geen betrekkingen heeft met Noord-Korea.
- 14 Aldus de Amerikaanse minister van defensie Cohen op 22 september tijdens een persconferentie in Seoul.
- 15 Seoul ligt op minder dan 40 km van de grens met Noord-Korea en daarmee ruim binnen het bereik van de Noord-Koreaanse artillerie.
- 16 De Noord-Koreanen hebben alle propaganda tegen de Zuid-Koreaanse regering gestaakt, maar tegelijk de aanvallen op de oppositie sterk opgevoerd, daarmee de twee kampen verder uit elkaar spelend.
- 17 Waarde c. \$ 180 miljoen.
- 18 Deze sentimenten gaan heel ver. Tot 1998 was de import van Japanse auto's in Korea verboden en pas in 1999 mochten Japanse CD's en videobanden Korea binnen.

Over de auteur

DRS G. HEIKOOP is ambassadeeraad te Seoul. In 1999 schreef hij voor de *Internationale Spectator* het artikel 'Noord-Korea: engagement of appeasement?' (november 1999, blz. 603-607).

De spagaat tussen geschiedenis en aardrijkskunde

JEROEN BULT

Het buitenlands beleid van Australië

OP 1 JANUARI 1901 KWAM HET *COMMONWEALTH OF AUSTRALIA* tot stand. Dit Gemeenebest verwierf zes jaar later de status van *Dominion*. De buitenlandse politiek van de jonge federatie bleef nauw verweven met die van het moederland Groot-Britannië. In de 19de eeuw droegen Australische troepen al bij aan Britse expedities in Nieuw-Zeeland tegen de Maori's (1863-1869) en in Zuid-Afrika tegen de Boeren (1899-1902). In de Eerste Wereldoorlog werden militairen naar de slagvelden in Europa gezonden; 60.000 van hen zouden sneuvelen. Kortom, zelfvertrouwen, loyaliteit aan het Empire en affiniteit met Europa.

Toch groeide in Australië zelf geleidelijk een gevoel van Japanse dreiging vanuit Azië; de overwinning van Japan op Rusland bij Mukden in 1905 maakte grote indruk. Premier Deakin gaf prompt opdracht een eigen marine op te bouwen en intensiverde de militaire trainingen.¹ Maar het beleid in het interbellum werd voornamelijk gekenmerkt door passiviteit en isolement. Australië had te kampen met economische problemen en was de klappen van de Eerste Wereldoorlog nog nauwelijks te boven gekomen. Het volgde de Britse *appeasement*-politiek en achttien investeringen in een solide defensie van ondergeschikt belang.

Toen Londen in september 1939 nazi-Duitsland de oorlog verklaarde, aarzelde premier Menzies niet hetzelfde te doen. De animo onder de bevolking was echter niet bijzonder groot en er dienden zich weinig vrijwilligers aan. De spil van het Australisch veiligheidsbeleid was de verdediging van Singapore door de Britse vloot. Des te groter was de klap toen Japan deze strategische locatie in februari 1942 onder de voet liep en vervolgens ook Nederlands-Indië bezette. Het Australisch wereldbeeld viel in duigen: men kon niet langer vertrouwen op de onfeilbaar en superieur geachte militaire macht en protectie van Groot-Britannië. De blik werd voorzichtig op de Verenigde Staten gericht. Australië zou tijdens de strijd in de Pacific echter geen prominente rol spelen en werd slechts sporadisch gecon-

sulteerd door generaal MacArthur. Maar één ding was duidelijk geworden: terugkeer naar het beleid van afzondering en van exclusieve oriëntatie op Londen was onmogelijk.

Australië en de Koude Oorlog

Het opkomend communisme bracht ook in Australië gevoelens van onrust teweeg. De sterke machtspositie van de Sovjetunie, maar bovenal de proclamatie van de Volksrepubliek China in 1949, werden als reële dreigingen beschouwd. De onafhankelijkheid van India en Indonesië werd evenzeer met argwaan bejegend. Minister van buitenlandse zaken Evatt poogde de banden met Groot-Britannië, maar vooral met de Verenigde Staten te intensiveren. Washington nam vooralsnog een afstandelijke houding aan en voelde weinig behoefte rekening te houden met de wensen van een afgelegen en dunbevolkt land, dat ook nog eens door een socialistische regering werd bestuurd.

De eind 1949 aan de macht gekomen liberale regering van Robert Menzies propageerde een actiever buitenlands beleid. Verdediging van het eigen grondgebied was niet voldoende; Australië moest de Britten en Amerikanen in de regio waar mogelijk steunen om het oprukkend communisme het hoofd te bieden. Zo stuurde hij troepen naar Malakka om bij te dragen aan de onderdrukking van een communistische opstand en verhoogde hij het defensiebudget. Australië leverde ook een niet onaanzienlijke bijdrage aan de Korea-Oorlog (1950-1953): het stuurde 17.000 soldaten. Dit voorlopig hoogtepunt van de Koude Oorlog, de tanende macht van Groot-Britannië, angst voor China en de opkomst van guerrillabewegingen in Zuidoost-Azië bevorderden intensievere betrekkingen tussen Australië en de Verenigde Staten. De twee landen gingen samen met Nieuw-Zeeland in september 1951 het ANZUS Pact aan, dat veiligheidspolitieke samenwerking bezegelde, hoewel het ondanks Australisch aandringen niet de

vorm van een bindend arrangement met concrete wederzijdse verplichtingen kreeg.² In 1953 nam Canberra eveneens deel aan SEATO, een defensieorganisatie die werd opgericht met het oog op groeiende instabiliteit in Indo-China.

Australië bleef in de jaren '50 en '60 aan het principe van de *Forward Defence* vasthouden. Het zond wederom troepen naar Malakka in 1955 en 1964 en zou ook steeds meer betrokken raken bij de strijd in Vietnam. Wat in 1962 met een bescheiden bijdrage van enige militaire adviseurs begon, liep een paar jaar later uit op deelname van 8.500 militairen aan de gevechtshandelingen. Menzies wenste de bescherming biedende grote mogendheid, net als eerder Groot-Britannië, blindelings te volgen en te steunen, maar aan het thuisfront groeide de onvrede over het engagement met de bloedige en uitzichtloze oorlog in Vietnam.

De onvrede resulteerde in 1972 in een verkiezingsoverwinning van Labour onder leiding van Gough Whitlam, die de activiteiten in Vietnam spoedig zou inkrimpen en een fundamentele heroverweging van de buitenlandse politiek als zodanig zou propageren. Hij speelde daarmee in op de zich wijzigende strategische context in de regio. President Nixon had al eerder te kennen gegeven de Amerikaanse betrokkenheid in Azië te willen reduceren en ondermijnende met zijn legendarisch bezoek aan Peking in 1972 de rechtlijnige anti-communistische logica van de Australische politiek, die was gebaseerd op het bestaan van één monolithisch vijandelijk blok.³ Australië haakte in op de tijdgeest van *détente* en besloot een terughoudender koers te volgen, zich primair te concentreren op de directe bedreiging van eigen grondgebied en banden met naburige landen als Indonesië aan te halen. De stabiliteit in de onmiddellijke omgeving en verbetering van het eigen defensieapparaat kwamen centraal te staan.

In de jaren '70 en '80 continueerden de achtereenvolgende regeringen dit beleid en werkten zij aan strategische en logistieke invulling van de *self defence*. Zij bleven de Amerikaanse politiek, inclusief de doctrine van nucleaire afschrikking,⁴ in grote lijnen ondersteunen, ondanks spanningen met betrekking tot SDI en de Amerikaanse handelspolitiek.

Naar een sterkere oriëntatie op de regio (1989-1996)

Cooperative Security. Het zal niet verbazen dat het einde van de Koude Oorlog de buitenlandse politiek van Australië niet onberoerd liet. Nu het communistische gevaar was verdwenen, leken de veiligheidspolitieke vooruitzichten voor het land ronduit gunstig, maar politici en wetenschapslieden waarschuwden tegen al te veel optimisme. Australië zou juist alert moeten zijn op sluimerende conflicten in eigen regio en ernstig rekening moeten houden met vermindering van de Ameri-

kaanse militaire presentie in de Pacific.

Vanuit dit perspectief besloten de Labour-regeringen van Bob Hawke (1983-1991) en Paul Keating (1991-1996) vorm te geven aan 'Australia's move from being close to the region to being part of the region'. Het brein achter deze strategische heroriëntatie was minister van buitenlandse zaken Gareth Evans. Deze beijverde zich voor een hechte regionale veiligheidsstructuur, die het verminderend engagement van de Verenigde Staten zou moeten compenseren, de interstatelijke rivaliteiten in de regio zou moeten neutraliseren en die met het groeiend economisch gewicht van Zuidoost-Azië zou moeten corresponderen. Australië zou door actieve deelname aan een dergelijk netwerk greep kunnen houden op de situatie in de 'voortuin'. Een overtuigende en adequate bijdrage van Australië aan de bevordering van het onderling vertrouwen, aan multilaterale dialogen en aan preventieve diplomatie zou de stabiliteit waarborgen en het land zelf invloed en respect verschaffen.⁵ Evans vatte dit conceptuele uitgangspunt samen als *Cooperative Security*. Culturele verschillen tussen Australië en de Aziatische landen zag hij niet als onoverkomelijk probleem. De toenemende economische vervlechting in de wereld zou vooralsnog weinig hinder hebben ondervonden van culturele diversiteit en tussen de Aziatische landen zelf zouden ook talloze verschillen bestaan, aldus Evans.⁶ Als resultaat van de steeds hechter wordende economische, technologische en politiek-militaire samenwerking zou zich op langere termijn mogelijk zelfs een convergentie van Westerse en Aziatische culturen kunnen voordoen.

Drijfveren achter *Cooperative Security* waren economische verwevenheid met de Aziatische landen en angst voor militaire confrontaties naar aanleiding van territoriale conflicten. Op handelsgebied is het belang van de Zuidoost- en Oost-Aziatische landen voor Australië steeds gewichtiger geworden. Zo vond in 1994 60% van de export naar deze landen plaats, en ging 40% in de richting van de ASEAN-landen en Japan ging. Tegelijkertijd nam het aandeel van Australië in de totale import van de Aziatische landen echter af, terwijl de handel tussen die landen zelf groeide.⁷ Men beseftte dat de handelsstromen geenszins door economische en politieke onenigheid verder mochten worden aangetast. Ook de drastisch gestegen uitgaven voor uitbreiding en modernisering van de wapenarsenalen door landen als China, Taiwan, Singapore en Thailand baarden Canberra zorgen: 'If political relations between regional states deteriorate, weapons systems which now cause little concern may be seen as very threatening indeed – risking setting in motion destabilising conflict spirals and arms races.'⁸ Aan deze hogere uitgaven lagen vaak territoriale geschillen ten grondslag, zoals die over de Paracel- en de (olierijke) Spratly-eilanden, maar overbevolking en milieuvervuiling zouden evenzeer aanleiding

kunnen zijn voor confrontaties.

Uitwerking van *Cooperative Security* in de dagelijkse praktijk bleek minder eenvoudig. In Australië zelf toonde de publieke opinie – en ook de schrijvende pers – zich bijzonder kritisch over de door Labour ingeslagen weg en Evans' optimistische theorieën. Zou het land zijn traditioneel liberaal-democratische waarden niet te veel verloochenen omwille van goede relaties met autoritaire regimes? Ook bepaalde Aziatische regeringsleiders gaven blijk van scepsis ten aanzien van de toenaaderingspogingen. De premiers Mohamad Mahathir (Maleisië) en Lee Kuan Yew (Singapore) lieten zich herhaaldelijk ontvallen dat zij Australië absoluut niet als een Aziatische natie beschouwen. Het zou louter uit zijn op economisch gewin en zou zijn verderfelijke Westerse mentaliteit aan de regio willen opdringen. In 1993 onttaardde dit wantrouwen in een diplomatieke rel, toen premier Keating zijn collega Mahathir 'recalcitrant' noemde, nadat deze had geweigerd de APEC-top in Seattle bij te wonen.⁹ Uiteindelijk bood Keating zijn excuses aan, maar Maleisië zou blijven proberen Australië (en Nieuw-Zeeland) zoveel mogelijk buiten regionale samenwerkingsverbanden te houden. Ook de relatie met China zou door de kritische houding van de Australische publieke opinie jegens de deplorabele mensenrechtensituatie in China een vaak moeizaam karakter krijgen.¹⁰

APEC en ARF. Het belangrijkste regionale samenwerkingsverband voor Australië is de Asian Pacific Economic Council (APEC). Het initiatief tot oprichting van deze economische organisatie was afkomstig van premier Hawke, die begin 1989 een *ad hoc*-plan lanceerde tijdens een toespraak in Seoel. Binnen APEC zou vorm gegeven moeten worden aan handelsliberalisatie, voor Australië van essentieel belang, maar de organisatie werd door de regeringen van Hawke en Keating vooral gezien als opstap naar een hechte verankering in de regio. Het voorlopig hoogtepunt werd in november 1994 te Bogor (Indonesië) bereikt, toen de regeringsleiders er besloten te streven naar volledige vrijhandel in het jaar 2020 (de meest ontwikkelde landen zouden dit proces al in 2010 moeten hebben voltooid). Keating liet zich in euforische bewoordingen uit over hetgeen was bereikt, maar vooral de ASEAN-landen waren heel wat minder enthousiast over het slechten van de handelsbarrières. Een nauwkeurige definitie van wat vrijhandel behelst en wat het uiteindelijk doel van APEC zou moeten zijn, bleef achterwege.¹¹ Een jaar later kwam men in Osaka niet verder dan een tamelijk vage verklaring, die eerdere afspraken bevestigde. Australië slaagde er niet in een verbod op protectionisme aangenomen te krijgen.

De (veiligheids-)politieke convergentie met de regio zou moeten worden geconcretiseerd in bilaterale samenwerking en in het Asean Regional Forum (ARF). Deze

in juli 1994 te Bangkok opgerichte organisatie, bestaande uit de ASEAN-lidstaten en onder meer de Verenigde Staten, Japan, China, Rusland, Australië en Nieuw-Zeeland, zou het onderling vertrouwen in de regio moeten bevorderen door het aangaan van multilaterale veiligheidsdialogen. Deze dialogen kregen voornamelijk gestalte via ministeriële werkgroepen en de organisatie van *seminars* door denktanks. Meer tastbaar succes werd behaald met militaire samenwerking tussen een aantal leden; zo hielden Australië, Indonesië, Maleisië en de Verenigde Staten in 1995 een grootschalige oefening (*Operation Kangaroo*). Australië bepleitte dan ook tijdens een ARF-top in Brunei in augustus 1995 meer consultatie op het gebied van defensieplanning.¹²

De relatie met Indonesië. Indonesië kreeg de meeste aandacht in de buitenlandse politiek van de regering-Keating. Integratie in de regio veronderstelde allereerst een hechte band met het machtige Jakarta, luidde het devies. Al in de jaren '70, toen de *Forward Defence* werd ontmanteld, werkte Canberra intensief aan verbetering van de betrekkingen, wat bleek uit erkenning van de soevereiniteit van Indonesië over Oost-Timor (dat na de invasie een jaar eerder in 1976 door Indonesië werd ingelijfd). In 1989 sloten de twee buurlanden een verdrag over verdeling van de baten van de olie- en gaswinning in de Timor Zee. Maar de Australische bevolking liet herhaaldelijk blijken weinig op te hebben met het autoritaire Soeharto-regime in Jakarta. Zo rees er in juli 1995 alom verontwaardiging toen bekend werd dat Herman Mantiri, een generaal die het bloedbad van Dili (1991) had gebagatelliseerd, tot ambassadeur in Canberra zou worden benoemd. Ook doken herhaaldelijk nieuwe verklaringen op over de moord op vijf Australische journalisten op Oost-Timor in 1975 (waartegen Australië nimmer officieel heeft geprotesteerd).¹³ Keating bezocht Soeharto, met wie hij een hechte persoonlijke band had, om de zaak te sussen. In weerwil van de publieke onvrede tekenden de landen op 18 december 1995 zelfs het *Australia-Indonesia Agreement on Maintaining Security*, dat verplicht tot wederzijdse raadpleging in geval van een crisis. Over dit verdrag was in het diepste geheim onderhandeld. Het had tot doel enig tegenwicht te bieden tegen de lange-termijnaspiraties van China en was voor Australië middel om enige greep op de grillige noorderbuur te krijgen.

Conservatief pragmatisme: de regering-Howard (1996-)

'Back to normalcy'. Op 2 maart 1996 won de alliantie van de rechts-liberale Liberal Party en de conservatieve National Party de verkiezingen. De nieuwe premier, John Howard, had zich als oppositieleider nooit enthousiast voorstander van de *Cooperative Security* van Keating en Evans getoond. Hij verweet zijn voorganger

de band met de Verenigde Staten (en Europa) te hebben verwaarloosd en toonde zich voornemens zich niet onvoorwaardelijk vast te leggen op verdere integratie in de nabije regio en een pragmatische koers in te slaan. 'We do not have to choose between our history and our geography,' aldus Howard.¹⁴ Om de (militaire) 'vervreemding' van Amerika ongedaan te maken, moesten het opslaan van Amerikaans defensiematerieel op Australisch grondgebied en gezamenlijke militaire trainingen wederom vanzelfsprekendheden worden. In juni 1996 reisde minister van buitenlandse zaken Downer met groot gevolg naar Washington om gesprekken van politiek-militaire en economische aard te voeren; een maand later arriveerden de Amerikaanse ministers Christopher en Perry op hun beurt in Australië, waar zij met hun gastheren afspraken maakten over een omvangrijke militaire oefening in het Northern Territory afspraken.¹⁵ In november 1996 werd de hernieuwde band bezegeld met een bezoek van president Clinton.

Toch verklaarde de regering-Howard de relatie met de Aziatische landen op peil te willen houden. Die werd echter al direct op de proef gesteld, toen de Maleisische premier Mahathir duidelijk maakte Australië buiten organisaties als de Asia Europe Meetings (ASEM) en East Asian Economic Caucus (EAEC) te willen houden. Meer precair was de verslechterende verstandhouding met China, die in 1996 een dieptepunt bereikte. De Australische regering ondersteunde het Amerikaans optreden tijdens de Taiwan-reis van maart, ontving de Dalai Lama en de burgemeester van Taipei en zij veroordeelde het houden van twee kernproeven door China.¹⁶ De kritische, opportunistische en pro-Amerikaanse houding van Howard c.s. voedde de opvatting bij de partners in de regio dat Australië geen werkelijk Aziatisch land is en louter zou zijn geïnteresseerd in economisch gewin. Ook bekeken zij de opkomst van de rechts-populistische en racistische One Nation Party van Pauline Hanson – zij sprak van 'the danger of being swamped with Asians' – met wantrouwen en namen zij Howard diens gematigde en oppervlakkige reactie op dergelijke retoriek niet in dank af.¹⁷ Voorts was de regering voornemens de Development Import Finance Facility (DIFF), een subsidie voor bedrijven die participeren in ontwikkelingsprojecten in Azië, af te schaffen. Van deze maatregel werd na protesten van de Filipijnen, China en Indonesië afgezien.

In 1997 ondernam Howard pogingen de verhouding met Azië te verbeteren, waarbij hij vooral aandacht schonk aan de bilaterale betrekkingen met de belangrijkste landen waarmee veiligheidsdialogen zouden moeten worden aangegaan. Dit initiatief stemde overeen met de aanbevelingen in het begin dat jaar verschenen *White Paper on Foreign Policy*, dat een betere relatie met Indonesië, Japan en China – dat de premier in april bezocht – propageerde.¹⁸ De grote dwarsligger bleef ech-

ter Maleisië. Mahathir weigerde Howard uit te nodigen voor de jubileumtop van ASEAN en volhardde in zijn verzet tegen een Australisch lidmaatschap van ASEM en EAEC, dat hij als een Oost-Aziatisch alternatief voor APEC presenteerde.

Naar toenemend isolement. In juli 1997 brak de economische crisis in Azië uit. Deze crisis zou de economie van Australië nauwelijks raken, dat profiteerde van de sterke groei in de EU en de Verenigde Staten, binnenlandse hervormingen en deregulering en de toegenomen binnenlandse vraag. Wel waren er gevolgen voor de buitenlandse politiek. Zo toonde de door Canberra geadoreerde APEC zich niet in staat oplossingen ter bestrijding van de crisis aan te dragen. Tijdens de top te Vancouver in november 1997 zagen talloze verklaringen het licht, zonder dat concrete besluiten werden genomen. Minister Downer bleef optimistisch en stelde dat 'out of this crisis should emerge a new Asia which will be more confident, more mature, and liberal and democratic'¹⁹ en roemde het uitblijven van protectionistische maatregelen, maar APEC boette aan geloofwaardigheid in.²⁰ Dit was koren op de molen van de critici in Azië, zoals Mahathir, die voortaan nog meer zouden neigen naar het idee van samenwerking in een bescheiden, regionaal verband. Uiteindelijk zouden de ASEAN-landen plus Japan, China en Zuid-Korea op een vergadering eind november 1999 in Manilla een ambitieus 'eigen' project lanceren: integratie op zoveel mogelijk beleidsterreinen naar het model van de EU. Dit streven kreeg evenzeer een impuls door de in de ogen van deze landen arrogante houding van Australië en de Verenigde Staten, die de superioriteit van het Westers politiek-economisch liberalisme aanprezen (vice-president Gore had tijdens de APEC-top in Kuala Lumpur in 1998 zijn steun uitgesproken voor de roep om meer democratie in Maleisië en Indonesië) en die zich achter de als vernederend ervaren richtlijnen van het IMF schaarde. Howard noemde Australië zelfs 'the strong man of Asia'.²¹

Eind jaren '90 begon zich dus een tendens van afzondering af te tekenen. Australië zag zich gedwongen tot alternatieven voor zijn Aziëbeleid. Met zijn Nieuw-Zeelandse collega Shipley deed Howard begin 1999 een voorstel de vrijhandelsovereenkomst tussen Canberra en Wellington, de uit 1983 daterende *Closer Economic Relations* (CER), te koppelen aan de Zuid-Amerikaanse gemeenschappelijke markt Mercosur. Ook zouden de Verenigde Staten nauwer bij CER moeten worden betrokken.²² Het Aziëbeleid ontbeerde nu steeds meer samenhang. Minister Downer verklaarde in april 2000 dat Australië vanwege zijn eigen culturele achtergrond waarschijnlijk geen aansluiting zou zoeken bij 'ASEAN plus Three'. In augustus kwam hij hierop terug door in Bangkok het standpunt te ventileren dat het nog te

vroeg zou zijn voor deelname, maar dat Australië naderhand graag zou willen deelnemen.²³ Howard op zijn beurt bekritiseerde het rechtssysteem in Maleisië (naar aanleiding van de veroordeling van Mahathirs opponent Anwar Ibrahim), de drijvende kracht achter de prille organisatie.²⁴

Zelfs de relatie met de Verenigde Staten liep averij op. In juli 1999 gaf president Clinton te kennen een heffing van 9%, die mogelijk zelfs kon worden verhoogd, te willen invoeren op Australisch (en Nieuw-Zeelands) lamsvlees. De regering-Howard reageerde geïrriteerd en stelde dat Washington de Australische boeren benadeelde en een verkeerd signaal gaf aan de Aziatische landen. Ook de verwerping van het Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) door de Amerikaanse Senaat in oktober werd betreurd. Bovendien zou er in kringen van Amerikaanse beleidsmakers onvrede bestaan over de soms tekortschietende Australische militaire ondersteuning in geval van crisissituaties; de samenwerking op defensiegebied zou aan dynamiek hebben verloren.²⁵

Oost-Timor. Na ondertekening van de bilaterale overeenkomst van december 1995 belandden de betrekkingen tussen Australië en zijn belangrijkste partner, Indonesië, in roeriger vaarwater. Jakarta nam een achterdochtige houding aan jegens de nieuwe regering van Howard, die als aanvoerder van de oppositie die overeenkomst had afgewezen. Na zijn aantreden als regeringsleider maakte hij duidelijk de goede band met Indonesië te willen consolideren. Wrijvingen over het *Sherman Report* inzake de dood van de vijf journalisten op Oost-Timor in 1975 en over de benoeming van Miles Kupa, die zich in het verleden kritisch had uitgelaten over president Soeharto, tot ambassadeur in Jakarta, werden snel uit de wereld geholpen. In 1997 sloten beide landen twee nieuwe verdragen, waarin de maritieme grenzen permanent werden vastgelegd (maart) en een hechtere samenwerking met de oostelijke provincies van Indonesië werd overeengekomen (april).

