

**INTERNATIONALE**

# Spectator

**Islamitische wereld in viervoud**

**Einde intermezzo in internationale politiek?**

**Terrorisme en de nieuwe oorlog**

**Middellandse-Zeegebied en Europese veiligheid en defensie**

**Uitwegen uit impasse vredesproces in Midden-Oosten?**

**Politiek landschap in Israël: fragmentatie en onzekerheid**

**Discussie over lichte en kleine wapens**

**Globalisering na New York**

**Nieuwe mondiale financiële architectuur**



Jaargang 55, nr 11, november 2001

**Instituut Clingendael**

#### COLOFON

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

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

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

#### REDACTIEBUREAU

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

#### KERNREDACTIE

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

#### ALGEMENE REDACTIE

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

#### ADMINISTRATIE-ADRES

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

#### NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV  
Abonnees ontvangen een factuur

#### ABONNEMENTSPRIJS

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

#### ADVERTENTIEBARIËVEN (EXCL. BTW)

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

#### LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

Niets uit deze uitgave mag worden veele-  
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 2001

#### HANS JANSEN

Bush versus Ben Laden, *het* Westen tegen *de* islam? 525

#### A. VAN STADEN

Einde intermezzo in de internationale politiek? 527

#### FRANS OSINGA

Een nieuwe totale oorlog: een aanslag op ons  
begripsvermoegen? 530

#### SVEN BISCOP

Het Middellandse-Zeegebied in het Europees  
Veiligheids- en Defensiebeleid 536

#### BEN SOETENDORP

Is het Israëliisch-Palestijnse conflict onoplosbaar? 541

#### J.E. ELLEMERS

Politieke ontwikkelingen in Israël:  
fragmentatie en onzekerheid 545

#### PIETER WEZEMAN

De discussie over lichte wapens: zwakte en noodzaak 553

#### HENK DE HAAN

De toekomst van de globalisering na 11 september 2001 557

#### DRIES LESAGE

Hoe 'nieuw' is de nieuwe financiële architectuur? 560

### BOEKBESPREKINGEN

#### LEO VAN MAARE OVER

De vele gezichten van het anti-globalisme 565

#### WIL HOUT OVER

Supraterritorialiteit als betwist gebied van globalisering 567

#### J.B. OPSCHOOR

Leerprocessen en wereldmilieu problemen:  
Klimaatverandering 569

#### MAARTEN BRANDS OVER

Amerikaans irrealisme ten opzichte van Europese integratie 573

#### MARTIN VAN DEN HEUVEL OVER

Terugblikken op Gorbatsjov 576

### BOEKAANKONDIGINGEN 577

### AGENDA 579

### SUMMARIES 580

# Bush versus Ben Laden, *het Westen* tegen *de islam*?

HANS JANSEN

DE ISLAMITISCHE GODSDIENSTIGE LEIDERS ZIJN NIET ERG positief over Amerika. De bezwaren die islamitische predikanten vanaf de preekstoel en in pamfletten tegen Amerika plegen op te sommen, zijn bekend: Amerika is materialistisch; Amerika is in de greep van de joden dan wel van Israël; Amerika neemt de moslims en de islam niet serieus; Amerika is gewelddadig en legt de hele wereld zijn wil op; Amerikanen vrezen God noch gebod.

Meestal preken predikanten hoofdzakelijk over zonden waarvan ze weten dat hun gelovige toehoorders die dagelijks begaan. Zouden de islamitische predikanten misschien eigenlijk vinden dat hun eigen vrome publiek te materialistisch is, zich door de moderne wereld van de islam weg laat manipuleren, de islam niet serieus neemt, te gewelddadig is, zowel thuis als op straat, en eigenlijk God en Zijn geboden niet vreest?

Wie zal het zeggen. Maar zulke vaste thema's in de preken van de moskeekansel sluiten natuurlijk mooi aan bij de propaganda van Ben Laden, Irak, en wie er verder nog aan Amerika de oorlog hebben verklaard. De video's van Ben Laden zijn knap gemaakt: haast elke zin zou, afzonderlijk bekeken, deel kunnen hebben uitgemaakt van een min of meer gewone moskeepreek.

Het zijn dan ook uitsluitend de context en het decor die de teksten van Ben Laden zo gruwelijk maken. Het machinegeweer binnen handbereik van de predikant noodt niet bepaald tot tegenspraak, of een open gesprek over de waarden van de islam. De ruige rotswanden en een grot – is dat de grot waar hij zich voor de vijanden van God pleegt te verbergen? – benadrukken het ascetisch karakter van deze strijder voor de zaak van God, die duidelijk maling heeft aan luxe, kauwgom, Coca Cola en filtersigaretten.

Als het aan Ben Laden en zijn sympathisanten ligt, dan gaat het sinds 11 september 2001 inderdaad om een *clash of civilizations*, in de betekenis van Huntington. De islam tegen het Westen, Bush tegen Ben. Er is hier, zowel bij Huntington als bij Ben Laden, echter

sprake van een blinde vlek in de waarneming. Die blinde vlek verduistert het zicht op een belangrijk onderscheid tussen, enerzijds, de aard van maatschappij en samenleving in het Westen, en, anderzijds, maatschappij en samenleving in de wereld van de islam.

In het Westen zijn de regeringen voor hun inkomsten afhankelijk van belastingheffing op productieve activiteiten van hun onderdanen. In het Westen vormen regeringen min of meer een afspiegeling van wat de kiesgerechtigde belastingbetalers ongeveer verlangen te zien. Die regeringen en samenlevingen zijn min of meer homogeen, hoewel ook in het Westen uiteraard geldt dat waar er twee of drie bijeen zijn, daar is er ruzie.

In de islamitische wereld is de situatie gecompliceerder. Regeringen krijgen hun geld uit externe bronnen, niet of nauwelijks van hun onderdanen. Die externe bronnen zijn divers, maar het gaat vooral om olie en gas, toerisme, gastarbeid, alsmede allerlei vormen van hulp. Die hulp is voor de donor meestal een te verwaarlozen percentage van het nationale inkomen – maar voor de ontvanger is het meer dan hij alles bij elkaar met een goed geweten accepteren kan.

Terwijl het geld in het Westen via de belastingen van beneden naar boven wordt gepompt, wordt het in de islamitische wereld van boven naar beneden gedoucht. Er is sprake van *representation without taxation*. Dat demoraliseert, leidt tot onverschilligheid, gelatenheid en cynisme. Het leidt tot een situatie waarin iedereen die niet in die gelddouche wil staan, verdacht is. Wie een eigen economisch initiatief ontplooit, is dus verdacht. Het is beter af te wachten wat het regime je toewerpt.

Als dat alles was, was het al erg genoeg. Maar er is, in zo goed als elk land, een fundamentalistische oppositiebeweging die gewelddadigheid niet schuwt, en die haar claims zorgvuldig zó verpakt, dat alleen een getraind oor het verschil hoort tussen een gewone moskeepreek ('Wordt een betere moslim!'), en de fundamentalistische propaganda die roept dat de funda-

mentalisten namens de islam de baas moeten worden ('Laat de islam heersen!').

Het officiële religieuze *establishment* van imams en ayatollahs vindt de fundamentalistische propaganda vaak nog niet zo gek klinken. De regeringen zetten de officiële godsdienstige leiders dan ook meestal onder zware druk zich aan de regering te blijven conformeren. Dat heeft een prijs. Die prijs is dat de regering elke opinie die de ayatollahs onwelgevallig is, desgevraagd onderdrukt. De regeringen willigen zulke verzoeken braaf in, want de politieke steun die ze er van de ayatollahs voor terugkrijgen, is hun veel waard.

Er is dan ook in zo goed als elk islamitisch land een driehoek van partijen die met elkaar aan het vrij worstelen zijn: het regime (meestal militairen of vorsten met niets meer dan een oppervlakkige belangstelling voor godsdienst), de godsdienstige leiders (moslims willen het woord 'geestelijken' om ideologische redenen niet graag horen), en een uit gestaalde kaders bestaande fundamentalistische elite die al jarenlang een verbeterd strijd tegen het regime voert. De moderne geschiedenis van de islamitische wereld is de geschiedenis van de koorddans tussen die drie groepen.

Maar er is nog een vierde groep: de gewone bevolking, die meestal te verstandig is om 'aan politiek' te doen. Onder die gewone bevolking zitten er velen die ongetwijfeld nog wel in God geloven, maar die al dan niet onder invloed van de moderne tijd zo langzamerhand maling hebben aan allerlei islamitische detailvoorschriften.

Voor zover zulke mensen zo verstandig zijn hun mond te houden, is er weinig aan de hand. Maar de meesten van hen vrezen dat zij de enigen zijn die er zo over denken. Dat is emotioneel een zware last. Iedere twijfelaar denkt dat hij de enige is, want er is geen sprake van dat zulke mensen zich vrij kunnen verenigen in, bijvoorbeeld, een Bond tegen Religieuze Dwang. Wanneer ze zoiets toch zouden doen, zouden ze worden beschuldigd van afvalligheid van de islam. Hun levens zouden dan in groot gevaar zijn, want er zouden overal wel een paar types te vinden zijn die zich laten ophitsen door de ayatollahs om een moordaanslag op dezulken te plegen.

Het is emotioneel niet te verwachten dat iemand martelaar wil worden voor het geloof dat martelaars niet in de hemel komen. Het is emotioneel een stuk gemakkelijker martelaar te worden voor een geloof dat aan martelaren wél de hemel in het vooruitzicht stelt. De fundamentalisten zijn dus behoorlijk in het voordeel.

Deze vierde groep kijkt met slechts oppervlakkige belangstelling naar de koorddans die het regime, de geestelijken en de fundamentalisten aan het uitvoeren zijn. Ze zullen wel zien wie er op de troon van de macht komt te zitten. Zij zelf in ieder geval niet. Maar

als het imperialistische Westen ooit een Iraakse, Afghaanse of Egyptische Adenauer wil vinden, een staatsman die na een periode van politieke verdwazing zijn land terug wil voeren naar een vorm van normaliteit, dan zal zo iemand toch uit die vierde groep moeten komen, en haast bij voorkeur uit het licht-agnostische, rationele deel van die groep.

De driehoekige, nagenoeg symmetrische verdeeldheid van de macht in de landen in de islamitische wereld, en de zwaarte van de vierde groep, maken het onzinnig te spreken van de islamitische wereld, die een strijd zou willen aangaan tegen de Westerse wereld. Huntington heeft dus ongelijk. De homogeniteit die Europa en Amerika kenmerkt, ontbreekt in de wereld van de islam geheel.

Uiteraard weet Usama ben Laden dat. Zijn strijd is een strijd zoals Huntington die voor ogen stond. Het is een strijd waarin de partij van Ben Laden geen krijgsgevangenen maakt, het is een strijd op leven en dood. Het moderne Westen is twee keer eerder in een strijd op leven en dood met een onverzoenlijke vijand verwickeld geweest. In 1945 heeft het Westen de nazi's weten te verslaan, op het door de nazi's zelf gekozen terrein: de oorlog die helden moest voortbrengen. In de Koude Oorlog heeft het Westen de communisten verslagen, weer op hun eigen terrein: dat van de produktiemiddelen waar dr Karl Marx zo verschrikkelijk veel verstand van heette te hebben. Het marxisme-communisme bleek desalniettemin de toets van de realiteit van de produktie en distributie van goederen niet te kunnen doorstaan.

Zou het mogelijk zijn Ben Laden en zijn opdrachtgevers op hun eigen terrein te verslaan? Als dat terrein de godsdienst is, zou dat wel eens niet mee kunnen vallen. Als, daarentegen, het eigen terrein van Ben Laden en de zijnen niet de godsdienst is, maar als het om een normale machtsstrijd gaat, om een wedstrijd in opofferingsgezindheid en loyaliteit aan de eigen leefwijze, dan kon het, naar te hopen valt, nog wel eens mee gaan vallen. ■

Over de auteur

Dr J.J.G. JANSEN is verbonden aan de vakgroep Talen en Culturen van het Islamitisch Midden-Oosten van de Universiteit Leiden. In 2001 verscheen van zijn hand, bij de Arbeiderspers in Amsterdam, *Het Nut van God*.

**Voor bestelling van het complete novembernummer of voor het nemen van een abonnement kunt u contact opnemen met  
Uitgeverij Koninklijke Van Gorcum BV, telefoon 0592-379555.  
E-mail: [tijdschrift@vangorcum.nl](mailto:tijdschrift@vangorcum.nl)**

**Abonnementsprijzen:**

particulier	f 105,60 / € 48, --
instelling	f 121, -- / € 55, --
student	f 85,80 / € 39, --
los nummer	f 13,20 / € 6, --

# Einde intermezzo in de internationale politiek?

A. VAN STADEN

WAT IS DE BETEKENIS VAN 11 SEPTEMBER VOOR DE VERDERE ontwikkelingen op het wereldtoneel? Hebben de terroristische aanslagen tegen doelen in de Verenigde Staten een illusie wreed verstoord, de illusie van een aangename 'time-out' in de geschiedenis? Een abrupt einde van een periode die was begonnen met de val van de Muur en de burgers ogenschijnlijk had verlost van de aloude zorgen over de nationale veiligheid? Een twaalfjarig bestand derhalve dat in het teken had gestaan van een ongebreidelde jacht naar meer welvaart (*enrichissez-vous!*) en de buitenlandse politiek had gedegradeerd tot niet veel meer dan dienstbetoon aan het internationale zakenleven. De triomf van de economie over de geopolitiek, met de staat in een onderdanige rol. Dit beeld is opgeroepen in sommige commentaren van vooral Amerikaanse huize (Kaplan, Fukuyama e.a.).

Het is natuurlijk altijd hachelijk overhaast te concluderen tot een nieuwe waterscheiding, tijdbreuk of keerpunt in de internationale betrekkingen. De effecten op de langere termijn van het september-drama zijn nog nauwelijks te overzien. Was het niet de Chinese regeringsleider Tsjoë En-lai die eens, bij wijze van aforisme, opmerkte dat het nog te vroeg was te speculeren over de gevolgen van de Franse revolutie? Bovendien moet het zojuist opgeroepen beeld van een paar stevige kanttekeningen worden voorzien. Het is allereerst een eenzijdig, westers-centrisch beeld. De herinneringen aan o.a. de gruwelen op de Balkan en in Rwanda liggen nog vers in het geheugen. De opheffing van het Oost-West-conflict had bepaald niet geleid tot uitbanning van de gesel van de oorlog in de meeste delen van de wereld. Misschien was zij op sommige plaatsen zelfs de oorzaak van een opleving van geweld geweest. Voorheen was het immers in het gemeenschappelijk belang van beide supermogendheden te voorkomen dat lokale spanningen uit de hand zouden lopen. Verder was er in het buitenlands beleid van de meeste westerse landen wel iets meer aan de hand geweest dan het openen van nieuwe markten en het vrijmaken van de wereldhandel. Denk bijvoorbeeld alleen al aan de dilemma's die werden opgeroepen door het leerstuk van de humanitaire interventie. Denk ook aan de preoccupatie met het gevaar

van de verspreiding van massale-vernietigingswapens.

## Internationale veiligheidsvraagstuk in andere gedaante

Over één ding kan niettemin geen enkele twijfel bestaan: op de politieke agenda neemt het internationale veiligheidsvraagstuk weer een prominente plaats in. Maar datzelfde vraagstuk heeft wel een totaal andere gedaante aangenomen. Het zijn de onzichtbaarheid en daarmee de ongrijpbaarheid van de terroristische vijand, die het gevoel van onveiligheid in vergelijking met bijvoorbeeld de Koude Oorlog extra beklemmend maken. Er is de laatste tijd veel gezegd en geschreven over a-symmetrische conflicten. De confrontatie met het terrorisme is daar uiteraard een schoolvoorbeeld van. De ongelijkheid tussen dader en bestrijder van terrorisme blijkt bijvoorbeeld ook uit het reusachtige verschil in kosten-effectiviteit tussen beide partijen. Blijken de aanstichters van terroristisch geweld slechts minimale middelen nodig te hebben om ongekende menselijke en economische schade aan te richten, de bedreigde samenleving moet daarentegen grote inspanningen verrichten om haar eigen kwetsbaarheid zoveel mogelijk te beperken. Bij de *guerrilla*-oorlog gold de stelregel dat de zwakkere partij (dit wil zeggen de *guerrilla*-strijders) uiteindelijk wint als zij niet verliest, terwijl de sterkere partij (de uitgedaagde staat die beschikt over moderne legers) gedoemd is te verliezen als zij niet wint. In de strijd tegen het terrorisme is een andere wet van toepassing. De terreurgroep kan zich veroorloven vele aanslagen te zien mislukken; slechts één succes kan voldoende zijn om een samenleving te ontregelen. Dat betekent tegelijk dat de democratische staat in feite elke slag tegen de terreur moet zien te winnen om het vertrouwen van zijn burgers niet op de proef te stellen. Lijdt de staat te veel nederlagen of, met andere woorden, faalt hij in de verschaffing van veiligheid (historisch gezien zijn eerste taak), dan neemt de kans toe dat de teleurgestelde burger zich nog meer van het publieke domein zal afwenden dan vóór 11 september al het geval was. Zo bezien vormen aanslagen op de openbare veiligheid een uitdaging voor de legitimiteit van het politieke bestel.

Het terrorisme heeft een waarlijk transnationaal karakter gekregen. De daders houden zich in vele landen op en ze zijn via moeilijk te ontdekken netwerken met elkaar verbonden. Zij bereiden aanslagen voor in het ene continent en voeren deze uit in het andere. Dit dwingt de Verenigde Staten - paradoxaal het grootste slachtoffer, juist doordat de overweldigende macht van dit land zoveel verzet uitlokt - tot nauwe internationale samenwerking. Waarmee tegelijk de ontoereikendheid van het zg. unilateralisme, handelsmerk van de regering-Bush en doorn in het oog van haar buitenlandse critici, wordt gedemonstreerd. Maar anderzijds tast de noodzaak tot samenwerking met landen die een twijfelachtige reputatie hebben op het gebied van democratie en mensenrechten, in veler ogen de geloofwaardigheid van de Amerikaanse politiek aan. De onvermijdelijkheid daarvan valt speciaal in Nederland moeilijk uit te leggen. In ons land is het besef zwak ontwikkeld dat de keuzen die een grote mogendheid in de buitenlandse politiek moet maken, zelden comfortabel zijn. Inderdaad: het gaat vaak om de keuze tussen het grotere en kleinere kwaad. Wie rechtlijnig redeneert en zijn handen niet vuil wil maken aan gelegenheidscoalities met bestaande regimes in bijvoorbeeld Pakistan, Oezbekistan of Saoedi-Arabië, zal op korte termijn weinig terroristen uitschakelen. Daarmee wil overigens niet zijn gezegd dat democratisering van dit soort landen op de lange duur niet een bijdrage kan vormen aan het droogmaken van het moeras waarin de giftige muskieten van het terrorisme welig tieren. Maar men hoede zich in dit opzicht voor al te hooggespannen verwachtingen. Per slot van rekening hebben groepen als de *Baader-Meinhof*, de *Rote Armee Fraktion* en de *Rode Brigades* ook in vreedzame West-Europese bodem wortel geschoten.

De opvatting dat oorzaken van terrorisme primair moeten worden gezocht in armoede en gebrekkige ontwikkelingsmogelijkheden laat - zoals minister-president Kok op de Nederlandse televisie terecht heeft opgemerkt - de vraag onbeantwoord waarom het overgrote deel van de arme mensen in deze wereld *niet* ontvankelijk is voor terrorisme en andere vormen van georganiseerde geweldpleging. Het moderne conflictonderzoek leert ons dat de kans op geweldpleging eerst dan aanzienlijk toeneemt, wanneer slechte materiële omstandigheden in strijd komen met onvervulde verwachtingen omtrent een beter bestaan of met gelijkheids- en rechtvaardigheidsidealen die in een bepaalde politieke cultuur een centrale plaats gaan innemen. De - overigens omstreden - zienswijze dat een moorddadig verschijnsel als *Al-Qaeda* voortkomt uit het ressentiment dat extremistische stromingen binnen de islam ten opzichte van de economische en militaire suprematie van het westen koesteren, is te zien als een bijzondere toepassing van dit algemene inzicht. Ook in dit concrete geval gaat het om een voor bepaalde groepen ondraaglijk wordende

discrepancie tussen twee grootheden: enerzijds het onwankelbare geloof in de superioriteit van de islamitische beschaving, met haar (evenals het christendom) universele roeping, en anderzijds de feitelijke ervaring met het diepe verval waarin de islamitische wereld na de bloeitijd van het Ottomaanse Rijk terecht was gekomen. Deze kortsluiting tussen norm en feit lijkt de sleutel te zijn voor het begrijpen van het gewelddadige gedrag van groepen van fanatieke moslims.

### Herschikking relaties tussen hoofdrolspelers

In het beeld dat 11 september het aanzien van de wereld totaal heeft veranderd, past ook de gedachte van een geopolitieke omkering of, in elk geval, een herschikking van de onderlinge relaties tussen de hoofdrolspelers. Zijn de tegenstanders van gisteren vandaag elkaars medestanders geworden? Het is waar dat de aanslagen in New York en Washington ook in Rusland en China zoveel schrik hebben teweeggebracht, dat de leiders van deze landen zich aan de zijde van de Verenigde Staten hebben geschaard, althans tot op zekere hoogte. Er is een zekere lotsverbondenheid, want ook Rusland (vanwege de onrust in Tsjetsjenië) en China (vanwege de onrust in Xinjiang) zijn het doelwit van terreur van moslim-fundamentalisten. Inmiddels is men ook getuige geweest van een aantal opmerkelijke diplomatieke ouvertures, zoals het bezoek van president Poutine aan Duitsland. Maar het is zeer de vraag of het gemeenschappelijk belang van de vernietiging van het terrorisme zo zwaar weegt, dat de onderlinge conflicten en meningsverschillen van de laatste jaren daaraan ondergeschikt worden gemaakt. Hoe dan ook, het lijkt geen twijfel dat Moskou en Beijing een hoge prijs zullen vragen voor een actieve rol in de coalitie tegen het terrorisme. Die prijs kon dan wel eens te hoog zijn. Wat Rusland betreft: steun voor zijn militaire optreden in Tsjetsjenië en een herdefiniëring van de missie van de NAVO (meer politiek dan militair). En China zou meer begrip voor zijn houding tegenover binnenlandse dissidenten kunnen verlangen, alsmede medewerking aan een oplossing voor de kwestie-Taiwan. Uiteraard zien beide landen nu hun kans schoon de Amerikaanse plannen voor een raketterschild te dwarsbomen.

Eenzelfde onzekerheid doet zich voor met betrekking tot de effecten op de transatlantische relatie. Velen vragen zich natuurlijk af of de dreiging van het terrorisme eenzelfde unificerende werking zal kunnen hebben als de vroegere dreiging van de Sovjetunie had. Zal de angst voor deze nieuwe dreiging het cement blijken te zijn dat de scheuren in het Atlantische gebouw zal dichtmaken en dit misschien van een nieuw fundament voorzien? Of zullen zich nieuwe spanningen voordoen als gevolg van meningsverschillen tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten over de wijze waar-

op het terrorisme moet worden bestreden? Het laatste is zeker niet minder waarschijnlijk dan het eerste. In het algemeen hebben de Europeanen in de afgelopen jaren een grotere skepsis aan de dag gelegd over de politieke effectiviteit van militaire dwang dan de Amerikanen. Zij waren meestal geneigd de oorsprong van dreigingen te zoeken in onrechtvaardige sociaal-economische omstandigheden. Daarom ook legden ze een veel sterkere nadruk op de zachte instrumenten van veiligheidspolitiek, zoals economische hulp. Het begrip *comprehensive security* is niet voor niets zo populair in ons deel van de wereld. Het is heel goed denkbaar dat dit verschil in benadering zal leiden tot een verschil in prioriteitsstelling bij het anti-terrorismebeleid aan beide kanten van de Atlantische Oceaan. Indien deze veronderstelling klopt, zou dit betekenen dat de Europeanen meer aandacht vragen voor de oplossing van het Israëliisch-Palestijnse conflict en het uitroeien van de wortels van het moslim-extremisme, terwijl de Amerikanen meer hun heil zouden zoeken in onmiddellijke, rechtstreekse actie tegen de gevolgen van terreur.

Veelbetekenend is de geringe geestdrift bij de Amerikaanse regering over het aanwijzen van de NAVO als de organisatie die militaire actie tegen de terroristen moet uitvoeren. Dit ondanks het feit dat op initiatief van secretaris-generaal Lord Robertson de lidstaten voor het eerst artikel 5 van het NAVO-verdrag in werking hebben gesteld. De reden voor de afhoudende Amerikaanse opstelling kan niet zijn dat het bondgenootschap ongeschikt is voor de strijd tegen het terrorisme. Want dat zou dan evenzeer gelden voor de krijgsmachten van de aangesloten landen, die vrijwel zonder uitzondering zich op reguliere oorlogvoering hebben voorbereid. Bovendien treft men in het Strategisch Concept dat de regeringen van de NAVO-lidstaten in het voorjaar van 1999 hebben aanvaard, een uitdrukkelijke verwijzing aan naar terrorismebestrijding als nieuwe taak voor de NAVO. De verklaring voor de Amerikaanse houding dient men dan ook in een andere richting te zoeken. In de Verenigde Staten verneemt men ineens bezwaren tegen de ingewikkeldheid van de bondgenootschappelijke bevelsorganisatie en de omslachtigheid van de politieke consultatieprocedures. Dit terwijl beide elementen juist bij uitstek tot de kracht van het bondgenootschap werden gerekend. De ervaringen met Europese bezwaren tegen de keuze van bepaalde doelwitten tijdens de luchtoorlog tegen Joegoslavië in 1999 zullen niet vreemd zijn aan de huidige Amerikaanse opstelling. Washington geeft er kennelijk de voorkeur aan zijn handen zoveel mogelijk vrij te houden. Maar dit valt niet anders uit te leggen dan als een gebrek aan vertrouwen in de bereidheid aan Europese kant de Amerikaanse koers door dik en dun te volgen. Zo is de vreemde situatie ontstaan dat Amerika's bondgenoten door het inroe-

pen van artikel 5 een bijstandsverplichting op zich hebben genomen, terwijl de Verenigde Staten het niet nodig vinden dat deze verplichting ook wordt nagekomen.

Zeker, 11 september heeft veel in de wereld veranderd. Maar laten we de hardnekkigheid van oude tegenstellingen in de internationale betrekkingen niet onderschatten. De verschillen tussen de situatie van nu en die van vóór deze fatale datum zouden wel eens minder groot kunnen blijken te zijn dan veelal wordt aangenomen.

Over de auteur

DR A. VAN STADEN is directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael en deeltijdhoogleraar aan de Universiteit Leiden.

# Een nieuwe totale oorlog

FRANS OSINGA

## Een aanslag op ons begripsvermogen?

DE AANSLAGEN OP 11 SEPTEMBER IN DE VERENIGDE STATEN hebben een schokgolf teweeggebracht waarvan de reusachtige effecten nu al mondiaal voelbaar zijn in de economie, in de internationale betrekkingen, in de verschuiving van politieke agenda's, maar bovenal in het veiligheidsgevoel van mensen.

Toen duidelijk werd wat de omvang en aard van de aanslagen waren, en welke organisatie er vermoedelijk achter zit, heeft president Bush een oorlog afgekondigd tegen terrorisme 'with a global reach'. Deze oorlog werd betiteld als een 'New War', waarmee Bush en zijn minister van defensie Donald Rumsfeld aangaven dat Amerikaanse burgers een wezenlijk ander soort strijd tegemoet moesten zien dan de interventie-operaties in de jaren '90 of het militaire optreden tijdens de Golfoorlog. Maar met het aangeven dat het *nieuw* is, is nog niet beschreven wat er dan anders is.

Zondag 7 oktober is de Amerikaans/Britse militaire operatie in Afghanistan, *Enduring Freedom*, begonnen, die als doel heeft de Taliban militair te verzwakken, zodat het regime onder druk komt te staan. De hoop is gevestigd op het optreden van verzetsgroeperingen, zoals de Noordelijke Alliantie. Maar zelfs tijdens de eerste week van de strijd in Afghanistan, zo geeft Rumsfeld toe, is de Amerikaanse regering in het ongewisse over de logica van deze aanpak. Er bestond geen zekerheid over de mate van succes, noch over welke vervolgstappen er moesten worden genomen. Wel werden er alvast extra troepen naar de regio gedi-rigeerd, zodat het aantal opties voor militaire planners werd vergroot.

Dit is een merkwaardige aanpak en in strijd met de al te vaak geschonden stelregel van Clausewitz dat een regering bovenal eerst antwoord krijgt op de vraag in wat voor soort oorlog zij zich begeeft. Het is uniek dat een grote mogendheid bewust een militaire campagne start waarvan de exacte politieke en militair-strategische doelstellingen niet duidelijk zijn, terwijl evenmin helder is waarom de gekozen aanpak tot succes zal leiden. Bernard Brodie heeft in zijn boek *War and Politics* weliswaar beschreven dat dit ook een van de fouten van de Amerikaanse regering was in

haar beslissingen tijdens de Vietnamoorlog, maar toen veronderstelden Kennedy, Johnson en McNamara dat zij wisten wat zij deden. Nu bekennen Bush, Rumsfeld en Powell dat zij het niet weten. Wél zeker is dat met iedere militaire operatie in het Midden-Oosten grote politieke risico's worden genomen. Een en ander toont dat de aanslagen van 11 september vooral het beeld hebben veranderd van oorlog en vrede, alsmede van strategische logica. Daarom is het zinvol op zoek te gaan naar het gezicht van de nieuwe oorlog.

### Oud of nieuw

Op het eerste gezicht lijkt de oorlog vertrouwd. Zoals bij de meeste oorlogen sinds die tussen Sparta en Athene staan geloofwaardigheid, macht en reputatie op het spel. Daarnaast gaat het om een schending van de soevereiniteit en hebben in New York en Washington ruim 5.000 mensen van verschillende nationaliteiten het leven verloren. De aanleiding om oorlog te voeren is daarmee traditioneel, begrijpelijk en legitiem. Tenzij wordt geaccepteerd dat vrede wordt gekenmerkt door voortdurende angst voor aanslagen, is er ook een feitelijke oorlogstoestand die niet onbekend is. Deze oorlogstoestand, en het aangetaste veiligheidsgevoel, lijkt op de situatie waarin de (vooral Westerse) volken verkeerden tijdens de Koude Oorlog. Alleen is het risico van terroristische aanslagen pregnanter aanwezig; het is persoonlijker en directer dan de vaak als abstract beleefde nucleaire dreiging.

Ook is het fenomeen van dit soort terrorisme niet daadwerkelijk nieuw. Terrorismen is als tactiek natuurlijk al beschreven door tijdgenoten van Sun Tzu, en sinds Clausewitz via Marx en Engels tot en met Mao en Giap wordt het gezien als het middel van de zwakkere tegen de sterkere. Het is een vorm van wat tegenwoordig asymmetrische oorlogvoering wordt genoemd. De vorm waarin het terrorisme zich in New York en Washington manifesteerde, is in zijn omvang weezinwekkend uniek. Maar tegelijkertijd gaat het om bevestiging van een tendens die al sinds het begin van de jaren '90 valt waar te nemen.

In verscheidene studies die in de afgelopen jaren zijn gepubliceerd, wordt beschreven dat religieus geïnspireerd terrorisme in opkomst is, dat aanslagen steeds meer zijn gericht op het bewust veroorzaken van een maximum aantal burgerslachtoffers, waarbij vooral stedelijke objecten als doelwit worden uitgekozen, en waarbij tevens economische schade wordt beoogd. Symbolische objecten bieden daarbij het voordeel dat de aanslag een grotere bekendheid krijgt, alsmede meer betekenis. Daarnaast wordt erop gewezen dat het niet meer gaat om specifieke doeleinden, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de aanslagen van de ETA of de IRA, en dat dergelijke aanslagen lang niet altijd worden opgeëist door een groepering. Ook de kwetsbaarheid van vooral Westerse open samenlevingen is meermalen onder de aandacht gebracht, evenals de vele mogelijkheden die hoogontwikkelde economieën met een complexe en kwetsbare infrastructuur bieden voor terroristen. En naar nu blijkt zijn er de afgelopen jaren ook verscheidene van dit soort aanslagen verijdeld. Alleen hebben deze waarschuwingen niet tot alarmering geleid onder een breed publiek. Het patroon is niet herkend, de dreiging niet onderkend.

### De schok van het nieuwe

Het nieuwe van deze oorlog ligt dan ook vooral in de schok van de ontdekking dat dit een nieuwe vijand is, een vijand die in zijn extremistische en suïcidale gedrag nauwelijks is af te schrikken, die zich bovendien al midden in hoogontwikkelde landen kan bevinden, en die al een decennium een oorlog lijkt te voeren tegen de Verenigde Staten, maar wellicht ook tegen het Westen en zijn waarden in het algemeen. Deze vijand heeft geen nucleaire, chemische of biologische massale-vernietigingswapens nodig om terreur te veroorzaken. De wapens blijken voor het oprapen te liggen. De schok ligt in (*h*)*erkenning van kwetsbaarheid*. Dit verklaart ook het andere nieuwe aspect van deze oorlog, dat ligt in de *vé*strekkende betekenis die regeringsleiders van vele landen namens hun volk aan de gebeurtenis in de Verenigde Staten hechten, en in de consequenties die eruit worden getrokken. De nieuwe oorlog is begonnen met een nieuwe *perceptie* van wat oorlog is, wat vrede is en wat de prioriteiten zijn voor het veiligheidsbeleid.

Tegenover de traditionele aspecten van deze oorlog staat bovendien het feit dat dit conflict niet gaat over grondgebied, hoewel Amerikaans grondgebied is geschonden. Het betreft een strijd die evengoed in het binnenland als buiten de grenzen moet worden uitgevochten. De scheiding tussen interne en externe dreiging en veiligheid is vervallen. En het conflict wordt niet bepaald door militaire macht, noch door een

beslissende veldslag, hoewel wapens en militaire acties een integraal onderdeel vormen van een tegenactie. Het gaat evenmin om het beschermen van economische belangen, hoewel de economische schade van de aanslagen al ver uitgaan boven de objectieve waarde van de gebouwen en de vliegtuigen die zijn vernietigd.

Wat in het geding zijn, is het veiligheidsgevoel van de bevolking van de betrokken landen en de verdediging van fundamentele waarden van de beschaafde wereld, zoals president Bush erkende. Uiteindelijk gaat het in niet geringe mate ook om het vertrouwen dat de staat zijn meest fundamentele taak kan uitvoeren: het beschermen van zijn ingezetenen. Hiermee lijkt het erop dat de nieuwe oorlog het karakter draagt van een 'totale oorlog'. Het raakt alle geledingen van de samenleving en betreft vitale belangen – reëel of in perceptie, dat maakt weinig verschil. En dat is duidelijk anders dan de conflicten van de jaren '90, waarin het vooral ging om beperkte belangen die voor de interventiemacht op het spel stonden.

Anders is ook dat deze oorlog niet woedt tussen staten, hoewel het risico aanwezig is dat staten erin worden meegezogen. In plaats van enkel staten gaat het hier ook om een gevecht waarin een *netwerk* is betrokken van binnenlandse veiligheidsdiensten, politie-eenheden en wetgevende en wetshandhavende instanties, douane-instanties, inlichtingendiensten, en op nationaal niveau samenwerkende financiële instituten van overheid en bedrijfsleven. Deze instanties moeten samenwerken met soortgelijke organisaties in andere landen, en bovendien met supranationale organisaties als VN en NAVO. De tegenstander is bovendien niet een staat, hoewel sponsorstaten betrokken kunnen zijn (en zelfs lid kunnen zijn van de VN-Veiligheidsraad), maar een pluriform diffuus, wijdverspreid *netwerk*. Dit netwerk bestaat uit cellen die autonoom maar gecoördineerd optreden. Maar ook sponsorstaten maken er deel van uit, evenals criminele organisaties, reguliere strijdkrachten, 'front-companies' en wellicht zelfs legitieme commerciële organisaties.

