

INTERNATIONALE

# Spectator

Transatlantische kloof: vier reacties op Robert Kagan

Uitbreiding en afbraak van de NAVO

De Verenigde Staten en het Duits unilateralisme

Amerika's weerzin tegen het Internationaal Strafhof

Naar een nieuw Amerikaans Sudanbeleid?

Schimmenlegioen van internationaal terrorisme

Fragiele vrede in Sri Lanka



Jaargang 56, nr 11, november 2002

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 te Brussel.

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

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

#### REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002  
email-adres 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,  
E. 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

Nederland en België:  
Particulier € 48,-  
Instelling € 55,-  
Student € 39,- (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 69,-  
Instelling € 78,-  
Student € 58,-

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

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

#### ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV  
Hans Koorn, telefoon 0592-376933

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 vervoelvoudigd 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 2002

#### PH.P. EVERTS

Wie staan er achter Bush. Een transatlantische kloof? 525

#### EUROPA-AMERIKA: EEN OCEAAN VAN VERSCHIL?

#### A. VAN STADEN

Ter inleiding: heeft Robert Kagan gelijk of ongelijk? 527

#### MAARTEN VAN ROSSEM

Robert Kagans drogredeneringen 529

#### JAAP DE WILDE

Robert Kagans moeras van de machtspolitiek 531

#### DIRK-JAN VAN BAAR

Amerika: Lichtend Pad voor Europa 535

#### ROB DE WIIK

Uitbreiding en afbraak van de NAVO 539

#### DIRK ROCHTUS

Duits-Amerikaanse betrekkingen: 'Heimweh' naar Camp David? 545

#### DICK A. LEURDIJK

Amerika en zijn weerzin tegen het Internationale Strafhof 549

#### ROBERT A.F.L. WOLTERING

Nieuw Amerikaans Sudanbeleid sinds Bush jr 555

#### HANS H.J. LABOHN

Arabisch reveil? 560

#### MARIANNE VAN LEEUWEN

Het schimmenlegioen van het internationaal terrorisme 565

#### JEROEN DE ZEEUW

Fragiele vrede in Sri Lanka 569

#### BOEKBESPREKINGEN

#### LEON WECKE OVER

Amerika in de ban van het terrorisme 574

#### ALI MOLENAAR OVER

Een bonte stoet Amerikaanse presidenten 576

#### LARISSA VAN DEN HERIK OVER

Het nieuwe Strafhof past terughoudendheid 577

#### LEO VAN MAARE OVER

Onderzoekssamenwerking tussen Noord en Zuid: oefenen in bescheidenheid? 579

#### SIGNALEMENTEN 580

WEGWIJS INTERNATIONAAL OP INTERNET:  
VERENIGDE STATEN 544

AGENDA 568

SUMMARIES 584



# Wie staan er achter Bush: een transatlantische kloof?

PH.P. EVERTS

DE STELLING DAT TUSSEN EUROPEANEN EN AMERIKANEN een diepe kloof is ontstaan, die nog dagelijks groeit, heeft geleidelijk het karakter van een geloofsartikel gekregen. Voor zover er nog een dialoog tussen hen is, aldus de these, is het er een van doven. Het gaat daarbij vooral om de vraag naar de relatieve rol van geweld en recht in de internationale verhoudingen. Waar Europeanen de wereld zien als een grote conferentiezaal, zien de Amerikanen slechts de jungle waarin de macht van de sterkste uiteindelijk nog steeds doorslaggevend is. Aldus de elders in deze aflevering uitvoerig besproken Amerikaan Robert Kagan.

Men kan natuurlijk – en met reden – betogen dat het allemaal wel meevalt en dat we slechts de zoveelste aflevering meemaken van de diepe meningsverschillen en tegenstellingen die al meer dan vijftig jaar steeds weerkerend onderdeel van de transatlantische betrekkingen vormen. Niets nieuws onder de zon dus. Het kost echter ook moeite te blijven ontkennen dat in elk geval op het niveau van regeringen een kloof is ontstaan die het gehele terrein van de internationale politiek omvat, van mensenrechten tot militair optreden, van milieuproblemen tot internationale handel. Het is ook een kloof die met iedere nieuwe stap van de regering-Bush en voortdurend Europees onvermogen om met één stem te spreken lijkt toe te nemen. Hij culmineert in de nieuwe Amerikaanse 'grand strategy', die er toch op neer komt dat aan de Amerikaanse morele superioriteit niet getwijfeld en aan de overmacht niet getornd mag worden; dat het internationaal recht voor de Verenigde Staten slechts een blok aan het been is; en dat wie niet horen wil zal voelen. De recentste bron van twist is uiteraard de kwestie-Irak.

Het valt overigens op dat degenen die de kloofthese hanteren zich zelden precies uitlaten over de vraag waar we nu precies het empirisch bewijsmateriaal voor die stelling moeten vinden en wat ze precies bedoelen als ze zo in het algemeen over 'dé Europeanen' en 'dé Amerikanen' spreken. Het maakt nogal wat uit, zowel voor de analyse als voor een eventuele

therapie, of we daarbij denken aan regeringen, elites of aan de bevolking-als-geheel. Dat er op regeringsniveau in Washington en Europese hoofdsteden niet altijd gelijk wordt gedacht, is duidelijk, maar hoe staat het met de befaamde kloof op het niveau van de massa-opinies? Weliswaar hebben regeringen in de buitenlandse politiek een aanzienlijke speelruimte (men spreekt wel van een 'permissive consensus'), maar op den duur kunnen zij ook op dit terrein de publieke opinie niet straffeloos negeren – als ze al niet anticiperen op wat ze verwachten dat het publiek al dan niet zal willen steunen of tolereren. Dit geldt vooral in zaken van oorlog of vrede.

Terwijl regeringen in Europa aan het schuiven zijn in de richting van het Amerikaanse standpunt inzake Irak en een oorlog tegen dit land steeds onvermijdelijker lijkt te worden, wordt de vraag daarom steeds urgenter en belangrijker wat de burgers in de betrokken landen daarvan eigenlijk vinden; staan zij in Europa en de Verenigde Staten wat dat betreft ook achter hun regeringen?

Vaak wordt als kritiek tegen het opinieonderzoek ingebracht dat je er uit kunt halen wat je er hebt ingestopt en dat 'het er maar van afhangt hoe je de vraag formuleert'. Inderdaad blijken mensen erg gevoelig voor de manier waarop een probleem aan hen wordt voorgelegd, en dat geldt niet alleen voor emotioneel geladen vragen als het gebruik van militair geweld. Anders dan vaak wordt betoogd, is het feit dat mensen zo *verschillend* reageren op *verschillende* impulsen en vraagstellingen, echter meestal geen bewijs dat ze 'maar wat zeggen', maar eerder een aanwijzing dat hun antwoorden niet *random* zijn en dat mensen juist bereid zijn *verschillende argumenten* in hun meningsvorming te betrekken. Mits *integer gehanteerd*, is het effect van de *vraagstelling* op de uitkomsten daarom eerder een kwaliteit dan een tekortkoming van het opinieonderzoek. Het kan juist goede diensten bewijzen als we er inderdaad op uit zijn te weten te komen wat mensen 'echt denken'.

Uit de resultaten van recent Amerikaans en Europees publieke-opinieonderzoek – vooral een in juni 2002 in de Verenigde Staten en zes Europese landen verricht onderzoek door de Chicago Council on Foreign Relations en het German Marshall Fund of the United States – blijkt de kloof tussen de opvattingen in de Verenigde Staten en Europa in vele opzichten, maar vooral inzake de kwestie-Irak, minder diep dan vaak wordt betoogd. Dat geldt overigens in verrassende mate ook voor een groot aantal andere aspecten van de internationale politiek.

Met betrekking tot een oorlog tegen Irak bestaan echter wél grote verschillen, die neerkomen op een 'ja, mits' in de Verenigde Staten en een 'nee, tenzij' in Europa. De publieke opinies aan weerszijden van de Atlantische Oceaan hebben echter onder meer gemeen dat een expliciet VN-mandaat en steun van de belangrijkste bondgenoten beslissende voorwaarden worden geacht voor instemming met militaire actie. De regering-Bush is wat dat betreft niet alleen geïsoleerd van de publieke opinie in Europa, maar ook van die in de Verenigde Staten. De weerzin waarvan zij voortdurend blijkt geeft wanneer critici en waarnemers wijzen op het belang van bondgenootschappelijke steun en meer dan formele internationale legitimatie van gewelddadig optreden, spreekt boekdelen omtrent haar ware gevoelens. Als er al een kloof is, loopt die dwars door Washington en niet door de Atlantische Oceaan.

Wel vormen de opvallende fluctuaties in de antwoordpatronen een aanwijzing dat het publiek – ondanks zijn wél stellige overtuiging dat het regime van Saddam Hoessein even slecht voor de wereld als voor de eigen bevolking is – zowel in Europa als in de Verenigde Staten – nog zeer in onzekerheid verkeert over wat de beste handelwijze is om daaraan een einde te maken. Van een robuuste verdeling van opvattingen is nog geen sprake. De meerderheid ten gunste van een militaire actie die – althans in de Verenigde Staten – achtereenvolgende onderzoeken leken te produceren, is niet alleen sinds de herfst van vorig jaar aan constante erosie onderhevig, zij verdwijnt ook snel als in de vraagstelling beperkende voorwaarden worden ingevoerd, zoals een verwijzing naar 'sturen van grondtroepen', langdurige strijd of het vallen van slachtoffers. Dan houden voor- en tegenstanders elkaar in evenwicht en daalt de netto steun al gauw tot nul. Uit de literatuur weten we weliswaar dat de bevolking zich 'in de uren des gevaars' achter zijn regering pleegt te scharen, als deze in een moeilijke internationale situatie een beslissing neemt – eigenlijk welke beslissing dan ook. We weten echter ook dat dit *rally 'round the flag*-effect vaak van korte duur is, zoals Bush sr in 1991 moest ervaren. Het is daarom niet uitgesloten dat de Amerikaanse regering inzake

Irak er wél in zal slagen de publieke opinie ondanks al haar twijfels aan zijn zijde te krijgen en critici de mond te snoeren. Het valt echter te betwijfelen of die steun *duurzaam* zal blijken, zodra een eventueel optreden tegen Irak de grenzen van een 'chirurgische operatie' te buiten zou gaan en/of snel succes uit zou blijven.

Het is in het algemeen een raadsel hoe de regering-Bush erin slaagt in de buitenlandse politiek steeds weer haar zin door te drijven, hoewel dit beleid op een aantal gebieden aantoonbaar in strijd is met wat de meerderheid van het publiek én de buitenlands-politieke elite vinden. De belangrijkste reden is wellicht de nog steeds krachtige vrees bij velen om na de gebeurtenissen van '11 september' voor 'onpatriotisch' te worden versleten. Het is de vraag wanneer de erosie van de 'politieke correctheid' op het gebied van de buitenlandse politiek effect zal hebben.

De grote kracht van het Amerikaans politiek systeem is echter dat het altijd weer het vermogen opbrengt eerdere uitglijders en te extreem gebleken ideeën te corrigeren en de buitenlands-politieke consensus te herstellen die noodzakelijk is om in het buitenland niet alleen maar vrees te verwekken, maar ook vertrouwen te scheppen in het Amerikaans leiderschap. Die consensus is nu fundamenteel verstoord; een actieve publieke opinie zou wel eens een vitale rol kunnen spelen in het herstel daarvan.

Of anderzijds de Europeanen, als het (toch) tot een oorlog komt, hun bezwaren in actie zullen omzetten en ook metterdaad en massaal te hoop zullen lopen tegen hun regeringen wanneer die zich ondanks hun gesputter uiteindelijk bij het Amerikaanse optreden neerleggen, dan wel het bij gemor zullen laten, is evenzeer onzeker. Het zal mede afhangen van de duur van een eventuele oorlog en het succes van de vredesbeweging en politieke oppositie bij pogingen het verzet te mobiliseren. Het gebruikelijk opinieonderzoek laat ons daarbij in de steek in zoverre men wel peilt wat mensen vinden, maar zelden de *intensiteit* daarvan. Deze is minstens zo belangrijk als de inhoud ervan als het erom gaat vast te stellen welke invloed er van de publieke opinie uit zal gaan. ■

Over de auteur

DR PH.P. EVERTS is directeur van het Instituut voor Internationale Studiën aan de Universiteit Leiden. Voor bronvermeldingen en verwijzingen naar opinieonderzoek kan contact worden opgenomen met de auteur: [everts@fsw.LeidenUniv.nl](mailto:everts@fsw.LeidenUniv.nl)

# Ter inleiding: heeft Robert Kagan gelijk of ongelijk?

A. VAN STADEN

HET IS NIET OVERDREVEN TE STELLEN DAT Robert Kagan met zijn beschouwing 'Power and Weakness'<sup>1</sup> een flinke steen in de toch al woelige transatlantische vijver heeft geworpen. In dit geruchtmakend en uitdagend artikel heeft deze Amerikaanse schrijver, die over grote stilistische gaven beschikt, de Europese voorkeur voor de diplomatieke oplossing en de vermeende Europese politiek van defaitisme en van *appeasement*, het toegeven aan de eisen van onverzadigbare dictators, aan de kaak gesteld. Samenvattingen van het epistel zijn de afgelopen maanden doorgedrongen tot de kolommen van vrijwel alle serieuze kranten en dagbladen. In bijeenkomsten van denktanks hebben verhitte discussies over Kagans stellingen plaatsgevonden. Vermoedelijk zijn in het internationaal-politieke discours van de westerse wereld sinds het verschijnen van Huntingtons *Clash of Civilizations*-artikel en -boek (zo'n tien jaar geleden) niet zoveel pennen in beweging gebracht en tongen losgemaakt als naar aanleiding van Kagans beschouwing. Reden genoeg voor de redactie van de *Internationale Spectator* enige Nederlandse deskundigen te vragen om een reactie.

Hoewel hij in de Verenigde Staten behoort tot het neo-conservatieve kamp, is Kagan verbonden aan de *Carnegie Endowment for International Peace*, een instelling die juist in het verleden in het krijt is getreden voor versterking van de internationale rechtsorde en de multilaterale samenwerking. Wat is de kern van zijn boodschap? Het wordt tijd op te houden te doen alsof Europa en Amerika een gemeenschappelijke kijk op de wereld hebben, of zelfs te pretenderen dat ze deel uitmaken van dezelfde wereld. Over de allesbeheersende vraag van de uitoefening van macht (bedoeld wordt vooral militaire macht) – de effectiviteit van macht, de moraliteit van macht en de wenselijkheid van macht – lopen de Amerikaanse en Euro-

*In zijn artikel 'Power and Weakness' in Policy Review (no. 113, 2002) gaat de Amerikaanse auteur Robert Kagan uitgebreid in op de groeiende kloof tussen de Verenigde Staten en Europa. Vier Nederlandse deskundigen op het gebied van de internationale betrekkingen geven hun commentaar.*

pese benaderingen uiteen. Europa is bezig zich af te wenden van macht, vertrouwend op een internationale rechtsorde en op multilaterale samenwerking en onderhandelingen. Het treedt het portaal binnen van een post-historisch paradijs van vrede en relatieve voorspoed, de verwerkelijking van Immanuel Kants *Eeuwige Vrede*. Daarentegen zitten de Amerikanen nog steeds vast in het moeras van de geschiedenis. Ze oefenen macht uit in een hobbesiaanse wereld, waar internationale wetten en regels onbetrouwbaar zijn en waar echte veiligheid en orde nog steeds afhankelijk zijn van het bezit en gebruik van wapens. De Amerikanen komen van Mars; de Europeanen van Venus.

Volgens Kagan hebben deze verschillen weinig te maken met het optreden van de regering-Bush en de kritiek daarop in Europa. Nog minder ziet hij in een verklaring die betekenis toekent aan de doorwerking van uiteenlopende tradities of cultuurverschillen. Hoewel de wortels van het wereldbeeld dat de Europeanen er thans op nahouden in het 18de-eeuwse Verlichtingsdenken kunnen worden gevonden, hebben de grote Europese landen tot de Tweede Wereldoorlog machtspolitiek bedreven die weinig met de Verlichting te maken had. Bovendien beschouwen de Amerikanen zichzelf ook als kinderen van de Verlichting; de Amerikaanse grondwet is doordrenkt van vooruitgangsgeloof. Amerikaanse staatslieden in de

18de en 19de eeuw hebben inzake de buitenlandse politiek geluiden voortgebracht die doen denken aan wat tegenwoordig door Europese leiders wordt verkondigd. Daarom schrijft Kagan de verschillen in de denkwerelden aan beide kanten van de Atlantische Oceaan in de eerste plaats toe aan de *verschillen in macht* tussen Europa en Amerika. Europa's zwakte laat geen andere keuze toe dan te wedden op het paard van de multilaterale instellingen en regels. Wat kan een zwakke partij anders ondernemen dan het winnen van tijd en een beroep doen op de goede wil van de sterke? Venijnig spreekt Kagan uit dat *appeasement* geen vies woord is voor diegenen wier uitgesproken zwakheid weinig aantrekkelijke alternatieven toelaat. Voor hen is het geen uiting van lafhartigheid, maar een beleid van grote wijsheid. Het kan ook geen toeval zijn dat vanaf het moment dat de Verenigde Staten na het wegvallen van de Sovjetunie niet meer te maken hadden met een strategische tegenstander van ongeveer gelijk formaat, zij meer gebruik gingen maken van hun militaire macht in delen van de wereld. Daartoe geholpen door nieuwe militaire technologieën, waren de Verenigde Staten ook in staat geweld op een meer gedoseerde en beperkte manier toe te passen.

In zijn verklaring heeft Kagan nog een verrassing in petto, want behalve aan de kloof in militaire macht wijt hij de geconstateerde verschillen óók aan een *ideologische kloof*. Deze kloof is ontstaan uit de bijzondere ontwikkeling die Europa na de Tweede Wereldoorlog met de creatie van de Europese Gemeenschappen, culminerend in de stichting van de Europese Unie, heeft doorgemaakt. Hoewel het Europese integratieproces aan geopolitieke motieven is ontsproten, heeft het lange tijd een economische gedaante aangenomen. De Hoge Politiek (veiligheid en defensie) bleef tot het begin van de jaren '90 het *domaine réservé* van de NAVO onder aanvoering van Amerika. Daardoor heeft Europa het ethos van een civiele macht voortgebracht. Met de Europese samenwerking, verankerd in supranationale instellingen, wilde men voorgoed een streep zetten onder het Europese verleden; zij wilde afrekenen met het kwaad van de Europese machtspolitiek van weleer. Het verbaast Kagan niet dat de wereld waarnaar de Europeanen streven, veel weg heeft van de Europese Unie, waar regels en wetten belangrijker zijn dan militaire macht. Met instemming citeert hij de Britse diplomaat Robert Cooper,<sup>2</sup> volgens wie Europa thans leeft in een postmodern stelsel, dat niet is gebaseerd op een machtsevenwicht maar op de afwijzing van militaire dwang en op gedragsregels die men zelf moet handhaven. In de 'postmoderne wereld' zijn begrippen als de 'raison d'état' en de amoraliteit van Machiavelli's leerstellingen vervangen door een 'moreel geweten'.

Kagan komt de verdienste toe een stuk te hebben geschreven dat niet alleen qua schrijfstijl, eruditie en zeggingskracht ver boven het gebruikelijk genre uitstijgt, maar dat ook getuigt van intellectuele moed. Hij heeft geweigerd de onmiskenbare spanningen in de transatlantische relatie onder een wollen deken te leggen. Zijn onbevangen stellingnamen vormen een verademing te midden van de als geruststellingen bedoelde verstikkende communicétaal van westerse regeringen. Inderdaad, er is op dit ogenblik wel degelijk iets mis in de verhouding tussen Europa en de Verenigde Staten. Tegelijk moet echter de vraag worden gesteld of Kagan niet bijzonder eenzijdig en generaliserend te werk is gegaan. Zo gaat hij uit van een zeer beperkte opvatting van macht. Kijken we naar de economische (en niet de militaire) dimensie van macht, dan is Europa helemaal niet de zwakke en afhankelijke partij die Kagan ons voorstelt. Integendeel, op het terrein van handel en investeringen is Europa ongeveer gelijkwaardig aan de Verenigde Staten. Het aandeel van Europa in de wereldhandel is zelfs groter dan het Amerikaanse. De economische macht van Europa vertaalt zich ook in een sterke onderhandelingspositie van de EU in bijvoorbeeld de Wereldhandelsorganisatie.

Het verwijt van eenzijdigheid treft ook de causale relatie die hij aanlegt tussen Europa's opvattingen over hoe internationale problemen moeten worden aangepakt en zijn fysieke macht. Kan het niet zo zijn dat die opvattingen niet zozeer een afgeleide zijn van de beperkte militaire macht als wel de beperkingen in de militaire machtsopbouw voor een deel verklaren? Vele Amerikanen geloven misschien dat Europeanen in een droomwereld leven, die mogelijk wordt gemaakt door de Amerikaanse militaire bescherming.<sup>3</sup> Maar het valt niet te ontkennen dat de Europese landen aanzienlijk meer geld besteden aan ontwikkelingshulp en andere vormen van internationale samenwerking dan de Verenigde Staten. Zij doen dit mede vanuit de overtuiging dat steun aan de arme landen ter bevordering van hun economische ontwikkeling een goede investering is met het oog op het scheppen van een veiliger wereld.

Kagan treft daarnaast het verwijt dat hij een generaliserend beeld schetst van de politiek van de Europese landen. Ten aanzien van het denken over veiligheid bestaan nogal grote verschillen tussen enerzijds Frankrijk en Groot-Britannië (landen die nota bene over kernwapens beschikken en niet voornemens zijn daarvan afstand te doen), en anderzijds de kleinere EU-lidstaten. Maar, op een enkele uitzondering na, lijken ook de laatste landen tot het inzicht te zijn gekomen dat Europa niet kan volstaan met slechts een Civiel Europa te zijn. In elk geval ondersteunen zij het streven naar een gemeenschappelijk Europees vei-

ligheids- en defensiebeleid. Het lijkt te gemakkelijk dit streven, zoals Kagan doet, af te doen als een 'atavistische impuls'. Een impuls die volgens hem in strijd is met de idealen van een postmodern Europa, welks bestaan en voortbestaan juist zou afhangen van de afwijzing van militaire macht. Ook indien men wordt bevangen door sterke twijfel of Europa er uiteindelijk in zal slagen militair helemaal op eigen benen te staan, zal men moeten erkennen dat in Europa voldoende besef aanwezig is dat de Europese Unie ook andere idealen dient te koesteren dan die van een postmodern Europa. Met andere woorden, de ambities van de EU reiken verder dan het uitvoeren van humanitaire missies, ontwikkelingshulp en preventieve diplomatie. De hierna volgende artikelen laten zien dat ook bij andere punten van Kagans betoog vraagte-

kens zijn te zetten en dat op de kern van zijn betoog gegronde kritiek mogelijk is. ■

#### Noten

- 1 Robert Kagan, 'Power and Weakness', in: *Policy Review*, no. 113 (2002), blz. 1-21.
- 2 Uit een artikel in de *Observer* van 7 april 2002.
- 3 Aldus bijvoorbeeld Michael Ignatieff, 'The divided West', in: *Financial Times*, 1 september 2002.

#### Over de auteur

DR A. VAN STADEN is hoofdredacteur van dit blad, directeur van het Instituut Clingendael en deeltijdhoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden.

# Robert Kagans drogredeneringen

MAARTEN VAN ROSSEM

OP HET EERSTE GEZICHT IS HET OPSTEL VAN KAGAN EEN afstandelijke, wetenschappelijk verantwoorde analyse van de groeiende frictie tussen de Verenigde Staten en hun Europese bondgenoten. In werkelijkheid gaat het hier om geraffineerde propaganda voor de unilateralistische *macho*-politiek van de regering van George W. Bush. Volgens Kagan leven de Europeanen en de Amerikanen in geheel verschillende werelden, met als gevolg dat zij ook geheel andere wereldvisies hebben. De Europeanen hebben afscheid genomen van de traditionele *macho*-politiek en leven nu in een posthistorisch paradijs van welvaart en vrede. De Amerikanen, daarentegen, leven nog steeds in de bittere werkelijkheid van de macht, waarin het gebruik van geweld – hoe onaangenaam ook – regelmatig noodzakelijk is.

Dat de Europeanen de illusie kunnen koesteren dat de *Realpolitik* definitief is overwonnen, heeft in de visie van Kagan drie oorzaken. De belangrijkste oorzaak is dat de Europeanen zichzelf niet hoeven te beschermen, omdat de Amerikanen dat al sinds eind jaren '40 doen. Zonder het met zoveel woorden te zeggen, maakt Kagan duidelijk dat de Europese retoriek over vreedzame internationale samenwerking in feite niets dan hypocrisie is. De tweede oorzaak van de Europese illusies wordt gevormd door de positieve ervaringen die de Europeanen hebben opgedaan met internationale samenwerking in de loop van het Euro-

pese integratieproces. De derde en laatste oorzaak is het simpele feit van de militaire zwakte van de Europese mogelijkheden. Omdat de Europeanen niet beschikken over militaire macht, hebben zij zichzelf wijsgemaakt dat er in de posthistorische wereld ook helemaal geen noodzaak is geweld te gebruiken. De gevaren die de Amerikanen zien, worden door de Europeanen geminimaliseerd of ontkend. Zij kunnen er immers toch niets tegen doen!

Vanwege hun gebrek aan militaire macht hebben de Europeanen een natuurlijke en heel begrijpelijke neiging tot *appeasement*. Terwijl de Europeanen de bestaande gevaren wegredeneren, zijn de Amerikanen, juist omdat zij wél in staat zijn iets aan die gevaren te doen, zich van de grote gevaren die het Westen bedreigen terdege bewust.

Opnieuw zijn de Europese illusies slechts mogelijk bij de gratie van de Amerikaanse bereidheid geweld te gebruiken. Als Europa zich nu maar beperkte tot een introvert leven onder de kaasstolp van de eigen illusies over een geweldloze wereld, was het allemaal zo erg nog niet. Dat is echter niet het geval.

Volgens Kagan is Europa zozeer het slachtoffer geworden van autosuggestie, dat het nu de hele wereld wil overtuigen van het feit dat geweld niet noodzakelijk is, omdat alle conflicten door middel van multilateraal overleg kunnen worden opgelost.

Europa heeft zich een nieuwe mondiale missie aangemeten en het grootste gevaar voor die missie is de Amerikaanse bereidheid geweld te gebruiken, indien noodzakelijk buiten alle internationaal overleg om. De Europeanen maken zich meer zorgen over de Verenigde Staten, de 'rogue colossus', dan over het Irak van Saddam Hoessein. Het is een hoogst paradoxale situatie, aangezien Europa's mondiale vredesmissie slechts mogelijk is bij de gratie van het bestaan van het reusachtige militaire apparaat van de Amerikanen. De Europeanen hebben mooi praten, schrijft Kagan, maar uiteindelijk ontbreekt het ze aan de wil en de macht om de Europese Unie te verdedigen, en zonder de vermaledijde, unilateraal handelende Verenigde Staten zou de 'liberal order' niet overleven.

Kagans hele redenering is erop gericht de opvattingen van de Europeanen te diskwalificeren. Hij heeft de termen van het debat zó gedefinieerd, dat de Europeanen bij voorbaat niet in staat zijn de gevaren en machtsverhoudingen in de werkelijke wereld helder te analyseren. De Europeanen leven immers in een spiegelpaleis van illusies. Al zouden zij het willen, zij kunnen de wereld niet begrijpen. Hoe anders is het met de Amerikanen gesteld: die leven nog steeds in Hobbes' bittere wereld, waar overal gevaren loeren en waar illusies dodelijk zijn. Zo hebben de Amerikanen, lees de huidige regering, altijd per definitie gelijk. Saddam is levensgevaarlijk. Dat de Europeanen dat niet begrijpen, komt omdat er in hun wereld van illusies helemaal geen grote gevaren kunnen zijn. De Europeanen hebben geen benul meer van het kwaad: 'evil', die favoriete term van recente Amerikaanse presidenten.

Kagan en zijn ultraconservatieve medestanders hoeven zich nooit iets aan te trekken van Europese kritiek op het Amerikaans buitenlands beleid. Met een combinatie van medelijden en licht dedain weten zij immers zeker dat de vredeswaan van de Europeanen hen buiten de werkelijkheid plaatst.

Zó kalm en begrijpend is Kagans toon, dat de lezer haast zou gaan denken dat hij gelijk heeft. Wat hij echter voortdurend met groot aplomb over 'de Europeanen' beweert, heeft hij gewoon uit zijn eigen neoconservatieve duim gezogen. In het begin van zijn essay schrijft hij nog wel dat generaliseren over de Europeanen gevaarlijk is, maar vervolgens doet hij dat zonder enige schroom, om maximaal zijn eigen gelijk te kunnen halen.

Waar is het bewijs dat de Europeanen, afgezien van de natuurlijk voortreffelijke Engelsen, afscheid hebben genomen van de *Realpolitik*? Hebben de Fransen afscheid genomen van hun traditionele buitenlandse politiek? Schromen de Fransen geweld te gebruiken als ze daartoe in staat zijn?

Natuurlijk zijn de vroegere Europese grote

mogendheden nu machten van de tweede rang en beschikken de Amerikanen over een enorm machts-surplus, maar daarmee is geenszins bewezen dat de Europeanen nu in een totaal ander, illusoir universum leven. Binnen de EU wordt dan misschien geen geweld gebruikt, maar wel degelijk klassieke machts-politiek bedreven. Dat de Europeanen nu bovenal geloven in de missie dat de wereld overtuigd moet worden van het nut van hun multilaterale vredeswaan, is nieuw voor mij. Waarom is niet eerder uitgebreid gerapporteerd over deze grootse taak? Gaat het hier eigenlijk niet om een waan van Washingtons neoconservatieve haviken?