De val van het regime-Soeharto in mei 1998 zou gevolgen hebben voor de relatie tussen Australië en Indonesië. In april was deze al enigszins bekoeld toen Indonesië, ondanks riant kredieten uit Australië, weigerde zich in te spannen voor het lidmaatschap van de zuiderbuur van ASEM. De nieuwe president Habibie werd aanvankelijk vanwege zijn megalomane uitspraken in het verleden met enige scepsis benaderd, maar Australië besloot zijn pogingen tot *reformasi* te ondersteunen. In december polste Howard daarom Habibie voor een oplossing van de netelige kwestie-Oost-Timor, dat mogelijk een autonome status zou kunnen krijgen. Habibie bood het gebied autonomie aan, maar wees volledige zelfbeschikking van de hand. Australië toonde zich evenmin enthousiast over deze laatste optie, daar

het vreesde dat Indonesië als staatsverband zou kunnen imploderen en een Oost-Timorese staat al te zeer afhankelijk zou worden van Australische ontwikkelingshulp. Canberra stelde zijn beleid voorzichtig bij en sloot, tot ongenoegen van Jakarta, zelfbeschikking niet langer uit, waarbij uitdrukkelijk werd vermeld dat het handhaving van de *status quo* prefereerde. Deze geleidelijke koerswijziging werd ingegeven door de veranderde economische raamvoorwaarden – het gewicht van Indonesië was door de crisis verminderd – en de lopende onderhandelingen tussen de VN, Indonesië en Portugal over mogelijke autonomie, waardoor Canberra zich een minder volgzame houding ten opzichte van Jakarta kon veroorloven.²⁶

In mei 1999 bereikten de onderhandelende partijen overeenstemming over een referendum met als inzet de onafhankelijkheid van het gebied. Eerder waren Indonesische troepen – het leger was mordicus tegen onafhankelijkheid – en Timorese pro-Jakarta milities met voorstanders hiervan in een strijd verwickeld geraakt. De gevechten escaleerden en de VN, die toezicht zouden houden tijdens de volksraadpleging, stelden deze uit tot 30 augustus. Australië eiste dat Indonesië de veiligheid van de VN-waarnemers zou waarborgen, nu dit laatste land zelf deze verantwoordelijkheid op zich had genomen. Indonesische politici en militairen beschuldigen Australië er prompt van de drijvende kracht achter het onafhankelijkheidsstreven te zijn. Australische militairen in Darwin werden in een hogere staat van paraatheid gebracht en voorbereid op mogelijke deelname aan een vredesmacht.

Geheel volgens de verwachting stemde het merendeel der Oost-Timorezen voor volledige onafhankelijkheid. De uitslag werd gevolgd door een bloedige golf van geweld. De roep om stationering van een VN-vredesmacht nam toe. In Australië groeide de druk van de hevig verontwaardigde publieke opinie om actie te ondernemen en de regering-Howard besloot de militaire hulp aan Indonesië te beëindigen. Australië toonde zich tevens bereid de leiding van zo'n vredesmacht op zich te nemen, mede omdat het grote vluchtelingenstromen vreesde en het door Amerika onder druk was gezet.²⁷ Indonesië reageerde verbolgen en wist zich gesteund door landen als Maleisië en de Filipijnen die geen 'Westerse bemoeienis met Aziatische aangelegenheden' wensten. Het stelde de benoeming van een nieuwe ambassadeur in Canberra uit en schortte op 16 september het veiligheidsverdrag uit 1995 op. Overal barstten felle anti-Australische demonstraties los, maar ook in Australië zelf was de deelname aan INTERFET, die een dieptepunt in de betrekkingen met veel landen in de regio impliceerde en het feitelijk einde van de *Cooperative Security* markeerde, niet onomstreden.

Canberra greep het aantreden van president Wahid in oktober 1999 aan om voorzichtig te werken aan ver-

betering van de betrekkingen. Eind januari 2000 bracht Downer, die zich lovend over de leden van de nieuwe Indonesische regering had uitgelaten, een bezoek aan Jakarta. Maar de betrekkingen bleven gespannen. Zo ontstond er in mei ophef over vermeende schending van het Indonesische luchtruim door Australië (dat dit ontkende)²⁸ en stelde Wahid zijn bezoek aan Australië uit. Het zal lange tijd duren voordat de banden weer optimaal zijn.

Tot slot

Australië heeft zich in de tweede helft van de jaren '90 stilaan in een isolement gemanoeuvreerd. Het heeft de nodige distantie in acht genomen jegens de Aziatische regio en kan geenszins volledig vertrouwen op de Verenigde Staten, die al genoeg mondiale verplichtingen hebben. Toch kan de politiek van Howard niet als een mislukking worden afgedaan. Het ontbreekt zijn regering vaak aan tactisch inzicht en diplomatiek vernuft, maar Keating en Evans schoten te ver door in hun geforceerde toenaderingspogingen tot de Aziatische landen en ze wekten daarbij te hoge verwachtingen.

Australië is geen Aziatisch land en zal dat ook nooit worden. Het heeft zijn wortels in de Westerse liberaal-democratische cultuur en kan deze niet zomaar verloochenen. Het mag er zelfs gerust trots op zijn. Dit neemt niet weg dat het moet proberen een constructieve relatie met de noordelijke burens te onderhouden. De grote uitdaging voor de Australische buitenlandse politiek blijft dan ook de juiste balans te vinden tussen de nationale identiteit en de positie in Azië. ■

Noten

- 1 S. Macintyre, *A Concise History of Australia*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, blz. 141.
- 2 S. Woodman, 'Towards an Independent Outlook: Australia's Regional Security Policies, 1945-1991', in: R.W. Baker (red.), *The ANZUS States and Their Region. Regional Policies of Australia, New Zealand and the United States*, Hawaii: East-West Center, 1994, blz. 11.
- 3 Macintyre, a.w. noot 1, blz. 226.
- 4 Het derde ANZUS-lid, Nieuw-Zeeland, zou daarentegen een strikt anti-nucleair beleid gaan voeren, wat resulteerde in een gespannen verhouding met de Verenigde Staten. Zie: J. Bult, 'Nieuw-Zeeland: tussen de Verenigde Staten en Azië', in: *Transaktie*, 27 (1998), 4, blz. 509-525.
- 5 G. Evans, 'Australia in East Asia and the Asia-Pacific: Beyond the Looking Glass', in: *Australian Journal of International Affairs*, jrg 49, no 1, mei 1995, blz. 99 e.v. Zie voor de nieuwe strategische context ook: R. Thakur, 'Australia's Regional Engagement', in: *Contemporary Southeast Asia*, jrg 20, no 1, april 1998, blz. 4-8.
- 6 Evans, a.w. noot 5, blz. 108. Hiermee zette Evans zich met nadruk af tegen de politicoloog Huntington, die juist botsingen tussen de diverse beschavingen voorspelde.

- 7 *The Economist*, 8 juli 1995.
- 8 A. Mock, *Australian Security in the 1990s* (Working Paper 1993/6), Canberra: Department of International Relations, Australian National University, 1993, blz. 3.
- 9 *The Economist*, 11 december 1993.
- 10 Zie: L. Strahan, *Australia's China: Changing Perceptions from the 1930s to the 1990s*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, blz. 301-311.
- 11 Zie voor een kritische analyse: S. Burchill, 'Perspectives on Australian Foreign Policy', in: *Australian Journal of International Affairs*, jrg 49, no 1, mei 1995, blz. 118-120.
- 12 *Peace and Disarmament News*, september 1995, blz. 15-16.
- 13 *The Economist*, 4 november 1995.
- 14 *The Economist*, 3 augustus 1996.
- 15 *Insight* (edited by The Department of Foreign Affairs and Trade), 24 april 1996, blz. 7-8.
- 16 C. Brown, 'Problems in Australian Foreign Policy: January-June 1996', in: *Australian Journal of Politics and History*, no 3, 1996, blz. 334-335.
- 17 *Ibid.*, blz. 340; en *Far East Economic Review*, 28 november 1996.
- 18 *Australian Financial Review*, 11 februari 1997.
- 19 'East Asian Transformations: Challenges for Australia', Speech by the Minister for Foreign Affairs to the Australian Institute of Export's International Exporters' Summer School, Parliament House, Canberra, 23 februari 1998.
- 20 Zie ook: H. Dieter, 'Australien und Asien. Bündnispartnerschaft auf die Probe gestellt', in: *Internationale Politik*, 2000, no 1, blz. 32-33.
- 21 *Far East Economic Review*, 8 juni 2000.
- 22 Dieter, a.w. noot 20, blz. 35.
- 23 *The Australian*, 9 augustus 2000.
- 24 *Sydney Morning Herald*, 15 augustus 2000.
- 25 *The Australian*, 24 mei 2000.
- 26 *NRC Handelsblad*, 13 januari 1999.
- 27 Zie: R.W. Baker, 'Indonesia-Australia Relations: Moving from Bad to Worse', in: *Comparative Connections - An E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, oktober 1999.
- 28 *Canberra Times*, 1 mei 2000.

Over de auteur

DRS J. BULT is historicus. Hij is verbonden aan de Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau ten behoeve van de VVD en eindredacteur van *Liberaal Reveil*.

Verval van Rusland biedt ruimte aan machtspolitiek

PETER VOLTEN

Steekspel in de Kaukasus en rond de Kaspische Zee

BIJNA TIEN JAAR NA HET UITEENVALLLEN VAN DE SOVJETUNIE heeft de dramatische gang van zaken rond de ondergang van de Russische onderzeeboot *Koersk* dan eindelijk geleid tot een realistischer en ruimer verspreid inzicht in het Westen in de erbarmelijke omstandigheden in Rusland. Het lot van het paradepaardje van de trotse Russische marine vormde het symbool van de jarenlange neergang van een supermogendheid. De catastrofe was voor president Poetin aanleiding open kaart te spelen over de rampzalige nalatenschap van zijn voorganger Jeltsin. De brand in de televisietoren in Moskou, even later, zette Rusland weer in de schijnwerpers en onderstreepte de treurige conclusies.

De nieuwe republieken van de voormalige Sovjetunie in de Kaukasus en rond de Kaspische Zee staan er wellicht nog slechter voor, maar hun penibele positie haalt het nieuws in West-Europa zelden of nooit. Toch is het van belang aandacht te schenken aan de politieke brandhaarden op de grens met Europa, te meer daar het machtspolitieke steekspel van Rusland en de Verenigde Staten in de regio het risico draagt olie op het vuur te gooien.

Voor een goed begrip van de omvang van de problemen in Rusland, de Kaukasus en het Kaspische-Zeegebied is het nuttig allereerst onderscheid te maken tussen het transformatieproces in Midden-Europa en dat in de voormalige Sovjetunie. In Midden-Europa is dit proces allesbehalve eenvoudig gebleken, maar vanaf het begin van de hervormingen waren er belangrijke pluspunten. In Midden-Europa is het communisme over het algemeen eigener beweging buiten de deur gezet; er bestonden alternatieve, democratisch georiënteerde bewegingen; het oude systeem was ooit slechts van buitenaf opgelegd; en er was sprake van een frisse start en grote bereidheid tot politieke en economische aanpassing en tot leren van Westerse ervaringen. Het sovjetsysteem daarentegen stortte van ellende zelf in en was uitgeput, terwijl de nieuwe republieken die uit de Sovjetunie voortkwamen, niet in staat waren de oude politieke cultuur van zich af te schudden en de alternatieve

weg te volgen die Midden-Europa was ingeslagen. De politieke elite is, met uitzondering van de Baltische staten, grotendeels of geheel dezelfde gebleven; er is hoogstens sprake geweest van een roulatie van personen en politieke cliques. Waarschijnlijk zou een regeringsploeg onder Poetin in het geval dat de Sovjetunie als eenpartijstaat nog zou bestaan, veel dezelfde gezichten vertonen als de huidige Russische regering.

De negen jaar onder Jeltsins bizar, wispelturig en arbitrair optreden hebben niet geleid tot instituties die de naam overheid, bestuur of gezag verdienen. Organisatie van de overheid betekent dat beslissingen ordelijk en langs institutionele weg worden genomen, maar ook het vermogen de uitvoering daarvan af te dwingen. Van dit soort besluitvorming en implementatie is in het nieuwe Rusland tot nu toe geen sprake. De chaotische aanpak van het Tsjetsjeense drama is een pijnlijke illustratie van het gebrek aan handelingsbekwaamheid in Moskou en het ontbreken van 'centraal gezag' in de Federatie. Ook in maatschappelijk opzicht is de situatie binnen de Federatie verontrustend en gespannen. Georganiseerde misdaad, vergeldingsaanlagen op klaarlichte dag, onveiligheid op straat en het risico dat het behalen van zakelijk en economisch succes iemand tot doelwit van de misdaad maakt, vragen hun tol van ontredderde mensen, die voor voorziening in hun eerste levensbehoeften vaak alle zeilen moeten bijzetten. De gezagsdragers, als dat woord al enigszins van toepassing is, doen er niets aan of zijn eenvoudig niet bij machte iets te doen. Vóór Gorbatsjovs *perestrojka* en *glasnost* hield het regime dergelijke smetten op het falen van de leiding op doeltreffende wijze buiten de publiciteit; na de omwentelingen waren er ruimte en aanleiding voor verontrustende en verontwaardigde krantenkoppen. Thans zijn misdadige activiteiten zo sterk deel van het dagelijks levenspatroon, dat ze vaak niet eens meer worden vermeld.¹ Hoewel er wel degelijk ook sprake is van een nieuwe generatie Russen die door behoorlijk handelen bijdragen aan economische hervorming en maatschappelijke ontwikkeling, overheerst het beeld van de arro-

gantie van ongegeneerde zakkenvullers en van samen-zweerders die het op een akkoordje gooien met machtige, politiek-ambtelijke kringen.

Deze korte blik op de ernstige politiek-maatschappelijke omstandigheden in de Russische Federatie dient mede het in perspectief brengen van de situatie in de nieuw gevestigde republieken ten zuiden van de Federatie. Daar is het namelijk nog ernstiger gesteld en zijn het uitzicht op een effectieve overheid die de kwalificering gezag verdient en een perspectief op maatschappelijke stabiliteit wellicht nog verder weg. De Russische Federatie ging in 1991 tenminste nog van start met een staatsapparaat en bleef als opvolgster van de Sovjetunie als staat herkenbaar, in zowel binnen- als buitenland. Als natie is het Russische imperium zelfs nooit zo etnisch homogeen geweest als de Federatie thans is; mede daardoor wordt de staat – ook op parallele historisch-culturele gronden – gelegitimeerd door een overweldigende meerderheid van de bevolking. De Russische staat, hoezeer ook verkleind en in verval, bleef ondanks alles een relatief sterke en enigszins veilige staat.

De nieuwe republieken beantwoordden echter aan geen van de voorwaarden voor een sterke en veilige staat, met criteria als bescherming van grondgebied en bevolking; een maatschappelijk gedeelde staatsidentiteit; en gezaghebbende, legitimerende staatsinstituties, zoals een functionerend parlement en een betrouwbare rechterlijke macht.² Met het uiteenvallen van de Sovjetunie verdween ook de geïntegreerde defensieorganisatie en werden deze landen kwetsbaar. Dit gold in het bijzonder de sector van de kernwapens, terwijl de Federatie in samenwerking met de Verenigde Staten op dit gebied al snel een monopolie veroverde. De nieuwe kwetsbaarheid is te wijten aan het wegvallen van de door Moskou beheerste luchtverdediging en het ontbreken van militaire instituties en infrastructuur. In sommige gevallen haalde Moskou militair materieel terug, zoals voor \$149 miljoen aan luchtverdedigingsmiddelen uit Georgië; in andere gevallen werd materieel onbruikbaar gemaakt door het 'kannibalisieren' van wapensystemen, zoals is gebeurd met de Zwarte-Zeevloot in Oekraïne. De afhankelijkheid op defensiegebied werd onderstreept door de ondertekening in 1992 van het Collectieve Veiligheidsverdrag met Rusland in Tasjkent door Armenië, Kazachstan, Kirgistan, Tadzjikistan en Oezbekistan. Oekraïne en Moldova gaven de voorkeur aan een status van waarnemer. Deze twee landen werkten wel min of meer samen in het kader van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), maar ze weigerden op te gaan in een gemeenschappelijke GOS-structuur. Iedere republiek zou aldus onder eigen verantwoordelijkheid haar eigen strijdkrachten opbouwen. Azerbeidzjan en Wit-Rusland volgden in 1993 en in ruil voor Russische militaire steun in de crisis in Abchazië

werd ook Georgië in 1993 lid van het GOS en ondertekenaar van het Collectieve Veiligheidsverdrag. In 1995 besloten de ondertekenaars van dit verdrag tot oprichting van een collectief veiligheidssysteem, maar meer dan een papieren tijger is het gezamenlijk verdedigingsvermogen nooit geworden. De beveiliging van grondgebied en bevolking van de afzonderlijke republieken was geenszins verbeterd en het nationale vermogen tot militair optreden bleef uiterst pover.

Met de maatschappelijk gedeelde staatsidentiteit is het al niet veel beter. De kaart van de Kaukasus en Centraal-Azië toont een bonte verzameling van nationaliteiten binnen de republieken. De russificering tijdens het sovjetregime heeft geleid tot de aanwezigheid van Russische minderheden, soms van een aanzienlijke omvang. Sommige deelrepublieken hebben ten opzichte van autonome gewesten overigens een even onderdrukkend beleid gevolgd. Zo is in Georgië onder Stalin en zijn opvolgers het aantal Georgiërs in Abchazië in en na de Tweede Wereldoorlog meer dan verdubbeld. Abchazië is thans trouwens een *de facto* onafhankelijke eenheid. Het conflict in Georgië, dat in 1992 begon, heeft geleid tot de vlucht van praktisch alle 300.000 Georgiërs. 'Etnische zuivering' lost evenwel niets definitief op. Volgens opiniepeilingen vormt voor 90% van de Georgiërs de afscheiding van Abchazië de belangrijkste politieke kwestie. Het laat zich raden wat de gevolgen voor de stabiliteit in de regio van zo'n attitude zijn. Nagorno-Karabach, de Armeense enclave in Azerbeidzjan, is een ander voorbeeld van verdeeldheid langs etnische lijnen. Staatsvorming, voor zover daarvan sprake is, voltrekt zich via het beroep op nationalistisch-etnische identiteit en niet rond staatsinstituties. De huidige presidenten van Georgië, Azerbeidzjan en Kazachstan waren de partijleiders van deze republieken al in de dagen van Breznev; toen waren ze de etnische zetbazen van de CPSU in Moskou, nu danken ze hun machtspositie aan een etnische meerderheid.

De zwakte van de staat en het verschijnsel van de persoonsgebonden macht vergroten de maatschappelijke instabiliteit in dit gebied van etnische mozaïeken. Omgekeerd is het handelen van staatsleiders er sterk bepaald door instabiele maatschappelijke verhoudingen. Handhaving van persoonlijke machtsstructuren op grond van die verhoudingen beperkt de vrijheid van handelen en de mogelijkheid van samenwerking met buurlanden aan de andere kant van de vaak nogal kunstmatig getrokken staatsgrenzen. Het buitenlands beleid van de republieken jegens elkaar en jegens Rusland staat in het teken van machtspolitiek die is afgebakend in nationale en etnische identiteitscrises en in 'geprivatiseerd' staatsraison. Het resultaat is een uiterst gecompliceerd en kwetsbaar geheel van bondgenootschappen, waarin men niet schroomt bij gelegenheid en op uiteenlopende beleidsterreinen van partner te wisselen.