In tegenstelling tot 'gewone' oorlogen heeft dit netwerk niet het bereiken van een specifiek politiek doel voor ogen, dat een einde kan maken aan de oorlog. Er lijkt een doel te zijn, namelijk de verdrijving van de Verenigde Staten uit Palestina of uit Saoedi-Arabië. Maar uitspraken dat de vernietiging van de Amerikaanse bevolking het uiteindelijke doel is, doen vermoeden dat politieke inschikkelijkheid niet zal leiden tot een einde aan de terreur. De oorlog die Bin Laden voert is daarmee ten dele herkenbaar clausewitziaans: het is instrumenteel, namelijk om terreur te veroorzaken, om de terroristische boodschap te verspreiden en om de onmacht van de Verenigde Staten en hun coalitie aan te tonen. Maar de oorlog is niet een voorzets-

ting van politiek, zoals een bekende uitspraak van Clausewitz luidde, maar de oorlog is de politiek.

Zoals al in 1989 door Martin van Crevelt<sup>1</sup> beschreven, is voor de terroristen het politieke doel de voortzetting van de oorlog, en niet het bereiken van economisch of territoriaal gewin noch het vestigen van een zelfstandige of etnisch zuivere staat: herkenbare doelstellingen in de oorlogen van de afgelopen decennia. En hier doet zich een asymmetrie voor met de oorlog die de Verenigde Staten voeren. Hoewel de strategie niet duidelijk is, stelt president Bush dat de oorlog voorbij is, als het terrorisme met een 'global reach' is uitgeroeid. De *Twin Towers War* is daarmee een zeldzame botsing van een clausewitziaanse met een niet-clausewitziaanse oorlog.

### Virus als metafoor

Het is dan ook weinig zinvol te spreken van een tweede *Pearl Harbor* of een Derde Wereldoorlog. In de eerste twee weken na de aanslagen werden deze analogieën veelvuldig gebezigd (evenals de visie dat dit een bevestiging zou zijn van Huntingtons 'Clash of Civilizations').<sup>2</sup> De verbijstering, angst en onzekerheid van 11 september zijn misschien vergelijkbaar met de Amerikaanse ervaring na de Japanse aanval op 7 december 1941 op Pearl Harbor. Maar die aanval trof niet het hart van de Verenigde Staten. Die aanval leidde een oorlog in tegen een zichtbare en herkenbare tegenstander, in een strijd waarvan de regels, doelstellingen en strategische logica alleszins duidelijk waren.

Een Derde Wereldoorlog roept het beeld op van een nucleaire oorlog, een oorlog die het resultaat zou zijn van het ontsporen van een ritueel van grote mogelijkheden die een 'delicate balance of terror' in stand trachten te houden. De aanslagen in september voldoen niet aan dit beeld. Er is maar één supermogenheid bij betrokken; er is veel terreur, maar volstrekt geen sprake van een 'delicate balance', noch van een duidelijk aanwijsbare tegenstander. Schrijnend is bovendien dat deze terreur juist niet wordt veroorzaakt door een kernwapen, maar door het misdadig gebruik van middelen die een normaal en nuttig onderdeel zijn van ons dagelijks leven.

Beide analogieën zijn ontoereikend om de nieuwe soort oorlog te beschrijven, en om de nieuwe strategische logica te begrijpen. De juiste metafoor om de strijd tegen terrorisme te beschrijven, is de strijd tegen een dodelijk virus. De oorlog die de Amerikanen tegen het internationale terrorisme zijn begonnen, kan wellicht nog het best worden begrepen door deze te vergelijken met de strijd die de internationale medische wereld is aangegaan tegen AIDS. Het terrorisme is als een virus dat zich verspreidt door het contact tussen staten en de uitwisseling van informa-

tie, goederen en personen. De ideologie van het terrorisme is ook als een virus dat zich zo kan verspreiden. Net zoals het menselijk lichaam geen antwoord heeft op het AIDS-virus, zo hebben staten nog geen sluitend antwoord kunnen vinden op terrorisme. Het medicijn van internationale terreurbestrijding en de nu genomen maatregelen, zoals verscherpte controle op personenvervoer, op financiële transacties e.d., lijken op aanpassingen in het gedragspatroon van mensen om verspreiding van AIDS en de kans op besmetting tegen te gaan. Binnenlandse veiligheidsmaatregelen kunnen de weerstand verhogen en de hevigheid van symptomen wellicht verminderen. Maar net als een virus zullen terroristische groeperingen zich aanpassen, al naar gelang de getroffen tegenmaatregelen.

Deze metafoor is deprimerend, te meer daar in tegenstelling tot AIDS het terrorisme actief op zoek is naar mogelijkheden om zich te verspreiden. Maar de metafoor is wel een geschikt middel om de nieuwe oorlog te begrijpen. Het suggereert bovendien dat traditionele middelen van oorlogvoering vermoedelijk niet toereikend zijn.

### Niet één, maar zes oorlogen

Net zoals de oorlog tegen AIDS is de nieuwe oorlog er één van lange adem, en waarin op meer fronten tegelijk zal moeten worden gevochten. Voor een goed begrip is het dan ook beter te spreken van zes oorlogen die worden gevoerd, in plaats van één oorlog.

De eerste oorlog behelst het formeren en in stand houden van een *brede coalitie*. Aangezien het netwerk van internationaal terrorisme van Osama Bin Laden zich (volgens Rumsfeld) uitstrekt tot wellicht zestig landen, is internationale samenwerking een *sine qua non* voor alle andere tegenmaatregelen. Alleen door gecoördineerde actie op financieel, militair en juridisch gebied bestaat er hoop op succes. Daarnaast is een coalitie essentieel voor het draagvlak en de legitimiteit. Het doel van de coalitie is het politiek isolement van het terroristische netwerk. De fundamenten voor deze gecoördineerde multi-dimensionale strijd, waarin vele verschillende soorten organisaties zijn betrokken, worden gelegd door minister-presidenten, ministers van buitenlandse zaken, diplomaten en ministeriële adviseurs in onderlinge samenwerking en in samenwerking met internationale organisaties. Zeker naarmate de strijd langer duurt, of bij uitblijven van zichtbaar succes, zal instandhouding van een coalitie grote problemen kunnen opleveren.

Op het fundament van deze samenwerking kan de tweede oorlog worden gevoerd. Dit is de *Netwar*, een term die door RAND-onderzoekers David Ronfeld en John Arquilla is geïntroduceerd.<sup>3</sup> Hier gaat het om het in kaart brengen van het systeem van cellen, van de

organisatielagen, van sleutelfiguren, van verblijfplaatsen, van sponsorstaten, en van het informatie-, (financiële) goederen- en personenverkeer in het netwerk. Daarnaast moet in kaart worden gebracht wat het netwerk bijeenhoudt. Dit kan een geperverteerde extremistische interpretatie zijn van een religie, familiebanden of simpel financieel gewin. Succes in de *Netwar* hangt vooral af van de kennis die wordt vergaard. Met de kennis van dit netwerk, en van de wijze waarop het opereert, kunnen gerichte acties worden uitgevoerd tegen cellen, tegen personen of tegen specifieke financiële stromen. Het netwerk kan in zijn geheel worden geïsoleerd, iets waar de internationale gemeenschap naar streeft. Ook kunnen delen of individuen worden geïsoleerd. De acties kunnen echter ook enkel verstoring of manipulatie als doel hebben of confiscatie van banktegoeden en arrestatie van specifieke individuen.

De *derde oorlog* is de *Smerige Oorlog*, of de *Schemeroorlog*. Die bestaat uit het verspreiden van desinformatie, financiële manipulatie, inbreuken op de *privacy*, omkoping van individuen in het netwerk, ontvoering en wellicht zelfs uitschakeling van sleutelfiguren. De optie hiervoor is in de Verenigde Staten uitgebreid aan de orde geweest, toen de CIA en de FBI verzochten om uitbreiding van hun bevoegdheden. Deze *Smerige Oorlog* wordt gevoerd door veiligheidsdiensten, recherches en speciale militaire eenheden, maar wellicht ook door ingehuurd paramilitaire organisaties, zoals *Executive Outcomes*. Deze oorlog in de schaduw zal lijken op Franse acties tegen terroristen in Algerije, op de onvermoeibare Israëliëse jacht naar de daders van de aanslagen op het Israëliëse Olympische team in 1972 en op Russische acties tegen Tsjetsjeense rebellen. Hierover zal weinig tot niets in de media verschijnen.

Alleen de *vierde oorlog* heeft een gedaante die herkenbaar is als een traditionele oorlog. Dit is de *militaire oorlog*, die gericht zal zijn tegen sponsorstaten en tegen fysiek aanwezige infrastructuur van het terroristische netwerk. De militaire acties zullen bestaan uit *high-tech*-luchtaanvallen, zoals die ook boven Kosovo zijn gedemonstreerd. Deze zullen vooral effectief zijn tegen geavanceerde luchtverdedigingsinstallaties en communicatiecentra. Daarnaast zullen vooral speciale eenheden zich, in nauwe samenwerking met luchtverkenningsoperaties en luchtsteunacties, als een zwerm uitspreiden over die gebieden waar terroristische groeperingen zich vermoedelijk schuilhouden.

Deze oorlog is effectief wanneer een sponsorstaat een economie en infrastructuur heeft die bedreigd en ontwricht kan worden. Alleen wanneer het terroristische netwerk afhankelijk is van specifieke infrastructuur, is militaire actie van directe invloed op het functioneren daarvan. Maar het effect van militaire opera-

ties ligt toch vooral in de zichtbaarheid en de demonstratieve werking die ervan uitgaat naar de Amerikaanse bevolking, en naar die van nog niet betrokken staten, die al dan niet terroristische groeperingen herbergen. Tot slot toont het militair optreden dat woorden door daden worden gevolgd, wat de Amerikaanse geloofwaardigheid en die van de bredere coalitie ten goede komt en zelfs een katalysator kan zijn in het vormen van zo'n coalitie. De militaire opbouw rond Afghanistan heeft de buurlanden gedwongen kleur te bekennen, en bood andere landen aanleiding praktische steun te betuigen door militaire assistentie aan te bieden.

Uiteindelijk zijn daarom de indirecte effecten en de symbolische waarde van een militaire operatie waarschijnlijk belangrijker dan haar directe effectiviteit als inzetmiddel tegen het terrorisme. Daartegenover staan echter buitensporig hoge politieke risico's. Een langdurige militaire actie kan al snel als niet-proportioneel en zinloos worden beschouwd. Door de sentimenten die zij oproept binnen en buiten het land waartegen wordt opgetreden, kan een militaire actie zelfs een contraproductief effect hebben. De geringe kans op direct succes staat dan ook in geen verhouding tot de kans op escalatie en de kans op verlies aan steun binnen de coalitie.

Deze scheve verhouding zal door de terroristen worden uitgebuit in de *vijfde oorlog*: de *Terroristische Oorlog*. Ook hierbij is het vooral te doen om de symbolische waarde van acties. En net zoals de *Smerige Oorlog* zal deze oorlog niet worden opgemerkt, totdat de terroristische groepering besluit dat CNN ervan kennis moet nemen, waarna de wereld wederom opgeschrikt wordt door kennisneming van de goed voorbereide grootschalige vernietiging. Hiermee worden de constante dreiging, de angst en dus de terreur in stand gehouden. Tevens wordt er mee aangetoond dat tegenmaatregelen, en juist de zo zichtbare militaire oorlog, impotente instrumenten zijn. Het tonen van machteloosheid van staten en de schijnbare onaanastbaarheid van de terroristische organisatie zijn twee kanten van dezelfde doelstelling. Maar hetzelfde doel kan worden bereikt door niets te doen, door het ontzeggen van succes of door het ontwrichten van de coalitie. Succes is voor de terrorist eenvoudiger, op meer terreinen tegelijk en frequenter te behalen dan voor de coalitie van honderd landen.

De *Virtuele Oorlog* is de *zesde* en laatste in de rij. Deze door Michael Ignatieff<sup>3</sup> geïntroduceerde term naar aanleiding van de oorlog boven Kosovo in 1999 betreft de oorlog om de perceptie van de werkelijkheid, van de legitimiteit van daden, van de effectiviteit van acties, en van geloofwaardigheid van de leiders van de verschillende kampen. Dit is de oorlog waar betekenis wordt gegeven aan gebeurtenissen en waar

acties worden gekleurd en geduid. In deze televisiewerkelijkheid wordt uiteindelijk voornamelijk bepaald of succes wordt geboekt. Wapens zijn geselecteerde videobeelden, *soundbytes* en gerichte verklaringen door leiders in persconferenties waarmee gebeurtenissen in een gemanipuleerd kader worden gezet en personen worden gestigmatiseerd. Propaganda wordt onherkenbaar met werkelijkheid vermengd in de strijd om de 'hearts and minds' van de burgers.

Voor terroristen zijn de media traditioneel een uiterst belangrijk middel om hun bericht naar buiten te brengen, waarmee bovendien steun wordt losgeweekt. Media-aandacht is voor hen als zuurstof en hun aanslagen zijn specifiek gericht op het verkrijgen van een zo groot mogelijke *media-impact*. Voor hen is het geen vraag of de media neutraal zijn of een strijdpark vormen. Dat is anders in democratische landen. Het dilemma is dat enerzijds het vertrouwen moet worden bewaard dat politieke leiders waarheidsgetrouw een beeld schetsen van gebeurtenissen. Anderzijds betekenen iedere verklaring en uitleg een daad met strategische betekenis, aangezien toespraken van regeringsleiders als Blair en Bush ook worden bekeken door de terroristen en hun sympathisanten. Blair en Bush beseften dit terdege toen zij het Lagerhuis, respectievelijk het Congres toespraken. Dat zelfde geldt voor Rumsfeld tijdens de dagelijkse persconferenties in het Pentagon.

Zowel zij als de terroristen beseffen dat de internationale steun en de stabiliteit rondom het gebied waar de Militaire Oorlog wordt gevoerd, sterk afhangen van de interpretatie en presentatie van feiten, gebeurtenissen, van de perceptie of acties succesvol lijken of niet, en van de beoordeling van de legitimiteit van tegen de terroristen ondernomen acties. Dit verklaart ook het belang van de humanitaire operatie waarmee Operatie *Enduring Freedom* werd gestart. De Virtuele Oorlog is namelijk wellicht de belangrijkste oorlog die gevoerd moet worden.

### Wat is succes?

In de Virtuele Oorlog is het van wezenlijk belang dat regeringsleiders duidelijk kunnen maken wat succes betekent en hoe het herkend kan worden. In deze nieuwe oorlog is dat niet eenvoudig, want er is geen herkenbare landsgrens die moet worden hersteld of een zichtbaar leger dat moet worden verslagen. Het aantal vernielde tanks zal niets zeggen over de werkelijke effectiviteit van de campagne tegen terroristen; en een duidelijk waarneembare beleidswijziging door een regeringsleider, zoals de capitulatie van Milošević na 78 dagen van luchtbombardementen, is evenmin te verwachten als graadmeter in deze oorlog.

De Amerikaanse regering heeft in ieder geval tot

medio oktober geen concrete doelstellingen geformuleerd die meetbaar zijn, of het moet liggen in de uitspraak dat de wereld vrij moet zijn van grensoverschrijdend terrorisme, of dat Osama Bin Laden moet zijn uitgeleverd. De eerste is nooit te verifiëren; de tweede betekent niet dat de eerste is behaald. De start van de Militaire Oorlog heeft evenmin een lijst van duidelijke meetbare doelstellingen opgeleverd.

Succes moet dan ook opnieuw worden gedefinieerd. Indicaties van succes in deze oorlog liggen besloten in de voorwaarden die bepalen of succes *überhaupt* kan worden behaald, in herstel van de schade en in compensatie van de negatieve effecten van de aanslagen en in herstel van datgene wat in het geding is voor staten die deelnemen aan de coalitie: het veiligheidsgevoel. Aangezien de strijd tegen het terrorisme plaatsvindt in zes verschillende maar met elkaar verbonden oorlogen, liggen succesmaatstaven verspreid over het patroon van deze zes oorlogen. Maar er zijn enkele indicatoren die er uitspringen, die overigens veeleer kwalitatief van aard zijn dan kwantitatief.

Ten eerste, het behoud van draagvlak en de instandhouding van de coalitie zijn essentieel voor acties in de andere soorten oorlog die worden gevoerd. Het politiek, financieel, militair en moreel isoleren en bestrijden van het terroristische netwerk vereist internationale samenwerking. De moeite die het kost de coalitie bijeen te houden en uit te breiden, is dan ook een belangrijke graadmeter voor succes. Indicaties voor de sterkte van de brede coalitie liggen bijvoorbeeld in het vlot tot stand komen van nieuwe internationale afspraken voor bestrijding van terrorisme.

Aangezien het volgens Bush een langdurige oorlog zal worden, is een *tweede* aanwijzing voor succes het uitblijven van grootschalige protesten en van veroordelingen door de VN, door grote mogendheden, zoals China en Rusland, of van regeringsleiders van belangrijke landen, zoals Pakistan, India, Indonesië, Egypte en Saoedi-Arabië. Succes kan ook worden gemeten aan de mate waarin destabilisering kan worden voorkomen in de regio rond het militaire strijdpark en naar de mate waarin de Verenigde Staten erin slagen escalatie van het conflict tegen te houden buiten het militaire strijdveld. Behoud van draagvlak en uitblijven van oppositie zijn graadmeters van politieke aard.

De effectiviteit van de Militaire Oorlog kan natuurlijk worden gemeten aan de hand van de afnemende sterkte die sponsorgroeperingen, zoals de Taliban, en de opmars van gewapende oppositiepartijen maken tegen de Taliban. Maar ook hier zijn politiek relevante effecten belangrijker dan puur militaire. Een langdurig en breed draagvlak, het indammen van destabilisering en van het escalatierisico zijn namelijk in hoge mate afhankelijk van het behoud van legitimiteit in de Virtuele Oorlog, en de mate waarin blijkt dat militair

succes op proportionele wijze wordt behaald. De effectiviteit van de Virtuele Oorlog kan onder meer worden afgeleid uit de mate waarin geloof wordt gehecht aan de woorden van hetzij Westerse regeringsfunctionarissen, hetzij woordvoerders van terroristische groeperingen of hun sponsorstaten.

Uiteindelijk moet ook worden gekeken naar meer abstracte succesmaatstaven. Wat in het geding is, is het gepercipieerd vermogen van de staat om interne en externe veiligheid te waarborgen. Succes kan bijvoorbeeld worden afgelezen aan de mate waarin mensen weer hun normale dagelijkse leven kunnen leiden. Afgeleide indicatoren hiervoor zijn bijvoorbeeld het afnemen van de explosief gestegen verkoop in de Verenigde Staten van handvuurwapens, een stijging van het consumentenvertrouwen, herstel van de burgerluchtvaart of zelfs een stijging van de koersen van aandelenbeurzen.

Dit zijn succesfactoren en indicatoren die wezenlijk afwijken van maatstaven die normaal gesproken worden gehanteerd om succes in een oorlog te meten. En de mate waarin besef van de betekenis van succes in deze oorlog kan worden gekweekt, is vermoedelijk een belangrijke maatstaf voor succes op zich zelf.

### Een nieuwe totale oorlog

De contouren van de *New War* van Bush Jr zijn hiermee aangegeven. De aanslagen van 11 september hebben vele geleidingen van moderne samenlevingen in de hele wereld diepgaand getroffen: fysiek, financieel en emotioneel. Er is een coalitie gevormd waarin tientallen landen de handen ineenslaan om het terrorisme in vele dimensies te bestrijden. Daarbij zullen vele soorten multilaterale en nationale, overheids-, semi-overheids- en commerciële instanties betrokken zijn. Daarom mag in die zin worden gesproken van een totale oorlog, geen Wereldoorlog of 'Clash of Civilizations', maar wel een nieuw soort totale oorlog, een oorlog tegen een dodelijk en agressief virus.

Er ligt een paradox in het feit dat deze totale oorlog wordt gevoerd niet tegen een grote mogendheid, maar tegenover een evangelie van geweld dat door slechts een beperkt aantal personen wordt gepredikt. Een andere en belangrijke paradox ligt in de strategische logica. Er is een spanningsveld tussen militaire doeltreffendheid en politieke effectiviteit. De militaire doeltreffendheid kan worden verhoogd door langdurige intensieve en grootschalige acties. En aantoonbaar succes is nodig voor het behoud van geloofwaardigheid en voor demoralisering van de sponsorstaat, de terroristen zelf en hun sympathisanten.

Dit staat echter op gespannen voet met de wens van landen rondom het strijdgewoel snel tot een einde van de gevechtshandelingen te komen. Boven-

dien herbergt een langdurige en grootschalige aanval het risico dat de indruk ontstaat dat proportionaliteit verdwijnt. De kans op 'collateral damage' neemt toe, beelden van burgerslachtoffers kunnen breed worden uitgemeten in de media, wat koren op de molen is van terroristen en sympathisanten in andere landen. De legitimiteit zal onder druk komen te staan, met uiteindelijk destabilisering en escalatie als mogelijk gevolg. Het uitlokken van overreacties is altijd één van de beoogde effecten van terroristische aanslagen. Daarmee betekent de noodzaak militair succes tegen terroristen te behalen tegelijkertijd de kans dat de terroristische zaak juist wordt bevorderd.

Daarom zijn de aanslagen van 11 september een aanslag op ons begrip van oorlog en van strategie. Deze totale oorlog vergt geen nieuwe wapens, evenmin traditionele antwoorden, maar vooral en allereerst een toereikend begrip van de aard van deze oorlog. Het gaat vooral om nieuwe manieren van samenwerking tussen landen en instanties. Maar zelfs als het netwerk wordt opgerold en de leiders worden berecht, blijft het idee, dat als een sluimerend virus wacht op activering. ■

### Noten

- 1 Martin van Creveld, *The transformation of war*, New York, {PRIVATE} 1991.
- 2 Samuel Huntington, *The clash of civilisations and the remaking of the world order*, New York, 1996.
- 3 John Arquilla en David Ronfeldt, *In Athena's camp, preparing for conflict in the information age*, Santa Monica: RAND 1997.
- 4 Michael Ignatieff, *Virtual war, Kosovo and beyond*, London, 2000.

Over de auteur

FRANS OSINGA is verbonden aan het Instituut Clingendael.

# Het Middellandse-Zeegebied in het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid

SVEN BISCOF

NU DE NIEUWE ORGANEN VAN HET EUROPEES VEILIGHEIDS- en Defensiebeleid (EVDB), het Politiek en Veiligheidscomité, het Militair Comité en de Militaire staf, permanente instellingen van de EU zijn geworden en de lidstaten troepen voor de *rapid reaction force* hebben toegezegd, komt geleidelijk aan ook het debat over een strategisch concept op gang.<sup>1</sup> De Unie heeft nu wel de *crisis-management*-opdracht (de Petersbergtaak) van de WEU overgenomen, maar de vraag blijft in welke geografische regio ze die taak gaat uitoefenen en onder welke voorwaarden en ter bescherming van welke belangen welke soorten operaties uitgevoerd kunnen worden. De definitie van een strategisch concept moet inderdaad beginnen bij de belangen van de EU; dan blijkt al gauw dat het Middellandse-Zeegebied een belangrijke plaats inneemt.

## Een Middellandse-Zee veiligheidsbeleid is nodig

Het Middellandse-Zeegebied is nog steeds een nogal instabiele regio, die gekenmerkt wordt door een groot aantal latente en openlijke conflicten (de kwestie-Cyprus, het Palestijnse vraagstuk, de toestand in Algerije, enz.) en een zeer hoge graad van militarisering, gepaard gaande met verspreiding van massale vernietigingswapens. De regionale integratie is beperkt, zeker op veiligheidsgebied, zodat er geen afdoende mechanismen zijn voor preventie en oplossing van conflicten. Armoede en weinig democratische instellingen ondergraven de legitimiteit van de heersende regimes en vormen een voedingsbodem voor extreem islamisme.

Toch is het zo dat er voor de EU vanuit het Middellandse-Zeegebied géén militaire dreiging uitgaat, ondanks de verspreiding van massale-vernietigingswapens, die vooral Amerikaanse waarnemers nogal eens tot alarmistische uitspraken verleidt. Op technologisch vlak blijven de middelen van de zuidelijke landen immers beperkt en bovendien zouden ze rekening moeten houden met de mogelijkheid van massa-

le vergelding. De belangrijkste reden is echter dat, wegens de grote economische verwevenheid tussen beide oevers van de Middellandse Zee, geen enkel land belang zou hebben bij enige daad van agressie tegen de EU. Het risico op conflicten situeert zich dan ook in de eerste plaats *tussen of binnen* de zuidelijke staten. Wel is het zo dat bij dergelijke 'zuid-zuid'-conflicten de veiligheid van Europese burgers in het buitenland in het gedrang kan komen en dat er gevaar kan bestaan voor *spill-over* naar EU-lidstaten (denk maar aan de Turks-Griekse spanningen).

De opkomst van islamisme in de Arabische landen wordt vaak als een veiligheidsrisico voor de EU beschouwd en die perceptie is er na de aanslagen van 11 september alleen maar sterker op geworden. De politieke agenda van de meeste islamistische bewegingen<sup>2</sup> is echter in de eerste plaats intern gericht. Hun doelstelling is het heersende regime in hun land aan te passen of te vervangen. Zolang ze deze doelstelling langs politieke weg nastreven, moeten ze beschouwd worden als een politieke actor als elke andere, ook al is men het met hun programma niet eens. Ook in die gevallen waarin extremistische islamisten tot geweld overgaan om hervormingen af te dwingen, richten zij zich tegen het regime (en betreft het dus opnieuw een 'zuid-zuid'-risico). De islamistische bewegingen die thans op één of andere wijze actief zijn in Algerije en in andere Maghreb-landen, in Egypte en in de Bezette Gebieden zijn hiervan evenzovele voorbeelden. In die zin is de EU geen onmiddellijk doelwit voor gewelddadige islamisten. Integendeel, haar evenwichtig Midden-Oostenbeleid, dat veel meer aandacht heeft voor de belangen van de Palestijnen dan het Amerikaanse beleid, wordt juist geapprecieerd in de Arabische wereld.

Ook na de terroristische acties in Washington en New York mag het gevaar voor aanslagen door extreme islamisten in de EU niet worden overschat. De aanslagen vormen een uitzonderlijke rechtstreekse aanval op een westers land, naar alle waarschijnlijk-

heid gepleegd door de islamistische groepering van Osama Bin-Laden. De Verenigde Staten worden in de Arabische wereld beschouwd als de steunpilaar van Israël, en daardoor de situatie in het Midden-Oosten bestendigen. Als men ervan uitgaat dat dáár de voedingsbodem ligt voor deze extreme gewelddaad en dat armoede het gemakkelijker maakt om kamikazes te rekruteren, dan blijkt opnieuw dat de EU, omwille van haar ander Midden-Oostenbeleid, en als grootste donor in de regio, geen doelwit is. Dat zou anders zijn als de EU zou deelnemen in een regelrecht militair vergeldingsscenario. De EU bevestigt wel de legitimiteit van de Amerikaanse acties tegen de organisatie van Bin-Laden en het Taliban-regime, op voorwaarde dat het gerichte acties zijn. De lidstaten verlenen dan ook logistieke en andere indirecte steun aan de Verenigde Staten; alleen het Verenigd Koninkrijk neemt rechtstreeks deel aan de militaire operaties. Maar in de eerste plaats heeft de EU opgeroepen om, naast het straffen van de schuldigen, vooral de achterliggende oorzaken van terrorisme aan te pakken. De Europese Raad van 21 september jl. verwees daarbij uitdrukkelijk naar het oplossen van het conflict in het Midden-Oosten. Ook door duidelijke voorwaarden te stellen bij het invoeren van artikel 5 van het NAVO-verdrag heeft de EU duidelijk gemaakt dat de strijd tegen het internationaal terrorisme geen 'clash of civilizations' tussen het westen en de islam is. Ook de Amerikanen zelf hebben trouwens al laten blijken dat er, naast de militaire actie in Afghanistan, een initiatief nodig is in het Midden-Oosten.

*Migratiestromen* horen in dit veiligheidsplaatje niet thuis. Eigenlijk heeft de EU de middelen om veel meer migranten op te vangen dan ze nu doet. Alleen ontbreekt daarvoor het maatschappelijk draagvlak, wat door extreem-rechts wordt uitgebuit. Migratie moet dan ook niet als veiligheidskwestie beschouwd worden, maar als een intern politiek probleem van het westen.

Veel belangrijker vanuit het standpunt van de Unie zijn dan ook de *economische* belangen. De Middellandse Zee vormt een belangrijke doorvoerroute voor olie uit de Golf en andere regio's; de zuidelijke oeverstaten voorzien in eenderde van de gasbehoefte van de EU. Anderzijds is de Unie veruit de belangrijkste handelspartner en de grootste donor van de Mediterrane landen. Vanwege deze interdependentie hebben beide oevers dus een gemeenschappelijk belang bij het bewaren van de vrede en de stabiliteit.

Ten slotte pleiten ook *politieke* motieven voor een plaats voor het Middellandse-Zeegebied in het EVDB. Om geloofwaardig te zijn als internationale actor mag de EU het niet laten bij de nobele intenties van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het EVDB, maar moet haar nieuwe *crisis-*

*management*-rol ook blijken in de praktijk. Aangezien de middelen nu eenmaal beperkt zijn en de Unie moeilijk de 'politie van de wereld' kan worden, lijkt het aangewezen dat zij dit in de eerste plaats tracht waar te maken in haar eigen periferie.

Uiteraard moet de EU een ruime definitie van veiligheid hanteren. Economische steun, democratisering en bevordering van de mensenrechten moeten dan ook essentiële pijlers vormen van het Middellandse-Zeegebied van de Unie. Dat moet de zuidelijke landen in staat stellen een vruchtbare economie op te bouwen, maar ook om sociale voorzieningen te creëren en ruimte te laten aan een politieke oppositie. Er bestaat een nauwe samenhang tussen 'traditionele' veiligheid en sociaal-economische en politieke factoren.<sup>3</sup> Maar daarnaast moet de Unie dus ook aandacht besteden aan 'harde' veiligheidskwesties. Daarom verdient het Middellandse-Zeegebied een plaats in het EVDB, naast de Europese periferie van de Unie (Centraal- en Oost-Europa, de Balkan).

De doelstelling van een veiligheidsbeleid voor het Middellandse-Zeegebied is drieledig: 1 waarborging dat de Unie vrij blijft van rechtstreekse militaire bedreigingen; 2 het voorkomen van conflicten tussen of binnen de zuidelijke Mediterrane landen, die de economische en politieke belangen van de Unie in het gedrang kunnen brengen en waarbij in het ergste geval lidstaten betrokken zouden kunnen raken; en 3 beëindiging van de huidige conflicten die de Euro-Mediterrane samenwerking blokkeren.

Enerzijds is dus conflictpreventie vereist, via een proces van vertrouwenwekkende maatregelen; gezien de militarisering van de regio moet daarbij bijzondere aandacht uitgaan naar wapenbeheersing en non-proliferatie. Anderzijds zijn mechanismen nodig om huidige en eventuele toekomstige conflicten vreedzaam op te lossen, inclusief Euro-Mediterrane regelingen voor humanitaire, *peacekeeping*- en *peace enforcement*-operaties.

### Stagnatie van het Euro-Mediterraan Partnerschap

De noodzaak wat betreft 'harde' veiligheidskwesties een beleid te ontwikkelen voor het Middellandse-Zeegebied wordt erkend door het Euro-Mediterraan Partnerschap (EMP) dat tussen de EU en twaalf zuidelijke landen<sup>4</sup> is gesloten. Het eerste luik van het EMP, het politiek en veiligheidspartnerschap, bevat een aantal vervaagende beginselen en doelstellingen op het gebied van conflictpreventie, zoals respect voor de territoriale integriteit, niet-inmenging in interne aangelegenheden, vreedzame regeling van geschillen, samenwerking in de strijd tegen terrorisme en bevordering van non-proliferatie, wapenbeheersing en vertrouwenwekkende maatregelen. Het ontwerp van een Euro-Medi-

terraan Handvest voor Vrede en Stabiliteit, dat in het kader van het EMP is uitgewerkt, voorziet in de aanvulling hiervan met regelingen voor *crisis-management* en *post-conflict peacebuilding*. In haar Gemeenschappelijke Strategie voor het Middellandse Zeegebied van juni 2000, waarin de Unie uiteenzet hoe de doelstellingen van het EMP bereikt kunnen worden, vinden we dezelfde onderwerpen terug.

Tot op heden werd van het politiek en veiligheidsluik van het EMP echter slechts een heel klein deel uitgevoerd. Er werden enkele, zeer beperkte vertrouwenwekkende maatregelen goedgekeurd, zoals de oprichting van een netwerk van instituten voor internationale betrekkingen, de organisatie van opleidings sessies voor diplomaten en uitwisseling van informatie over lidmaatschap van verdragen op het gebied van mensenrechten en wapenbeheersing. Over het Handvest voor Vrede en Stabiliteit konden de partners nog geen consensus bereiken. Concreet staat men dus in de Euro-Mediterrane samenwerking op veiligheidsvlak dus nog zo goed als met lege handen.

Hiervoor zijn twee hoofdredenen aan te geven. In de *eerste plaats* wordt het EMP geblokkeerd door het aanslepende conflict in het Midden-Oosten. Zolang het huidige conflict tussen Israëli's en Palestijnen voortduurt, zijn de Arabische landen niet bereid te praten over vertrouwenwekkende maatregelen, laat staan over regelingen voor crisis-management, omdat er voor hen geen basis voor vertrouwen is. Om te vermijden dat het Midden-Oostenconflict samenwerking in het EMP onmogelijk zou maken, werd het er formeel van gescheiden, maar in de praktijk is gebleken dat die scheiding onmogelijk is vol te houden. Dat alle landen ondanks de opeenvolgende crises in het vredesproces binnen het EMP de dialoog steeds hebben voortgezet, toont aan welk belang ze aan het partnerschap hechten. Maar Syrië en Libanon weigerden deel te nemen aan de ministeriële conferentie van het EMP in Parijs in november 2000, kort na het losbarsten van de huidige *Al-Aqsa intifada*. Dit bewijst dat het EMP uiteindelijk niet kan overleven, indien er géén oplossing wordt gevonden voor het conflict in het Midden-Oosten. De Arabische wereld verwacht van de EU dat zij haar evenwichtige opstelling in het Israëliësch-Palestijns conflict, die blijkt uit alle opeenvolgende verklaringen van de Unie over het Midden-Oosten, ook in daden omzet. Door haar al te vaak passieve opstelling legt de Unie thans te weinig gewicht in de schaal van het vredesproces en komt haar visie (en dus de Palestijnse belangen) onvoldoende in de praktijk tot uiting. Hetzelfde geldt trouwens voor de andere geschillen en conflicten die de regio teisteren.

In de *tweede plaats* worden de relaties tussen de partners op veiligheidsvlak nog al te vaak overscha-

duwd door wantrouwen, zowel tussen het noorden en het zuiden als tussen de zuidelijke staten onderling. In de ogen van de Arabische landen worden ze door het westen nog altijd in de eerste plaats als potentiële vijanden bekeken en legt de EU daarom een veel te grote nadruk op het veiligheidsluik van het partnerschap, terwijl ze zelf veel meer belang hechten aan de economische dimensie. Met de Golfoorlog en Kosovo voor ogen vrezen ze het slachtoffer te worden van wat ze beschouwen als de westerse neiging tot militaire interventie. De oprichting midden jaren '90 van Eurofor en Euromarfor, twee multinationale eenheden waaraan Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal deelnamen, werd al met heel veel wantrouwen bekeken. Aangezien ze er niet bij betrokken werden, beschouwden de zuidelijke oeverstaten deze eenheden als instrumenten die primair tegen hen gericht waren. De ontwikkeling van het EVDB en de oprichting van de *rapid reaction force* worden door dezelfde lens bekeken. Na de aanslagen in de Verenigde Staten is het gevaar natuurlijk groot dat dit wederzijds wantrouwen nog wordt versterkt en dat het vijandbeeld de perceptie gaat overheersen. Er is dan ook dringend behoefte aan vertrouwenwekkende maatregelen tussen noord en zuid. Daarbij moet bedacht worden dat de Arabische landen weinig ervaring hebben met vertrouwenwekkende maatregelen, ervaring die de EU-lidstaten in het kader van de OVSE wél hebben opgebouwd.