Ik zie geen enkele aanleiding aan te nemen dat de Amerikaanse analyse van de dreigende gevaren noodzakelijkerwijze beter zou zijn omdat zij een omvangrijk militair apparaat hebben dat zij ook bereid zijn te gebruiken. Het is en blijft een vreemde redenering dat de geweldgebruiker per definitie gelijk heeft. Was de Amerikaanse interventie in Vietnam per definitie terecht omdat de Amerikanen bereid waren geweld te gebruiken? Welnee, de Amerikanen hebben het in de Koude Oorlog en daarna bij hun analyses van mogelijke gevaren regelmatig totaal bij het verkeerde eind gehad.

Macht is geen garantie voor analytische helderheid. Er is alle reden de Amerikanen niet bij voorbaat gelijk te geven als zij beweren dat Saddam een dodelijk gevaar voor de hele wereld vormt. Het blijft nogal merkwaardig dat de urgentie van dat dodelijk, wereldomspannend gevaar vóór 11 september zoveel kleiner was. Dat de Amerikaanse regering dolblij is met de enorme beleidsruimte die de aanslagen van vorig jaar hebben gecreëerd, begrijp ik best, maar dat betekent nog niet dat hun apocalyptische retoriek bij voorbaat tot de geopenbaarde waarheid hoeft te worden verklaard.

Dat de huidige frictie tussen de Verenigde Staten en Europa niet de schuld is van de regering-Bush, zoals zoveel Europeanen denken, spreekt volgens Kagan vanzelf. De buitenlandse politiek van deze Amerikaanse regering is immers niet specifiek Republikeins, maar juist objectief noodzakelijk, gegeven de machtspolitieke constellatie in de wereld. Kagan wijst er eveneens op dat de Amerikaans-Europese betrekkingen onder Clinton ook al niet best waren. Dat was inderdaad het geval, maar dan moet vervolgens toch geconstateerd worden dat die betrekkingen sedert het aantreden van deze zeer conservatieve regering nog veel slechter zijn geworden.

Kenmerkend voor het optreden van deze regering zijn de ontwikkelingen sinds 11 september 2001. Op die dag waren alle bondgenoten roerend solidair met de Verenigde Staten. Van die vanzelfsprekende solidariteit is door de handelwijze en retoriek van de rege-

ring-Bush een jaar later weinig of niets over. Welke kwestie het ook betreft, de Amerikaanse regering heeft door haar arrogante, ongeduldige en minachtende toon en door haar unilaterale optreden voortdurend steun en sympathie verspeeld. Noodzakelijk was die toon allerminst; zonder enige concessies van de Amerikanen hadden allerlei zaken moeiteloos in der minne geschikt kunnen worden.

Al dat gemakzuchtige *macho*-gedrag was eigenlijk vooral binnenlandse politiek. Het conservatieve Republikeinse kernelectoraat hoort graag over de God zo welgevallige, onmetelijke superioriteit van de Verenigde Staten. Er zijn heel wat voorbeelden te geven van die nodeloze arrogantie, maar de kwestie van het Internationale Strafhof volstaat.

In de bepalingen van het Strafhof was al uitgebreid rekening gehouden met de Amerikaanse bezwaren en er was geen enkele kans dat een Amerikaan ooit tegen de zin van de Amerikaanse regering voor dat hof zou zijn verschenen. Toch hebben de Amerikanen deze kwestie tot in het absurde op de spits gedreven, met al de diplomatieke schade van dien.

Aanvankelijk geeft Kagan wel toe dat er in de Verenigde Staten geen totale consensus bestaat over de buitenlandse politiek. Er zijn inderdaad Amerikanen die er anders over denken dan de conservatieve Republikeinen. Die andersdenkenden zijn echter niet in de greep van de Europese illusies; ook zij weten dat zij leven in de gevaarlijke werkelijkheid van de hobbisaanse wereld. Het is weer een van die vlot gegeven generalisaties van Kagan waar bij nadere analyse niets van klopt. De Europeanen zijn minder wereldvreemd dan hij denkt en sommige Amerikanen zijn kritischer

dan hij wil toegeven. De kritiek die Al Gore onlangs formuleerde op het regeringsbeleid, week in niets af van het bezorgde commentaar dat in Europa valt te vernemen.

Kagan en zijn vechtlustige geestverwanten willen het graag doen voorkomen alsof het huidige buitenlandse beleid van de Verenigde Staten onvermijdelijk en vanzelfsprekend is. Het luidruchtige unilaterialisme dat sedert 20 januari 2001 de boventoon voert, valt echter grotendeels terug te voeren op de karakteristieke preoccupaties en obsessies van de conservatieve Republikeinen.

Bij alle kritiek die mogelijk is op de Amerikaanse buitenlandse politiek, wil ik Kagan graag toegeven dat de Verenigde Staten tegelijkertijd ook een 'vital necessity' zijn, een onmisbare natie. Men hoeft zich slechts voor te stellen hoe de wereld eruit zou zien als de Sovjetunie de Koude Oorlog had gewonnen, om de eenvoudige juistheid van die stelling in te zien.

Juist het feit echter dat de Verenigde Staten zo'n wezenlijke rol spelen, maakt het noodzakelijk de Verenigde Staten scherp te bekritisieren als dat noodzakelijk is. Dan is het essentieel dat we ons niet monddood laten maken door de schijn-wetenschappelijke redeneringen van Kagan. Amerikanen en Europeanen leven helemaal niet in twee verschillende werelden, ze leven in precies dezelfde wereld, en in die gedeelde wereld blijft het naar mijn mening bijzonder jammer dat Al Gore in 2000 de verkiezingen heeft verloren. ■

Over de auteur

DR. MAARTEN VAN ROSSEM is hoogleraar geschiedenis aan de Universiteit Utrecht.

# Robert Kagans moeras van de machtspolitiek

JAAP DE WILDE

IN DE JAREN ZEVENTIG WERD ONDER INVLOED VAN DE OPEC-oliecrisis, de verloren Vietnamoorlog en het einde van de dollarhegemonie volop gespeculeerd over het machtsverlies van de Verenigde Staten. Vervolgens verschenen studies over de vraag of een wereld zonder hegemoniaal machtscentrum wel trouw zou blijven aan de opgebouwde internationale samenwerking. Zou

de 'internationale gemeenschap' (verdedigers van het *acquis communautaire mondial*: het geheel aan internationale regelgeving) de Amerikaanse neergang kunnen incasseren? Paul Kennedy schreef zelfs een *bestseller* over opkomst en ondergang van grote mogendheden.<sup>1</sup>

Die intellectuele exercitie werd verstoord door de nog veel snellere teloorgang van de Sovjetunie. Macht

is relatief en dus veerden de Verenigde Staten op. Als enig overgebleven supermogenheid werden ze middelpunt van het internationale systeem, omringd door vier machtscentra met mondiale uitstraling: Japan, China, de Russische Federatie en de EU/Frankrijk/Duitsland-combinatie. De Verenigde Staten, Japan en de EU vormen binnen die 1+4-structuur een cluster van bondgenoten; te zamen representatief voor het Westen en dominant in alle geledingen van het VN-systeem. De resterende grote mogendheden, Rusland en China, volgt dit Westen met argusogen, soms als potentiële dreiging (Ruslands economische, politieke en militaire instabiliteit; China's communisme en militair machtspotentieel), soms als potentiële handelspartner.

Is die structuur stabiel en bestand tegen de *flipside* van de liberaal-kapitalistische globalisering? Tegen op massavernietiging en maatschappelijke ontwrichting gericht terrorisme: sociaal onbeheersbaar geachte migratiepatronen, democratie-ontwrichtende georganiseerde misdaad en economie-ontwrichtende milieurampen? En, zo ja, blijft 1+4 het dominante patroon in het statensysteem? Of komt bijvoorbeeld China op gelijke voet met de Verenigde Staten te staan – waarover de regering-Bush zich vóór 11 september 2001 ernstig zorgen maakte. Zal de Russische Federatie nog verder desintegreren? Kan India zijn miljard inwoners in een militair-economisch machtspotentieel vertalen? Blijven EU, Japan en de Verenigde Staten vrienden? Hoe lang blijven de Verenigde Staten nummer 1?

Tegen deze achtergrond heb ik Robert Kagans prikkelend artikel bestudeerd. Het artikel blijkt een moeras. Als je er snel doorheen loopt, houd je droge voeten en onderweg zie je de mooiste planten. Neem je wat meer tijd, dan dreig je meegezogen te worden in het drijfzand waarop zijn analyse is gebaseerd.

Er zijn veel kleine tekortkomingen en enkele grotere twistpunten. Helaas kan niet over die kleine tekortkomingen heengestapt worden. In hun totaliteit creëren ze een sfeer die de discussie vertroebelt. Het gaat Kagan om drie hoofdpunten: 1 de EU en de Verenigde Staten groeien uit elkaar; 2 de EU wordt isolationistisch vanwege haar militair onvermogen; en 3 de Verenigde Staten spelen een onvermijdelijke (moreel lelijke) machtspolitieke rol in de wereld. Daartegenover wil ik stellen dat 1 het uit elkaar groeien niet overdreven moet worden; 2 de isolationistische tendens in de EU juist voortkomt uit militair veiligheidsdenken; en 3 de Amerikaanse rol allesbehalve onvermijdelijk is, al dreigt een *self-fulfilling prophecy*.

### Kleine ergernissen, grote mythen

Het gaat al fout op de eerste bladzijde: '... Americans increasingly tend toward unilateralism in internation-

al affairs,' stelt Kagan. Schijn bedriegt. Tijdens de Koude Oorlog werkten de Verenigde Staten eveneens in hoge mate unilateralistisch (van Vietnam tot Chili, om maar te zwijgen van Reagans beleid), maar de bipolariteit van de Koude Oorlog legitimeerde de solo's. Na de Koude Oorlog is die legitimiteit weg; en dus lijken de Verenigde Staten opeens unilateralistischer – zeker in Europese ogen.

Volgens Kagan behielden de West-Europeanen vanwege hun strategisch centrale positie in de Koude Oorlog 'international influence well beyond what their sheer military capabilities might have afforded'. Het omgekeerde was echter het geval. West-Europa had, evenals Oost-Europa, nauwelijks speelruimte in de wereldpolitiek. De Koude Oorlog zorgde voor een situatie van *overlay*:<sup>2</sup> de interne machtspolitiek was zodanig ondergeschikt aan de Koude-Oorlogsconstellatie, dat van internationale invloed in termen van militair-politieke macht geen sprake was. Kagan zelf legt bovendien op diverse plaatsen uit hoe de Verenigde Staten de macht van West-Europese landen aan banden legden, vooral in het belang van de dekolonisatie. West-Duitsland heeft tot 1990 helemaal geen militair onderbouwd zelfstandig buitenlands beleid kunnen voeren. De 'ideologische kloof' die Kagan vaststelt, wortelt juist in *terugkeer van zelfstandige machtspolitieke overwegingen in West-Europa*, in het bijzonder in Duitsland. Met de *groei* van die kloof valt het bovendien wel mee, gelet op de verschillen van mening tijdens de Koude Oorlog. Kagan noemt bijvoorbeeld de Amerikaanse opstelling in de Suez-crisis (1956). Hij had ook kunnen (en moeten) wijzen op de Amerikaanse boycot van Europese bedrijven die begin jaren tachtig een gaspijplijn van Oost naar West wilden aanleggen.

Het einde van *overlay* deed lokale conflicten ontbranden en maakte discussies los over een Europese defensie-identiteit. Die discussies hadden geen zin tijdens de Koude Oorlog, hoe hard Frankrijk ook probeerde. Kagan memoreert zelf de Fort-Europa-discussie en concludeert terecht dat een Europese supermogenheid (ik neem aan dat hij de EU bedoelt) er niet in zit. Integendeel, het vredesdividend is geïncasseerd. Zo niet in de Verenigde Staten, die daardoor relatief nog machtiger zouden zijn geworden. Maar zijn ze dat echt? Wel als je het aantal tanks, satellieten en defensiedollars telt. Niet als je naar de *structuur van het internationale systeem* kijkt: *overlay* is voorbij, de transatlantische volgzzaamheid is minder vanzelfsprekend. De retorische versterking van het aloude unilateralisme in Amerika geeft uiting aan de irritatie over dit relatief machtsverlies binnen het Westen. De Verenigde Staten moeten opeens roepen dat ze het alleen *willen doen*, terwijl ze het vijftig jaar lang *gewoon deden* – een teken van afkalvende macht.

Kagan ziet dit anders en ergert zich aan het geïncasseerde vredesdividend, waarbij hij in de volgende mythe schiet: de Balkanoorlogen als bewijs van Europa's zwakte én als impliciet pleidooi voor militarisering van de machtspolitiek. Natuurlijk heeft het geaarzel en gedraai van Europa's regeringen en internationale organisaties die oorlogen weinig goed gedaan, en ook hebben de Verenigde Staten uiteindelijk een hoofdrol bij de conflictbehandeling gespeeld. Het is echter maar de vraag of een Europese grote mogendheid het zoveel beter had gedaan. Iedereen werd door de burgeroorlogen verrast. In 1990 beschikten de Verenigde Staten, noch de Verenigde Naties, noch de Europese staten, noch een denkbeeldige federale Europese Unie over militaire scenario's voor effectieve beheersing van conflicten in dat soort situaties. Dat moest allemaal nog ontwikkeld worden en we zijn er nog steeds mee bezig. De machtige Verenigde Staten vertrokken zelf met de staart tussen de benen uit Somalië – en hun kan toch moeilijk gebrek aan militair vermogen en politieke eensgezindheid verweten worden. Het waren *nieuwe omstandigheden*, waarin elke verdediger van de internationale gemeenschap wel moest improviseren. De institutionele onvolmaaktheid van de EU is dus niet in het geding. Toch groeit de mythe dat een Verenigd Europa wél zal weten hoe militaire macht succesvol is te gebruiken. Kagan voedt deze mythe.

Hij verbreidt er meer. '... European military capabilities steadily fell behind those of the United States throughout the 1990s.' Dat is niet nieuw. Al vanaf de jarig vijftig zijn de discussies binnen de NAVO over *burden sharing* niet van de lucht. De Verenigde Staten vinden al vanaf 1949 dat de West-Europese defensie-inspanningen tegenvallen. Ze vinden dat nog steeds. De Verenigde Staten vrezen blijkbaar zo weinig militair-politieke concurrentie van de opbouw van de Europese defensie, dat militair-economische belangen mogen domineren. De EU kan inderdaad niet op eigen kracht Belgrado bombarderen. De Verenigde Staten beheersen alles wat met communicatie (en dus met politiek) te maken heeft. Het militaire machtsverschil is onmiskenbaar en dus kan de EU nooit klaarspelen wat de Amerikanen wel kunnen. Maar waarom zou spiegelgedrag nodig zijn? Tuint Kagan hier in de industriële lobby? Ik vrees het. Als de EU en de Verenigde Staten *machtspolitieke symmetrie* gaan nastreven, ontstaat een *wapenwedloop tussen bondgenoten*. Een merkwaardige variant van het klassieke veiligheidsdilemma.

Tja, en dan duikt ook de mythe van de immer falende *appeasement*-politiek weer eens op. Militair slappe landen zouden ook slappe diplomatieke knieën hebben en zich door de Hitlers van vandaag in de luren laten leggen. Slappelingen (*weak powers*), schrijft Kagan, kunnen in *appeasement* (verzoening)

zelfs een deugd gaan zien: het is immers nemen en geven in de politiek. Kagan trekt ons hier weer eens tot de knieën in de drogreden. Politiek, en dus ook machtspolitiek, is nemen en geven, maar je gaat eraan twifelen als je daarbij Chamberlain vanaf de vliegtuigrappen 'peace in our time' hoort wuiven. Kagan zou toch moeten weten dat bij tijd en wijle ook door de Verenigde Staten *appeasement*-politiek gevoerd is. Zo heeft archiefonderzoek blootgelegd dat de Verenigde Staten vooraf wisten dat de Praagse Lente (1968) door het Warschaupact neergeslagen zou worden. NAVO-troepen werden daarom tijdelijk uit Beieren teruggetrokken om aan te geven dat Praag geen wereldoorlog waard was. Verzoeningspolitiek is een normaal instrument in de diplomatieke gereedschapskist. Soms wordt het goed gebruikt, soms verkeerd, maar het verdient als beleidsoptie steeds meegewogen te worden. *Appeasement* is niet noodzakelijk een teken van zwakte, zomin als spierballenpolitiek noodzakelijk een teken van kracht is.

Kagan onderneemt vervolgens een poging via de psychologie van macht en zwakte de rollen van de Verenigde Staten en de EU te duiden. Het moeras wordt hier erg zompig. Op zich zelf heeft hij gelijk dat de aan- of afwezigheid van bepaalde middelen invloed heeft op beleidsdoelen. *De middelen heiligen soms het doel*. De verovering van Afghanistan is daarvan een recent voorbeeld. Als de 'psychology of weakness' automatisch tot omarming van internationaal recht leidt, zoals Kagan stelt, zou er heel wat minder gevochten worden in de wereld. Hoe moeten we bijvoorbeeld de Irakese machtspolitiek vanuit dit psychologisch inzicht bezien? 'From time immemorial' zouden zwakke mogendheden hun heil zoeken in internationaal recht en internationale organisaties, stelt hij. Dit is onjuist. Vanuit het Realistische perspectief dat hij aanhangt, wordt de geschiedenis juist gekenmerkt door constante machtsstrijd tussen heersers en hun uitdagers. Zo men op zoek wil naar psychologische invloeden op de waardering van machtspolitiek, dan zijn de twee wereldoorlogen van groter betekenis. De Verenigde Staten hebben in beide een militair-politieke heldenrol gespeeld, terwijl de Europese staten leerden dat oorlog niet langer de kroon op de diplomatie vormde, maar het falen ervan onderstreepte. En zo gaat het maar door met curieuze en soms ronduit onjuiste uitspraken: Amerikanen zouden nooit een machiavelliaans perspectief omarmd hebben. De CIA in Latijns-Amerika? Watergate? Irangate?

Joschka Fischer, Duits minister van buitenlandse zaken, zou volgens Kagan tot de 'born-again idealists' behoren, die niets in traditionele machtspolitiek zien, terwijl hij juist in de door Kagan geciteerde speech pleit voor een sterk Europa onder het leiderschap van Frankrijk en Duitsland.

Tijdens de Koude Oorlog zouden de Verenigde Staten amper sterk genoeg zijn geweest om de Sovjetunie in balans te houden, waardoor militaire projectie pas daarna plaats kon vinden. Commentaar overbodig, lijkt me.

'Europe's evolution to its present state occurred under the mantle of the US security guarantee and could not have occurred without it.' (blz. 10) Alweer onjuist. De *overlay*, de mantel, bestond uit de Koude Oorlog, dat wil zeggen uit de wijze waarop de bipolair-tegenstelling tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie in Europa tot uiting kwam.

Tot slot van deze niet-limitatieve opsomming een laatste interessante tegenstrijdigheid. Kagan noemt de strijd tegen de Saddam Hoesseins, de ayatollahs, de Kim Jong Ils en de Jiang Zemins de kern van de veiligheidsproblematiek, terwijl hij ook benadrukt dat de rol die de Verenigde Staten spelen een onvermijdelijk gevolg is van de machtsverdeling in het internationale systeem. Macht verplicht. Dat hij bij de schurkenstaten de leiders en bij de Verenigde Staten de structuur van het statensysteem verantwoordelijk stelt, is geen stilistisch toeval. 'Americans', hij dus ook, 'still believe in the perfectibility of man, and they retain hope for the perfectibility of the world.' Verbetering van de wereld vergt blijkbaar verwijdering van kwade sujetten, geen beëindiging van structurele ongelijkheid. Sterker nog, die ongelijkheid is juist nodig om de schurken in de kraag te kunnen vatten. Zwakke staten, zoals die in Europa, kunnen dat niet meer. En omdat de machtsrol opgesloten ligt in de machtspositie, kunnen individuele Amerikaanse presidenten moeilijk verantwoordelijk gesteld worden. Zij moeten wel.

### Kagans hoofdstellingen

Kagans *eerste centrale stelling* luidt dat de Europese Unie en de Verenigde Staten *uit elkaar groeien*. Transatlantische conflicten zijn echter verre van nieuw. Natuurlijk zijn de transatlantische relaties in beweging. De verhoudingen veranderen vooral door de samen met de Sovjetunie weggevalen legitimering van Amerikaanse solo's, en door de militair-politieke emancipatie van een Duitse inbreng in gezamenlijk beleid. De regering-Bush probeert de verandering haast letterlijk te overschreeuwen door nog luidruchtiger te soleren. De tegenstem die de Europese staten en organisaties laten horen, wil nog niet zeggen dat de bondgenoten uit elkaar groeien. De EU- en NAVO-lidstaten zullen uiteindelijk achter de Verenigde Staten blijven staan als zij Irak binnenvallen, want er is geen alternatief. Irak steunen wil niemand. Resteert een halfslachtige opstelling, waar de EU meester in is, maar bij escalatie wegen familiebanden zwaar.

Kagans *tweede centrale stelling* is dat de *EU isolatistisch* wordt vanwege haar militaire onvermogen.

Hier wreekt zich dat Kagan gevangen zit in een nogal beperkte variant van het machtspolitieke denken. Hij negeert de betekenis van economische macht. De EU, en hetzelfde geldt voor Japan, dankt haar mondiale grote-mogendheidrol binnen de 1+4-structuur bijna volledig aan economisch potentieel. Wil de EU aan dit potentieel een militair-politieke vertaling geven, dan is staatsvorming onvermijdelijk. De unieke, ietwat chaotisch-pluralistische bestuursstructuur in Europa, met vage oostelijke grenzen, dient dan plaats te maken voor een territoriaal strak afgebakende structuur waarin politieke verantwoordelijkheid voor militaire operaties ondubbelzinnig gedragen moet kunnen worden. Zo'n proces zal de EU steeds meer naar binnen doen keren. Volgens Realisten als Kagan is zo'n scenario van federalisering en militarisering onvermijdelijk zodra de Verenigde Staten ophouden hun rol van 'reluctant sheriff' te spelen.<sup>3</sup> Misschien is dat zo. Maar juist de Europese staten en ook Japan kunnen in hun geschiedenisboekjes lezen hoe contraproductief dat scenario kan zijn. Het is daarom niet ondenkbaar dat alternatieve (moreel waarschijnlijk even lelijke) machtspolitieke scenario's zullen worden beproefd. In 1991 had Japan bijvoorbeeld weinig behoefte zich te mengen in de Golfoorlog uit de overtuiging dat wie er ook zal regeren in het Midden-Oosten, altijd olie zal willen verkopen.

Zijn er alternatieve scenario's? Dat is de vraag waar deze hele discussie om draait. John J. Mearsheimer noemt het de tragedie van de grote-mogendhedenpolitiek dat zelfs staten die in vrede willen leven, telkens gedoemd zijn nietsontziende machtsstrijd te voeren – met elkaar of met ongehoorzame burgers. Kagan vertelt dezelfde boodschap. De tragedie zit hem echter meer in de onmogelijkheid die strijd keer op keer te winnen. *Elke grote mogendheid vindt haar Waterloo*. Dat inzicht moet toch doorwerken op de aard van de machtspolitiek?

Dat er keuzevrijheid is, zelfs binnen een onvermijdelijk geachte machtsstrijd, hebben de Verenigde Staten zelf laten zien. Op het toppunt van hun macht, in 1945, waren ze een 'benign superpower'; een supermogendheid die geloofde in ontwikkelingshulp (Marshallplan) en noodzaak van een internationale rechtsorde (dekolonisatie en de opbouw van de Verenigde Naties). In wezen zijn we met de 1+4-machtsstructuur van vandaag terug in 1945. Maar de Verenigde Staten laten de nieuwe kansen tot verdere ontwikkeling van die rechtsorde onbenut. Juist nu ze weer superieur zijn, kiezen ze voor beleid dat welhaast tot *overstretch* en dus een Waterloo moet leiden: de Monroe-doctrine uit 1823 ('Amerika voor de Amerikanen') strekt zich inmiddels uit tot het Midden-Oosten, en als het om terrorismebestrijding gaat, zelfs tot de gehele wereld. De Verenigde Staten zullen daar-

door nog decennialang Afghanistan moeten besturen, zoals ze dat straks ook in Irak zullen moeten doen; waarschijnlijk gevolgd door Jemen en wellicht ook weer Somalië, om over de Filipijnen, de 'war on drugs' in Latijns-Amerika en de nieuwe militaire bases in Centraal-Azië maar te zwijgen. Kagan vreest geen *imperial overstretch*, want slechts drie procent van het BNP gaat naar het leger. De *overstretch* zit echter niet in het geld. Zij zit in de politiek.

Europa geeft kritiek op het unilateralisme en verlangt terug naar de Amerikaanse reus van 1945. Maar – en zo krijgt Kagan dan toch nog gelijk – Europa mist de macht Amerika zover te krijgen. ■

## Noten

- 1 Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press,

1984; Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Vintage Books, 1987.

- 2 Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York, enz.: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- 3 Dezelfde gedachte in: John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton, 2001, blz. 390-396; en Richard N. Haas, *The Reluctant Sheriff: The United States After the Cold War*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1997.

### Over de auteur

DR J.H. DE WILDE doceert politicologie aan het Centre for European Studies van de Universiteit Twente en is hoogleraar internationale vraagstukken van het nieuwe Europa aan de afdeling Politicologie van de Vrije Universiteit van Amsterdam.

# Amerika: Lichtend Pad voor Europa

DIRK-JAN VAN BAAR

AMERIKAANSE AUTEURS HEBBEN GEVOEL VOOR *TIMING*; OP het juiste moment schrijven zij op wat iedereen kan zien, maar nog niet heeft gezegd. Het mooiste voorbeeld is Francis Fukuyama, die in de zomer van 1989 – vlak vóór de val van de Berlijnse Muur – de geschiedenis voor beëindigd verklaarde. Zijn stelling luidde dat het Westen de Koude Oorlog had gewonnen omdat de liberale democratie de organisatievorm is die het meeste recht doet aan individuele menselijke aspiraties. Dat fascisme en communisme, beide bastaardkinderen van het Europese politieke denken, in de praktijk tot rampen hebben geleid, zal niemand meer ontkennen. Toch leidde Fukuyama's artikel tot een onafzienbare stroom commentaar; minder briljante geesten zijn nog steeds bezig te bewijzen dat hij er niks van heeft begrepen.

Ik denk niet dat het essay *Power and Weakness* van Robert Kagan, columnist van de *Washington Post*, eenzelfde weerklank zal krijgen; daarvoor trommelt hij te veel in een Amerikaans ritme. Maar de auteur heeft wel dat benijdenswaardig vermogen om met de deur in huis te vallen. Hij opent met de constatering dat we moeten ophouden met te doen alsof Europeanen en Amerikanen nog steeds een gemeenschappelijk

wereldbeeld hebben. Naar zijn idee wonen ze niet langer op dezelfde planeet. Europeanen koesteren zich in een posthistorisch paradijs, waarin Kants *Eeuwige Vrede* is verwezenlijkt. Daarentegen maken de Verenigde Staten nog steeds deel uit van de geschiedenis; zij opereren in een hobbesiaanse wereld, waarin internationale rechtsregels onvolkomen zijn en militaire macht doorslaggevend is voor het behoud van een liberale orde. Wanneer we afgaan op het huidige verschil in aanpak van internationale vraagstukken, zitten de Europeanen op Venus en de Amerikanen op Mars.

Wie zo parmantig van start gaat, is van kritiek verzekerd. Net als Fukuyama, die de filosofen Hegel en Nietzsche van stal haalde, beriep Kagan zich met Kant en Hobbes op twee klassieke denkers om zijn betoog een intellectueel fundament te geven. Dat leverde hem het verwijt op van geleerderigheid; in Nederland tapte Bart Tromp, die altijd als enige weet wat theoretici als Marx of Wallerstein werkelijk hebben bedoeld, uit dit zouteloze vaatje (*Elsevier*, nr. 35, 31 augustus 2002). Ik vind zo'n speelse benadering van klassieke denkers eerder verfrissend. De manier waarop Fukuyama en Kagan de oude kanonnen

Hegel, Nietzsche, Kant en Hobbes op hun kop zetten en naar eigen inzicht interpreteren, kan als een ver-amerikanisering van het Europese denken worden gezien (ook de veelgelezen Robert Kaplan, die graag Machiavelli citeert, is een virtuoos beoefenaar van dit genre). Het geeft tevens aan dat het wel meevalt met die kloof tussen Amerika en Europa.

### Dreiging van kloof vroeger groter

Anders dan Kagan zie ik Amerika en Europa niet definitief uit elkaar groeien. Twintig jaar geleden, toen ik mijn eerste stukken schreef over de internationale politiek, dacht ik dat nog wel. In die tijd joeg Ronald Reagan de Europeanen de gordijnen in met zijn fantasieën over een raketschild in de ruimte en opmerkingen over het *evil empire*. Hij beschouwde het communisme als een aberratie en had geen boodschap aan de finesses van een op Europese leest geschoeide *Realpolitik*, die alleen in een ontspanningspolitiek met Moskou een uitweg zag om een Derde Wereldoorlog te voorkomen.