Deze moeizame en negatieve ontwikkeling van staatsidentiteit op grond van 'wij tegenover hen' gaat gepaard met een groot manco aan legitimerend gedrag van de republieken en hun instituties. Wel zijn er verkiezingen; er is een parlement, een constitutie, een gerechtshof en politie. In formele zin bestaat een democratische vorm van bestuur. Maar de kwaliteit van deze instituties is slecht en men kan zich er nog geen voorstelling maken van wat er elders wordt verstaan onder een democratische vorm van omgang op grond van een rechtssysteem. Zo'n wisselwerking tussen staat en samenleving en hun instituties heeft immers nooit bestaan. Er is nog altijd sprake van loyaliteit aan personen en groepen. Of de politie ingrijpt is niet zo zeer afhankelijk van de wettelijke casus, maar eerder van wie daartoe opdracht geeft. Legereenheden worden door de lokale of regionale commandanten ingezet en vaak is niet duidelijk in opdracht van wie. Zo zette de Russische generaal Lebed in Moldova geruime tijd zijn 14de leger in om persoonlijk orde op zaken te stellen. Het gewapend conflict in Abchazië in augustus 1992 is ontstaan door de opmars van 3000 manschappen onder commando van de Georgische minister van defensie, Kitovani, wat in strijd was met een overeenkomst met de regering in Tblisi. Enkele dagen later herhaalde zich deze onrechtmatige handeling, maar nu met de expliciete steun van Sjevardnadzes regering. In januari 2000 bezetten Oezbekistaanse grenstroepen een klein deel van Kazachstan als reactie op een claim op dat grondgebied van een kleine groep Oezbekistanen in Kazachstan.

Het gevaar van gewapende conflicten bestaat niet alleen door onbezonnen en machtspolitiek handelen van politici of door eigenzinnig handelen van lokale commandanten. Zij kunnen eventueel nog tot de orde worden geroepen, in internationaal of nationaal verband. Het gevaar van ongecontroleerd optreden en van escalatie is even groot of zelfs groter in het geval van ongeregelde troepen en huurlingen, zoals op de Balkan het geval was in Bosnië. *Ethnic cleansing* werd daar niet zo zeer uitgevoerd door het Servische leger zelf, maar door misdadigers, 'Rambo-figuren' en vrijgelaten gevangenen in opdracht van en betaald door Servische autoriteiten. Zoals een Servische ambtenaar zei over de beruchte en later vermoorde bendeleider, Arkan: 'He is very expensive, but also very efficient.'³ Etnische spanningen zijn zeker van belang en vormen de context waarin zulke excessen (van de kant van alle partijen in Bosnië) plaatsvinden. Escalatie en wraak vinden ook in samenhang daarmee plaats. Maar ook het verschijnsel van een onveilige, chaotische staat zonder institutioneel gezag en een doelmatig geweldsmonopolie draagt bij tot het risico van ontploffing van een kruitvat. Een Bosnisch gezegde vat het zo samen: 'It is difficult for the people when the smart keep quiet, fools speak out, and thugs get rich.'⁴

Het ontbreken van de wezenlijke componenten van een veiligheidsstructuur in de Kaukasus en het Kaspische-Zeegebied maakt het tot een gevaarlijk kruitvat, waarmee andere staten voorzichtig moeten omgaan. In de eerste plaats betekent dat een belangrijke rol voor Rusland, het grote buurland, de voormalige overheerser en soeverein en nu de zelf-uitgeroepen toezichhouder in dit 'nabije buitenland.'

Het Russische beleid in de regio onder Jeltsin en Poetin

Het eigengereid optreden van de presidenten van Rusland, Wit-Rusland en Oekraïne in december 1991, toen zij 's avonds in een datsja in de buurt van Minsk de Sovjetunie ontbonden, was voor velen in Moskou onaantvaardbaar, voor sommigen een burgeroorlog als destijds in Joegoslavië waard. Na de kortstondige periode van een pro-westers en liberaal buitenlands beleid onder minister van buitenlandse zaken Kozyrev brak rond 1993 de tijd weer aan om aandacht te geven aan het verloren imperium of, omdat van herovering nu eenmaal geen sprake kon zijn, in ieder geval te proberen Moskou invloed aanzienlijk te vergroten. Een verwante doelstelling was het terugdringen van de zeer waarschijnlijk geachte poging van het Westen zijn invloedssfeer naar het oosten uit te breiden. De uitbreiding van de NAVO, het vermeend of feitelijk eenzijdig Amerikaans optreden, culminerend in Kosovo, en het flirtgedrag jegens het Westen van de nieuwe republieken zouden van deze doelstelling een permanent en belangrijk punt van aandacht maken.

De middelen die Moskou hierbij ter beschikking staan, zijn vooral militair en economisch van aard. De infrastructuur op de beide beleidsterreinen uit de tijd van de Sovjetunie was niet van de ene dag op de andere verdwenen; zij is waar mogelijk door de Russische militairen in stand gehouden. Militaire bases in het 'nabije buitenland' zijn gehandhaafd, zoals tot op de dag van vandaag in Moldova en Georgië, alsook in Oekraïne voor de Russische Zwarte-Zeevloot; er zijn vredesoperaties met inzet van eenheden die door Russische troepen worden gedomineerd, zoals in Georgië; of er zijn troepen die opereren onder het mom van vredesoperaties, zoals in Centraal-Azië; of er is grensbewaking door Russische troepen overeengekomen, zoals met Tadzjikistan; en er hebben op grote schaal wapenleveranties aan bedreigde gebieden plaatsgevonden, zoals aan Armenië ten behoeve van de verdediging van Nagorno-Karabach. De afhankelijkheid van de nieuwe republieken op veiligheidsgebied wordt eveneens uitgespeeld binnen het Veiligheidspact in het kader van het GOS. Zo is er de voor de republieken niet te vermijden samenwerking op het gebied van de luchtverdediging: zelfs Oekraïne, een 'waarnemer' en geen lid van het GOS, heeft zich daaraan niet kunnen onttrekken.

Op economisch gebied was het moeilijk de nauw verweven industrieën van de Sovjetunie in de afzonderlijke republieken te verzelfstandigen en op dit gebied deed zich voor Rusland de mogelijkheid voor zowel bilateraal als binnen het GOS invloed uit te oefenen, al is de afhankelijkheid vaak wederzijds. Voor Oekraïne waren economische overwegingen het belangrijkste toen het uiteindelijk tegen heug en meug toch maar 'waarnermer' werd binnen het GOS. Maar op termijn, naarmate de republieken erin slagen hun handel met andere landen te vergroten, zal Ruslands invloed navenant tanen. Om druk uit te oefenen beschikt Rusland thans bovenal over het energiewapen, en dat voor een heel lange periode vanwege de schier oneindige voorraden olie en gas. Van toevoer van energie afhankelijke republieken, zoals Oekraïne, hebben ondervonden wat het betekent als Rusland de aanvoer vermindert en hoe lastig schulden kunnen worden als Moskou in onderhandelingen over een extra drukmiddel beschikt.

Rond de Kaspische Zee liggen deze zaken echter anders. Daar is olie en gas in overvloed. De inzet van het machtsspel is daar wie de olie en gas exploiteert en vooral langs welke route de olie zal worden vervoerd naar de wereldmarkt. Het uitzicht op de energiewinsten is een belangrijk economisch aspect; thans is de aanleg van de olieleidingen veel meer een steekspel van politieke aard, waarbij het gaat om de mate van onafhankelijkheid van de republieken en in welke mate zij afstand kunnen nemen van Rusland. Voor Rusland geldt het omgekeerde; het wil invloed houden, een strategische rol spelen in de oliewereld en de regio voor geopolitieke doeleinden in het Midden-Oosten en tegenover het Westen behouden. De revenuen zijn voor Rusland van ondergeschikt belang, gezien de grote voorraden waarover het zelf beschikt. In zekere zin is het niet eens in het belang van Rusland dat de olievelden worden aangesproken. Waarom meer spelers, en dan nog wel lastige spelers, in de oliewereld en zeker in deze regio? Olie-exploitatie en de nog onaangesproken oliereserves zijn voor alle partijen vooreerst een politiek wapen; niet zozeer een economisch goed dat in dienst kan staan van de strijd tegen armoede en politiek-maatschappelijke instabiliteit en als hulpmiddel voor staatsvorming en democratisering.

Het belang dat Rusland heeft bij een machtige en onafhankelijke positie in deze strijd van coalities wordt onderstreept door de aanleg van een dure pijpleiding om Tsjetsjenië heen. De oude, grotendeels vernielde leiding door Tsjetsjenië van Bakoe naar Novorossiysk wordt vervangen door een liefst twee keer zo lange leiding (283 kilometer) door Dagestan. Daarmee worden Tsjetsjenië olie en olie-inkomsten ontzegd; ook wordt zo geprobeerd de Tsjetsjeense sabotage van Russische aspiraties in het Kaspische gebied te verijdelen. Dat laatste is niet zeker, want de lange pijpleiding is een

moeilijk te beschermen object, en het isoleren van Tsjetsjenië zou in feite ook een nieuwe hinderpaal kunnen vormen voor pogingen rust en vrede te laten terugkeren in de noordelijke Kaukasus. Terroristen, zoals de Tsjetsjeense vechters door Moskou worden bestempeld, laten zich het gevechtsterrein per definitie niet opleggen. Kennelijk hebben de internationale dimensie van de wereldmarkt en de potentiële invloed in het Kaspische gebied zwaarder gewogen dan de interne strijd tegen Tsjetsjenië.

Hoe dit ook zij, het is van belang dat deze beslissing is genomen door Poetin toen hij nog premier was. Hij heeft als president een harde en vastbesloten lijn in het buitenlands beleid voortgezet en al spoedig het imago van een sterk leider gepresenteerd. Hij heeft van meet af aan vooral de Verenigde Staten geprobeerd duidelijk te maken dat er met hem niet valt te marchanderen, zoals met zijn voorganger. Dat is duidelijk overgekomen in Washington. Het is onder meer om die reden dat Clinton heeft afgezien van een beslissing tot de constructie van een verdediging tegen ballistische raketten.⁵ Ook het eerste document over het buitenlands beleid dat onder Poetins verantwoordelijkheid tot stand kwam, in juni 2000, spreekt onomwonden van een 'ferme' of 'krachtige verdediging van de nationale belangen in de internationale arena', een formulering die in Moskou werd ervaren als belangrijke wijziging ten opzichte van het voorgaande document, uit 1993. De inhoud en toonzetting van Poetins buitenlands-politiek concept zijn ook binnenlandse waarnemers niet ontgaan; sommigen vrezen een reactie in het Westen en karakteriseren het document als 'onbuigzaam en zelfs gevaarlijk agressief'.⁶

Opvallend is ook de nadruk die het document legt op bescherming van de rechten en belangen van Russische burgers en landgenoten in het buitenland. Gezien de miljoenen Russen die in het 'nabije buitenland' wonen, mag dit een punt van aandacht zijn voor de nieuwe republieken. Dit standpunt is ook terug te vinden in de twee recente versies van de militaire doctrine, van oktober 1999 en april 2000. Daarin wordt niet alleen gesproken van inzet van de krijgsmacht in gewapende conflicten van internationale aard, maar ook in die van niet-internationale (*nemezjdoenarodnij*) en binnenlandse aard. Is 'niet-internationaal' een andere manier van spreken over het 'nabije buitenland'? In elk geval kan worden vastgesteld dat de militaire doctrine 2000 duidelijk meer gericht is op het vermogen tot militaire interventie. De krijgsmacht moet zich instellen op het uitvoeren van vredesmissies, met inbegrip van het afdwingen van vrede. Het document is voorbereid en vastgesteld binnen de steeds meer aan invloed winnende Nationale Veiligheidsraad, waarvan de leden door Poetin zelf zijn benoemd. De laatste versie van Poetins militaire doctrine stelt niet meer dat de president aan

het hoofd staat van de veiligheidsorganisaties in Rusland, maar dat hij het leiderschap uitoefent over 'de opbouw, voorbereiding en het gebruik van de militaire organisatie'.⁷ Het buitenland, het 'niet-buitenland' en binnenlandse oproerkraaiers c.q. terroristen hebben te maken met een krachtige leider, die indien nodig het gebruik van militaire macht niet schuwt, zo lijkt de boodschap.

De vraag is of de president van de huidige Federatie met al haar problemen daar werkelijk toe in staat is. Het moet gezegd dat het concept voor het buitenlands beleid ook wijst op de gevolgen van de zorgelijke staat van de Federatie. Onze politiek is realistisch, zegt minister van buitenlandse zaken Ivanov in dit verband, en zij houdt rekening met 'de mogelijkheden en machtsbronnen van de federatie'. Washington wil traditioneel graag zaken doen met een voorspelbare tegenhanger. Ook nu weer schijnen de Amerikanen te geloven in het zaken kunnen doen met één man, ondanks de negatieve ervaringen in dit opzicht met Jeltsin. De machtige positie die hem wordt toegedacht, lijkt echter eerder wens dan werkelijkheid. In de eerste plaats is Poetin aan de macht gekomen door een samenspel van factoren. Het gaat dan vooral om de roep om leiding in een voor de Russische burgers onhoudbare situatie; om een eind te maken aan een geschiedenis van vernedering op vernedering; en om hoe dan ook het conflict in Tsjetsjenië op te lossen. Bovendien was er als het ware Jeltsins overhandiging van het presidentschap.

De drie categorieën van degenen die Poetin direct of indirect hebben gesteund in zijn opmars naar het presidentschap, zijn echter niet noodzakelijkerwijs spelers met een gemeenschappelijk belang: het ging daarbij vooral om de zogeheten 'oligarchen', om de militairen en om de binnenlandse veiligheidsdienst. 'Oligarchen' als Berezovski en Goesinski hebben de presidentiële verkiezingen in wezen tot een farce gemaakt. Ze maakten elke tegenstander via hun media belachelijk, en zodoende van Poetin *de facto* de enige kandidaat. Deze onvoorstelbaar rijke lieden en hoofdspelers in de staats-huishouding hebben geen behoefte aan maatregelen die hun gemarchandeer in de weg staan.

De militairen hebben in Tsjetsjenië het imago van de sterke man gestalte gegeven, waaraan zoveel behoefte bestond onder de Russische bevolking. Zij eisen nu een aanzienlijke verbetering van hun positie en een economische ordening die defensie ten goede komt. Ten slotte is het de vraag of Poetin kan blijven vertrouwen op de mensen van de binnenlandse veiligheidsdienst, waaraan hij voor zijn premierschap leiding gaf. Hij heeft veel oude medewerkers in zijn nieuwe omgeving aangesteld, maar ook die dienst heeft een eigen agenda. De drie categorieën actoren, kortom, zijn machtig; en aan elk van hen is Poetin permanent wederdiensten verschuldigd.

Inmiddels heeft Poetin wel de strijd aangebonden met een aantal oligarchen. De arrestatie van Goesinski is het bekendste wapenfeit. Maar de klungelige wijze waarop de veiligheidsdienst en rechterlijke macht de zaak hebben behandeld, heeft Poetins positie geschaad en een andere, politiek zeer actieve oligarch, Berezovski, van hem vervreemd, zelfs tot mogelijk tegenstander gemaakt. De militairen hebben aanvankelijk een groter aanzien gekregen en een meer prominente rol in regionaal bestuur. Hun wanprestaties in Tsjetsjenië en de onthulling van de desastreuze stand van zaken binnen de krijgsmacht door de affaire-Koersk hebben Poetin echter in de gelegenheid gesteld of gedwongen ook tegen hen op te treden. De dag voor het ongeval met de *Koersk* vertelde Poetin hun in de Veiligheidsraad van de Federatie dat hij al veel geduld had getoond met invoering van de voorgenomen hervormingen. Er moest nu echt iets gebeuren. Het drama van de volgende dag heeft hem geholpen korte metten te maken, in die zin dat hij partij kon kiezen tussen de rivalen in de top van het ministerie van defensie. Al ruim tien jaar is dat ministerie niet in staat het oude sovjetachtige leger te hervormen en aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Nu lijkt Poetin zijn kans te hebben gegrepen.⁸ Begin september is aangekondigd dat de krijgsmacht met 350.000 man wordt teruggebracht tot 800.000 man, dat de conventionele strijdkrachten versterkt, nucleaire eenheden ingekrompen worden. Salarissen en levensomstandigheden van het personeel worden verbeterd. Minister van defensie Sergejev was fervent tegenstander van de afslankingsplannen, die afkomstig zijn van de Chef van de Generale Staf, Kwasjin. Hij was er tot dusverre in geslaagd praktisch alle financiële middelen voor de aanschaf van materieel te investeren in de strategisch-nucleaire strijdkrachten. De verwaarlozing van de conventionele strijdkrachten was onder meer aan dat beleid te wijten. Sergejev is echter nog niet weg en het moet opnieuw blijken of hervorming *überhaupt* mogelijk is binnen dat immense en weerbarstige apparaat. De plannen houden overigens wel in dat defensie ongeveer 20% van de overheidsuitgaven in beslag neemt, het tweevoud van het budget voor sociale zaken. (Ter vergelijking: in Nederland wordt rond de 14 miljard aan Defensie en rond de 35 miljard aan Sociale Zaken uitgegeven.) Werkelijke uitgave van de begrote bedragen is echter al in geen jaren het geval geweest. Poetins kracht en doorzettingsvermogen moeten ook in dit opzicht nog worden bewezen.

Kortom, Poetin heeft vijanden gemaakt en zijn bondgenoten in de overheid slechts éézijdig, vooral vanuit de veiligheidsdienst, gemobiliseerd. Hij vertrouwt op de steun van de desperate bevolking voor een sterke man. In zijn strijd op verschillende fronten wordt hij nu al vergeleken met Gorbatsjov, die werd vermalen tussen de liberale en conservatieve fracties in

de CPSU. Poetin moet waarschijnlijk kiezen, of hem wacht hetzelfde lot. Maar ja, kiezen waarvoor? Tot dusverre lijkt zijn keuze op een combinatie van autoritair bestuur – in Moskou eufemistisch betiteld als ‘geleide democratie’ – met een liberale markteconomie. Het is een keuze die misschien op de korte termijn werkt in een stabiele samenleving en ter wille van de wederopbouw na een desastreuze periode, zoals een oorlog. In Rusland staan te veel belanghebbenden met uiteenlopende doelstellingen, ook die op de korte termijn, tegenover elkaar. Poetins machtsbasis is minder sterk als wordt gesuggereerd vanuit Moskou en wordt aangenomen door velen in het Westen. Het is daarom waarschijnlijk dat de Russische buitenlandse politiek zich zal concentreren op de directe omgeving en invloedssfeer. ‘Russia’s shrunken geopolitical “space” has transformed geopolitical extroversion into introversion.’⁹ Krachtig optreden elders ter wereld is niet meer mogelijk, maar verdediging van de belangen dichterbij, in het ‘nabije buitenland’, is des te noodzakelijker. De basis moet worden hersteld en opdringende mogelijkheden moeten worden teruggedrongen.

De rol van het Westen

Het is gemeengoed dat landen die zich onveilig voelen en zich in een onstabiele omgeving bevinden, een sterk realistisch getint beleid voeren. Machtspolitiek en overleven staan voorop in het handelen. De zogeheten Realistische School binnen de Leer der Internationale Betrekkingen leert ons ook dat een machtsvacuüm wordt opgevuld door de sterke staat of groep van staten van het moment. De *Godfather* van het Structureel Realisme, Kenneth Waltz, heeft echter geen goed woord over voor de Amerikaanse steun aan de uitbreiding van de NAVO, maar begrijpt wel ‘the momentum of expansion’ in historisch opzicht en de binnenlandse impulsen van ‘unchecked powers’ zoals de Verenigde Staten na de Koude Oorlog.¹⁰ Inderdaad reageerde de regering-Clin-ton op binnenlandse opiniepeilingen en de oppositie van de Republikeinse senator Dole toen deze uitbreiding van de NAVO als *binnenlands* gedreven onderwerp binnen de NAVO aan de orde stelde. Maar wat heeft deze president bewogen zich actief te mengen in de Kaukasus en het Kaspische-Zeegebied?

Westerse oliemaatschappijen hadden al eerder een oogje laten vallen op de voorraad olie in de Kaspische Zee en tekenden in 1994 een belangrijk contract met de Azerbaijan International Operating Company (AIOC). De voorraad olie werd als immens verondersteld, hetgeen de aanleg van een nieuwe pijpleiding alleszins leek te rechtvaardigen. De beoogde leiding van Bakoe via Georgië of Armenië naar Ceyhan aan de Middellandse Zee in Turkije was buitengewoon kostbaar, maar zou de drukte en de gevaren van olietankers in de nauwe Bos-

porus vermijden. Bovendien waren de bestaande routes naar havens aan de Zwarte Zee oud en die naar Novorossyisk in Rusland onveilig vanwege het conflict in Tsjetsjenië. Inmiddels zijn de schattingen van de olievoorraad aanzienlijk bescheidener, terwijl de oliemaatschappijen tot op de dag van vandaag hun bedenkingen hebben tegen de nieuwe pijpleiding, waardoor de kosten per vat het vier- of vijfvoudige zouden bedragen in vergelijking met alternatieven. In het bijzonder een overeenkomst met Iran over het gebruik van leidingen via dat land zou de Kaspische olie snel en goedkoop op de markt kunnen brengen.¹¹ In november 1999 tekenden Azerbeidzjan, Georgië, Turkmenistan, Turkije en de Verenigde Staten een akkoord over de pijpleiding naar Ceyhan, maar het onderling gekrakeel en het machtspolitiek optreden van de regeringen in de regio hebben tot nu toe concrete resultaten in de weg gestaan.

In het licht van deze gebeurtenissen en de vooruitzichten op oliewinning van rond de 5% van de wereldproductie kunnen de economische motieven voor de intensieve Amerikaanse betrokkenheid geen grote rol spelen. Washington is echter sinds de eerste Tsjetsjeense oorlog en geconfronteerd met de steeds verslechterende betrekkingen met Moskou steeds meer de geopolitieke kaart gaan spelen.¹² Rusland alsook Iran moest buitenspel blijven staan, zelfs al leidde dat van de weeromstuit tot grotere samenwerking, ook op nucleair gebied, tussen die twee landen. Het wankel GOS zou verder worden ondermijnd door militaire hulp en assistentie aan landen in de regio, waar de Georgische president Sjervardnadze wel oor naar heeft. Zelfs het Partnership for Peace-programma van de NAVO is deel geworden van de machtspolitiek door gezamenlijke activiteiten, terwijl het perspectief van NAVO-uitbreiding de Georgische president zelfs deed uitroepen dat zijn land tegen 2005 wel eens de stap van toetreding zou kunnen wagen. Ook werd het alternatief voor het GOS, het samenwerkingsverband tussen Georgië, Oekraïne, Oezbekistan, Azerbeidzjan en Moldova (GUUAM volgens de engelstalige afkorting) ondiplomatiek hartelijk toegejuicht door Washington.