### De EU als bemiddelaar in conflicten

Teneinde het EMP uit de impasse te halen en Euro-Mediterrane veiligheidssamenwerking mogelijk te maken, moet de EU in het Midden-Oosten resoluut een bemiddelaarsrol opeisen, naast de Verenigde Staten. Een grotere betrokkenheid van de EU zou een belangrijke meerwaarde hebben voor het vredesproces. Met de Amerikanen, die in de Arabische perceptie haast onvoorwaardelijke steun geven aan Israël, als enige bemiddelaar, is de Israëliëse zijde oververtegenwoordigd. Als de EU er als bemiddelaar zou bijkomen, zouden de belangen van beide zijden evenwichtiger behartigd worden. De belangrijkste – praktische – reden waarom de EU nodig is als bemiddelaar, is dat, waar de Verenigde Staten de grootste potentiële invloed op Israël hebben, de EU veel meer vat heeft op de Palestijnen en de Arabische landen als het erop aankomt hun visie te beïnvloeden en hen een compromis te doen aanvaarden. Dit is het gevolg van de goede relaties die de EU heeft opgebouwd, o.a. door grootschalige economische en financiële steun aan de Palestijnse Autoriteit, die zonder de EU niet zou kunnen overleven. Ook de aandacht in het EU-beleid voor de belangen van de Palestijnen is hierin natuur-

lijk een belangrijke factor. Dat de EU tot twee keer toe (in 1999 en opnieuw in 2000) de Palestijnen wist te bewegen het uitroepen van een onafhankelijke staat uit te stellen, om het vredesproces niet in een crisis te storten, is het bewijs van haar invloed. Ook tijdens de huidige *intifada* is gebleken dat Europese politici het meeste gehoor vinden bij de Palestijnse leiders.

Onmiddellijk na 11 september was er een pauze in het geweld, zeker van Palestijnse zijde – elke Arabische gewelddaad zou immers heel anders geïnterpreteerd kunnen worden in het licht van de aanslagen in Amerika. Bovendien speelde de vrees dat Israël van de situatie gebruik zou maken door extra hard terug te slaan of een *fait accompli* te scheppen door bepaalde gebieden te bezetten of nederzettingen uit te breiden. Na een jaar van onafgebroken geweld moet dit moment worden aangegrepen om het vredesproces weer op de rails te zetten.

Ook in het oostelijk deel van het Middellandse-Zeegebied moet de EU zelf haar verantwoordelijkheid nemen en actief werken aan de regeling van de geschillen tussen Griekenland, Turkije en Cyprus. Het centrale instrument waarvan de Unie daartoe gebruik kan maken, is het toetredingsproces. In het licht van de sterke wens van de kandidaat-lidstaten Turkije en Cyprus om toe te treden, is dit potentieel een heel krachtig instrument. Het is evident dat het grijpen naar geweld als oplossing voor het conflict op Cyprus onmiddellijk het verlies, of toch minstens het voor zeer lange tijd uitstellen, van het vooruitzicht op lidmaatschap mee zou brengen. Maar op zich zelf, zonder dat de Unie metterdaad pogingen tot bemiddeling onderneemt, volstaat de mogelijke toetreding niet partijen ertoe aan te zetten een regeling te zoeken voor hun geschillen. De EU moet een actieve rol spelen en zelf de partijen rond de tafel brengen. De directe betrokkenheid van één lidstaat (Griekenland), en van twee kandidaat-lidstaten, waarvan er een (Turkije) ook lid is van de NAVO, vergt een actief beleid. Er is in de laatste jaren wel enige vooruitgang geboekt, maar het is de vraag of dat het gevolg is van enige inspanning van de zijde van de EU. De recente toenadering tussen Turkije en Griekenland lijkt eerder te danken aan de politieke wil van de partijen zelf. Het uitblijven van een oplossing voor het conflict-Cyprus toont aan dat de EU niet kan volstaan met retorische steun aan de bemiddelingspogingen van de VN en de Verenigde Staten.

Ten aanzien van de Maghreb-landen heeft de EU tot nog toe ook een erg passief veiligheidsbeleid gevoerd. Het lijkt alsof de Unie niet bereid is een duidelijk standpunt in te nemen over de crisis in Algerije, zolang de aanvoer van gas maar verzekerd is en het geweld niet overslaat naar de buurlanden. De economische steun aan Algerije en de onderhandelingen

over een associatie-akkoord gaan dan ook gewoon door. Het gevolg is wel dat de EU *de facto* een militair regime ondersteunt dat beschuldigd wordt van betrokkenheid bij folteringen en moordpartijen. Ook wat de kwestie van de Westelijke Sahara betreft is de houding van de EU pragmatisch. De Unie beperkt zich tot retorische steun aan de inspanningen van de VN om de zaak te regelen en zij neemt zelf geen enkel initiatief, omdat zij haar betrekkingen met Marokko niet op het spel wil zetten. Op korte termijn waarborgt een dergelijke aanpak goede verhoudingen met de regeringen van de betrokken landen, maar op langere termijn kan de EU deze conflicten niet blijven negeren, wil zij de doelstellingen van het EMP bereiken.

### Het EVDB openstellen

Het EVDB voorziet in mechanismen voor vérgaande samenwerking met andere partners, in het bijzonder de Europese NAVO-leden die niet tot de EU behoren en de kandidaten voor toetreding. Met deze landen zullen regelmatig bijeenkomsten worden gehouden om hen op de hoogte te houden van de ontwikkeling van het EVDB. Zij zullen verbindingsofficieren kunnen detacheren bij de Militaire Staf van de EU en zullen kunnen deelnemen aan de militaire operaties van de Unie.

De EU zou het EVDB op dezelfde manier kunnen openstellen voor haar twaalf Mediterrane partners. Gezamenlijke deelname aan militaire structuren is een zeer krachtig instrument om vertrouwen te bevorderen. Een brug met het EVDB zou zo kunnen fungeren als vertrouwenwekkende maatregel, zowel tussen de EU en haar partners als tussen de zuidelijke landen onderling. Betrokkenheid bij het EVDB, op vrijwillige basis, zou het wantrouwen van de Arabische landen tegenover de ontwikkeling van een Europese militaire capaciteit kunnen wegnemen en zou de basis kunnen vormen van een evenwichtig veiligheidspartnerschap. Bovendien kunnen Euro-Mediterrane regelingen voor crisismanagement, inclusief de mogelijkheid om humanitaire, *peacekeeping*- of *peace enforcement*-operaties uit te voeren, slechts succesvol zijn indien ze steunen op een gelijkwaardige samenwerking tussen beide oevers van de Middellandse Zee. Unilateraal ingrijpen van de EU zou door de zuidelijke partners niet geaccepteerd worden; operaties waaraan zowel EU-lidstaten als Mediterrane partners deelnemen wellicht wel. Net zoals de strijd tegen het internationaal terrorisme alleen kans van slagen heeft als hij gevoerd wordt door een brede coalitie, waaraan zowel het westen als de Arabische wereld deelneemt, vergt het bereiken van vrede en stabiliteit in het Middellandse-Zeegebied een gezamenlijk beleid van beide oevers.

Openstelling van het EVDB zou het krachtigste signaal zijn dat de Unie kan geven om te tonen dat ze uit is op samenwerking met de Arabische wereld en niet op confrontatie.

## Besluit

De Europese Unie staat voor een moeilijke evenwichtsoefening. Aan de ene kant moet de Unie er zorg voor dragen dat in de nasleep van 11 september en de militaire acties in Afghanistan haar betrekkingen met de Mediterrane landen niet volledig in het teken van veiligheid komen te staan. De ruime aandacht die uitgaat naar democratie, mensenrechten en sociaal-economische verhoudingen is juist een van de verdiensten van de Unie en van het Euro-Mediterraan Partnerschap in het bijzonder. Aan de andere kant moet de Unie de verdere ontwikkeling van het EVDB krachtig ter hand nemen en moet ze ook het Middellandse-Zeegebied daarin een plaats geven.

Door haar passieve houding in de diverse geschillen en conflicten in het Middellandse-Zeegebied is de EU voor haar Mediterrane partners thans géén geloofwaardige actor op het gebied van de internationale vrede en veiligheid. Wil de Unie het ambitieuze Euro-Mediterraan Partnerschap werkelijk inhoud geven, dan moet ze in de eerste plaats zelf haar verantwoordelijkheid nemen en actief bijdragen tot de oplossing van de thans bestaande conflicten in de regio. Daarvoor zijn géén grote financiële middelen nodig, maar wél politieke wil. De Unie zou het EVDB kunnen benutten als basis om inhoud te geven aan het politiek en veiligheidsluik van het Euro-Mediterraan Partnerschap. Vervolgens kan het partnerschap geleidelijk verdiept worden, o.a. door maatregelen op het gebied van wapenbeheersing en non-proliferatie en met rege-

lingen voor *preventive diplomacy* en *post-conflict peacebuilding*.

Het opzetten van een hechte veiligheidssamenwerking is een langdurig proces. Dat proces en het oplossen van de aanslepende conflicten vergen uiteraard ook de betrokkenheid van de Mediterrane partners zelf. Een strategisch concept voor het EVDB zou de doelstelling van het EMP, het vestigen van vrede en stabiliteit in het Middellandse-Zeegebied, moeten overnemen. ■

## Noten

- 1 Sven Biscop, 'Een Europese militaire arm, maar waarvoor? Behoefte aan een Europees strategisch concept', in: *Internationale Spectator*, september 2000, blz. 439-442.
- 2 Ruim gedefinieerd als 'groepen die de rol van de islam in de maatschappij en de politiek willen versterken, vaak met een islamitische staat tot doel'. Definitie van Fred Halliday, geciteerd in Randal K. James, *The islamist challenge in the Middle East and North Africa*, USAF Air War College Research Report, 1996, blz. 5.
- 3 Overigens loopt ook het economisch luik van het Euro-Mediterraan Partnerschap niet van een leien dakje. Zie Diana Comijs, 'Het Euro-Mediterrane partnerschap: meer dan markt alleen', in: *Internationale Spectator*, maart 2000, blz. 136-140.
- 4 Algerije, Cyprus, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Malta, Marokko, Syrië, Tunesië, Turkije en de Palestijnse Autoriteit. Nu het land langzaam uit zijn internationale isolement treedt, zou misschien ook Libië binnen afzienbare tijd kunnen toetreden.

### Over de auteur

DRS SVEN BISCOP is als Aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen verbonden aan de International & European Research Unit van de Universiteit Gent, waar hij werkt aan een proefschrift over het Middellandse-Zeegebied van de EU.

## Clingendael paper

## De militaire Staat van de Europese Unie door Kees Homan, Bert Kreemers en Frans Osinga

In 2003 moet de Europese Unie beschikken over een militaire capaciteit. De verwezenlijking van deze ambitie staat hoog op de agenda van de Europese Raad van Laken, eind dit jaar. Wat is tot dusverre bereikt? Beschikt de Europese Unie over een structuur om tijdig beslissingen te nemen over en leiding te geven aan de zogeheten Petersbergtaken? Lopen de hervormingen in de krijgsmachten van de Europese Unie in de pas met de ambitieuze doelstellingen in Europees verband? En slagen de lidstaten van de Europese Unie erin om ook over de benodigde gemeenschappelijke middelen voor transport, commandovoering, inlichtingen en logistiek te beschikken?

Naast de behandeling van deze vragen behelst dit paper aanbevelingen voor de verwezenlijking van de Europese ambities op veiligheids- en defensiegebied en voor de Nederlandse bijdrage hieraan.

Deze Clingendael-publikatie is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van f 20,- op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. Militaire Staat. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/606. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl).

# Is het Israëliësch-Palestijnse conflict onoplosbaar?

BEN SOETENDORP

HET VREDESPROCES VAN OSLO WAS BEDOELD ALS VERZOE-ning tussen Israël en de Palestijnen en had uiteindelijk moeten resulteren in stichting van een Palestijnse staat naast de staat Israël. Dit proces lijkt als gevolg van de huidige gewelddadige confrontatie tussen Israël en de Palestijnen meer op een doodlopende weg. Na de mislukte poging van Israëls oud-premier Ehud Barak met de Palestijnse leider Yasser Arafat tot een definitieve oplossing te komen, scheen het conflict onoplosbaar. Tot 11 september toonde de nieuwe Amerikaanse regering dan ook weinig enthousiasme om weer een actieve rol te spelen bij een nieuwe poging het vastgelopen vredesproces vlot te trekken. Maar de recente terroristische aanslagen in de Verenigde Staten en de noodzaak voor de Amerikaanse regering de steun van de Arabische landen te krijgen voor hun militaire acties in Afghanistan, dwingen de Verenigde Staten te zoeken naar een strategie voor de oplossing van het Israëliësch-Palestijns conflict. De Amerikaanse regering heeft daarbij de keuze tussen twee opties: een multilaterale aanpak door middel van een grote vredesconferentie voor het Midden-Oosten, een soort Madrid II; of stimulering van een bilaterale aanpak, waarbij de partijen zelf de laatste stappen zetten in de voltooiing van het vredesproces van Oslo.

## Van Madrid tot Oslo

De geschiedenis lijkt zich in menig opzicht te herhalen. Tien jaar geleden werd de voor de Amerikanen succesvolle afloop van de Golfoorlog tegen Irak gebruikt als breekijzer om weer beweging te krijgen in het vastgelopen Arabisch-Israëliësch vredesproces. Dit proces begon in 1978 met het bezoek van de Egyptische president Anwar Sadat aan Jeruzalem. Een jaar later tekenden Sadat en de Israëliësch premier Menachem Begin de akkoorden van Camp David. Deze akkoorden bestonden uit twee delen: het eerste deel was een bilateraal vredesverdrag tussen Egypte en Israël, het tweede specificerde de beginselen voor een oplossing van het conflict tussen Israël en de

Palestijnen. Het eerste deel is volledig uitgevoerd, maar van implementatie van het tweede deel is vrijwel niets terechtgekomen. Israël wilde uitsluitend onderhandelen over een beperkte vorm van Palestijnse bestuursautonomie in de Westelijke Jordaanoever en Gaza, de door Israël in 1967 bezette gebieden. De onderhandelingen strandden na de moord op Sadat en ze werden stopgezet als gevolg van de oorlog in Libanon in 1982.

Het voornaamste doel van de Israëliësch minister van defensie Ariel Sharon, het brein achter de Israëliësch militaire invasie in Libanon, was de machtsbasis van de PLO in Libanon te vernietigen en daarmee de PLO politiek en militair vleugellam te maken. In Sharons optiek zou een machteloze PLO het einde betekenen van de Palestijnse aspiratie een onafhankelijke Palestijnse staat te stichten in de bezette gebieden. De realiteit bleek anders. De PLO werd verdreven uit Libanon en moest haar hoofdkwartier vestigen in Tunis, maar ze verdween niet van het politieke toneel. Integendeel, de PLO aanvaardde publiekelijk de 'twee staten'-formule als basis voor een oplossing van het conflict, zwoer het terrorisme als strijdmiddel af, en werd vervolgens door de Verenigde Staten geaccepteerd als gesprekspartner. De PLO had ook profijt van de eerste Palestijnse opstand in de bezette gebieden, de *intifada* die in 1987 uitbrak. Het initiatief voor deze opstand lag trouwens niet bij de PLO, maar bij lokale Palestijnse leiders.

Aan de stagnatie in het Israëliësch-Palestijns vredesproces kwam na de Golfoorlog in 1991 een einde. Vóór de Golfoorlog stond het Arabisch-Israëliësch conflict in het algemeen, en het Israëliësch-Palestijns conflict in het bijzonder, niet erg hoog op de politieke agenda van de Amerikaanse president George Bush sr. De regering-Bush maakte onderscheid tussen het westelijk Mediterrane deel en het oostelijk deel van het Midden-Oosten, het gebied rond de Perzische Golf. Door het einde van de Koude Oorlog en de Russische terugtrekking uit de regio hadden de Amerikanen minder belang bij het Mediterrane gebied. De Verenig-

de Staten bleven daarentegen, ondanks het einde van de Koude Oorlog, wel een vitaal belang toekennen aan het waarborgen van stabiele olie-uitvoer uit de Arabische oliestaten in de regio van de Perzische Golf. De aandacht van de Amerikaanse regering was geheel gericht op veiligheid en voortbestaan van de conservatieve regeringen in de belangrijke oliestaten in de Perzische Golf, die bedreigd werden door de radicale regimes in de regio: Irak en Iran.

Na de Golfoorlog kreeg het conflict tussen Israël en zijn Arabische buurlanden echter weer een hogere Amerikaanse prioriteit. Behalve Saoedi-Arabië bleken ook andere Arabische landen, zoals Egypte en Syrië, waardevolle deelnemers aan de door de Verenigde Staten geleide coalitie tegen Irak, terwijl een traditioneel bondgenoot als Israël in bedwang moest worden gehouden om de Amerikaanse militaire inspanning tegen Irak niet in gevaar te brengen. De regering-Bush begreep dat een scheiding tussen de twee dimensies van het Midden-Oostenconflict, het Arabisch-Israëliësch conflict en het conflict met Irak, niet zinvol was. Oplossing van het Arabisch-Israëliësch conflict was onontbeerlijk voor de stabiliteit in de regio. Om zich te verzekeren van brede Arabische steun in hun poging Irak blijvend te isoleren, konden de Amerikanen het Arabisch verzoek niet negeren om ook aan de tweede brandhaard in de regio, het Arabisch-Israëliësch conflict, een einde te maken.

President Bush sr. en zijn minister van buitenlandse zaken, James Baker, zetten zich dan ook volledig in voor een grote vredesconferentie voor het Midden-Oosten, waar een algehele oplossing van het Arabisch-Israëliësch conflict bereikt zou moeten worden. Na lange en moeizame onderhandelingen met potentiële deelnemers over de voorwaarden werd de vredesconferentie in Madrid in juni 1992 geopend. De belangrijkste betekenis van deze conferentie was haar *multilaterale karakter*. Naast de bilaterale onderhandelingen die Israël voerde met Syrië, Libanon en een gemengde Jordaans-Palestijnse delegatie, werden binnen vijf functionele werkgroepen – voorgezeten door de Verenigde Staten, Rusland, de Europese Unie, Japan en Canada – vraagstukken behandeld als water, vluchtelingen, regionale economische ontwikkeling, wapenbeheersing, regionale veiligheid en milieu. Aan deze werkgroepen namen, behalve de rechtstreeks betrokken landen, ook andere Arabische landen uit het Midden-Oosten en Noord-Afrika deel, evenals landen buiten de regio.<sup>1</sup>

Bij een terugblik op Madrid blijkt dat de vredesconferentie op zich zelf weinig heeft bijgedragen aan de oplossing van het Arabisch-Israëliësch conflict. Van de ambitie van Bush en Baker om via deze formule een algehele oplossing te forceren, is vrijwel niets terechtgekomen. In de bilaterale onderhandelingen is

nauwelijks vooruitgang geboekt, ook niet bij voortzetting van deze onderhandelingen in Washington. Ook de werkgroepen hebben niet geleid tot de noodzakelijke doorbraken. Wel heeft deze onderhandelingsvorm veel vragen bespreekbaar gemaakt, doordat de geschilpunten niet als politieke vraagstukken maar als technische kwesties zijn behandeld. Op bepaalde terreinen is zelfs samenwerking ontstaan en er is een normalisering in de betrekkingen op gang gekomen tussen Israël en een aantal Arabische landen in de regio die niet rechtstreeks bij het conflict betrokken zijn, zoals de Golfstaten en de Noord-Afrikaanse staten.<sup>2</sup> Van groot belang is ook het feit dat de werkgroepen formeel nog steeds bestaan, zij het in slapende toestand. De vluchtelingenwerkgroep, bijvoorbeeld, zou weer geactiveerd kunnen worden als het moment daarvoor opportuun is.

Voor het Israëlisch-Palestijns conflict als zodanig heeft de conferentie van Madrid behalve veel retoriek nauwelijks iets opgeleverd, ook niet na vele maanden van onderhandelingen in Washington. Al bij de voorbereiding van de conferentie ontstond een belangrijk twistpunt over deelname van de Palestijnen aan de conferentie. De PLO wilde optreden als vertegenwoordiger van de Palestijnen, maar kon behalve op Israëlisch verzet ook op weinig Amerikaanse hulp rekenen na de steunbetuigingen van de PLO-leiding aan Saddam Hussein tijdens de Golfoorlog. Het lukte Israël dan ook de PLO uit te sluiten van de conferentie. Wel mochten Palestijnse inwoners van de bezette gebieden naar Madrid komen, maar alleen als zij bereid waren deel uit te maken van de Jordaanse delegatie. Het gevolg was dat de Palestijnse vertegenwoordigers per fax en telefoon permanent overleg voerden met het PLO-hoofdkwartier in Tunis.

Terwijl de onderhandelingen in Washington niets opleverden, had de Palestijnse opstand in de bezette gebieden wél enig resultaat. Een meerderheid van de Israëlische bevolking kreeg langzaam maar zeker genoeg van de *intifada*. Deze opstand leidde ertoe dat veel Israëliërs de kosten gingen beseffen van een voortdurende bezetting. De bereidheid tot een territoriaal compromis dat een einde zou kunnen maken aan de *intifada*, en in ieder geval een terugtocht uit Gaza mogelijk zou maken, was zeer groot. Bij de eerstvolgende verkiezingen, in juni 1992, versloeg de Arbeidspartij de zittende Likud-partij met de belofte van leider Jitachak Rabin een einde te maken aan de Palestijnse opstand. Binnen negen maanden, zo beloofde hij zijn kiezers, zou hij een overeenkomst bereiken over Palestijns zelfbestuur.

Om zijn doel te bereiken blies Rabin de vervolgonderhandelingen van Madrid in Washington nieuw leven in, maar gelijktijdig gaf hij toestemming aan medewerkers van minister van buitenlandse zaken

Shimon Peres om nabij Oslo in het geheim rechtstreekse onderhandelingen te voeren met hooggeplaatste leden van de PLO. Aangezien alle Palestijnen in de bezette gebieden toch onderhandelden onder instructies van de PLO, besloot Rabin dan maar rechtstreeks met de PLO, en in feite Arafat, te onderhandelen. Vijftien maanden na zijn verkiezing, in september 1993, bereikten Israël en de PLO een historische doorbraak, die Rabin en Arafat bekrachtigden in de akkoorden van Oslo. De Palestijnen kregen voor een overgangperiode van vijf jaar zelfbestuur in Gaza en de Westelijke Jordaanoever. Na twee jaar moesten onderhandelingen beginnen over de definitieve status van de bezette gebieden. In de tussentijdse periode zou Israël zich in fasen uit de bezette gebieden terugtrekken, te beginnen uit Gaza en een aantal dichtbevolkte steden op de Westelijke Jordaanoever. De gevoelige vraagstukken, zoals de toekomst van de nederzettingen, de kwestie-Jeruzalem en de vluchtelingenproblematiek, werden vooruitgeschoven naar de onderhandelingsfase over de definitieve status van de bezette gebieden.<sup>3</sup> Voor Israël zou hiermee een einde aan de Palestijnse opstand komen, terwijl de PLO een unieke kans kreeg na vele jaren van politieke ballingschap eindelijk haar hoofdkwartier, met Israëlische instemming, te vestigen in het voormalige Palestina.

### Van Oslo tot Camp David

Behalve wederzijdse erkenning en een plechtige belofte geweld af te zweren als strijdmiddel, omvatten de akkoorden van Oslo nog twee andere beloften. Zowel Israël als de Palestijnen toonden zich bereid naast elkaar te leven in twee aparte staten. Hoewel de definitieve grenzen tussen beide staten nog niet waren vastgelegd, zou Israël zich uit een groot deel van de bezette gebieden terugtrekken. De akkoorden van Oslo oogstten veel lof in de internationale gemeenschap, maar ze zaaiden ook grote verdeeldheid in beide samenlevingen. Rabin en Peres, de architecten van de Oslo-akkoorden aan Israëlische zijde, werden door critici van verraad beschuldigd omdat zij bereid waren delen van het joods vaderland op te geven. Bovendien erkenden Rabin en Peres de PLO, die verantwoordelijk was voor de dood van vele Israëliërs, als een legitieme partner. Rabin, die zijn verkiezing te danken had aan een heel kleine meerderheid, kon zich bij de stemming over de akkoorden van Oslo in het Israëlische parlement niet verzekeren van een joodse meerderheid. De akkoorden werden uiteindelijk goedgekeurd dank zij de steun van de Arabische partijen. Arafat werd op zijn beurt door veel Palestijnen beschuldigd van verraad. De PLO-leider had naar hun opvatting onrechtmatig afstand gedaan van delen van het historische Palestina, en daarmee stilzwijgend

ook het recht op terugkeer van de Palestijnse vluchtelingen naar hun voormalige woonplaatsen verkwaanseld.

In november 1995 werd Rabin tijdens een vredesdemonstratie in Tel Aviv vermoord door een joodse politieke tegenstander. Ook de Palestijnse tegenstanders van de akkoorden van Oslo roerden zich en saboteerden verdere onderhandelingen over de implementatie van de Oslo-akkoorden door bloedige terreurdaden tegen de Israëlische bevolking te plegen. Rabins opvolger Peres verloor mede door deze terreurdaden de eerstvolgende verkiezingen. De nieuwe Likud-leider Benjamin Netanjahu stelde alles in het werk om het onder zijn voorgangers overeengekomen implementatieplan zo lang mogelijk uit te stellen.

Na de politieke val van Netanjahu kwam de Arbeidspartij weer aan de macht. De partij wilde aan de inmiddels zeer vertraagde uitvoering van de oorspronkelijke Oslo-akkoorden een belangrijke impuls geven die, zoals later bleek, de doodsteek voor die akkoorden zou betekenen. Handelend in de geest van Rabin besloot de nieuwe premier Ehud Barak geen tijd te verspillen aan tussentijdse akkoorden, maar gelijk over te gaan tot afronding van het vredesproces. In Camp David en tijdens de daaropvolgende onderhandelingen was Barak bereid de Palestijnen bijna al het bezet gebied weer in handen te geven. Zijn territoriale concessies betekenden ontruiming van vele nederzettingen, waardoor Israël slechts controle zou houden over drie kleine blokken van nederzettingen dichtbij de grens van 1967, en zelfs de verdeling van Jeruzalem. In feite zouden beperkte grenscorrecties plaatsvinden.

In ruil daarvoor diende Arafat dan afstand te doen van verdere claims en een definitieve vrede met Israël te tekenen. Verscheidene deelnemers aan deze onderhandelingen hebben de afgelopen tijd verklaard dat Arafat een definitief akkoord met Israël weigert te tekenen zolang het recht van de Palestijnse vluchtelingen op terugkeer naar hun voormalige woonplaatsen niet is gehonoreerd. Na al de jaren waarin de droom van terugkeer naar het voormalige Palestina was gekoesterd, kon Arafat de Israëlische voorstellen niet aanvaarden. Voor hem was de strijd nog niet over. Daarmee maakte hij de weg vrij voor een nieuwe volksopstand tegen Israël en was de tweede *intifada* een feit.

### Is er licht aan het einde van de tunnel?

De overgebleven twistpunten tussen de partijen raken de harde kern van het Israëlisch-Palestijns conflict. De twee-statenoplossing, die aan het vredesproces van Oslo ten grondslag ligt en door de internationale gemeenschap wordt ondersteund, houdt immers in

dat Israël afziet van zijn historische aanspraak op grondgebied in het overgebleven bezet gebied in Gaza en de Westelijke Jordaanoever, terwijl de Palestijnen afstand doen van het recht op terugkeer naar hun voormalige woonplaatsen in het huidige Israël. In de afgelopen jaren hebben beide partijen echter vastgehouden aan hun onwrikbare standpunten ten aanzien van ontruiming van nederzettingen in de bezette gebieden, het probleem van de Palestijnse vluchtelingen en de kwestie-Jeruzalem, waardoor ieder Amerikaanse of Europese bemiddelingspoging gedoemd was te mislukken.

Nu beide partijen kennelijk van mening zijn dat een verandering in de onwillige houding van de andere partij alleen door gebruik van geweld kan worden bewerkstelligd, is de kloof tussen Israëliërs en Palestijnen bijna onoverbrugbaar geworden. Daardoor heeft het conflict de vorm van een gordiaanse knoop aangenomen, die slechts met één klap – bijvoorbeeld een internationaal opgelegde vredesregeling – zou zijn op te lossen. Na 11 september is een internationaal klimaat ontstaan voor zo'n opgelegde regeling. Voorlopig heeft de Amerikaanse regering haar handen nog vol aan de strijd tegen Bin Laden en de Taliban in Afghanistan, maar nu al staan de Verenigde Staten wel onder druk van de Arabische en islamitische bondgenoten om ook het Israëlisch-Palestijns conflict voor goed aan te pakken. Als Israël en de Palestijnen zelf niet in staat zijn hun onderling conflict ondergeschikt te maken aan de internationale strijd tegen het terrorisme en zelf een uitweg uit de huidige impasse te vinden, is daar geen ontkomen aan.

Een internationale vredesconferentie over het Midden-Oosten, een soort Madrid II, zou een geschikt forum kunnen zijn als middel om aan beide partijen een definitieve regeling op te leggen. Naast de Verenigde Staten is ook de Europese Unie bereid alles in het werk te stellen om tot een internationale vredesconferentie te komen. Spanje is vanaf januari voorzitter van de EU, dus de verleiding zo'n Madrid II te organiseren is groot. De contouren van een opgelegde internationale regeling zijn ook al zichtbaar. De oprichting van een onafhankelijke Palestijnse staat staat zo goed als vast nu de Verenigde Staten, zoals president George Bush jr. heeft laten doorschemeren, hun verzet hebben laten varen en zelfs voorstander van de vorming van een dergelijke staat zijn. Ook over de definitieve grens tussen Israël en zijn toekomstige Palestijnse buurstaat zijn de Verenigde Staten duidelijk. Op een paar kleine grenscorrecties na zou deze grens vrijwel gelijk moeten zijn aan de grens die bestond tussen Israël en Jordanië, vóórdat Israël de Westelijke Jordaanoever en Gaza in 1967 bezette. Overigens hebben vrijwel alle Amerikaanse regeringen tot op heden dit ondubbelzinnig standpunt ingenomen.

Arafat zal bij een dergelijke regeling eindelijk zijn wens kunnen verwezenlijken met steun van de internationale gemeenschap een onafhankelijke Palestijnse staat te stichten op een aaneengesloten gebied in Gaza en op de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van delen van Jeruzalem. Maar voor zijn andere wens, de terugkeer van de Palestijnse vluchtelingen, zal Arafat ook in een Madrid II nauwelijks steun kunnen verwachten van de Verenigde Staten of de Europese Unie. Op meer dan een financiële vergoeding aan de vluchtelingen kan Arafat niet rekenen.

Het moge duidelijk zijn dat de Israëlische premier Sharon weinig goeds kan verwachten van een Madrid II, waarin hij onder *internationale druk* zal staan om belangrijke concessies te doen. Gezien zijn weerstand tegen de ontruiming van vrijwel alle bezette gebieden, zijn verzet tegen elke deling van Jeruzalem en zijn slechts voorwaardelijke instemming met de oprichting van een Palestijnse staat, zal hij alles in het werk stellen aan een eventueel Madrid II te ontkomen. Onder de dreigende schaduw van een opgelegde regeling en om een conflict met de Verenigde Staten te voorkomen, zal Sharon eerder bereid zijn aan een *tussentijdse bilaterale regeling* met de Palestijnen mee te werken en deze door het Israëlische parlement te loodsen. Dit brengt de tweede optie in beeld, de voortzetting van het vredesproces van Oslo.

De opstand van de Palestijnen tegen de Israëliërs, de tweede *intifada*, zal de komende tijd, mede door de Amerikaanse strijd tegen Bin Laden en zijn *Al-Qaeda*-netwerk in Afghanistan, naar alle waarschijnlijkheid verder in intensiteit toenemen. De gewelddadige Israëlische reactie daarop is voorspelbaar. Het klinkt paradoxaal, maar juist deze uitzichtloze spiraal van geweld kan als een katalysator werken om beide partijen klaar te stomen voor een aantal pijnlijke keuzen die het sluiten van de noodzakelijke compromissen mogelijk maken, vooral aan Israëlische zijde. De voorkeur zou moeten uitgaan naar tussentijdse regelingen die door middel van onderhandelingen tussen beide partijen tot stand komen, in plaats van een opgelegde definitieve regeling. Na het falen van de multilaterale aanpak in Madrid I is de belangrijke doorbraak in het Israëlisch-Palestijns conflict, de erkenning van de PLO door Israël in 1993, immers bereikt door middel van de rechtstreekse *bilaterale onderhandelingen* in Oslo.

In de onderhandelingen in Oslo over een beginselakkoord was de derde partij, bemiddelaar en gastheer Noorwegen, zeer terughoudend. Ook de Verenigde Staten waren pas aan zet bij de uitwerking en uitvoering van de akkoorden van Oslo. Gezien de zeer emotionele lading van de overgebleven twistpunten, die in voorafgaande onderhandelingen steeds vooruit zijn geschoven, is bij *deze* afrondingsfase wel een zeer actieve derde partij nodig, die ook bereid zou moeten

zijn een *leidende rol* in de onderhandelingen op zich te nemen. De tijd voor vage diplomatieke formuleringen van bemiddelaars die beide partijen tevreden moeten stellen, is nu voorbij. Een bemiddelaar zal deze keer vindingrijke oplossingen moeten bedenken, die stap voor stap moeten leiden naar een definitieve oplossing. Zo'n reeks van interim-regelingen is ook onontbeerlijk om het draagvlak in beide gemeenschappen te vergroten.

Een vredesregeling gesteund door een democratische meerderheid in Israël is altijd te prefereren boven een opgelegde vredesregeling die door een meerderheid van de Israëlische bevolking wordt afgewezen. Daar zouden de Verenigde Staten en de EU-lidstaten gevoelig voor moeten zijn. De voorstanders van het behoud van de bezette gebieden hebben in feite nooit een meerderheid onder het Israëlische electoraat gevormd en de steun voor een fysieke scheiding tussen Israël en de bezette gebieden langs de grens van 1967 neemt met de dag toe. Daarom is het niet ondenkbaar dat bij de volgende verkiezingen weer een politieke leider aan de macht zal komen die wél bereid is tot een territoriaal compromis. Veel Israëlische kiezers die nu voor Sharon hebben gestemd, kozen de vorige keer voor Barak. Zij hebben inmiddels gezien dat ook Sharon niet in staat is het geweld in Israël en de bezette gebieden uit te bannen, zoals

hij had beloofd.

Het is te hopen dat zodra in Israël de electorale balans weer doorslaat in de richting van de twee-statenoplossing, het leiderschap van de PLO ook in staat is de laatste stappen in de richting van een definitieve vredesregeling te zetten en bereid is een territoriaal compromis te accepteren, ook al wordt dat niet door alle Palestijnen gesteund. Er zijn immers altijd twee partners nodig voor een tango. ■

## Noten

- 1 Zie bijv. Itamar Rabinovich, *Waging Peace*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 1999.
- 2 Zie bijv. Dalia Dassa Kaye, *Beyond the handshake: Multilateral cooperation in the Arab-Israeli Peace Process 1991-1996*, New York: Columbia University Press, 2001.
- 3 Zie bijv. David Makovsky, *Making Peace with the PLO*, Boulder: Westview Press, 1996.

Over de auteur

DR R.B. SOETENDORP is universitair hoofddocent in de leer der internationale betrekkingen aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden.

---

# Politieke ontwikkelingen in Israël

J.E. ELLEMERS

## Fragmentatie en onzekerheid

DE ISRAËLISCHE POLITIEK WORDT NIET ALLEEN GEKENMERKT door een grote mate van pluralisme en een groot aantal politieke partijen, maar ook door het voortdurend ontstaan van nieuwe partijen en afsplitsingen en fusies van bestaande partijen. Zo komt het dat relatief veel van de (oudere) vooraanstaande politici in Israël in de loop van hun carrière van partij zijn gewisseld. Ook bij de laatste parlementsverkiezingen van mei 1999 hebben zich dergelijke veranderingen in de configuraties van politieke partijen en wisselingen in partij-allianties voorgedaan. Hoe moeten wij dit zien en hoe verhoudt dit zich tot de voortgang van het vredesproces?

## Continuïteit en verandering

Wanneer we de politieke verhoudingen van Israël sinds het uitroepen van de staat in 1948 en de eerste verkiezingen in 1949 bezien, blijkt er behalve discontinuïteit toch ook een grote mate van continuïteit te zijn geweest.<sup>1</sup> Dit is des te opmerkelijker omdat het electoraat – vooral als gevolg van continue immigratie – is toegenomen van 506.000 in 1949 tot 4.285.000 in 1999; dit wil zeggen in 50 jaar ruim acht maal zo groot is geworden (zie de onderste regel van tabel 1). Dit is misschien nóg opmerkelijker wanneer we bedenken

dat het electoraat niet alleen sterk is toegenomen, maar ook in samenstelling ingrijpend is gewijzigd. Was in 1948 nog slechts minder dan 10% van de joodse bevolking van Israël van oriëntaalse afkomst, sinds de jaren '70 ligt dit aandeel rond de 50%, ondanks een omvangrijke immigratie van ongeveer één miljoen personen uit de voormalige Sovjetunie sinds de jaren '80. Dit wil zeggen dat immigranten afkomstig uit landen van het Midden-Oosten en Noord-Afrika en hun nakomelingen (mede door hogere geboortecijfers) thans ongeveer de helft van de joodse bevolking uitmaken.