Achteraf moeten we vaststellen dat de ideologische opstelling van Reagan en zijn Britse vriendin Margaret Thatcher de basis legde voor een 'nieuwe weerbaarheid' van het Westen. Intellectuelen voorspelden allerlei rampen, maar die zijn niet uitgekomen. Integendeel: de 'haviken' Thatcher en Reagan waren de eersten die met de nieuwe sovjetleider Gorbatsjov tot zaken kwamen. (Ook de Poolse paus in Rome, die ervoor had gezorgd dat de noedklokken in Moskou waren gaan luiden, bleek bruggen te slaan naar het Oosten.) Niet het fatalistische realisme van de Europeanen hield het Westen bij elkaar, maar het geloof in eigen kunnen dat de kernstaten van het Atlantisch Bondgenootschap – de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk – wisten te bewaren. Zulk zelfvertrouwen was op het Europese continent, dat tijdens de nazi-bezetting zijn ruggengraat had verloren, afwezig.

Naar mijn idee waren de kansen op een splitsing tussen Amerika en Europa twintig jaar geleden *groter* dan nu. De sovjetdreiging mag toen wel een sterk bindmiddel zijn geweest, dat wilde niet zeggen dat de NAVO-strategie onomstreden was. In West-Europa voelden steeds meer mensen zich onbehagelijk bij de strategie van het 'flexibele antwoord', die op de dreigende inzet van kernwapens was gebaseerd, en onder geopolitieke denkers deden allerlei scenario's de ronde waarin de Duitse Bondsrepubliek de voorkeur zou geven aan goede relaties met het Oosten (vanwege de DDR). In de West-Europese landen werd de dreiging van de Sovjetunie gebagatelliseerd; de Amerikaanse bewapeningspolitiek, die de *détente* met het Oostblok in gevaar leek te brengen, was voor de bevolking een grotere steen des aanstoots. Misschien was links in die

dagen al op zijn retour, maar daarvan viel op straat heel weinig te merken. De snelle ineenstorting van het sovjetcommunisme was niet alleen een verrassing voor links, maar kwam ook onverwacht voor de NAVO-strategen, die verre van optimistisch waren over de overlevingskansen van het westerse bondgenootschap.

Ook na de val van de Berlijnse Muur en de succesvolle Duitse hereniging – waarbij de vader van de huidige Amerikaanse president achter de schermen een doorslaggevende rol heeft gespeeld – zijn er stemmen geweest die beweerden dat de NAVO haar werk had gedaan en kon worden opgeheven. Het is anders gelopen, en dat was maar goed ook. Zoals iedereen in Joegoslavië kon zien, waren de Amerikanen de enigen die de Europeanen uit de brand konden helpen. Het drama op de Balkan was, gezien alle openstaande rekeningen in Oost-Europa, niet verrassend, zoals ook de hulpeloosheid van West-Europa geen verbazing kon wekken.

Wat mij verbaast (en ook wél verontrust) is de hardnekkigheid waarmee ook figuren die vroeger tot de atlantici werden gerekend, een *Europees* buitenlands en defensiebeleid blijven bepleiten. Ik bespeur daarin wederom een fatalistische ondertoon. Het is gebaseerd op het idee dat de Amerikanen op termijn uit Europa zullen vertrekken, niet op de overtuiging dat Europa echt op eigen benen zal kunnen staan. Er wordt een voorschot genomen op een onzekere toekomst, hoewel de NAVO recentelijk al wel nieuwe Oost-Europese leden heeft opgenomen en de Europese Unie nog niet. (Deze maand gaat de deur open voor nog meer NAVO-leden.)

Ik vind die volgorde NAVO-EU veelzeggend. Alles wat er nu aan Europese eenheid bestaat, is in feite het produkt van Amerikaanse dominantie. Zonder Amerika was er geen NAVO geweest, geen West-Europese integratie, geen Duitse hereniging op westerse voorwaarden, en geen uitzicht op de democratisering van Midden- en Oost-Europa. We kunnen nog iets verder dan Europa kijken, een horizon die de Europeanen tegenwoordig ontberen. Zonder Amerika zouden de economische 'tijgers' in Oost-Azië buiten de westerse invloedssfeer vallen en zou de Derde Wereld, waar het Europese kolonialisme het niet kon bolwerken, een nog grotere puinhoop zijn.

Dichterbij zijn de Amerikanen er niet in geslaagd het Midden-Oosten (in Europese dagen; 'het Nabije Oosten') op een nette wijze te pauseren, maar dank zij Washington maakt het moderne Turkije wel deel uit van het Westen. Daarentegen is een Turks lidmaatschap van de Europese Unie slechts in de verre toekomst denkbaar en waarschijnlijk zelfs nooit. En, *last but not least*, héél Europa heeft wel de catastrofale voorwaarden geschapen voor het *ontstaan* van een

joodse staat, maar zonder de onvoorwaardelijke steun van Amerika zou Israël – waarvan ik wel eens denk dat het beter niet in dat van onheil bezwangerde Heilige Land had kunnen liggen – al niet meer bestaan. Als er ergens een scheiding der geesten tussen het nog steeds zeer christelijke Amerika en het gesecculariseerde Europa kan optreden, dan hier.

### Onderschatting van veramerikanisering

Na deze opsomming lijkt het misschien dat ik het eens ben met Kagan, die meer dan wie ook de Amerikaanse hegemonie bezingt. Tot op zekere hoogte is dat ook zo, maar op één punt maakt hij een mijns inziens klassieke denkfout. Kagan hecht te veel waarde aan de ideeën van hele en halve intellectuelen en onderschat het belang van de veramerikanisering, die inmiddels ook het leven van de doorsneeburger in Europa beheerst. Anders dan hij, zie ik geen mentale kloof tussen beide werelddelen, eerder toenemende culturele overeenkomsten. De wereld van McDonald's is weliswaar 'oppervlakkig', maar ik geloof dat oppervlakkigheden het dagelijks leven en de omgang tussen mensen vergemakkelijken. Oppervlakkigheid is veel bestendiger – dus structureel van meer gewicht – dan academici denken. Juist de Europese obsessie met culturele verfijning en complexe standverschillen heeft voor misverstanden en rampen gezorgd; daar steekt de Amerikaanse ongecompliceerdheid verfrissend tegen af.

### Vitaliteit tegenover vergrijzing

Ik wil niet geleerderig doen, maar het aardige van het betoog van Fukuyama vond ik dat hij met het gedachtengoed van Europese denkers speelde. Fukuyama beriep zich op Hegel en Nietzsche, filosofen die in de Angelsaksische wereld taboe zijn vanwege hun 'determinisme' (Hegel) en 'protofascisme' (Nietzsche). Het was knap om met behulp van zulke Duitse denkers de triomf van de liberale democratie te verklaren. Vooral Britse historici, die graag de draak steken met diepzinnigheid, hebben gewezen op de 'totalitaire' geest waarmee de Duitse filosofie doordrenkt zou zijn. Fukuyama gaf daar een elegante wending aan.

Ook Kagan haalt een *omkeringstruc* uit. In het verleden stond Amerika te boek als 'Nieuwe Wereld' waarin afscheid was genomen van de klassieke machtspolitiek; Europa was de 'Oude Wereld', die gevangen zat in de geschiedenis en waar de Verlichting was uitgemond in oorlog en geweld. Kagan draait dat om door Europa tot posthistorisch paradijs uit te roepen, waarin de botte macht door het mensenrecht aan banden is gelegd. Amerika moet daarentegen nog van zich afbijten en beoefent nog een *Realpolitik* die de Europeanen al achter zich hebben gelaten. In dit

beeld is Europa de (doodse) toekomst, terwijl Amerika deze hemelse status nog niet heeft bereikt en in het volle leven staat.

Als ik dit beeld nog verder op me laat inwerken, zie ik geen posthistorisch paradijs, maar een vergrijzend Europa, dat van zijn pensioen geniet. Het vitale Amerika, waar de werkende bevolking sterk toeneemt, zou dan de premie moeten betalen. In deze metafoor is Europa een sterfhuis, dat alleen nog te redden is als het door Amerika wordt overgenomen. Zo gezien hoeft het niet te verbazen dat Amerika zich steeds minder aan Europa gelegen laat liggen en liever de Aziatische kant uitkijkt. Maar omgekeerd blijft er een Amerikaans belang zich om Europa te bekommeren; Europa laat nog steeds een rijke erfenis na; Amerika kan het zich niet permitteren die in vijandige handen te laten vallen. Dat was tijdens de Koude Oorlog het geval en ik geloof niet dat dit na de val van de Berlijnse Muur wezenlijk is veranderd. Integendeel, het *Amerikaanse protectoraat* is verder uitgebreid (van Polen tot Albanië en van Koeweit tot Afghanistan).

Voor Europa, dat minder gewicht in de schaal legt, is dit echter verre van geruststellend. De Amerikaanse bescherming moet met meerderen worden gedeeld en dat gaat alleen als de grote Europese mogelijkheden van weleer inschikken of bereid zijn voor hun minder draagkrachtige broeders in het Oosten te betalen. Tot op zekere hoogte gebeurt dat ook; het rijke West-Europa wendt een deel van zijn 'zachte macht' aan om de minder dankbare klusjes voor Amerika te klaren. (Op de Balkan en in Afghanistan nemen de Europeanen de civiele taken voor hun rekening die na Amerikaans militair ingrijpen zijn blijven liggen; het 'vredesproces' in het Midden-Oosten is door de Europeanen gefinancierd.) Mij komt deze taakverdeling *niet* onrechtvaardig of onpraktisch voor. Het is de prijs voor de Europese afhankelijkheid van Amerika, een lotsverbondenheid die in principe tot in lengte van dagen kan voortduren. In Europa heeft echter het idee postgevat dat de Europese grijsaard kan opstaan als de verstokte oudjes onderling solidair zijn. Dat is een absurde misvatting.

Alleen socialisten kunnen denken dat zwakke partijen sterker worden als ze onderling één lijn trekken. In de praktijk lopen de zwakken altijd achter de sterken aan; ook binnen de transatlantische verhoudingen zie je dat Europese staten de status 'favoriet van Amerika' nastreven of Washington niet tegen de haren willen instrijken. Alleen Frankrijk verzet zich tegen de Amerikaanse 'hypermacht', al moet gezegd worden dat Parijs altijd in het westerse kamp zit als het echt gaat spannen. Frankrijk eist een exclusieve rol op als criticus van Amerika, maar als andere Europese staten – bijvoorbeeld Duitsland – dit proberen, rinkelen in Parijs meteen de alarmbellen. De Franse nukken –

legendarisch in de tijd van De Gaulle – zijn zo voorspelbaar geworden, dat het eigenlijk geen nukken meer zijn. En het 'nieuwe Duitsland' van Gerhard Schröder doet wel eigenwijs, maar is in werkelijkheid uit op een normalisering die het land middelmatiger en minder apart maakt. De zelfstandigheid die Duitsland – óók binnen Europa! – voor zichzelf opeist, is slechts mogelijk als onderafdeling van een door Amerika geleid westers geheel.

Frankrijk laat bovendien zien dat de modernisering van Europa onmiskenbaar Amerikaanse trekken heeft. De Fransen cultiveren hun eigenheid en er bestaat zeker zoiets als een Frans genie dat zijn plaats heeft in de moderne wereld. We hoeven maar naar de TGV, de telecommunicatie, de autoindustrie, de vliegtuigbouw en zelfs de landbouw te kijken om de hoogwaardigheid van de Franse technologie te kunnen proeven. Maar de manier van leven die daarmee samenhangt, verschilt niet principieel van de Amerikaanse. Ook Frankrijk kent een populaire cultuur, met weidewinkels, rommelige industrieparken, strip-helden, zangeresjes en massatoerisme.

De deftige Europese geest bestaat niet meer. Waar de klassieke Duitse professorencultuur vóór 1933 werd gekenmerkt door ernst en zwaarmoedigheid, stond Frankrijk voor rationaliteit en frivoliteit, voor vrijheid en taboedoorbreking. Het is dat 'lichte' aspect dat Frankrijk voor niet-Fransen zo aantrekkelijk maakt. (Ook de aristocratische vrijdenker Nietzsche prefereerde Frankrijk boven Duitsland.) Die 'lichtheid' zien we in een platte, meer democratische variant nog veel sterker in Amerika, dat via zijn vanzelfsprekende culturele invloed – die zich met instemming van de massa's bijna automatisch over de wereld verspreidt –

de scherpste kantjes van de verschillende Europese nationalismen heeft weggeslepen.

### Dominantie als waarborg

Lichtheid is blijmoedig en universeel, zwaarte schept afzondering en scheidslijnen. Volgens mij heeft Fukuyama, een Amerikaan van Japanse afkomst, dat beter begrepen dan Kagan, een chauvinistische Amerikaan die door een – inderdaad verouderd – Europees machtsdenken lijkt te zijn aangestoken. Nochtans denk ik dat juist de Amerikaanse wereldomvattende dominantie, die zich sinds 1989 zo duidelijk aftekent en door hele en halve intellectuelen wordt verafschuwd, de beste garantie vormt voor het behoud van de westerse eenheid. Volgens mij worden de huidige geschilpunten tussen Europa en Amerika met opzet overdreven. Sterker, ik geloof dat het inhoudelijk gelijk bij de Amerikanen ligt en dat zaken als het Kyoto-protocol en het Internationaal Strafhof retorische kwesties zijn, die een Europese 'eenheid' moeten suggereren die er in werkelijkheid niet is.

Het Westen is méér dan Europa alleen en bezit een potentie tot mondiale groei die het per definitie begrensde Europa niet heeft. Het is mogelijk dat Europa en Amerika uiteenvallen, omdat desintegratie in historisch perspectief natuurlijker is dan integratie. Maar de Europese Idee heeft alleen toekomst als gepacificeerd onderdeel van een Atlantisch geheel. ■

Over de auteur

DRS D.J. VAN BAAR is historicus en als publicist onder meer werkzaam voor *HP/de Tijd*.

# NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

NGIZ Lezing Afdeling Amsterdam

Onderwerp: **Naar een constitutionele hervorming van de Europese Unie: Retoriek en realiteit**  
Spreker: Paul Kapteyn, oud-hoogleraar Recht der Internationale Organisaties en oud-rechter aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen; thans bekleedt hij de Ynso Scholten Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam  
Plaats: Universiteit van Amsterdam, 'Ronde Zaal', Binnengasthuisstraat 9, Amsterdam  
Datum: maandag 25 november 2002 (20.00-21.30 uur)  
Aanmelden: voor leden NGIZ en SIB vrij toegankelijk, zonder aanmelden

# Uitbreiding en afbraak van de NAVO

ROB DE WIJK

EIND NOVEMBER KOMEN IN PRAAG DE staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO bijeen. De top werd aanvankelijk de 'uitbreidingstop' genoemd, omdat de alliantie in een 'big bang' zeven nieuwe leden gaat opnemen. Wie zich de heftige debatten nog kan herinneren die leidden tot de uitbreiding van 1998 met Polen, Tsjechië en Hongarije, staat versteld van het gemak waarmee de NAVO nu wordt uitgebreid. Tot voor kort was toetreding van de Baltische staten bijna een *casus belli* voor de Russen. Nu levert het geen probleem op. De Russen morren niet meer, omdat hun positie sinds 11 september 2001 sterk verbeterd is, terwijl het Kremlin ook weet dat een grotere NAVO een zwakkere NAVO is. Maar ook beseffen de Russen dat de NAVO in een crisis verkeert. Het probleem is dit: in de ogen van de Verenigde Staten spenderen de Europese bondgenoten onvoldoende aan defensie. Daardoor wordt het militair-technische gat zo groot, dat transatlantische militaire samenwerking steeds moeilijker wordt. De crisis wordt tevens gevoed door de transatlantische verschillen van inzicht over de rol van de alliantie in de bestrijding van het internationale terrorisme en de nieuwe assertiviteit van president George W. Bush op het wereldtoneel. Daardoor dreigt ver-WEU-isering: de NAVO blijft bestaan, maar wordt irrelevant als de operaties op de Balkan ten einde lopen. Geen wonder dat de komende top is herdoopt tot de *capabilities summit*.

De meerderheid van de bondgenoten is inmiddels tot de conclusie gekomen dat investeringen in militair vermogen voor de NAVO noodzakelijk zijn om het bondgenootschap overeind te houden en invloed op de Amerikanen te hebben. Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Portugal en Noorwegen besloten hun defensiebegroting metterdaad te verhogen om het expeditionair vermogen van hun krijgsmacht te ver-

*Bilateralisme en ad hoc-coalities zullen de internationale betrekkingen gaan domineren. Daarmee verdwijnt de pacificerende werking van de NAVO. Nemen de Verenigde Staten die pacificerende rol over? En, zo ja, zullen de Europese NAVO-lidstaten dat accepteren?*

beteren. Het besluit van het kabinet-Balkenende in de periode tot 2006 het budget met ruim 800 miljoen euro te kortwieken is in Brussel dan ook zeer slecht gevallen. Feitelijk heeft de nieuwe regering zich in een onmogelijke positie gemanoeuvreerd. Enerzijds is door dit kabinet de NAVO als hoeksteen van het buitenlands en defensiebeleid bevestigd; anderzijds draagt de sinds medio oktober demissionaire regering in de ogen van de bondgenoten bij tot ondermijning van de NAVO door juist nu te bezuinigen. Noorwegen toont wat dat betreft meer visie. De Noren zien immers in dat zij zich binnen de NAVO buitenspel zetten, als geen eenheden kunnen worden aangeboden die in het grotere geheel van bijvoorbeeld een door Amerikanen geleide operatie kunnen worden ingepast.

De Britten gaan het verst. Zij willen een capaciteit voor *advanced expeditionary warfare*. Dat is het vermogen zelfstandig of samen met de Amerikanen, ver van huis, relatief grootschalige gevechtsoperaties ter bescherming van belangen of ter bescherming van de internationale rechtsorde te kunnen uitvoeren. Door de duidelijke pro-Amerikaanse opstelling van de regering-Blair en de grote nadruk die Blair legt op militair vermogen, is het evident dat het Verenigd Koninkrijk de grootste invloed op het Witte Huis heeft. Als de Britten hun ambitieuze plannen waarmaken, lopen zij echter hetzelfde gevaar als de Amerikanen: de interoperabiliteit met de overige bondgenoten kan verloren gaan,

waardoor samenwerking met de continentale bondgenoten militair-technisch steeds moeilijker wordt.

### Europese capaciteiten: geen vooruitgang

In dat laatste punt zit de crux. Want Blairs politiek is tevens ingegeven door teleurstelling over de stoeve ontwikkeling van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Met de Franse president Chirac presenteerde Blair in 1998 het initiatief van St. Malo voor een 'capaciteit voor autonome actie' voor de Unie. Dat heeft geleid tot de zg. *headline goal* van 1999, die resulteerde in een in 2000 vastgestelde catalogus van 100.000 militairen, 400 vliegtuigen en 100 schepen. Vervolgens zijn in 2001 afspraken gemaakt over het corrigeren van tekortkomingen door middel van het *European Capabilities Action Plan* (ECAP).

De afgelopen twee jaar is, zeer tot ongenoegen van Blair, in feite géén vooruitgang geboekt. *Ten eerste* bleek het uit 1999 stammende *Defense Capabilities Initiative* (DCI) van de NAVO te ambitieus. Het DCI omvatte 58 zogeheten verbeterpunten, waarvan in 2002 slechts de helft was gerealiseerd. Al met al is de afgelopen jaren het militair vermogen van de continentale bondgenoten niet zichtbaar verbeterd. *Ten tweede* zou de *rapid reaction force* (RRF) van de Unie in 2003 operationeel moeten zijn, maar inmiddels is duidelijk geworden dat pas na 2010 over voldoende militaire capaciteiten wordt beschikt om de zwaarste Petersberg-taken uit te voeren. Zo is er geen zicht op verbetering van de strategische transportcapaciteiten, omdat Europese landen geen financiële middelen willen vrijmaken voor de A400M, een groot transportvliegtuig.

*Ten derde* belemmert het Grieks-Turkse conflict de ontwikkeling van het EVDB. De Turken blokkeren afspraken over het gebruik van collectieve NAVO-middelen en -faciliteiten door de EU, dus Griekenland. Deze afspraak is essentieel voor de voortgang van het EVDB, omdat anders de EU zelf over deze middelen zou moeten beschikken. *Tot slot* kan Blair weinig uitrichten met de meeste van zijn Europese collega's. Europa is politiek te verdeeld. Na de start van operatie-*Enduring Freedom* op 7 oktober 2001 werd duidelijk dat Frankrijk en Duitsland, anders dan het Verenigd Koninkrijk, géén verbreding van de strijd buiten Afghanistan wensen. Voorts maakte bondskanselier Schröder tijdens zijn verkiezingscampagne duidelijk geen steun voor een Amerikaanse interventie in Irak te willen geven. Ook is Turkije mordicus tegen, omdat Ankara vreest dat door een oorlog met Irak een Koerdische staat dichterbij komt.

Om deze redenen heeft Blair, wat het EVDB betreft, de handdoek in de ring gegooid. Maar ook heeft Javier Solana, de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, inmid-

dels zijn twijfel geuit. Hij stelde dat het *European Capabilities Action Plan* gedoemd is te mislukken, omdat het initiatief voor verbetering van specifieke militaire capaciteiten bij de lidstaten ligt. Tijdens een bijeenkomst in Brussel stelde hij geen vertrouwen te hebben in een dergelijk *lead nation concept*.<sup>1</sup>

### Naar een NATO Response Force?

Tijdens de NAVO-top zal nogmaals worden getracht de middelendiscussie aan te zwengelen. Daarbij gaat het om specifieke capaciteiten voor terrorismebestrijding en de algemene militaire capaciteiten om het expeditionair karakter van NAVO-strijdkrachten te bevorderen.

Tijdens de voorjaarsbijeenkomst in juni 2002 kwamen de defensie-ministers met een nieuwe verklaring over capaciteiten. Zij benadrukten nogmaals dat de NAVO over het militair vermogen zou moeten beschikken om alle missies aan te kunnen en tevens meer nadruk op specifieke capaciteiten voor terrorismebestrijding moet leggen.<sup>2</sup> Wat dat laatste betreft zou het gaan om 'A prototype Deployable NBC Analytical Laboratory; a prototype NBC Event Response Team; a Virtual Centre of Excellence for NBC Weapons; a NATO Biological and Chemical Defence Stockpile; a Disaster Surveillance Team'.

De ambassadeurs kregen de opdracht een nieuw, beperkter *Defense Capabilities Initiative* te ontwerpen. Dit nieuwe initiatief moet op zijn beurt in de context van de *NATO Response Force* (NRF) worden gezien. De NRF werd door de Amerikaanse minister Donald Rumsfeld op 24 en 25 september tijdens de informele bijeenkomst van defensie-ministers in Warschau gepresenteerd. Het gaat hier om een multinationale strijdkracht van maximaal 21.000 militairen, die uit een *pool* van eenheden van marine, lucht- en landmacht wordt samengesteld.

De NRF moet in de ogen van de Amerikanen een *full spectrum force* worden, onder commando van een *Combined Joint Task Force*-hoofdkwartier. De strijdkracht kan worden ingezet voor vredebewarende, vredesafdwingende en oorlogsoperaties. Daartoe moet de NRF worden ingericht met het oog op ontluikende concepten, zoals *network centric warfare*. Hierbij verspreiden landmachten eenheden zich over een groot gebied. Deze eenheden staan in onderling contact, hebben een actueel overzicht over het gevechtveld en kunnen zelfstandig luchtsteun inroepen. Een rudimentaire vorm van dit concept werd door Amerikaanse en Britse eenheden met succes in Afghanistan toegepast. Het concept vereist nieuwe investeringen in *Command Control Communication Computers Intelligence Strategic Target Acquisition and Reconnaissance* (C4ISTAR). Eenheden van de *NATO Response Force* moeten naar een

crisisgebied kunnen worden getransporteerd. Dit vereist drastische uitbreiding van de strategische transportcapaciteit. Voorts moeten deze eenheden onder dreiging van grootschalige-vernietigingswapens kunnen optreden. Dit vereist investeringen in beschermen-de maatregelen. Ingezette landmachteenheden moeten *air power* kunnen inroepen. Dit vereist Europese investeringen in precisiebommen en kruisraketten. Op hun beurt kunnen vliegtuigen hun taak slechts uitvoeren als er meer wordt geïnvesteerd in middelen tegen de vijandelijke luchtverdediging. Tot slot zijn nieuwe investeringen in tankervliegtuigen noodzakelijk om deze vliegtuigen in de lucht te kunnen houden.

Deze investeringen vormen tevens de kern van een aantal maatregelen die Lord George Robertson, de secretaris-generaal van de NAVO, heeft voorgesteld. Het betreft hier elementen uit het ambitieuze *Defense Capabilities Initiative*, dat als 'the Secretary General's minimum package' is gepresenteerd. De nationale toezeggingen die in dit verband worden gedaan, zullen bekend worden als het *Prague Capabilities Commitment*. De eerste toezeggingen waren overigens niet indrukwekkend.

Het slimme van het concept van de *NATO Response Force* is dat het richting geeft aan investeringen. Want de lidstaten wordt gevraagd hun modernisering te richten op de eenheden die worden toegezegd aan de NRF. Het is echter de vraag of dit werkt. *Ten eerste* zijn vrijwel alle initiatieven tot nu toe mislukt; variërend van het *Long Term Defense Program* (1978) tot het *Defense Capabilities Initiative* (1999). Altijd liep het stuk op geld. *Ten tweede* is de relatie met de *Rapid Reaction Force* van de Unie onhelder. Een groot gevaar is dat sommige landen zullen trachten het EU-initiatief om zeep te helpen door zich te concentreren op de verdere ontwikkeling van de *NATO Response Force*. Als dan, overeenkomstig de NAVO-traditie, eerst langdurig wordt gesproken over de modaliteiten, inbedding en commandostructuur van de *NATO Response Force*, is er weinig zicht op feitelijke invoering. Beide initiatieven moeten in elkaar worden geschoven om dubbele investeringen te voorkomen en competentieproblemen te vermijden over welke organisatie het eerste recht van inzet van een eenheid heeft. Alle eenheden van de *NATO Response Force* en de *Rapid Reaction Force* kunnen onder de paraplu van de NAVO en de Unie worden ingezet. Daartoe dient echter het formele verbod voor de Militaire Staven van de EU en de NAVO om gegevens uit te wisselen, te worden opgeheven. Een verbod dat door Solana als absurd werd omschreven.<sup>3</sup>

### Amerikaans unilaterale: legitimering van preventieve actie

Het gedoe over militaire middelen is echter slechts een symptoom van een dieper liggend probleem dat

de afgelopen tien jaar zichtbaar is geworden. In de publieke discussie heet dit het Amerikaanse unilaterale. De Verenigde Staten hebben een in de wereld-geschiedenis ongeëvenaarde macht opgebouwd en het land gaat daar onder president George W. Bush steeds zelfbewuster mee om. De nieuwe president besloot direct na zijn aantreden tot plaatsing van een nationale raketverdediging, opzegging van het uit 1972 stammend akkoord inzake *Anti Ballistic Missiles*, trok zich terug uit het verdrag over biodiversiteit, zegde de biologische wapenconventie op en onttrok zich aan het verdrag over het Internationale Strafhof. Bovendien maakte hij geen gebruik van het besluit van de NAVO-Raad van 12 september 2001 om Artikel 5 van het NAVO-verdrag te activeren. Dit besluit leidde immers niet tot betrokkenheid van de NAVO bij de strijd tegen het internationale terrorisme. Sterker, op de vraag van een journalist of de NAVO een rol zou kunnen gaan spelen bij een eventuele interventie in Irak, antwoordde de Amerikaanse minister Rumsfeld: 'It hasn't crossed my mind; we've not proposed it.'<sup>4</sup> Zijn antwoord bleek te zijn ingegeven door de politieke opstelling van de bondgenoten en het gebrek aan militaire capaciteit aan de andere kant van de oceaan.

De discussie rond Irak vond plaats in de context van een ingrijpende wijziging van de Amerikaanse politiek-militaire strategie. De grondslagen zijn verschoven van afschrikking en indamming naar zogeheten pre-emptie of preventieve actie. De redenering is dat terreurorganisaties zoals Al Qaeda niet kunnen worden afschrikt of kunnen worden ingedamd vanwege hun ongrijpbaarheid. Maar ook is deze strategie toepasbaar op schurkenstaten die massale-vernietigingswapens in handen van terroristen kunnen spelen of zich 'irrationeel' gedragen.

President Bush heeft in zijn *National Security Strategy* de wereld duidelijk gemaakt dat hij niet met zich laat sollen en de regels van het spel bepaalt. Daarin past pre-emptie of preventieve actie. Uit de nieuwe strategie blijkt dat de Verenigde Staten het model voor de wereld zijn; Amerikaanse normen worden geacht de standaard te zijn.<sup>5</sup> Veiligheidsadviseur Condoleezza Rice voegde daar nog aan toe dat Amerika nooit meer zal toestaan dat een potentiële tegenstander even sterk wordt.<sup>6</sup> Kortom, de Europese bondgenoten hebben te maken met een supermogenheid die streeft naar behoud van hegemoniale macht teneinde de ordening van de internationale betrekkingen te bepalen.

Dit alles heeft grote consequenties voor de NAVO. De Amerikanen hebben een visie op coalities, allianties en internationale instituties die zich het best als *instrumenteel* laat omschrijven. Deze zijn nuttig als ze het Amerikaanse nationale belang dienen. Als zij zowel het internationale recht als het Amerikaanse belang dienen, zal niet worden gearzeld ze in te

schakelen. Zo niet, dan zal zonnig unilateraal en met militaire middelen worden opgetreden, zeker als vitale belangen in het geding zijn.