De strategische keuze van Washington om zich met de achtertuin van Rusland bezig te houden, heeft niets te maken met olie en het beheersen van olietoevoer en -prijzen. Zeker dat laatste ligt buiten de macht van de Verenigde Staten, zoals de laatste tijd weer duidelijk is geworden. Wel wordt het oliewapen gebruikt te zamen met militaire hulp en assistentie. Dat is nu precies waar deze instabiele regio geen behoefte aan heeft. Het probleem is daar dan ook niet in eerste instantie de geharnaste taal en politieke interventie van Rusland. Zoals we hebben gezien, schijnt er nogal wat licht tussen Poetins woorden en Ruslands vermogen tot handelen. Bovendien zijn de republieken, zeker die in Azië, zelf meesters in het uitspelen van Rusland en zijn buurlanden,

ook wat betreft de olie- en gashandel. Militaire macht is niet het antwoord op de wezenlijke politieke en maatschappelijke problemen die de regio ontwrichten. Zelfs bestaat het gevaar van 'mission creep', het worden meegezogen in gewelddadige conflicten. 'Failed states' of staten die in die toestand dreigen te vervallen, kunnen niet worden gered door een geopolitiek steekspel te voeren en krijgsmachten op te peppen die op traditionele wijze worden uitgerust, al of niet met het oog op toetreding tot de NAVO.

De EU en de West-Europese bondgenoten van de Verenigde Staten kijken hoofdzakelijk toe in het geopolitieke spel. Er is een strategische dialoog met Rusland en talrijke programma's zijn gericht op de politieke en economische ontwikkeling in de voormalige Sovjetunie. Daar zal de EU mee moeten doorgaan, maar ook zou een actievere inzet voor de stabiliteit van en tussen staten en samenlevingen moeten worden overwogen. De olie en de olierevuen zijn van wezenlijk belang binnen de regio (maar marginaal voor de Westerse, totale consumptie).¹³ Westerse aanmoediging die inkomsten ten goede te laten komen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken zou terecht zijn. Het stellen van voorwaarden is inherent aan uitbreiding van en associatie met de EU. De Unie zou ook sterker kunnen aandringen op intensivering van (sub-)regionale samenwerking in bestaande verbanden en in sterkere mate bereid moeten zijn te bemiddelen in gevallen waar het institutionele kader ontbreekt. Van niet het minste belang is ten slotte dat de West-Europese bondgenoten ook het geopolitieke optreden van de Verenigde Staten kunnen trachten te ontmoedigen, en op goede gronden. Op zijn minst zou in de NAVO kunnen worden aangedrongen op ontwikkeling van minder militaire en strikt op defensie gerichte activiteiten in het kader van het Partnership-for-Peace-programma. ■

Noten

- 1 Zie Tatjana Matsoek, 'When Fear becomes Part of Daily Routine', in: *The Russian Journal*, 2-8 september 2000.
- 2 Zie Barry Buzan, *People, States and Fear*, Boulder, 1991.
- 3 Geciteerd in John Mueller, 'The Banality of "Ethnic War"', in: *International Security*, zomer 2000, blz. 50.
- 4 *Ibid.*, blz. 70.
- 5 Zie de analyse van de *New York Times*-service in: *International Herald Tribune*, 4 september 2000. Volgens ingewijden: 'Putin is, among other things, the un-Boris.' En als reactie op de weigering een compromis te vinden over herziening van het ABM-Verdrag: 'He was going to make sure the Russian people understood he wasn't going to roll over for stuff.'
- 6 *Kommersant*, 1 juli 2000.
- 7 Voor goede beschouwingen over de twee versies, zie C.J. Dick, 'Russia's Draft Military Doctrine', in: *Conflict Studies Research Centre (CSRD) Occasional Brief 72* (Camberley 1999); en S.J. Main, 'Russia's

Military Doctrine', in: *CSRD Occasional Brief 77* (Camberley 2000).

- 8 Poetin wond er ook geen doekjes om in zijn rede op 24 augustus naar aanleiding van de nationale dag van rouw voor de 118 bemaningsleden. Na een verwijzing naar de beslissing van de nationale Veiligheidsraad vervolgt hij: '[w]e moeten ophouden met praten en beginnen te handelen. Het gepraat over militaire hervorming in ons land is nu acht jaar gaande, misschien wel tien, en er is niet veel in beweging gezet in de goede richting. Ik hoop werkelijk dat we het klaarspelen de zaak in beweging te zetten op een positieve manier, zonder een teken van ernstige verdeeldheid, die we ons niet kunnen veroorloven, omdat we niet kunnen toestaan dat ons defensievermogen ineens stort.'
- 9 Abstract van John Erickson, 'Russia will not be trifled with', in: Colin Gray and Geoffrey Sloan (red.), *Geopolitics, Geography and Strategy*, Londen, 1999, blz. 273.
- 10 Kenneth N. Waltz, 'Structural Realism after the Cold War', in: *International Security*, zomer 2000, blz. 5-41.
- 11 Dick Cheney, Republikeins kandidaat voor het vice-presidentschap bij de komende verkiezingen, maar tot zijn aanwijzing en benoeming president van een zeer grote oliemaatschappij, heeft de afgelopen jaren herhaalde malen gepleit voor opheffing van het embargo tegen Iran.
- 12 Nadine van Loon, 'The Geopolitics of Oil: America's Role in the Caucasus', in: *Atlantisch Perspectief*, no 6/7, 1999, blz. 13-19.
- 13 Amy Myers Jaffe & Robert A. Manning, 'The Shocks of a World of Cheap Oil', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2000, blz. 16-29.

Over de auteur

Dr P.M.E. VOLTEN is hoogleraar Internationale Betrekkingen en directeur van het Centre for European Security Studies aan de Rijksuniversiteit Groningen.

PERSONALIA

Op 26 september jl. werd dr **Hans Renner** benoemd tot bijzonder hoogleraar Midden-Europese Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Op 10 oktober jl. heeft mevrouw dr **Coby van der Linde** haar ambt als hoogleraar Internationale Politieke Economie en Internationale Oliemarkten aan de Universiteit Leiden aanvaard. En op 12 oktober jl. werd dr **Rob de Wijk** hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda.

Op 9 oktober jl. nam drs **Han Mulder** vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd afscheid als Hoofd Voorlichting en Internationale Aangelegenheden van de Rijksarchiefdienst te Den Haag.

De algemene redactie van de *Internationale Spectator* feliciteert de drie professoren Renner, Van der Linde en De Wijk van harte met hun benoeming en wenst drs Mulder een gezond en voorspoedig pensioen toe.

Rusland en Tsjetsjenië - Een drama zonder einde?

MARTIN VAN DEN HEUVEL

HET WOORD IS AAN VLADIMIR POETIN, SINDS MAART 2000 president van de Russische Federatie: 'Als ik aan Tsjetsjenië denk, denk ik vooral aan het Tsjetsjeense volk dat het slachtoffer is geworden van internationaal extremisme en aan het feit dat gewone mensen lijden vanwege de politiek die Rusland de laatste jaren gevoerd heeft. Ik wil uw aandacht erop vestigen dat Tsjetsjenië *de facto* – ik herhaal *de facto* – in 1996 volledige onafhankelijkheid heeft gekregen. Maar er vormde zich geen staat op Tsjetsjeens grondgebied. Extremistische krachten gebruikten het vacuüm om het land in kleine stukken te breken. Elk van die stukken werd bestuurd door een leider, een zogenaamde lokale commandant, die handelde in strijd met de grondwet en de gewone wetten, en het resultaat was een mini-Afghanistan [...] De extremisten vestigden zich daar en kregen wapens, geld en huurlingen van buiten. Overigens, 220.000 Russen vluchtten in die jaren uit Tsjetsjenië. Stel je eens voor. En 550.000-600.000 Tsjetsjenen verlieten de republiek ook. Zij stemden allen met hun voeten; zij vluchtten allemaal weg bij dat regime vandaan.'

Deze woorden sprak de Russische president op 5 maart jl. in het programma *Breakfast with Frost* van de BBC.¹ Het citaat is kenmerkend voor de aanpak van de nieuwe Russische leiding. De hoofdschuld van het Tsjetsjeense drama blijft bij de tegenstanders (het 'internationaal extremisme') liggen, maar de eigen politiek wordt niet gespaard. Bij het beschrijven van de ellende van honderdduizenden vluchtelingen wordt 'over het hoofd gezien' dat velen van hen niet zozeer het Tsjetsjeense regime ontvluchtten, alswel de smerige oorlogen waarmee het Kremlin poogde het gebied weer onder controle te krijgen.

In het algemeen kan worden gezegd dat de Tsjetsjenen zich nooit echt bij de Russische overheersing hebben neergelegd. Vanaf het einde van de achttiende eeuw tot 1859 leverden zij fanatiek verzet tegen inlijving in het Russische rijk. Maar ook daarna gedroegen zij zich allesbehalve als een rustig gekoloniseerd volk. Zo boden zij massaal verzet tegen de collectivisatie van de land-

bouw onder Stalin. Hele regio's bevonden zich in de jaren 1929-1930 in staat van oorlog met het sovjetregime. De deportatie in februari 1944 van ruim 400.000 Tsjetsjenen naar Kazachstan en Siberië was een bewijs van Stalins diepe wantrouwen tegenover dit eigenzinnige Kaukasus-volk. Deze deportatie betekende echter eerder een versterking dan een verzwakking van het nationale Tsjetsjeense bewustzijn.²

Het was dan ook niet verrassend dat een groep Tsjetsjenen het uiteenvallen van de Sovjetunie in augustus 1991 gebruikte voor een nieuwe poging tot onafhankelijkheid. Toch mogen de grote verschillen van de situatie in het begin van de negentiende eeuw en het einde van de twintigste eeuw niet over het hoofd worden gezien. Tsjetsjenië is door Rusland gekoloniseerd, maar dat heeft de bevolking ook voordelen opgeleverd. Tsjetsjenië was deel geworden van een economisch, cultureel en wetenschappelijk veel hoger ontwikkeld land. Behalve Russische tirannie – zo werd dat ongetwijfeld door vele Tsjetsjenen gevoeld – kwamen er na 1860 ook wegen en spoorlijnen, scholen, fabrieken en ziekenhuizen. In 1920 kon 0,8% van de bevolking lezen en schrijven, in 1940 al 85%. Ook kwam er een grote verbetering in de positie van vrouwen.

Na de Tweede Wereldoorlog was er weer een periode van aanpassing en integratie in de sovjetmaatschappij. En de Russen hielden uiteraard de touwtjes strak in handen, al woonden er in de Tsjetsjeense republiek twee-en-een-half maal zoveel Tsjetsjenen als Russen. Wel waren er van de 397.000 inwoners van Grozny 210.000 Russen en slechts 121.000 Tsjetsjenen. Maar Grozny (de Verschrikkelijke of Schrikaanjabende) was dan ook de in 1818 gestichte vesting en hoofdstad van Tsjetsjenië, van waaruit de Russen probeerden de lokale bevolking onder controle te houden. Die controle bleek onder meer uit het feit dat er pas in 1989 een Tsjetsjeen, Dokoe Zagajev, aan het hoofd van het lokale partijapparaat kwam te staan. Heel bijzonder was uiteraard dat een andere Tsjetsjeen, Roeslan Chasboelatov, vier jaar later voorzitter van het Russische parlement en de

op een na belangrijkste politicus van het land werd. Zoiets was in vroeger tijd absoluut onmogelijk geweest.

Met de Russische dominantie in Tsjetsjenië was het inmiddels over. Dzjochar Doedajev, generaal-majoor bij de sovjetluchtmacht, was in 1990 hoofd van de Tsjetsjeense nationale beweging geworden; eind oktober 1991 werd hij tot president gekozen. Op 2 november volgde een onafhankelijkheidsverklaring van de Tsjetsjeense Republiek. President Jeltsin beging toen zijn eerste blunder door in Tsjetsjenië de noodtoestand uit te roepen, er troepen heen te sturen en de arrestatie van Doedajev te gelasten. Jeltsins decreet over de noodtoestand wekte bij de Tsjetsjenen veel verontwaardiging en versterkte de positie van Doedajev. Deze reageerde met een algehele mobilisatie. Zijn oproep tot hulp leidde tot de komst van gewapende troepen uit andere delen van de Kaukasus, die de Tsjetsjeense revolutie wilden steunen.

Jeltsin trok daarop de Russische troepen uit Tsjetsjenië terug en ging over tot economische sancties tegen de republiek. De militaire terugtrekking ging zo overhaast, dat grote hoeveelheden wapens achterbleven, t.w. 108 pantservoertuigen, 53.000 handvuurwapens, ruim 500 antitank-raketten, een paar trainingsvliegtuigen en enorm veel munitie. Dat betekende een mooie start voor het Tsjetsjeense leger in opbouw.

Gezegd moet worden dat Jeltsin en zijn medewerkers geen idee hadden van de problemen die het nationalisme na de val van het communisme in de Russische Federatie kon veroorzaken. Voor hen was doel nummer één de uitschakeling van de oude communistische *nomenklatura*. De Opperste Sovjet van Tsjetsjenië-Ingoesjië had in augustus 1991 de mislukte coup tegen Gorbatsjov gesteund; dus steunden Jeltsin en zijn aanhangers aanvankelijk Doedajev in zijn streven tot opheffing van dit communistisch parlement. Iets later kondigde Doedajev echter de Tsjetsjeense onafhankelijkheid af en was Rusland zijn macht over dit gebied kwijt.

Bij de nieuwe opbouw van de Russische Federatie wilde Jeltsin de gebieden met niet-Russische minderheden wel een zekere autonomie geven, maar geen recht op afscheiding, zoals de vijftien republieken van de voormalige Sovjetunie wél hadden gehad. Na moeizame onderhandelingen kwamen in maart 1992 drie verdragen tot stand waarin de rechten van de provincies, gewesten (*kraj*) en republieken geregeld werden. Alleen de republieken Tatarstan en Tsjetsjenië weigerden hun handtekening daaronder te zetten. Later slaagde Moskou na enige concessies erin ook Tatarstan over de streep te trekken.³ Wat Tsjetsjenië betreft, de meeste politici daar zagen wel in dat een overeenkomst met de Russische regering nodig was, vooral om economische betrekkingen te regelen. De bereidheid tot concessies van Tsjetsjeense zijde was echter gering.

Doedajevs glorie in eigen land was van korte duur. Er brak spoedig een economische crisis uit. Daarnaast ontwikkelde de kersverse president zich snel tot een eigengereide dictator, die de media naar zijn hand wilde zetten. 'Onze president', zo formuleerde een lokaal criticus, 'bedient zich dagelijks van de leugen. Zijn hele systeem is op leugens en op misleiding van het volk gebaseerd.'⁴

In de jaren 1992-1994 was in Tsjetsjenië voortdurend sprake van strijd tussen de president en het parlement. De nieuwe Tsjetsjeense grondwet van maart 1992 definieerde de republiek als een 'democratische rechtsstaat' met vrijheid van godsdienst en meningsuiting. Aanhangers van de president demonstreerden echter met leuzen als 'Allah en Doedajev zijn met ons!' Tijdens een Congres van Tsjetsjeense moslims sloot Doedajev zich daarbij aan met de woorden: 'De zogenaamde oppositie heeft de voor alle moslims geldende en heilige normen van de islam overtreden [...] Ik zweer bij de heilige Koran dat ik uw verwachtingen niet zal teleurstellen en niet van de gekozen weg zal afwijken.'⁵

De spagaat binnen de nieuwe Tsjetsjeense overheid, zowel wat de rol van de islam als de politiek betreft, bemoeilijkte de oplossing van vele problemen. In januari 1993 bezocht de Russische vice-premier Sergej Sjachraj Grozny voor overleg met hoge Tsjetsjeense ambtenaren. De partijen kwamen overeen een akkoord op te stellen over de Russisch-Tsjetsjeense betrekkingen. Maar president Doedajev ontving de Russische delegatie niet!⁶ De Russisch-Tsjetsjeense onderhandelingen werden veertien dagen later in Moskou voortgezet. Maar snel na het begin ontving het Russische ministerie van buitenlandse zaken een bericht uit Grozny dat de onderhandelingsbevoegdheden van de Tsjetsjeense delegatie waren ingetrokken. Het was niet de eerste keer dat Doedajev zoiets deed, kennelijk om zelf alle opties open te houden.⁷

Zo werden de Russisch-Tsjetsjeense betrekkingen er niet beter op. De Russische generaal Anatoli Koelikov verklaarde dat Tsjetsjenië een bron van spanningen en misdaad was. Doedajev beschuldigde de Russische autoriteiten prompt van terrorisme tegen het Tsjetsjeense volk. De Russische regering moedigde volgens Doedajev eigen burgers aan treinen in Tsjetsjenië te overvalen en wapens en drugs het land in te brengen. De Tsjetsjeense burgers twijfelden daarom aan de Russische oprechtheid met Tsjetsjenië te onderhandelen, aldus Doedajev.⁸

Op 10 februari 1993 kwamen vertegenwoordigers van het Tsjetsjeense parlement en de leiders van nagenoeg alle oppositiepartijen in Grozny bijeen. Zij wilden een programma opstellen om Tsjetsjenië uit zijn politieke en economische crisis te halen. Het programma, dat in een week klaar moest zijn, zou in maart worden voorgelegd aan een congres. Joesoep Salambekov, voor-

zitter van de parlementaire commissie voor buitenlandse zaken, zei dat de president, het parlement en de partijleiders de besluiten van het congres moesten aanvaarden, anders zouden zij met verklaringen moeten komen tegenover het volk.⁹

Doedajev reageerde daarop met het invoeren van de noodtoestand en kondigde een volksstemming aan over een nieuwe grondwet, die hem meer macht zou geven. Het parlement keurde op 17 februari 1993 de noodtoestand af en kondigde voor 27 maart een referendum aan waarbij de burgers moesten besluiten over de inrichting van het bestuur en de relatie met Moskou.¹⁰ Doedajev ontbond daarop het parlement en voerde presidentieel bestuur in. Het Tsjetsjeense Constitutionele Hof verklaarde deze besluiten 'in strijd met de wet'.¹¹

Wekenlang vond, in het voorjaar van 1993, een felle machtsstrijd plaats, waarbij de aanhangers van Doedajev tegenover die van de oppositie stonden. Op het Plein van de Vrijheid in Grozny bevonden zich zo'n 30.000 voorstanders van Doedajev en op het Theaterplein iets minder aanhangers van de parlementaire oppositie. De oppositie toonde zich bereid met de president te onderhandelen op voorwaarde dat haar voorstellen in de media zouden worden opgenomen.¹²

Het door Doedajev ontbonden parlement riep op een volksraadpleging te houden over nieuwe verkiezingen en de afschaffing van het presidentschap, maar de presidentieële garde verhinderde de uitvoering van dit plan met geweld. Op 4 juni liet Doedajev zelfs het stadhuis van Grozny door de nationale garde bestormen en de stembiljetten vernietigen. Bij de gewelddadige ontroofing van het Theaterplein vielen ca. vijftig doden.¹³ Sinds die tijd heeft Doedajev als een dictator geregeerd. Zijn nationale garde bevatte de nodige criminele elementen en trad vaak uiterst willekeurig op. De handel in wapens en drugs bloeide. Dat leidde tot de verrijking van een kleine groep, terwijl de gewone Tsjetsjenen het slachtoffer waren van een ineens stortende economie met veel werkloosheid.

De oppositie tegen Doedajev was echter geen eenheid en vaak ook van een dubieus niveau. Het is te veel eer om alle tegenstanders van Doedajev als 'democratisch' te kenmerken. De val van het communisme had geleid tot versterking van de cultuur van de clans, waarvan er ruim 130 waren. Groepsbelangen, persoonlijke belangen, zwarte handel, het streven naar rijkdom en macht, het speelde allemaal een rol. De leiders van de oppositie verzetten zich tegen Doedajev, maar slechts weinigen waren bereid veel te riskeren voor de samenwerking met Rusland.

In de zomer van 1994 verenigde een aantal oppositieleiden zich in de 'Voorlopige Raad', met Oemar Avtoerchanov als leider. Dat was de sterkste man uit het Terek-district van Noord-Tsjetsjenië, waar Doedajevs invloed altijd gering was geweest. Deze Voorlopige Raad

voelde zich gesterkt door een verklaring 'Over de situatie in de Tsjetsjeense Republiek' die de Russische regering op 29 juli 1994 had afgekondigd. Op 2 augustus zette de Voorlopige Raad Doedajev met een 'decreet over de macht' uit zijn ambt en nam men 'de volledige staatsmacht' van hem over.¹⁴

Het Kremlin wilde van Doedajev af, maar hoopte dat een directe militaire interventie niet nodig was. De Tsjetsjeense oppositie zou, met enige Russische steun, zelf het karwei kunnen opknappen. Maar ondanks de steun van Russische gevechtshelikopters, bommenwerpers en dertig tanks – zonder herkenningstekens! – mislukte eind 1994 een poging Grozny in te nemen.

Toen koos Jeltsin voor een directe aanval om de Tsjetsjeense 'misdadigersbende' te verjagen. Daarbij gingen hij en de Russische militaire top ervan uit dat het niet al te veel moeite zou kosten. Vooral generaal Pavel Gratsjov, de minister van defensie, was een voorstander van hard ingrijpen. De Russische strijdkrachten hadden door het uiteenvallen van de Sovjetunie grote klappen gekregen. Vele wapenfabrieken, militaire oefenterreinen en kazernes waren verloren gegaan en mede door het verminderde budget verkeerde het leger in een slechte staat. Gratsjov beweerde in het voorjaar van 1993 echter dat de strijdmacht een 'psychologisch keerpunt' had bereikt en dat de situatie nu verbeterde. In zijn visie kon het Russische leger nu weer volop tonen wat het waard was. Elf landmachtgeneraals distantieerden zich echter openlijk van de mening van hun minister. Zij stuurden een waarschuwing naar het Russische parlement dat het met het leger nog slecht gesteld was. Een overgrote parlementaire meerderheid sprak zich uit voor een politieke oplossing van het conflict, zij het op grond van andere overwegingen.¹⁵

De eerste Tsjetsjeense oorlog: 1994-1996

De oorlog die in december 1994 uitbrak, was chaotisch en wreed van aard. De Russische legercommandanten poogden de gigantische tekorten in militaire opleiding en organisatie met genadeloos geweld te compenseren. Het aantal slachtoffers – militairen en burgers – liep al gauw in de tienduizenden. Vele Tsjetsjenen kozen uit reactie op de plumpe Russische aanval toch maar de zijde van Doedajev. Na enkele vernederende tegenslagen slaagden de Russen erin Grozny en een aantal steunpunten in de zuidelijke bergstreek te veroveren. Hoge Russische officieren voorspelden begin juni 1995 dat Doedajevs troepen binnen twee weken zouden zijn opgeruimd.