Ondanks de kolossale toename van het aantal kiesgerechtigden, ingrijpende veranderingen in de etnische samenstelling van de bevolking, het voortdurend ontstaan van nieuwe partijen en vele schisma's en fusies, zijn de (partij)politieke verhoudingen in Israël lang gekenmerkt door een grote mate van stabiliteit en geleidelijkheid van veranderingen. Dit heeft natuurlijk óók te maken met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, maar is toch opvallend. Dit blijkt bijvoorbeeld wanneer we de samenstelling van de *Knesseth* – het Israëliësch parlement, dat 120 leden telt – over de gehele periode 1949-1999 bezien in termen van 'blokken', zoals samengevat in tabel 1.

We zien dan dat het aantal zetels van het 'linkse' blok (bestaande uit de voorheen dominante socialistische *Mapai*, later *Ma'arach*, nog later *Awoda* (De Arbeid) en thans de leidende partij van de lijstverbinding *Eén Israël*, te zamen met enkele kleine(re) partijen ter linkerzijde) tot de verkiezingen van 1973 heeft geschommeld rond de 60, daarna rond de 50 en pas bij de laatste twee verkiezingen gedaald is tot 43 (1996) resp. 44 (1999) zetels. Het aantal zetels van het 'rechtse' blok (aanvankelijk *Cheroet*, later *Gachal* en nog later *Likoed*, te zamen met enkele kleine rechtse partijen) heeft tot 1973 geschommeld rond de 30-35, om pas in de jaren '80 rond de 50 te komen en vervolgens in de jaren '90 te dalen tot 23 bij de verkiezingen van 1999. De gezamenlijke religieuze partijen hadden tot de jaren '90 een vrij stabiel aandeel van zo'n 15-18 zetels, met een 'dip' in de jaren '80, om pas in 1996 en 1999 boven de 20 zetels te komen. Deze toename moet echter geheel op het conto worden geschreven van de in 1984 opgerichte partij *Shash*. Ten slotte de Communisten, Arabische en overige lijsten, die enigszins overlappende categorieën vormen, omdat van oudsher de Communisten een betrekkelijk grote aanhang hebben onder de Arabische bevolking; d.w.z. de Israëliëse Arabieren die binnen de grenzen van vóór 1967 wonen en volledig kiesrecht bezitten. Een ander deel van het Arabische electoraat stemt echter eveneens van oudsher ook op joodse ('zionistische') partijen of op daarmee geaffilieerde lijsten. Opvallend is dat het aandeel van Communisten en Arabische lijsten te zamen nooit meer dan 10 zetels is geweest en zelfs jarenlang aanzienlijk lager en in ieder geval naar ver-

houding veel minder is dan het aandeel van de Arabische bevolking zou doen verwachten.

Samenvattend blijkt dat de (partij)politieke verhoudingen, ondanks een verachtvoudiging van het electoraat, ondanks ingrijpende veranderingen in de etnische samenstelling van de bevolking en ondanks de voortdurende vorming van nieuwe partijen, splitsingen en fusies een grote mate van continuïteit en geleidelijkheid van verandering vertonen. Bovendien heeft over de gehele periode van 50 jaar de opkomst bij de verkiezingen vrij constant geschommeld rond de 80%.

Maar er is ook sprake van duidelijke veranderingen. Dit is vooral het geval geweest sinds de jaren '70, toen ontwikkelingen plaatsvonden die niet alleen hebben geleid tot de opkomst van nieuwe partijen, maar op den duur zelfs tot een nieuw type partijen. Aangezien deze veranderingen de huidige situatie in sterke mate bepalen, wil ik er enige aandacht aan besteden.

### De omslag van de jaren '70: Menachem Begin aan de macht

De eerste omslag vond plaats bij de verkiezingen van 1977 en is in veel opzichten te beschouwen als het gevolg van een maatschappelijke en politieke crisis, die al was begonnen in de jaren '60. Deze is aanvankelijk verhuld gebleven door de euforie over de voor Israël succesvolle afloop van de zesdaagse oorlog van 1967, toen Egypte, Jordanië en Syrië werden verslagen en Israël de gehele Sinaï, de Gaza-strook, de Westelijke Jordanoever en de hoogvlakte van Golan veroverde.

Toch heerste er in Israël in de jaren '60 wel degelijk een malaise, die o.a. te maken had met het feit dat de dominante socialistische partij *Mapai* al zo'n veertig jaar aan de macht was in de joodse gemeenschap in Palestina tijdens het Britse mandaat en na 1948 in de staat Israël. De omvangrijke immigratie na 1948 – uit Europa, maar voor een groot deel ook uit Arabische landen – was in de jaren '60 teruggelopen. De staat was inmiddels een realiteit en het politieke systeem van partijpatronage (in veel opzichten te vergelijken met de verzuiling in Nederland) vertoonde tekenen van 'vermoeidheid'. Het al lang heersende gevoel van malaise werd nog aanzienlijk versterkt door de *Yom Kippoer*-oorlog van 1973, toen Israël onverwacht werd aangevallen door Egypte en Syrië en het bijna een nederlaag leed. Deze nederlaag werd gezien als een falen van het militair apparaat én van het politiek systeem. Toch vertaalde dit zich in de kort na de *Yom Kippoer*-oorlog gehouden verkiezingen maar in bescheiden mate in enig verlies voor de tot dan dominante *Mapai* en enige winst voor de oppositiepartij, onder de nieuwe naam *Likoed*, van Menachem Begin. *Mapai* bleef echter de dominante coalitiepartner, hoewel zij steeds meer werd geplaagd door interne en externe

Table 1: Uitslagen verkiezingen 1<sup>e</sup> t/m 15<sup>e</sup> Knesseth in blokken (geen rekening gehouden met tussentijdse wijzigingen)

Partijen	1949	1951	1955	1959	1961	1965	1969	1973	1977	1981	1984	1988	1992	1996	1999	Partijen
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Mapai/Ma'arach (incl. Mapam)	65	60	59	63	59	63	56	51	32	47	47	39	44	34	26	Eén Israel (Awoda)
Dash/Shinoei									15	2	3	3	12	9	10	Meretz
Ratz (burgerrechten)									1	3	5	5		2	6	Shinoei
														4	6	Eén volk
														7	6	Centrum
															4	Israël Ba'alijah
																Israël Beitenoe
Cheroet/Gachal (incl. Lib.)	26	32	33	31	34	31	36	43	44	48	43	40	32			Likoed
Kl. Rechtse partijen										5	6	7	8	3	2	Nationale Unie
Religieuze Partijen	16	15	17	18	18	17	18	15	17	13	4	6	6	10	17	Shash
											8	5	6	9	4	Nat. Rel. Partij
												5	4	5	5	Thora
												2	4	4	5	
Communisten	4	5	6	3	5	4	4	5	5	4	4	4	3	5	3	Chadash
Arabische lijsten	2	5	5	5	4	4	4	3	1	-	2	1	2	4	5	Arab. Democraten
Overige lijsten	7	3	-	-	-	1	2	3	6	-	-	1	-	-	2	Balad
% uitgebrachte stemmen	86,9	75,1	82,8	81,6	81,6	83,0	81,7	78,6	79,2	78,5	79,8	79,7	77,4	79,3	79	% uitgebrachte stemmen
Aantal kiesgerechtigden x 1000	506	925	1058	1218	1271	1500	1749	2036	2236	2490	2655	2894	3409	3933	4285	kiesgerechtigden x 1000

Bron: *Statistical Abstracts of Israel* en voor 1999 krantenberichten

kritiek en ook door corruptie.

De werkelijke omslag kwam pas met de verkiezingen van 1977. Dit was echter niet het gevolg van een 'overwinning' van de oppositie, zoals sommige commentatoren nog steeds hardnekkig beweren. Deze partij (*Likoed*) boekte in 1977 slechts één zetel winst. De omslag was het gevolg van een sterke terugval van *Mapai* van 51 naar 32 zetels, mede als gevolg van de opkomst van de nieuwe partij *Dash*, die in één keer 15 zetels verwerfde. *Dash*, geleid door prominente ex-*Mapai*-aanhangers (en in Nederlandse termen meer te vergelijken met DS70 dan met D66, zoals sommigen doen), vormde met *Likoed* en enkele andere partijen een nieuwe coalitie, die Begin voor het eerst aan de macht bracht.

Tot 1992 en opnieuw tussen 1996 en 1999 (regering-Netanyahu) waren er kabinetten waaraan *Likoed* hetzij als dominante partner, hetzij met de socialisten

in 'grote coalities' (1984-1990, en wederom sinds februari 2001) deelnam. De regeringsdeelname van de voormalige oppositiepartij *Likoed* bracht ingrijpende veranderingen mee. Op buitenlandspolitiek gebied was er toenadering tot Egypte (het bezoek van Sadat aan Jeruzalem in 1977), culminerend in de akkoorden van Camp David (1978) en de overdracht van de Sinaï aan Egypte, gevolgd door een vredesakkoord.<sup>2</sup> Maar vervolgens stagneerde het vredesoverleg onder *Likoed*.

Misschien relatief nog ingrijpendere waren de gevolgen van de machtsovername van 1977 voor de binnenlandse verhoudingen. Inderdaad was het een machts-overname, waarbij tal van nieuwe personen en groeperingen aan de uitoefening van de macht gingen deelnemen. Dit betrof niet alleen ministersfuncties, maar ook hoge ambtenaren en leidinggevende posities in tal van andere (semi-)publieke organisaties. Posities die tot 1977 waren voorbehouden aan de heersende politieke

elites van vooral socialistische huize, werden nu ook toegankelijk voor andere personen, onder wie relatief velen van oriëntaalse herkomst, dat wil zeggen personen die zelf, of van wie de ouders afkomstig waren uit landen als Marokko, Irak, Egypte, Jemen en andere landen van het Midden-Oosten. Hoewel de traditionele aanhang maar voor een deel uit oriëntaalse kiezers bestond en lang niet alle kiezers van oriëntaalse herkomst op *Likoed* stemden, gaf de machtswisseling de oriëntaalse bevolkingsgroepen meer toegang tot machtsposities en bovenal meer zelfvertrouwen. In dit opzicht heeft de deelname aan de regeringen van *Likoed*, ondanks de dwarse opstelling in het verdere vredesproces van Begin – die in 1982 aftrad als minister-president en in 1992 overleed – en zijn opvolgers, toch vrij ingrijpende veranderingen teweeggebracht in de Israëlische samenleving.

### Veranderingen sinds de jaren '80: opkomst 'etnische' partijen

Deze veranderingen hebben zich voortgezet in de jaren '80 en zich vooral bij de verkiezingen van 1996 en 1999 duidelijk gemanifesteerd, toen niet langer één partij, maar verscheidene partijen de 'etnische factor' in de Israëlische politiek gingen vertegenwoordigen. Dit heeft echter een voorgeschiedenis.

Bij de eerste verkiezingen in 1949 en 1951 was ook al eens sprake geweest van lijsten van 'immigranten', die echter meteen na de verkiezingen van 1951 deel gingen uitmaken van een grotere partij, de toenmalige liberale Algemene Zionisten. Vervolgens heeft de etnische factor decennialang maar een geringe rol gespeeld in de nationale politiek. Pas sinds de verkiezingen van 1977 wierp *Likoed* zich steeds meer op als belangenhartiger van oriëntaalse kiezers, welk voorbeeld echter spoedig door andere partijen (vooral de socialistische partij) werd gevolgd. Dit leidde ertoe dat bij volgende lokale en nationale verkiezingen steeds meer oriëntaalse kandidaten op verkiesbare plaatsen kwamen te staan.

Toch waren er ook andere voorboden dat etnische verhoudingen een grotere rol zouden gaan spelen in de Israëlische samenleving. Zo trokken aan het eind van de jaren '50 etnisch getinte relletjes van leden van de tweede generatie van Marokkaanse immigranten in Wadi Salib, een wijk in Haifa, de aandacht. Dit had in het begin van de jaren '70 een vervolg in een radicale protestbeweging van eveneens Marokkaanse jongeren, die zich Zwarte Panters noemden, in navolging van de zwarte protestbeweging in de Verenigde Staten. In 1973 nam deze beweging ook deel aan de verkiezingen; zij behaalde geen zetel in de *Knesseth*, maar wel in de vakbond *Histadroeth* en in enkele gemeenteraden. Ook hebben twee voormalige leiders van deze bewe-

ging aan het eind van de jaren '70 enige tijd een zetel in de *Knesseth* ingenomen als lid van een andere partij. Interessant is dat het verzet van de Zwarte Panters zich vooral richtte tegen de vermeende voorkeursbehandeling van de destijds nieuw arriverende westerse (waaronder ook toen al Russische) immigranten. Deze gingen in hun ogen veel meer privileges dan hun eigen ouders, die in de jaren '50 uit Marokko waren geïmmigreerd.<sup>3</sup>

Van een duidelijker politieke articulatie van de etnische factor was echter vooral sprake sinds 1981, toen een nieuwe religieus-georiënteerde partij van oriëntaalse joden van vooral Marokkaanse afkomst, *Tami* genaamd, aan de verkiezingen deelnam en drie zetels behaalde. Bij de volgende verkiezingen van 1984 behaalde *Tami* nog maar één zetel, omdat de oorspronkelijke aanhang de in dat jaar opgerichte, eveneens religieuze partij van oriëntaalse joden *Shash* ging steunen, die meteen vier zetels verwierf. Sindsdien is het aantal zetels van *Shash* toegenomen van zes (1988 en 1992) tot tien (1996), en vervolgens tot 17 (1999).

Hiermee gaf de 'etnische factor' duidelijk *acte de présence* in de Israëlische politiek. Vooral het succes van *Shash* in 1999 is opmerkelijk, omdat de toenmalige charismatische leider van deze partij, Aryeh Deri – die eerder minister, maar ook al jaren in opspraak was geweest – na een langdurig proces wegens manipulatie met overheidsgelden kort vóór de verkiezingen van 1999 tot vier jaar gevangenisstraf en een aanzienlijke geldboete werd veroordeeld; die straf werd in hoger beroep tot drie jaar teruggebracht.

Maar de etnische factor manifesteerde zich bij de laatste twee verkiezingen ook nog op andere wijzen. Zo behaalde de nieuwe partij van Russische immigranten, *Israël ba'Aliyah*, onder leiding van de bekende oud-sovjettidissident en *refusenik* Nathan Sharansky, in 1996 in één keer zeven zetels. Sharansky trad vervolgens toe tot het kabinet-Netanyahu, waarin hij vice-premier werd. Bij de verkiezingen van 1999 verwierf *Israël ba'Aliyah* nog zes zetels, maar een inmiddels opgerichte andere (iets conservatievere) partij van Russische immigranten, *Israël Beiteinoe*, behaalde vier zetels, zodat thans tien leden van de *Knesseth* beschouwd kunnen worden als vertegenwoordigers van Russische immigranten.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de sinds 1988 bestaande partij *Arabische Democraten*, die in 1999 vijf zetels verwierf, samen met de in 1999 gevormde Arabische partij *Balad*, die twee zetels behaalde, ook een duidelijk Arabisch-nationalistisch standpunt vertegenwoordigen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat in het bijzonder sinds de verkiezingen van 1996 en 1999 de etnische factor, die sinds 1951 nagenoeg afwezig is geweest, een herintrede heeft gedaan in de nationale

Israëlsche politiek. Met *Shash* (17 zetels), de beide partijen van Russische immigranten (10 zetels) en de beide Arabische lijsten (7 zetels), kan men zeggen dat 34 volksvertegenwoordigers – dus ruim een kwart van de *Knesseth* – duidelijk etnische belangen vertegenwoordigen. Te zamen met enkele andere ontwikkelingen, die hieronder aan de orde komen, betekent dit een ingrijpende verandering in het politieke landschap van Israël. Maar eerst nog enkele opmerkingen over de direct gekozen minister-president, die in de verkiezingen van 1996 en 1999 ook een grote rol heeft gespeeld.

### De direct gekozen minister-president

Behalve een accentuering van de etnische factor, vormden de verkiezingen van 1996 en 1999 ook nog om andere redenen een tamelijk ingrijpende verandering in de politieke verhoudingen van Israël. Dit is het in 1992 ingevoerde – en in 1996 voor het eerst in praktijk gebrachte – stelsel van een direct gekozen minister-president.

Eigenlijk al sinds de uitroeping van de staat in 1948 zijn er grote reserves geweest tegen het stelsel van (volstrekt) evenredige vertegenwoordiging. Het leidt tot politieke versplintering en moeizame coalitievormingen, omdat van het begin af geen enkele partij (zelfs niet *Mapai*) een duidelijke parlementaire meerderheid heeft gehad. Israëls eerste minister-president, David Ben Goerion, pleitte al voor invoering van een of andere vorm van districtenstelsel. Ten minste twee keer – in 1972-1974 en tussen 1984 en 1988 – zijn er zelfs serieuze pogingen ondernomen om te komen tot een combinatie van districtenstelsel en evenredige vertegenwoordiging. De voorstellen kwamen erop neer dat 80 van de 120 leden van de *Knesseth* zouden worden verkozen via 20 districten (of 90 leden via 15 districten) en de overige 40 (of 30) door directe verkiezingen.

Toen dit opnieuw niet lukte, besloot de twaalfde *Knesseth* (1988-1992), mede op grond van de verwikkelingen bij de vorming van een coalitie na de verkiezingen van 1988, vlak voor de verkiezingen van 1992 dan maar een andere wijziging door te voeren. Op basis van initiatiefvoorstellen van vier partijen werd de Basis Wet geamendeerd. Dit hield in dat met ingang van de verkiezingen voor de veertiende *Knesseth* het bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging zou worden aangevuld met het systeem van een direct gekozen minister-president.

Weinigen hebben voorzien dat dit gecombineerde stelsel zowel in 1996 als in 1999 tot paradoxale situaties zou leiden. Zo werd in 1996 niet de leider van de grootste partij (*De Arbeid*, die weliswaar terugviel van 44 naar 34 zetels), maar de leider van de in grootte

tweede partij (*Likoed*, die 32 zetels verwierf) minister-president. In feite werd de voor het eerst direct gekozen minister-president, Netanyahu, die met een marginale meerderheid was gekozen, meer dan enige van zijn voorgangers de gevangene van kleinere partijen binnen zijn coalitie. Het leidde uiteindelijk in december 1998 tot het demissionair worden van zijn kabinet en vervroegde nieuwe verkiezingen op 17 mei 1999.

In 1999 was de situatie mogelijk nog paradoxaler. Wel had de nieuw gekozen minister-president, Ehud Barak, nu een duidelijker meerderheid (56%, tegenover 44% voor Netanyahu, en 51,5% van de joodse stemmen). Maar de lijstverbinding die de partij van Barak met twee kleinere partijen was aangegaan, kreeg nu nog maar 26 zetels in plaats van de 34 die *De Arbeid* in 1996 nog alleen had verworven. De leider van de partij die relatief veel stemmen had verloren, werd tot minister-president gekozen. Dat Barak meteen in de eerste ronde met een overtuigende meerderheid werd gekozen, was op zich zelf een verrassing. Want de opiniepeilingen hadden gesuggereerd dat Barak en Netanyahu een nek-aan-nekrace zouden voeren, maar dat geen van beiden in de eerste ronde een absolute meerderheid zou behalen. In dat geval zou een tweede ronde moeten volgen tussen de twee best geplaatste kandidaten. Dat een tweede ronde toch niet nodig was, heeft alles te maken met het feit dat de drie andere kandidaten voor het premierschap zich uiteindelijk terugtrokken.

Al een jaar na zijn verkiezing echter raakte ook Barak in moeilijkheden. Toen hij in de zomer van 2000 met de voorzitter van de Palestijnse Autoriteit Arafat en president Clinton in Camp David trachtte tot een definitief vredesakkoord te komen, verlieten verscheidene ministers en partijen zijn coalitie. Hoewel hij volgens opiniepeilingen in het najaar van 2000 nog een meerderheid van de kiezers achter zich wist, was het twijfelachtig of hij voor eventuele vredesvoorstellen (die er echter uiteindelijk niet kwamen) een meerderheid in de *Knesseth* zou vinden. Om deze confrontatie te voorkomen, besloot hij in november nieuwe premier-verkiezingen uit te schrijven, in de hoop dat hij ondertussen toch nog een akkoord met de Palestijnen zou kunnen bereiken.

Men kan zich ernstig afvragen of de invoering van een stelsel van gekozen minister-president, te zamen met het handhaven van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, wel een oplossing is voor de beoogde 'duidelijkheid in de politiek'. In ieder geval heeft het niet geleid tot een ander beoogd doel: het voorkomen van verdere politieke versplintering en moeizame coalitie-onderhandelingen. Het leidde wél tot *split-ticket voting*, waarbij de kiezers tegelijkertijd konden kiezen voor een bepaalde kandidaat als minister-president en voor een lijst die niet door deze kandidaat werd

aangevoerd. Het betekende dat de kiezers met hun hart konden stemmen op de kandidaat die het vredesproces wilde voortzetten en met hun hoofd op een partij, die daar geheel andere ideeën over had, of omgekeerd. Dit is ook in ruime mate gebeurd, zoals de verkiezingsuitslagen van 1996 en 1999 overtuigend aantonen. Dat dit dilemma zich heeft voorgedaan blijkt ook uit het feit dat het aantal ongeldige en blanco-stemmen voor de premier-verkiezingen, zowel in 1996 (bijna 150.000) als in 1999 (bijna 180.000) een veelvoud was van het aantal ongeldige en blanco-stemmen voor de parlementsverkiezingen (67.000 resp. 64.000).

In ieder geval blijft het de vraag of een combinatie van twee kiesstelsels wel reëel is. Het is in wezen de vraag naar de verenigbaarheid van twee geheel uiteenlopende politieke culturen: die van het Angelsaksische stelsel (*the winner takes all*) en die van *consociational democracy*, zoals sommige kleinere Europese democratieën en Israël kennen.

Uiteindelijk heeft men dit in Israël ook ingezien. Bij de premier-verkiezingen van 6 februari 2001 – de derde binnen vijf jaar – kreeg Barak het door hem gehoopte mandaat om het vredesoverleg voort te zetten niet. Met een duidelijke meerderheid van 62,5 tegen 37,5% van de stemmen werd zijn opponent Ariel Sharon tot nieuwe premier gekozen, hoewel deze keer slecht 59% van de kiezers naar de stembus ging. Kort daarna besloot de *Knesseth* met 72 tegen 37 stemmen een einde te maken aan het stelsel van de direct gekozen minister-president. Dit betekent dat bij volgende verkiezingen – zoals vóór 1966 – de leider van de grootste partij weer als kabinetsformateur zal optreden.

## Fragmentatie

Tot nog toe kwam slechtst impliciet ter sprake hoe het politiek bestel in Israël ook sterk is versplinterd. Bij de verkiezingen van 1999 verwierven niet minder dan 15 partijen zetels; dat waren er 10 in 1992 en 11 in 1996. Op zich zelf zegt dit nog niet veel. Het is deels inherent aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Ook eerder (zoals in de jaren '80) telde de *Knesseth* vertegenwoordigers van 15 partijen. Wat in 1999 echter wel veranderde, is dat de beide 'grote' partijen (de socialistische *Ma'arach*, later De Arbeid, en de 'rechtse' *Likoed*), met ieder in de jaren '80 nog minstens 40 zetels, nu met 26 en 19 zetels meer de status van 'middelgrote' partij hebben. Beschikten deze partijen in de jaren '70 en '80 te zamen nog over 70 tot 90 zetels en in 1996 nog over 66 zetels, in 1999 hadden zij met 45 zetels samen niet eens meer een meerderheid in de *Knesseth*. De derde partij, *Shash*, is *Likoed* inmiddels tot op twee zetels genaderd, terwijl zeven partijen 5 tot 10 zetels verwierven. Men kan dan ook spreken van fragmentatie van de Israëlische politiek, waartoe het

stelsel van de gekozen premier – anders dan bedoeld en gehoopt – zeker mede heeft bijgedragen.

Het is niet goed in te zien dat dit spoedig zal veranderen. Mogelijk zullen sommige kleine (splinter)partijen worden opgenomen in grotere partijen, zoals ook in het verleden herhaaldelijk is gebeurd. Ook is het mogelijk dat op middellange termijn uitgesproken immigrantenpartijen, zoals de beide 'Russische' partijen, zullen afbrokkelen, wanneer specifieke *issues* van immigranten op de achtergrond raken.

Maar dit is minder te verwachten van meer 'etnische' partijen, als *Shash* en de Arabische lijsten. *Shash* heeft zijn opkomst en groei vooral te danken aan het feit dat deze partij erin is geslaagd een heel netwerk van scholen, maatschappelijke-hulpverlenings- en andere organisaties op te bouwen met een eigen 'cliënteel'. Dit was mogelijk omdat ministers van deze partij in ruime mate subsidies voor deze activiteiten hebben weten te bemachtigen. Dat is opvallend, omdat in de meeste andere sectoren van de Israëlische samenleving partijpatronage duidelijk op haar retour is. In Nederlandse termen zou men kunnen spreken van een 'verlate verzuiling', zoals bij de vrijgemaakt gereformeerden en de evangelische beweging.<sup>4</sup> Het verschil is echter dat die verlate verzuiling rond *Shash* relatief omvangrijker is dan die in Nederland.

Nog minder is te verwachten dat er verandering komt in de 'etnische factor' onder de Arabische kiezers, d.w.z. onder de niet-joodse bevolking van Israël, die al vóór 1967 binnen de 'groene lijn' wonen en daar sinds 1948 stemrecht hebben. Stemde tot de jaren '80 nog ongeveer de helft van hen op 'joodse' partijen, nu is dit aandeel – zeker bij de laatste verkiezingen – veel minder geworden, ook al omdat toen veel Arabische kiezers niet naar de stembus zijn gegaan. Dit laatste geldt zeker voor de premier-verkiezingen van februari 2001, wat mede de lage opkomst bij deze verkiezingen verklaart.

Mochten echter alle Arabische – of, juister gezegd: niet-joodse – burgers aan de verkiezingen deelnemen, dan zouden zij op grond van hun demografisch aandeel zeker 20 tot 25 zetels in de *Knesseth* kunnen behalen. Het is echter niet aan te nemen dat zij bij volgende verkiezingen allen op dezelfde partij zullen stemmen. Want ook de niet-joodse bevolking is intern verdeeld in (meer of minder orthodoxe) moslims, christenen, Druzen en Bedoeïenen en wat betreft de mate van identificatie met de Palestijnse beweging. Het is niet onwaarschijnlijk dat hun mogelijk grotere verkiezingsdeelname de tendens tot politieke fragmentatie in de toekomst slechts zal versterken.

## Het vredesproces: onzekerheid overheerst

Hoe moet het tegen de zojuist geschetste achtergrond

nu verder met het vredesproces? In de populaire – maar ook sterk versimpelde – voorstelling zou het in de Israëlische politiek om twee hoofdstromen gaan, die elkaar min of meer in evenwicht houden. Er zou enerzijds de socialistische partij zijn (*De Arbeid*) en enkele kleinere partijen ter linkerzijde daarvan, die het vredesproces steunen, en anderzijds de *Likoed* en enkele kleinere rechtse partijen, al of niet gesteund door religieuze partijen, die zich hiertegen verzetten: links versus rechts of duiven versus haviken.

Maar zo simpel is het allerminst. Dit blijkt bijvoorbeeld al wanneer we bedenken hoe aanvankelijk als 'haviken' aangeduide (ex-)generaals, zoals Dayan, Weizman, Rabin en Barak, in een latere politieke carrière meer 'duif'-achtige standpunten zijn gaan innemen en vrede met Egypte (Dayan en Weizman) of vredesoverleg met de Palestijnen (Rabin en Barak) actief hebben gestimuleerd. Maar het omgekeerde is ook het geval, wanneer we beseffen hoe een aanvankelijke 'vredespartij' als *Meretz* en tal van 'linkse' intellectuelen, die jarenlang het vredesproces in woord en daad hebben ondersteund, na de 'tweede *Intifada*' en daarmee gepaard gaande terreur grote scepsis blijken te hebben over de mogelijkheden dit proces voort te zetten.

Niet alleen blijken de kampen van links en rechts, van duiven en haviken zeer diffuus, ook blijken de meningen over de mogelijkheden tot een vergelijk met de Palestijnen en de Arabische buurlanden te komen, al heel lang dwars door sommige partijen te lopen – zeker bij *De Arbeid* en *Likoed*. Bovendien blijken partijen en spraakmakende politici en intellectuelen herhaaldelijk hun meningen en standpunten over (de mogelijkheden van) het vredesproces te herzien. Dit is geen kwestie van toegeven aan 'de waan van de dag', maar is de weerspiegeling van een fundamentele onzekerheid over de mogelijkheden tot een vergelijk en een blijvende vrede te komen, die binnen de Israëlische samenleving overheerst.

Deze onzekerheid wordt bepaald door de sterke wisselingen in perspectief over de verhoudingen tussen Israël en de Palestijnen en is het directe gevolg van voortdurende en ingrijpende veranderingen in de *feitelijke situatie*, die betrekking hebben op zeer existentiële vragen. De ene keer lijkt het alsof het volgen van een bepaalde koers de meeste kansen biedt op een 'goede', of althans de 'minst slechte' afloop. Het volgende ogenblik lijkt het of deze koers in wezen desastreuus is en stippelt men een andere koers uit, waarvan men echter beseft dat die mogelijk nog desastreuzer kan zijn.<sup>5</sup> Dit geldt evenzeer voor de Palestijnen<sup>6</sup> als voor Israël. Beide kampen beseffen dat zij door de ene dan wel de andere koers te volgen geweldige risico's nemen, die niet door waterdichte garanties zijn af te dekken. *Men weet het niet meer*. De schijnbare zelfverzekerdheid waarmee Israëli's en Palestijnen optreden, verhult in

wezen een verregaande onzekerheid,<sup>7</sup> die in beide gevallen soms leidt tot 'onverantwoordelijk gedrag'.

In veel opzichten zijn de fragmentatie van de Israëlische politiek en de merkwaardige uitkomsten van de premiersverkiezingen van 1996 en 1999 hier duidelijke uitingen van. Men kan zelfs stellen dat de mogelijkheid van *split-ticket voting* die het stelsel van een direct gekozen minister-president bood, juist – zij het onbedoeld – tegemoet kwam aan de behoefte uiting te geven aan gevoelens van onzekerheid. Men kon nu gemakkelijker op kleinere partijen stemmen, die andere opties (zeggen te) bieden dan de kandidaten voor het premierschap. De kiezers weten het niet meer en zo gaan andere scheidslijnen in de Israëlische samenleving, zoals de godsdienst en deels in samenhang hiermee de etnische factor, en de scheidslijn tussen joden en Arabieren, in de politiek een relatief grotere rol spelen.

Veelzeggend is in dit verband dat eigenlijk slechts enkele kleinere partijen uitgesproken standpunten innemen met betrekking tot het vredesproces. Dat is enerzijds *Meretz*, die – althans tot voor kort – het vredesproces onvoorwaardelijk steunde, en anderzijds de 'rechtse' Nationale Unie, die zich verzet tegen het doen van concessies aan de Palestijnen. Hierin worden zij nog het duidelijkst gesteund door de beide 'Russische' partijen. De overige partijen (inclusief *Likoed*) kennen 'vleugels' en worden gekenmerkt door meer diversiteit en nuances in standpunten. Dit geldt ook voor religieuze partijen als de Nationaal Religieuze Partij (*Mafdal*) en *Shash*, waarvan zeker de laatste met betrekking tot het vredesproces een 'gematigd' standpunt inneemt.

Kortom: tot voor kort was er weliswaar geen duidelijke meerderheid om het vredesproces voort te zetten, maar evenmin om dit proces af te breken. Sinds het uitbreken van de tweede *intifada* is de neiging dit laatste te doen in brede lagen van de bevolking toegenomen. Maar de onzekerheid is vermoedelijk nóg sterker toegenomen – vooral over wat dan de alternatieven zouden kunnen of moeten zijn. ■

## Noten

- 1 Recente overzichten van politieke verhoudingen in Israël geven K. Kyle en J. Peters (red.), *Whither Israel? The Domestic Challenges*, Londen/New York: The Royal Institute of International Affairs/Tauris, 1994; G. Ben-Dor (red.), *Israel in Transition, The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 555 (januarie 1998); en A. Arian, *The Second Republic: Politics in Israel*, Chatham, N.J.: Chatham House, 1998.
- 2 Het is een weinig bekend feit dat het bezoek van Sadat aan Jeruzalem ook maanden eerder had kunnen plaatsvinden, toen Rabin nog premier was. Dit had de resultaten van de (vervroegde) verkiezingen van mei 1977 kunnen beïnvloeden en mogelijk ook het

verdere verloop van het vredesproces. Zie voor een spannend verslag van deze episode door een direct betrokkene, de toenmalig directeur-generaal van het Israëlische ministerie van buitenlandse zaken (en politicoloog) Shlomo Avineri, 'What If Sadat Had Come to Jerusalem under a Labor Government? (1977)', in: N.W. Polsby (red.), *What If? Explorations in Social-Science Fiction*, Lexington, Mass.: The Lewis Publishing Company, 1982, blz. 188-200.

- 3 Zie uitvoeriger E. Cohen, 'The Black Panthers and Israeli Society', in: *Jewish Journal of Sociology*, jrg 14, no 1 (juni 1972), blz. 93-109; S. Smooha, *Israel: Pluralism and Conflict*, Londen/Henley: Routledge & Kegan Paul, 1978.
- 4 Zie hierover uitvoeriger J.E. Ellemers, 'Studies over verzuiling: De stand van zaken aan het eind van de jaren negentig', in: *Sociologische Gids*, jrg 45, no 6 (november-december 1998), blz. 426-439.
- 5 Zie ook F. Grünfeld, 'Het Israëlisch-Palestijns conflict', in: *Vrede en Veiligheid*, jrg 30, no 2 (2001), blz. 151-155.
- 6 Zie bijv. H. Schippers, 'De tweede *intifida* en het Palestijnse politieke spectrum', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2001, blz. 388-394.
- 7 Op dit aspect heb ik lang geleden ook al gewezen in 'Continuïteit en verandering in Israëls politieke verhoudingen', in: *Internationale Spectator*, februari 1981, blz. 94-104, i.h.b. blz. 98. Zie ook D. Pipes, 'Israel's Moment of Truth', in: *Commentary*, jrg 109, no 2 (februari 2000), blz. 19-25; en 'Letters from Readers', *ibid.*, no 5 (mei 2000), blz. 3-8.

#### Over de auteur

DR J.E. ELLEMERS was van 1967 tot 1995 hoogleraar empirische sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en van 1970 tot 1995 buitengewoon hoogleraar sociologie aan de Vrije Universiteit Brussel. Hij publiceerde o.a. over ontwikkelingen in de Nederlandse en de Israëlische maatschappij.

### Naschrift: Onzekerheid slechts toegenomen

Ongeveer drie weken nadat bovenstaande tekst was afgesloten, vonden op 11 september in New York en Washington terroristische aanslagen plaats, waarvan wordt verondersteld dat deze ingrijpende veranderingen teweeg zullen brengen in de internationale verhoudingen, ook - in het bijzonder? - met betrekking tot het Midden-Oosten. Het probleem is alleen dat op het ogenblik dat dit Naschrift wordt afgesloten (11 oktober, precies een maand na de dramatische gebeurtenissen) nog allerminst duidelijk is wat deze veranderingen zullen of kunnen zijn.

Om te beginnen is toch nog niet precies duidelijk welke krachten schuilgaan achter de terroristische aanslagen en of deze in de nabije toekomst op enigerlei wijze een vervolg zullen krijgen. Er worden acties ondernomen tegen Osama bin Laden en de Taliban in Afghanistan, maar het staat nog steeds niet helemaal vast in hoeverre ook andere terroristische netwerken, organisaties, of mogelijk zelfs staten een aandeel hebben in de gepleegde of mogelijk nog te plegen aansla-

gen. Anders gezegd: het krachtenveld is niet alleen uiterst complex, diffuus en onduidelijk, maar nog veel minder duidelijk is hoe dit zich verder zal ontwikkelen, mede als gevolg van Amerikaanse acties, al of niet in samenwerking met andere 'coalitiepartners'.