Met andere woorden, instituties als de NAVO zijn nuttig als ze het Amerikaanse belang dienen. Geen wonder dus dat in de huidige regering veel voorstanders van een *global NATO* te vinden zijn; een NAVO die overal ter wereld kan optreden in de strijd tegen het internationale terrorisme en de bescherming van belangen. Dus ook geen wonder dat Washington het Duits-Nederlandse voorstel verwelkomde om het geallieerd hoofdkwartier in Europa SHAPE een rol te laten spelen als beide landen de leiding over ISAF in Afghanistan in 2003 overnemen.

Tijdens een besloten seminar, georganiseerd door de Amerikaanse permanente vertegenwoordiging bij de NAVO, waarschuwde senator Richard G. Lugar dat de NAVO slechts relevant kan blijven als de Europese bondgenoten zich samen met de Verenigde Staten richten op terrorismebestrijding. Zo niet, dan zal de NAVO overbodig worden. Lugar vond het noodzakelijk zijn boodschap na zijn presentatie aan de pers te geven, hetgeen tot commotie leidde.<sup>7</sup>

Europeanen kijken over het algemeen heel anders tegen instituties aan. Zij denken over instituties in termen van *ordering*. Volgens Robert Kagan geloven Europeanen dat een vredelievende wereld er een is die onderworpen is aan internationaal recht, normen en internationale overeenkomsten.<sup>8</sup> Europeanen hechten daarom aan versterking van bestaande instituties als de Verenigde Naties en allianties als de NAVO en hebben weinig op met ongrijpbare en tijdelijke coalities, zoals die voor de strijd tegen het internationale terrorisme.

Multinationaaliëit is de huidige generatie Europese leiders met de paplepel ingegoten. Door het geleidelijk overdragen van macht aan Brussel zijn de lidstaten zich bewust geworden van hun steeds geringer wordende soevereiniteit en de noodzaak hun resterende macht via multilaterale onderhandelingen tot gelding te brengen. Voorts heeft geen enkel Europees land voldoende militaire en economische macht om de orde in Europa en de rest van de wereld te bepalen. In de Europese verhoudingen is militaire macht daarom naar de achtergrond verschoven en leiden verschillen van mening niet langer tot oorlogen. Het is echter de vraag of de belangrijkste Europese leiders een mondiale rol voor de NAVO ambiëren en zich tot een bijwaggen van de Amerikanen willen laten degraderen.

### Europese ambities

Een wezenlijk probleem is bovendien nog dat de visies van Europeanen en Amerikanen op veiligheidsvraagstukken fundamenteel verschillen. De Europeanen streven naar *relatieve* veiligheid, terwijl de Ame-

rikanen *absolute* veiligheid nastreven. Europeanen leggen daarom nadruk op risicomangement en crisisbeheersing, terwijl Amerikanen een militaire overwinning zoeken. Europeanen hebben oog voor intenties; Amerikanen voor militair vermogen. Europeanen leggen derhalve de nadruk op *soft power*; Amerikanen op *hard power*. *Soft power* betekent nadruk op diplomatie en 'prikkel', zoals economische hulp en het vooruitzicht van een vredesoperatie; *hard power* legt de nadruk op militaire interventie en regionale stabiliteit door het creëren van machtsbalansen.

De oplossing is op papier simpel. De Europeanen dienen te beseffen dat diplomatie zonder geloofwaardige militaire capaciteit en de bereidheid deze metterdaad te gebruiken weinig effectief is. De Amerikanen moeten gaan inzien dat er goede kanten zitten aan *soft power*. De oplossing is echter sterk afhankelijk van de mogelijkheid in de Europese Unie één visie ten aanzien van het GBVB en het EVDB te ontwikkelen en de bereidheid diplomatie zo nodig met militaire macht te ondersteunen. Alleen een sterke Unie kan zich tot een strategische partner van de Verenigde Staten ontwikkelen; en alleen een strategische partner kan effectief invloed op de Amerikaanse politiek uitoefenen.

Tijdens de NAVO-top kan dit fundamentele probleem niet worden opgelost. Allereerst zullen de lidstaten van de Unie op één lijn moeten komen. Maar daar is weinig zicht op. Daarom lijkt stukje bij beetje een taakverdeling tussen Europa en Amerika te ontstaan: de Amerikanen stellen met hun strijdkrachten orde op zaken; de *NATO Response Force* wordt als *follow-on force* ingezet om de situatie te consolideren; uit de *pool* van overige NAVO-strijdkrachten kan dan vervolgens een vredesmacht worden samengesteld. Als dat gebeurt, hebben de Europeanen zich in een dienende positie ten opzichte van de Amerikanen gemanoeuvreed. Dat is precies wat de Verenigde Staten willen, maar het is de vraag of Europese leiders dat op termijn accepteren.

### De commandostructuur

In juni 2002 besloot het *Defense Planning Committee* van de NAVO de commandostructuur te hervormen. De Verenigde Staten, gesteund door Nederland, waren voorstander van een vérgaande ontmanteling van de hoofdkwartieren die ressorteren onder de beide regionale commando's, het *Regional Command North* in Brunssum en het *Regional Command South* in Napels.

Na het einde van de Koude Oorlog was dit aantal al gereduceerd van ruim 60 naar ruim 20, maar vooral de landen van de zuidelijke regio eisten eigen hoofdkwartieren, zodat het totale aantal kunstmatig hoog bleef. Opnieuw stroomlijnen is nu gewenst om tot grotere doelmatigheid te komen en geld vrij te maken

voor operationele capaciteiten.

Bovendien willen de Amerikanen een van de twee strategische commando's ontmantelen. De Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) in het Belgische Mons mag blijven, terwijl de *Supreme Allied Commander Atlantic* (SACLANT), in het Amerikaanse Norfolk, moet verdwijnen. SACLANT richtte zich van oudsher op bescherming van de aanvoerlijnen richting Europa. Maar door het wegvallen van de sovjet-dreiging is van deze taak weinig overgebleven. Daarnaast kwamen er uit de Verenigde Staten aanhoudende berichten dat SACLANT moet worden ontbonden om de Amerikaanse commandant zich te laten concentreren op zijn nieuwe taak van *Joint Forces Commander*. Bovendien zouden de Verenigde Staten geen behoefte meer hebben aan een NAVO-commando op hun grondgebied, dat de eigen Amerikaanse bevelvoering alleen maar zou compliceren.<sup>9</sup> Tevens ging hiervan het krachtige signaal uit dat de Verenigde Staten minder aan de NAVO hechten. Weliswaar zal er in Norfolk een plek voor een autoriteit van de NAVO gereserveerd blijven, maar het signaal dat de Amerikanen hebben afgegeven, is er niet minder om. De Amerikanen hebben in de aanloop naar de top van Praag duidelijk gemaakt een doorbraak te willen forceren: de commandostructuur wordt aangepast, of anders zullen de Amerikanen zich er steeds verder uit terugtrekken. Dat deze houding past in de Amerikaanse visie op de NAVO, hoeft geen betoog.

### Slot

Een uitgebreide NAVO is een zwakkere NAVO. Door de uitbreiding tot 26 landen zal het steeds moeilijker worden de fundamentele vraagstukken op te lossen die hiervoor zijn beschreven. Voor de Russen is dat goed nieuws. Maar de eerlijkheid gebiedt ook te zeggen dat sinds 11 september 2001 de relatie tussen de NAVO en Rusland sterk verbeterd is. De nieuwe NAVO-Rusland Raad, die op 28 mei 2002 werd opgericht, functioneert redelijk goed. Zo zijn de bijeenkomsten van de defensie ministers van praktische, operationele aard. Daarbij komt dat een Russisch-Amerikaans strategisch partnerschap in de maak is; het soort partnerschap waartoe de Unie voorlopig niet in staat lijkt. Russen en Amerikanen hebben elkaar nodig in de strijd tegen het internationale terrorisme, terwijl de Amerikanen minder afhankelijk van olie uit het Golfgebied willen worden en de Russen een grotere speler op energiegebied willen zijn. Als eerste zet is begin oktober de levering van olie voor de Amerikaanse strategische reserve begonnen.<sup>10</sup> Het ging hier weliswaar om slechts 300.000 vaten, maar de politieke betekenis en de geostrategische consequenties zijn er niet minder om. Het heeft er alle schijn van dat de

as Moskou-Washington belangrijker wordt dan de transatlantische band. Dat óók dit vérgaande gevolgen voor de NAVO heeft, hoeft geen betoog.

Ondanks de succesvolle vredesoperaties op de Balkan verkeert de NAVO dus in crisis. Een irrelevante NAVO is slecht nieuws. Bilateralisme en *ad hoc*-coalities zullen de internationale betrekkingen gaan domineren; de pacificerende werking van het bondgenootschap vermindert, tenzij de Amerikanen de rol van wereldwijze pacificator geheel zelfstandig willen gaan spelen.

De vraag is echter of de Europese landen, in het bijzonder de belangrijkste spelers – Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, dat willen accepteren. De meeste Europese leiders doen thans manmoedige pogingen op één lijn met de Amerikanen te blijven en een al te zichtbare scheuring te voorkomen. Toch lijkt op termijn de tijd rijp voor een nieuw initiatief à la St. Malo; een initiatief om het GBVB en het EVDB nieuw leven in te blazen, zodat de Unie zich tot een strategische partner voor de Verenigde Staten kan ontwikkelen.

Dit initiatief zou zich moeten richten op het maken van nieuwe, harde afspraken over het versneld invoeren van een capaciteit voor zelfstandige Europese operaties. Dit vergt afspraken ten aanzien van:

- het doorbreken van de Grieks-Turkse blokkade van het EVDB om praktische samenwerking tussen NAVO en EU mogelijk te maken;
- RRF en ECAP, waarbij o.m. door middel van taakspecialisatie, *pooling* en nieuwe middelen in gemeenschappelijk eigendom, zoals een Europese transportcapaciteit en Europese C4ISTAR het capaciteitsprobleem binnen een nieuw, ambitieuzer tijdschema wordt aangepakt;
- een 'stabiliteitspact' voor de defensiebudgetten van de EU-lidstaten, waarbij afspraken worden gemaakt over de hoogte van de budgetten als percentage van het BNP of de bandbreedte waarbinnen ze mogen fluctueren; en
- de afstemming van RRF en NRF, waarbij 'double hatting' uitgangspunt moet zijn: samen met Amerikaanse eenheden zou de RRF als NRF kunnen worden ingezet.

De nieuwe Duitse regering lijkt het initiatief met het EVDB te willen nemen. Een dergelijk initiatief zou dan ook door de nieuwe regering-Schröder kunnen worden genomen, waarbij de steun van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk onontbeerlijk is. ■

## Noten

- 1 Uitspraak gedaan op een bijeenkomst van The German Marshall Fund of the United States, Brussel, 3 oktober 2002.
- 2 Noord Atlantische Raad (defensie ministers), *Statement on Capabilities*, Brussel, 6 juni 2002.
- 3 Zie noot 1.
- 4 'US sidelines NATO', in: *Washington Post*, 23 september 2002.
- 5 G.W. Bush, *The President's State of the Union Address*, Washington DC, 29 januari 2002.
- 6 'De VS zijn een hegemonie op krediet', in: *NRC Handelsblad*, 29 september 2002.
- 7 Senator R.G. Lugar, *NATO's role in the war on terrorism*, Brussel, 18 januari 2002.
- 8 R. Kagan, 'Power and Weakness', in: *Policy Review*, no. 113, juni-juli 2002.
- 9 O. Nassauer, 'Eine neue militärische Aufteilung der Welt', in: *Frankfurter Rundschau*, 15 juli 2002.
- 10 'Russische olie voor reserves Amerika', in: *NRC Handelsblad*, 3 oktober 2002.

### Over de auteur

DR ROB DE WIIK is hoogleraar internationale betrekkingen en strategische studies. Hij is verbonden aan het Instituut Clingendael, de Universiteit Leiden en de Koninklijke Militaire Academie.

---

# Wegwijs Internationaal op Internet: Verenigde Staten

Samenstelling: Ali Molenaar, Bureau Bibliotheek en Documentatie, Instituut Clingendael, 30 september 2002

### American Diplomacy

<http://www.unc.edu/depts/diplomat/>

### American Foreign Policy Council

<http://www.afpc.org/>

### American Studies Web

<http://www.georgetown.edu/crossroads/asw/>

### Atlantic Council of the United States

<http://www.acus.org/>

### Brookings Institution

<http://www.brook.edu/default.htm>

### Carnegie Endowment for International Peace

<http://www.ceip.org/>

### Carter Center

<http://www.cartercenter.org/>

### Council on Foreign Relations

<http://www.cfr.org/>

### Center for International Policy, United States

<http://ciponline.org/>

### Electronic Journals of the U.S. Department of State Office Of International Information Programs (IIP)

<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>

### Foreign Policy Association

<http://www.fpa.org/>

### Free Trade Area of the Americas (FTAA)

<http://www.ftaa-alca.org/>

### Institute for National Security Studies

<http://www.usafa.af.mil/inss/>

### Institute for National Strategic Studies

<http://www.ndu.edu/inss/insshp.html>

### National Security Archive, Washington University

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>

### North American Institute

<http://www.northamericaninstitute.org/>

### Organization of American States

<http://www.oas.org/>

### Policy Review Online

<http://www.policyreview.org/>

publikatie van the Hoover Institution, Stanford University.

### Strategic Studies Institute, United States Army War College

<http://carlisle-www.army.mil/usassi/welcome.htm>

### United Nations Association of the United States of America

<http://unausa.org/>

### United States Institute of Peace

<http://www.usip.org/>

### United States State Department

<http://www.state.gov/>

<http://www.state.gov/www/websites.html>

### United States President

<http://www.whitehouse.gov/>

### United States Ministry of Defense

[www.defenselink.mil](http://www.defenselink.mil)

### United States House of Representatives

[www.house.gov](http://www.house.gov)

### United States Senate

[www.senate.gov](http://www.senate.gov)

### WWW Virtual Library : United States foreign policy

<http://www.etown.edu/vl/amforpol.html>

# Duits-Amerikaanse betrekkingen: 'Heimweh' naar Camp David?

DIRK ROCHTUS

EEN SMEKELING LEEK HIJ WEL, DE PAS herkozen Duitse bondskanselier die op de avond van 24 september 2002 aanklopte aan Downing Street nummer 10. Of zijn vriend Tony Blair geen goed woordje voor hem kon doen bij de president van de Verenigde Staten van Amerika? Tijdens de verkiezingscampagne was kanselier Gerhard Schröder niet te vermurwen geweest: geen denken aan dat de Duitse regering een Amerikaanse aanval tegen Irak (met het oog op een regimewisseling) zou ondersteunen, zelfs wanneer deze gedekt was door een mandaat van de Verenigde Naties. De sociaal-democraat Schröder moest qua retoriek niet onderdoen voor de PDS, de partij van de ex-communisten, die altijd al banbliksems naar Washington slingerde (en het liefst van al de NAVO onmiddellijk zou willen opdoeken). Het legde Schröder geen windeieren. Zijn populariteit snelde sedert midden augustus de hoogte in. Een groot deel van de Duitse bevolking zag immers weinig heil in een militair conflict met Irak. Vele aanhangers van de PDS liepen naar de sociaal-democraten over. Het deed zelfs niet ter zake dat de Amerikanen in voorkomend geval niet eens een beroep zouden (kunnen) doen op Duitse troepen, *Hauptsache*, Duitsland waste zijn handen in onschuld.

Schröder deinsde er niet voor terug de Duits-Amerikaanse vriendschap op de helling te zetten, als hij maar herkozen werd. Maar naarmate zijn *Nein* luider weerklonk, groeide de wrevel van president George W. Bush. Deze laatste mocht dan wel door de toenmalige fractievoorzitter van de SPD in de Bondsdag, Ludwig Stiegler, vergeleken zijn met een Romeinse keizer, op Schröder, de bestuurder van de 'provincia Germania' had hij geen greep. Het enige wat de tandenknarsende 'Caesar' restte, was de weigering Schröder geluk te wensen bij zijn nipte overwinning tijdens de bondsdagverkiezingen van 22 september. Er kon geen telefoon-

*De Amerikanen breken zich het hoofd over het waarom van het Duitse unilateralisme. Kritiek op grote broer Amerika is niet verboden, maar moet wel op een rationele en doordachte manier worden geuit. Wat dat betreft doet Joschka Fischer het beter dan Gerhard Schröder.*

tje, geen telegram af. De lijn Washington-Berlijn bleef stom. Dus deed Schröder iets wat geen bondskanselier hem ooit had voorgedaan. Zijn eerste buitenlandse bezoek als (herkozen) bondskanselier gold zijn Britse en niet – zoals tot dan toe gebruikelijk – zijn Franse ambtgenoot. De vertrouwensrelatie die Blair onderhoudt met Bush, was voor Schröder blijkbaar van meer belang dan de Frans-Duitse vriendschap, die sinds de ondertekening van het Elysée-verdrag van 1963 toch een van de dragende pijlers is van de Duitse buitenlandse politiek. In de hoop de scherven te lijmen begaf Schröder zich op een 'Mini-Canossa-Gang' naar Londen. Hij was niet vergeten hoe Blair hem kort voor de verkiezingen in een interview met de *Tagesspiegel* nog geprezen had voor zijn moedige houding waarmee hij vragen zou hebben opgeworpen die het alleszins verdienden gesteld te worden. Een berekenende houding was Blair niet vreemd. Indien Schröder de verkiezingen zou verliezen, zou het sociaal-democratische kamp in Europa immers nog verder zijn uitgedund.

De kaarten in Europa zijn nieuw geschud. Groot-Britannië verschijnt door een behendige diplomatie als voorspreker van Duitsland in Washington en als 'anker in de Europese dialoog Londen-Parijs-Berlijn'.<sup>1</sup> Duitsland zal te gepasten tijde een prijs moeten betalen voor de Britse bemiddeling. Frankrijk voelt zich gepasseerd. Onder kanselier Schröder is de relatie tussen Berlijn en Parijs aanmerkelijk bekoeld.<sup>2</sup> Het linkse dagblad *Libération* meent zelfs dat ze haast 'klinisch

dood' is. De Frans-Duitse as zou niet meer dan een 'glorieux souvenir' zijn.<sup>3</sup> In januari 2003 wordt de veertigste verjaardag van de Frans-Duitse vriendschap gevierd, maar de wederzijdse loftuitingen zullen hol klinken. De SPD is minder aan Frankrijk gehecht dan de CDU/CSU. Het is ook een kwestie van geografie. Een Rijnlander als Kohl en een Beier als Stoiber hebben meer voeling met het nabije Frankrijk dan een Noord-Duitser als Schröder, wiens blik over de Noordzee richting Groot-Britannië dwaalt.

Van goede buitenlandse betrekkingen wordt gezegd dat het jaren duurt ze op te bouwen, maar dat ze in een mum van tijd kunnen worden beschadigd of teniet gedaan. De band tussen de Verenigde Staten en Duitsland was duurzaam, zo luidde het, en Schröder had ook hier weer daden gesteld die geen andere bondskanselier vóór hem kon voorleggen. Ten tijde van de Kosovo-crisis in 1999 namen hij en zijn buitenlandminister Joschka Fischer het risico op zich deel te nemen aan de militaire actie van de NAVO tegen Servië. Het bondgenootschap bezat zelfs geen VN-mandaat. Rood-Groen stuurde Duitse troepen naar een gebied – Joegoslavië – dat volgens de Kohl-doctrine ('Keine Bundeswehr dort, wo die Wehrmacht gewütet hatte') niet eens in aanmerking voor een dergelijke actie was gekomen. De kanselier handelde doortastend en oogste veel lof aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. Zijn groene buitenlandminister moest letterlijk en figuurlijk de klappen op binnenlands vlak opvangen. Een verbod tijdens een partijcongres in mei 1999 in Bielefeld liet Fischer voelen voor welke hartverscheurende keuze zijn Groenen stonden.

De 'Enttabuisierung des Militärischen', waarvan Schröder in die context gewaagde, was echter conceptueel voorbereid tijdens de voorafgaande regeerperiodes. Het arrest van 12 juli 1994 van het Bundesverfassungsgericht, het Grondwettelijk Hof in Karlsruhe, had een einde gemaakt aan de verlamdende discussies of de *Bundeswehr* nu al dan niet mocht deelnemen aan VN-operaties, ook buiten NAVO-gebied. Met een 'Karlsruhe locuta, causa finita', zou je onder verwijzing naar het klassiek pauselijk gezag kunnen beweren dat er aan een toekomstig engagement van Duitsland niet meer mocht worden getornd. Het duurde dan ook niet lang of de toenmalige bondspresident Roman Herzog deed zijn duit in het zakje. Op 12 maart 1995 hield deze een pleidooi voor de 'globalisering van de buitenlandse politiek van de Bondsrepubliek', voor een engagement dat overeenstemde met Duitslands gewicht in de wereld.<sup>4</sup> Normaliteit diende zich aan, begrepen als 'das Natürlichste der Welt, daß wir uns benehmen wie jeder andere Staat der Welt, der seine Zukunft nicht von der Vergangenheit bestimmen läßt',<sup>5</sup> zoals Schröders partijgenoot Egon Bahr in een interview stelde, dezelfde Egon Bahr die de

geschiedenis is ingegaan als de man die met zijn bekende slagzin 'Wandel durch Annäherung' in de jaren '60 van de vorige eeuw de opening naar Oost-Europa had ingeleid. Als wijze ouderling Bahr de 'normaliteit' zo zijn zegen gaf, moest de kersverse kanselier Schröder wel gebeiteld zitten.

In ieder geval hebben Schröder en Fischer tijdens hun eerste ambtsperiode een buitenlandse politiek gevoerd die in niet veel verschilde van die van andere Europese staten. Het leek wel alsof de verhuizing van de regeringszetel van het gezapige Bonn, het *Bundesdorf*, naar de wereldstad Berlijn ook haar stempel zette op de inhoud van de Duitse politiek. Bonn paste bij een staat waarvan werd gezegd dat hij een 'economische reus, maar een politieke dwerg' was, met een buitenlands en veiligheidsbeleid als van een 'klein land'.<sup>6</sup> Berlijn weerspiegelt het herwonnen zelfbewustzijn van een staat die de 'leidende mogendheid (*Führungsmacht*) in het Europese eenmakingsproces' is, aldus Jimmy Carters voormalige veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski.<sup>7</sup> Met de beslissing in maart 1999 Duitse troepen te laten deelnemen aan de NAVO-actie tegen het regime van Milošević hebben Schröder en Fischer al in het eerste jaar van hun legislatuur een drempel overschreden waarvoor hun voorgangers steeds waren teruggeschrokken.<sup>8</sup> Het ging hier immers om een oorlog tussen het Bondgenootschap en een vijandige staat, Servië.

De Groenen moeten van hun eigen durf geschrokken zijn. In november 2001 kwam het oude moralisme van de Duitse linkerkant weer bovendrijven, toen de 'War on Terrorism' om een concrete invulling vroeg van de daags na 11 september door Schröder beloofde 'uneingeschränkte Solidarität'. Als Samson van wie de haren werden afgesneden, daarop zou de anders zo vlotte kanselier volgens een lid van de oppositie lijken, mocht hij geen meerderheid in zijn eigen rood-groene coalitie krijgen – en zo zag het er even naar uit – voor het sturen van 3.900 *Bundeswehr*-soldaten naar Centraal-Azië. De Franse journalist en Duitslandkenner Jean-Paul Picaper maakte al de kritische kanttekening dat de Duitse Groenen door hun hardleerse opstelling 'uit de wereldgeschiedenis zouden stappen'. Schröder deed weer eens wat geen van zijn voorgangers had aangedurfd: hij stelde de *Vertrauensfrage*. Het was erop of eronder; nu waren de Groene volksvertegenwoordigers wel genoodzaakt hem hun steun te geven, indien ze hun partij niet ook al met de dreigende val van de regering in het niets hadden willen verdwijnen.

### De scherpe bocht van Schröder

Zowel inzake Kosovo als Afghanistan beriep Schröder zich op de *raison d'état* van de Bondsrepubliek die

bestaat in de onwrikbare band met de Verenigde Staten. Zonder Marshallplan, zonder *re-education* zou de Bondsrepubliek niet tot dat geworden zijn wat ze vandaag is, een economisch welvarende en politiek in het Westen verankerde staat. De *Westbindung* is wat het verschil tussen Bonn en Berlijn slechts gradueel laat zijn. De trits van 'Grundgesetz, Westbindung, Soziale Marktwirtschaft' wordt nog altijd gehuldigd, in de *Berliner Republik* is dat niet anders dan in de *Bonner Republik*. De *Westbindung* wordt nu misschien meer letterlijk genomen in die zin dat de Bondsrepubliek op buitenlands-politiek vlak niet anders handelt dan de andere partners binnen het Westerse bondgenootschap.

Of is dit alles verleden tijd? Op 5 augustus 2002 nam Schröder in Hannover, zijn thuisbasis, immers een scherpe bocht door in het heetst van de verkiezingscampagne te verklaren: 'Druck auf Saddam Hussein ja, aber Spielerei mit Krieg und militärischer Intervention – davor kann ich nur warnen, das ist mit uns nicht zu machen.'<sup>9</sup> De kritiek van zijn uitdager Stoiber, dat hij omwille van verkiezingstactiek een kunstmatige discussie ontketende, versterkte juist nog zijn hardnekkigheid. De oproep van Wolfgang Schäuble om een gemeenschappelijke Europese positie in de kwestie-Irak uit te werken en tot een 'abgestimmte Haltung' met de Verenigde Staten te komen, pareerde Schröder midden augustus met het begrip 'deutscher Weg'. Dat klinkt verdacht veel als 'Sonderweg', waarmee Duitslands burens in het verleden geen al te beste ervaringen hadden. Blijkbaar is die traditie van de *Schaukelpolitik*, het balanceren tussen West en Oost, nog niet dood. In de jaren '80 van de twintigste eeuw leek ze ook al even te herleven, toen neutralistische neigingen naar aanleiding van het raketdossier een Pierre Hassner deden uitroepen: 'Le problème allemand est à nouveau là.'

Bonn en Berlijn mogen dan in wezen niet veel van elkaar verschillen en pretenderen het nieuwe Duitsland te belichamen, soms komt Weimar wel eens om de hoek loeren. Het is dan ook geen toeval dat oud-minister van buitenlandse zaken Hans-Dietrich Genscher de volgende woorden met zoveel bedachtzaamheid uitsprak: 'Manch einer in Europa hat vor einem "deutschen Weg" mehr Angst als vor einem Krieg in Irak.'<sup>10</sup> De 'Duitse weg' wordt zeker in Parijs met zorg gadeslagen. Zijn anti-Amerikaans tintje zou eventueel nog als Berlijnse emancipatiedrang ten opzichte van Washington kunnen worden vergoelikt, maar dat neemt niet weg dat hij in schril contrast stond met de 'voorzichtiger Franse houding', die op een nieuwe VN-resolutie aanstuurde om een Amerikaanse solotour inzake Irak te vermijden. Elmar Brok, CDU-politicus en voorzitter van de commissie defensie en buitenlandse politiek in het Europese Parlement, ziet Duitsland zijn geflirt met de 'Sonderweg' met een ver-

lies aan invloed bekopen.<sup>11</sup> Tegenover Berlijn, dat in het isolement verzeilt, zou een as Londen-Parijs-Madrid ontstaan, met eventueel Rome er nog bij. Op wereldvlak, aldus Brok, zou Europa met één stem moeten spreken om ten minste nog iets van Washington te kunnen afdwingen.<sup>12</sup> Hij wordt daarin bijgevalen door Alyson Bailes, directeur van het SIPRI in Stockholm. De voormalige Britse diplomate laat er geen twijfel over bestaan dat de Europese veiligheids-politiek op meer dan twee benen (het Franse en het Britse) moet rusten. Alleen met Duitsland erbij is Europa een 'sterke partner' voor de Verenigde Staten en eventueel zelfs een 'alternatief' in die zin dat het andere staten niet dwingt, zoals de Amerikanen als hegemoniale supermogendheid plegen te doen, maar in de dialoog betreft.<sup>13</sup> De interne verdeeldheid van de Europese Unie is echter nu eenmaal een oud zeer, en een reden waarom de Verenigde Staten zich niet veel gelegen laten liggen aan visies die komen overwaaien uit de Oude Wereld.

### Gevaaren Duits unilateralisme

De Amerikanen breken zich intussen het hoofd over het waarom van het Duitse 'unilateralisme'. In het algemeen zien ze de Duitsers als verwerende en ondankbare knapen die vergeten zijn wat de Verenigde Staten allemaal voor hen hebben gedaan: in 1948 met het Marshallplan voor de economische heropleving van West-Duitsland, in 1990 met de diplomatieke steun voor de verwezenlijking van de Duitse eenheid. Sommige commentatoren vrezen dat de huidige generatie politici in Duitsland het onzalige verleden wil vergeten: 'They represent the march of the 1960s radicals through Germany's institutions and feel no obligation to carry the guilt of their parents' generation [...].'<sup>14</sup> Dat is een duidelijke verwijzing naar het feit dat Schröder en Fischer behoren tot die generatie die de oorlog niet meer bewust heeft meegemaakt of erna geboren is en waarvan de fundamentele levenservaringen getekend zijn door het jaar 1968, dus meer door rebellie dan door boetedoening. Die zelfde mensen blijven nu op rebelkoers, deze keer niet tegen hun Duitse vaders, zoals toen, maar tegen hun Amerikaanse 'voogden'. De Duitse bewindvoerders die terugkeren naar de normaliteit en meer zelfbewustzijn aan de dag leggen, kunnen juist daarom de dominerende positie van de Verenigde Staten niet verkroppen. Daarin mengt zich een kritiek op Amerika als het zinnebeeld van de moderniteit en de massacultuur, die volgens Werner Weidenfeld haar wortels zou hebben in de republiek van Weimar.<sup>15</sup>

Linkse en rechtse extremisten blijken elkaar trouwens goed te kunnen vinden als het erop aankomt Amerika te verketteren als prototype van 'decadentie

en vervlakking'. Het gevaar schuilt hem hierin dat die irrationele haat jegens Amerika, die anti-amerikanisme verwart met antikapitalisme, niet alleen aan de randen van het politieke spectrum woekert, maar overslaat op het midden van de maatschappij. Dan is de verleiding ook groot om campagne te voeren met goedkope sentimenten en vijandbeelden en belanden we volgens de Duitse politicoloog en Amerika-kenner Claus Leggewie in een 'Ressentimentlawine'. Dat zou misschien die uitglidders kunnen verklaren, van een (voormalige) minister van justitie, mevrouw Herta Däubler-Gmelin, die Bush en Hitler in één adem noemt, en een (voormalige) vice-voorzitter van de liberale bondsdagfractie, Jürgen W. Möllemann, die zich aan antisemitische uitlatingen bezondigt.