Een bloedige Tsjetsjeense aanval op Boedjonnovsk veranderde de situatie totaal. Sjamil Basajev, een van Doedajevs militaire commandanten, viel deze Zuid-Russische stad op 14 juni 1995 binnen en nestelde zich met meer dan duizend gijzelaars in het plaatselijke zie-

kenhuis. Hij eiste de terugtrekking van het Russische leger uit Tsjetsjenië en overleg tussen Doedajev en de leiders in het Kremlin. Zo niet, dan zou hij beginnen gijzelaars te doden. Jeltsin brulde dat Doedajev en zijn aanhangers 'bandieten' waren, maar sommige Russische media zagen Boedjonnovsk als 'de prijs voor een onverstandige minderhedenpolitiek'.¹⁶

Jeltsin en zijn aanhang kozen eerst voor een bestorming van het ziekenhuis. Dat leidde tot de bevrijding van c. 150 gijzelaars, maar niet tot verovering van het hoofdgebouw. Van een poging daartoe zag men af, omdat de Tsjetsjenen de gijzelaars als menselijk schild gebruikten en verder vechten talloze slachtoffers zou kosten. Op 18 juni sloten premier Tsjernomyrdin en Basajev een akkoord: in ruil voor een wapenstilstand in Tsjetsjenië, onderhandelingen met Doedajev en een veilige aftocht van de gijzelnemers zouden de gijzelaars worden vrijgelaten.

De Russische militaire wereld was overwegend tegen onderhandelingen met de Tsjetsjenen. Zij wilde de laatste troepen van Doedajev verslaan en de smaad van het begin van de oorlog uitwissen. Jeltsin veranderde echter van zienswijze en gaf toe dat het de Russische regering eerder aan flexibiliteit en politieke besluitkracht had ontbroken. De staakt-het-vuren-overeenkomst werd zonder tijdsduur verlengd, er werden gevangenen uitgewisseld en plannen opgesteld voor verkiezingen in de republiek in december 1995. De meeste federale troepen trokken zich uit Tsjetsjenië terug. Maar er bleven meningsverschillen over de toekomstige status van de republiek en de politieke toekomst van Doedajev.¹⁷

Jeltsin openbaarde op 30 maart 1996 een 'plan voor een vreedzame oplossing van het conflict'. Hij deed daarbij de concessie dat hij ook, zij het via een tussenpersoon, met Doedajev wilde onderhandelen. In de nacht van 21 op 22 april kwam deze echter om het leven; zijn auto ontplofte, waarschijnlijk door een Russische raket. Waarnemers geloofden in een actie van de Russische geheime politie, omdat een week ervoor 73 Russische soldaten de dood hadden gevonden in een Tsjetsjeense hinderlaag.¹⁸

Wankele vrede

In mei en juni 1996 werden in Moskou en in de Ingoesjische hoofdstad Nazran vredesverdragen tussen Rusland en Tsjetsjenië gesloten. Maar de gevechten stopten nooit helemaal. Na Jeltsins overwinning in de presidentsverkiezingen vonden er weer massale Russische luchtaanvallen op dorpen in Zuid-Tsjetsjenië plaats. Pas Alexander Lebed slaagde er in augustus in een vredesregeling tot stand te brengen. Het Akkoord van Chasavjoert verschoof het controversiële punt van Tsjetsjeniës politieke status naar het jaar 2001. Vastgelegd werden de volledige terugtrekking van de Russi-

sche troepen en de vorming van een voorlopige Tsjetsjeense regering.

In nationalistische kringen in Rusland was veel kritiek op dit akkoord en Lebed werd in de Doema uitgesloten voor 'verrader'. Maar vooral het Russische publiek was de oorlog beu en wilde vrede. De totstandkoming daarvan hing echter niet alleen van Russische zijde af. Op 14 december 1996 nam een Tsjetsjeense militaire eenheid onder leiding van Salman Radoejev op de grens van Tsjetsjenië en Dagestan 22 Russische militairen gevangen en hield hen vier dagen in gijzeling. Op 17 december werden zes medewerkers van het Internationale Rode Kruis in het ziekenhuis van Novyje Atagi door Tsjetsjeense rebellen om het leven gebracht.¹⁹ Het waren gebeurtenissen die de mening in Moskou versterkte dat het Tsjetsjeense probleem alleen met harde, Russische hand kon worden opgelost.

Tsjetsjenië had tijdens de eerste onafhankelijkheidsoorlog enorme klappen opgelopen: zo'n 80.000 doden, 400.000 gevluchte burgers en de economie in puin. De olie-industrie was niet meer de basis van de nationale economie, maar object van 'wilde privatisering' en plundering; de macht van de lokale 'warlords' was erop gebaseerd. Negatief voor het land was ook dat Rusland zijn belofte bij het vredesverdrag van Chasavjoert tot hulp bij de wederopbouw van de economie niet nakwam. Uiteraard vormden de binnenlandse situatie, de groeiende criminaliteit en de onduidelijke status van de republiek geen goede basis voor buitenlandse investeringen. De 'Tsjetsjeense Republiek Itsjkeria', zoals de officiële naam luidde, werd door geen enkele staat ter wereld erkend, terwijl ook Moskou de republiek vrijwel negeerde.²⁰

Dat laatste was niet verstandig, want de in januari 1997 gekozen Tsjetsjeense president Aslan Maschadov was, anders dan zijn voorganger Doedajev, een gematigd, pragmatisch politicus, die al gauw in botsing kwam met radicale tegenstanders als Sjamil Basajev. Maschadovs pogingen zijn radicale tegenstanders voor zich te winnen door Basajev premier te maken, mislukten. De opname van nog méér tegenstanders in de regering leidde ertoe dat de grenzen tussen gematigden en radicalen vervaagden, zonder dat er een beter beleid kwam. Eind oktober 1998 ontmoetten premier Primakov en Maschadov elkaar in Vladikavkaz. Primakov verklaarde toen de Russische belofte van steun voor de wederopbouw alsnog waar te maken. Vlak daarop belandde Rusland echter in een zware financiële crisis, waarbij het onderwerp Tsjetsjenië snel naar de achtergrond verdween.

In deze republiek zette het islamiseringsproces zich intussen voort. In februari 1999 riep het land zich uit tot een officiële islamitische staat op de rechtsbasis van de Sharia. De islam werd daarbij echter meer een wapen in de machtsstrijd dan een middel tot discipline-

ring. De machteloosheid van Maschadov en de verdeeldheid van Tsjetsjenië bleken weer eens duidelijk in de zomer van 1999: de Tsjinchoi, een van de rijkste clans, verklaarden zich toen onafhankelijk in hun eigen gebied. Een aantal andere clans volgde dat voorbeeld direct.²¹ Een paar maanden ervoor, op 21 maart 1999, overleefde Maschadov in Grozny voor de vierde keer een bomaanslag.

Tegelijkertijd nam het aantal ontvoeringen in Tsjetsjenië toe, zodat men wel van een 'ontvoeringsgolf' kon spreken. Vele regionale commandanten beschouwden dat als een nuttige bijverdienste. In 1997 vonden vele honderden ontvoeringen plaats, waarbij voor belangrijke buitenlanders zeker een miljoen dollar op tafel moest komen. De Tsjetsjeense overheid raadde buitenlandse journalisten aan zich bij hun komst naar het land te melden en zich door officiële veiligheidsagenten te laten beschermen. Maar de ontvoerders hadden in de ambtenarij de nodige informanten. Bovendien lieten de officiële bewakers zich ook wel eens omkopen.²²

De Tweede Tsjetsjeense Oorlog: september 1999-heden

De aanleiding voor de Tweede Tsjetsjeense Oorlog vormden kleine groepen islamitische rebellen in de naburige republiek Dagestan. Drie dorpen in het district Boejnaksjk hadden zich tot 'onafhankelijk islamitisch gebied' verklaard. Slechts een hele kleine groep Dagestanen kon zich met dit soort 'religieuze extremisme' verenigen. Na een onbezonnen harde reactie van de Dagestaanse overheid vluchtten enkele 'religieuze extremisten' naar Tsjetsjenië, waar ze de steun van Basajev ontvingen. In september 1999 begonnen toen Russische troepen vanuit Dagestan doelen op Tsjetsjeens grondgebied te bombarderen.²³

Vlak daarop kwamen in drie flatgebouwen van Moskou en Volgodonsk bommen tot ontploffing, met honderden doden als gevolg. Deze aanslagen werden direct op naam van de 'Tsjetsjeense rebellen' geschoven, hoewel het bewijs daarvoor nooit echt is geleverd. Binnen de kortste keren lag er een militair operatieplan tegen Tsjetsjenië op tafel en was het weer oorlog. Aanvankelijk zou het gaan om de bezetting van Noord-Tsjetsjenië tot de rivier de Terek. Een Tsjetsjeense, pro-Russische regering zou leiding geven aan dit 'bevrijde' gebied. Een maand later was het strijdplan al op de verovering van heel de republiek gericht. Het Russische leger, dat deze keer gedisciplineerder en tactischer opereerde dan in de eerste oorlog, bestond spoedig uit zo'n 100.000 man. De stroom vluchtelingen uit Tsjetsjenië bedroeg medio november 1999 al 200.000 mensen. Zij zochten voornamelijk hun toevlucht in Ingoesjië, dat zelf een bevolking van slechts rond 300.000 bezit.

Maar al verliep de militaire campagne van Russische zijde nu beter dan in de eerste oorlog, de 'guerrillastrij-

ders' zijn nog niet verslagen. Zij hebben zich teruggetrokken in de bergen en voeren van daaruit een partizanenstrijd. Er sneuvelen, nog in de zomer van 2000, bijna dagelijks Russische soldaten door bomaanslagen, hinderlagen en mijnen. En weer geven hoge Russische militairen de schuld aan de politici. Zo zei de Russische commandant in Tsjetsjenië Gennadi Trosjev begin juni: 'De politici zijn de oorlog begonnen en moeten er ook een eind aan maken.'²⁴ In eerdere fasen van de Tsjetsjeense oorlogen hebben de militairen herhaaldelijk geroepen dat de politici zich er niet mee moesten bemoeien en dat zij het karwei binnen de kortste keren zouden klaren. In juni plaatste Poetin Tsjetsjenië ook rechtstreeks onder het bestuur van het Kremlin. Hij benoemde een gouverneur die de opstandige republiek in het gareel moest krijgen. Van verkiezingen zou de komende jaren geen sprake zijn.

Zo bevond ook de Tweede Tsjetsjeense Oorlog zich, een jaar na zijn begin, in een impasse. De Russische regering bleef, ondanks aandringen uit het Westen, weigeren te praten met president Maschadov. Deze was bij de Russische inval de bergen in gevlucht en had zich daar bij de strijdende oppositie gevoegd. In de Moskouse optiek had hij daarbij gekozen voor terroristen als Basajev, Roedajev en Chattab.²⁵ Van de Russische overheid mag ook niet over een oorlog gesproken worden; het gaat volgens haar slechts om 'een anti-terroristische actie'.

Russische motieven en perspectieven

Het voornaamste verschil tussen de Eerste en Tweede Tsjetsjeense Oorlog schuilt in de reacties van de Russische bevolking. De eerste keer waren de meeste Russen tegen de oorlog en keurden ze de wijze van oorlogvoering van hun eigen leger af. In de tweede oorlog steunden de meeste Russen hún jongens van harte. Een belangrijke rol zal daarbij het propaganda-offensief van de Russische media hebben gespeeld, waarin het gevaar van de 'islamitische terroristen' breed werd uitgemeten. Ook de bomaanslagen in drie flatgebouwen misten hun uitwerking niet. Daarnaast bezat Rusland, naar het gevoel van vele Russen, in Vladimir Poetin een president die niet alleen het Tsjetsjeense probleem zou oplossen, maar ook binnen Rusland zelf orde op zaken zou stellen. Rusland had na tijden van verwarring een sterke behoefte aan een kordate leider.

Het verschil in beoordeling van de eerste en tweede oorlog heeft zeker te maken met de verslaggeving. In de jaren 1994-1996 kregen de Russische kijkers en lezers een vrij eerlijk beeld van een gruwelijke oorlog met veel slachtoffers. In de tweede oorlog is er sprake van censuur en veel anti-Tsjetsjeense propaganda. Het is echter de vraag of het Kremlin erin zal slagen de publieke opinie achter zich te houden als het geweld blijft voortdu-

ren. Ook is het nog moeilijk te beoordelen in hoeverre de catastrofe met de kernonderzeeër Koersk en de brand in de Moskouse televisietoren de publieke opinie en Poetins positie blijvend zullen beïnvloeden.

In Russische bronnen komen regelmatig twee argumenten naar voren waarom hard optreden in Tsjetsjenië onontkoombaar was. Het eerste is dat aan het *oprukkend moslimfundamentalisme* een halt moest worden toegevoerd. Soms werd zelfs gesproken van een dreigende *jihad* van Afghanistan tot de Kaukasus. Nu heeft de islam uiteraard evenveel vertakkingen als het christendom en bestaan er ook extremistische islamitische groeperingen in de Russische Federatie. Maar het gaat daarbij om kleine groepen, terwijl het Kremlin religieuze extremisten als in Boeijnaksk gebruikt als bewijs voor een kolosale dreiging.

Het tweede Russische argument voor militair ingrijpen was de *dominotheorie*: een onafhankelijk Tsjetsjenië zou andere autonome gebieden aanmoedigen dezelfde weg in te slaan. In de praktijk is daar echter weinig van gebleken. Ingoesjië, dat tot 1992 met Tsjetsjenië een republiek vormde, scheidde zich af en bleef redelijke relaties met Moskou onderhouden. Ook in andere autonome gebieden bleef het al die jaren betrekkelijk rustig.

Een factor die zeker een rol heeft gespeeld, is de *gekrenkte trots* in legerkringen. Hun eens zo machtige leger, dat een derde van de aardbol beheerste, zou nu niet eens zo'n 'groepje bandieten' de baas kunnen? Na 1996 woog zwaar dat er in de eerste oorlog veel Russisch bloed had gevloeid. Dat zou allemaal tevergeefs zijn geweest? Die militaire wraakgevoelens werden door nationalistische kringen van harte gesteund. De 'liberaal-democraat' Vladimir Zjirinovski was één met het Russisch leger.

Een ander motief voor Ruslands agressieve gedrag vormt de *olie-industrie* rond de Kaspische Zee. De oliepijpleiding van Bakoe naar Novorossijsk aan de Zwarte Zee loopt via Grozny, wat haar al jaren praktisch onbruikbaar heeft gemaakt. En dat terwijl er volop strijd geleverd wordt langs welke weg de nieuwe olievoorraden uit de regio naar het Westen zullen worden gevoerd. In de internationale oliewereld wordt gedacht aan nieuwe leidingen via Turkije of Iran. Grote Russische economische en politieke belangen staan hierbij op het spel en er is Moskou veel aan gelegen Tsjetsjenië met zijn pijpleiding onder controle te krijgen. De Russische *Kommersant Daily* schreef in september 1999 dat de Arabische oliewereld in de destabilisering van de Noord-Kaukasus geïnteresseerd was om zo die doorgangroute van Kaspische olie te verhinderen.²⁶ Uit dit commentaar bleek in ieder geval hoe gevoelig deze kwestie voor Moskou is.

Impasse: de status van Tsjetsjenië en Westerse hulp

Mét de Tweede Tsjetsjeense Oorlog is er sprake van toenemende Russische druk op Georgië en Azerbeidzjan, twee sinds 1991 onafhankelijke Transkaukasische republieken. Er wordt gesuggereerd dat Moskou van de gelegenheid gebruik wil maken om deze twee landen meer naar zijn hand te zetten. Er zijn Russische bommen, bestemd voor 'islamitische rebellen' in Tsjetsjenië en Dagestan, 'per ongeluk' op Georgisch en Azerbeidzjaans grondgebied terechtgekomen. 'Een vergissing zoals de NAVO in Joegoslavië ook wel overkwam', aldus een Russische diplomaat.²⁷ Georgië en Azerbeidzjan richten zich de laatste jaren al meer op het Westen en ontvangen van Westerse zijde ook enige steun; Georgië is in 1999 in de Raad van Europa opgenomen.

Een gemakkelijke oplossing voor Tsjetsjenië heeft nooit bestaan, maar het primitieve Russische geweld heeft de problemen nog vergroot. Van een politiek wonder als in Kosovo kan nooit sprake zijn, nog afgezien van het 'uiterst betrekkelijke' wonder dat wij nu in dat gebied meemaken. Het Westen heeft de Russische regering terecht bekritiseerd, maar heeft zelf geen oplossing. Duidelijk is dat Moskou de onafhankelijkheid van Tsjetsjenië nooit zal toestaan. Maar Rusland zelf is niet in staat een uitweg te vinden. Van de andere kant lijken vele Westerse politici weinig zicht te hebben op het chaotische politieke landschap van de Tsjetsjenen. Met hen zaken doen is minstens even moeilijk als met de Russen.

Bij een poging een oplossing te vinden moet Tsjetsjenië in ieder geval een speciale status krijgen die een aantal concrete politieke en economische bevoegdheden inhoudt. De medewerking moet gezocht worden van Russische politici en bestuurders die er eerder blijk van hebben gegeven de oorlogen af te keuren. Deze moeten dan de samenwerking aangaan met democratisch ingestelde Tsjetsjeense politici en ambtenaren.

Voor de wederopbouw van Tsjetsjenië moet het Westen langdurig flinke bedragen beschikbaar stellen; voor het bereiken van stabiliteit is herstel van de economie een absolute voorwaarde. Moskou heeft daar het geld niet voor en er hoogstwaarschijnlijk ook geen zin in. De Westerse steun moet leiden tot een zekere invloed, met als praktische uitvoerders een groep fatsoenlijke Russen en Tsjetsjenen. Of de Russisch regering bereid is zo'n Westerse rol te aanvaarden, staat te bezien. Of zo'n plan kans van slagen heeft, evenzeer. Vast staat dat het Tsjetsjeense probleem veel inventiviteit en daadkracht vereist; zonder Westerse hulp is een oplossing onmogelijk. ■

Noten

- 1 *Chechnya. The White Paper*, Moskou, 2000, blz. 112-113.
- 2 Uwe Halbach, 'De lange mars naar Moskou', in: *Oost-Europa Verkenningen*, nr 137, februari 1995, blz. 9.
- 3 *RFE/RL Report*, Vol. 2, No 20, 14 mei 1993, blz. 37 en 38.
- 4 *Komsomolskaja Pravda*, geciteerd in Halbach, a.w. *noot 2*, blz. 11.
- 5 *Ibid.*, blz. 12.
- 6 *RFE/RL News Briefs*, 11-15 januari 1993, blz. 7.
- 7 *Ibid.*, 25-29 januari 1993, blz. 5.
- 8 *Ibid.*, 1-5 februari 1993, blz. 5.
- 9 *Ibid.*, 8-12 februari 1993, blz. 5.
- 10 *Ibid.*, 15-19 februari 1993, blz. 5.
- 11 *Ibid.*, 19-23 april 1993, blz.3.
- 12 *Ibid.*, 19-23 april 1993, blz. 3 en 7.
- 13 Uwe Halbach, a.w. *noot 2*, blz. 12; en Elizabeth Fuller, 'Chechen Politics: A musky Prospect', in: *Transition*, Vol. 1, No 3, blz. 12.
- 14 Huib Hendikse, 'Het Kremlin en het probleem Tsjetsjenië', in: *Conflicten in de Kaukasus en de rol van de internationale gemeenschap*, Instituut Clingendael, 1995, blz. 17. Zie voor de politieke achtergrond in dezelfde bundel: Rieks Smeets, 'Territoriale en statusconflicten in de Kaukasus: enige achtergronden en voorbeelden', blz. 1-14.
- 15 Stephen Foye, 'Warning Signs Anticipating Russia's Debacle', in: *Transition*, Vol. 1, No 5, 14 april 1995, blz. 3 en 5.
- 16 Scott Parrish, 'A turning Point in the Chechen Conflict', in: *Transition*, Vol. 1, No 13, 28 juli 1995, blz. 43.
- 17 *Ibid.*, blz. 45 en 46.
- 18 Elizabeth Fuller, 'The Desperate Search for a Compromise in Chechnya', in: *Transition*, Vol. 2, No 11, 31 mei 1996, blz. 23.
- 19 Elizabeth Fuller & Scott Parrish, 'Chechen Conflict Ends with Shaky Peace', in: *Transition*, Vol. 3, No 2, 7 februari 1997, blz. 74-75.
- 20 Uwe Halbach, 'Der Weg in den zweiten Tschetschenien Krieg', in: *Osteuropa*, 1/2000, blz. 20-21.
- 21 *Chechnya. The White Paper*, a.w. *noot 1*, blz. 62.
- 22 Johannes Rau, 'Zur Entführungswelle in Tschetschenien', in: *Osteuropa*, 9/99, blz. 980.
- 23 Halbach, a.w. *noot 20*, blz. 25-26.
- 24 *De Volkskrant*, 9 juni 2000.
- 25 *Chechnya. The White Paper*, a.w. *noot 1*, blz. 63.
- 26 Halbach, a.w. *noot 20*, blz. 14.
- 27 *Ibid.*, blz. 16-17.

Over de auteur

DR. M. VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

Verschenen najaar 2000

Publicatie Rijksuniversiteit Leiden - Clingendael

Symposium Brasil 500 Anos: Recent Developments and Perspectives

Ed. Dr Marianne Wiesebron
RU Leiden
Drs. Gerard Telkamp &
Drs. Peter Schregardus,
Instituut Clingendael

Op 23 maart j.l. werd op Instituut Clingendael, op initiatief van de OpleidingTalen en Cultuur Latijns Amerika van de Rijksuniversiteit Leiden, het symposium *Brasil 500 Anos: Recent Developments and Perspectives* gehouden, naar aanleiding van het feit dat Brazilië 500 jaar geleden is ontdekt door de Portugese ontdekkingsreiziger Pedro Alvares Cabral.