Dit alles geldt natuurlijk ook voor het mogelijke verdere verloop van het vredesproces tussen de Palestijnen en Israël. Allereerst is de afgelopen weken al gebleken dat noch in het Palestijnse kamp, noch in dat van Israël volstreekte consensus bestaat over hoe met de nieuwe situatie moet beordelen en welke stappen men zou moeten of kunnen ondernemen om de eigen situatie te verbeteren. Weliswaar is er na 11 september (mede door externe druk) sprake geweest van vernieuwde en serieuzere pogingen tot een meer blijvende wapenstilstand te komen, als ouverture tot hernieuwd vredesoverleg. Maar er vinden ook nog steeds schermutselingen plaats tussen Israël en de Palestijnen en er is nog steeds sprake van vrijdelde pogingen tot aanslagen door Palestijnse groeperingen die zich niet wensen te conformeren aan een wapenstilstand.

De meest algemene conclusie die op dit moment valt te trekken, is dat de onzekerheden die ik in mijn bijdrage heb trachten te schetsen, sinds 11 september alleen maar sterk zijn toegenomen. Sommige Israëlische en Palestijnse politieke leiders menen - of althans zeggen te menen - dat de recente gebeurtenissen op den duur in hun voordeel zullen werken. Maar dit kan slechts worden betiteld als grootspraak, koffiedik kijken of een combinatie van beide. Want in feite is de variatiebreedte van mogelijke ontwikkelingen alleen maar sterk toegenomen. De gewijzigde situatie zou er toe kunnen leiden dat onder (externe) druk het tempo van het vredesproces wordt versneld, waarbij op den duur ook Syrië en Libanon worden betrokken. Maar het zou óók kunnen leiden tot een regelrechte oorlog, waarin zelfs andere Arabische en/of moslimlanden een rol gaan spelen. Er zijn echter nog allerlei andere varianten denkbaar, waarbij dimensies als bijv. de mate van stabiliteit van sommige Arabische regimes relatief belangrijk worden.

Van deze en andere mogelijke ontwikkelingen geven politieke leiders zich vermoedelijk wel rekenschap - ook al zeggen zij soms iets anders. Men kan slechts hopen dat de sterk toegenomen onzekerheid en het besef dat men wordt geconfronteerd met nóg grotere risico's dan er al waren, tot meer behoedzaamheid zullen leiden en zo uiteindelijk tot een vreedzaam arrangement. Maar het is duidelijk dat dit niet uitsluitend afhangt van de leiders en de bevolking van Israël en de Palestijnse gebieden, maar evenzeer van een uiterst complex geheel van externe krachten, zoals eigenlijk al bijna een eeuw het geval is.

# De discussie over lichte wapens: zwakte en noodzaak

PIETER WEZEMAN

HET LAATSTE DECENNIUM VAN DE TWINTIGSTE EEUW IS EEN modieuze discussie gevoerd over noodzaak en mogelijkheden om de verspreiding van lichte wapens te beheersen. Dit debat heeft door de diverse motieven van de deelnemers en een gebrekkige empirische en theoretische onderbouwing tot nu toe weinig resultaat opgeleverd. Toch kan het de basis vormen voor de ontwikkeling van bruikbare instrumenten voor conflictpreventie en beëindiging.

## Discussie agenda

In de laatste tien jaar heeft de proliferatie van *small arms and light weapons* als 'nieuw' onderwerp een plaats gekregen op de wapenbeheersingsagenda. Hoewel de term soms wordt vertaald in het Nederlands als 'kleine en lichte wapens', wordt in dit artikel voor het gemak de term 'lichte wapens' gebruikt. Belangrijker dan de juiste vertaling is de definitie van lichte wapens. In navolging van de bestaande praktijk van wapenbeheersingsverdragen is geprobeerd een algemeen aanvaarde exacte definitie te formuleren. Zonder succes, maar aanzien een internationaal verdrag over de beheersing van lichte wapens ver weg is, voldoet vooralsnog een brede omschrijving: lichte wapens zijn wapens die kunnen worden gedragen en afgevuurd door één persoon of op zijn hoogst door een klein team. We kunnen dan denken aan geweren, pistolen, granaatwerpers, mortieren en draagbare luchtdoelraketten.

De discussie over lichte wapens kent twee hoofdtakken die elkaar gedeeltelijk overlappen. Dit artikel beperkt zich tot het gebruik van wapens in gewelddadige conflicten. De andere dimensie zijn wapens in de handen van burgers of criminelen. De vraag is immers of het zin heeft beide aspecten te combineren. Horen schietpartijen op *highschools*, genocide in Rwanda en oorlog in Sri Lanka thuis in dezelfde discussie? Het probleem is dat het onderscheid tussen grootschalige criminele activiteiten en oorlog niet altijd duidelijk is, bijvoorbeeld bij conflicten waar strijdende partijen actief zijn in de smokkel van drugs en edelstenen.

Een veel gehoorde verklaring voor de grote aandacht voor lichte wapens als aparte categorie is dat de aard van oorlogen is veranderd en hun aantal gestegen. In plaats van schaarse grootschalige interstatelijke oorlogen, gevoerd met zware wapens (zoals tanks, vliegtuigen en oorlogsschepen), zou er nu sprake zijn van vele 'nieuwe oorlogen': intrastatelijke oorlogen waarin ongeregelde benden slaags zijn met de regering en/of elkaar. De strijders hebben het daarbij vaak voorzien op onschuldige burgers en geven de voorkeur aan lichte wapens.

De empirische onderbouwing van dergelijke uitspraken over historische veranderingen kan ter discussie worden gesteld.<sup>1</sup> Ook vóór het einde van de Koude Oorlog waren intrastatelijke oorlogen en het gebruik van lichte wapens daarbij aan de orde van de dag. Lichte wapens kregen een belangrijke of zelfs doorslaggevende rol toebedeeld, denk alleen al aan de massale hoeveelheden lichte wapens die de Verenigde Staten en de Sovjetunie leverden aan rebelligroepen. Een meer plausibele verklaring voor het accent op lichte wapens is dat na het einde van de Koude Oorlog nu meer aandacht kan worden gegeven aan conflicten ver buiten Europa.

Van belang is dat in de meeste conflicten sinds de Tweede Wereldoorlog lichte wapens de meeste doden veroorzaken. In de meeste intrastatelijke oorlogen hebben de niet-statelijke actoren, de rebellen, terroristen of vrijheidsstrijders, beperkte financiële en technische middelen en zijn weinig staten of andere actoren bereid hun openlijk wapens te leveren. In een aantal oorlogen geldt hetzelfde voor de regeringszijde. Lichte wapens zijn het enige alternatief, omdat ze in tegenstelling tot zware wapens eenvoudig te bedienen zijn, en vanwege hun lage prijs en klein formaat gemakkelijk kunnen worden gesmokkeld.

Ondanks deze dagelijkse werkelijkheid was in de wapenbeheersingsagenda de aandacht gericht op de dreiging van potentiële grootschalige conflicten en daarom op zware wapens. De wapenbeheersingsagenda is nu terecht uitgebreid met een wapencategorie die op

de bewapeningsagenda al sinds jaar en dag een belangrijke plaats innam. De aanwezigheid van lichte wapens, hoewel geen directe oorzaak van conflict, kan leiden tot escalatie. De gewelddadige conflicten worden langer en intensiever en gaan veel meer slachtoffers eisen.

Op de agenda staan produktie, verspreiding, gebruik, en het beheersen en opruimen van wapens als onderdeel van een vredesproces. Hoe de internationale handel in lichte wapens kan worden beperkt, is het hoofdthema van dit artikel. Daarbij gaat het er ook om hoe wapens na oorlogen kunnen worden verzameld en vernietigd om te voorkomen dat ze worden hergebruikt in nieuwe of andere conflicten.

### Nationale en internationale actie

De Nederlandse regering heeft zich opgeworpen als één van de hoofdrolspelers in het internationale overleg over lichte wapens en neemt actief deel aan initiatieven met betrekking tot een strenger wapenexportbeleid. Een belangrijke praktische stap was het besluit overtollige lichte wapens van de eigen krijgsmacht te vernietigen. Deze werden oorspronkelijk op de internationale markt aangeboden tegen zeer lage prijzen. Nederland is een van de eerste landen die een dergelijk initiatief hebben genomen; steeds meer landen volgen. Overigens worden overtollige zware wapens, van lichte houwitzers en terugstootloze vuurmonden tot tanks en fregatten, wél verkocht aan landen zoals de Verenigde Arabische Emiraten, Chili en Botswana.

Vele regionale organisaties hebben conferenties georganiseerd, hun bezorgdheid uitgesproken, intenties verkondigd in actieplannen en overeenkomsten gesloten die de proliferatie van lichte wapens moeten beperken.<sup>2</sup> Een groot aantal NGO's heeft in navolging van de succesvolle campagne tegen antipersoneelslandmijnen een belangrijke rol gespeeld in het op gang brengen en voeren van het debat.<sup>3</sup>

In juli 2001 hielden de Verenigde Naties een conferentie over 'the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects'.<sup>4</sup> Het doel van deze conferentie was dus een overeenkomst te bereiken over de bestrijding van de *illegale* handel in lichte wapens. De meningen liepen echter uiteen en het eindresultaat was dan ook niet een internationaal verdrag, maar een tamelijk vaag programma dat slechts oproept tot actie. De weinig opzienbarende teneur van het actieplan, en eigenlijk van de meeste soortgelijke actieplannen, is dat er nationale en internationale regels en handhavinginstrumenten moeten zijn die bezit van en handel in lichte wapens binnen de perken houden.

### Zwakke punten in de discussie

De tot nu toe schaarse concrete resultaten van het beleidsdebat zijn te wijten aan inhoudelijke gebreken en aan de motieven van de belanghebbenden. Net als bij de notie van 'nieuwe oorlogen' kan een vraagteken worden gezet bij de smalle blik op lichte wapens. Een accent op *of* lichte *of* zware wapens is te beperkt om het probleem van wapens in conflicten aan te pakken. Een kenmerkende slogan in het debat is dat 'de meeste oorlogen worden uitgevochten met kleine wapens'. Een stelling die pertinent niet juist is. In de meeste intrastatelijke oorlogen behoudt de regering het overwicht met behulp van een breed arsenaal van lichte en zware wapens, terwijl rebellengroepen zich slechts uit noodzaak beperken tot lichte wapens.

Een krampachtige concentratie op lichte wapens kan de aandacht afleiden van minstens zo belangrijke andere wapens. Opvallend is bijvoorbeeld dat Nederland in 1999 de leverantie van patroonbanden voor machinegeweren aan Egypte niet toestond, maar dat dit zelfde land twee jaar eerder wel ruim 600 overtollige pantservoertuigen ontving en het thans onderhandelt over de aankoop van Nederlandse onderzeeboottechnologie. Binnen de wapenbeheersingsdiscussie is de speciale aandacht voor de verspreiding van lichte wapens gerechtvaardigd, omdat het de bestaande lacune opvult, maar deze nadruk mag niet de aandacht voor andere wapencategorieën verdringen. Nu het onderwerp stevig op de agenda is geplaatst, is het tijd de schotten weg te halen en het vraagstuk van lichte wapens te verbinden met de andere onderwerpen op de wapenbeheersingsagenda.

Het volgende probleem is dat er weinig betrouwbare en valide empirische gegevens beschikbaar zijn. Veelvuldig aangehaalde wapenprijzen, wapenproduktieaantallen en wapenbestanden blijken vaak gebaseerd op natte-vinger-schattingen, en soms is zelfs de bron niet te achterhalen. Dit maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, een gericht beleid op te stellen. In de meeste relevante rapporten en beleidsstukken wordt slordig met de schaarse data omgesprongen. Jarenlang werd alom gesteld dat er ongeveer 500 miljoen lichte wapens in de wereld zijn, zonder dat duidelijk was waar het getal zijn oorsprong had. Een recente, in elk geval onderbouwde, schatting is dat er minstens 550 miljoen vuurwapens (geweren en pistolen) in de wereld zijn, *plus* een onbekend aantal andere lichte wapens.<sup>5</sup> Het blijft bovendien de vraag wat dit cijfer ons werkelijk zegt. Grote aantallen wapens bevinden zich immers in gebieden waar geen gewapende conflicten bestaan of worden verwacht.

De internationale handel in lichte wapens is gehuld in een mist van geheimhouding. Het ligt in de

aard van illegale handel dat er geen openheid over wordt geboden en alle schattingen die erover bestaan moeten met argusogen worden bekeken. Over legale wapenexport zijn nog steeds weinig landen bereid gedetailleerde informatie openbaar te maken, zelfs al spreken sommige regeringen met nog zoveel nadruk over de noodzaak van een openbare discussie over wapenexport.<sup>6</sup> De schaarse gepubliceerde data zijn meestal onbetrouwbaar. Zo was de totale waarde van de *military firearms*-export uit Nederland, volgens door de Nederlandse overheid aan de VN verschaft informatie, 187 miljoen dollar in 1998 (waarmee Nederland de tweede exporteur van dergelijke wapens zou zijn), terwijl het jaarverslag over Nederlandse wapenexport in 1998 aan het parlement niet verder komt dan 823 duizend dollar.<sup>7</sup> Aangezien Nederland nauwelijks lichte wapens produceert en alle overtollige lichte wapens vernietigt, is het duidelijk dat het bedrag van 187 miljoen dollar betrekking heeft op iets anders dan we in eerste instantie denken te begrijpen uit de statistieken.

De enige schatting voor totale legale en illegale internationale handel in lichte wapens waarvoor een redelijke methodologische achtergrond is gegeven, is uiterst grof.<sup>8</sup> De schatting, tussen de 4 en 7 miljard dollar per jaar, geeft bovendien geen trend aan, en is dus geen bewijs voor een vaak veronderstelde groei in de internationale handel in lichte wapens. Het meest bruikbare aan dit cijfer is de hoop die het geeft; aangezien het mondiaal gezien tamelijk laag is, kunnen we veronderstellen dat het minder waarschijnlijk is dat economische motieven maatregelen ter beperking van de handel in lichte wapens in de weg zullen staan. Motieven die bijvoorbeeld wel een grote rol spelen als het gaat om de handel in zware wapens.

Een volgend probleem is de sterke nadruk op de negatieve effecten van de verspreiding van lichte wapens. De proliferatie van lichte wapens wordt bestempeld tot plaag of epidemie en een belangrijke *triggering cause* voor conflict, geweld en onderontwikkeling. Aan de andere kant wordt echter telkens weer gewezen op legitieme redenen voor wapenbezit, zoals het recht op zelfverdediging en het recht dat soevereine staten hebben wapens te gebruiken voor handhaving van interne veiligheid. Te weinig wordt gesproken over deze veronderstelde voordelen of zelfs noodzaak van gebruik en leveranties van wapens. Zo kan het gebeuren dat de Britse minister van buitenlandse zaken aan de ene kant spreekt over de wereldplaag van lichte wapens en aan de andere kant een beleid voert waarin het regeringsleger in Sierra Leone, met zijn twijfelachtige reputatie, wordt voorzien van een volledig arsenaal geweren om de RUF-rebellen te verslaan en, zo is de hoop, vrede en orde te herstellen.

## Wat is illegaal?

Een verwant probleem is de sterke nadruk op illegale leveranties. Als gevolg van uiteenlopende doelen en motieven van de betrokkenen bij de discussie is een controverser ontstaan over de definitie van het woord 'illegaal'.<sup>9</sup> Een groot aantal NGO's en een beperkt aantal staten die actief pogingen doen de verspreiding van lichte wapens in te dammen, hebben humanitaire redenen. De hoofdvraag in dit perspectief is *hoe* het wapen gebruikt wordt. Illegaal is het gebruik van wapens voor de schending van mensenrechten, ongeacht of dit gebeurt door niet-statelijke actoren of regeringen. In deze visie kan de leverancier die weet of kan vermoeden dat geleverde wapens worden gebruikt voor mensenrechtenschendingen, als medeplichtig worden beschouwd en kan de leverantie van de wapens als illegaal worden bestempeld.

De belangstelling van veel staten voor het uitbannen van lichte wapens kan echter worden verklaard uit het streven naar versterking van het staatsmonopolie op geweldmiddelen. Illegaal is vanuit dit perspectief de leverantie van wapens zonder vergunning van de overheid van het exporterende en/of importerende land. Het is niet verwonderlijk dat deze benadering de huidige interstatelijke discussie bepaalt en heeft geleid tot steun voor het idee staten op te roepen niet langer wapens aan rebellen te leveren.

De grote vraag is echter of deze 'oplossing' niet te simpel is. Hebben alle rebellengroepen illegitieme doelen? Kan een gewapende strijd tegen een onderdrukkende regering legitiem zijn? Hebben niet de meeste staten hun onafhankelijkheid verworven met gewapend verzet? De tegenvragen zijn: hoe kan men bepalen wie voor de goede zaak vecht; bieden wapens en geweld werkelijk de oplossing; en hoe leveren wapenleveranties op de langere termijn problemen op? Wat betreft het laatste kan worden gewezen op de situatie in Afghanistan. De wapens die de Verenigde Staten in de jaren '80 leverden aan de Mujahideen (vrijheidsstrijders in de ogen van de één, extremistische 'warlords' in de ogen van de ander) hielpen de Sovjetunie te verdrijven, maar ze kunnen ook worden beschouwd als medeoorzaak van de daaropvolgende chaos in Afghanistan, de opkomst van een mensenrechten schendend regime en de achtergrond van het bieden van een schuilplaats aan Osama Bin Laden.

Een laatste punt van kritiek op de eenzijdigheid van het debat over lichte wapens is dat het modieus is en een uitstekende mogelijkheid punten te scoren. Het vermoeden rijst dat het succes van de campagne tegen antipersoneels-landmijnen bij sommigen de stille hoop heeft gewekt op Nobelprijzen of andere vormen van internationale roem. Daar is in principe niets op tegen, maar deze motivering lijkt er soms toe te

leiden dat de aandacht voor het lichte-wapensvraagstuk buiten proporties raakt. Onder de paraplu van dit vraagstuk worden onderwerpen geplaatst die beter op zich zelf kunnen worden aangepakt. Dit zien we bijvoorbeeld met de vraagstukken over kindsoldaten, geweldscultuur en onderontwikkeling. In de meest extreme gevallen wordt het desbetreffende conflict gezien als *onderdeel* van het lichte-wapensprobleem, in plaats van andersom.

## Toekomst

De VN-conferentie van juli jl. vormde een voorlopig hoogtepunt in de discussie over lichte wapens (of een anti-climax voor degenen die op meer resultaten hadden gehoopt). Het gevaar bestaat dat de aandacht nu wordt verlegd naar een ander modieus onderwerp. Dat moet worden voorkomen, want ondanks conceptuele zwakten in het debat zijn er voldoende redenen om beperking van de proliferatie van lichte wapens ruime aandacht te geven. Het is van belang de discussie op gang te houden in de hoop dat regionale en nationale initiatieven meer concrete resultaten opleveren. De regelgeving en handhaving betreffende de controle op lichte wapens moeten verder gaan dan de wel erg algemene oproep in het VN-actieprogramma. Daarnaast moet de discussie meer omvatten dan de beperking van wapenstromen naar niet-statelijke actoren. Centraal in het debat moet de vraag staan onder welke omstandigheden de levering van wapens verantwoord is, ongeacht wie de ontvanger is. Meer openheid over wapenexport is daartoe noodzakelijk. ■

## Noten

- 1 Zie o.a. de discussie tussen Desiree Verwey en Hans Born aan de ene kant en Luc van de Goor en Jeroen de Zeeuw aan de andere kant in de *Internationale Spectator* van januari, april en mei 2001 (resp. blz. 23-29; 209-211; en 280).
- 2 Zie voor meer details over de internationale inspanningen: *Small Arms Survey 2001, Profiling the problem*, Oxford University Press, 2001.
- 3 De NGO's die verdere controle op lichte wapens voorstaan, hebben zich internationaal georganiseerd in het *International Action Network on Small Arms*, zie: <http://www.iansa.org/>
- 4 Voor uitgebreide informatie over de conferentie zie de website van het VN Department of Disarmament Affairs, <http://www.un.org/Depts/dda/CAB/smallarms/index.html>
- 5 *Small Arms Survey 2001*, a.w. noot 2, blz. 88. De Small Arms Survey heeft tot doel het debat te voeden met steeds meer betrouwbare gegevens.
- 6 De laatste jaren is de openheid over wapenexportbeleid in Europa en de Verenigde Staten verbeterd. Zie daarover o.a. Bernardo Mariani en Angus Urquhart, *Transparency and accountability in European arms export controls*, Londen: Saferworld, 2000.
- 7 *Small Arms Survey 2001*, a.w. noot 2, blz. 150.
- 8 *Ibid.*, blz. 141.
- 9 Zie o.a. Emanuela-Chiara Gillard, 'What's legal? What's illegal?', in: Lora Lumpe (red.), *Running guns: The global black market in small arms*, Londen: Zed Books, 2000, blz. 27-52.

### Over de auteur

PIETER WEZEMAN is als onderzoeker verbonden aan het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

## Clingendael Notitie (Study) 12

### Crying Wolf? Assessing unconventional terrorism

by Marianne van Leeuwen  
Price: f15,=

In March 1995, members of the Japanese Aum sect poisoned several trains on the Tokyo subway with the nerve agent sarin. Twelve people died and the number of injured ran into thousands. The world was shocked: at long last, terrorism had gone 'chemical'. Would the Tokyo attack prove to be a terrible precedent?

The infamous attack provided new impetus to a public debate on the possibilities for terrorist use of unconventional weapons that has been going on ever since the early 1970s and has been dominated by American views. *Crying Wolf?* focuses on the current debate. It is based on the hypothesis that opinion-leaders will influence the way in which democratic governments, politicians and security experts formulate and implement policy. The quality of the public debate on the terrorist use of biological, chemical, nuclear or radiological devices is, therefore, the leading theme of this Clingendael Study.

In order to substantiate the analysis of the current debate and the study's conclusions, the evolution of the arguments over the past twenty-five years is explored, with special attention to interpretations of technical capabilities and incentives.

The main conclusion is reached that, in the United States in particular, the debate has stimulated an atmosphere of ill-defined alarm rather than creating the right conditions for well-considered and effective counterterrorist policies. As counterterrorism is an issue on various transatlantic security agendas, Europeans have good reason to follow it closely, and to participate in it.

Dr Marianne van Leeuwen is plaatsvervangend hoofd onderzoek bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen '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. 'Study 12'.  
Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070 - 3245384, tst 340/360.

# De toekomst van de globalisering na 11 september 2001

HENK DE HAAN

NA DE GRUWELIJKE AANSLAGEN OP 11 SEPTEMBER J.L. ZIJN zowel de voor- als tegenstanders van de globalisering in verwarring geraakt. De tegenstanders zijn tot de ontdekking gekomen dat zij medestanders hebben die niet schuwen aanslagen te plegen tegen de menselijkheid. Natuurlijk distantiëren zij zich daarvan. Maar de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die zich in Seattle, Stockholm en Genua verzetten tegen globalisering, multilateralisme en Europese integratie en in hun kielzog anarchisten en wellicht terroristen meesleepten, moeten zich toch ten minste achter de oren krabben en zich afvragen of hun doeleinden en middelen nog wel passend zijn. Daarbij komt nog dat zij tot de ontdekking moeten komen dat de recessie in de globaliserende economie, die nog heftiger wordt door de aanslagen in New York en Washington, hard aankomt in de arme landen, landen waarover vele NGO's zich terecht druk maken. Door de verminderde vraag naar goederen daalt immers de vraag naar grondstoffen, waarvan de uitvoer voor menig ontwikkelingsland van grote betekenis is.

Maar ook voorstanders van de globalisering hebben een probleem. Zij moeten tot het inzicht zijn gekomen dat het handels- en betalingsstelsel kwetsbaar is geworden door de terroristische aanslagen. Zo ontstond er door de aanslag op de *Twin Towers* onzekerheid over of de afhandeling van allerlei transacties in het kader van het Euro-valuta- en kapitaalverkeer, alsmede van aandelentransacties wel kon worden uitgevoerd. Door grootschalige steunoperaties van de centrale banken in de Verenigde Staten, Europa en Japan werd vermeden dat banken en andere financiële instellingen in acute liquiditeitsproblemen kwamen te verkeren. Evenzeer dient men zich af te vragen hoe kwetsbaar grote investeringsprojecten zijn voor terroristische aanslagen. Dit geldt niet alleen voor de investeerders, maar evenzeer voor de verzekeringsmaatschappijen, die soms zullen uitsluiten de risico's van terroristische aanslagen te (her)verzekeren. Zulk soort zaken hebben een negatieve invloed op het investeringsgedrag.

Men hoeft geen graad in de economie behaald te

hebben om in te zien dat de aanslagen een duidelijk negatief effect hebben en zullen hebben op de economische ontwikkeling in de gehele wereld. Het consumentenvertrouwen in de Verenigde Staten heeft een schok gehad, en dat heeft weer een negatieve invloed op investeringsbeslissingen. De aanslagen kwamen op een moment waarop van een herstel van de Amerikaanse economie nog geen sprake was. Achteraf kan men zelfs beweren dat het een gelukkige omstandigheid was dat de beurskoersen al aanzienlijk gedaald waren. Er was al een heleboel lucht uit de luchtbeconomie gelopen. Vandaar dat er zich geen 'krach' voerde op de aandelenbeurzen direct na de aanslagen.

Aangezien de verwachtingen van consumenten en investeerders voorlopig somber zijn, is er geen enkele reden in de naaste toekomst een herstel van de economie te veronderstellen. De aanslagen kwamen ook op een moment waarop de Amerikaanse economie al een duidelijke verzwakking van de economische groei vertoonde. Die verzwakking zet zich nu voort in een recessie, die haar gevolgen heeft voor de Europese economie, doordat de export naar de Verenigde Staten zal afnemen en ook de inkomsten van Europese beleggingen en investeringen in de Verenigde Staten zullen dalen. Dat geldt evenzeer voor de derde economische grote mogendheid, Japan, dat zich al jaren in een malaise bevindt.

## Stagnatie in de globalisering?

Betekent een en ander nu het einde van een lange reeks van jaren van toenemende globalisering? De economische aspecten van globalisering uiten zich in ieder geval in:

\* *toenemende in- en uitvoerquoten*, d.w.z. dat de in- en uitvoer van goederen en diensten als percentages van het nationale inkomen bij voortdurend stijgen;

\* *toenemende directe investeringen in den vreemde*. De produktie van goederen en diensten internationaliseert zich in steeds sterkere mate. Aanzienlijke delen van de produktiecapaciteit in Nederland zijn niet meer

in Nederlands bezit. Daar staat tegenover dat Nederlandse bedrijven in grote mate investeringen hebben gepleegd in andere landen. Wat voor Nederland geldt, is eveneens van toepassing op andere landen; en

\* *een sterk toegenomen geld- en kapitaalverkeer.* Ten dele vloeit dit voort uit de al hiervoor aangeduide groeiende handels- en investeringsstromen. Maar de groei van de internationale geld- en kapitaalmarkten kende echter ook een endoog aspect. Steeds meer trachten bezitters van spaargelden die gelden dáár te beleggen, waar rente en rendement het hoogste zijn.

In de afgelopen decennia is op basis van de overeenkomst van Bretton Woods de *liberalisering van het handels- en betalingsverkeer* sterk bevorderd. Het IMF was en is verantwoordelijk voor de vrijmaking van het betalings- en kapitaalverkeer. Vooral na – pakweg – 1970 zijn grote vorderingen gemaakt met de liberalisering van het kapitaalverkeer. In Europa gingen Nederland en het Verenigd Koninkrijk daarin voorop. De monetaire integratie in Europa heeft er mede toe bijgedragen dat er in de Europese Unie thans geen belemmeringen meer zijn in de kapitaalbewegingen tussen de lidstaten. Deze tendens deed zich eveneens voor tussen de landen die behoren tot de OESO. Het IMF en de Wereldbank drongen er voorts op aan dat ook de ontwikkelingslanden, in het bijzonder de zogenaamde nieuwe industrielanden, hun kapitaalverkeer zouden liberaliseren.

Bij die liberalisering van kapitaalverkeer in ontwikkelingslanden en nieuwe industrielanden zijn fouten gemaakt. Liberalisering van het internationale kapitaalverkeer zonder zorg te dragen voor een transparante en solide binnenlandse financiële sector is vragen om moeilijkheden. Die deden zich dan ook voor. Iedereen herinnert zich nog de financiële crisis in Zuidoost-Azië. Indien landen een kwetsbare financiële positie hebben, wordt dit snel afgestraft door de internationale kapitaalmarkt. Ingezetenen en buitenlandse debiteuren trekken hun tegoeden dan snel terug (vluchtkapitaal), met alle nare gevolgen van dien. Een kolfje naar de hand van de anti-globalisten. Maar hun analyse is meestal verkeerd. Zij hadden erop moeten wijzen dat de getroffen landen orde op zaken moesten stellen. Niet het internationale kapitaalverkeer is de schuld van alle ellende, maar het binnenlandse financiële wanbeheer. Dat neemt echter niet weg dat IMF en Wereldbank in het verleden de getroffen landen er *te snel* toe hebben aangezet hun kapitaalmarkten te liberaliseren. Die kritiek deel ik, maar ik word daardoor geen anti-globalist.

\* Voor veel ontwikkelingslanden zou het een zegen zijn indien zij de *vestiging van buitenlandse banken* zouden bevorderen. Binnenlandse banken zijn doorgaans in handen van monopolioïde groeperingen met veel te sterke bindingen met de politieke macht-

hebbers. Die banken zijn vaak niet solide in hun activa en passiva en derhalve niet aantrekkelijk om de binnenlandse besparingen op efficiënte wijze te alloceren naar de meest aantrekkelijke investeringsprojecten. Groei wordt bevorderd door investeringen; die vinden alleen plaats door besparingen. Als het binnenlandse banksysteem niet goed werkt, schieten deze besparingen in ieder geval te kort. Indien de anti-globalisten het goede voorhebben met de ontwikkelingslanden, dan zouden ze juist voor het openbreken van de financiële markten in ontwikkelingslanden moeten zijn.

Monopolies zijn slecht, ook in ontwikkelingslanden. Dat zelfde geldt voor buitenlandse investeringen op het terrein van goederen- en dienstenmarkten. Juist dié ontwikkelingslanden die zich openstelden voor buitenlandse investeringen, vertoonden doorgaans de hoogste economische groei. Buitenlandse directe investeringen hebben het grote voordeel dat zij géén schuldpositie voor ontwikkelingslanden met zich brengen. Indien die buitenlandse investeerders worden geweerd, kunnen dezelfde resultaten slechts worden bereikt door binnenlandse ondernemers. Door het tekort aan binnenlandse besparingen kunnen de desbetreffende investeringen alleen maar worden gefinancierd door leningen bij buitenlandse banken. De externe schuld neemt daardoor toe, met alle negatieve gevolgen van dien.

\* Betekent dit alles dat men kritiekloos moet zijn ten opzichte van het *gedrag van multinationale ondernemingen en banken*? Verre van dat. Men mag en moet die ondernemingen houden aan regels en normen die thans worden aangeduid met maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dat betekent dat juist de multinationale ondernemingen een voorbeeld mogen stellen met betrekking tot zaken als zorg voor de natuurlijke leefomgeving en verantwoorde arbeidsomstandigheden. De meeste multinationale ondernemingen doen dat ook. Uit zichzelf of onder druk van de internationale opinie.

\* Betekent de zich thans voordoende recessie, die wordt bevorderd door de terroristische aanslagen, het *eind van de globaliseringstendens in de wereldeconomie*? In mijn ogen is dat absoluut niet het geval. Juist in een recessie wordt de concurrentie verscherpt. Indien door verplaatsing van produktie van het ene land naar het andere kostenvoordelen zijn te bereiken, dan zullen die mogelijkheden worden aangegrepen. Juist die landen die gekenmerkt worden door een goed bestuursapparaat en een transparante financiële sector, zullen profiteren van deze verscherpte concurrentie tijdens de nu geldende recessie.

## Globalisering en democratische controle

Uit het bovenstaande moge blijken dat de globalisering van de economie een fenomeen is dat ons gewoon overkomt. Doordat we op grond van de overeenkomsten van Bretton Woods, waaruit de oprichting van het IMF en de Wereldbank en ook – zij het met vertraging – de GATT c.q. WTO voortvloeiden, bewust hebben gekozen voor een liberaal handels- en kapitaalverkeer, hebben we thans te maken met de voordelen, maar ook de nadelen van de globalisering. De voordelen zijn duidelijk. Door de verbeterde internationale allocatie van produktiemiddelen profiteren we van welvaarts-groei. Als nadeel wordt wel naar voren gebracht dat de macht van de nationale overheden is afgenomen. Is dat effect wel waar? Was de macht van onze overheid over bijv. Philips vroeger groter dan thans? Philips had vóór de liberalisering van het handelsverkeer een sterk monopolie op de Nederlandse markt. Dat betekende dat Nederlandse consumenten te veel voor de Eindhovense elektronica moesten betalen. Wat deden de toenmalige Nederlandse overheden daartegen? Bij mijn weten niets. Juist door te liberaliseren, vooral door de Europese integratie te bevorderen en ruimte te geven aan liberalisering binnen het kader van de GATT, zijn nationale monopolieposities fors aangetast. Juist het openbreken van nationale economieën is zeer voordelig voor de consumenten. Door internationale concurrentie dalen de prijzen voor consumenten en stijgt hun reële beschikbare inkomen.

Vrije internationale concurrentie doorbreekt derhalve nationale monopolistische posities. Maar ook op internationale markten moet die concurrentie aan regels worden gebonden. Daartoe dient in de eerste plaats de WTO. Die organisatie moet naast bevordering van de vrije handel ook staan voor eerlijke handel (*free trade and fair trade*). Het is juist die WTO die zich daarvoor inzet door anti-dumpingregels op te stellen en deze in de praktijk te toetsen, maar ook door aandacht te schenken aan het mededingingsbeleid in de aangesloten landen. Dit betekent dat het anti-kartelbeleid voorwerp van de internationale handelspolitiek dient te worden. Het is derhalve uiterst merkwaardig dat de anti-globalisten zo gekant zijn tegen de WTO, een organisatie die juist gericht is tegen het bestaan van nationale kartels en monopolies, die vaak door nationale overheden worden beschermd.

Waar de anti-globalisten wél gelijk in hebben, is het gebrek aan democratische controle op de besluitvorming binnen internationale organisaties als WTO, IMF en Wereldbank. In democratische landen, zoals Nederland, staat de onderhandelende minister weliswaar onder controle van de nationale parlementen, maar wat betreft de besluitvorming binnen internatio-

nale organisaties en de daaruit voortvloeiende compromissen heeft een nationaal parlement slechts de keus uit goed- of afkeuring. Afkeuring betekent veelal dat het desbetreffend land deze besluitvorming blokkeert, en dat is veelal geen benijdenswaardige positie.

Bij de WTO is de parlementaire controle zeer getrapd. In feite worden de onderhandelingen gevoerd door de *Europese Commissie*. Het Nederlandse parlement kan slechts invloed uitoefenen op de Nederlandse onderhandelingspositie binnen de Raad van Ministers van de Europese Unie. Is daarin na langdurig onderhandelen een compromis bereikt, dan is het veelal voor ons parlement een kwestie van slikken of stikken. *Daarna* volgen de onderhandelingen tussen de machtsblokken binnen de WTO. Van een rechtstreekse controle door parlementen is dan geen sprake meer. De invloed van de Nederlandse minister van internationale handel is bij de onderhandelingen slechts marginaal.

Dit gebrek aan democratische legitimatie van besluiten van internationale organisaties is een groot probleem. Juist dit gebrek heeft die instellingen wellicht te lui gemaakt om hun nut en noodzaak aan het publiek te tonen. Zij hebben zich wellicht te veel verwijderd van de vele NGO's die geïnteresseerd zijn in het werk van deze organisaties. Door de opkomst van het internet is de oppositie tegen deze organisaties gemakkelijker te organiseren. De *Battle of Seattle*, Stockholm en Genua waren het gevolg.