Op zich zelf is kritiek op grote broer Amerika niet verboden. Maar ze moet op een rationele en doordachte manier geuit worden, niet op een manier die volgens Josef Joffe aan 'keizer Wilhelm zaliger' herinnert, die er ook een handje van had eigenzinnig en unilateraal te handelen.<sup>16</sup> Van Schröder werd bij zijn aantreden als kandidaat-kanselier in 1998 beweerd dat hij als toenmalig landvorst van Nedersaksen niet veel afwist van de nationale politiek, laat staan de wereldpolitiek. Als kanselier en roerganger van de Bondsrepubliek weet hij intussen handig de klippen van de binnenlandse politiek te omzeilen, maar zijn horizon op buitenlandse politiek blijft eng. Hoe anders werkt daar niet Joschka Fischer, die een heel wat gematigder toon in de kwestie-Irak aansloeg. Hij zou *Gefahreninstinkt* bezitten en van 'Mutter Albright' de knepen van het vak Wereldpolitiek hebben geleerd.<sup>17</sup>

Wat voor Fischer pleit, is dat hij nooit de Europese dimensie uit het oog verliest. Journalisten hadden hem al gevraagd waarom hij het begrip 'Europa' meer in de mond neemt dan 'Duitsland'.<sup>18</sup> Als geen ander buitenlandminister weet hij dat het inslaan van een nationale weg geen vruchten afwerpt, dat juist een Europese buitenlandpolitiek dringend nodig is. Geen toeval dus dat juist hij naar het Witte Huis wordt gestuurd om het vertrouwen terug te winnen. De Amerikaanse buitenlandminister Colin Powell prees intussen al het voornemen van Duitsland samen met Nederland de leiding van de ISAF-vredestroepen in Afghanistan op zich te nemen. Het wordt ook afwachten welke gevolgen het Duits-Amerikaanse dispuut zal hebben voor Duitsland in zijn hoedanigheid als niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad, waarin het vanaf januari 2003 voor twee jaar zetelt en waarvan het in februari het voorzitterschap bekleedt. Maar één ding staat vast, ingewijden laten er geen twijfel over bestaan: Gerhard Schröder hoeft er niet op te rekenen dat hij ooit nog door de Amerikaanse president in diens vakantieverblijf Camp David wordt uitgenodigd. En of hij dan niet door *Heimweh* zal worden verteerd? ■

## Noten

- 1 *Die Welt*, 28 september 2002.
- 2 Zie ook Rob Aspeslagh & Henk Dekker, 'Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband', in: *Internationale Spectator*, september 2002, blz. 437-443.
- 3 *Libération*, 23 september 2002.
- 4 *Bulletin* (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 20, 15.03.1995, blz. 161-165.
- 5 "'Blätter"-Gespräch mit Egon Bahr. Ein Deutschland, das Nein sagen kann', in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, nr. 5/1999, blz. 1320.
- 6 Rob Aspeslagh, 'Het einde van een zachte macht?: Duitslands toekomstige rol in Europa', in: *Internationale Spectator*, september 1998, blz. 435.
- 7 *Die Welt*, 16 september 2002.
- 8 'Kommentare und Berichte', in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, nr. 9/2002, blz. 1031.
- 9 'Der Streit um den "deutschen Weg". Eine Chronologie', in: *Die Welt*, 18 september 2002.
- 10 *Die Welt*, 10 september 2002.
- 11 *Neue Zürcher Zeitung*, 23 september 2002.
- 12 *Die Welt*, 18 september 2002.
- 13 Interview mit Sipri-Direktorin, in: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,215004,00.html>
- 14 *The Washington Post*, 25 september 2002.
- 15 *Die Welt*, 28 september 2002.
- 16 *Die Zeit*, Nr. 40/2002.
- 17 *Die Welt*, 26 september 2002.
- 18 *Der Spiegel*, 21/2002, blz. 35.

## Over de auteur

DR. DIRK ROCHTUS is docent diplomatieke geschiedenis aan de Lessius Hogeschool Antwerpen en docent Belgisch buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen.

# Amerika en zijn weerzin tegen het Internationale Strafhof

DICK A. LEURDIJK

KORT, ZAKELIJK EN AFSTANDELIJK. ZONDER enige verdere toelichting deelde de Amerikaanse regering op 6 mei 2002 in een brief aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties haar besluit mee geen partij te worden bij het Internationale Strafhof.<sup>1</sup> Het International Criminal Court (ICC) was drie weken eerder, op 11 april, tot stand gekomen nadat meer dan 60 landen het Statuut van Rome hadden geratificeerd. Het ongehoegen over het strafhof spitste zich in de maanden daarna toe op een poging de uitlevering van Amerikaanse militairen aan het hof onmogelijk te maken. De ophef daarover heeft de aandacht gevestigd op het vraagstuk van de juridische status of de rechtsbescherming van uitgezonden militair personeel. Tegelijkertijd werd duidelijk dat de regering-Bush zich op dit punt volledig liet leiden door het Congres, dat erop uit was via wetgeving elke vorm van samenwerking met het ICC door Amerikaanse politieke of juridische autoriteiten te verbieden. Hoe het ook zij, het besluit kwam weliswaar niet als een verrassing, maar was wel al op voorhand zeer omstreden: het werd gezien als frontale aanval op het ICC en de ontwikkeling van het volkenrecht, het dreigde de bodem onder VN-vredesoperaties weg te slaan en het leidde tot groeiende irritatie over Amerikaans unilateralisme.

## Immunititeit van vervolging door het ICC

Op 11 april 2002 werd de drempel overschreden van het aantal van 60 ratificaties dat, volgens het Statuut van Rome, nodig was voor de oprichting van het internationale strafhof.<sup>2</sup> Nog die zelfde dag drong een groep Congresleden uit beide partijen er in een brief aan de minister van buitenlandse zaken, Colin Powell, op aan immunititeit van vervolging door het ICC en andere VN-tribunalen te verzekeren voor alle aan VN-vredesoperaties deelnemende Amerikaanse militairen:

*Wat heeft de Amerikanen ertoe bewogen zich zo krachtig te verweren tegen het Internationale Strafhof? Zij verdedigen hun opstelling met een beroep op een mix van juridische en politieke argumenten die raken aan de fundamenteën van de Amerikaanse positie in de wereld. Een analyse.*

'The United States should make clear that [...] obtaining immunity from the criminal jurisdiction of the ICC and other UN criminal tribunals is important to continued US participation in UN peacekeeping operations.' De brief riep de regering-Bush op een begin te maken met de uitvoering van een beleid dat erop gericht was bescherming te bieden tegen de 'onbedoelde consequenties die voortvloeien uit de oprichting van het ICC'. Meer in het bijzonder wezen de brieveschrijvers daarbij naar de terughoudendheid van landen nog langer deel te nemen aan VN-vredesoperaties wegens het risico dat militairen uit de betrokken landen lopen van vervolging door het ICC in verband met hun optreden namens de VN. De Congresleden benadrukten nog eens dat 'there is no reason to delay establishing the principle that the US will not participate in UN peacekeeping operations in cases where the UN Security Council refuses to grant US forces participating in such operations immunity from the criminal jurisdiction of UN tribunals'. Vandaar het voorstel de kwestie in de Veiligheidsraad aan de orde te stellen: 'The solution to this problem is for the United Nations Security Council to routinely include in Security Council resolutions establishing UN peacekeeping operations a grant of permanent immunity from ICC jurisdiction for personnel participating in the operation.' Een eerste gelegenheid daartoe zou

zich voordoen bij verlenging van de VN-‘peacekeeping’-operatie in Bosnië, op 21 juni 2002.<sup>3</sup>

Zo zetten de Congresleden niet alleen de regering-Bush onder druk nu eens snel het beleid ten aanzien van het ICC te bepalen, maar ze onderstreepten ook hoe gevoelig het ICC in de Amerikaanse politiek lag. Dat was trouwens ook al zo ten tijde van Bush’ voorganger Clinton. Diens kritiek op het Statuut, en weigering het te tekenen, spitsen zich toe op de mogelijkheid dat juist militairen door hun deelneming aan vredesmissies op vreemd grondgebied het risico van uitlevering aan het ICC zouden lopen. Hij sprak dan ook van een ‘fundamentele fout’ in de opzet van het Hof. Clintons ambassadeur bij het overleg in Rome, David Scheffer, had er tijdens een hoorzitting voor het Huis van Afgevaardigden op gewezen dat onderdanen van landen die géén partij zijn bij het Hof bij deelneming aan vredesmissies kunnen worden vervolgd. Deze uitspraak gold als een van de overwegingen die ten grondslag lagen aan de *American Servicemembers’ Protection Act* (ASPA), die in het voorjaar van 2002 in beide kamers van het Congres werd behandeld. Het doel van dit, oorspronkelijk in juni 2000 ingediende wetsontwerp, was erop gericht elke vorm van samenwerking met het ICC van welke Amerikaanse regering dan ook te verbieden, en op die manier uitlevering van Amerikaanse soldaten te voorkomen.

In dit klimaat rondde de regering-Bush begin mei 2002, bijna anderhalf jaar na haar aantreden, haar ‘inter-agency review’ ten aanzien van het ICC af. Op 6 mei maakte zij, in een brief aan Kofi Annan duidelijk dat de Verenigde Staten geen partij bij het ICC zouden worden, en zich derhalve niet gebonden achtten aan de bepalingen van het Statuut. Het ging er Bush vooral om in VN-verband algehele immuniteit van vervolging door het ICC voor Amerikanen te bereiken – geheel overeenkomstig de aanbevelingen uit de brief van de groep Congresleden van begin april. De regering werd met klem gevraagd in de Veiligheidsraad alles in het werk te stellen dat de resolutie die zou voorzien in verlenging van de missie in Bosnië per 21 juni, zou ‘include a permanent grant of immunity from ICC prosecution for, at a minimum, the approximately 3,000 US servicemembers serving in Bosnia as part of that operation’. Bovendien zou ‘zinnig’ zijn een soortgelijke permanente vrijwaring van vervolging door het Joegoslavië-tribunaal te bewerkstelligen, ‘particularly in view of the ICTY’s decision [...] to investigate the United States and other NATO allies for possible war crimes in the Kosovo operation in 1999’.

### Besluitvorming in de Veiligheidsraad

De Amerikaanse inzet bij het debat in de Veiligheidsraad was er, conform de suggestie vanuit het Congres,

op gericht te komen tot een aparte resolutie die zou voorzien in permanente vrijwaring van jurisdictie door het ICC voor militairen uit landen die geen partij zijn bij het ICC. De Amerikaanse VN-ambassadeur John Negroponte sprak van het vastleggen van ‘an appropriate legal status for the US and other non-ICC party peacekeepers’.<sup>4</sup> Deze poging werd opgehangen aan de gebruikelijke, jaarlijkse verlenging, per 21 juni, van het mandaat van het tweetal vredesmissies dat in Bosnië opereert in het kader van de implementatie van het vredesakkoord van Dayton: 1 de internationale troepenmacht SFOR onder commando van de NAVO, optredend met ‘peace-enforcement’-bevoegdheden; en 2 de politiemacht van de VN (IPTF), optredend met een klassiek ‘peace-keeping’-mandaat.<sup>5</sup> De Verenigde Staten gingen in deze fase van de onderhandelingen zelfs zo ver om via het uitspreken van een veto verlenging van beide missies te blokkeren. Dit kwam de regering-Bush op het verwijt te staan met haar beleid niet alleen het ICC te ondermijnen, maar ook de toekomst van het systeem van VN-vredeshandhaving als zodanig in gevaar te brengen. Uiteindelijk werd op 12 juli 2002, na enkele tussentijdse verlengingen, de impasse doorbroken met de aanvaarding van resolutie 1422, waarbij de Raad feitelijk besloot de hele kwestie een jaar voor zich uit te schuiven.<sup>6,7</sup>

Aldus deed de Raad het ICC het verzoek voorlopig, voor de duur van een jaar, geen rechtszaak te beginnen tegen ‘huidige of voormalige’ vertegenwoordigers van landen die geen partij zijn bij het Statuut, met de mogelijkheid het verzoek elk jaar te herhalen. De kwestie komt derhalve volgend jaar opnieuw op de agenda van de Raad te staan.

Met het in juli 2002 bereikte akkoord over een tussenoplossing, zoals vastgelegd in resolutie 1422, was de weg vrij voor de gebruikelijke verlenging van de mandaten van SFOR en IPTF. In resolutie 1423 werd het mandaat van SFOR opnieuw met een jaar verlengd; het mandaat van IPTF werd verlengd voor een periode tot 31 december 2002, conform eerdere plannen om per 1 januari 2003 de taken over te dragen aan de politiemissie van de Europese Unie (EUPM) – de eerste keer dat de Unie een volwaardige ‘peace-keeping’-operatie op zich neemt.

Begin augustus 2002 zette Bush zijn handtekening onder de *American Servicemembers’ Protection Act* (ASPA). Daarmee legde hij zich de verplichting op het lidmaatschap van de Veiligheidsraad te gebruiken om ervoor te zorgen dat in alle resoluties wordt vastgelegd dat Amerikaanse militairen die aan door de Raad gemachtigde operaties deelnemen, worden gevrijwaard van enige juridische bemoeienis van de zijde van het straffhof. De deelneming van militair personeel aan ‘peacekeeping’-operaties onder hoofdstuk VI van het VN-Handvest, dan wel ‘peace enforcement’-

operaties onder hoofdstuk VII, is dan ook alleen toegestaan, zo zegt de ASPA, indien:

- (a) de Veiligheidsraad, bij zijn autorisatie van de operatie, Amerikaanse militairen permanent van vervolging door het ICC heeft gevrijwaard (de tekst spreekt van: 'permanently exempted, at a minimum');
- (b) Amerikaanse militairen aan dergelijke missies kunnen deelnemen zonder het risico van vervolging door het ICC te lopen omdat het land waar de operatie plaatsvindt óf geen partij bij het ICC is óf een bilateraal akkoord met de Verenigde Staten is aangegaan dat vervolging voorkomt; en
- (c) de nationale belangen van de Verenigde Staten de deelneming van Amerikaanse strijdkrachten aan de 'peacekeeping'- of 'peace enforcement'-operatie rechtvaardigen.

Terwijl de nu door Bush getekende wet met nadruk mikt op een regeling voor permanente immuniteit, kent zij de president de bevoegdheid toe het verbod op de Amerikaanse deelname aan vredesmissies op te schorten voor de duur van een jaar, en het vervolgens steeds voor een periode van een jaar te verlengen. Daarmee bekrachtigde de wet de afspraken die de Verenigde Staten op 12 juli jl. in de Veiligheidsraad met de andere leden overeenkwamen bij de aanvaarding van resolutie 1422. Weliswaar kwamen deze afspraken de Amerikaanse regering op stevige kritiek vanuit het Congres te staan, omdat ze geen totale immuniteit behelsden, maar ze verschaften de regering-Bush voldoende ruimte uitvoering te geven aan de bedoelingen van de wet, zonder de besluitvorming in de Veiligheidsraad te blokkeren. De wet biedt de president bovendien ruimschoots de gelegenheid haar op onderdelen op te schorten.<sup>8</sup>

### Bilaterale akkoorden

De Amerikanen beriepen zich bij de onderbouwing van hun streven naar algehele immuniteit op het feit dat immuniteiten volkenrechtelijk allang erkend worden in de bestaande 'Status of Forces Agreements' (SOFAs), zoals die in VN-verband worden toegepast.<sup>9</sup> Bovendien wezen ze erop dat ook het Statuut van Rome zelf het concept van de immuniteit erkende. Volgens artikel 98, lid 2 moet het Internationaal Strafhof internationale akkoorden respecteren die, bij de overdracht van een verdachte, de uitdrukkelijke instemming eisen van het uitleverende land. Is aan die voorwaarde voldaan, dan dient het Hof af te zien van een verzoek tot uitlevering. Het bestaan van deze bepaling roept zeker de vraag op wat de opstellers, maar ook de ondertekenaars, ertoe bewogen heeft deze 'ontsnappingsclausule' in het Statuut op te

nemen. De Amerikanen kan een zekere logica op dit punt niet ontzegd worden als ze zich hierop beroepen. Hoe dan ook, met een beroep op artikel 98 diende zich nu, naast de voorlopige opschorting van immuniteit zoals voorzien in resolutie 1422, voor de Verenigde Staten een tweede alternatief aan: het aangaan van bilaterale akkoorden met een reeks landen die daarbij toezeggen geen Amerikaanse onderdanen aan het Hof te zullen uitleveren.

### Kritiek op Verenigde Staten

Het Amerikaanse beleid dat erop gericht is de uitlevering van Amerikanen aan het nieuwe strafhof te voorkomen, heeft als inzet een alomvattende regeling op dit punt tot stand te brengen, bij voorkeur door een en ander vast te leggen in een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. De Verenigde Staten meenden dat de bestaande regelingen, zoals de SOFAs bij VN-vredesmissies, op zich zelf niet toereikend zijn om de verlangde vrijwaring te garanderen. Deze opstelling werd door de andere leden van de Raad gezien als ondermijning van het strafhof en daarom als onaanvaardbaar beschouwd. De hierdoor ontstane impasse kon pas na moeizame onderhandelingen worden doorbroken nadat overeenstemming was bereikt over voorlopige opschorting van rechtszaken voor de onderdanen van landen die geen partij zijn bij het Statuut. Kort daarna kondigde de regering-Bush aan als tweede beleidslijn te zullen streven naar het aangaan van bilaterale akkoorden die uitlevering aan het hof moeten voorkomen. Inmiddels zijn er al dergelijke akkoorden gesloten; andere landen, waaronder ons land, hebben duidelijk gemaakt er niets voor te voelen.

De opstelling van Washington heeft overal in de wereld veel kwaad bloed gezet en de verhouding met de bondgenoten in West-Europa zwaar onder druk geplaatst. Alom is de Amerikanen het verwijt gemaakt de internationale rechtsontwikkeling tegen te houden in hun poging al op voorhand, nog voordat het Hof metterdaad is gaan functioneren, zijn effectiviteit te ondergraven. Intussen is het nu ingezette twee-sporenbeleid (de afspraken in de Veiligheidsraad en het streven naar bilaterale akkoorden) inzet geworden van een felle, juridische discussie over de merites van de onlangs gemaakte afspraken. Het verzoek dat de VN-Veiligheidsraad, krachtens resolutie 1422, aan het ICC heeft gedaan, voorlopig (voor de duur van 12 maanden) geen rechtszaken te beginnen tegen 'huidige of voormalige functionarissen of personen' uit landen die geen partij zijn bij het Statuut van Rome, is met nadruk gebaseerd op artikel 16 van het Statuut.<sup>10</sup> Wat de bilaterale akkoorden betreft, zegt artikel 98, lid 2, dat het ICC het bestaan van dergelijke akkoorden, die de instemming van het betrokken land vereisen voor uitle-

vering van onderdanen aan het Hof, dient te respecteren, en in die gevallen moet afzien van een verzoek tot uitlevering. Politiek gezien lijken de Amerikanen met beide nu uitgestippelde beleidslijnen binnen het kader van het Statuut te blijven. Maar de juridische onderbouwing is inmiddels zeer omstrede geraakt. De kritiek is onder meer terug te vinden in een brief van vier VN-lidstaten, waarin zij hun bezwaren tegen de ontwerp-tekst van wat uiteindelijk resolutie 1422 werd, toespitsen op de uitzonderingspositie die nu uitsluitend voor 'peacekeepers' zou gaan gelden.<sup>11</sup>

*Human Rights Watch* veroordeelde resolutie 1422 omdat ze juist zou neerkomen op amendering van artikel 16 van het Statuut: 'We are not happy that the US has squeezed out a purported deferral of prosecution for peacekeepers – not because we expect peacekeepers to commit heinous crimes – but because no group of people should be even temporarily beyond the reach of international justice.' De organisatie zegt het niet eens te zijn met de pretentie dat de resolutie in overeenstemming is met artikel 16 van het Statuut. De opstellers van het artikel hadden duidelijk de bedoeling de Veiligheidsraad toe te staan onderzoeken en aanklachten alleen voor een jaar op te schorten indien sprake zou zijn van een bijzonder geval; het is nooit de bedoeling geweest deze bepaling te laten gelden voor een hele categorie, zoals 'peacekeepers'. Ten aanzien van de bilaterale akkoorden is *Human Rights Watch* niet minder kritisch. De organisatie verzet zich krachtig tegen de opvatting als zouden deze zijn toegestaan onder artikel 98 uit het Statuut, en poneert de stelling dat 'States parties, as well as signatories of the Rome Statute, have a legal obligation not to sign such agreements.'<sup>12</sup>

Terwijl *Human Rights Watch* zich dus verzet tegen het oneigenlijk gebruik van artikel 98 als grondslag voor het aangaan van bilaterale akkoorden, zijn de Verenigde Staten er tot dusver in geslaagd met een aantal landen akkoorden te sluiten: Roemenië, Israël en Oost-Timor.<sup>13</sup> Van deze landen heeft Oost-Timor het Statuut getekend noch geratificeerd, terwijl Roemenië en Israël het Statuut wel getekend, maar niet geratificeerd hebben. Een land als Kroatië, daarentegen, heeft geweigerd onder druk van de Verenigde Staten, en de dreiging om de militaire steun stop te zetten, te capituleren. De Kroatische president Mesic zei tegenover de *Voice of America* dat ' [...] it was counterproductive for the United States to request that its citizens be exempted from what others must be held accountable for', daarmee ongetwijfeld zinspeelend op het feit dat Kroatië zelf – mede onder Amerikaanse druk – bezig was onderdanen uit te leveren aan het Joegoslavië-tribunaal.<sup>14</sup>

## Amerikaanse nationale veiligheid

Deze discussie roept de vraag op wat de Amerikanen ertoe bewogen heeft zich zo krachtig tegen het ICC te verweren. De indieners van het eerste ontwerp-ASP, in juni 2000, beriepen zich onder meer op de uitspraak van de Amerikaanse onderhandelaar David Scheffer dat de regering-Clinton het Statuut van Rome in 1998 niet had ondertekend omdat 'bepaalde doorslaggevende onderhandelingsdoeleinden niet waren bereikt'. Deze 'fundamentele tekortkoming' zou de weg effenen voor misbruik en politiek gemotiveerde vervolgingen, waarvan vooral Amerikaanse militairen in het buitenland het slachtoffer zouden worden. De Verenigde Staten verdedigen hun opstelling met een beroep op een mix van juridische en politieke argumenten, die de fundamenten van de Amerikaanse plaats in de internationale gemeenschap raken. Op basis van een toelichting van Marc Grossman, *Under Secretary for Political Affairs* in de regering-Bush, en de overwegingen die ten grondslag liggen aan de ASP, kom ik tot de volgende samenvatting.<sup>15</sup>

Wat de positie van het strafhof als zodanig betreft, zien de Verenigde Staten het ICC vooral als instelling die beschikt over onbeperkte bevoegdheden, en aan niemand verantwoording verschuldigd is: 'Het verdrag van Rome [...] legt een enorme ongecontroleerde macht in handen van de aanklager en rechters van het ICC.' Om die reden hadden de Verenigde Staten bij de onderhandelingen in Rome ervoor gepleit, zo zei Grossman, dat de Veiligheidsraad zou waken voor 'mogelijke excessen' van de openbare aanklager. Bovendien, zo oordeelde Washington, zou elke Amerikaan die door het ICC wordt vervolgd elke procedurele bescherming ontberen waar alle Amerikanen recht op hebben krachtens de 'Bill of Rights' in de Amerikaanse grondwet – zoals het recht op jury-rechtspraak. In algemene zin gold derhalve dat Amerikaanse militairen niet het risico mogen lopen op vervolging door het ICC, zeker niet in die gevallen waarin zij elders in de wereld gelegerd zijn voor de bescherming van de vitale nationale belangen van de Verenigde Staten. De Amerikaanse overheid heeft de verplichting leden van de strijdkrachten zoveel mogelijk te beschermen tegen door het ICC ingestelde criminele vervolgingen. En ten slotte, zo luidt de officiële opvatting, is het een fundamenteel beginsel van volkenrecht dat indien de Verenigde Staten geen partij zijn bij het Statuut van Rome, zij ook niet gebonden kunnen zijn aan welke bepaling ook. De Verenigde Staten, kort en goed, zullen de jurisdictie van het ICC over Amerikaanse burgers niet erkennen.

Het *tweede argument* betreft de verhouding tussen het Hof en de positie van de Veiligheidsraad. De Verenigde Staten zien in de aan het ICC toegewezen

rechtsmacht, die zich ook uitstrekt tot het misdrijf 'agressie', een ondermijning van de autoriteit van de Veiligheidsraad. Deze heeft immers, volgens het VN-Handvest, als enige de bevoegdheid vast te stellen wanneer er sprake is van een bedreiging of verbreking van de vrede of een daad van agressie. Het Hof mag zich dit prerogatief niet aanmeten, en dus niet op de stoel van de Veiligheidsraad gaan zitten. Deze overweging geldt extra zwaar omdat de partijen bij het Statuut het nog steeds eens moeten worden over een definitie van 'agressie' als misdrijf dat valt onder de jurisdictie van het Hof.

Het *derde*, en doorslaggevend, *argument* raakt de nationale soevereiniteit en de nationale veiligheid van de Verenigde Staten. Volgens Grossman bedreigt het Statuut de soevereiniteit omdat '[h]et hof de bevoegdheid [claimt] Amerikaanse burgers gevangen te zetten en te veroordelen'. En dat terwijl de Verenigde Staten, zo gaf Grossman aan, nooit het recht hebben erkend dat een internationale organisatie, anders dan soevereine staten, niet-ingezetenen zonder instemming of een mandaat van de Veiligheidsraad, mag veroordelen. Bovendien: naast het gevaar dat de strijdkrachten lopen, schept het Statuut van Rome ook het risico dat de president en andere gekozen of benoemde Amerikanen (politici en ambtenaren) kunnen worden vervolgd door het ICC. Vooral indien de partijen bij het ICC het, tegen Amerikaanse bezwaren in, eens worden over een definitie van agressie, lopen Amerikanen het risico van criminele vervolging voor kwesties die de nationale veiligheid raken, zoals in geval van reacties op terreurdaden, het voorkomen van de verspreiding van grootschalige-vernietigingswapens, en het afschrikken van agressie.

Hiermee raken we een ander wezenlijk punt in de Amerikaanse opstelling: de vrees dat een functionerend ICC het recht op zelfverdediging uitholt. In dit verband verwijst Bolton met nadruk naar de 'principled projection of force by the world's democracies' bij de bescherming van mensenrechten – 'to stopping genocide or changing regimes like the Taliban, which abuse their people and promote terror against the world'. En dat zou bovendien kunnen leiden tot een complicatie voor de Amerikaanse militaire samenwerking met de 'vele vrienden en bondgenoten', die nu een verdragsverplichting zullen hebben om Amerikaanse onderdanen uit te leveren aan het Hof. De conclusie is duidelijk: 'The US has a unique role and responsibility to help preserve international peace and security. At any given time, US forces are located in close to 100 nations around the world [...] We cannot permit the ICC to disrupt that vital mission.' Aldus Grossman.

Opmerkelijk is dat met deze uitgangspunten wordt teruggegrepen op argumenten uit de periode-Clinton en anderzijds wordt geanticipeerd op de uitkomst van

de nog lopende discussie over de nadere uitwerking van het Statuut van Rome, waarbij ook nog overeenstemming moet worden bereikt over de definitie van het misdrijf 'agressie'. Het ICC raakt de Amerikanen in het hart. Het gaat niet alleen om de vrees voor politiek gemotiveerde vervolgingen, de mogelijke uitlevering van Amerikaanse militairen of de rechtsgang bij het ICC. In de Amerikaanse perceptie tast de oprichting van het ICC de nationale soevereiniteit aan en vormt het een bedreiging voor de nationale veiligheid en het recht op zelfverdediging – overwegingen die in de nasleep van 11/9 extra zwaar zijn gaan wegen, zoals ook uit ASPA kan worden afgeleid. Dit maakt opnieuw duidelijk dat de Verenigde Staten hun positie in de Veiligheidsraad zien als een instrument van hun buitenlands beleid, en als middel om de eigen veiligheid te waarborgen. Het typeert de Amerikaanse denkwijze dat de wet de president de bevoegdheid geeft 'alle noodzakelijke en passende middelen' te gebruiken om gevangen genomen Amerikanen te bevrijden: het is de uiterste consequentie van hun denkwijze.<sup>16</sup> En typerend voor de Amerikaanse opstelling is ook het artikel dat Jesse Helms, een van de geestelijke vaders van de kritiek op het ICC en de indiening van de ASPA, eind 2000 schreef, mede met het oog op de komst van het internationale strafhof. De citaten laten aan duidelijkheid niets te wensen over:

'The American people will never accept the [...] claim that the United Nations is the "sole source of legitimacy on the use of force" in the world. In [signing the UN Charter], America did not cede *one syllable* of its sovereignty to the United Nations. Under the American system, when international treaties are ratified they simply become domestic US law.