Op het symposium is door een aantal gastsprekers, onder wie staatssecretaris Gerrit Ybema van Economische Zaken en de Ambassadeur van Brazilië, Mr Affonso de Alencastro Massot, een inleiding gehouden waarin onder andere werd ingegaan op de historie van Brazilië, de bilaterale relatie op politiek en economisch terrein tussen Nederland en Brazilië en de meest recente politiek-sociale ontwikkelingen en hun weerslag op de Braziliaanse samenleving.

Aan het begin van een nieuw millennium ziet Brazilië zich geplaatst voor een aantal grote uitdagingen. Brazilië is qua grootte het vijfde land ter wereld en oefent in toenemende mate invloed uit op de economische ontwikkelingen, zowel globaal als binnen de Latijns-Amerikaanse context.

Deze publicatie is in de loop van het najaar beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van FI 10,= op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. "Brasil symposium". Informatie bij het Bureau Externe Betrekkingen van Instituut Clingendael (A. Gans), tel 070 - 324.53.84, tst 625 / 633, email agans@clingendael.nl of E. Houpt, email ehaupt@clingendael.nl

Islam Karimov en de islam in Oezbekistan

MAARTEN VAN DEN HEUVEL

OP 6 AUGUSTUS JL. BRAKEN ER IN HET ZUIDEN VAN Oezbekistan gevechten uit tussen het Oezbeekse leger en ongeveer 100 guerrillastrijders, die in het op 4000 meter hoogte gelegen ruige berggebied een aantal afgelegen dorpen hadden ingenomen. De regering nam de situatie uiterst serieus en zette groot materieel in, waarmee het leger de situatie al snel onder controle kreeg. Daarmee was het pleit nog niet beslecht, want op 11 augustus drong een nieuwe groep strijders Kirgizstan binnen, in de hoop langs die weg buurland Oezbekistan te bereiken. Ook het Kirgizisch leger rukte in volle sterkte uit en raakte in hevige gevechten verwickeld met de guerrillastrijders. De niet zo talrijke Kirgizische legermacht kon in het bergachtig terrein echter niet voorkomen dat de guerrillastrijders enige malen versterkingen kregen, noch dat ze een aantal bergbeklimmers in gijzeling namen. De gijzelaars werden later weer bevrijd, maar tegelijkertijd wist een deel van de strijders Oezbekistan te bereiken.

De guerrillastrijders zijn lid van de Islamitische Beweging van Oezbekistan (IMU), die vorig jaar al van zich deed spreken met de gijzeling van vier Japanse geologen en mogelijk ook verantwoordelijk was voor de serie zware bomexplosies in de Oezbeekse hoofdstad Tashkent in februari 1999. De beweging heeft haar basis in het noorden van Afghanistan en staat onder leiding van Dzoema Chodjaev Namangani. Over zijn achtergrond doen veel verhalen de ronde; de meest waarschijnlijke variant vertelt dat hij vóór de Oezbeekse onafhankelijkheid in de stad Namangan een van de leiders was van een ondergrondse islamitische beweging. In 1992 zou hij in de Tadzjiekse burgeroorlog hebben meegevochten aan de kant van de oppositie en na de vrede daar zou hij zijn heil in Afghanistan hebben gezocht. Pas in 1999 horen we opnieuw van hem, nu als leider van de dan voor het voetlicht tredende IMU.¹

Schattingen over het aantal mensen onder Namangani's bevel lopen uiteen van 700 tot 6000, waarbij het feitelijke aantal strijders waarschijnlijk dichterbij het eerste dan bij het laatste getal ligt. De IMU strijdt voor

de stichting van een islamitische staat in Oezbekistan. Zo zouden de gegijzelde bergbeklimmers worden vrijgelaten wanneer alle door de regering gesloten moskeeën zouden zijn heropend, islamitische kleding wederom was toegestaan en de *sharia* – de islamitische wet – in Oezbekistan zou zijn ingevoerd.² De leden van de IMU staan erom bekend dat ze ook zelf strikt religieuze regels naleven en dat ze daarom bijvoorbeeld niet gefotografeerd willen worden.

Het harde optreden van de Oezbeekse regering onder leiding van de voormalige communist Islam Karimov kwam niet onverwacht. Al jaren treedt Karimov meedogenloos op tegen alles wat maar enigszins lijkt op islamitisch fundamentalisme, in zijn ogen een van de grootste bedreigingen voor vrede en veiligheid in de regio. De fundamentalisten zijn volgens Karimov uit op een confrontatie tussen 'islamitische en niet-islamitische beschavingen', die zou kunnen uitlopen op het einde van de democratie, van de seculiere staat en van een multi-nationale en multi-religieuze samenleving, zoals ook in buurland Afghanistan en in Tsjetsjenië is gebeurd. Hij beschuldigt met enige regelmaat een scala van vermeende boosdoeners: de Taliban, de Tsjetsjenen, de Tadzjiekse oppositie, Osama bin Laden en Iran ervan de guerrillastrijders te steunen. De kans dat de conflicten uit die buurlanden overslaan, is volgens Karimov groot, zeker nu zijn Oezbeekse bondgenoot in het noorden van Afghanistan, Dost Muhammad, door de Taliban is verslagen. Daarom zegt hij nooit te zullen toestaan dat 'de religieuze kaart zal worden gespeeld voor bepaalde politieke doelen'.³

Keer op keer benadrukt Karimov het gevaar van 'die bandieten. Hun armen zitten tot aan hun ellebogen onder het bloed'.⁴ Op 1 mei 1998 zei hij in het parlement over hen: 'Zulke mensen verdienen een kogel in hun hoofd. Desnoods schiet ik ze zelf neer, als jullie niet vastberaden genoeg zijn'.⁵ De door de staat gecontroleerde media berichten met grote regelmaat in deze zin, met als gevolg dat het beeld van de slechte fundamentalist inmiddels wijdverspreid is.

Repressie

Maar het bewerken van de publieke opinie is Karimov niet genoeg. Hij ziet zich gedwongen tot het nemen van harde maatregelen. Moskeeën werden gesloten als ze zich in de ogen van de regering onvoldoende loyaal opstelden en studenten met een baard werden uitgesloten van onderwijs. Vele gelovigen werden gearresteerd, bijvoorbeeld omdat ze in het openbaar 'islamitische gewaden' droegen, anderen verdwenen. Alle moslims die hun geloof onafhankelijk van 'de Moslimraad' willen beleven, zijn in de ogen van Karimov verdacht. De Moslimraad is een regeringsinstelling die het geloof in Oezbekistan moet reguleren en er in de praktijk op moet toezien dat er slechts wordt geloofd wat de regering aanvaardbaar vindt. Deze raad stamt uit de tijd van de Sovjetunie en werd ook toen al door de meeste gewone gelovigen gewantrouwd als een marionet van de regering.

De regering-Karimov besloot in 1998 het repressieve beleid nog eens aan te scherpen met de 'Wet op de gewetensvrijheid en religieuze organisaties', waarin onder meer staat dat alle niet-geregistreerde geloofs-gemeenschappen illegaal zijn. Gemeenschappen met minder dan 100 leden komen overigens niet voor registratie in aanmerking en zijn daarmee strafbaar. Verder verbiedt de wet religieus onderwijs buiten de officiële instellingen, zelfs als dat thuis gebeurt, en is het drukken van religieuze literatuur aan de overheid voorbehouden.⁶ De wet op de politieke partijen van januari 1997 had al partijen met een religieus uitgangspunt verboden. Ook hier was de praktijk al ouder dan de wet. De Partij van de Islamitische Wedergeboorte in Oezbekistan (IRP) is al vanaf de oprichting in 1991 verboden. Dit alles weerhield Karimov er overigens niet van om Max van der Stoep in oktober 1999 ervan te verzekeren dat Oezbekistan op het vlak van de mensenrechten zou handelen volgens de wensen van de internationale gemeenschap.⁷ In de krant *Moskovskije Nowosti* van 10 oktober 1993 liet Karimov echter iets meer van zichzelf zien met de uitspraak: 'In onze republiek kan óf democratie, óf orde heersen.' Hij kiest duidelijk nog steeds voor dat laatste en leidt een van de meest autocratische regimes ter wereld.

Opleving

Maar hoe groot is die islamitische dreiging die Karimov zegt te moeten aanpakken, nu werkelijk? De rol van de islam is in Oezbekistan de laatste jaren wel steeds belangrijker geworden. Overal in het land, maar vooral in de door grote werkloosheid geplaagde oostelijke Ferghana-vallei, werden sinds de onafhankelijkheid in 1991 lokale initiatieven ontplooid door gelovigen die in de Sovjetunie voornamelijk ondergronds werkten.

Scholing in het ware geloof en de inrichting van moskeeën namen daarbij de belangrijkste plaats in. Voor veel lokale autoriteiten gingen die ontwikkelingen te snel. In de stad Namangan in de Ferghana-vallei eisten gelovigen de oude moskee op, die door de overheid tot een opslagplaats voor wodka en wijn was omgetoverd. De autoriteiten weigerden en arresteerden de eisers. Pas toen die in hongerstaking waren gegaan en grote groepen mensen zich rond de moskee begonnen te verzamelen, zwichtte het stadsbestuur. Inmiddels telt het land meer dan 5000 geregistreerde moskeeën, tegen 80 vóór de onafhankelijkheid.

Of die grotere rol van de islam bedreigend is voor de regering-Karimov hangt voornamelijk af van de vorm die de opleving aanneemt. Op een aantal plekken zijn bewegingen ontstaan die fundamentalistisch kunnen worden genoemd. Hun doel is het leven in te richten volgens de voorschriften van de islam. Een van de belangrijkste van deze bewegingen is het inmiddels verboden *Adolat*, dat gerechtigheid betekent. *Adolat* is opgebouwd uit lokale groepen, die in een dorp of wijk actief zijn. Daar geven ze les, doen ze sociaal werk, maar zien ze ook toe op het netjes naleven van islamitische gedragsregels, zoals het dragen van fatsoenlijke kleding en het afzien van woekerprijzen in de bazaars. Maar fundamentalisten, oftewel puriteinen, zijn niet per se gewelddadig. Die fundamentalisten die wél geweld willen gebruiken om hun doelen te bereiken – in het internationaal spraakgebruik ook wel islamisten genoemd – zijn in Oezbekistan thans gering in aantal.

Kansen voor fundamentalisten of islamisten?

Wanneer we alle omstandigheden in ogenschouw nemen, lijkt de kans op een sterke groei van het aantal fundamentalisten/islamisten in de nabije toekomst niet erg groot. Er is daarvoor een aantal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste hebben de anti-religieuze maatregelen en de atheïstische propaganda van het vroegere sovjetregime wel degelijk effect gehad. De meeste moskeeën werden gesloten, op scholen werden de kinderen atheïstisch opgevoed, dienstplichtige soldaten werden volledig afgesloten van elk contact met de islam, terwijl sportevenementen bij voorkeur gehouden werden in de islamitische vastenmaand Ramadan. Bovendien werd het oorspronkelijke Arabische schrift in 1929 vervangen door het Latijnse schrift, dat op zijn beurt in 1940 plaats moest maken voor het Cyrillische schrift, zodat nieuwe generaties niet langer de oude religieuze boeken zouden kunnen lezen. Dit soort maatregelen had tot gevolg dat een flink deel van de bevolking atheïst werd, terwijl de rest zich aanwende de islam slechts binnenshuis te belijden. Dat kon overigens zonder problemen, aangezien de meeste basiselementen van de islam eenvoudig thuis kunnen worden beleefd. Alleen de pelgri-

mage naar Mekka vormt daarop een uitzondering.⁸

Een tweede oorzaak ligt in het feit dat veel moslims in Centraal-Azië traditioneel het soefisme, oftewel de mystieke variant van de islam, zijn toegedaan. Soefi's streven naar spirituele eenwording met God, vaak door middel van het oproepen van bepaalde vormen van extase. Zij zijn weinig geïnteresseerd in naleving van islamitische gedragsregels in het dagelijks leven en nog minder in de politieke aspecten van de islam. Soefi's protesteren niet, maar accepteren wat hun in het dagelijks leven overkomt. Daar staat tegenover dat Soefi's normaal gesproken strak zijn georganiseerd in broederschappen, waarvan de leden de leider blindelings volgen, ook in de strijd, mocht hij daartoe besluiten. Zo werd de opstand tegen de komst van de bolsjewieken voor een groot deel door Soefi's gevoerd. Maar in de sovjetijd zijn veel leiders en leermeesters van de broederschappen geëxecuteerd, met als gevolg dat sindsdien niet langer van een hechte organisatie sprake is, terwijl de quiëtistische houding van de Soefi's, de passieve overgave aan Allahs wil, is gebleven.⁹

Deze visie op de islam is voor de fundamentalisten ronduit verwerpelijk en wordt door hen afgedaan als een zionistisch en Turks complot om de islam te ondermijnen. De moslims in Oezbekistan zijn dus inhoudelijk verdeeld, maar trouwens ook nog eens naar regio, clan en zelfs nationaliteit. Al deze verschillen wegen dusdanig zwaar, dat onderlinge samenwerking niet waarschijnlijk is. Van één front tegen de regering-Karimov is dus voorlopig geen sprake.

De bekering van Karimov

Karimov onderkent het gegroeide belang van de islam net zozeer als de gegroeide behoefte onder de bevolking aan een herleving daarvan. Stond hij ooit aan het hoofd van het apparaat dat de Oezbeken het atheïsme moest aanpraten, na de onafhankelijkheid is hij steeds meer naar buiten getreden als een vroom moslim. Hij laat zich herhaaldelijk biddend op de televisie vertonen, heeft zijn presidentiële eed op de Koran gezworen, heeft de pelgrimage naar Mekka gemaakt en ondersteunt de restauratie van moskeeën. Daarnaast stimuleert hij die varianten van de islam die voor zijn positie ongevaarlijk zijn. Behalve steun aan de officiële variant van de Moslimraad, geeft hij de ruimte aan het soefisme. Dat doet hij ook omdat dat volgens hem een essentieel onderdeel uitmaakt van het nationale verleden van Oezbekistan, waar hij overigens gelijk in heeft. Dit in tegenstelling tot het volgens hem voor Oezbekistan wezensvreemde fundamentalisme, dat niets meer is dan een buitenlandse import. Dit heeft ertoe geleid dat mausolea van Soefi-heiligen, die voor de Soefi's bedevaartsoorden zijn, in hun oude luister werden hersteld en dat de laatste tijd een veelvoud aan uiterst goedkope boeken is verschenen

over de levens van zulke Soefi-heiligen.¹⁰ Zo bestrijdt Karimov die uitingsvormen van de islam die hij bedreigend vindt en stimuleert hij de rest.

Blijft de vraag of hij daar verstandig aan doet. Het regime-Karimov beperkt zijn repressie niet tot de islamisten die naar de wapens hebben gegrepen. Veel van de vervolgte islamitische leiders hebben niets anders misdaan dan een vrome houding plegen aan de onwil met de Moslimraad samen te werken. Maar ook binnen de Moslimraad vallen slachtoffers. Het bekendste voorbeeld is Muhammad Yusuf Muhammad Sadiq, die in februari 1989 de leiding kreeg over de Moslimraad. Hij nam het herstel van de islam uiterst serieus; onder zijn leiding werd ook veel bereikt op dat vlak. Door zijn successen en zijn relatief onafhankelijke opstelling slaagde hij erin de Moslimraad weer enig respect te bezorgen, terwijl hij tegelijkertijd Karimov te vriend hield door in 1991 openlijk de oprichting van de Partij van de Islamitische Wedergeboorte (IRP) te veroordelen, omdat die de gemeenschap van gelovigen alleen maar zou kunnen verdelen. Voor Sadiq betekende herstel van de islam in eerste instantie herstel van een aantal traditionele morele waarden. Zo onderschreef hij van harte de anti-alcohol- en anti-corruptiecampagnes die in de tijd van *glasnost* en *perestrojka* vanuit Moskou werden gelanceerd.

Ondanks zijn relatief gematigde opstelling viel hij in april 1993 uit de gratie en moest hij het veld ruimen, nadat de overheid hem had beschuldigd van corruptie en banden met de fundamentalisten. Hij verkoos vervolgens ballingschap boven een mogelijke gevangenschap. Maar ook vanuit het buitenland onthield hij zich, in tegenstelling tot veel van zijn gevluchte collega's, van kritiek op het regime. Hij beperkte zich tot presentatie van radioprogramma's bij *Radio Free Europe* over allerlei religieuze zaken, zoals de islamitische tafeletiquette.

Sadiq is nog steeds zeer invloedrijk en geliefd bij veel moslims in Oezbekistan. Zijn gematigde opstelling kan daarom een grote bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een gezonde en vreedzame geloofsgemeenschap in Oezbekistan. Het zou verstandig zijn als Karimov hem en zijn gematigde collega's daartoe de ruimte gaf; en even leek het erop dat Karimov daar ook toe bereid was. In januari 2000 mocht Sadiq onverwacht terugkeren in Tashkent. De echte reden van Karimovs toestemming werd al snel duidelijk, toen Sadiq op de televisie een oproep aan alle moslims deed om bij de naderende presidentsverkiezingen op Karimov te stemmen.¹¹ Door zich op deze manier in het kamp van Karimov te scharen, is hij ongetwijfeld een hoop van zijn *goodwill* in het land kwijtgeraakt. Bovendien maakt het duidelijk dat Karimov meer geïnteresseerd is in het publiciteitsaspect van Sadiqs uitspraak dan in de serieuze rol die de islamitische leider in het land zou kunnen spelen.

Het lijkt er niet op dat Karimov van zins is zijn politiek aan te passen. Oproepen van de OVSE in 1998 en

op 17 augustus van dit jaar om het terrorisme te bestrijden met respect voor de rechten van de mens en tot instelling van een waarlijk democratische rechtsstaat zijn vruchteloos gebleken. Zolang de Verenigde Staten en Rusland, met al hun diepe angsten voor islamitisch terrorisme, hem blijven steunen in zijn harde optreden, is er voor Karimov in de nabije toekomst ook geen reden te veranderen. Het offensief van begin augustus kwam hem eigenlijk helemaal niet slecht uit. In feite legitimeert het bestaan van de Islamitische Beweging van Oezbekistan (IMU) namelijk Karimovs ongebreidelde macht. ■

Noten

- 1 Persbureau AFP, 15 augustus 2000.
- 2 RFE/RL Newslines, 15 augustus 2000.
- 3 Islam Karimov, *Uzbekistan on the threshold of the twenty-first century*, Richmond, 1997, blz. 19-28.
- 4 *The Times of Central Asia*, 30 augustus 2000.

- 5 Geciteerd in: Neil J. Melvin, *Uzbekistan, transition to authoritarianism on the silk road*, Amsterdam, 2000.
- 6 Felix Corley, 'Uzbekistan turns believers into criminals', in: *Central Asia Monitor*, 5 (1998), blz. 26-27.
- 7 *Central Asia Monitor*, 6 (1999), blz. 34.
- 8 Zie hiervoor Yaacov Ro'i, 'The secularization of Islam and the USSR's Muslim areas', in: Yaacov Ro'i (red.), *Muslim Eurasia, conflicting legacies*, Londen, 1995, blz. 1-20.
- 9 Vernon James Schubel, 'Post-Soviet hagiography and the reconstruction of the Naqshbandi tradition in contemporary Uzbekistan', in: E. Ozdalga (red.), *Naqshbandis in Western and Central Asia: change and continuity*, Istanboel, 1999, blz. 73-74.
- 10 Zie Schubel, a.w. noot 9.
- 11 Abdumannob Polat, 'Karimov's carrot and stick policy towards Uzbek muslims', in: *Central Asia Monitor*, 2 (2000), blz. 17-18.

Over de auteur

MAARTEN VAN DEN HEUVEL studeerde talen en culturen van het islamitisch Midden-Oosten aan de Universiteit Leiden en bezocht onlangs Oezbekistan en Kirgizstan.

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

Agenda

Activiteit **Foreign Policy of the European Union**
(Liberale Internationale lezing door Javier Solana, secretaris-generaal van de Europese Raad en Hoge Vertegenwoordiger voor het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid)
Plaats Pleinzaal van Sociëteit De Witte, Plein 24, Den Haag
Organisator Liberale Internationale, Groep Nederland (LIGN)
Kosten gratis
Datum 7 nov. (20.00 u) Aanmelding vóór 23 okt. bij H.J.E. Trinthamer, secretaris LIGN (tel. 070-3608276)
Aanmelding

Towards a Common European Model of Civil Services? Comparing New Trends and Developments **Activiteit**
(seminar)
European Institute of Public Administration, Maastricht
Plaats EIPA
Organisator 600 euro
Kosten 13-14 nov.
Datum EIPA (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)
Aanmelding

Activiteit **Transformation and Adaptation. ESDP and NATO: Implications for Europe and USA**
(conferentie)
Plaats Sociëteit De Witte, Plein, Den Haag
Organisator Atlantische Commissie
Kosten onbekend
Datum 16-17 nov.
Aanmelding Atlantische Commissie (tel. 070-3639495)

Activiteit **Keep Ahead with European Information**
(seminar)
Plaats European Institute of Public Administration, Maastricht
Organisator EIPA i.s.m. European Information Association
Kosten 600 euro
Datum 20-21 nov.
Aanmelding EIPA (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)

Duitsland in Debat **Activiteit**
(lezing door Klaus Zwickel (IG Metall) over de rol van de vakbonden in het economisch en politiek leven in Duitsland)
Plaats Duitsland Instituut Amsterdam (DIA), Herengracht 487, Amsterdam
Organisator DIA
Kosten gratis
Datum 30 nov. (16.00 u.)
Aanmelding DIA, Mw drs B. Bonekamp (tel. 020-5253690)

Japans-Nederlandse samenwerking in het bedrijfsleven

WILLEM M. VISSER 'T HOOFT

De totstandkoming van dit boek vindt haar aanleiding in de viering dit jaar van de 400-jarige betrekkingen tussen Japan en Nederland. Nederlandse en Japanse onderzoekers zijn in 1997 een onderzoek begonnen naar de besluitvorming binnen Japanse bedrijven in Nederland en binnen Nederlandse bedrijven in Japan. De onderzoeksresultaten zijn niet alleen gepresenteerd in dit boek, maar ook tijdens een internationale conferentie gehouden in Maastricht op 2-3 juni van dit jaar. Vele wetenschappelijk onderzoekers en praktijkmensen droegen een stuk bij aan deze bundel. Dit boek voorziet in de behoefte om meer te weten te komen over de steeds intensiever bedrijfscontacten tussen Japan en Nederland.