Hoe moeten parlementen, regeringen en die internationale organisaties daarop reageren? In de eerste plaats door het debat met de anti-globalisten niet uit de weg te gaan. Maar in de tweede plaats door het contact met de nationale parlementen te verstevigen. De WTO kent thans een parlementaire bijeenkomst. Die heeft nog geen formele status, maar het begin is er. Zulk soort parlementaire assemblees kunnen slechts aanbevelingen opstellen. Een goed voorbeeld daarvan is de parlementaire assemblee van de OVSE, een nog zwakke organisatie, waarvan ik zelf lid ben. Maar het is wel een begin van een rechtstreekse parlementaire controle op besluitvorming binnen internationale organisaties.

Door de globalisering is de invloed van nationale regeringen en mitsgaders de nationale parlementen afgenomen. Dit feit kan men niet terugdraaien, ondanks de acties van de anti-globalisten. Aan ons allen de taak de controle op die besluitvorming te verstevigen. Een lange weg, maar niet onbegaanbaar. ■

Over de auteur

DR. HENK DE HAAN is lid van de CDA-fractie in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tevens is hij hoogleraar in de algemene economie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

# Hoe 'nieuw' is de nieuwe financiële architectuur?

DRIES LESAGE

DE WERELD LIJKT EEN FASE VAN MONETAIRE CHAOS TE ZIJN binnengetrepen. Sinds de instorting van het Bretton-Woods-regime van vaste wisselkoersen in 1973 volgen de financiële crises elkaar snel op. Het faillissement van belangrijke Amerikaanse en Duitse banken halverwege de jaren '70, de Latijns-Amerikaanse schulden crisis van 1982, de *krach* van Wall Street in 1987, de speculatie tegen het Europees Monetair Stelsel in 1992-1993 en de Mexicaanse tequila-crisis van 1994-1995 deden het internationale financiële systeem telkens op zijn grondvesten trillen. Eind jaren '90 werd de wereld andermaal opgeschrikt door ongemeen hevige crises. De devaluatie van de Thaise *baht* op 2 juli 1997 vormde het startschot voor een catastrofe die verscheidene Oost-Aziatische economieën onderuit haalde. In de zomer van 1998 kelderde de Russische *roebel* tot ongekende diepten. Nog in 1998 bracht de financiële turbulentie het Amerikaanse hefboomfonds *Long Term Capital Management* (LTCM) in moeilijkheden. In januari 1999 moest Brazilië zijn overgewaardeerde *real* loslaten.

Is het toeval dat de golf van deregulering en liberalisering vanaf de jaren '70 samenviel met een opeenvolging van zorgwekkende financiële crises? In elk geval moet aan de instabiliteit een einde komen. De internationale gemeenschap sleutelt thans in stilte koortsachtig aan een 'nieuwe financiële architectuur'. In deze bijdrage zullen de krachtlijnen van deze voorstellen worden gepeild. Gaat het werkelijk om een nieuwe benadering? Zal dit proces resulteren in een historisch keerpunt, vergelijkbaar met de conferentie van Bretton Woods in 1944?

## Financiële chaos in historisch perspectief

Een handig criterium om de episoden van de afgelopen 150 jaar te onderscheiden, is de theorie van de 'monetaire conflict driehoek'. Volgens deze theorie kunnen staten op het vlak van de internationale monetaire politiek *drie doelen* nastreven: vrij verkeer van kapitaal, vaste wisselkoersen en monetaire beleidsautonomie (autonomie met betrekking tot rentevoe-

ten, inflatie, overheidsschuld, enz.). Hoogstens twee van deze doelstellingen kunnen tegelijkertijd gerealiseerd worden. De economische geschiedenis vertoont wisselende verhoudingen binnen de driehoek.

Ten tijde van de goudstandaard (1879-1914) hechtten de meeste regeringen weinig belang aan hun monetaire autonomie. De rentepolitiek van de centrale banken stond volledig in dienst van de handhaving van *vaste wisselkoersen*. Met de sociale gevolgen van forse renteverhogingen werd weinig rekening gehouden. Het beleid was in handen van de Britse centrale bank. Naast de bloeiende wereldhandel was ook de *vrije inwisselbaarheid van munten* kenmerkend voor dit liberale beleid. De Eerste Wereldoorlog ontworptte het stelsel van de goudstandaard, maar in de jaren '20 werd het gedeeltelijk hersteld. Deze periode van *laissez faire* leidde tot de speculatieve zeepbel die in 1929 uiteenspatte, en de wereld in de Grote Depressie dompelde.

In de jaren '30 vierde economisch nationalisme hoogtij. *Extreem protectionisme* en *monetaire instabiliteit* herleidden de wereldhandel tot een fractie van de vooroorlogse omvang. Met een uitzichtloze politiek van devaluaties probeerden diverse landen de crisis op de burens af te wentelen. Op de conferentie van Bretton Woods in 1944 waren de geallieerde mogendheden vastbesloten af te rekenen met deze negatieve ervaringen van het interbellum.

De onderhandelaars ontwierpen een nieuwe financieel-economische wereldorde, waarin monetaire stabiliteit en vrijhandel werden gecombineerd. Het systeem van vaste wisselkoersen op basis van de goud-dollarstandaard en de opeenvolgende GATT-ronden leek het spiegelbeeld van het interbellum. Intussen hadden de arbeidersbewegingen en sociaal-democratische partijen in de meeste landen aanzienlijke machtsposities verworven. Voor hen was terugkeer naar de rentepolitiek onder de goudstandaard onaanvaardbaar. Het rentebeleid van de centrale banken moest zich richten op groei en werkgelegenheid.

Om naar eigen goeddunken een keynesiaans stimuleringsbeleid te kunnen voeren, kozen de meeste

regeringen voor een hoge mate van beleidsautonomie. De inwisselbaarheid van de munten werd aan banden gelegd om te beletten dat speculanten en beleggers de opbouw van de keynesiaanse welvaartsstaat via kapitaalvlucht zouden dwarsbomen. In de periode dat het Bretton-Woodstelsel het best functioneerde (1958-1971), zorgden dergelijke kapitaalcontroles ervoor dat *vaste wisselkoersen* met een hoge mate van *nationale autonomie* konden samengaan. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) stond klaar om in geval van nood wisselkoersen te ondersteunen.<sup>1</sup> De monetaire conflict driehoek vertoonde dus een totaal andere configuratie dan tijdens de goudstandaard.

### Financiële instabiliteit *déjà vu*?

Door de stelselmatige ontwaarding van de dollar stortte Bretton Woods in het begin van de jaren '70 in. 'Stagflatie' en toenemende werkloosheid brachten de hele keynesiaanse welvaartsstaat in diskrediet, wat de doorbraak van het neoliberalisme mogelijk maakte. Op financieel-monetair vlak werd over de hele wereld gekozen voor liberalisering en vermindering van internationale kapitaalcontroles. De louter financiële transacties namen exponentieel toe.

De huidige fase van financiële losbandigheid is te vergelijken met de jaren '20. Toch kunnen fundamentele verschillen worden aangeduid. In de Westerse industrielanden is de deregulering van de financiële markten vrij snel gepaard gegaan met een actief beleid van 'herregulering'. Bretton Woods streefde naar monetaire stabiliteit door middel van kapitaalcontroles. In het nieuwe tijdperk van ongebreidelde kapitaalmobiliteit lijkt *versterking van nationale financiële systemen* de oude industrielanden voor financiële rampen te behoeden.

De herregulering in het Westen houdt voornamelijk verband met de regulering van financiële instellingen en met officieel toezicht. Sinds de jaren '70 hechten financiële autoriteiten meer waarde aan verantwoorde kredietverlening door de banken. Die zijn gebonden aan strikte verhoudingen tussen uitstaande leningen en eigen kapitaalreserves. Deze kapitaalvereisten ontmoedigen de schepping van industriële overcapaciteit en speculatieve zeepbellen op basis van geleend geld. Overheidsdiensten zien erop toe dat de banken hun risico's beperken en spaargelden niet in gevaar brengen. 'Beurswaakhonden', zoals de Amerikaanse *Securities and Exchange Commission* (SEC), hebben meer gezag en armslag gekregen. Minder bekende instellingen, zoals de Bank voor Internationale Betalingen (BIB), het Bazels comité voor Banktoezicht en de *International Organisation of Securities Commissions* (IOSCO) zorgen voor verspreiding en consolidatie van deze vormen van herregulering.

Binnen de EU is een omvangrijke regelgeving tot stand gekomen om vrije kapitaalmarkten met financiële stabiliteit te combineren. Ook hier ligt de nadruk op het verlenen van verantwoordelijkheid aan particuliere financiële instellingen. Als het fout loopt, beschikken de autoriteiten over voldoende middelen om dit soort instellingen overeind te houden, zoals bij de redding van LTCM in 1998 gebleken is. Ook is de macro-economische expertise van de monetaire autoriteiten toegenomen, waardoor onverwachte rampen minder waarschijnlijk zijn geworden. De 'kernlanden' hebben het voordeel van hun financieel-economische draagkracht, die het effect van het rentewapen ver-groot en de buitenlandse reserves van de centrale banken op peil houdt.

Op mondiaal niveau zijn de verhoudingen binnen de monetaire conflict driehoek nog niet duidelijk. De Westerse landen zijn er niet in geslaagd het beleid van vaste wisselkoersen te herstellen. Wel hebben de centrale banken van de grote economische mogendheden met wisselend succes pogingen ondernomen de wisselkoersschommelingen binnen de perken te houden. Hiertoe vormt de G7 (thans G8) een belangrijk forum. De reserves van het IMF zijn intussen blijven groeien en ze zijn veelvuldig aangewend. In *Europa* is de stabilisatie van de wisselkoersen wel een groot succes geworden. Twaalf EU-lidstaten hebben gekozen voor een muntunie en vrij kapitaalverkeer, met opheffing van de nationale autonomie. Het is nagenoeg dezelfde configuratie als die tijdens de goudstandaard van vóór de Eerste Wereldoorlog, en staat haaks op de doctrine van Bretton Woods.

De *ontwikkelingslanden* moeten het zonder de financieel-economische veerkracht en regulerende capaciteit van het Noorden stellen. Toch hebben de meeste landen van Oost-Azië en Latijns-Amerika in de jaren '80 en '90 hun financiële markten opengegooid. De snelle groei trok massa's kortlopend buitenslands kapitaal aan. Maar de zwakte van de financiële systemen in landen als Thailand, Zuid-Korea en Indonesië leidde ertoe dat dit kapitaal vanaf 1997 het hazenpad koos. De massale kapitaalvlucht liet een gigantische particuliere schuldenlast achter. De scherpe devaluaties verveelvoudigden de waarde van de schuld, die grotendeels in buitenlandse valuta was uitgedrukt. Onverantwoorde kredietverlening door lokale banken droeg bij aan het ontstaan van het drama. Er was niet alleen grootschalig geïnvesteerd in industrieën die al met overcapaciteit kampfden, maar ook op de vastgoed- en aandelenmarkten waren zeepbellen geblazen.<sup>2</sup>

Voor Westerse regeringen en internationale instellingen, zoals het IMF en de OESO, was het duidelijk wat de oorzaken waren. In het kader van de 'Washington Consensus' (overeenstemming over de voor-

delen van het liberaal-kapitalistische systeem) wezen zij vooral op de gebrekkige regulering van de financiële sector in de crisislanden. Deze problemen hielden verband met het zogenaamde *cronyisme*, de typisch Oost-Aziatische verwevenheid tussen staat, banken en industrie. Het staat buiten kijf dat dit ondoorzichtig kluwen de corruptie en de onverantwoorde kredietverlening in de hand heeft gewerkt. Maar in deze benadering gaat de internationale liberalisering van de financiële markten vrijuit.

Volgens organisaties als IMF, Wereldbank en OESO kunnen catastrofes in de toekomst worden vermeden door de financiële systemen van de nieuwe industrielanden in Oost-Azië grondig te hervormen. Westerse modellen dienen als voorbeeld. Dit betekent onder meer dat de Oost-Aziatische banken de regels voor kredietverlening van het Bazels comité voor Banktoezicht zullen moeten toepassen. Daarnaast adviseert de 'Washington Consensus' de financiële sector voor buitenlandse investeerders open te stellen en grensoverschrijdend kapitaalverkeer zo min mogelijk te hinderen. Deze beleidsadviezen zijn opgenomen in de voorwaarden van het IMF voor verstrekking van leningen aan Indonesië, Thailand en Zuid-Korea.

#### Contouren van de 'nieuwe' financiële architectuur

De voorstellen voor een nieuwe financiële architectuur bouwen duidelijk voort op analyses van de 'Consensus'. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de activiteiten van het in 1999 op initiatief van de G7 opgerichte *Financial Stability Forum* (FSF). Het FSF bundelt de belangrijkste internationale monetaire instellingen en regeringen, en biedt zodoende een goed overzicht van de consensus die zich over de nieuwe financiële architectuur ontwikkelt. Op de agenda van het FSF staat voornamelijk het exporteren van Westerse beheersmechanismen naar de rest van de wereld. Dit betekent onder meer goed ontwikkeld bank- en beurstoezicht, verantwoordelijkheid voor particuliere financiële instellingen en verdere liberalisering van kapitaalverkeer en investeringsregels. Daarnaast wordt ook de internationale monetaire samenwerking vergroot.<sup>3</sup> Zo zijn binnen het IMF nieuwe vormen van kredietverlening gecreëerd. Ondanks tegenwind in het Amerikaanse Congres is de regering-Clinton erin geslaagd het IMF meer middelen toe te kennen.

In dit opzicht bevatten de voorstellen voor een 'nieuwe' financiële architectuur weinig fundamenteel nieuws. Het financiële beleid dat in de Westerse industrielanden al van kracht was, staat niet ter discussie, maar wordt geografisch aanzienlijk uitgebreid. Toch zijn er enkele nieuwigheden te bespeuren. Zo zijn de *hedge funds* of hefboomfondsen, die in de jaren '90 hevige speculatieve aanvallen tegen bepaalde

munten opzetten, in het vizier van het FSF en andere regulerende instanties gekomen. Daarvoor hadden deze relatief nieuwe ondernemingen steeds kunnen ontsnappen aan de regels die voor de traditionele instellingen golden. Het aan banden leggen van financiële *offshore centra* is een onderdeel van de geografische expansie van Westerse regulering.

Ook de nieuwe kredietlijnen binnen het IMF zijn niet meer dan een voortzetting van klassiek beleid. In het kader van de monetaire conflict driehoek streeft het IMF naar wisselkoersstabiliteit en volledige inwisselbaarheid van de munten. In deze open financiële orde is weinig ruimte voor nationale beleidsautonomie. Potentiële kapitaalvlucht houdt de marges van nationale regeringen inzake staatsschuld en inflatie uiterst beperkt. Deze principiële keuze werd al vóór de turbulente jaren '90 gemaakt. Met betrekking tot de monetaire conflict driehoek is van een koerswijziging geen sprake.

Voor deze strategie valt één en ander te zeggen. Ondanks de instabiliteit vanaf 1971 heeft geen enkele financiële crisis de economieën van de Westerse industrielanden aan het wankelen gebracht. Niet-Westerse landen doen er dus goed aan dit model over te nemen, zo luidt de aannemelijke redenering. Maar de kans dat de ontwikkelingslanden op korte of middellange termijn dezelfde financieel-economische draagkracht en regulerende capaciteit als de oude industrielanden zullen bereiken, is minimaal. Deze landen zullen nog lang met structurele zwakheden te kampen hebben. Daardoor blijven zij een gemakkelijke prooi voor speculatie en kapitaalvlucht.

Volgens de critici van de 'Washington Consensus' is dit hét pijnpunt van de kapitaalmobiliteit. Topeconomen als Paul Krugman en Jagdish Bagwati menen dat de zwakheden van de crisislanden buiten proportie zijn afgestraft.<sup>4</sup> Door de liberalisering van het kapitaalverkeer werd een irrationele in- en uitstroom van kortlopend kapitaal mogelijk gemaakt. Een land als China, dat evenzeer door *cronyisme* en overcapaciteit is aangetast, kon dank zij stringente kapitaalcontroles wél aan het domino-effect ontsnappen. Ook de Maleisische kapitaalcontroles vanaf 1998 maakten het mogelijk de gevolgen van de crisis evenwichtiger aan te pakken. De irrationaliteit van de vrijgemaakte markten blijkt ook uit het feit dat relatief gezonde economieën, zoals die van Hongkong, speculatieve aanvallen moesten afslaan. Een beleid van volledig open kapitaalmarkten geeft ruimte voor hysterische paniekreacties, kuddegedrag, *self-fulfilling prophecies* en andere irrationele gedragingen, die sociaal-economische ravages kunnen aanrichten. Het *cronyisme* is één kant van het probleem van ontwikkelingseconomieën, de psychologie van de financiële markten een andere. Ook de verregaande liberalisering van de

mondiale financiële markten moet als oorzaak voor de Oost-Aziatische en andere crises worden aangewezen. Tijdelijke of permanente kapitaalcontroles of formules zoals de Tobin-belasting op kapitaaltransacties kunnen niet ontbreken in een mondiaal beleid dat financiële catastrofes wil vermijden. Feitelijk betekent dit een soort terugkeer naar de doctrine van Bretton Woods.

De 'nieuwe' financiële architectuur zou pas écht nieuw genoemd kunnen worden als kapitaalcontroles een plaats kregen. Maar van officiële zijde is weinig steun voor dergelijke voorstellen. Er zijn technische en politieke problemen. Technisch gezien is de invoering van kapitaalcontroles veel moeilijker dan in 1944. Toen het stelsel van Bretton Woods op de rails werd gezet, stonden de financiële markten grotendeels in dienst van de handel en directe investeringen. Lou-ter financiële of speculatieve transacties waren schaars. Sinds de jaren '70 is de financiële dienstverlening exponentieel gegroeid. Technologische innovaties en tal van nieuwe financiële produkten (*futures*, *opties*, *swaps*, enz.) maken de geldstromen voor de overheid moeilijker grijpbaar. Hoewel de financiële sector nooit dergelijke vormen had kunnen aannemen zonder politieke besluiten tot deregulering en liberalisering, is het te eenvoudig te veronderstellen dat regeringen dit proces nu gemakkelijk kunnen terugdraaien.

Toch zijn er aanwijzingen dat de technische problemen overwonnen kunnen worden. Chili en Maleisië hebben kapitaalcontroles toegepast op in- en uitgaande korte-termijnstromen. Gerespecteerde liberale economen steunden dit beleid. Meer verfijnde voorstellen hebben de Tobin-belasting op financiële transacties realistischer gemaakt. Het tarief van de belasting zou in normale omstandigheden heel laag gehouden moeten worden, om hem in geval van crisis draconisch te verhogen. Ook kunnen veel technische moeilijkheden voorkomen worden door concentratie op de 'groothandel' in valuta. Deze handel verloopt via een beperkt aantal, relatief gemakkelijk te controleren, grote banken en computersystemen, die in de belangrijkste financiële centra gevestigd zijn.<sup>5</sup> Critici van de Tobin-heffing menen dat in de huidige economie nauwelijks onderscheid gemaakt kan worden tussen speculatieve en productieve transacties. Voorstanders stellen dat het tarief van de belasting zodanig laag ligt, dat de heffing voor normale handelaren te verwaarlozen is. Voor speculatiefondsen die dagelijks miljarden dollars van de ene kant van de wereld naar de andere willen flitsen, wordt het wél een dure zaak.

Zijn kapitaalcontroles en verwante maatregelen dan toch vooral een kwestie van politieke wil? Het grootste politieke probleem is dat de analyse van de 'Washington Consensus' de voordelen van kapitaalcontroles niet bevestigt. Landen met een sterke finan-

ciële sector, zoals de Verenigde Staten of Groot-Britannië, zijn minder geneigd de open financiële wereldorde terug te draaien, want ook op het vlak van financiële diensten geldt het adagium dat de sterkste spelers belang hebben bij vrijhandel. De concrete belangen van Wall Street en de Londense City fungeerden al in de jaren '60 en '70 als belangrijke motor achter deregulering van de financiële markten. Toch is sinds de Azië-crisis het standpunt van topfunctionarissen van het IMF licht opgeschoven. In noodsituaties zijn tijdelijke kapitaalcontroles bespreekbaar. De voorkeur gaat uit naar 'ordelijke liberalisering'. Dit houdt in dat aan de vrijmaking van het kapitaalverkeer versterking van het financiële systeem moet voorafgaan.

### Overwinning van het neoliberalisme?

De financiële crises aan het einde van de twintigste eeuw hadden een historisch keerpunt kunnen betekenen. Politiek-ideologische doctrines hebben al eerder hun overheersende positie verloren nadat economie en samenleving in een structurele malaise verzeild waren geraakt. Ook in het financiële en monetaire beleid hebben dominante visies elkaar afgelost. In de loop van de jaren '70 moest het keynesiaans geïnspireerde Bretton-Woodsstelsel plaatsmaken voor de neoliberale revolutie. De rampzalige Oost-Aziatische crisis van 1997-'98 leek even de heersende financiële wereldorde in diskrediet te brengen.

Zijn de laatste dagen van het neoliberalisme in de financieel-monetaire politiek geteld? Integendeel, het lijkt er sterk op dat het neoliberalisme juist vanwege de crises terrein wint. De gedachte dat een financiële wereldorde met vrij kapitaalverkeer intrinsiek instabiel is, dringt vooralsnog niet tot Westerse regeringen en multilaterale instellingen door. De crisis heeft eerder de Oost-Aziatische *developmental state*, een rivaliserende vorm van kapitalisme, een dreun gegeven. De landen die bij het IMF moesten aankloppen, zijn door de voorwaarden voor de leningen verplicht de liberalisering en privatisering voort te zetten. Als onderdeel van dit beleid is ook de regelgeving in verband met buitenlandse directe investeringen en overnames versoepeld.

Onder Westerse politieke druk gaven verscheidene Oost-Aziatische regeringen in december 1997 hun verzet tegen het WTO-akkoord over liberalisering van financiële diensten op. De instorting van de aandelenbeurzen en de verdere opening van de binnenlandse markten zetten Westerse multinationale ondernemingen en financiële instellingen in de maanden na de *crash* ertoe aan massaal in Thailand en Zuid-Korea te investeren. Behalve enkele verzetshaarden, zoals China en Maleisië, ondergaat Oost-Azië nu een versnelde transitie in Westerse, neoliberale zin.

Kwaaietongen beweren dat de Amerikaanse regering en bepaalde lobby's de destabilisatie van Oost-Azië hebben aangegrepen als een kans om hun economische, maar ook politiek-ideologische machtspositie te verstevigen. De totale vrijheid van de wisselmarkten werd niet ter discussie gesteld. De strijd tegen de financiële speculatie stond niet op de agenda.<sup>6</sup> De opvattingen over regulering die de meeste Westerse politieke en financiële functionarissen sinds de jaren '70 verkondigen, hebben in officiële kringen zelfs na de recente *crash* niet aan legitimiteit ingeboet. Dit blijkt uit de manier waarop de Europese Commissie en de ministers van financiën het idee van een Tobin-belasting van tafel hebben geveegd.

De stelling dat het 'neoliberalisme' in monetaire aangelegenheden terreinwinst heeft geboekt, moet evenwel worden genuanceerd. Naast het openhouden van de kapitaalmarkten werd de crisislanden ook aangeraden de financiële regulering die in het Westen gangbaar is, over te nemen. Hierdoor zullen de nationale financiële systemen in een context van financiële mondialisering zeker worden versterkt. Een striktere toepassing van de kapitaalvereisten van het Bazels comité voor Banktoezicht zal de typisch Oost-Aziatische bedrijfsfinanciering via grootschalige leningen, en daarmee het ontwikkelingsmodel op zich zelf, verder doen veranderen. Het is pijnlijk duidelijk geworden dat dit model niet met internationalisering en wisselkoersrisico's kon samengaan.

Naast de herregulering die gericht is op versterking van nationale financiële systemen, blijven de overheden heel actief op het vlak van de monetaire samenwerking. Vooral dit tweede aspect ervaren de echte neoliberalen als een nederlaag. De overheden hebben zich niet teruggetrokken, maar hebben vergeten met de Bretton-Woodperiode andere accenten gelegd. De actuele discussie gaat niet over de vraag of de mondiale financiële markten gereguleerd moeten worden, maar over *hoe* de regulering eruit moet zien, want evenmin als de 'andere-globaliseringsbeweging' heeft de 'Washington Consensus' belang bij een financiële en monetaire jungle.

## Besluit

De voorstellen voor een nieuwe financiële architectuur betekenen géén trendbreuk ten opzichte van het beleid dat al vóór de Oost-Aziatische crisis in het Westen van kracht was. Het Westers beleid is gebaseerd op volledig vrij verkeer van kapitaal, versterking van nationale financiële systemen en internationale monetaire samenwerking. De belangrijkste vernieuwing moet in de geografische expansie van dit beleid worden gezocht. De 'Washington Consensus' is, met andere woorden, versterkt uit de financiële catastrofes

van de jaren '90 gekomen. Het feit dat de oude industrielanden er de afgelopen decennia in zijn geslaagd verwoestende crises buiten hun grenzen te houden, heeft sterk aan het morele gezag van die consensus bijgedragen. De meeste Westerse economen, politici en diplomaten menen dat juist het Oost-Aziatisch ontwikkelingsmodel ongeschikt is gebleken. De omstandigheden dwingen het Westen niet tot een radicale koerswijziging. Desondanks biedt de toepassing van de Westerse beheersmechanismen in de nieuwe industrielanden géén sluitende garanties voor financiële stabiliteit. Door in de 'nieuwe' financiële architectuur de pure speculatie geen strobreed in de weg te leggen, begeeft de 'Washington Consensus' zich op glad ijs. ■

## Noten

- 1 Barry Eichengreen, *Globalizing capital. A history of the international monetary system*, Leuven: Leuven University Press, 1996; Eric Helmler, *States and the reemergence of global finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca/Londen: Cornell University Press, 1994.
- 2 Morris Goldstein, *Asian financial crisis: causes, cures, and systemic implications*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1998.
- 3 Meer informatie over het *Financial Stability Forum* en interessante beleidsdocumenten zijn te vinden op <http://www.fsforum.org>.
- 4 Jagdish Bagwati, 'The capital myth. The difference between trade in widgets and dollars', in: *Foreign Affairs*, mei/juni 1998; Paul Krugman, *The return of depression economics*, New York/Londen: W.W. Norton & Company, 1999.
- 5 Danny Cassimon, *Background paper on taxing excessive currency speculation to prevent social crisis and finance global challenges*, CIDSE/Caritas Internationalis/Justice and Peace Europe, 1999; Rodney Schmidt, *Efficient capital controls*, ongepubliceerd paper, april 2000.
- 6 Robert Wade & Frank Veneroso, 'The Asian crisis: the high debt model vs. the Wall Street-Treasury-IMF-complex', in: *New Left Review*, maart/april 1998.

Over de auteur

DRIES LESAGE is verbonden aan de Universiteit Gent.

# De vele gezichten van het anti-globalisme

LEO VAN MAARE

VRAAG EEN WILLEKEURIGE KRANTENLEZER naar het anti-globalisme, en tien tegen één wordt het antwoord beheerst door beelden van gewelddadig protest, politieafzettingen, gebroken winkelruiten en traangas. Recente pogingen tot een meer inhoudelijke analyse en beoordeling van dat anti-globalisme te komen, zoals de uitgebreide aandacht die de *Financial Times* er juist vanaf die infame 11 september aan wijdde, dreigen onder de aandacht voor de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten en de nasleep daarvan te worden bedolven. Dat is even begrijpelijk als jammer, zeker in het licht van de relaties die al of niet terecht worden gelegd tussen het nieuwe terrorisme en armoede en uitzichtloosheid in vele landen van de Derde Wereld. Alle aanleiding dus, ook na 11 september, na te gaan wat dat anti-globalisme nu echt voorstelt.

De Belgische journalist Dirk Barrez doet daartoe een poging in *De antwoorden van het antiglobalisme*, waarin hij verslag doet van het eerste Wereld Sociaal Forum dat in januari 2001 in Porto Alegre (Brazilië) werd gehouden. Dat Forum werd tegelijkertijd met en als tegenhanger van het jaarlijkse Wereld Economisch Forum te Davos georganiseerd. Terwijl een deel van de anti-globalisten in Davos heftig demonstreerde tegen de daar vergaderende financiële en economische kopstukken, boog een ander deel zich in Porto Alegre over de inhoudelijke achtergronden van de in Davos en bij de andere grote

demonstraties meegedragen leuzen.

Barrez kiest in zijn verslag voor het weergeven van een groot aantal interviews met deelnemers aan het Sociaal Forum. Dat heeft voor- en nadelen. Voordeel is dat een goed leesbare, brede caleidoscoop van veel, vaak verschillende opvattingen wordt gepresenteerd. Er wordt evenveel ruimte gegeven aan gematigde opvattingen als die van de Indonesische vakbondsleider Pakpahan als aan de radicale van bijvoorbeeld de Franse boerenvoorman José Bové. Nadeel is dat die interviewvorm zich niet leent voor het weergeven van bezonken, grondige analyses, maar des te meer voor ongenueanceerde, plastische uitspraken als 'bloedzuigend kapitalisme' en 'globalisering als de meer dierlijke fase van het kapitalisme'. Dikwijls wordt die retoriek zelfs de geëngageerde journalist Barrez te gek en ziet hij zich genoodzaakt daar in zijn eigen commentaar afstand van te nemen. Maar daarmee is niet alles over Barrez' boek gezegd. Achter de kreten wordt wel degelijk iets duidelijk gemaakt van de gedachtenwereld van de anti-globalisten, hoe groot de onderlinge verschillen vaak ook zijn.

Over de startpunten van de analyse bestaan de minste verschillen. Dat ecologische ravages de wereld bedreigen, dat sociale structuren en culturen op de tocht staan, dat het aantal

Dirk Barrez: *De antwoorden van het antiglobalisme*. Amsterdam: Globe/Mets & Schilt, i.s.m. II.II.II. ([www.II.be](http://www.II.be)); 2001; 264 blz.; f 44,07; ISBN: 90-5466-789-3

absoluut armen in de wereld niet afneemt en dat de inkomenskloof tussen arm en rijk nog nooit zo groot is geweest, daar zullen zelfs de pro-anti-globalisten het wel over eens zijn. Het is vooral in het aangeven van oorzaken en oplossingen dat de wegen uiteenlopen.

Wat de oorzaken betreft is de analyse van de anti-globalisten, kort door de bocht weergegeven, dat het de schuld is van het kapitaal c.q. het kapitalisme. Dat kapitalisme vraagt – sommigen zeggen *eist* – privatisering, liberalisering, deregulering, terwijl korte-termijnwinstdenken overheerst, met de hiervoor genoemde gevolgen als resultaat. Oude theorieën worden daarbij van stal gehaald als de centrum-periferiethese en de onafwendbare, structurele verslechtering van de ruilvoet van ontwikkelingslanden, en ook nog oudere reflexen van klassenstrijd en van het afwijzen van het privébezit van produktiemiddelen komen in de interviews van Barrez weer naar boven. Hier in Porto Alegre leeft het linkse gedachtegoed uit de jaren '60 nog, zegt een van de geïnterviewden alsof er sindsdien niets is gebeurd.

Belangrijker dan vast te stellen dat men over het werkelijkheidsgehalte van een dergelijke eenzijdige

analyse op zijn zachtst van mening kan verschillen, is de gevolgtrekking die de anti-globalisten hieruit afleiden. In grote lijnen zien zij een toenemende overheersing van de 'politiek' door de 'economie' en concluderen dan ook dat het primaat van de politiek moet worden hersteld. Dat komt dichtbij de veel bredere gedeelde opvatting dat er grenzen zijn aan het terugtrekken van overheden en dat er, integendeel, sterke, democratisch gekozen en gecontroleerde overheden nodig zijn om de voor gewenste sociaal-economische en duurzame ontwikkelingen noodzakelijke kaders vast te stellen en te handhaven. Zelfs de meest verstokte globalist zal toch niet alle heil uitsluitend van de markt verwachten. Het vergt van pro- én anti-globalisten een ontluistering van de ketenen van de eigen retoriek, maar in principe ligt hier een basis voor een vruchtbaarder discussie dan die tot nu toe via het straatprotest werd gevoerd.

Dat geldt ook voor de rol van de internationale organisaties, waarop de pijlen van de anti-globalisten zich vooral richten. Al doen spandoeken met *Nix the WTO of Kill the IMF* anders vermoeden, toch gaat het de anti-globalisten volgens Barrez ook hier om het democratischer vaststellen van kaders voor de internationale organisaties en niet om hun opheffing. Die kaders gelden zowel het eigen functioneren als het door internationale organisaties richting geven aan particuliere grensoverschrijdende activiteiten. De huidige internationale kaders worden beschouwd als te veel op liberalisatie gericht en te weinig op een normatief bepaalde sturing, bijvoorbeeld in de richting van het bevorderen van verantwoord ondernemerschap. De pleidooien van Barrez en een groot aantal van de door hem geïnterviewden voor het internationaal vastleggen van milieu- en arbeidsnormen passen in dit beeld. De ook buiten de kringen van de anti-globalisten aan de orde gestelde vragen van legitimiteit en effectiviteit van internationale

organisaties zijn daarbij in het geding. Ook hier valt onder de dikke deken van de retoriek met enige goede wil een basis voor een zinnige discussie te ontdekken.

Het is gemakkelijker te protesteren dan voorstellen te doen, verzucht Barrez, als na de analyse de vraag aan de orde komt wat het concrete programma van de anti-globalisten zou moeten inhouden. Het Forum van Porto Alegre komt daar niet aan toe en Barrez formuleert aan het eind van zijn boek dan ook maar een eigen 'Programma voor een andere wereld'. Niet onverwacht ziet dat programma er nogal utopisch uit, met pleidooien voor een Wereldregering, een Wereldparlement, de massale-vernietigingswapens de wereld uit en een gearandeerd mondiaal basisinkomen. Maar wanneer je, zoals Barrez, utopie niet als illusie maar als richtinggevend en mobiliserend project ziet, moet dat, zoals het moderne spraakgebruik wil, kunnen. Er zijn echter meer fundamentele, kritische opmerkingen te maken over Barrez' programma, in het bijzonder over voorstellen die direct raken aan de economische orde. Een grote verdienste van Barrez' boek is dat hij de anti-globalisten wijst op het belang van het niet-beperken van de discussie tot verdelingsvraagstukken. Een belangrijk deel van zijn boek is dan ook gewijd aan de schepping van welvaart: de koek moet eerst worden gebakken, voor hij kan worden verdeeld. Barrez hekelt dan ook de averzie van anti-globalisten tegen ondernemen en ondernemingsvrijheid.

Die stellingname heeft wél consequenties. Wanneer je, zoals Barrez in zijn programma, voorstellen doet als het leggen van de zeggenschap over natuurlijke hulpbronnen en produktiemiddelen bij hen die ervan moeten leven, over de afscherming van de economieën van lokale samenlevingen en staten die zich op de produktie voor de eigen behoeften moeten richten, dan kun je niet om de vraag heen wat dat betekent voor de welvaartsschepping en dus uiteindelijk

voor de mogelijkheden van verdeling. Je hoeft geen verdediger van de huidige orde in de Rijnlandse of Angelsaksische of welke variant dan ook te zijn, om een onderbouwing van dergelijke voorstellen wenselijk te vinden. Bij het ontbreken daarvan blijven voorstellen voor het herstel van de 'dorpsrepubliek' en voor voedselsoevereiniteit romantische dagdromen.

Al met al is het boek van Barrez toch een nuttige poging het anti-globalisme in al zijn verscheidenheid in kaart te brengen en daaruit een aantal mogelijke lijnen voor de toekomst af te leiden. De grote uitdaging voor de komende periode is overigens niet zozeer het verder verfijnen van dit soort toekomstbeelden, maar het openen van reële communicatie- en overlegmogelijkheden. Het ontbreken van die mogelijkheden leidt ertoe dat de straat als enig alternatief kanaal voor de communicatie overblijft. Dat vergt een nieuwe openheid voor overleg en ideeën van overheden – lokaal en nationaal – en van internationale organisaties. In de reactie van de Britse premier Blair op de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten in zijn rede voor het Labourcongres (2 oktober jl.), met de schets van een nieuwe wereldorde, die naar te hopen valt een langer leven is beschoren dan die van de 'oude' Bush, en ook in het ethisch globalisme in het antwoord aan de anti-globalisten van huidig EU-voorzitter Verhofstadt, zitten daarvoor nieuwe aanzetten. Van de regenboog van anti-globalisten vraagt het op zijn beurt organisatie en aandacht voor de legitimiteit teneinde de verscheidenheid van opvattingen en belangen effectiever over het voetlicht te brengen. Het afwijzen van straatgeweld van Seattle tot Genua hoort daar ook bij, en Barrez doet dat in zijn boek ondubbelzinnig.