The Rome Treaty purports to hold American citizens under its jurisdiction – even though the United States has neither signed nor ratified the treaty. Put another way, it claims sovereign authority over American citizens without their consent.

No UN institution – not the Security Council, not the Yugoslav tribunal, not a future ICC – is competent to judge the foreign policy and national security decisions of the United States.

We want to ensure that the United States of America remains the sole judge of its own internal affairs, that the United Nations is not allowed to restrict the individual rights of US citizens, and that the United States retains sole authority over the deployment of US forces around the world.

If the United Nations does not respect American sovereignty, if it seeks to impose its presumed authority over the American people without their

consent, then it begs for confrontation and, more importantly, eventual US withdrawal.<sup>17</sup>

De onderbouwing van de Amerikaanse opstelling tegenover het ICC maakt dan ook duidelijk dat het om méér dan incidentele motieven gaat, die, net als in het neoconservatieve Amerika van president Reagan in de jaren tachtig, grenzen en voorwaarden van de Amerikaanse bereidheid tot internationale samenwerking markeren. De opstelling van de regering-Bush tegenover het ICC, mede bepaald door het Congres, past dan ook in een lange traditie van Amerikaans VN-beleid.<sup>18</sup> ■

## Noten

- 1 U.S. Department of State: Press Statement, Richard Boucher, Spokesman: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/20002/9968pf.htm>
- 2 Daarmee was de weg vrijgemaakt voor het officieel van kracht worden van het Statuut per 1 juli 2002.
- 3 Bosnië behoorde ook tot de tien landen die op 11 april het Statuut van Rome hadden geratificeerd. Daarmee had het zijn grondgebied onder de jurisdictie van het ICC gebracht.
- 4 USUN Press Release # 87 (02), June 30, 2002.
- 5 De Veiligheidsraad legde jaarlijks de verlenging van beide mandaten vast in een enkele resolutie.
- 6 De tekst van Artikel 16 van het Statuut van Rome over 'Deferral of investigation or prosecution' zegt: 'No investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute for a period of 12 months after the Security Council, in a resolution adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effect; that request may be renewed by the Council under the same conditions.'
- 7 S/RES/1422 (2002), 12 July 2002. Met de aanvaarding van dit compromis was ook de weg vrij voor verlenging van de mandaten van SFOR en IPTF in resolutie 1423, nog die zelfde dag.
- 8 Bovendien hebben de Amerikanen in nog een ander belangrijk opzicht de deur naar het strafhof niet helemaal dichtgegooid. De wet staat de president toe hulp te verlenen aan 'internationale inspanningen' met betrekking tot een onderzoek naar of vervolging van personen, zoals Saddam Hoessein, Slobodan Milošević, Osama bin Laden, andere leden van Al Qu'aida, leiders van de Islamitische Jihad en andere buitenlanders die worden beschuldigd van genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. Deze bepaling, die pas op het laatste moment werd opgenomen, en gepresenteerd als een 'niet-wezenlijke toevoeging', is juist bedoeld in bepaalde gevallen samenwerking met het ICC mogelijk te maken.
- 9 SOFAs verschaffen uitgezonden militair personeel zekerheden over hun juridische positie tijdens hun aanwezigheid op buitenlands grondgebied. De belangrijkste bepaling betreft de regeling van de 'exclusieve jurisdictie' waarbij het uitzendend land de bevoegdheid behoudt militairen in eigen land te veroordelen voor strafrechtelijke of disciplinaire overtredingen.
- 10 Hier ligt dan ook de verklaring voor het feit dat de Veiligheidsraad resolutie 1422 heeft aanvaard krachtens hoofdstuk VII. Deze bepaling roept de intrigerende vraag op waarom de opstellers van het Statuut artikel 16 dit mandatoire karakter hebben meegegeven. Is deze bepaling alleen maar bedoeld om de drempel voor zo'n verzoek door de leden van de Raad te verhogen, of kan deze zelfs gezien worden als de opmaat voor de juridische rechtvaardiging indien de Verenigde Staten zouden besluiten tot een bevrijdingsactie voor gearresteerde of gevangen genomen onderdanen?
- 11 Letter to the President of the UN Security Council in relation to draft resolution S/2002/747 currently under consideration by the Security Council under the agenda item of Bosnia-Herzegovina. The letter was signed by the Ambassadors of New Zealand, South Africa, Brazil and Canada on Friday, July 12, 2002.
- 12 Human Rights Watch: *United States Efforts to Undermine the International Criminal Court: Article 98 Agreements*; August 2, 2002.
- 13 Dit was de stand van zaken per eind augustus 2002.
- 14 [http://www.usaforicc.org/facts\\_news.html](http://www.usaforicc.org/facts_news.html)
- 15 Marc Grossman, 'American Foreign Policy and the International Criminal Court', Remarks to the Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, May 6, 2002. <http://www.state.gov/p/9949pf.htm>  
De aankondiging van de regering-Bush leidde o.m. tot een debat over de merites van dit geval van wat genoemd werd 'unsigned' – het ongedaan maken door een regering van een door haar voorganger eerder gezette handtekening onder een verdrag. De Amerikaanse regering beriep zich op de Weense Conventie inzake het Verdragenrecht: 'We believe that in order to be bound by a treaty, a state must be party to that treaty,' aldus Grossman.
- 16 Omdat de wet spreekt van 'door of namens of op verzoek van het ICC' gevangen genomen personen, hoeven bevrijdingsacties zich niet te beperken tot Den Haag of het strand van Scheveningen. Bovendien heeft de bevoegdheid tot 'invrijheidstelling' niet alleen betrekking op Amerikanen, maar uitdrukkelijk ook op niet-Amerikaanse onderdanen van de NAVO-lidstaten, belangrijke niet-NAVO bondgenoten of Taiwan – tenminste zolang deze regeringen geen partij zijn bij het Hof.
- 17 Jesse Helms, 'American Sovereignty and the UN', in: *The National Interest*, Winter 2000/01, blz. 31-34.
- 18 Over het Amerikaans VN-beleid onder Reagan publiceerde ik o.m. 'De VS en de VN', in: *Internationale Spectator*, jrg. 38, 1984, blz. 544-553; 'De Verenigde Staten op zoek naar het Grote Compromis: Tussen Kassebaum, gewogen stemming, contributie en medezeggenschap', in: *Transaktie*, jrg. 15, 1986, no. 4, blz. 338-356; 'UNESCO: Een geval apart?', *Clingendael-cahier*, no. 6, september 1987; en 'Het Amerikaanse leiderschap in de Verenigde Naties', in: *Internationale Spectator*, jrg. 43, 1989, no. 3, blz. 191-198. Voor het Amerikaans VN-beleid onder Clinton verwijs ik naar mijn bijdrage 'The United States and the United Nations: An uneasy relationship', in: Marianne van Leeuwen, Auke Venema (red.): *Selective Engagement; American Foreign Policy at the Turn of the Century*, Netherlands Atlantic Commission and Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 1996.

### Over de auteur

DRS D.A. LEURDIJK is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Hij dankt Stella Beernink voor haar assistentie bij de voorbereiding van dit artikel.

# Nieuw Amerikaans Sudanbeleid sinds Bush jr

ROBBERT A.F.L. WOLTERING

HET DOOR BURGEROORLOG EN WANBESTUUR geplaagd Sudan kreeg in augustus 1993 door de Verenigde Staten het etiket *state-sponsor of terrorism* opgeplakt. Dit groeide uit tot een lange en diverse lijst beschuldigingen, die het land tot paria in de internationale gemeenschap maakte. Toenaderingspogingen die Sudan vanaf 1996 deed, vonden geen enkel gehoor in Washington. De betrekkingen met buurlanden en de Europese Unie verbeterden echter aanzienlijk sinds 1998. Deze diplomatieke opbloei was vooral het gevolg van groeiende macht van de militair Bashir ten koste van de fundamentalistische partijleider Turabi. De laatste was veelal verantwoordelijk voor de gebrouilleerde relaties van Sudan met het buitenland. Tijdens de regering-Clinton hielden de Verenigde Staten vast aan de isoleringspolitiek. Onder Bush Jr. lieten ten slotte ook de Amerikanen het beleid van isolement van Khartoum varen. De 'oorlog tegen het terrorisme', Egyptes invloed op het Sudanbeleid en het belang van Sudanese energiereserves stimuleren Washington zelfs in de richting van een alliantie met de oude vijand.

## Clintons eerste maanden: dreigen met ingrijpen

Toen Bill Clinton in januari 1993 het Witte Huis betrok, ging de Republiek Sudan haar vijfde jaar onder leiding van de militaire junta in. Generaal Omar al-Bashir greep eind juni 1989 de macht. De coup vond plaats aan de vooravond van sluiting van een vredes pact tussen de dominante zuidelijke rebelengroep SPLA (Sudanese Peoples' Liberation Army) en de regeringscoalitie. De militairen verscheurden het vredesverdrag; en het met de coupplengers verbonden *National Islamic Front* (NIF) van Hassan al-Turabi hervatte de islamisering. Bashir beloofde een vredesregeling met betrekking tot 'de Zuidelijke Kwestie' met behoud van nationale eenheid.

*Het traditionele Amerikaanse Sudanbeleid van opgelegd isolement is na 11 september 2001 omgebogen tot samenwerking in de strijd tegen het internationale terrorisme. Hoe werd Sudan van paria tot partner?*

Met de militaire coup kwam het NIF aan de macht. Zo begon de leider van deze partij een nieuwe fase in zijn wonderbaarlijke politieke loopbaan van ongekend opportunisme. De islamistisch geïnspireerde politieke acties van Turabi zetten de Verenigde Staten en andere landen tegen Sudan op. Het werd pas later duidelijk hoezeer de machtsstrijd tussen Bashir en Turabi van belang was voor de buitenlandse betrekkingen.

Al vóór zijn aantreden wist Clinton dat hij een reeks vijanden in het Midden-Oosten van zijn voorganger zou erven. Bush Sr.'s preoccupatie met buitenlandse aangelegenheden, vooral zijn persoonlijke vete met Saddam Hoessein, opende voor Clinton de weg: 'it's the economy, stupid'. Binnenlandse zaken hadden dus voorrang, maar tegelijkertijd was het onverstandig het buitenlands beleid van zijn voorganger volledig te verlaten. Vóór Clintons aantreden werd Sudan al geruime tijd gerekend tot de 'schurkenstaten', zeker sinds Sudans afwijzing van de Amerikaanse coalitie tegen de Irakese invasie van Koeweit. Zoals gebruikelijk was deze Amerikaanse aversie al snel geïnternationaliseerd, wat resulteerde in een litanie van beschuldigingen in het kader van de Verenigde Naties. Het imago waarop Clinton was gekozen: zijn nadruk op binnenlands beleid, deed er niets aan af dat zijn regering zich zeer activistisch opstelde ten opzichte van een land als Sudan. In een harde veroordeling door de VN in januari 1993 werd zelfs gezinspeeld op een interventie *à la Somalia*, een optie die daarna nog

een paar keer van stal werd gehaald.<sup>1</sup> De veroordelingen kwamen niet uit het niets: sommige van 's werelds meest gezochte criminelen en terroristen hadden een toevluchtsoord in Khartoum. Behalve Carlos 'the Jackal' en Osama bin Laden waren organisaties als HAMAS, al-Gama'a al-Islamiyya, en de Palestijnse en Egyptische *Jihad* er welkom. Maar de meest in het oog springende beschuldigingen waren de religieuze onderdrukking en de 'slavernij', van tijd tot tijd bewezen of juist ontkracht. Deze aspecten worden in Washington uitgespeeld door lobby's van christelijk rechts en de *Congressional Black Caucus* (een 'linkse' Afrikaans-Amerikaanse *interest group*). Aan de beschuldigingen kwam onder Clinton geen eind. Maar de mogelijkheid van de door het Sudanese regime meest gevreesde reactie, een VN-interventie *à la Somalia*, verdween abrupt en definitief met het fiasco van *Operation Restore Hope*.

Eind 1992 bood Bush liefst 30.000 troepen aan voor de VN-vredesoperatie in het humanitaire rampgebied Somalië. Dit aantal, dat hulpverleners ter plekke hevig verbaasde en zelfs verontrustte, werd in verband gebracht met de Amerikaanse vrees voor groeiende islamistische activiteit in het gebied. Een maand nadat de eerste Amerikaanse VN'ers in Mogadishu waren aangemeerd, viel de politieke verantwoordelijkheid voor deze troepen aan de nieuwe president Clinton toe. Onduidelijke richtlijnen, wrevel tussen de Amerikanen (harde aanpak) en de Italianen (dialog) over de te volgen strategie en verzet van de plaatselijke *warlords* (vooral van generaal Aideed) frustreerden het werk van de VN-troepen. In de nacht van drie op vier oktober 1993 vond ten slotte de veldslag plaats in Mogadishu tussen Amerikaanse VN-eenheden en strijders van generaal Aideed, waarbij honderden Somaliërs en 19 Amerikanen omkwamen. Televisiebeelden van de publieke vernederingen van vermoorde Amerikaanse 'soldaten van de vrede' betekenden het einde van het Amerikaanse avontuur in Somalië, en daarmee bloedde de gehele operatie-*Restore Hope* dood.

Hoewel harde bewijzen ontbreken, houden de Verenigde Staten vol dat Sudan een belangrijke rol speelde in de ramp van oktober 1993. Sudan ontkent dat het hier iets mee te maken had, maar het motief voor een Sudanese inmenging in Somalië is duidelijk. De mediagenieke barbaarsheden waren een duidelijke boodschap voor Clinton; van Afrikaanse avonturen kon geen sprake meer zijn. Sudan hoefde zich niet langer zorgen te maken om de 'Somalië-optie'.

#### Clintons volgende strategie: isoleren

Toen de Amerikaanse publieke opinie zich na de rampzalig verlopen operatie in Somalië sterk tegen Afrikaanse militaire operaties had gekeerd, veranderde

de activistische veroordelingspolitiek in een beleid van passief isolationisme. In april 1996 nam de VN-Veiligheidsraad resolutie 1054 (diplomatieke sancties) aan, wegens uitblijven van Sudanese uitlevering van de verdachten van een moordaanslag op president Mubarak van Egypte. In 1997 werden economische sancties van kracht. In 1998 vertrokken de laatste Amerikaanse ambtenaren uit Sudan. Tegelijkertijd bleven Sudanese gruwelverhalen de kranten van tijd tot tijd vullen, vooral over religieuze onderdrukking en slavernij.

Het onmogelijk gedrag van het Sudanese regime had niet alleen de Verenigde Staten tegen het land opgezet. Sudan was met geen enkel buurland *on speaking terms*. In dit isolement kon het regime niet lang overleven. Het had internationale contacten nodig om de oliereserves te exploiteren. Het was bekend geworden dat de Sudanese oliereserves een groot potentieel hadden. Ook wezen studies uit dat de economische mogelijkheden van hydro-elektriciteit in Sudan uitstekend zijn. Sudan zat dus om een gewillig buitenland verlegen, voor zowel technische expertise als uitvoer. Expertise poogde Sudan aanvankelijk te halen uit zijn minuscule 'vriendenkring': met Irak tekende het in 1994 een samenwerkingsovereenkomst. Tegelijkertijd beproefde het zijn geluk bij een tweede staat: Frankrijk. In deze merkwaardige toenaderingspoging was de internationale terrorist Carlos 'the Jackal' de troef in Sudanese handen. Zijn uitlevering aan Frankrijk werd gevolgd door een indrukwekkende reeks tegenprestaties. Zowel bij het IMF als bij de VN drong Frankrijk aan op mildere behandeling van Sudan; ook werd militaire defensieve assistentie tegen de SPLA geleverd, en investeerde Frankrijk miljoenen in controversiële projecten in Zuid-Sudan.<sup>2</sup> Deze vorm van terrorismebestrijding beviel Sudan kennelijk goed: in de volgende jaren werd 'de Westerse optie' verder uitgewerkt. Deze uitwerking was echter het werk van Bashir en zijn medestanders. Onder druk van het isolement waren de tegenstellingen binnen de Sudanese machtsstructuur verscherpt, wat uiteindelijk zou resulteren in een machtsomwenteling ten gunste van Bashir.

In 1996 konden de Verenigde Staten kennis nemen van de Sudanese ontwikkeling toen Khartoum aanbod Osama bin Laden aan Saudi-Arabië uit te leveren. De Saudi's weigerden hun ex-landgenoot te ontvangen, waarna Sudan niet schroomde Osama bin Laden aan te bieden aan de Verenigde Staten. Ook de Amerikanen zagen op dat moment meer schade dan heil in een dergelijke uitlevering, waarop Bin Laden met medeweten van Washington naar Afghanistan werd uitgezet.<sup>3</sup> Nadien werden volgens Sudanese bronnen bovendien de Bin Laden-*files* van de Sudanese geheime dienst aan de CIA ter beschikking gesteld, een aanbod dat de Amerikanen negeerden.<sup>4</sup>

Het isolationistisch beleid begon zich in deze

periode tegen de Verenigde Staten te keren. De ingebakken negatieve houding bleek bestand tegen een veranderde situatie, waarin enige mate van welwillendheid te verkiezen was. Een laatste voorbeeld is de ouverture van de Sudanese autoriteiten vlak na de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania in augustus 1998. Twee mannen die op de dag van de aanslagen uit Nairobi in Khartoum een tussenstop maakten, werden door Sudanese beambten aangehouden en de Amerikaanse autoriteiten aangehouden; het aanbod werd afgeslagen en de mannen vervolgden hun reis naar Pakistan.

In plaats van op het *rapprochement* in te gaan, volhardde Washington in het beleid van isolement. De aanval op de farmaceutische fabriek Al-Shifa in Khartoum-Noord eind 1998 was dan ook behalve een aanslag op gezondheidszorg, ook een anachronisme. Rechtvaardiging voor de aanval was er nauwelijks. Al-Shifa zou een chemische wapenfabriek zijn geweest, gefinancierd door Osama bin Laden. Inmiddels is toegegeven dat er geen bewijzen waren dat Al-Shifa iets anders was dan vrijwel de enige medicijnenfabriek in heel Sudan.<sup>5</sup> Tot het eind van Clintons regeerperiode duurde het beleid van isolement en beschuldiging voort. In rapporten, artikelen en persconferenties bleef Sudan een 'schurkenstaat'. Letterlijk meldde minister van buitenlandse zaken Madeleine Albright: 'Our policy is to isolate the Government of Sudan.'<sup>6</sup>

### Isolement doorbroken, maar niet door de Verenigde Staten

Voor de antipathie in de Amerikaanse media en christelijk-rechtse en *Black Caucus*-lobby's ten opzichte van Sudan, in combinatie met de onmogelijkheid van een militaire ingreep in Afrika, bepaalde de houding van Washington tijdens Clinton. Daarnaast beriep men zich op de vermoede Sudanese steun aan internationaal terrorisme. Dat daarvoor nauwelijks aanwijzingen waren, veranderde niets aan het beleid. De buurlanden hadden de Sudanese omslag wél opgemerkt en aangegrepen. Bashir legde in 1999 opnieuw contacten met Ethiopië, nadat in 1998 de relaties met Egypte al waren hersteld. In 2000 werden diplomatieke banden aangehaald met Eritrea. Ook EU-landen herzag hun visie op Sudan; vooral de verstandhouding met Groot-Britannië verbeterde. Deze golf van hernieuwde relaties houdt verband met binnenlandspolitieke ontwikkelingen.

De samenwerking tussen het militaire establishment van Bashir en het NIF onder leiding van Turabi was nooit optimaal. In 1999 zwelde de stroom berichten over onderlinge rivaliteit aan. In december van dat jaar kondigde Bashir de noodtoestand af, en ontbond de Nationale Assemblee. Vijf maanden later onthief hij

Turabi van zijn functie als voorzitter van het regerende National Congress. Toen Turabi met notabene SPLA-leider Garang een overeenkomst sloot waarin zij alle Sudanese oproepen in verzet te komen tegen Bashir, werd Turabi in februari 2001 opgepakt en gevangen gezet. Aan de lange politieke loopbaan van Turabi lijkt sindsdien een eind te zijn gekomen. Nu bleek duidelijk dat vooral Turabi's revolutionaire en fundamentalistische rol het buitenland tegen Sudan opzette. Turabi's oproep tot *jihad* onder de Ugandese moslims en zijn rechtvaardiging van geweld door Egyptische fundamentalistische groepen hadden voorspelbare gevolgen voor de internationale verhoudingen. Bovendien waren de terroristische groepen en individuen die Khartoum bezochten of er woonden, vaak op persoonlijke uitnodiging van Turabi gearriveerd.<sup>7</sup> Herstel van de buitenlandse betrekkingen volgde op initiatieven van Bashir, die echter de storende invloed van Turabi moest tegen gaan. Geleidelijk kreeg Bashir de overhand.

Voor de Europese heroriëntatie op Sudan kan ook een externe factor een rol hebben gespeeld: de *peace-keeping*-operatie van de United Nations Mission to Eritrea and Ethiopia (UNMEE). Het Somalisch drama van UNISOM in Somalië indachtig, inclusief de vermoede Sudanese betrokkenheid, moeten de troepenleverende naties vóór deze operatie<sup>8</sup> de factor 'Sudanees terrorisme' hebben overwogen. Voor zover er in deze periode in Sudan nog de wens bestond de internationale gemeenschap dwars te zitten, zal men gepoogd hebben die te neutraliseren. De consolidatie van de macht door Bashir in de aanloop naar de geplande uitzending van UNMEE in december 2000, ten koste van Turabi, zal voor de deelnemende landen de keuze waarschijnlijk vergemakkelijkt hebben. Het herstel van de Europees-Sudanese betrekkingen kan dus ook voor een deel aan de UNMEE-operatie te danken zijn. Het geeft ook een verklaring voor het feit dat de Verenigde Staten zich nooit kritisch uitlieten over het doorbreken van het Sudanese isolement; de EU-landen en andere deelnemende staten hadden een legitime reden, namelijk de bescherming van hun soldaten tegen een ramp zoals die de Amerikaanse UNISOM-troepen was overkomen. Bovendien was dit indekken ook in het belang van de Amerikanen zelf, omdat zij zich hadden verbonden aan een eventuele *worst-case scenario rescue operation*.<sup>9</sup>

### Bush Jr: hoe Sudan toch nog een Amerikaanse partner werd?

Een maand voor het vermoedelijke einde van Turabi's hoogtijdagen begonnen juist die van George W. Bush. In de aanloopperiode naar de presidentswisseling kreeg men in Washington in de gaten dat het Sudanese isolement definitief doorbroken was. In februari

2001 bracht het Center for Strategic and International Studies (CSIS) in Washington een rapport uit over Sudan. Het spreekt zich uit voor een actieve rol van Amerika in een internationale aanpak van de Sudanese problematiek. Behalve het feit dat de isoleringspolitiek niet meer werkt, en de Sudanese interne situatie veranderd is, speelt ook de aanwezigheid van olie in Zuid-Sudan mee in de oriëntatie op Sudan van de regering-Bush. Deze elementen resulteerden direct na Bush' aantreden in versoepeling van de verhoudingen. Waren de Amerikanen aanvankelijk nog voorzichtig in het bilaterale herstel, na '11 september' gingen alle reserves overboord en schakelde men Sudan in als informant en partner in de strijd tegen het internationale terrorisme.

Het Amerikaanse standpunt is dat er wat betreft Amerikaans-Sudanese betrekkingen sprake is van 'modest recovery since January 2001'.<sup>10</sup> Na de aanslagen van 11 september werden de banden in een zeer korte periode snel aangetrokken. Sudan was één van de eersten om de aanslagen te veroordelen, en bood zich aan in de 'wereldomvattende coalitie tegen het terrorisme'. De Verenigde Staten stortten zich vervolgens op de internationale inspanningen voor de vrede in Sudan, waar eerder het rapport van CSIS op had aangedrongen. Speciale gezant, senator John Danforth, bezocht januari jl. Sudan in verband met een regionale top van de InterGovernmental Authority on Development (IGAD), waar de Zuid-Sudanese kwestie op de agenda stond. Ook zijn weer ambassadeurs uitgewisseld. Bovendien werden in oktober 2001 de diplomatieke sancties tegen Sudan in de VN-Veilighedsraad opgeheven, toen de Verenigde Staten geen veto over zo'n besluit meer wensten uit te spreken.<sup>11</sup>

Hoewel een officiële herziening van Washingtons visie op Khartoum nog op zich laat wachten, zijn al wel enkele lijnen in de nieuwe verhoudingen te onderscheiden. De Sudanese autoriteiten jubelen over de vernieuwde betrekkingen. 'Wij zijn gerehabiliteerd, de Verenigde Staten hebben eindelijk begrepen dat de beschuldigingen [...] onwaar zijn gebleken,' aldus een Sudanese diplomaat in *Al-Ahram Weekly*.<sup>12</sup> En in een vraaggesprek met de *East African* zegt Bashir: 'Ons succes in het vestigen van goed nabuurschap [...] heeft ertoe geleid dat het kortzichtig beleid van de vorige [Amerikaanse] administratie onhoudbaar is geworden. [...] De nieuwe administratie [...] gelooft in het leggen van nauwe contacten en in diplomatie.'<sup>13</sup> Tegelijkertijd beklaagt SPLA-leider John Garang zich over de *appeasement*-politiek van Bush: 'Normalisering van de betrekkingen zou een beloning voor het bedrog van Khartoum zijn.'<sup>14</sup> Het lijkt er dus op dat het beleid radicaal is gewijzigd. Waar eerst de SPLA heimelijk werd gesteund en Khartoum geïsoleerd, laat men nu de SPLA links liggen en omhelst Khartoum.

Welke redenen liggen hier achter? Behalve het feit dat het isolement al doorbroken was en de beschuldigingen steeds moeizamer gestaafd konden worden, spelen er nog meer factoren. Het *strategisch* belang van Sudan in de 'oorlog tegen het terrorisme' heeft de Amerikaans-Sudanese relaties sinds september 2001 beheerst. Dit belang zal verminderen, als na verloop van tijd de Sudanese geheime dienst de Amerikanen niet meer van nieuwe informatie kan voorzien. De Sudanese energiesector en de Egyptische belangen zullen dan duidelijker hun invloed doen gelden.

Het zuiden van Sudan heeft een geweldig potentieel; naast gebruiksklare hydro-elektriciteit bevinden zich er grote oliereserves. Hiervoor is een ruime afzetmarkt in Oost-Afrika, waar Uganda, Kenia en Tanzania met succes een economische unie opzetten. Terwijl nu al contracten zijn gesloten tussen Sudan en Uganda over de levering van Sudanese hydro-elektriciteit, rept het CSIS-rapport over de vooruitzichten voor *energy-market integration* met de Hoorn van Afrika. Tal van buitenlandse energiebedrijven staan klaar om de bestaande energie-installaties te moderniseren, en nieuwe te bouwen.

Nog meer dan elektriciteit beïnvloedt olie de situatie in Sudan. Sinds 1999 is Sudans olieproductie serieus op gang gebracht, en voortdurend stijgt ook de export. Het is veelzeggend dat het CSIS-rapport tamelijk diep ingaat op de oliekwestie. Behalve dat de olie-inkomsten een interne politieke factor van betekenis zijn, geeft het rapport een andere reden waarom de factor olie van belang is voor het Sudanbeleid van Washington. Men wijst erop dat '[e]ventually, Sudan might provide to the United States an additional source of energy supply'.<sup>15</sup> Een gelijksoortige boodschap wordt natuurlijk door de Amerikaanse oliesector naar Washington gezonden. Vooral nog wordt men echter belemmerd door Amerikaanse sancties tegen Sudan.

Het noorden van Sudan is echter zonder Zuid-Sudan niet levensvatbaar: een onafhankelijk Zuid-Sudan zou een dramatische situatie voor Noord-Sudan opleveren. Egypte is bovendien fel gekant tegen opsplitsing van Noord en Zuid, vooral omdat het zich zorgen maakt om het waterverbruik van een onafhankelijk Zuid-Sudan. Ontevreden over de koers van de vredesbesprekingen in het kader van de IGAD, zette Egypte met Libië een eigen vredesinitiatief op.

Amerika's verbintenis met Egypte en Bush' contacten in de oliesector zijn gediend met opbloeiende relaties tussen Amerika en Sudan. De SPLA-steunende lobby's van christelijk rechts en de *Black Caucus* hebben daarentegen tegenslagen moeten incasseren sinds het aantreden van Bush Jr. De invloed van de linkse *Black Caucus* is miniem. Het beeld waarin Washington en Khartoum steeds nader tot elkaar komen, is wel geflatteerd door het strategisch belang van Sudan,

dat nu verreweg de belangrijkste beleidsmotivatie is. Maar ook als dit belang binnenkort aan kracht inboet (gezien de beperkte informatie die Sudan te leveren heeft), zullen de economische factoren en de belangen van Egypte gezamenlijk nog altijd meer gewicht in de schaal leggen dan de verzwakte SPLA-lobby.