De drijfveer om het onderzoek te beperken tot de besluitvorming binnen Japans-Nederlandse bedrijven vormt het feit dat beide landen zich kenmerken door hun sterke streven naar consensus. In hoofdstuk 1, waarin de nationale culturen van Japan en Nederland worden vergeleken, wordt hierop nader ingegaan. Volgens de auteurs van dit hoofdstuk worden conflicten in sociale relaties in beide landen meestal op een harmonieuze manier opgelost door middel van consultatie, onderhandeling en langdurig overleg. In dit hoofdstuk wordt sterk de nadruk gelegd op de veronderstelling dat het steeds intensiever handelsverkeer in het algemeen ervoor zorgt dat culturele elementen steeds belangrijker worden. Dit geldt dan natuurlijk

ook voor het handelsverkeer tussen Japan en Nederland. De auteurs gaan zelfs verder en oordelen dat beide landen met hun gemeenschappelijke traditie van het streven naar consensus heel goed het initiatief zouden kunnen nemen bij de steeds belangrijker wordende mondiale interculturele samenwerking om wereldproblemen zoals milieuverontreiniging het hoofd te kunnen bieden.

In hoofdstukken 2-4 wordt vervolgens een algemeen overzicht gegeven van de handelscontacten tussen Japan en Nederland. Het betreft in deze bundel dus de Japanse bedrijven die een vestiging hebben in Nederland en de Nederlandse bedrijven die in Japan opereren. Wat de eerste categorie betreft wordt geconcludeerd dat de Nederlandse investeringen in Japan wel toenemen, maar dat Nederland in vergelijking met andere Westerse landen nog veel te weinig profiteert van het sterk verbeterde investeringsklimaat in Japan. Vooral de opmars van de deregulering heeft het land veel toegankelijker gemaakt voor buitenlandse investeringen.

Verhoudingsgewijs is de Japanse aanwezigheid in Nederland daarentegen veel prominenter. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven dat er 400 Japanse dochtermaatschappijen in Nederland zijn gevestigd en dat Nederland een

**Jos Benders, Niels Noorderhaven, Arjan Keizer, Hiroshi Kumon en Joop Stam (red.):
Mirroring consensus – decision making in
Japanese-Dutch business.**

*Utrecht: Lemma, 2000; 164 blz.; f 45,00;
ISBN: 90-5189-855-X*

populaire vestigingslocatie is voor Japanse bedrijven. In hoofdstuk 4 wordt afzonderlijk ingegaan op de provincie Limburg, waar relatief veel Japanse bedrijven zijn gevestigd.

Hoofdstuk 5 vormt de kern van dit boek, waarin de resultaten van het empirisch onderzoek zijn weergegeven. Door middel van interviews met Japanse en Nederlandse werknemers is onderzoek gedaan naar de besluitvorming binnen zeven Japanse bedrijven in Nederland en vier Nederlandse bedrijven in Japan. Met een groot aantal citaten wordt in dit hoofdstuk een levendig beeld geschetst van de interactie tussen Nederlandse en Japanse werknemers. Zowel Japanse als Nederlandse onderzoekers hebben deze interviews afgenomen, waardoor een zo objectief mogelijk beeld is verkregen.

Dit hoofdstuk gaat vooral in op de verschillen in de manier van besluitvorming tussen beide landen. De onderzoekers benadrukken wel dat er ook sprake is van een sterke convergentie. Zo is uit de interviews gebleken dat in Nederland de behoefte aan consensus meer is gebaseerd op een kritische houding ten opzichte van de

bedrijfsleiding, die het gezag heeft, terwijl de neiging tot consensus in Japan meer is gebaseerd op een behoefte openlijke confrontaties en gezichtsverlies te vermijden. Nederlanders gaan in vergaderingen de confrontatie niet uit de weg. Japanse werknemers daarentegen trachten zoveel mogelijk via informele contacten vóór de vergadering al overeenstemming te bereiken. De vergadering zelf is dan slechts een formaliteit.

Een ander verschil vormt het feit dat Japanse werknemers minder individualistisch zijn ingesteld dan de Nederlanders. In tegenstelling tot de Nederlanders maken zij in beginsel weinig gebruik van vastomlijnde functieomschrijvingen met duidelijke individuele verantwoordelijkheden. Dergelijke beschrijvingen worden bewust vaag gehouden, waardoor er een sterker verantwoordelijkheidsgevoel ten opzichte van het bedrijf in zijn geheel ontstaat. Op deze manier zijn de werknemers ook flexibeler inzetbaar.

Toch blijken deze verschillen niet tot grote problemen te leiden. Integendeel, het blijkt dat er vooral binnen de Japanse bedrijven in Nederland veel onderlinge aanpassing plaatsvindt. Er wordt op een positieve manier met de verschillen omgegaan en beide landen kunnen elkaar aanvullen. Een voorbeeld betreft het feit dat Nederlandse werknemers het belang gaan inzien van een sterker verantwoordelijkheidsgevoel ten opzichte van het bedrijf in zijn geheel. Japanse werknemers gaan het belang inzien van een meer open

discussie tijdens de vergaderingen.

De laatste drie hoofdstukken betreffen enkele *case studies* van grote Japanse bedrijven die in Nederland zijn gevestigd. Hoofdstuk 6 gaat over het succesverhaal van een van de grootste Japanse investeerders in Nederland, Fuji Photo Film. Ook hier blijken de partijen veel van elkaar geleerd te hebben. Vervolgens behandelt hoofdstuk 7 Nissan Europe. Hier echter gaan de auteurs te veel in op de Japanse management-technieken van dit bedrijf en niet op de interactie tussen Nederlanders en Japanners.

Hoofdstuk 8 betreft twee *case studies* over de manier waarop Japanse produktiesystemen in Nederland zijn in te passen. De bedrijven NedCar en Mitsubishi Caterpillar Forklift Europe zijn aan een onderzoek onderworpen. Een interessant hoofdstuk, dat laat zien dat er geen grote moeilijkheden zijn geweest bij de invoering van Japanse produktiesystemen. Het laatste hoofdstuk ten slotte staat een beetje los van de rest van het boek. Het gaat niet over de besluitvorming binnen een Japans bedrijf in Nederland of een Nederlands bedrijf in Japan. Het beschrijft de, overigens interessante, samenwerking tussen de Nederlandse Spoorwegen en het Japanse bedrijf JR Kyushu. Benadrukt wordt dat vooral de NS veel van Japan kunnen leren.

Concluderend mogen we stellen dat dit een aanbevelenswaardig boek is dat veel nieuwe inzichten oplevert. De bevindingen van het onderzoek zijn niet alleen heel nuttig voor de toe-

komstige contacten tussen beide landen, maar ze zijn ook belangrijk in die zin, dat er hier van een 'Japan contra het Westen'-denkkader wordt afgeweken. Japan wordt nu eens met één land in Europa vergeleken, waarmee het bovendien veel overeenkomsten blijkt te hebben. Tot nu toe werd Japan vaak scherp tegenover 'het Westen' afgezet, waarmee dan vaak de Verenigde Staten werd bedoeld. Verschillen met de Verenigde Staten worden te vaak gezien als verschillen met het Westen als zodanig, waardoor Japan te snel beoordeeld wordt als onvergelijkbaar dan wel uniek. Interessant is het zeker dat Nederland in vele opzichten dichter bij Japan staat dan vele andere Westerse landen. Ook bijvoorbeeld in de rechtscultuur vinden we veel overeenkomsten. Ik hoop dat er dan ook in de toekomst meer van dit soort vergelijkend onderzoek naar beide landen zal plaatsvinden. Een groeiend besef van de onderlinge overeenkomsten of in ieder geval de onderlinge aanpassingsmogelijkheden daar waar verschillen zich wel degelijk voordoen, zou ook de Nederlandse overheid en het Nederlands bedrijfsleven van pas kunnen komen, die meer moeite zouden moeten doen om te profiteren van de gunstige ontwikkeling van het investeringsklimaat in Japan.

DR. W. VISSER 'T HOOFD promoveerde dit jaar aan de Universiteit Leiden op monopolistische tendensen in de Japanse groothandel.

De Taliban gedeeltelijk ontsluit

MAARTEN VAN DEN HEUVEL

In de zomer van 1994 dook op het Afghaanse strijdtoneel schijnbaar vanuit het niets een nieuwe beweging op: de Taliban. Het zal de geïnteresseerde krantenlezer een diepe zucht hebben ontlokt. Alweer een nieuwe speler in de chaos van elkaar in telkens wisselende coalities bestrijdende Afghaanse

groeperingen. En bovendien was het een groepering die met veel mysterie was omgeven. Een beetje eng ook wel, die bebaarde mannen die schijnbaar moeiteloos het

Olivier Immig & Jan van Heugten: Afghanistan: de Taliban aan de macht.

Amsterdam: NISAS, 2000; 154 blz.;

ISBN: 90-801758-2-X

ene na het andere bolwerk wisten in te nemen onder leiding van de even

publiciteitsschuwe als mysterieuze 'eenogige mullah Omar'.

In september 1996, zo'n twee jaar na hun debuut, trokken de Taliban-strijders de Afghaanse hoofdstad Kaboel binnen en beheersten zij het grootste deel van het land. De nog niet onder de voet gelopen strijdgroepen hadden vlak daarvoor een coalitie gevormd onder leiding van de voormalige president Rabbani en Ahmed Sjah Massoud. Zij hielden weliswaar nog steeds stand, maar beheersten inmiddels niet meer dan zo'n 10 procent van het land. Hoewel het Taliban-regime slechts door drie landen wordt erkend, heeft het dus de feitelijke macht in het land in handen. In de media wordt het regime vaak karikaturaal afgeschilderd als het grote kwaad, maar een gedegen analyse van de Taliban, hun beweegredenen en hun doelstellingen ontbreekt helaas meestal.

Afghanistan: de Taliban aan de macht van Olivier Immig en Jan van Heugten, beiden als *research associate* verbonden aan het *Netherlands Institute of South Asian Studies*, vult die leemte slechts gedeeltelijk. In de eer-

ste 95 pagina's van het boek geven de schrijvers een overzicht van de Afghaanse geschiedenis van grofweg de laatste twee eeuwen. Kleurrijke personages als de rode prins, de ijzere emir en dr Najib worden in een waternival van feiten en feitjes over de lezer uitgestort. Het lijkt wel of de schrijvers bang waren iets te missen en om er helemaal zeker van te zijn dat dat niet zou gebeuren, vulden zij hun verhaal aan met een gedetailleerd chronologisch overzicht, een alfabetische namen- en begrippenlijst, een bibliografie, een lijst van de heersers van Afghanistan en zelfs een overzicht van de leiders van de Taliban in november 1999.

Allemaal heel zinvol, maar het weegt niet op tegen het grote gemis van dit boek. In de brij van feiten is het moeilijk een heldere lijn te ontdekken. Verspreid door het boek zijn interessante observaties te vinden, zoals de stelling dat de ideeën over de positie van de vrouw zijn ingegeven door het ontbreken van vrouwen in de *madrasa's* (moskeescholen) in de vluchtelingenkampen, waar de Taliban worden opgeleid. Maar het is

zoeken. Je vraagt je daarom af voor wie de auteurs het boek eigenlijk hebben bedoeld. De geïnteresseerde krantenlezer zal ondanks de hulp van gedegen bijlagen waarschijnlijk in het boek verdwalen; voor de meer gespecialiseerde lezer is het allemaal gesneden koek. Toch valt er ook voor die laatste iets te halen in *Afghanistan: de Taliban aan de macht*. Behalve de eerder genoemde bijlagen hebben de schrijvers namelijk ook nog een van de weinige, zo niet het enige interview met mullah Omar in het boek opgenomen. Helaas zonder enig commentaar, zodat de gemiddelde lezer de uitspraken van mullah Omar niet op waarde zal kunnen schatten. Het zou misschien beter zijn geweest wanneer de auteurs iets meer tijd en pagina's hadden genomen om alle op zich zelf interessante elementen met elkaar te verbinden en zo een helder beeld te schetsen van deze complexe materie.

MAARTEN VAN DEN HEUVEL, studeerde talen en culturen van het islamitisch Midden-Oosten aan de Universiteit Leiden.

Afscheid van een Nederlandse polemoloog

J.G. SICCAMA

Deze bundel draagt de sporen van een *liber amicorum* dat Hylke Tromp bij zijn afscheid als hoogleraar milieuveiligheid in Groningen is aangeboden. Het is echter eerder een verzameling losse opstellen over sterk uiteenlopende onderwerpen. De redacteurs hebben in hun inleiding een manhaftige poging gedaan de inhoud te verbinden met de figuur van Tromp, maar zijn in deze opzet maar zeer gedeeltelijk geslaagd.

Daartoe maken ze een op zich zelf nuttig onderscheid tussen enerzijds het onderzoek naar oorlogsoorzaken en anderzijds het onderzoek naar de oorzaken van vrede. De polemologie zou dan één van de disciplines zijn

die zich met de oorzaken van conflict bezighouden (naast bijv. de militaire geschiedenis, de strategische studies, de internationale betrekkingen, enz.). Naast deze speurtocht naar oorlogsoorzaken wordt het vredesonderzoek geplaatst, dat echter 'de academische status (ontbeerde) die het onderzoek naar de oorzaken van oorlog wel had' (blz. 9). De gemeenschappelijke noemer waaronder beide tradities zouden kunnen worden gebracht, valt samen met de

André W.M. Gerrits en Jaap H. de Wilde (red.):
Aan het slagveld ontsnapt: over oorlogen die niet plaatsvonden. Een Liber Amicorum voor Hylke Tromp.
Zutphen: Walburg Pers, 2000; 256 blz.; f 39,50; ISBN 90-5730-101-6

titel van het boek: *Aan het slagveld ontsnapt: over oorlogen die niet plaatsvonden*. Het valt echter te betwijfelen of de werken die onder het oorlogsoorzaken-onderzoek van Hylke Tromp worden gerangschikt ('Kritische polemologie', 'De NAVO-staarders' en twee televisiedocumentaires) als serieus onderzoek kunnen worden

gekenschetst. Tromp past inderdaad eerder in de tweede traditie, in die zin dat hij successievelijk verschillende recepten voor de vrede aan de man heeft proberen te brengen. In de jaren '70 was dit (het onderzoek naar) Sociale Verdediging, in de jaren '80 de economische interdependentie(theorie). (Als intermezzo heeft hij zich ook nog met het terrorisme beziggehouden.) Probleem daarbij was echter dat deze recepten niet geheel of geheel niet deugden en dat Tromp er ook zelf geen baanbrekend onderzoek naar heeft verricht (zijn dissertatie ging over crisisgedrag).

Ofschoon het door Gerrits en De Wilde aangebrachte verband met het werk van Hylke Tromp dus nogal gekunsteld aandoet, stelt het ze wel in staat de bijdragen aan hun bundel in twee categorieën te verdelen. Ten eerste levert dat zeven 'nipte ontsnapingen' aan het slagveld op, waarin de botsing die een oorlog is, ternauwernood kon worden voorkomen. De tweede groep omvat zes (en niet zeven, zoals de redacteuren stellen) hoofdstukken over 'beteugelde anarchie'.

De 'bijna-ongelukken' leveren volgens de redacteuren 'zeven sterke verhalen' op. Tot deze frappante ontsnapingen worden gerekend:

- De geweldloze ondergang van de *Sovjetunie in 1991*. In dit hoofdstuk toont Gerrits overtuigend aan dat massaal bloedvergieten kon worden vermeden ten gevolge van een samenloop van interne oorzaken: 'Separatistische tendensen in de republieken vielen samen met de politieke liberalisering in het centrum (het Kremlin) en in de belangrijkste deelrepubliek (Rusland).' (blz. 26) De machtsovergang beperkte zich tot de top en hield geen radicale maatschappelijke transformatie naar democratie en kapitalisme in, ondanks het feit dat Jeltsin c.s. die indruk wel heeft willen vestigen. Gerrits spreekt in dit verband van een 'onvolkomen revolutie', die ook zeer veel nadelen voor de Russi-

sche bevolking heeft opgeleverd. Volgens hem is ook het handelen van individuen uit de politieke top (overigens zeker niet alleen van Gorbatsjov) van beslissende betekenis geweest voor de vrijwel geweldloos verlopen desintegratie van de Sovjetunie. Westerse Ruslandkundigen begrepen daarom niet wat zich voltrok: 'Toeval, geluk, persoonlijke sympathieën en antipathieën behoren over het algemeen immers niet tot de onderwerpen van wetenschappelijk onderzoek.' (blz. 29)

- De ontsnapping *aan een val in de nucleaire afgrond na 1945*. Paul Rusman schrijft het (enkele uitzonderingen daargelaten) uitblijven van de inzet van massale vernietigingswapens vooral toe aan het feit dat deze niet eenvoudig te maken of te verwerven zijn en moeilijk kunnen worden ingezet. Zijn scherpzinnig essay gaat overigens maar zeer gedeeltelijk over de redenen waarom de wereld tijdens de Koude Oorlog aan een nucleaire ramp is ontsnapt. Het is eerder een overzicht van de gebrekkige bruikbaarheid van het geweldinstrument na de Koude Oorlog. Daarbij lijkt de discrepantie met de Oost-Westconfrontatie niet zo groot. Rusman sluit 'een beperkte opleving van massavernietigingswapens ter afschrikking van interventies door landen van buiten de regio' niet uit. Landen als India en Iran zouden strategische kernwapens zien als middel om een escalatie-overwicht tegen potentiële interveniënten op te bouwen (blz. 45).
- De *Koude Oorlog*. Behalve bij de Cubaanse rakettencrisis zou de wereld volgens Gwyn Prins ook in november 1983, toen de Sovjets zouden hebben gevreesd dat de NAVO onder het mom van een militaire oefening een preventieve aanval beraamde, langs de nucleaire afgrond zijn gegaan. Prins behandelt dus eigenlijk dezelfde vraag als Rusman. Prins

beschouwt de dreiging trouwens als een 'fantomprobleem'. Volgens hem was tijdens de Koude Oorlog in het Westen sprake van 'intellectueel totalitarisme'. Zowel in Oost als in West riep dit echter tegenkrachten op, die uiteindelijk zouden zegevieren. Daarbij schrijft hij de bevrijding van Oost-Europa op het conto van de anti-kernwapenbeweging. Een andere zwakheid in zijn betoog is dat hij de oorlogen buiten de blokken van Oost en West tot het Koude-Oorlogcomplex rekent ('proxy wars'), zodat er dus eigenlijk wél militaire krachtmetingen hebben plaatsgevonden.

- Het *uitblijven van krachtdadige militaire interventie door het Westen op de Balkan: 1991-1995*. In deze periode voerde Servië wel degelijk oorlog tegen achtereenvolgens Kroatië en Bosnië. Het westelijk militair optreden bleef echter beperkt tot vredesbewaring in het kader van UNPROFOR. Bart Tromp voert dit terug tot drie drogredenen die volgens hem in die tijd in het Westen opgeld deden: *a* de mythe dat tijdens de Tweede Wereldoorlog 20 tot 30 Duitse divisies niet bij machte zouden zijn geweest Joegoslavië te pacifieren; *b* de mythe van de in een cultuur van geweld levende, onveranderlijke Balkanmens; en *c* de weigerachtigheid van vooral Londen en Parijs om tot een militaire interventie tegen Servië over te gaan. Tromp vergelijkt dit met de halfslachtige Amerikaanse houding jegens Noord-Vietnam, die eveneens tot een *quagmire* (patstelling) leidde.
- Het *uitblijven van Russische interventie in West-Europa (1830)*. Langelier laat zien dat de Russen afzagen van hun plan om de revolutionairen in Frankrijk en België tot de orde te roepen omdat ze hun handen al vol hadden aan de Polen.
- *Deelname van Nederland aan de Eerste Wereldoorlog*. In de subtiele

analyse van Koen Koch wordt het strategisch vernuft van de opperbevelhebber van de Nederlandse strijdkrachten, Snijders, geprezen. Snijders wees (in navolging van een minderheid van de ministeraad in 1914) op de militaire onhoudbaarheid van een te lang doorgevoerde neutraliteitspolitiek: 'een tweefrontenoorlog zou leiden tot algehele ondergang van ons volksbestaan'. Hij achtte verzet tegen een Duitse aanval om die reden 'doelloos'. Snijders vond echter bij het kabinet, dat de mogelijkheden tot Nederlandse militaire verdediging sterk overschatte, geen gehoor. Ten gevolge van beslissingen van de belligerenten kan onze neutraliteitspolitiek echter nog steeds als succesvol worden afgeschilderd.

- Het *uitblijven van oorlogen in Noord-Europa na 1814*. Wiberg beschrijft de overgang van Scandinavië van permanent oorlogsnaar permanent vredessysteem. Dit kwam vooral omdat het machtspolitiieke zwaartepunt naar andere staten verschoof en zeker niet omdat het veiligheidsbeleid van de Noordse landen gelijk zou zijn (Noorwegen, Denemarken en IJsland werden NAVO-lid; Zweden en Finland werden – zij het met onderlinge verschillen – neutraal). Wiberg lijkt een te grote betekenis toe te kennen aan de Noordse samenwerking (zowel gouvernementeel als maatschappelijk) en het Noordse streven naar 'reassurance' naast 'deterrence', waarvan de hedendaagse variant wordt aangeduid als 'de-securitization'. Mij lijkt het dat de vrede op de noordelijke flank vooral bewaard is gebleven omdat de confrontatie op het Midden-Europese front (het zwaartepunt) niet uit de hand is gelopen. De hoofdstukken over 'getemde anarchie' betreffen achtereenvolgens:
 - De geslaagde geschillenbeslechting tussen *Chili en Argentinië* over

het *Beagle-kanaal (grosso modo 1977-1984)*. Na een uitspraak van het Hof van Arbitrage, bestaande uit vijf rechters van het Internationaal Gerechtshof, die, zoals Peter Kooijmans suggereert, te zeer inging tegen het belang van Argentinië, liep de spanning tussen beide door militaire junta's geregeerde landen hoog op. Na pauselijke bemiddeling werd evenwel alsnog een verdrag gesloten.