DRS L. VAN MAARE, econoom, is als gastonderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.

# Supraterritorialiteit als betwist gebied van globalisering

WIL HOUT

DE INLEIDING VAN JAN AART SCHOLTES *Globalization: A Critical Introduction* begint met de verzuchting: 'Not another book on globalization!' Menig lezer zal zich, alvorens Scholtes boek ter hand te nemen, inderdaad de vraag stellen of de publikatie van een inleiding over het fenomeen globalisering nog nodig is na de verschijning van de vele handboeken en monografieën die inzicht pretenderen te verschaffen in het verschijnsel dat zo kenmerkend lijkt voor het eind van de twintigste eeuw.

Scholte heeft echter getracht meer dan de zoveelste inleiding te schrijven. De auteur wil in zijn boek het verschijnsel globalisering beschrijven, verklaren én op waarde schatten. Hij wil nuanceren aanbrengen in de beoordeling van de protagonisten, die vooral het positieve karakter van de globalisering benadrukken, en de critici, die hun aandacht voornamelijk op de schaduwzijde van het fenomeen richten.

Scholtes analyse van globalisering heeft een overwegend *ruimtelijke* invalshoek. Hij definieert globalisering als de opkomst van 'supraterritorialiteit' (blz. 42). In zijn visie zijn andere interpretaties – die het verschijnsel zien in termen van, respectievelijk, internationalisering, liberalisering, universalisering of verwestering – onjuist en overbodig. Supraterritorialiteit betekent 'an end to what could be called "territorialism", that is, a situation where social geography is entirely territorial' (blz. 46). Hedendaagse sociale relaties zijn, aldus Scholte, steeds minder aan territoriale grenzen gebonden. Voorbeelden van supraterritoriale verschijnselen zijn: het toenemend gebruik van moderne communicatiemiddelen, het ontstaan van wereld-

omvattende markten voor goederen, het groeiend belang van wereldomspannende financiële stromen en de opkomst van nieuwe, niet aan ruimte gekoppelde vraagstukken (bijvoorbeeld mondiale milieuproblemen, zoals het broeikas-effect en de aantasting van de ozonlaag). De implicatie van globalisering voor de hedendaagse wetenschap is, volgens Scholte, dat 'we need to develop an alternative, nonterritorialist cartography of social life' (blz. 57).

Ondanks de nadruk die Scholte legt op supraterritoriale verschijnselen, neemt hij binnen het spectrum van de 'globalization watchers' geen extreme positie in. Hij stelt dat '[w]e inhabit a globalizing rather than a fully globalized world. [...] many situations in social life at the start of the twenty-first century of course remain highly territorial' (blz. 59). Ook in de verklaring die hij geeft voor de huidige globaliseringstendens neemt Scholte een middenpositie in. Hij kiest uitdrukkelijk tegen een monocausale interpretatie en legt de nadruk op de wisselwerking tussen structurele factoren en het handelen van actoren bij het ontstaan van globalisering (de zg. structuratiebenadering, die vooral bekendheid geniet door het werk van Anthony Giddens). In de visie van Scholte is de huidige globaliseringstendens veroorzaakt door vier samenhangende factoren:

1 de verspreiding van het rationalisme als overheersende benadering van maatschappelijke en wetenschappelijke vraagstukken;

2 de ontwikkeling van het kapitaal-

Jan Aart Scholte: *Globalization: A Critical Introduction*.

Basingstoke/Londen: Macmillan, 2000; xix + 361 blz.; £ 14,99; ISBN: 0-333-66022-6

lisme, als een economisch systeem gericht op accumulatie en expansie;

3 technologische innovaties in de middelen voor communicatie en dataverwerking; en

4 de dominantie van regelgeving die is gericht op onbelemmerde grensoverschrijdende transacties.

Op basis van het weergegeven theoretisch en analytisch kader behandelt Scholte de gevolgen van de globalisering voor vier maatschappelijke categorieën: productie, 'governance', gemeenschap en kennis. Hij benadrukt dat elk van de genoemde categorieën wordt gekenmerkt door het samengaan van verandering met continuïteit. De opkomst van de supraterritorialiteit betekent voor de dominante kapitalistische *productiewijze*, aldus Scholte, dat de mogelijkheden voor accumulatie zijn toegenomen door uitbreiding van het arsenaal aan consumptiegoederen, de groeiende mogelijkheden voor het financiële kapitaal en de expansie van de informatie- en communicatiesector.

Ten aanzien van *governance* stelt Scholte dat staten in het tijdperk van de globalisering weliswaar de dominante politieke instituties zijn gebleven, maar dat zich vormen van 'gelaagd bestuur' (*multilayered governance*) hebben ontwikkeld die de statelijke soevereiniteit hebben ingeperkt. Het ontstaan van sub- en supra-statale instellingen leidt aldus tot beperking van de handelsvrijheid van staten. Hiernaast

heeft de hedendaagse globalisering volgens Scholte geleid tot de privatisering van bestuurstaken, zoals in het geval van de betrokkenheid van niet-gouvernementele organisaties bij beleidsvorming en -uitvoering en van het ontstaan van bepaalde door de particuliere sector opgerichte regulerende instellingen.

Wat het belang van *gemeenschappen* betreft, stelt Scholte dat globalisering een verzwakking van de relatie tussen staat en natie tot gevolg heeft, zonder overigens de centrale rol van de nationale gemeenschap als kader voor collectieve solidariteit te ondermijnen. De toename van supraterritorialiteit heeft volgens de auteur wel geleid tot de ontwikkeling van een gemeenschapsgevoel dat niet aan ruimte gebonden is, maar bijvoorbeeld gerelateerd is aan klasse, sekse, ras of religie.

Naast de gevolgen voor de drie genoemde categorieën heeft globalisering ook een wijziging in de rol van *kennis* teweeggebracht. Hoewel het rationalisme niet naar de kroon is gestoken als centrale bron van kennisvergaring, is het belang van verscheidene anti-rationalistische benaderingen (zoals religieus fundamentalisme en postmodernisme) door de globalisering wel toegenomen. Wat het begrip van de wereld om ons heen betreft, heeft globalisering volgens Scholte vooral gevolgen voor ons idee van ruimte en tijd.

De *beleidsvraagstukken* die Scholte in het derde deel van zijn boek aan de orde stelt, zijn (on)veiligheid, (on)rechtvaardigheid en (on)democratisch bestuur. Ten slotte behandelt hij een aantal alternatieven voor de gevolgen van de hedendaagse, voornamelijk neoliberale, globalisering. De toenemende *onveiligheid* die volgens Scholte het resultaat is van de globalisering, betreft vooral de schade aan het leefmilieu, de toename van het aantal mensen dat in armoede leeft, de voortdurende dreiging van wereldomvattende financiële crises, de dreiging van werkloosheid en de verslechtering van arbeidsomstandigheden, en de afname van sociale

cohesie. De toename van *onrechtvaardigheid* heeft, aldus Scholte, voornamelijk te maken met de toenemende stratificatie die het gevolg is van de globalisering en die leidt tot, onder meer, verscherpte tegenstellingen tussen klassen, landen, geslachten, rassen en leeftijdsgroepen. De *ondermijning van het democratisch bestuur* wordt volgens Scholte veroorzaakt doordat bestaande democratische structuren territoriaal gebonden zijn en aan betekenis verliezen wanneer sociale relaties een meer supraterritoriaal karakter krijgen. Hiernaast worden vormen van bovennationaal bestuur veelal gekenmerkt door een 'democratisch tekort' en is de besluitvorming in multilaterale instellingen vaak niet transparant genoeg om van democratie te kunnen spreken.

Scholtes slotakkoord betreft het zoeken naar alternatieven voor de huidige, neoliberale vorm van globalisering en draagt als titel 'Humane global futures'. Scholtes alternatieve programma is uitdrukkelijk sociaal-democratisch van karakter en betreft naar eigen zeggen 'thick reformism'. Dit wil zoveel zeggen dat Scholte voorstander is van 'major manipulations of and restrictions on market dynamics' en dat zijn voorstellen 'lie at the outer margins of what is politically practicable in current circumstances' (blz. 286).

De alternatieven richten zich vooral op drie punten. In de *eerste plaats* wil Scholte dat de mondiale veiligheid bevorderd wordt door de invoering van maatregelen gericht op, onder meer, conflictbeheersing, milieubescherming en schuldverlichting van ontwikkelingslanden. In de *tweede plaats* is Scholte voorstander van vergroting van de mondiale sociale rechtvaardigheid door de invoering van wereldomvattende anti-monopolieregels, het verbieden van 'belastingparadijzen' en totstandbrenging van herverdeling tussen Noord en Zuid. *Ten slotte* bepleit hij versterking van de democratie, vooral door verbetering van de transparantie en verantwoordingsplicht van

internationale organisaties en door de toename van de betrokkenheid van burgers bij mondiale vraagstukken. Behalve dat hij een 'wensenlijstje' presenteert, wijst Scholte ook op een aantal problemen die kleven aan de implementatie van de genoemde voorstellen. Hij noemt als duidelijkste problemen: de steun die het neoliberale beleid nog steeds geniet; de fixatie op de 'mythe' van soevereiniteit; de beperkte institutionele capaciteit op internationaal niveau; de geringe betrokkenheid van het algemene publiek bij mondiale vraagstukken; en de moeilijkheid die vele instituties ervaren bij het omgaan met culturele diversiteit.

Een boek met het karakter van Scholtes *Globalization* kan, gezien de veelheid aan onderwerpen die de auteur aan de orde stelt, gemakkelijk op onderdelen worden bekritiseerd. Scholte verdient in de eerste plaats evenwel lof voor de wijze waarop hij heeft getracht ordening aan te brengen in de wirwar van verschijnselen en benaderingen die met globalisering in verband worden gebracht. Om deze reden verdient het boek een breed lezerspubliek. Ook de discussie van beleidsvraagstukken en de zoektocht naar alternatieven verdienen de aandacht. Zonder in modieuze euforie of ongefundeerde kritiek te vervallen, wijst Scholte op een aantal gevaren van globalisering en geeft hij aan dat de politiek niet weerloos is in het licht van de nieuwe ontwikkelingen.

Een belangrijk punt van commentaar dat mij van het begin van het boek tot en met de laatste pagina door het hoofd speelde, betreft Scholtes poging tot inperking van de discussie. Scholte wordt, net als auteurs van andere verhandelingen over globalisering, enigszins het slachtoffer van bijziendheid. Hij verzuimt menigmaal een onderscheid aan te brengen tussen ontwikkelingen die *direct* met globalisering samenhangen en zaken die er hoogstens *indirect* mee zijn verbonden. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of de privatisering van bestuurstaken nu een

typisch blijkt is van globalisering of dat zij een verschijnsel is dat zich voor het eerst gelijktijdig met de toenemende globalisering heeft voorgedaan. Deze moeilijkheid duidt op een groter methodologisch probleem, dat niet beperkt is tot Scholtes werk: hoe kan men de effecten van globalisering isoleren indien zij zich voordoen te midden van zoveel andere ontwikkelingen?

Scholtes wens een zo volledig mogelijke inleiding tot het verschijnsel globalisering te schrijven, staat soms op gespannen voet met zijn wens een extreme positie in het debat te vermijden. De meeste lezers zullen het snel eens zijn met Scholte dat de revolutie in de informatie- en communicatietechnologie heeft geleid tot een explosie van supraterritoriale

contacten. Velen zullen de wenkbrouwen echter al gaan fronsen bij het lezen van Scholtes passage over 'transworld production' (blz. 51-52). Heeft de voortbrenging van fysieke produkten niet *per definitie* een territoriale component? En hebben auteurs als Strange, Cerny, Hirst en Thompson de afgelopen jaren niet terecht gewezen op het feit dat overheden juist in toenemende mate zijn gaan concurreren om de *vestiging* van productiebedrijven? Vele beoefenaars van de leer der internationale betrekkingen zullen, ten slotte, verast zijn door Scholtes *sweeping statements* over 'supraterritorial institutions' als de Verenigde Naties, het Internationale Monetair Fonds en de Wereldhandelsorganisatie. Waren

dit nu juist niet organisaties waar *staten* het uiteindelijk voor het zeggen hebben en werd het handelen van deze organisaties niet juist *beperkt* door het potentiële conflict met belangen van de lidstaten?

Scholte eindigt zijn boek met de conclusie dat nog veel onderzoek moet worden verricht naar de empirische implicaties van globalisering (blz. 317). De hierboven gegeven voorbeelden van 'betwist gebied' geven aan dat de bepaling van supraterritoriale verschijnselen in de komende tijd een uitdaging voor de internationale politieke economie zal blijven.

DR W. HOUT is als Senior Lecturer in International Relations and Development verbonden aan het Institute of Social Studies te Den Haag.

## Leerprocessen en wereldmilieuproblemen: klimaatverandering

J.B. OPSCHOOR

MILIEUVERANDERINGEN DOEN ZICH VOOR op verschillende schaalniveaus. Sommige vormen van milieudegradatie zijn grensoverschrijdend: regionaal, continentaal of zelfs mondiaal. Zodra ze statelijke territoria te boven gaan, kunnen ze aanleiding vormen voor internationaal overleg en verdragen. De te Rio de Janeiro in 1992 tijdens de VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling (UNCED) getekende *Framework Convention on Climate Change* (FCCC) is daarvan een goed voorbeeld; hierna zal ik mij vooral richten op het vraagstuk van de klimaatverandering, als voorbeeld van processen die een rol spelen bij de ontwikkeling van kennis omtrent en beleid inzake transnationale, mondiale milieuverandering. De directe aanleiding voor dit besprekingsartikel is de verschijning van de resultaten van een belangrijk onderzoekproject: *Learning to manage global environmental risks* (klimaatverandering, zure regen en het gat in de

ozonlaag, in de periode 1957 t/m 1992), uitgevoerd door de *Social Learning Group* (hierna SLG), een internationaal team van onderzoekers onder leiding van William Clark, Jill Jaeger en Josee van Eijndhoven.<sup>1</sup> Daarnaast is er de publikatie van de derde reeks *assessment reports* van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), waarvan het derde deel: *Mitigation*<sup>2</sup> een overzicht biedt van de stand van kennis inzake een groot aantal aspecten aan klimaatverandering, zoals die ook zijn behandeld in het onderzoeksproject van SLG.

Milieuveranderingen – transnationaal of niet – volgen een reeks fasen. Ze ontstaan in de vorm van *milieudruk* (bijv. emissies), voortvloeiend uit economische activiteiten (*bronnen*, bedrijven, huishoudens) die op zich zelf weer samenhangen met of voortvloeien uit *aanjagers* of *driving forces* (zoals bevolkingsgroei of economische ontwikkeling). Milieudruk geeft aanleiding tot ver-

anderingen in *milieu-toestanden* (*state[s] of the environment*); deze laatste veranderingen leiden tot *responses*, die zich kunnen richten op beïnvloeding van elk van die eerdere stadia (*aanjagers*, bronnen, druk, toestand), teneinde de blootstellingsniveaus en/of de effecten ervan te reduceren (*adaptatie*, dus aanpassing, resp. *mitigatie*, dus verzachting). In het geval van klimaatverandering kunnen *responses* uiteenlopen van bouwen of verhogen van dijken (*adaptatie*) tot de aanleg van bossen (*mitigatie*: verbetering milieutoestand bij gelijkblijvende emissies), het veranderen van brandstofsamenstelling (*mitigatie*: vermindering emissies of druk) of zelfs van productie- en consumptiepatronen (*mitigatie*: verandering van de bronnen). Bij een aantal van deze *responses* kan worden gesproken van *milieumanagement*: de wisselwerking tussen denkbeelden en handelen met betrekking tot milieuproblemen, van

probleem-definitie en het stellen van doelen tot het ontwerpen en implementeren van beleid en andere *responses*.<sup>3</sup>

### Het Social Learning Project

Het SLG-project beoogde de ontwikkeling van mondiaal milieumanagement te begrijpen in een multinationaal perspectief. Het richt zich op drie vormen van milieuverandering (klimaatverandering, verzuring en het ozongat) in de periode 1957-1992 in een aantal (als *arena's* aangeduide) landen: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland, de (voormalige) Sovjetunie, Hongarije, Japan, Canada, Mexico, alsmede de Europese Gemeenschap. In die *case studies* zit dus een zekere variëteit aan institutionele contexten en ontwikkelingsoriëntaties en -niveaus. Men kiest daarnaast een *multi-actor*-perspectief, waarbij de posities van wetenschap, overheden, industrie, milieuorganisaties, de media en de politiek aan bod komen. Wat betreft de *management*-functies wordt een onderscheid gemaakt tussen risico-evaluatie (*risk assessment*), *monitoring*, de evaluatie van (*response*-) opties, doel- en strategieformulering, implementatie en evaluatie.

In deel I van SLG 2001 wordt in een comparatief kader een gedetailleerd beeld geschetst van erkenning en ontwikkeling van *responses* op de vormen van milieuverandering, per *arena* en in de internationale instituties. Dat gebeurt na een schets van de gekozen methode en na een historisch overzicht van de ontwikkeling van de drie milieuproblemen als zodanig. Ten slotte worden conclusies geformuleerd over patronen in: 1 aandachtsvorming; 2 begripontwikkeling (*framing*); en 3 gedrag van actoren, voor elk van de milieuproblemen. In deel II wordt voor elk van de *management*-functies en per milieuprobleem een analyse gegeven, die uitloopt op een overzichtshoofdstuk dat de rol van kennis in actie en *management* schetst, voor elk van die

functies. Steeds wordt gevraagd of de desbetreffende functie in de loop der tijd in termen van kennis en kunde beter kan worden uitgeoefend; het gaat dan om een analyse op basis van criteria als: adequaat zijn, waarde, legitimiteit en effectiviteit. Het klapstuk van de rapportage is een hoofdstuk waarin de resultaten uit beide delen bijeen worden gebracht in een schets van de feitelijke ontwikkeling van het begrijpen van, reageren op en beheersen van mondiale milieurijsico's en wat daaruit voor toekomstig milieubeheer kan worden opgestoken. Het geheel bestaat uit zo'n 650 pagina's kleinletterige tekst. Hieronder richt ik mij op slechts één van de besproken milieuproblemen: klimaatverandering.

### Maatschappelijke leerprocessen en grootschalige milieuproblemen

De comparatieve historische analyse van deel I is heel grondig en uitvoerig. Er wordt als regel (helaas niet altijd) gebruik gemaakt van het traceren van de respons door na te gaan hoe de aandacht zich ontwikkelde in wetenschappelijke publikaties, de (algemene en actorspecifieke) media en beleidsdocumenten. Lang niet altijd is het de nationale wetenschap die het spits afbijt, maar als regel kan wel worden gesteld dat het agenderingsproces wordt aangedreven door (internationale) wetenschappelijke publikaties, die worden opgepikt door de algemene media, waarop dan het beleid inspringt.

Er wordt in verschillende *arena's* soms zeer uiteenlopend gereageerd. Voorbeeld is de ontwikkeling van het *voorzorgsprincipe* in Duitsland (waarbij actie gevraagd wordt, ook als er nog geen ondubbelzinnig wetenschappelijk bewijs van schade is), terwijl in het Verenigd Koninkrijk gekozen wordt voor een 'eerst zien, dan geloven en pas daarna beleid'-benadering. Ook al is de *precautionary approach* intussen wel doorgedrongen tot in teksten als de Rio Declaration en zelfs de Kaderconventie over

Klimaatverandering (FCCC), toch spelen spanningen op basis van dit soort verschillende uitgangspunten nog steeds op in internationale discussies. Het is daarom jammer dat het SLG-project ondanks zijn omvang geen kans heeft gezien dit en soortgelijke spanningsvelden dieper te analyseren. Het is ook jammer dat de aandacht voor de ontwikkeling van instrumenten van milieubeleid niet in alle hoofdstukken even grondig is. Toch is deel I ongetwijfeld een rijke verzameling *case*-materiaal. Zo is het boeiend te zien hoe Nederland vergelijkenderwijs een zwaar op *planning* leunende benadering van milieubeleid ontwikkelt, hoe Canada en Nederland zich in de internationale overlegcircuits een positie weten te verwerven die in de verste verte niet correspondeert met hun economische of politieke betekenis, hoe institutionele inkadering of herkadring landen als Mexico tot een relatief ontwikkeld milieubeleid kan brengen, hoe in het ene land wetenschap doorslaggevend is en in het andere politiek, hoe in het ene land een milieubeweging trekker wordt terwijl die in andere nauwelijks aanwezig is (de Sovjetunie; al bevreedt mij deze observatie in elk geval wat betreft de jaren '80).

Deel I laat zien dat de tijdsspanne tussen signalering van een probleem in onderzoek en de beleidsmatige erkenning ervan geweldig kan variëren – van jaren tot decennia. Maar ook dat, als een *issue* eenmaal is erkend, de ontwikkeling van aandacht ervoor snel kan gaan. Per *issue* is er een behoorlijke mate van synchroniteit in het proces van erkenning, groei en vermindering van aandacht. Er lijkt sprake te zijn van maatschappelijke *learning* in de zin van de ontwikkeling van een ontvangstvermogen voor nare milieuboodschappen. En: er is sprake van ontwikkeling ook in de sfeer van *issue framing* of de conceptualisering van een milieuprobleem, vaak beginnend met een sterk door lokale elementen bepaalde specifieke voorstel-

ling (denk aan het begrip *Waldsterben* en de boventonen daarvan voor het verschijnsel van de zure regen in Duitsland). Toch is het oppassen geblazen met onderdelen van dit hoofdstuk. Zo wordt (blz. 359) opgemerkt dat de *greening of Germany* de ontwikkeling (van de aandacht voor milieuproblemen, waarschijnlijk) versterkte. Maar als je voor elk van de milieuproblemen kijkt naar het begin en de top in de aandachtsvorming in de media en het beleid, dan moet je eerder tot het omgekeerde concluderen. Interessant is de bevinding inzake de rol van de milieuorganisaties: zij zouden pas relatief laat gesprongen zijn op deze transnationale problemen, namelijk toen de conceptualisering ervan het 'targeten' van specifieke sectoren in productie en consumptie/distributie mogelijk zou maken. Ik heb opnieuw het gevoel dat hier kort door de bocht geconcludeerd wordt.

In het hoofdstuk over de mondiale instituties wordt gesproken over het IPCC, het intergouvernementele orgaan voor de weging van de kennis omtrent klimaatverandering en de respons daarop. Het IPCC is ooit gevormd op basis van een resolutie van de Algemene Vergadering van de VN. Door overheden aangewezen experts zouden de *assessment* van klimaatverandering doen, niet slechts door UNEP (*UN Environmental Programme*) en WMO (*World Meteorological Organisation*) aangezochte wetenschapslieden. Daarbinnen zou overheersing van Amerikaanse deskundigheid ertoe bijdragen dat *assessments* zich vooral zouden richten op harde gegevens over omvang van klimaatproblemen (natuurwetenschappelijke dimensies van de toestand in de atmosfeer en direct daarmee verbonden fenomenen) en dat zaken waarover minder goed consensus te verkrijgen leek (zoals beoordelingen van feitelijke risico's en schade, beleidsopties en *response*-strategieën e.d.), eigenlijk van tafel vielen in de eerste *assessment* van 1990. Het SLP-team heeft een weinig positieve

appreciatie van het IPCC-mechanisme zoals het toen werkte.<sup>4</sup>

Het is van belang hier alvast op te merken dat het SLP-project niet verder kijkt dan 1992 (en dat er inmiddels al twee nieuwe *assessments* zijn geweest, waarin uit eerdere ervaringen wel degelijk lessen zijn getrokken). Het is ook van belang op te merken dat wat het SLP hier als alternatieve kennisdragers naar voren schuift (wetenschapslieden zoals aangewezen door bijvoorbeeld UNEP), nu juist in de ogen van velen een wellicht vooringegenomen groep milieuwetenschapslieden omvat, wat de geloofwaardigheid in den brede niet zonder meer zou hebben verhoogd.

### Management van grootschalige milieurisico's

Deel II van SLG 2001 bekijkt of er sprake is van *learning* als het gaat om de uitvoering van enige beheersfuncties, en wel aan de hand van een aantal 'metacriteria'. Ik moet zeggen dat ik die criteria slecht vind worden uitgelegd. Heel systematisch worden ze ook niet toegepast in dit deel. Een derde punt is dat de methode van zo uitdrukkelijk mogelijke vastlegging van empirische gegevens wordt ingevuld voor die van het vertellen van *stories* met betrekking tot de toepassing van bepaalde methodieken voor de onderscheiden functies, of tot die functies zelf. Dat maakt wat er aan lijnen wordt geschetst wel erg subjectief, impressionistisch en oncontroleerbaar. Plausibiliteit van het gebodene hangt zodoende direct samen met geloofwaardigheid van de auteurs. Nu is die best hoog, maar sterk oogt dit alles niet. Deel II bevat opnieuw veel interessant materiaal, maar hier is toch sprake van meer pap dan krenten.

Een potentieel interessant hoofdstuk is gewijd aan *option assessment*. Het gaat hier niet over de opties zelf, maar om de vraag of ze in de loop der tijd beter worden gerangschikt. Dan blijkt toch dat men voor bijvoorbeeld klimaatverandering wel

een heel beperkt stel opties opvoert, en nalaat die in een chronologie te zetten. Er is een paragraaf over economische instrumenten (blz. 60-62), die lijdt aan het feit dat men zich beperkt tot literatuur uit de *arena's* en daarmee de boot mist van de enorme literatuur van elders (bijv. in de OECD) die wel degelijk in de meeste bestudeerde *arena's* een rol heeft gespeeld. Ik vind ook weinig aandacht voor (ontwikkeling in) de methodologie van de *option assessment*. Niettemin komen in dit hoofdstuk conclusies voor die intuïtief aanspreken.

Elders wordt gesproken over strategieën van risicobeheersing en het formuleren van doelstellingen. Opnieuw: veel koren maar ook weer wat kaf. Vaak hebben doelstellingen betrekking op emissies; in Nederland bijvoorbeeld omdat men ten principale koos voor bestrijding aan de *bron* – een voorkeur dus voor preventiegerichte aanpak. Maar in het hoofdstuk wordt dit afgewezen en op een samenzweringstheorie-achtige en niet erg inzichtelijke wijze teruggebracht tot groepen die bepaalde 'belangen' nastreefden.

Wat implementatie betreft wordt gewezen op voortgang in de institutionele capaciteit om mondiale problemen te begrijpen en aan te pakken, en de voortgang in termen van verdragen die zijn gesloten. De auteurs wijzen ook op belangrijke trends (als die bevestigd zouden kunnen worden), zoals de groeiende hang naar convenanten (dus afspraken tussen belanghebbenden) en andere vormen van *soft law* in plaats van regulering.

*Grosso modo* zou er sprake zijn van het leren zien en analyseren van risico's meer in termen van gevolgen van blootstelling dan van emissies of concentraties van gevaarlijke stoffen; bleef de *monitoring* te veel gericht op de natuurwetenschappelijke kanten aan milieuverandering (een bevinding die weleens kon kloppen); zou *optie-assessment* te veel op emissies gericht zijn ten koste van de toestand

in het milieu of *responses* daarop (waarvoor ik wel lansjes kan breken); gaat de implementatie steeds beter; en komt de evaluatie van het beleid pas laat op gang.

### Lessen uit dit leerproject

In hun conclusies over het project vragen de hoofdauteurs zich af wat het project betekent voor verbetering van de beheersing van mondiale milieurisico's. In de eerste plaats bepleiten ze dan uitbreiding van de capaciteit voor beheer op nationaal en internationaal niveau. Ze constateren dat er – tot 1992 – kansen zijn blijven liggen in het extrapoleren van lessen met betrekking tot de ene milieuproblematiek naar het terrein van de andere. Dat zou kunnen verbeteren door de conceptualiseringsfase te ontwikkelen. Dat lijkt mij juist, en ook gewenst. Het zou ook kunnen door de uitvoering van de *management*-functies te verbeteren. Dat lijkt me zo waar als een koe.

Het geheel overziend, kom ik tot de slotsom dat hier een enorme hoeveelheid feiten en inzichten bijeen is gebracht. Ik vind deel I het interessantst, omdat daar de feiten domineren en de interpretatie ervan door auteurs het best kan worden getraceerd. In deel II zit evenwel genoeg om een diepgaand geïnteresseerde in de ontwikkeling van beleid inzake en beheersing van transnationale risico's tot aanschaf zonder kans op spijt te kunnen verlokken. De pretentie een brede analyse te leveren liep stuk op de ook door de auteurs betreunde (maar niet gecompenseerde) *bias* in de selectie van *arena's*: slechts één ontwikkelingsland (Mexico), en zelfs dat is het ook al niet echt meer. Blijft over het longitudinaal maatschappelijk leerproces in een aantal, vooral Westerse landen. De ambities waren hoog; hoger dan kennelijk haalbaar was: het aantal en de soort van algemene lessen die getrokken worden, zullen de lezers niet altijd van hun stoelen doen vallen. Maar voor een eerste grootschali-

ge poging iets te leren over maatschappelijk leren op het gebied van grootschalige risico's had de lat best wat lager kunnen zijn gelegd.

### Kennissynthese op internationaal niveau: klimaat

Sinds Rio (1992) is er met betrekking tot klimaatverandering sprake van twee parallelle processen die elkaar ook beïnvloeden. Daar is allereerst het Kyoto-proces van onderhandelingen tussen de partijen die het FCCC hebben ondertekend, gericht op nadere concretisering via internationale overeenkomsten van doelstellingen en aanpak in termen van reductiedoelstellingen en instrumenten ter realisering daarvan. En daarnaast is er het IPCC-proces van periodieke *assessments* (1990, 1995, 2000/01) van zowel omvang en ernst van klimaatverandering en gevolgen daarvan, als mogelijkheden van aanpassing en mitigatie. Hier gaat het mij om enkele aspecten van dat laatste proces, tegen de achtergrond van het SL-project.

Men zou kunnen zeggen dat het IPCC-proces probeert de onzekerheden die in het Kyoto-proces aan de orde komen te reduceren. In dat kader is het inderdaad van belang gebleken enkele van de geconstateerde beperkingen met betrekking tot de eerste *assessment* weg te nemen. Wetenschappelijke exponenten van méér groepen actoren worden nu betrokken, méér deelnemers komen inmiddels uit het Zuiden, er zijn rigider procedures om wetenschappelijke kwaliteit van het proces en reproduceerbaarheid van de uitspraken te verhogen. De inhoud van de *assessments* weerspiegelt de stand van kennis en kunde op een bepaald moment, evenals inhoudelijke ontwikkelingen in zowel de discussies in het internationale beleidsoverleg (bijvoorbeeld inzake instrumenten die worden aangereikt) als in de conceptualisatie (*framing*) van het klimaatprobleem zelf.

Het IPCC richt zich in zijn laatste

*assessment* van de mitigatie van klimaatverandering<sup>5</sup> sterk op technologische en economische opties voor de reductie van broeikasgassen en voor versterking van opvang en opslag in biologische reservoirs en via *geo-engineering*; en het kijkt naar maatregelen en instrumenten ter verwezenlijking van die opties. Het is daarmee aanmerkelijk concreter dan het SL-project en vult dat prachtig aan. Het kijkt vervolgens naar de kosten en baten van opties en bespreekt de stand van zaken omtrent beslissing-ondersteunende systemen en methodologieën. Ook op dit punt biedt het IPCC een noodzakelijk complement op SLG 2001, op het deelterrein van de klimaatproblematiek. Bovendien vraagt dit IPCC-rapport zich uitdrukkelijk af wat de hinderpalen en de mogelijkheden zijn voor het inzetten van opties en instrumenten. Het doet dit alles tegen de achtergrond van de verkenning van een aantal scenario's van emissies en emissiemitigering, die de broeikasproblematiek ook in beeld brengen in relatie tot de *driving forces* die ten diepste onder dit milieuprobleem en zijn ontwikkeling schuil gaan, en dat vooral vanuit een ontwikkeling in de conceptualisering van het broeikasprobleem, waarvoor ik ten slotte aandacht vraag.

Aanvankelijk: IPCC-1 (1990), keek men naar klimaatverandering en de gevolgen ervan; er begon belangstelling te ontstaan voor maatregelen die daartegen waren gericht, en voor hun kosten-effectiviteit. In IPCC-2 (1995) was die kosten-effectiviteit een integraal onderdeel van de analyse geworden: ook de economische aspecten van klimaatproblemen en hun bestrijding werden meegenomen, al was er een heftige en onbevredigende discussie over de beoordeling van de schade door klimaatverandering. In IPCC-2 ontstond belangstelling voor de problematiek van de verdeling van de vormen van schade door klimaatverandering en voor de ongelijkheden tussen landen die daarbij optraden.

Deze *equity*-aspecten zijn in IPCC-3 (2001) behoorlijk geïntegreerd, zodat ook een aantal van de politieke dimensies van de klimaatproblematiek nu naar voren komt. Tegelijk wordt een voorstel gedaan de klimaatproblematiek te 'framen' in het kader van duurzame ontwikkeling, om met een scala aan *trade-offs*, effecten en percepties rekening te kunnen houden. Daarmee is zelfs de wenselijkheid gearticuleerd niet stil te staan bij de ontwikkeling van scenario's op grond van extrapolaties vanuit het heden, maar om verder te gaan en ook *back-casting*-scenario's te ontwikkelen, die vanuit de optiek van sociale en ecologische duurzaamheid varianten van de toekomst in beeld brengen (en wegen die daartoe leiden), waarin het klimaatprobleem en de aanpak daarvan in een breder ontwikkelingsperspectief geplaatst worden.

## Perspectief

Wil het mondiale overleg een effectieve en efficiënte aanpak van de klimaatproblematiek opleveren, dan zal het Noorden de Zuidelijke conceptualisering en prioritering en de perceptie op de urgentie van klimaat- en andere problemen in zijn eigen analyses moeten leren meenemen. Zover is het nog niet. Als het tot een IPCC-4 komt, dan zou de uitwerking van dat wat bredere kader de uitdaging worden. De ervaringen in IPCC-3 laten zien dat een dergelijk leerproces uitermate vermoeiend en beladen is. Het overzicht van *social learning* in SLG 2001 maakt aannemelijk dat een volgende stap in dit proces niet uitgesloten hoeft te worden.

## Noten

- 1 Social Learning Group, *Learning to manage global environmental risks: a comparative history of social responses to cli-*

*mate change, ozone depletion, and acid rain*. Vol. I: *A comparative history of social responses to climate change, ozone depletion, and acid rain*, xxv + 376 blz.; Vol. II: *A functional analysis of social responses to climate change, ozone depletion, and acid rain*, xx + 226 blz. Cambridge, Mass./Londen: The MIT Press, 2001.

- 2 B. Metz, O. Davidson, R. Swart, J. Pan (red.), *Climate Change 2001: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 752 blz.; Cambridge University Press, 2001.
- 3 SLG, a.w. noot 1, blz. 3.
- 4 Zie bijv. *ibid.*, blz. 334 en 336.
- 5 Metz e.a., a.w. noot 2.

DR J.B. OPSCHOOR is rector van het Institute of Social Studies te Den Haag en hoogleraar milieukunde, in het bijzonder milieueconomie in relatie tot ontwikkelingsvraagstukken aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij speelde een rol in elementen van de laatste twee *assessments* van het IPCC.

# Amerikaans irrealisme ten opzichte van Europese integratie

M.C. BRANDS

NAAST IDEOLOGISCHE OVEREENSTEMMING hebben vaste vormen van wederzijds onbegrip en misverstanden vanaf het begin tot vandaag een hechte basis gevormd voor de Atlantische Alliantie. Ook stabiele vormen van wederzijds onbegrip kunnen een band scheppen.

Aan Europese kant gaat het vooral om de reserves tegenover en het beperkte begrip voor de wereldmogendheid Verenigde Staten. De angst bestaat constant dat Europa als een klontje suiker in de Amerikaanse thee zal wegsmelten. En wat betreft de Amerikaanse bescherming is het Europese motto steeds tweeslachtig: help ons wanneer we daarom vragen, maar laat ons verder zoveel mogelijk met rust. Probeer ons in

ieder geval niet uit Washington besluiten op te dringen die het toch al zo beklemd besef van Europese zelfstandigheid en identiteit nog verder zouden kunnen aantasten.