## Conclusies

Het oude Amerikaanse beleid van opgelegd isolement was afhankelijk van de medewerking van andere staten. Inderdaad was Sudan een paria in de internationale gemeenschap. De preciaire situatie waarin het hierdoor raakte, zette de machtsstrijd in Khartoum op scherp. Voortdurend bleek de pragmatische Bashir aan terrein te winnen, ten koste van de rehschoppende Turabi. De Sudanese ouvertures in Amerikaanse richting moeten in dit licht gezien worden. Het is wijsheid achteraf, maar de Verenigde Staten hebben hier natuurlijk kansen laten liggen. Hieruit blijkt dat het afgedwongen isolement een kostbaar beleid was. Het ging Washington nog meer kosten naarmate het beleid langer werd gevoerd en terwijl de ene na de andere staat nieuwe relaties met Sudan aanknoopte en lucratieve contracten in Khartoum overeenkwam.

Dat de Amerikanen na elf september plotseling zo gretig de Sudanese medewerking aangrepen, was verstandig, maar toonde tegelijkertijd de scheve verhouding tussen de afwijzende neiging van Washington en de invitaties uit Khartoum. Het zal nog moeten blijken of uit de huidige situatie ook een werkelijke alliantie voortkomt. Zo'n verbintenis zou zeer waarschijnlijk puur om strategische en economische redenen gevormd worden. De SPLA zou in dit scenario de hoogste prijs betalen. In het uiterste geval komt ze nog eens op een lijst van 'terroristische organisaties'. Voor de SPLA en andere anti-Khartoumgroeperingen is het een veeg teken dat het Amerikaanse Sudanbeleid zich meestal hoofdzakelijk liet leiden door geopolitieke motieven.

## Addendum

Het op 20 juli tussen Bashir en Garang (SPLA) gesloten protocol van Machakos biedt een kader voor vrede, dat Zuid-Sudan bestuursautonomie belooft voor zes jaar, waarna het zich in een referendum kan uitspreken over afscheiding. Het akkoord kwam onder zware Amerikaanse druk tot stand en het wordt gesteund door Egypte, los van het Egyptisch-Libisch initiatief. Speerpunt is eerlijke verdeling van olie-inkomsten. Dit onderdeel presenteren Washington en Khartoum als waarborg dat Sudan verenigd zal blijven: bij zo'n verdeling van olie-export (via Port Sudan in Noord-Sudan) zullen de Zuid-Sudanezen *niet* kie-

zen voor losmaking. De stabiliteit van dit vredesproces hangt af van de geloofwaardigheid van deze veronderstelling. Het is zeer onzeker of de plannen van het akkoord van Machakos doorgang vinden: besprekingen worden nog altijd gefrustreerd door uitblijven van een staakt-het-vuren. ■

## Noten

- 1 Onder meer: G. Lusk, 'Crescendo of Condemnation', in: *Middle East International*, No 446, maart 1993; Abdel S. Sidahmed, 'Sudan: pros and cons for intervention', in: *Middle East International*, No 448, april 1993.
- 2 Europa Publications, *Africa South of the Sahara (31st edition)*, Londen, 2002, blz. 982-983.
- 3 R. Martin, 'Sudan's Perfect War', in: *Foreign Affairs*, 2002 (81), No 2, blz. 111-121, in het bijzonder blz. 116.
- 4 Reuters, 'Clinton staff rejected bin Laden info', 30 november 2001.
- 5 G. Nkrumah, 'Plastering over the Past', in: *Al-Ahram Weekly*, No 554, oktober 2001; zie ook Martin, a.w. noot 3, blz. 123.
- 6 US Department of State, *2000 Annual Report on International Religious Freedom: Sudan*, september 2000; S. Rice & D. Scheffer, 'Sudan Must End Its Brutal War Against Civilians', in: *International Herald Tribune*, 1 september 1999; US Department of State, 'Message to Sudan', Persverklaring namens M. Albright, november 1999.
- 7 Abd al-W. al-Affandi, 'Back in the fold?', in: *Middle East International*, No 641, januari 2001.
- 8 In eerste instantie: Nederland, Canada, Denemarken, Kenia en Jordanië.
- 9 J-L. Peninou, 'Un redéploiement stratégique dans la Corne de l'Afrique', in: *Le Monde Diplomatique*, december 2001.
- 10 US Department of State, *Background Note: Sudan*, Bureau of African Affairs, december 2001.
- 11 Peninou, a.w. noot 9.
- 12 Nkrumah, a.w. noot 5.
- 13 Interview met Bashir in *The East African Weekly*, No 378, januari/februari 2002.
- 14 Geciteerd door Nkrumah a.w. noot 5; zie ook: J. Lobe, 'US-Sudan Terrorist Ties Spell Disaster for Anti-Khartoum Activists', in: *Foreign Policy in Focus*, september 2001.
- 15 CSIS (Center for Strategic and International Studies), *U.S. Policy to end Sudan's war – a report of the CSIS Task Force on U.S.-Sudan Policy*, Washington, 2001, blz. 8.

## Over de auteur

ROBERT WOLTERING studeert Arabische & Islamitische Studïen en Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam; hij verricht onderzoek naar de politieke integratie van de moslimbevolking in Uganda.

# Arabisch reveil?

HANS H.J. LABOEHM

DE AANSLAGEN VAN 11 SEPTEMBER 2001 op het World Trade Center in New York hebben een nieuwe impuls gegeven aan de opvatting dat de welvaarts-kloof tussen het Westen en de islamitische landen een voedingsbodem voor afgunst, wrok en terrorisme jegens het Westen zou vormen. In deze opvatting schuilt waarschijnlijk wel een kern van waarheid. Maar daarbij dient toch te worden aangetekend dat welvaartsverschillen van alle tijden zijn en op zich zelf gewoonlijk geen aanleiding geven tot terrorisme.

Bovendien wordt er geen anti-westerse terreur bedreven vanuit boeddhistische, hindoeïstische of christelijke Derde-Wereldlanden, die ook een welvaartsachterstand ten opzichte van het Westen hebben. Daarnaast kunnen de hoofdverantwoordelijken voor deze aanslagen nu niet bepaald tot de allerarmsten worden gerekend; zij beschikten over relatief veel geld. Voorts beperkte hun terrorisme zich niet tot acties in westerse landen of tegen westerse belangen, maar richtte het zich ook tegen personen en/of belangen in de eigen regio.

Ook mag niet worden vergeten dat er in rijke westerse landen terroristische aanslagen waren die op het eerste gezicht niets of weinig met welvaartsverschillen te maken hebben, zoals het constant terrorisme van de IRA in Ierland, de ETA in Spanje, de Baader-Meinhofgroep in Duitsland en elders, en de Rode Brigades in Italië. Daarnaast hadden ook de aanslag op het WTC in New York (1993), de gifgasaanvallen op de metro in Tokio en Yokohama (1995), en die op het 'Federal Building' in Oklahoma City (1995) waarschijnlijk weinig met welvaartsverschillen van doen. Hoofdoorzaken voor terrorisme moeten dan ook niet primair in welvaartsverschillen worden gezocht, maar in religieus en/of politiek extremisme.

Hoe het ook zij, de gebeurtenissen van 11 september hebben ongetwijfeld geleid tot meer aandacht

*'Elf september' heeft geleid tot meer aandacht voor de vraag waarom de economische en sociale ontwikkeling van de islamitische landen zo bij die in het Westen is achtergebleven. Het Arab Human Development Report 2002 tracht daarvoor een verklaring te geven.*

voor de vraag waarom de economische en sociale ontwikkeling van de islamitische landen zo bij die in het Westen is achtergebleven.

## ***Arab Human Development Report 2002***

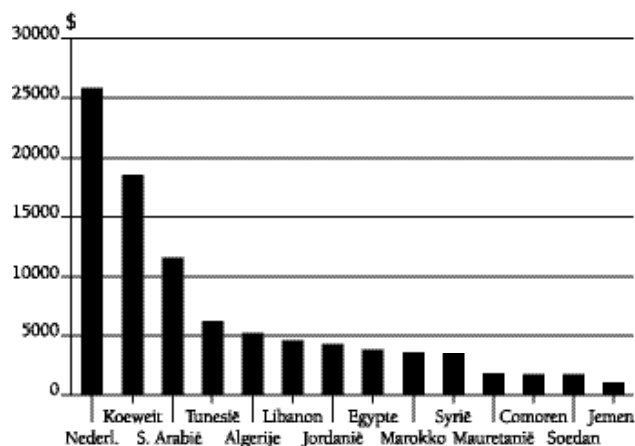
Dit is het centrale thema van het *Arab Human Development Report 2002*, uitgebracht door het United Nations Development Programme (UNDP) en het Arab Fund for Economic and Social Development.<sup>1</sup> Het rapport is samengesteld door een groep die uitsluitend uit vooraanstaande Arabische intellectuelen (dus geen westerse betweters) bestond, inclusief een aantal vrouwen. Eindredacteur was de Egyptische socioloog Nader Fergany, directeur van het Almishkat Centre for Research in Kaïro. Het rapport heeft betrekking op de Arabische wereld, de 22 leden van de Liga van Arabische Staten, die landen van de Maghreb tot de Golf omvat, met een bevolking van 260 miljoen, 5% van de wereldbevolking.<sup>2</sup> De meest volkrijke landen van de Arabische wereld zijn: Egypte (68 miljoen), Soedan (31 miljoen) en Algerije (30 miljoen).

## **Een nieuwe ontwikkelingsindex**

Zoals de titel reeds aangeeft, gaat het rapport over menselijke ontwikkeling, een begrip dat breder is dan economische ontwikkeling. Het bouwt voort op het

baanbrekend werk van UNDP op dit terrein, waarvan de opstelling van de menselijke ontwikkelingsindex ('Human Development Index') een belangrijk onderdeel vormt. Deze houdt een verbreding in van de veelgebruikte maatstaf van het inkomen per hoofd van de bevolking (al dan niet uitgedrukt in koopkrachtpariteiten) en schenkt aandacht aan andere belangrijke dimensies van menselijk welzijn.<sup>3</sup> Grafiek 1 toont voor een aantal Arabische landen het BBP (bruto binnenlands produkt) per hoofd van de bevolking, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten (BBP p.c./KKP-index). Wegens ontbrekend cijfermateriaal zijn niet alle Arabische landen afgebeeld. Het overeenkomstig cijfer van Nederland is ter vergelijking bijgevoegd.

Grafiek 1 Bruto binnenlands produkt per hoofd van de bevolking in koopkrachtpariteiten 2000

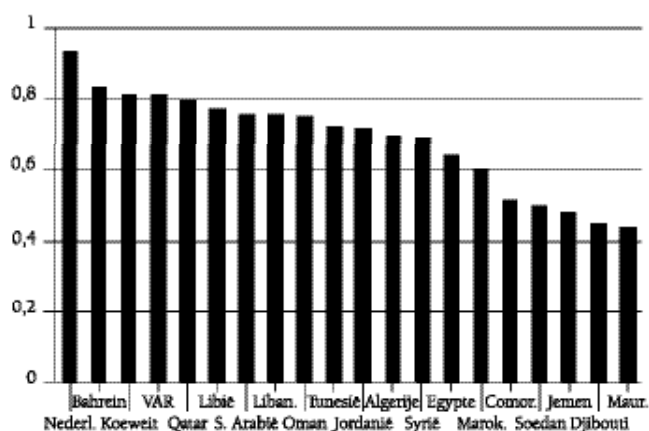


Bron: World Bank Atlas, 2002

De menselijke ontwikkelingsindex, die ruim tien jaar geleden werd geïntroduceerd, houdt naast het BBP per hoofd van de bevolking ook rekening met andere factoren van menselijke ontwikkeling, zoals de levensverwachting bij geboorte, de alfabetiseringsgraad en deelname aan onderwijs.<sup>4</sup> Hierdoor zijn de verschillen tussen landen aanmerkelijk kleiner, zoals uit grafiek 2 blijkt.

In Arab Human Development Report 2002 zijn de auteurs weer een stap verder gegaan door een nieuwe index te ontwikkelen: de alternatieve menselijke ontwikkelingsindex (AHDI). Hierin is rekening gehouden met de volgende factoren: levensverwachting bij geboorte; onderwijsresultaten; vrijheid, in het bijzonder burgerlijke en politieke vrijheden; emancipatie van de vrouw; internet-aansluitingen; en de CO<sup>2</sup>-emissie per hoofd.<sup>5</sup> Het BBP per hoofd maakt geen deel uit van de index.<sup>6</sup>

Grafiek 2 Menselijke ontwikkelingsindex 2000



Bron: UNDP, Arab Human Development Report 2002

De traditionele menselijke ontwikkelingsindex (HDI) levert een aanmerkelijk gunstiger resultaat op voor de Arabische landen dan de BBP p.c./KKP-index, omdat de verschillen tussen landen kleiner zijn, waardoor de achterstand in ontwikkeling kleiner wordt voorgesteld. In vergelijking met de HDI blijkt de AHDI, die alleen een rangorde van landen weergeeft (dus geen absolute waarden), daarentegen weer een *grotere achterstand* op te leveren, waardoor de Arabische wereld in vergelijking met andere regio's in de wereld er weer slechter vanaf komt. Dat is opvallend, want dit soort statistische manipulaties wordt vaak mede gemotiveerd door de heimelijke overweging de situatie wat rooskleuriger voor te stellen dan zij is. Maar de auteurs van het rapport deinzen er niet voor terug hun strenge boodschap nog eens extra kracht bij te zetten door de tekortkomingen extra te beklemtonen door middel van de nieuwe index, wat onmiskenbaar van intellectuele moed getuigt.

Voor zover de beschikbaarheid van de cijfers het toelaat, wordt in tabel 1 aangegeven hoever de Arabische landen in de wereldrangorde zakken, wanneer de AHDI wordt vervangen door de HDI. Slechts twee landen zakken niet. Nederland, dat van de zevende naar de – welhaast paradijselijke – vierde plaats opklimt, is ter vergelijking bijgevoegd.

### Hoofdpijnen van het Arabisch rapport

In het rapport wordt vastgesteld dat de Arabische landen de laatste drie decennia belangrijke vooruitgang hebben geboekt. De levensverwachting is met zo'n 15 jaar gestegen. De alfabetiseringsgraad is aanzienlijk verbeterd, zowel voor mannen als voor vrouwen, terwijl absolute armoede (een inkomen beneden \$1 per

dag) minder voorkomt dan in andere ontwikkelingsregio's. Toch legt het rapport het accent op de tekortkomingen van de ontwikkeling in de Arabische wereld.

	HDI-rangorde 1998	AHDI-rangorde
Nederland	7	4
Jordanië	60	68
Koeweit	29	70
Libanon	54	73
VAR	34	74
Marokko	79	79
Comoren	88	85
Egypte	75	92
Tunesië	65	93
Algerije	68	97
Djibouti	95	99
Syrië	70	103
Soedan	90	105
Mauretanië	94	108
Irak	80	110

Bron: UNDP, Arab Human Development Report 2002

Tabel 1 Rangorde landen per ontwikkelingsindex.

Het totale BBP van de Arabische wereld bedroeg in 1999 ruim \$530 miljard. Dat is minder dan dat van één enkel Europees land, Spanje, met een jaarlijks BBP van bijna \$600 miljard. Wat betreft het inkomen per hoofd neemt de Arabische wereld gemiddeld een hogere plaats in de wereldrangorde in dan de meeste andere ontwikkelingsregio's. Maar hoewel de Arabieren het in de menselijke ontwikkelingsindex beter doen dan Afrika ten zuiden van de Sahara en Zuid-Azië, doen zij het slechter dan Oost-Azië. Of, zoals in het rapport wordt opgemerkt: 'The region is richer than it is developed.' Daar staat tegenover dat het verschil tussen arm en rijk niet zo groot is als in andere regio's vanwege de solidariteit die inherent is aan de Arabische cultuur en tradities.

Met uitzondering van Sub-Sahara Afrika was de groei van het inkomen per hoofd in de Arabische landen, met jaarlijks 0,5%, de laagste ter wereld. Indien deze ontwikkeling zich voortzet, zal het zo'n 140 jaar duren voordat de Arabische burger zijn inkomen kan verdubbelen, terwijl dat in sommige andere regio's al na tien jaar het geval is. De arbeidsproductiviteit ontwikkelt zich ongunstig. Zo bedroeg deze in 1960 nog 32% van het niveau van Noord-Amerika. Maar in 1990 was dit cijfer gedaald tot 19%.

Ook de ontwikkeling van uitingen van creativiteit laat veel te wensen over. Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat het aantal nieuwe boeken dat in de Arabische wereld verschijnt erg laag is. Ook het aantal vertalingen is gering. In de gehele Arabische wereld verschijnen jaarlijks 300 vertaalde boeken. Rond het hoogtepunt van de Arabische beschaving was dat

anders. Kalief Mamoun hechtte grote waarde aan kennisverwerving. Onder zijn regering werd in 830 een vertalersschool in Bagdad gesticht, de eerste in haar soort, vooral voor vertalingen uit het Grieks. Later sloot de Arabische wereld zich af voor intellectuele ontwikkelingen elders. Sinds Mamoen bedraagt het cumulatieve totaal aan boeken dat in het Arabisch is vertaald ongeveer 100.000. Dat is hetzelfde aantal dat jaarlijks in Spanje zou verschijnen.

Als belangrijkste hindernissen voor vooruitgang signaleert het rapport het gebrek aan burgerlijke en politieke vrijheden, alsmede het gebrek aan openheid en het afleggen van verantwoording van het openbaar bestuur. Ook de deelname van vrouwen aan het openbare leven loopt achter bij die in de rest van de wereld. Zo zijn er nog 65 miljoen volwassen analfabeten, waarvan tweederde vrouw. In totaal is meer dan de helft van de Arabische vrouwen nog steeds analfabeet. Bovendien sluit het onderwijssysteem niet aan bij de arbeidsmarkt. Het ICT-gebruik is minimaal: slechts 0,6% van de bevolking gebruikt internet en niet meer dan 1,2% beschikt over een computer. De aansluiting op internet is nog minder dan in Sub-Sahara Afrika. De investeringen in onderzoek en ontwikkeling bedragen minder dan een zevende van het wereldgemiddelde. De samenwerking tussen Arabische landen is nooit echt van de grond gekomen. En één op de vijf Arabieren heeft een inkomen van minder dan \$2 per dag.

Het aantal jongeren binnen de bevolking is relatief hoger dan in andere delen van de wereld: bijna 38% is jonger dan 14 jaar. Opvallend is dat ongeveer de helft van de Arabische adolescenten verklaarde te willen emigreren, waarbij Europa door 46% van de respondenten als favoriet werd genoemd. Het impliciete oordeel van de Arabische jeugd over de leefbaarheid van hun eigen samenleving laat daarmee niets aan duidelijkheid te wensen over, aldus het rapport. Ten slotte gaat de Arabische wereld gebukt onder toenemende schaarste aan bruikbaar water, met een uniek ongunstige positie in de wereld.

### Aanbevelingen

Het rapport bevat aanbevelingen op vele terreinen. Wat de economie betreft wijken zij niet af van de liberale agenda die thans ook voor alle andere regio's in de wereld wordt voorgeschreven. Zij volgen dus de huidige internationale ontwikkelingsconsensus.<sup>7</sup> Maar gezien het feit dat deze in de Arabische wereld nog nauwelijks toepassing vindt, kunnen die aanbevelingen niet anders dan als revolutionair worden gekwalificeerd. Dat zelfde geldt misschien nog in versterkte mate voor de aanbevelingen op politiek en sociaal gebied. Zo dienen de Arabische landen hervormingen

door te voeren gericht op volledige eerbiediging van de mensenrechten en persoonlijke vrijheden als de hoeksteen van goed openbaar bestuur, ter bevordering van menselijke ontwikkeling. Voorts dient emancipatie (*empowerment*) van de vrouw plaats te vinden, zodat ook vrouwen de mogelijkheden krijgen aan het openbare leven deel te nemen en hun capaciteiten volledig te ontplooiën. Ten slotte dienen verkrijgen van kennis en effectieve benutting ervan te worden bevorderd. Kennis is sleutel tot vooruitgang en moet efficiënt en effectief in alle aspecten van de gemeenschap worden toegepast, met als doel menselijk welzijn in de gehele regio te bevorderen.

### Commentaar

De boodschap van het rapport past geheel in de internationale ontwikkelingsconsensus. Het rapport is diplomatiek in zoverre het vermijdt afzonderlijke landen in het beklagdenbankje te plaatsen. Het richt zich vooral op verschijnselen die zich in de gehele Arabische wereld manifesteren. Toch is het – zeker voor Arabische begrippen – helder, vrijmoedig en scherp.

Uiteraard wordt ook aandacht geschonken aan het Israëliësch-Palestijns conflict als ‘one of the most pervasive obstacles to security and progress in the region [...]’.<sup>8</sup> Zou dit misschien moeten worden toegeschreven aan de overweging dat de auteurs zich zonder een dergelijke verwijzing buiten het gebruikelijke Arabische discours zouden hebben geplaatst en daarmee binnen hun eigen kring hun legitimiteit als gesprekspartner in de waagschaal zouden hebben gesteld? Zelf geven zij andere redenen op. Eén daarvan is dat het conflict een zekere staat van militaire paraatheid nodig maakt in de buurlanden van Israël. Dat kost geld dat niet voor ontwikkeling kan worden gebruikt. Interessanter is dat de auteurs van mening zijn dat het voortduren van het conflict de Arabische machthebbers een voorwendsel verschaft om democratisering tegen te houden. En dát is een argument dat hun niet overal in de Arabische wereld in dank zal worden afgenomen.

Meer in het algemeen ligt het accent van hun analyse en aanbevelingen toch duidelijk op factoren die in de Arabische gemeenschap zelf werkzaam zijn, waarbij zij er niet voor terugdeinzen vele heilige huisjes overhoop te halen. Dat is opmerkelijk, want verscheidene westerse kenners van de Arabische wereld hebben erop gewezen dat deze – meer dan andere delen van de wereld – vatbaar is voor complottheorieën.<sup>9</sup> Stefan van Wersch schrijft daarover: ‘[...] weinig westerlingen beseffen dat in de islamitische wereld, met als “leidende” centra Iran en Egypte, complottheorieën in alle lagen van de samenleving –

van regeringsleiders, religieuze leiders en predikanten tot de media en de bevolking – de “gewone” verklaring van het wereldgebeuren zijn. Wat er in de wereld ook gebeurt met de geringste band met de islamitische wereld, komt uit de gehaktmolen van de Arabische en islamitische media – en dan heb ik het niet over lokale sufferdjes, maar over de hoofdcommentaren in leidende dagbladen – als een complot tegen de islam. [...] De islamitische samenzweringstheorieën ontleen elementen aan de westerse. Bij gelegenheid duiken zelfs vrijmetselaars op, maar de compositie is doorgaans anders, aangepast aan de situatie. Het zijn vooral de imperialisten (het westen in het algemeen, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder), de zionisten (Israël en de joden over de hele wereld) en de “kruisvaarders” (het westen als het christelijk deel van de wereld), die in een nooit aflatend wereldcomplot tegen de islam verwickeld zijn en daarbij geen enkel middel schuwen.’ Maar de auteurs van het rapport steken de hand in eigen – Arabische – boezem.

Dat gaat toch niet zover, dat zij het aandurven de netelige kwestie van de invloed van de islam op de steeds maar uitblijvende opbloei van de Arabische wereld aan te roeren. Vele Arabische voorstanders van secularisatie zijn van oordeel dat de alomvattende islamisering van de Arabische samenleving een funeste invloed heeft op de economische en maatschappelijke ontwikkeling. Maar er rust een politiek taboe op de erkenning van dit probleem. Van Wersch merkt hierover terecht op: ‘Ik blijf geloven dat de islamitische wereld, meer dan verhoging van westerse ontwikkelingssteun, behoefte heeft aan een “exegetische revolutie” van het soort dat jodendom en christendom in de 19de en 20ste eeuw hebben doorgemaakt, waarin nieuwe instrumenten worden ontwikkeld om te onderscheiden tussen eeuwige waarheden en tijdgebonden opvattingen in de gewijde boeken. Feitelijk bestaat die exegese al, maar de vertegenwoordigers ervan leven doorgaans in gedwongen of gekozen ballingschap, zoals bijvoorbeeld de aan de Universiteit van Leiden verbonden Nasr Abou Zeid. Op een gegeven moment zal de islamitische wereld ongetwijfeld ontgoocheld ontwaken uit de fundamentalistische golf en dan zal er zeker driftig gezocht worden naar alternatieve geloofsinterpretaties.’

Zal het rapport helpen op korte termijn veranderingen teweeg te brengen? Waarschijnlijk niet. In de Arabische context moet het rapport ongetwijfeld als een reuzestap voorwaarts worden beschouwd wat betreft de analyse van de problemen waarmee de regio kampt, alsook de aanbevelingen om daaraan iets te doen. Daarmee bepleit het een soort culturele revolutie. Maar het gaat hier voor een belangrijk deel om institutionele veranderingen, die niet van de ene dag

op de andere kunnen worden verwezenlijkt. Onder instituties worden in dit verband regels verstaan. Deze kunnen van formele aard zijn, zoals de grondwet, andere wetten, regelgeving en contracten. Maar zij kunnen ook van informele aard zijn, zoals waarden en normen. Ten aanzien van de hervorming van instituties moet waarschijnlijk in een tijdschaal van decennia worden gerekend, ten aanzien van normen en waarden misschien wel in halve of hele eeuwen. Ook zullen ongunstige klimatologische factoren, zoals gebrek aan water en vruchtbare grond, voor de Arabische landen waarschijnlijk een blijvende handicap vormen om ooit het welvaartspeil van de meest ontwikkelde landen te bereiken. Dat wil niet zeggen dat zij geen vooruitgang zouden kunnen boeken.

In het licht van het voorgaande lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat analyse en aanbevelingen van het rapport in de goede richting gaan. Tegelijkertijd is er – jammer genoeg – geen reden voor optimisme over een spoedige kans van slagen van de bepleite aanpak. ■

## Noten

- 1 Nader Fergany (red.), *Arab Human Development Report 2002*, United Nations Development Programme (UNDP), Arab Fund for Economic and Social Development, New York: United Nations Publications, 2002.
- 2 Algerije, Bahrein, Comoren, Djibouti, Egypte, Irak, Jordanië, Koeweit, Libanon, Libië, Mauretanië, Marokko, Oman, de bezette Palestijnse gebieden, Qatar, Saoedi-Arabië, Somalië, Soedan, Syrië, Tunesië, de Verenigde Arabische Emiraten en Jemen.
- 3 De koopkrachtpariteit wordt gedefinieerd als het bedrag in lokale valuta dat nodig is om dezelfde hoeveelheid goederen en diensten op de thuismarkt te kopen als men voor \$1 in de Verenigde Staten kan kopen. Hiermee worden verschillen in prijspeil tussen landen als het ware weggefilterd, waardoor een zuiverder welvaartsvergelijking ontstaat. Het spreekt vanzelf dat de berekening daarvan een statistische heksentoer is en natuurlijk nooit tot grote precisie leidt.
- 4 Dit gebeurt via een ingewikkelde formule die wordt gespecificeerd in diverse rapporten van het UNDP. Zie bijv.: <http://www.undp.org/hdr2002/calculatinghdi.pdf>
- 5 In het rapport wordt verondersteld dat de menselijke uitstoot van CO<sup>2</sup> en andere broeikasgassen een significante invloed heeft op het klimaat en tot opwarming van de aarde leidt, met allerlei schadelijke gevolgen van dien. Het gaat hier echter om een onbewezen dogma. Zie: Hans H.J. Labohm, 'Climate change: unravelling a dogma', in: *Energy & Environment*, 13-3, juli 2002. (<http://www.libertarian.to/news/20020808.htm>)
- 6 Voor de wijze waarop deze elementen zijn berekend en gewogen, zie Labohm, a.w. noot 5, blz. 21 en 22.
- 7 Vergelijk: Hans H.J. Labohm, 'Klonering van het westerse maatschappijmodel', in: *Liberaal Reveil*, oktober 2000. (<http://www.ub.rug.nl/eldoc/dnpp/pp/vvd/lire/4105/003.pdf>)
- 8 *Ibid.*, blz. 1.
- 9 Zie bijv. het uitstekend artikel van Stefan van Wersch, 'Islamitisch terrorisme?', in: *Internationale Spectator*, februari 2002, blz. 67-75.

## Over de auteur

HANS H.J. LABOHM is gastonderzoeker op het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag.

## Clingendael A-4 publikatie

### Europa en de Pax Americana. Het transatlantisch bondgenootschap in de schaduw van morgen

Door Peter van Ham

Hoe staat het met de transatlantische betrekkingen? Na '9-11' heeft Europa zich solidair verklaard met de Verenigde Staten en heeft het veel gedaan om Amerika behulpzaam te zijn in de strijd tegen het internationale terrorisme. Maar hebben de Verenigde Staten Europa eigenlijk nog wel nodig? De regering-Bush ziet Europa niet langer als een geprivilegieerde bondgenoot, en soms slechts als een kritische lastpost die de toekomstige Pax Americana niet wenst te accepteren. Deze nieuwe Clingendael-publikatie geeft aan dat Europa hard zal moeten werken om als een volwaardige partner van de Verenigde Staten een rol te spelen in het proces van 'mondiale sturing', d.w.z. het politieke management van de voortschrijdende mondialisering. Het gaat hier niet alleen om het voortbestaan van de NAVO, maar om de mogelijkheden van Europa om samen met de Verenigde Staten als een verenigd 'Westen' op te treden. De studie concludeert met een vijftal richtlijnen voor de EU om de betrekkingen met de Verenigde Staten beter gestalte te geven.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Pax Americana'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl).