- *Conflictpreventie in het kader van de OVSE*. Bert Bomert stelt hier onder meer het functioneren van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden aan de orde.
- Het *geweldverbod* in de internationale politiek. Hoewel het verbod op oorlog herhaaldelijk is overtreden, wil Nico Schrijver het als grondregel uit het Handvest handhaven. Humanitaire interventie buiten de Veiligheidsraad om kan alleen via een 'nood breekt wet'-redenering gerechtvaardigd worden. Ige Dekker plaatst (schendingen tegen) het geweldverbod in een ruimer volkenrechtelijk kader, waarin ook het dreigverbod, agressie, gewapende zelfverdediging en gewapende tegenmaatregelen worden behandeld.
- Het niet uitbreken van de oorlog tussen *Turkije en Griekenland*. Rob de Wijk schrijft dit terecht toe aan het leiderschap van de Verenigde Staten in de NAVO. Overigens vielen in het treffen om Cyprus in 1974 zoveel slachtoffers, dat het zelfs in de lijst van oorlogen in het kader van het 'Correlates of War Project' is opgenomen¹
- *West-Europa na 1945*. Evenals in Noord-Europa zijn in ons deel van de wereld de betrekkingen gepacificeerd. In de slagschaduw van de Oost-Westconfrontatie, waarin de Verenigde Staten als leider van het Westen optraden, werd een oorlog tussen 'blokprovincies' niet langer getolereerd. Ramses Wessel besteedt in zijn

behandeling van het GBVB en het EVDB aan deze ruimere context geen aandacht. Volgens hem is de term 'slagveld' bovendien nog wél van toepassing omdat 'op verschillende plaatsen in de wereld grote gevechten worden gevoerd tussen de nationale beleidsmakers van de EU-lidstaten' (blz. 210). Waar blijven we als ook verbale krachtmetingen als oorlog gedefinieerd worden? Spijtig is ook dat Wessel geen aandacht besteedt aan andere (en wellicht belangrijker) aspecten van de externe rol van de EU, zoals die op de terreinen van handelspolitiek, monetair beleid (EMU) en ontwikkelings-samenwerking. En hoe beoordeelt hij de maatregelen van veertien lidstaten tegen Oostenrijk?

Uit deze weergave van de inhoud komt duidelijk naar voren dat het aan een door alle auteurs gedeelde invalshoek ontbreekt. Het heeft er alle schijn van dat sommigen een bijdrage hebben ingezonden die toevallig op de plank lag. Ook de door de redacteurs aangebrachte tweedeling vertoont tekortkomingen. Waarom wordt de Noordse veiligheidsgemeenschap beschouwd als geval van 'bijna-oorlog' en de pacificatie van West-Europa als 'beteugelde anarchie'? De tweedeling valt ook niet samen met een onderscheid tussen (neutralisatie van) conflictoorzaken enerzijds en vredesversterkende factoren (bijv. exportafhankelijkheid) anderzijds. Factoren als conflictpreventie, bemiddeling, internationaal recht en hegemonie beteugelen immers ook de escalerende werking van conflictoorzaken.

Deze verregaande mate van verbrokkeling neemt overigens niet weg dat de bundel kwalitatief hoogwaardige bijdragen bevat. Vooral de namen van André Gerrits, Paul Rusman, Bart Tromp en Koen Koch verdienen in dit opzicht vermelding. Belangwekkend is ook het overzicht van projecten en bijbehorende databases over contemporaine gewapende conflicten dat Berto Jongman in

hoofdstuk 15 geeft. Merkwaardig dat dit is opgenomen in de epiloog. Of valt dat te verklaren omdat Hylke Tromp zelf niet aan kwantitatief onderzoek naar de frequentie van oorlogen (laat staan hun verklaring) is toegekomen? Ook het slothoofdstuk van Jaap de Wilde, dat handelt over bijdragen uit verschillende theoretische scholen aan de verklaring van oorlogen, stimuleert het denken. Naast het vertrouwde Realisme (waarbinnen hij overigens de 'appeasement' veronachtzaamt), het Pluralisme en het Radicalisme (vooral de laatste school is een vergaarbak op zich zelf) introduceert De Wilde hier het constructivisme (dat gebeurtenis-

sen en instituties juist afleidt uit de bruikbaarheid van denkbeelden) en de zogeheten 'Engelse school', die zich toelegt op 'de diplomatieke kunst de machtspolitiek binnen de perken te houden' (blz. 248). De Wilde ziet in dit laatste de beste mogelijkheid om althans aan het academische slagveld te ontsnappen.

Aan het slagveld ontsnapt mag dan weliswaar als afscheid aan een Nederlandse polemoloog zijn bedoeld, een afscheid van de Nederlandse polemologie (wat dat dan ook moge zijn) is het gezien het niveau van sommige bijdragen hopelijk niet. Wel valt te betreuren dat in het boek geen poging wordt gedaan het werk van

Tromp ook maar enigszins te duiden en een *Werdegang* van de beoefening van de polemologie in Nederland te schrijven. Of werd zulks na de teloorgang van het Polemologisch Instituut als te pijnlijk ervaren?

Noot

1 Als criterium geldt: minimaal 1000 gedode militairen.

DR J.G. SICCAMÀ is Adviseur Strategische Beleidsplanning op het ministerie van Buitenlandse Zaken en bijzonder hoogleraar in de Geschiedenis van de Veiligheidsproblematiek aan de Universiteit Utrecht.

Fawaz A. Gerges: *America and Political Islam. Clash of Cultures or Clash of Interests?*

Cambridge: Cambridge University Press, 1999; xiii + 282 blz.; f 56,05
ISBN 0 521 63957 3

Deze monografie betreft een omvattende studie naar de wortels van het Amerikaanse 'islam-beleid', de intellectuele, binnenlandse, regionale en internationale context waarbinnen het zijn beslag krijgt, alsmede een evaluatie ervan. Gerges analyseert de door Carter, Reagan, Bush en Clinton gevoerde politiek. Aparte hoofdstukken zijn gewijd aan het beleid met betrekking tot Iran, Algerije, Egypte en Turkije. Aan het eind van elk van deze hoofdstukken treft men beleidsaanbevelingen aan. De auteur concludeert dat niettegenstaande de vele officiële uitlatingen van het tegendeel, de Verenigde Staten géén omvattend coherent beleid hebben waar het de rol van de islam in het politiek proces betreft. Het zijn vooral actuele en strategische overwegingen en niet alleen culturele, ideologische of historische factoren die het Amerikaanse denken beïnvloeden. De Verenigde Staten staan nog steeds voor de uitdaging een beleid te ont-

werpen dat in overeenstemming is met 'lofty ideas', die bol staan van respect voor de islamitische godsdienst en cultuur. Een eerste stap zou kunnen zijn tegemoet te komen aan de islamitische grieven. "These include unfair rules for political participation often leading to exclusion, continuing economic deprivation, and foreign-policy questions, such as the U.S. position toward the Arab-Israeli peace process, Washington's support for corrupt and unpopular Muslim leaders, and American officials' double standard in dealing with the Muslim world." (blz. 238) Uiteraard zijn er grenzen aan wat de Verenigde Staten vermogen. Meer dan eens blijken 'islamisten' met hun schendingen van mensenrechten, democratische normen en hun terreurdaden hun eigen ergste vijanden te zijn en munitie te leveren aan diegenen in het Westen 'who seek to turn the "Islamic menace" into another bogeyman' (blz. 242). Samenwerking tus-

sen gelijkgezinde verlichte geesten is nodig teneinde te voorkomen dat het Amerikaans beleid wordt gekaapt door diegenen in beide kampen die op de trommel slaan van een komende oorlog tussen culturen en beschavingen. (F.v.d.B.)

Roel Meijer (red.): *Alienation or Integration of Arab Youth. Between Family, State and Street.*

Richmond, Surrey: Curzon Press, 2000; xi + 223 blz.;
ISBN 0-7007-1255-0

Deze bundel essays is gebaseerd op bijdragen aan een seminar dat in september 1997 te Amsterdam door de European Cultural Foundation werd gehouden. Wetenschapslieden uit landen van het Midden-Oosten, Noord-Afrika, Nederland, Zweden, de Verenigde Staten en Spanje werkten eraan mee. De huidige generatie Arabische jongeren is verhoudingsgewijs de grootste in de Arabische

Boek aankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg, die deze maand ook alle bijdragen voor haar rekening nam. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren (Instituut Clingendael).

geschiedenis. Onder hen is sprake van groeiende onzekerheid en vervreemding. Er vinden wijzigingen plaats in de driehoek gezin-staat-sstraat waarbinnen deze jeugd opgroeit. Zo wordt, als gevolg van ingrijpende maatschappelijke veranderingen (vooral op politiek en economisch gebied), de traditionele 'extended family' uitgehold en neemt het gezag van vader en gezin af. In een inleidend artikel van Meijer wordt het belang van factoren als demografie, staat, gezin, identiteit, generatie en generatieconflict voor het onderwerp 'alienation or integration' uiteengezet en wordt erop gewezen dat kennisname van literair werk kan bijdragen tot verheldering van de problematiek. Vervolgens komen het Midden-Oosten in het algemeen en de nationale context (Egypte, Algerije en Marokko) aan de orde. Zo treft men artikelen aan over de Egyptische generatie van 1967 en over de reactie van de Egyptische jeugd op de nederlaag in de Zesdaagse oorlog; over de houding van de Algerijnse jeugd tegenover geweld (relatief veel jongeren kwamen om in het gewelddadig conflict tussen islamitische fundamentalisten en het regime); en over de binnenkort politiek aan bod komende Marokkaanse generatie. Mark Tessler, verbonden aan de Universiteit van Arizona, toont aan dat er bij de jongere generatie Marokkanen eerder sprake is van 'evolutionaire' dan 'revolutionaire' veranderingen op het niveau van normen en gedrag en dat verschillen in attitudes en gedrag (zowel onder oudere als jongere Marokkanen) vooral gerelateerd zijn aan opleidingsniveau; het aantal schoolgaande Marokkanen en Marokkanen met een middelbare-schooldiploma of zelfs universitaire opleiding is de laatste decennia overigens sterk toegenomen. De bundel wordt afgesloten met twee artikelen over de thema's 'Generation conflicts in four Arabic novels' en 'Escape from the family: A theme in Arabic autobiography'. Roel Meijer doceert geschiedenis van het

Midden-Oosten aan de Universiteit van Nijmegen. (F.v.d.B.)

Tom Lodge: South African Politics since 1994.

Cape Town & Johannesburg: David Philip Publishers, 1999; viii + 136 blz.; f 52,05
ISBN 0-86486-392-6

De hoogleraar politieke studiën aan de Universiteit van Witwatersrand Tom Lodge geeft in deze publikatie in kort en overzichtelijk bestek de wezenlijke kenmerken weer van het Zuidafrikaans politieke patroon zoals dit zich heeft ontwikkeld in de periode na de eerste democratische verkiezingen van 1994, die het ANC aan het bewind brachten. Aan bod komen onder meer de machtsconstellatie in het huidige Zuid-Afrika, de ontwikkeling op regionaal gebied, het wel en wee van het Programma van Reconstructie en Ontwikkeling en in hoeverre er sprake is van politieke corruptie. Ook gaat hij na wat het gehalte is van de democratie in een 'dominant party system' en hoe het staat met de *civic society* – de activiteiten die zich voltrekken buiten het politieke systeem om. Wat dit laatste betreft: het 'associatieve leven' speelt zich vooral af op lokaal niveau, is zeer divers en levendig, maar is niet altijd van zodanige aard, dat het de ontwikkeling van de democratie bevordert. Aparte hoofdstukken zijn gewijd aan de 'Afrikaanse Renaissance' en aan de opvolger van Mandela: Thabo Mbeki. De term Afrikaanse Renaissance is *en vogue* geraakt en onderwerp van gesprek geworden nadat het concept in 1997 door Mbeki in een speech was gelanceerd. Er zijn twee visies op deze renaissance: de eerste appelleert aan moderniteit (elektronica, democratie, markteconomie en Zuid-Afrika als een belangrijke mogendheid in de regio); de tweede verwijst daarentegen juist naar een Afrikaanse eigenheid in de vorm van terugkeer naar vroegere, traditionele Afrikaanse normen en waarden, naar 'pre-colonial

social ethics'. Lodge wijst op de zwakke punten die beide visies aankleven. Over de opvolger van Mandela merkt hij op dat deze Mandela's charisma mist, dat hij bekritiseerd werd om zijn 'uncomfortable oratorical manner' maar dat hij een 'increasingly relaxed public performer' is geworden. Hij komt tot een opmerkelijk positief oordeel over Mbeki: diens politieke uitspraken zijn consistent en gebaseerd op 'a deeper knowledge of the technicalities of economics and a better understanding of the wider world than are available to most of his colleagues'. Lodge prijst Mbeki's politieke verbeeldingskracht, zijn gevoel voor politiek evenwicht en zijn vermogen tot overleven, gesmeed in zijn periode van ballingschap. Dit zijn karaktertrekken die hij beslist nodig zal hebben in 'a desperately unequal society, one which is still characterised by deep political conflict' (blz. 122). (F.v.d.B.)

John Lewis Gaddis, Philip H. Gordon, Ernest R. May and Jonathan Rosenberg (eds): Cold War Statesmen Confront the Bomb. Nuclear Diplomacy since 1945.

Oxford/New York: Oxford University Press, 1999; ix + 398 blz.; f 100,=
ISBN 0-19-829468-9

In tien essays gaan Amerikaanse wetenschapslieden na hoe 'Koude Oorlog-staatslieden' dachten over het kernwapen. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de stelling ontwikkeld in het boek van John Mueller: *Retreat from Doomsday: The Obsolence of Major War*. Deze stelling houdt in dat een grootschalige oorlog een verouderd instituut is geworden en dat het kernwapen met deze ontwikkeling weinig van doen heeft gehad. In deel I van de bundel komen de opvattingen over het kernwapen van Truman, Stalin, Dulles, Eisenhower, Kennedy en Chroesjtsjov aan de orde; in deel II die van Churchill, Mao, De Gaulle en Adenauer. In een concluderend essay betoogt Gaddis

(Universiteit van Yale) dat tijdens de Koude Oorlog de waarschijnlijkheid van een oorlog tussen de grote mogendheden afnam 'to the point of being ludicrous', maar dat weinigen de stelling aanhangen dat het kernwapen daar niets mee te maken had. Uit de essays blijkt hoe het gebruik van de atoombom een geweldige schok teweegbracht, maar tevens dat die schok verrassend snel wegebde. Praktisch alle staatslieden gaven het kernwapen een plaats in het bestaande strategische militaire kader. De enige staatsman die dicht bij het idee stond dat het kernwapen een revolutionair wapen was, was diegene die

hem zelf had gebruikt: Truman. Na de ontwikkeling van de waterstofbom trad er echter een kentering in het denken op. Er kwam een zekere consensus tot stand dat het kernwapen inderdaad in staat was een oorlog af te schrikken, maar alleen als men weigerde de vraag op te lossen of het al dan niet in een oorlog bruikbaar was. Ambigüiteit was de weg naar stabiliteit. Maar – zo betoogt Gaddis – als het thermonucleaire wapen oorlog tussen grote mogendheden inderdaad 'obsolete' heeft gemaakt, dan betekent dit niet dat proliferatie wenselijk is en dat het geen kwaad kan dat het kernwa-

pen in handen komt van hedendaagse oorlogvoerende kleinere staten en facties. En de Koude-Oorlogsstaten hebben, bij alles wat men weet over de beperkingen van commando- en controlesystemen, ongelooflijk geluk gehad dat er niet 'per ongeluk' of 'bij vergissing' van het kernwapen gebruik is gemaakt. In een epiloog blijft Mueller (beredeneerd) bij zijn stelling dat het kernwapen in hoge mate een 'irrelevante' factor is geweest in de ontwikkeling naar een situatie waarin een grote oorlog in de ontwikkelde wereld 'highly and increasingly unlikely' is geworden. (F.v.d.B.)

S U M M A R I E S

Marcel Kurpershoek

observes the peace process in the Middle East, or rather what is left of it. The hardest nut to crack will be a solution on the sovereignty of the Holy Places in Jerusalem. Stability in the region may rest on a square kilometer of concentrated holiness in the Old City. The key to a solution may be found in the word *status quo*. In a sense, the division of Jerusalem is already a fact, the author argues. Sovereignty may be 'given' to God; supervision of upholding His rules in the Old City may be delegated to a High Clerical College. In that way the question of sovereignty may be solved, without the internationalization the Israeli's oppose.

Rob Zaagman

surveys the United Nations Security Council's approach in the case of the sanctions against Iraq. Ten years after the Security Council authorized the use of military force to expel Iraq from Kuwait, the five permanent members of the Council (P5) are completely at loggerheads over UN policy towards Baghdad. The author sketches the main lines of their respective positions while providing brief historical flashbacks. He argues that for political reasons the current state of affairs is rather more 'normal' than the alliance of 1990-1991 and that this stalemate may be expected to last for the foreseeable future.

Kurt Radtke

surveys Japan on its road towards an independent foreign policy and diplomacy. Currently Japan attempts to take multilateral initiatives for the benefit of its security without direct involvement of the United States. Japan tries to strengthen the policy dialogue in Northeast Asia. Particularly imperative for the longer run is Japan's intensive cooperation with South Korea. Nevertheless, the relationship with the United States remains the core of Japan's foreign policy in general.

Hans Kuijper

deals with the relationship between Taiwan and the People's Republic of China following the change of government in Taipei earlier this year. The question is: will Jiang Zemin and Chen Shui-bian, who are both *de facto* heads of state, follow in the footsteps of the North-Korean leader Kim Jong-Il and the South-Korean President Kim Dae-Jung, and start a rapprochement? Will they break the deadlock of more than half a century? The author tries to answer this question by elaborating on the ways in which Jiang Zemin's and Shui-bian's direct predecessors have dealt with this delicate matter, and concludes that a possible solution may be found in a form of (con)federalism: the Chinese Union.

Gert Heijkoop

presents an analysis of recent reconciliation efforts on the Korean peninsula. Since the inter-Korean summit of 13-15 June 2000, events have followed each other with break-neck speed. The ministerial meeting overseeing the follow-up of the summit has met three times, and the ministers of foreign affairs and defence have meanwhile had their own meetings. At a lower level there has been a plethora of meetings in many fields as well. The North is more willing than ever before to discuss matters pertaining to eventual reunification, but it has since become clear that the North sets the tone and the pace while the South follows and foots the bill. If détente becomes a reality on the peninsula and even more so if the two Korea's eventually reunite, the balance of power in North East Asia will change dramatically and probably not for the better. It would appear that all regional powers have more to lose than to gain from such a development. From this it would follow that all parties involved, including the two Korea's, might for the foreseeable future prefer the status quo to remain as it is, with a divided peninsula and American troops south of the demilitarized zone (DMZ).

Jeroen Bult

deals with the foreign policy of Australia which, in the twentieth century was first characterized by an orientation towards Great Britain and, after 1945, towards the United States. But detente in the 1970s marked the beginning of a shift towards Asia, a process which was accelerated by the end of the Cold War. In the 1990s, the Hawke and Keating governments (*Labour*) propagated a deep integration in the Asian region in order to compensate for the reduction of American commitment, to meet the growing economic weight of Asia and to neutralize potential conflicts. This concept is known as *Cooperative Security*. However, from 1966 onwards, the conservative governments under Howard's leadership have tried to revitalize the relationship with the United States and have kept Asia at bay. The 1997/1998 Asian financial crisis and the intervention in East Timor resulted in further isolation of Australia.

Peter Volten

discusses the decline in regional context of the biggest successor state of the former Soviet Union. Nearly a decade after the demise of the Soviet Union the disaster of the Russian submarine *Koersk* has finally resulted in a more realistic view of the Western world on the disastrous state of Russia. The stalwart of the proud Russian navy constituted the symbol of the gradual downfall of a superpower.

For President Putin it was the occasion to be honest about the gravity of the negative legacy of his predecessor Yeltsin, which was once more underlined by the fire in the Moscow television tower a few days later. Even worse is the situation in the new states of the Caucasus and the Caspian Region, but their troubles hardly reach Western media. It is important to deal with this zone of political conflict in Europe's periphery, the more so now the power-political game between Russia and the United States in this region may escalate.

Martin van den Heuvel

looks back at the evolution of separatism in Chechnya and highlights Russia's impotence in pacifying this region in its own backyard. In 1991, Chechnya's President Dzhokhar Dudaev declared the republic's independence from Moscow - a move that neither Russia nor the international community recognized. Moscow avoided direct action for three years, but supported the opposition with troops and weapons in the second half of 1994. Russia's direct military involvement in Chechnya in December 1994 met with strong criticism in the media, among the general public and in the federal parliament. Yeltsin condemned Dudaev as a criminal and a bandit; but the spectacular hostage taking by Chechen guerrilla leader Shamil Basaev in Budennovsk in late June 1995 forced the Russian government to engage in negotiations. The Khasavyurt Accords signed on 31 August 1996 left many problems unresolved. Chechnya demanded full independence, while war flared up toward the end of 1999. Russia needs control over Chechnya to force Azerbaijan into pumping its oil north through Russian pipelines.

Maarten van den Heuvel

reports on the emergence of Islamic fundamentalism in Uzbekistan. President Karimov frequently emphasizes the danger of 'those bandits whose arms are covered in blood' and hence pursues a policy of strong repression towards Islamic fundamentalist groups such as the Islamic Movement of Uzbekistan (IMU). But the Islamic threat that Karimov claims he needs to resist is less of a threat than may appear at first glance. In Uzbekistan a strong growth of the number of fundamentalists is not likely in the near future, as the anti-religious measures and atheist propaganda of the former Soviet regime have had a profound impact. Many children received an atheist upbringing, while military conscripts were completely cut off from any contact with Islam. Perhaps Karimov's struggle must be viewed as a pretext to continue his autocratic rule.