Anderzijds is het Amerikaanse geduld met de ingewikkelde manier van besluitvorming van de 'EU van de nationale staten' zeer beperkt. 'Waarom ondanks de bereikte graad van integratie nog steeds die duistere kronkelwegen?', is een steeds herhaalde Amerikaanse vraag vol irritatie. Het aantal echte Europadeskundigen in de Verenigde Staten is beperkt en ook in kwaliteitskranten

David P. Calleo: *Rethinking Europe's future*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001; xiii + 381 blz.; ISBN: 0-691090815

als de *New York Times* komen herhaaldelijk de gebruikelijke misverstanden over de EU voor, als zou deze al (bijna) een staat zijn of als zouden de nationale staten op sterven na dood zijn. Voor dit soort misverstanden bestaan ten minste twee levensgrote excuses. Ten eerste: de structuur van de EU is niet alleen steeds complexer aan het worden, maar zij wordt ondanks alle loze beloften van transparantie door de besluiten van iedere topconferentie alleen nog maar ondoorzichtiger.

Hoe weinig Europeanen, zelf burgers van de EU, hebben trouwens wél inzicht in de complexe structuur van de EU? Ondanks deze zo lang bestaande misverstanden die, zoals gezegd, de Atlantische betrekkingen ook – in positieve zin – schragen, zal er in de komende jaren aan beide kanten van de oceaan toch veel uitgelegd en toegelicht moeten worden, om te vermijden dat wederzijdse irritaties tot nog ernstiger conflicten zullen leiden dan nu al vaak bestaan.

Daar komt, ten tweede, nog bij dat de Amerikaans-Europese dialoog uiteraard al decennia lang gekenmerkt wordt door veelstemmigheid, of zelfs door een ware kakofonie. Wat de relaties na het einde van de Koude Oorlog veel meer dan daarvoor bedreigt, zijn niet zozeer de irritaties aan beide kanten, als wel een groeiende politieke desinteresse, een langs elkaar heen kijken en leven, ondanks de talrijke contacten op internationale conferenties.

Welke grote veranderingen de ramp van 11 september hierin zal brengen, is nu nog niet te voorzien. Of de bondgenoten ook in de verdere toekomst hierdoor dichter naar elkaar zullen worden gedreven en of het einde van het unilateralisme van Washington al in zicht is, is zeer de vraag.

Eén van de weinige echte Amerikaanse experts in Europese zaken is sinds jaar en dag David Calleo. Met vele publikaties heeft hij sinds de jaren '60 belangrijke bijdragen geleverd in het voortdurende Amerikaans-Europese dispuut. Steeds weer heeft hij er de nadruk op gelegd dat er van één Europees standpunt evenmin sprake kan zijn als van één opvatting in Washington. Calleo is hoogleraar in de internationale betrekkingen aan het bekende SAIS in Washington. Hij is Amerikaan, maar iemand die ieder jaar ook weer langere tijd in Italië of elders in Europa verblijft. Als IB-expert onderscheidt Calleo drie scholen: de 'hegemonic', de 'balance of power' en de 'liberal school'. Met deze indeling

probeert hij af te komen van die steeds weer tot grote verwarring leidende tegenstelling tussen (neo-neo?)realisten en idealisten. Realisten komen volgens Calleo in de hegemonie-school voor, maar ook onder hen die de *balance of power* centraal stellen in de internationale politiek. En 'Liberalism' kan ook hegemoniaal van aard zijn: 'a liberal system requires one superior system.' Dit toont alweer aan dat we met Calleo's indeling ook niet uit de problemen zijn.

Hoofdoorzaak van de verwarring is in mijn ogen veeleer dat de leerder internationale betrekkingen, opgevat als strenge leermeesters, haar beoefenaren omwille van de wetenschappelijkheid schijnt te dwingen tot kleur bekennen en dat te doen door de constructie van scholen, die meer verwarring dan verheldering brengt. Zeker is dat de meest orthodoxe aanhangers van welke van deze 'scholen' ook het verst van de complexe werkelijkheid af staan, zoals met orthodoxie meestal het geval is.

David Calleo's nieuwe boek *Re-thinking Europe's future* las ik in Manhattan in de week van de grote aanval op Amerika. Een groteske ervaring, want een van de hoofdthema's van dit boek is dat Europa een tegenwicht moet opbouwen tegenover de al te grote macht van de Verenigde Staten 'to tame it'. De dezer dagen gedemonstreerde kwetsbaarheid van deze oppermachtige supermogendheid is nog géén thema van dit boek, terwijl het toch juist de prominente wereldpositie van deze supermogendheid is waardoor deze aanvallen worden uitgelokt.

De hoofdvragen van dit boek over Europa zijn andere: 'Will Europe, liberated from the bipolar hegemony, continue the Cold War's positive experiment with integration, or will it return to the fissural tendencies that proved so self-destructive in the prewar past? And what will be the global consequences if Europe's integration does succeed?' (blz. 11)

Vanaf het eind van de Koude Oorlog zijn er vier modellen in omloop geweest voor de verdere ontwikkeling van Europa: 1 een Atlantisch Europa; 2 een federaal Europa; 3 een gaullistisch confederaal Europa; of 4 een anarchistisch 'Nobody's Europe'. Het lijken modellen die elkaar uitsluiten, maar zij vullen elkaar eerder aan. Wat er tot nu toe is uitgekomen, is een hybride mengsel van alle vier.

Er is geen andere term die Calleo ter karakterisering van de EU zo vaak gebruikt als juist de term hybride: 'the hybrid and volatile mixture of national, confederal and federal elements that characterizes the EU politically' (blz. 234). Terzijde legt Calleo er ook de nadruk op dat zo'n hybride samenstel van heterogene delen nooit attractief gemaakt kan worden voor massa's kiezers.<sup>1</sup>

Steeds weer beklemtoont Calleo dat, alleen al vanwege de grote uitdagingen in de wereld, ieder terugvallen in de oude kwalen van een verdeeld Europa een ramp voor de wereld zou zijn. En nog een stap verder: Europa moet, aldus Calleo, in plaats van zelf weer een groot probleem te worden, een leidende rol spelen bij het aanpakken van de wereldproblemen, die vooral uit Azië zullen komen. En zonder het Europese blok kan er geen wereldevewicht ontstaan tegenover de Amerikaanse pretenties van wereldhegemonie. Maar dat evenwicht mag niet leiden tot antagonisme tussen Europa en de Verenigde Staten: 'the mistake of refusing mutual accommodation'. Deze samenwerking blijft ook hard nodig voor Europa zelf, want: 'Whenever the two powers have cooperated closely, Europe has tended to move forward. Whenever they have been at odds, Europe has stalled...'

Uit alles in dit boek blijkt weer dat we niet alleen te maken hebben met een overtuigd Atlanticus én een sterk voorstander van een zelfstandiger Europa, maar ook met een scherpe criticus van wat vandaag zowel in

Amerika als in Europa gebeurt. Het is in zijn ogen ook een Amerikaans belang dat Europa zelfstandiger wordt: 'That sort of Europe is far more likely to be a positive world force than a fragmented Europe whose schizophrenic quarrels render it impotent and sullen, its pusillanimous nation states perennially attracted to free-riding'. Op dit punt zijn de verschillen met Kissinger in zijn recente boek over de Amerikaanse buitenlandse politiek overduidelijk.

De grote problemen van de Verenigde Staten schrijft Calleo vooral toe aan de jarenlange verwaarlozing van de eigen binnenlandse toestand en aan de geopolitieke 'overstretch'; die van Europa aan zelfgenoegzaamheid en geopolitieke atrofie. Europa is verzwakt door eurosclerose: die combinatie van democratie, 'corporatism', een sterke oriëntatie op de staat met al de sociale voorzieningen van de overheid, hoge werkloosheid en inflatie. Zo was de Europese economie in de jaren '90 allerminst een toonbeeld van bloei. Vooral de beperkte buitenlandse directe investeringen vormden een hoofdoorzaak van deze zwakte, aldus Calleo. Maar daar staat tegenover dat de EMU als antwoord op de instabiele monetaire verhoudingen in de wereld, 'in due course' Europa tot een monetaire supermogendheid zal verheffen, met de euro als de belangrijkste concurrent van de dollar op de financiële wereldmarkten. De Europeanen zijn nu bezig dit blok te bouwen, om hun eigen welvaart en sociale vrede te verdedigen tegen allerhande vormen van destabilisering.

Maar zo'n *superpower* kan natuurlijk geen Amerikaans 'militair protectoraat' meer blijven.<sup>2</sup> Ook op veiligheidsgebied moet Europa zelfstandiger worden, aldus Calleo. Het is toch steeds duidelijker geworden dat de Verenigde Staten niet geschikt zijn om de huidige Europese problemen, zoals Kosovo, aan te pakken. Als het doorgaat met het model-Kosovo of -Macedonië, zullen de

Europeanen de Verenigde Staten net als Rusland steeds meer gaan zien als 'part of their problem'.

Welke grote sprongen voorwaarts Calleo ook van Europa moge verwachten, hij is er allerminst gerust op dat het met de oostelijke uitbreiding van de EU goed zal verlopen. Te verwachten dat de EU in haar huidige gedaante deze uitbreiding aan kan, lijkt hem onredelijk. 'The delicately balanced machinery seems unlikely to function with too many diverse new members. The EU will not be doing the rest of Europe any good by destroying its own cohesion....' En: 'As the EU grows more heterogenous, it will either disintegrate or grow more imperial in character.' (blz. 296/297).

Net als Amerika zou Europa zichzelf kunnen 'überfordern' ('overextending itself'), met verplichtingen die zijn politieke instellingen niet aankunnen. 'If the West is not careful, its American and European halves, both overextended, will end up defeating each other. The alliance will suffer accordingly...' Hoe is het te verklaren, zo vraagt Calleo zich af, dat zij die in het verleden hebben gepleit voor hervorming van de EU ter versterking van de cohesie, maar nu moeten vaststellen dat het daarvan niet zal komen, zich niet verzetten tegen de oostelijke uitbreiding. Deze zal de cohesie immers alleen nog maar verder ondergraven.

Om Calleo's boeiende studie met één term te karakteriseren, ligt één epitheton voor de hand: hybride. Zijn 'rethinking' is nl. enerzijds zeer realistisch (de EU zal geen staat worden, de nationale staten zullen niet verdwijnen, de uitbreiding is een groot risico, maar een instabiel Midden- en Oost-Europa zal ook West-Europa destabiliseren). Anderzijds kent deze Amerikaanse 'liberal', ondanks zijn scherpe inzicht in de beperkingen van de Europese Unie, de EU een rol toe die op basis van de genoemde beperkingen irreëel lijkt. Het is alsof hij dezelfde man van wie hij heeft moeten vaststellen dat deze

een houten been heeft, toch aanmoedigt deel te nemen aan een marathon. Maar ik beseft hoe Europees, beter: on-Amerikaans, zo'n sceptische opmerking moet zijn in de ogen van menige Amerikaanse 'liberal'. Op het punt van vooruitgangsgeloof scheiden diepe kloven (nog) onze continenten.

Het formaat van de Europese rol wordt voor Calleo dus allerminst bepaald door wat redelijkerwijs van Europa verwacht kan worden, maar door zijn gedachte wat Europa zou moeten kunnen, gezien de wereldproblemen. Het gaat om wat volgens Calleo nodig is om niet alleen een evenwicht rond de Verenigde Staten te herstellen – er is geen andere formatie die dat zou kunnen – maar vooral ook om de gedachte welke partner voor de Verenigde Staten nodig is in de strijd tegen komende en huidige gevaren voor de wereldorde, die hij vooral uit Azië verwacht.

Zijn boek is daardoor een merkwaardig hybride mengsel geworden van scherpe analyses, gebaseerd op een brede kennis van de politiek-economische situatie, niet alleen in de Atlantische wereld, en anderzijds steeds herhaalde vrome gebeden, met als inhoud wat er zou moeten gebeuren, waarvoor zijn analyses echter niet de meest hoopgevende perspectieven bieden. Laat er echter geen twijfel over bestaan: ik heb ook dit boek van hem, net als zijn vroegere werken, met groot interesse gelezen en ik heb er veel van geleerd.

## Noot

- 1 Calleo's voorstelling van zaken doet sterk denken aan het beroemde opstel dat die andere grote kenner van Europa, Stanley Hoffmann, kort na 1990 publiceerde. Deze schreef toen: 'The real European question mark for the future is not balancing, concert, or anarchy – notions that are all conceptually inadequate -, nor is it whether the nation-state in western Europe will survive. It is whether the

pooled central power of the Community will be sufficiently strengthened to accomplish two goals: create effectiveness in the realms (defense and diplomacy) where either national autonomy has remained strong, but actual policies based on it have produced more illusions than results, or it has been abandoned to

an extra-European big brother whose role is now far less justified; and engage and gradually absorb those countries of east central Europe that would otherwise become disaster areas.'

2 Calleo is dol op deze afschuwelijke term. Hij zou toch inmiddels kunnen weten dat de term protectoraat in een veel ver-

der gaande betekenis wordt gebruikt voor delen van de Balkan.

DR M.C. BRANDS is oud-hoogleraar nieuwe geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam. Hij verblijft thans op het Center for Scholars and Writers in New York.

## Terugblikken op Gorbatsjov

MARTIN VAN DEN HEUVEL

'In zijn grote hervormingen van de partij en van het land heeft Gorbatsjov bij alle intelligentie, die hem eigen was, zich nimmer buiten de partij willen begeven. Zoals paus Johannes XXIII dacht dat het mogelijk was de kerk te hervormen met behoud van zijn dogma's, zo heeft Gorbatsjov dat geprobeerd met de communistische leerstellingen. Beiden levend vanuit een spiritualiteit die hun dierbaar was en waaraan zij oprecht verknocht waren, meenden zij dat hun instituut voor hervormingen vatbaar was.' (blz. 272).

Dit citaat geeft een goed beeld van Lafebers gedachtengoed: Gorbatsjov was een eerlijke, intelligente politicus die zijn land van een 'Rijk van het Kwaad' wilde omtoveren in iets positiefs, maar die daarin mede door Westerse tegenstand faalde, net zoals Johannes XXIII vóór hem bij pogingen tot hervorming van de katholieke kerk.

Hiermee zijn de twee hoofdgedachten weergegeven waarop dit boek rust: Rusland was het land van het kwaad en Stalin uiteraard een tiran. Maar het Westen heeft evenzeer gefaald of in ieder geval kansen gemist om betere betrekkingen met dat land op te bouwen. Soms lijkt Lafeber te gretig in het waarnemen van deze kansen tot betere Oost-Westrelaties. Hij schrijft: 'Zeker na 1923 was de Sovjet-Unie een normale grote staat, die zich in haar buitenlandse politiek niet behoorlij-

ker of onbehoorlijker gedroeg dan het tsaristische Rusland of andere staten in heden en verleden.' (blz. 5)

Maar enig Westers wantrouwen tegenover Moskou bleef mijns inziens na 1923 begrijpelijk, terwijl de Verenigde Staten zich in die tijd nog niet zo afwijzend tegenover de jonge communistische mogendheid opstelden.

Lafeber heeft meer gelijk als hij constateert dat het Westen na de dood van Stalin kansen gemist heeft. Chroesjtsjovs aanvallen op zijn voorganger waren wereldschokkend. Churchill was er diep van onder de indruk en sprak van 'een nieuw Rusland' dat deel zou moeten uitmaken van 'een ware Europese eenheid' (blz. 197). De Westerse politiek benutte de mogelijkheden echter niet en moest daarna op Gorbatsjov wachten voor een herkansing.

*Bericht over het Rijk van het Kwaad* is echter veel meer dan een geschiedenis van de Oost-Westbetrekkingen. Lafeber geeft een uitvoerige beschrijving van de binnenlandse politiek van Rusland sinds het einde van de 19de eeuw tot en met 1991. Het is een goed geschreven boek met vele interessante gegevens. Lafeber uit ook duidelijke meningen. Helmut Kohl is voor hem een 'kreukelaar', omdat hij in 1986 Gor-

C.V. Lafeber: Bericht over het Rijk van het Kwaad. Geschiedenis van de Sovjet-Unie.

Goirle, 2001 (deel 12 uit de serie 'Nascholing bij U thuis'); 344 blz.; ISBN: 90-801059-8-8 (te bestellen bij auteur: Tilburgseweg 173, 5051 AE Goirle)

batsjov durfde te vergelijken met Goebbels (blz. 293). Onze ex-minister van buitenlandse zaken, Hans van den Broek, weigerde in 1989 het nieuwe Roemeense bewind te erkennen, omdat hij moeite had met de rechtsgang rond het doodvonnis van de abjecte mijnheer en mevrouw Ceau\_escu. Nu had Van den Broek al eerder – in zijn relatie met het dubieuze communistische regime in Tsjechoslowakije – getoond weinig notie te hebben hoe Oost-Europa in elkaar stak. Lafeber duwt Van den Broek met de term 'fijnzinnig' spottend op het bankje van de even brave als onnozele Nederlanders.

*Bericht over het Rijk van het Kwaad* is, nu de Sovjetunie indexamenstof wordt voor het middelbaar onderwijs, een nuttig hulpmiddel voor leraren geschiedenis.

DR MARTIN VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

**Jan Lodal: The Price of Dominance. The New Weapons of Mass Destruction and their Challenge to American Leadership.**

*New York: Council on Foreign Relations Press, 2001; xviii + 145 blz.; f 46,-.*  
ISBN 0-87609-274-1

De Verenigde Staten zijn nog niet gewend aan het feit dat ze niet langer deel uitmaken van een bipolair evenwicht, maar in een situatie van dominantie zijn geraakt. Deze situatie stelt hoge eisen aan het op verantwoorde wijze uitoefenen van een Amerikaans leiderschap. Boven genoemde studie analyseert het Amerikaanse WMD (Weapons of Mass Destruction)-beleid. Lodal betoogt dat dit beleid ingrijpend dient te worden gewijzigd, weg van de concepten van de Koude Oorlog en de 'prompt retaliation nuclear war plans'. Een en ander dient te geschieden op basis van nauwe internationale samenwerking, wil men in staat zijn paal en perk te stellen aan proliferatie. Dit vooral in het licht van het feit dat nucleaire, chemische en biologische wapens ook en vooral gebruikt kunnen worden door staten en terroristische groepen die vijandig staan tegenover Amerika. Lodal opteert voor een nucleaire strategie die de Russische afschrikking en de Amerikaanse nucleaire paraplu boven geallieerden en vrienden herbevestigt, maar die uitdrukkelijk 'any first-strike capability against Russia and the forces and war plans supporting a first-strike capability', afwijst. Alleen dan zal het mogelijk zijn de 'intelligence and law enforcement cooperation' op internationaal niveau van de grond te krijgen, een samenwerking die nodig is om aan de proliferatie van massale-vernietigingswapens, waar dan ook, een halt toe te roepen. De Verenigde Staten dienen hun morele, economische en militaire macht aan te wenden, niet om een politiek van overheersing te voeren, maar om landen te leiden,

## Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Maaïke Borst (M.B.), studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en stagiaire bij de eindredactie van de *Internationale Spectator*, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:  
[www.clingendael.nl/library/publications](http://www.clingendael.nl/library/publications)

in een gevecht tegen extremisme, terrorisme en anarchie, en in de richting van gedeelde waarden, zoals democratie, mensenrechten en vrijheid. Lodal was betrokken bij het Amerikaanse nucleaire beleid van de regeringen-Nixon, -Ford en -Clinton. (F.v.d.B.)

**Árni Sverrisson en Meine Pieter van Dijk (red.): Local economies in turmoil. The effects of deregulation and globalization.**

*Londen e.a./New York: MacMillan Press Ltd/St. Martin's Press Inc., 2000; 208 blz.;*  
ISBN 0-333-79242-4/0-312-23147-4

In de strijd tussen vrijhandel en protectie heeft de vrijhandel overwonnen. Voor ontwikkelingslanden betekent dit dat ze zichzelf niet langer kunnen afschermen van de buitenwereld door protectionistische maatregelen, maar dat ze zich (structureel) zullen moeten aanpassen. In de bundel *Local economies in turmoil* staat de vraag centraal hoe regionale economieën op deze veranderingen reageren. De analyse is opgesplitst in drie delen: ondernemingen en ondernemingsstrategieën; industriële clusters en netwerken; en de politieke en economische omgeving. Per deel bevat de bundel drie artikelen met *case-studies*. Zo onderzoekt Per Trulsson in deel één de manier waarop ondernemers in noord-west Tanzania omgaan met de onzekerheid die voortkomt uit structurele aanpassing. In zijn artikel 'Social embed-

dedness: families and firms in Tanzania' beschrijft hij dat Tanzaniaanse ondernemers geen vertrouwen hebben in de formele economische instituties en de produktie in eigen hand willen houden. Vertrouwensrelaties, in het bijzonder die met familieleden, zijn daarbij uitermate belangrijk. Trulsson ziet wel een verschuiving optreden: relaties worden steeds meer gebaseerd op prestatie in plaats van familiebanden. Een voorbeeld van de clusterbenadering is het artikel 'Innovation in roof tile and copper craft clusters in Indonesia' van Henry Sandee en Piet Rietveld. Om dynamiek of stagnatie in een onderneming te begrijpen, moet ook het netwerk waarin de onderneming opereert worden bekeken. De schrijvers onderzoeken de effecten van produktie en handelsnetwerken op technologische ontwikkelingen in de Indonesische industrie. Meine Pieter van Dijk beschrijft in 'Good governance and small enterprises in Zimbabwe' de economische en politieke context waarin kleine bedrijven opereren. Van Dijk signaleert een gebrek aan 'good governance' in Zimbabwe. De kansen en mogelijkheden voor dergelijke ondernemingen zijn klein vanwege sterke regulatie. Het economisch beleid zou meer in handen moeten komen van lokale overheden en niet-gouvernementele organisaties als de Wereldbank. In het concluderende hoofdstuk schetsen Sverrisson en Van Dijk nieuwe onderwerpen van onderzoek als gevolg van structurele aanpassing in

de regionale economieën. Hoe verandert de positie van de ondernemers? Wat is de invloed op de vorming en het belang van netwerken? Zal het ontwikkelingspotentieel van het zogenaamde 'nieuwe dualisme' (d.w.z. de groepering van kleine bedrijven rondom grote ondernemingen) toenemen of juist verminderen? Wat is het effect op het innovatieve potentieel van kleine ondernemingen? Ten slotte suggereren de redacteurs een nieuwe onderzoeksagenda. (M.B.)

**Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV): De worsteling van Afrika. Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling; Europese Militair-Industriële samenwerking; Registratie of communities based on religion or belief; Geweld tegen vrouwen. Enkele rechtsontwikkelingen.**

Den Haag: AIV, 2001; tel. 070-3485108/6060; e-mail [AIV@minbuza.nl](mailto:AIV@minbuza.nl); internet [www.AIV-Advies.nl](http://www.AIV-Advies.nl)

Wat kan Nederland doen voor de veiligheid en stabiliteit van Afrika? Hoe moet Nederland omgaan met de Europese militair-industriële samenwerking? Is registratie van geloofsgemeenschappen zinvol? Op welke manier kan Nederland geweld tegen vrouwen bestrijden? Op al deze vragen lijkt de AIV raad te weten. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) geeft adviezen aan de Nederlandse regering over buitenlands beleid. Het rapport *De worsteling van Afrika. Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling* van januari 2001 geeft een schets van de Afrikaanse problematiek (de vele vluchtelingen, de HIV-epidemie, gewapende conflicten) en de mogelijke oorzaken daarvan (beperkte macht van de staat, de illegale handel in wapens, diamanten en drugs, ontoegankelijkheid van natuurlijke bronnen). Met het oog hierop doet de AIV voorstellen voor nieuwe (en stimuleert reeds bestaande) activiteiten van de kant van Nederland. Belang-

rijk zijn o.a. coherentie in beleidsvorming van de ministeries, het steunen van democratische instituties in Afrika en op regionaal niveau werken aan migratiebestrijding en kennisoverdracht. Let wel: dit alles moet (blijven) gebeuren in internationaal samenwerkingsverband. Het in mei jl. verschenen AIV-rapport *Europese militair-industriële samenwerking* is na de recente aanslagen in Amerika en de daaropvolgende mondiale coalitie-vorming extra actueel. Het rapport spreekt van een 'seculariseringsproces' na de Koude Oorlog. Overheden en defensie-industrieën groeien uit elkaar. De industrie is marktgericht – en dus internationaal – geworden, terwijl de defensiepolitiek nog voornamelijk het nationale belang dient (ondanks de plannen voor een pan-Europees veiligheidsbeleid). De AIV pleit voor 'herwaardering' van deze relatie. De overheid moet de markt zo open mogelijk houden, en zorgen voor uniforme regelgeving in EU-verband. Bovendien moet Nederland aansluiting zoeken bij internationale initiatieven op het gebied van defensie-industrie en bilaterale contacten aangaan. Het maken van een keuze tussen een Europees of een transatlantisch beleid is volgens de AIV niet gewenst: beide markten hebben zo hun voordelen. *Registration of communities based on religion or belief* (verschenen in juni, uitsluitend in het Engels) behandelt de problemen rond registratie – of juist niet-registratie – van geloofsgemeenschappen. Na een korte samenvatting van het internationaal recht op het gebied van de vrijheid van religie en geloofsovertuiging komt de AIV tot conclusies. Registratie mag geen voorwaarde zijn voor het recht om een geloof te belijden – wel als het erom gaat extra rechten, privileges of verantwoordelijkheden te verkrijgen. Ook mogen registratiesystemen nooit discrimineren door groepen uit te sluiten of alleen bepaalde groepen privileges te verlenen. Bovendien mag registratie niet

gebruikt worden om geloofsgemeenschappen te controleren. Het AIV buigt zich in *Geweld tegen vrouwen. Enkele rechtsontwikkelingen* (verschenen februari 2001) over de – vooral juridische – manieren om geweld tegen vrouwen te bestrijden. Geweld tegen vrouwen (ook huiselijk geweld) wordt tegenwoordig erkend als schending van de rechten van de mens. Toch zijn er nog veel problemen. Een aantal landen (waaronder Nederland) heeft het Verdrag over de uitbanning van alle normen van discriminatie tegen vrouwen nog niet geratificeerd, er bestaat geen brede internationale definitie van wat geweld tegen vrouwen nu eigenlijk is, en veel burgers (lees: vrouwen) zijn zich nog niet bewust van hun rechten. Nederland moet zich inzetten voor verbetering van deze situatie door o.a. aan te dringen op ratificatie en te proberen internationale (en nationale) rechtspraak op dit terrein uit te breiden. (M.B.)

**Prof. J.M.J. Bosch (Brigade-Generaal der Cavalerie) (red.): Jaarboek 1999-2000. Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (KVBK).**

Den Haag: Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (Postbus 9012, 6710 HC Den Haag) ISBN 90-7491-606-6

Dit is het derde jaarboek van een Koninklijke Vereniging die, blijkens een inleidend historisch overzicht, al in 1865 werd opgericht. Het bevat meer dan dertig artikelen, waarvan sommige in een of andere vorm al eerder verschenen in de *Militaire Spectator*, het *Marineblad*, het *Militair Rechtelijk Tijdschrift* en *Transaktie*. Het eerste deel houdt zich bezig met (de analyse van) defensienota's, in het bijzonder de nota van 2000. In dit deel wijst K. Colijn, defensiejournalist bij *Vrij Nederland* en verbonden aan de Erasmus Universiteit, op de in het algemeen geringe levensduur van defensienota's. In

deel twee, die de krijgsmacht tot onderwerp heeft, behandelt mG. Teitler (hoogleraar aan het Koninklijk Instituut voor de Marine in Den Helder en de Koninklijke Militaire Academie te Breda) de hoofdthema's waarmee de Nederlandse krijgsmacht zich in de jaren 1990-2000 heeft beziggehouden. In die periode, waarin de krijgsmacht op verschillend geweldsniveau en in uiteenlopende gebieden in actie kwam, vond er een internationale kruisbestuiving plaats van de krijgswetenschap. Thans lijkt zich in Nederland 'een zekere her-nationalisering' te voltrekken. De aangestipte thema's vertonen, meer dan tijdens de Koude Oorlog, een eigen Nederlandse dimensie, in het bijzonder waar het de krijgs-

machtvorming betreft. In een artikel over de ontwikkeling van de cavalerie-verkenningseenheden stelt luitenant-kolonel der cavalerie Van den Akker dat men op dit gebied de juiste richting heeft gevonden: 'direct beschikbare, adequaat uitgeruste en goed getrainde bataljonsverkenningsspeletons alsmede vergelijkbare – straks parate – brigadeverkenningsskadrons, die echter nog enige gevechtskracht ontberen'. (blz. 95) Deel drie gaat over de inzet van de krijgsmacht. In dit deel komen o.m. onderwerpen als 'Nederland, de NAVO en Kosovo', de integrale verantwoordelijkheid van de commandant, de offensieve inzet van speciale eenheden en de rol van de militaire jurist aan de orde. Deel vier behan-

delt internationale samenwerking en bevat o.a. artikelen over internationale hulp bij natuurrampen en over de actuele interne aanpassingen van de NAVO. Het laatste deel, over 'factoren van invloed', gaat o.m. over de mogelijkheden van een 'geïntegreerd veiligheidsbeleid', over de ontwikkeling in de richting van een Europese krijgsmacht en over 'olie en internationale spanningen in de 21e eeuw'. Bomert en Brouwer (Katholieke Universiteit Nijmegen) belichten in een lang artikel de behandeling van de defensieaangelegenheden in 1999 in de Staten-Generaal (F.v.d.B.)

# Agenda

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.

**Activiteit** **Brussel-Warschau-Kiev:** op zoek naar de grenzen van Europa (presentatie van het boek van Joost Lagendijk en Jan Marinus Wiersma [Europarlementariërs voor GroenLinks], gevolgd door debat onder leiding van Paul Scheffer)  
**Plaats** Felix Meritis, Amsterdam  
**Organisator** GroenLinks in de EU  
**Kosten** gratis  
**Datum** 23 nov (16.00-18.00 uur)  
**Aanmelding** Margot Schmitz (tel. 030-2399908; email: europa@groenlinks.nl)

**Activiteit** **Transition, Institutions and the Rural Sector** (CESTRAD conferentie)  
**Plaats** Institute of Social Studies (ISS), Den Haag  
**Organisator** ISS  
**Kosten** onbekend  
**Datum** 10-11 dec.  
**Aanmelding** Dr Max Spoor (email: spoor@iss.nl) of mw. Maureen Koster, secretariaat Centre for the Study of Transition and Development (tel. 070-4260559; email: koster@iss.nl)

**Activiteit** **Religion and Conflict in Sub-Saharan Africa** (internationale conferentie met verscheidene workshops)  
**Plaats** Universiteit Utrecht, Auditorium H.R. Kruijt Gebouw, Padualaan, Utrecht (28 nov.); Transitorium I, Rode Zaal, Leuvenlaan 3, Utrecht (29 nov.)  
**Organisator** Research School for Resource Studies for Development CERES  
*f* 75,= (voor beide dagen, incl. lunches; studenten: *f* 25,=)  
**Kosten** gratis  
**Datum** 28-29 nov.  
**Aanmelding** CERES (tel. 030-2534815; email: CERES@fss.uu.nl)

**A. van Staden**

tries to assess the changes the terrorist attacks on New York and Washington will bring about in international relations. Although it is far too early to determine the long-term effects of the September tragedy, it will undoubtedly put the problem of international security back up front on the political agenda. But it should be added that this problem has changed its shape. As compared to the Cold War, the invisibility - and hence the elusiveness - of the terrorist enemy makes the feeling of insecurity that more depressing.

**Frans Osinga**

deals with the world wide war against terrorism following the horrific attacks of September 11th. The contours of this war are still unknown. This New War requires new metaphors for understanding. It is like the fight against AIDS. The author elaborates on the six different wars that encompass this New War. The final aspect that needs consideration is the way of measuring success in this war without borders, without territory to fight over and without armies that clash in a decisive battle.

**Sven Biscop**

states that now the institutions and the military capacity of the European Security and Defence Policy (ESDP) are getting into place, it is time to consider a strategic concept in which due attention should be given to the Mediterranean. Although no direct military threat emerges from that region, the EU should formulate a policy on 'hard' security issues, in order to safeguard its interests in the Mediterranean. The Euro-Mediterranean Partnership includes an ambitious security basket, but as a result of the ongoing conflicts in the region and the lack of trust between the northern and southern shores of the Mediterranean, this has not been implemented to date. In the first place the EU should therefore actively contribute to the resolution of all current conflicts, notably in the Middle East. The EU can then open up the ESDP to participation by its Mediterranean partners, as a first step to a Euro-Mediterranean security partnership. After 11 September, this would be the clearest signal of the EU's willingness to cooperate with instead of confronting the Arab World.

**Ben Soetendorp**

deals with the stalemate in the efforts to resolve the Israeli-Palestinian conflict. The failure to reach a final settlement of this conflict in Camp David a year ago, which was followed by the Palestinian revolt against Israel and Israeli attempts to suppress this second *Intifa*-

da offer little prospect for a way out of the current deadlock. The chances are great that because of the war in Afghanistan, President Bush will feel obliged to impose some kind of settlement on the Israelis and the Palestinians to appease the Arab members of the American coalition against Bin Laden. However, the lesson of the Israeli-Palestinian peace process so far has been that any attempt of the international community to interfere in the bilateral negotiations is fruitless. Success simply depends on the readiness of the two parties to distance themselves from fixed positions, on the Israeli side, from the dreams about a Greater Israel, and on the Palestinian side from the dreams about refugees returning to their homes in former Palestine. Only then will both parties be able to walk the extra mile to complete the Oslo peace process.

**J.E. Ellemers**

deals with internal political developments in Israel. Although between 1949 and 1999 the electorate increased from a mere 500.000 to over four million, and drastic changes in the ethnic composition took place, political changes in Israel have been relatively gradual. A fundamental change only occurred in the 1977 elections. However, not the 'success' of the opposition *Likud* party, but rather the rise of a new party, *Dash*, which split from the ruling Labour party, brought *Likud* to power in 1977. Subsequently, in the 1980s and in particular with the elections of 1996 and 1999, a new type of party evolved: ethnic parties. Since the elections of 1999 an oriental-religious party (*Shash*), two parties of Russian immigrants and two Arab nationalist parties muster together more than one fourth of the members of parliament (the *Knesseth*). In addition to the existing system of proportional representation, in 1996 direct elections for the prime minister were introduced (and abolished in 2001). It enabled the electorate to vote on a split-ticket basis, which further contributed to a fragmentation of Israeli politics. This fragmentation can also be perceived as a response to the increased uncertainty about the future of the peace process, an uncertainty which has become even greater following the terrorist attacks in New York and Washington and subsequent developments.

**Pieter Wezeman**

argues that the international trade in small (and/or light) arms has for good reasons received much attention in recent years; this may lead to the development of small arms control as a policy instrument for conflict prevention and resolution. Light weapons are the main weapons used in most conflicts. The widespread availability of such

weapons may contribute to the escalation of conflicts. Despite strong international interest in the subject, success in controlling the proliferation of light weapons has been limited. This may be explained by a number of weaknesses in the debate and the diverging motives of its participants. The current focus on light weapons only is too narrow. A lack of data renders it difficult to prove the basic hypothesis in the debate and to formulate efficient policies. A crucial but unanswered question remains: under what circumstances may the use and supply of small arms be justified, necessary and responsible?

#### **Henk de Haan**

looks at the future of globalization following the horrific attacks of September 11th. These attacks have disconcerted both advocates of and opponents to globalization. The opponents have come to realize they have allies who do not hesitate to commit assaults on humanity. Of course they dissociate themselves from the September tragedy: New York and Washington cannot be compared to Seattle, Gothenburg and Genoa, but they have to admit their objectives and means may need reconsideration. The advocates of globalization, too, are confused. They must have come to recognize the vulnerability of the international trade and payment system following the terrorist attacks.

#### **Dries Lesage**

presents an analysis of the impact of the Washington Consensus on the design of a new global financial landscape. Since the wave of financial deregulation during the late 1970s and 1980s, the world has witnessed a series of severe financial crises. The East Asian crisis of 1997 reminded the international community again of the fact that financial turmoil can seriously disrupt the real economies of countries. These events accelerated the debate on the new international financial architecture. The alleged 'systemic crisis' could have led to an overall shift in international financial and monetary policy, comparable to the 1944 Bretton Woods conference. On that occasion, an international financial architecture based on semi-fixed exchange rates and the principle of free trade was designed; it lasted from 1945 to 1973. The author explores the content as well as the ideological development of today's proposals, originating from the major governments and international financial institutions. In particular, he attempts to assess to what extent the current proposals may be considered a fundamental departure from the previous phase (1973-1997). In other words, is the 'new' international financial architecture really new?