# Het schimmenlegioen van het internationaal terrorisme

MARIANNE VAN LEEUWEN

EEN VAN DE GEVOLGEN VAN DE SCHOKKENDE aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 is geweest dat methoden van terrorismebestrijding tegen het licht zijn gehouden. Zo is nogal wat aandacht besteed aan de vraag naar het nut en het onnut van de inzet van militaire middelen tegen terroristen. Een aantal mogelijke antwoorden op deze actuele vraag passeert in dit artikel beknopt de revue. Militaire machtsmiddelen, zo zal worden betoogd, kunnen effectief zijn als ze tegen sponsorstaten worden ingezet, ter afstraffing of afschrikking. Tegen terroristen zelf zijn ze echter van veel minder betekenis.

## Inzet van militaire middelen tegen terrorisme

Meteen na de septemberaanslagen verklaarde de Amerikaanse regering de oorlog aan 'het internationaal terrorisme', waaronder zij bovenal het mondiale netwerk van Al Qa'ida leek te verstaan. Zij voegde de daad bij het woord en ging over tot de inzet van militaire middelen tegen het sponsorregime van Al Qa'ida, het fundamentalistische bewind van de Taliban, dat in Afghanistan op wankelende rechtsbasis maar met keiharde hand de lakens uitdeelde. De Amerikanen voelden, begrijpelijk genoeg, grote behoefte aan een overonderende aanpak met zichtbaar resultaat op korte termijn – ook al waarschuwde president Bush jr. nog zo verstandig dat er niet op een snelle totale overwinning (V-Day) op het terrorisme moest worden gerekend. Maar ook zijn ambities waren hooggespannen. Hij wilde Al Qa'ida-leider Osama Bin Laden arresteren, de Afghaanse trainingsfaciliteiten van het netwerk elimineren, en ook de Taliban uitschakelen.

De resultaten van de Amerikaanse operaties zijn minder ongunstig uitgevallen dan de talrijke critici (onder wie schrijfster dezes) aanvankelijk verwachtten.

*Tegen trainingskampen voor terroristen is met militaire middelen het nodige uit te richten. Maar het diffuse, over de wereld gelegde net van sympathisanten en ondergedoken daders kan alleen worden opgerold door middel van goede, grensoverschrijdende inlichtingenwerk, effectieve politesamenwerking en harmonisatie van juridische maatregelen.*

Veel eerder en gemakkelijker dan velen hadden voorspeld, slaagden de Verenigde Staten erin het Talibanbewind omver te werpen en er een nieuw, op westerse belangen georiënteerd bewind voor in de plaats te installeren. Ze vernietigden ook veel Al Qa'ida-faciliteiten in Afghanistan. Aanzienlijke aantallen Qa'ida-strijders sneuvelden in gevechten tegen de Amerikanen en hun bondgenoten. Weliswaar konden de Amerikanen Osama Bin Laden niet arresteren, maar enkele leidende figuren uit zijn entourage schakelden ze wel uit.

Deze successen zijn aanzienlijk. Ze illustreren echter tegelijkertijd de *grenzen* aan het nut van de inzet van militaire middelen tegen terrorisme. Het Talibanbewind werd afgestraft voor zijn steun aan terrorisme en – in elk geval voor afzienbare tijd – uitgeschakeld. Het netwerk van Al Qa'ida werd daarentegen minder wezenlijk geraakt. Veel strijders wisten aan de kloppjachten van de Amerikanen en hun inheemse en uitheemse geallieerden te ontsnappen en vonden een betrekkelijk veilig heenkomen in onherbergzame delen van Afghanistans buurlanden. Wellicht nog belangrijker is dat de bombardementen het netwerk van Al Qa'ida-terroristen en sympathisanten elders in de wereld ongemoeid lieten. Deze aanhang liet zich door de Amerikaanse militaire overmacht in Afghanistan, zo lijkt het, ook niet moreel uit het veld slaan.

Weliswaar vonden er geen grote nieuwe aanslagen in de Verenigde Staten plaats, maar elders in de wereld, bijvoorbeeld in Tunesië (tegen een synagoge) en India (tegen het parlement), sloegen aan Al Qa'ida verwante terroristen wél toe, met dramatisch en dodelijk gevolg. Bovendien kwamen er duidelijke aanwijzingen dat pogingen tot het werven van nieuwe strijders en sympathisanten onder jonge moslims, ook in de westerse wereld, eerder werden geïntensiveerd dan teruggeschroefd.

Deze ontwikkelingen van het afgelopen jaar leiden tot de conclusie dat militair geweld doeltreffend kan zijn tegenover *statelijke sponsors* van terrorisme. Maar hoe belangrijk is het afstraffen of afschrikken van sponsorstaten eigenlijk nog? Het aantal sponsors is immers in vergelijking met tien jaar geleden opvallend gedaald. Bovendien hebben moderne terroristen *statelijke* beschermheren aanzienlijk veel minder nodig dan vroeger. Deze twee ontwikkelingen suggereren dat het nut van militaire middelen tegen terrorisme maar heel betrekkelijk is. Dit behoeft toelichting.

### Daling van het aantal sponsorstaten

De rol van sponsorstaten was vroeger van groot belang bij het voortbestaan van een aantal veelal internationaal opererende terroristische organisaties. Ten tijde van de Koude Oorlog ondersteunden de Sovjetunie en tot haar invloedssfeer behorende kleinere staten als de DDR terroristische groeperingen van diverse pluimage met raad en daad (training; bewapening; financiën) en onderdak. Dat deden ze niet uit grote ideologische *Seelenverwantschaft* – hoewel nogal wat protégés uit goed begrepen eigenbelang of halfbegrepen ideële sympathie wel linkse opvattingen zeiden aan te hangen. De *ambities* van de terroristen waren meestal niet identiek met die van de Oost-Europese en Russische beschermheren; ze liepen hoogstens *parallel*. Terwijl sommige terroristen het kapitalistische systeem in eigen land wilden bestrijden (de *Rote Armee Fraktion* bijvoorbeeld) en anderen de vernietiging van Israël nastreefden en het ook hadden voorzien op landen die de joodse staat in hun ogen steunden, hoopten de Sovjetunie en haar medesponsors via de aanslagen van 'hun' terroristen het Westen, en in het bijzonder de Verenigde Staten, dwars te zitten zonder rechtstreeks en openlijk te provoceren. Dan was er nog een aantal landen in het Midden-Oosten, grotendeels in de invloedssfeer of de vriendenkring van de Sovjetunie, die ook sponsorden: Irak, Libië, Syrië. Hun voornaamste drijfveer was verzet tegen het bestaan van Israël. Omgekeerd steunden de *Verenigde Staten* soms gewelddadige en ondemocratische bewegingen als die zich maar teweer stelden tegen 'het communisme'. In de jaren tachtig van de

vorige eeuw droegen zij onder andere bij aan de strijd van radicale moslims tegen de Russische invasielegers in Afghanistan. Cynisch bezien traden ze op als *sponsors van de Taliban*, die zij tien jaar later te vuur en te zwaard zouden bestrijden.

Met het einde van de Koude Oorlog, de ontbinding van het Oostblok en het uiteenvallen van de oude Sovjetunie verdween een belangrijke categorie sponsorstaten volledig. Tegelijkertijd raakten linkse terroristische organisaties in verval. Nogal wat 'linkse' statelijke sponsors van tegen Israël gericht terrorisme in het Midden-Oosten krompen gedurende de afgelopen tien jaar hun ondersteunende activiteiten vanwege een aantal redenen (waaronder het wegvallen van de Sovjetunie als patroon en de vrees voor Amerikaanse vergelding, militair of anderszins) in. Libië werd het meest sprekende voorbeeld, maar zelfs een land als Irak beperkte zich vooral tot steun aan aanslagen op eigen dissidenten in binnen- en buitenland, al bleef het onderdak verlenen aan sommige Palestijnse groeperingen en Iraanse rebellen.<sup>1</sup>

Er kwam echter *nieuwe terroristische aanwas*, in het bijzonder van radicaal-islamitische signatuur – in een proces dat al dateert van vóór het einde van de Koude Oorlog en dat sterk is gestimuleerd door de Iraanse revolutie van 1979. Het nieuwe klerikale regime in Teheran verleende gretig steun aan ideologische verwanten die de vernietiging van Israël nastreefden. Vooral onder groeperingen in en rond Libanon en de bezette Palestijnse gebieden trad deze omwenteling duidelijk aan het licht. De linkse radicalen van de jaren zeventig raakten in de loop van de jaren tachtig en negentig steeds meer overschaduwd door radicaal-islamitische activisten.<sup>2</sup>

Inmiddels is de glans van de Iraanse revolutie echter verdoft, te beginnen in eigen land. Al zet Iran naar verluidt zijn steun aan Palestijnse en Libanese radicaal-islamitische terroristische organisaties nog wel voort, toch is de fakkel van radicaal-islamitisch terrorisme overgenomen door *activisten die zich niet veel meer van statelijke sponsors aantrekken*, die in ideologie en geweldpleging door de wol geveerd zijn tijdens de strijd tegen de Russische invasie in Afghanistan, en wier ambities nog ruimer zijn dan de vernietiging van Israël.

### Verzelfstandiging van terrorisme

De daling in het aantal sponsorstaten en het inkrimpen van de steun door de overblijvers, betekenden al met al niet dat terrorisme als verschijnsel opdroogde. Terroristische groeperingen vonden zelfstandiger middelen om aan geld en wapens te komen. Het einde van de Koude Oorlog betekende dat het voor niet-statale kopers gemakkelijker werd op de vrije markt aan tamelijk moderne wapens te komen. Voor de

financiering van hun terroristische activiteiten bleken organisaties ook goed geld te kunnen verdienen in de misdaad, waarmee ze overigens voortbouwden op een al bestaande traditie. Terroristen bewegen zich in de handel in verdovende middelen, wapen- en mensen-smokkel, en allerhande fraude. Daarnaast zijn er reguliere manieren om aan geld te komen. Al Qa'ida is niet het enige terroristische conglomeraat dat door beleggingen in 'nette' ondernemingen fondsen heeft weten te verwerven. Sommige terroristenleiders beschikken zelf over een aanzienlijk kapitaal, en er zijn ook particuliere kapitaalkrachtige sponsors. Terrorist zijn is bovendien niet noodzakelijkerwijs een *full time job*; terroristen kunnen ook als *part timer* of op afroep opereren en daarnaast op reguliere wijze aan de kost komen (studiebeurzen; banen). Zeker tegen deze achtergrond wordt het aannemelijk dat het bedrijven van terrorisme géén heel kostbare aangelegenheid hoeft te zijn. Deze overweging relativeert enigszins de veronderstelde effectiviteit van het bevriezen van de financiële middelen van terroristen en van organisaties of individuen die hen ondersteunen, in het kader van de strijd tegen het terrorisme.

Van groot belang bij de verzelfstandiging van internationaal opererende terroristische organisaties, in het bijzonder Al Qa'ida, is ook de rol van zogenaamde *failed states*, die als verblijfplaats kunnen fungeren voor eventuele leiders en als ideologisch en praktisch trainingsoord voor nieuwe adepten. In delen van Afrika en Centraal-Azië bevinden zich nogal wat staten waar het centraal gezag te kort schiet. Soms sympathiseren de leiders van dergelijke onvolkomen staten wel met de terroristische kopstukken die op hun territorium neerstrijken, en soms hebben ze ook financieel baat bij hun aanwezigheid, maar dat hoeft zeker niet zo te zijn. Het is overigens in dit verband ontuchtend te overwegen dat zich ook in moderne westerse staten wel grootstedelijke gebieden bevinden waar het gezag van de overheid maar zeer ten dele of helemaal niet gehandhaafd kan worden, en waar terroristen zich onopgemerkt kunnen ophouden. Trouwens, ook in westerse steden waar de overheid wel goed functioneert, kunnen, zo is gebleken, terroristen wonen zonder dat ze opvallen. Daarover zo meer.

Nog belangrijker voor de verzelfstandiging van internationaal terrorisme is wellicht de *revolutie in communicatietechnologie*, die zich de afgelopen vijf à tien jaar heeft voltrokken. De opkomst van berichtenverkeer via satellieten, de hoge vlucht van computers en internet en van mobiele telefonie maken op allerlei terreinen intensief contact en overleg op grote afstand mogelijk. Hoe dat kan functioneren in het geval van internationaal terrorisme hebben de geruchtmakende aanslagen die de afgelopen jaren aan Al Qa'ida zijn toegeschreven duidelijk geïllustreerd.<sup>3</sup> Aanslagplegers

zijn gerekruteerd uit alle delen van de wereld; opgeleid in centra voor radicaal-islamitische indoctrinatie in Pakistan of Afghanistan – of ook elders; getraind in allerlei strijdvaardigheden in kampen in Afghanistan en daarbuiten. Vervolgens zijn ze uitgewaaid over de hele wereld. Ze hebben zich metterwoon gevestigd in geïndustrialiseerde landen en in landen met een grote islamitische bevolking waar regeringen niets van terrorisme moeten hebben: in Europa, in de Verenigde Staten, in Indonesië, in Maleisië, in Canada, enz. Ze hebben zich daar onopvallend gedragen en zijn er niet, of onvoldoende, of te laat opgemerkt. Tegelijkertijd zijn – ten dele op afstand – de aanslagen voorbereid waarbij leden uit dit *internationale schimmenlegioen* zouden worden ingezet. Geavanceerde planning op afstand maakte het mogelijk de daders pas vlak voor de aanslag fysiek bij elkaar te brengen. Na afloop konden planners en handlangers en de daders – voor zover nog in leven – weer verdwijnen in alle windrichtingen. Deze aanvalstactiek is inmiddels van een naam voorzien: *swarming* of zwermen. Voor de voorbereiding en uitvoering van dergelijke zwermaanvallen hebben terroristen actieve ondersteuning van statelijke sponsors niet nodig.

#### Conclusie: wat te doen?

Tegen trainingskampen voor terroristen en paramilitaire terroristische eenheden is met militaire middelen het nodige uit te richten; dat is vorig jaar gebleken. Maar het diffuse, over de wereld gelegde net van sympathisanten, *sleepers* en ondergedoken daders (*in spe*) kan alleen worden opgerold met behulp van goed, grensoverschrijdend inlichtingenwerk, effectieve politesamenwerking en harmonisatie van juridische maatregelen. Dit alles binnen strikte normen van een deugdelijke democratische rechtsorde.

De Amerikaanse president heeft, tegen de logica van de ontwikkelingen in, de strijd tegen statelijke sponsors van terrorisme en nog een handvol andere 'zorg barendes staten' (*states of concern*) tot hoge prioriteit verheven. Het lijkt slechts een kwestie van weinig tijd voordat de Verenigde Staten de ergste van het stel, het Iraakse bewind van Saddam Hoessein, zullen gaan aanvallen. De rechtvaardigende retoriek uit Washington staat inmiddels bol van de verwijzingen naar Irak als sponsor van terrorisme, maar dit verbale geweld vertroebelt de kern van de zaak. Die luidt dat Irak, evenals landen als Iran en Noord-Korea, werkt aan een eigen capaciteit tot vervaardiging van niet-conventionele wapens. De Verenigde Staten hebben gelijk dat proliferatie door staten tot zeer ernstige problemen voor de internationale veiligheid kan leiden,<sup>4</sup> maar ze onderbouwen hun stelling dat deze proliferatie onlosmakelijk verbonden is aan specifieke steun

voor terroristen, onvoldoende. Veeleer dan een nieuwe vorm van *counter terrorism* zou een aanval op Irak een nieuwe vorm van *counter proliferation* betekenen.<sup>5</sup> Het Al Qa'ida-netwerk hoeft er in elk geval niet wakker van te liggen. Sterker nog, als de aanvallen een nieuwe vloedgolf van anti-amerikanisme in islamitische landen zouden oproepen en de mogelijk op de aanvallen volgende chaos ongekende kansen zou bieden tot het verwerven van niet-conventionele middelen, dan heeft juist dat net reden tot vreugde. ■

## Noten

- 1 *Patterns of Global Terrorism 1999*, Department of State Publication 10687, Released in Washington DC, April 2000, 'Overview of State-Sponsored Terrorism'.
- 2 Het is overigens goed beredeneerbaar dat voor veel Palestijnse aan-

slagplegers, net als in het verleden toen linkse ideologieën bij hen de boventoon voerden, in wezen toch nationalistische motieven de voornaamste drijfveer blijven.

- 3 Naast de aanslagen van 11 september 2001 ook de eerdere aanslagen op het Amerikaanse marineschip de *Cole* (2000), de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es-Salaam (1988), aanslagen op Amerikaanse militaire doelwitten in Saoedi-Arabië (1995, 1996).
- 4 Hoewel ze zich daar in sommige gevallen – Israël, Pakistan, India – minder druk om lijken te maken dan in andere.
- 5 Er is één precedent: de Israëliische aanval van juni 1981 op het Iraakse nucleaire onderzoekscentrum in aanbouw.

## Over de auteur

DR. M. VAN LEEUWEN is als waarnemend hoofd verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

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

# Agenda

**Activiteit** De positie van homoseksuelen in de kandidaat-lidstaten van de EU  
(diversiteitscongres: Henk Krol voorzitter; forum met Lousewies van der Laan, Dennis van der Veur, Boris Dittrich en Hein Verkerk)

**Plaats** Voorlichtingsbureau Europees Parlement, Korte Vijverberg 6, Den Haag

**Organisator** Voorlichtingsbureau Europees Parlement

**Kosten** gratis

**Datum** 15 nov. (13.30-17.00 uur)

**Aanmelding** Brigitte Kimman, Voorlichtingsbureau Europees Parlement, Den Haag (tel. 070-3624941; e-mail: bkimman@europarl.eu.int)

**Criminal Obsessions: Imagining order in the South African postcolony** (seminar)  
Pieter de la Court-gebouw (Kamer 1.A12), Wassenaarseweg 52, Leiden  
Afrika Studiecentrum (ASC)  
gratis  
20 nov. (15.00-17.00 uur)  
Hester Sanderman (tel. 071-5273376; e-mail: sanderman@fsw.leidenuniv.nl)

**Activiteit**

**Plaats**

**Organisator**

**Kosten**

**Datum**

**Aanmelding**

**Activiteit** DDR-congres  
(conferentie over de verhoudingen tussen Oost en West in Duitsland na de verkiezingen van september)

**Plaats** Felix Meritis, Keizersgracht 324, Amsterdam

**Organisator** Duitsland Instituut Amsterdam

**Kosten** gratis

**Datum** 16 nov. (10.00-18.00 uur)

**Aanmelding** DIA (tel. 020-5253690; e-mail: bonekamp@dia.uva.nl)

**Understanding Decision-Making in the European Union: Principles, Procedures, Practice** (seminar)

**Activiteit**

European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht

**Plaats**

EIPA

**Organisator**

**Kosten** 600 euro

**Datum** 21-22 nov.

**Aanmelding** Ms. Araceli Barragan (tel. 043-3296325; e-mail: a.barragan@eipa-nl.com)

# Fragiele vrede in Sri Lanka

JEROEN DE ZEEUW

GEVOCHTEN WERD ER AL JAREN OP HET eiland ten zuiden van India. De strijd werd grotendeels uitgevochten tussen het Srilankaanse leger en de belangrijkste separatistische beweging, de *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE). Sinds februari dit jaar lijkt er iets te zijn veranderd en wordt er weer, zij het voorzichtig, gesproken over vrede in Sri Lanka. In september hebben voor het eerst sinds lange tijd vredesbesprekingen plaatsgehad tussen de Srilankaanse overheid en vertegenwoordigers van de LTTE. Vanwaar deze omslag? Is het wel een omslag? Ligt een politieke oplossing voor het al twintig jaar durend conflict in het vooruitzicht? Ten slotte, welke rol kan de internationale gemeenschap, waaronder Nederland als hulpdonor, spelen in het huidige vredesproces?

## Geschiedenis van het conflict

Sinds de onafhankelijkheid in 1948 heersen er spanningen tussen de Singalese en Tamilbevolking rondom rechtspositie, werkgelegenheid, toegang tot onderwijs en het overheidsapparaat. Door onwil en onkunde zijn opeenvolgende Srilankaanse regeringen er niet tot nauwelijks in geslaagd aan diepgewortelde grieven en gevoelens van relatieve achterstand van de Singalezen en Tamils, maar ook van moslims en andere minderheden, tegemoet te komen. Bovendien hebben specifieke overheidsmaatregelen, zoals de instelling van het Singalees als enige officiële taal en een restrictiever toelatingsbeleid voor Tamilstudenten, gefungeerd als lont in een licht ontvlambaar kruitvat.<sup>1</sup> In 1983 escaleerde de situatie volledig toen een LTTE-hinderaanval voor een legerpatrouille in Jaffna resulteerde in hevige rellen gericht tegen Tamils. Sindsdien is de strijd verhevigd met aanslagen door zelfmoordcom-

*Bieden de vredesbesprekingen tussen de strijdende partijen in Sri Lanka een voldoende stevige basis voor een definitieve oplossing van het Srilankaanse conflict? Ondanks de wederzijdse beloften het geweld te stoppen, een relatief gunstige politieke wind en internationale steun voor het vredesproces, blijven alle ingrediënten voor het oplaaien van het conflict aanwezig.*

mando's van de LTTE, hard repressief optreden door overheidstroepen, toenemende overheidscontrole – op wegen, maar ook door middel van censuur – en opbouw van (para-)militaire apparaten, zowel bij de overheid als aan Tamilzijde. De balans na twintig jaar gewelddadig conflict staat op meer dan 65.000 doden en tienduizenden vluchtelingen en binnenslands ont-heemden.

## Een nieuwe politieke wind

De twee belangrijkste politieke partijen in Sri Lanka zijn de People's Alliance (PA) en de United National Party (UNP), die door telkens wisselende coalities met andere partijen te vormen de afgelopen veertig jaar om de politieke macht hebben gestreden. Onder meer als gevolg van ontevredenheid over het tamelijk autoritair optreden van president Chandrika Kumaratunga Bandaranaike (van de PA) en de slechte economische situatie in het land hebben verkiezingen in december 2001 geresulteerd in een overwinning van de UNP. Dit leidde tot een politiek moeizaam cohabitatiemodel, met een president van de PA en een premier van UNP-huize. Premier Wickremasinghe heeft

zich sinds zijn aantreden persoonlijk ingespannen om te komen tot nieuwe onderhandelingen met de LTTE en lijkt daarin succes te boeken. Op 22 februari 2002 werd een door de Noorse regering bemiddeld 'Memorandum of Understanding' getekend, dat resulteerde in een staakt-het-vuren tussen beide partijen. Een belangrijk element is de oprichting van een onafhankelijke Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM), die toeziet op naleving van de gemaakte afspraken. Deze maatregelen, in combinatie met opheffen van wegcontroles, herstel van treindiensten en openstellen van belangrijke wegen naar het noorden en oosten hebben bijgedragen aan de 'normalisering' van het dagelijks leven. De nieuwe verworvenheden worden door de Srilankaanse bevolking gezien als persoonlijke verdiensten van premier Wickremasinghe, wiens UNP bij de lokale verkiezingen in maart 2002 dan ook een klinkende overwinning behaalde.

### Van patstelling tot kentering?

Om verscheidene redenen ziet zowel de Srilankaanse regering als de LTTE de noodzaak van een 'vreedzame' politieke oplossing. De falende militaire 'war for peace'-aanpak van president Bandaranaike Kumaratunga, die de economie van het ooit florerende Sri Lanka aan de rand van bankroet heeft gebracht,<sup>2</sup> bleek niet in staat de opmars van de LTTE te stuiten, laat staan de beweging terug te dringen. Anderzijds zit de LTTE na de terreuraanslagen van 11 september 2001 internationaal in een lastig parket. De financiering uit het buitenland droogt langzamerhand op, als gevolg van scherper toezicht op het internationale betalingsverkeer en het bevriezen van banktegoeden. De LTTE beseft ook het relatief gunstig politiek klimaat dat thans op het eiland heerst en ziet voor het eerst in lange tijd mogelijkheden via politieke weg haar belangrijkste eisen naar voren te brengen.<sup>3</sup>

Hiermee is sprake van een zogenoemde 'mutually hurting stalemate', een voorwaarde die ook in andere conflictsituaties vaak noodzakelijk (maar niet altijd voldoende) bleek om een einde te maken aan gewapende strijd.<sup>4</sup> Tegen deze achtergrond is in september jl. in Thailand een zware delegatie van de Srilankaanse regering samen met vertegenwoordigers van de LTTE begonnen aan een reeks besprekingen over invulling van het vredesproces. Voorafgaand aan dit overleg hief de Srilankaanse overheid het verbod op de LTTE op. De belangrijkste uitkomst tot nu toe bestaat uit het opgeven van de eis van de LTTE voor een onafhankelijke staat (Tamil Eelam) in ruil voor verregaande autonomie en de oprichting van een gedecentraliseerd interim-bestuur voor het noordoosten van Sri Lanka. De voorloper hiervan wordt gevormd door een gezamenlijke taakgroep die moet

toezien op de terugkeer van vluchtelingen en binnenslands ontheemden en de wederopbouw van scholen, sanitaire infrastructuur en wegen in het noorden en oosten.

### Schijn bedriegt

Ondanks aanvankelijke vreugde over het staakt-het-vuren en de toenaderingspogingen van beide partijen blijkt een groot deel van de bevolking sceptisch over de kans op echte vrede.<sup>5</sup> Ten eerste wordt gevreesd dat de vredesbesprekingen zich te veel zullen toespitsen op het punt van het interimbestuur, dat binnenkort gevormd wordt in afwachting van een definitieve politieke oplossing. De LTTE wil voornamelijk voortgang boeken met het formaliseren van haar bestuur en machtsbasis in grote delen van het noorden en oosten. De LTTE bestaat uit een internationale en nationale afdeling, elk met een politieke en militaire vleugel. De organisatie beschikt over een uitgebreid bestuursapparaat, inclusief rechtbanken en een belastingstelsel, dat de gebieden onder controle van de LTTE beheert. Politieke pluriformiteit bestaat er nauwelijks, als gevolg van een jarenlange geweldscampagne tegen 'alternatieve geluiden' van andere, meer gematigde Tamilgroeperingen. De verwachting is dat de LTTE haar positie als enige 'legitieme' vertegenwoordiger van de Tamilbevolking dan ook niet zomaar zal opgeven door de macht te delen met andere partijen. Bovendien is het interimbestuur, hoewel van wezenlijk belang, slechts één van de vele hindernissen die nog genomen dienen te worden. Problemen als terugkeer van vluchtelingen en intern ontheemden, broodnodige politieke hervormingen (decentralisatie) en handhaving van de mensenrechten en mediavrijheid zijn andere hete hangijzers voor beide partijen.

Ten tweede stuit een verdere bestendiging en formalisering van deze weinig democratische structuren zowel binnen als buiten Sri Lanka op grote bezwaren. Zo ziet de moslimgemeenschap, voornamelijk woonachtig in het oosten van het eiland, de toenemende invloed van de LTTE over haar woongebied met angst tegemoet. Berichten over afpersing, intimidatie van moslimhandelaren en gedwongen militaire training van de Tamilburgerbevolking door de LTTE waren tot voor kort dagelijkse kost. Nog steeds staat de LTTE bekend om haar wereldomvattend netwerk, waarmee ze in de diaspora van Tamils vaak hardhandig 'belasting' int ter financiering van de strijd tegen de Srilankaanse overheid. Er heerst dan ook hevige morele verontwaardiging dat de LTTE met haar dubieuze, terroristische reputatie haar zin lijkt te krijgen als het gaat om toekenning van een relatief autonoom gebied. De uitspraken van LTTE-leider Prabhakaran, op een persconferentie enkele maanden vóór de vredes-

besprekingen, dat voor de LTTE de omstandigheden nog niet rijp zijn om de gewapende strijd te staken en de eis van een onafhankelijke staat op te geven, voorstellen in dit kader weinig goeds.<sup>6</sup>

Een *derde reden voor scepsis* omtrent het vredesproces is de broze coalitie tussen de twee belangrijkste politieke partijen van dit moment, UNP en PA. Zo voorspoedig als de onderhandelingen met de LTTE lijken te gaan, zo moeizaam verloopt de samenwerking tussen het huidige kabinet en de president. President Bandaranaike Kumaratunga heeft zich tot nu toe relatief afzijdig gehouden van het vredesproces en lijkt met elk succes van premier Wickremasinghe meer en meer gezichtsverlies te lijden. Daarnaast dient zij rekening te houden met de conservatieve achterban binnen haar partij, die bang is voor al te vérgaande concessies vanuit de overheid aan de LTTE. Recente gesprekken tussen de extreem-linkse Janatha Vimukthi Peramuna (JVP) en de PA zouden bovendien kunnen duiden op het ontstaan van een nieuwe, extreem-nationalistische Singalese beweging, die zich eventueel met geweld zal verzetten tegen een politiek akkoord met de LTTE. Dit alles plaatst het huidige, prille vredesproces onder zware politieke druk. De volgende ronden in de besprekingen, die voor de komende maanden gepland staan, zullen dan ook de lakmoesproef vormen voor de goede bedoelingen van zowel de Srilankaanse overheid als de LTTE.

### Internationale hulp

Op de afsluitende persconferentie in de eerste ronde deden beide partijen een oproep aan de internationale gemeenschap voldoende fondsen beschikbaar te stellen voor de wederopbouw van het door oorlog getroffen noordelijk en oostelijk deel van Sri Lanka. De LTTE verzocht India, Canada, Groot-Britannië, Australië en de Verenigde Staten net als de Srilankaanse overheid de haar opgelegde *ban* op te heffen. De vraag is nu of de internationale gemeenschap al na een eerste ronde van besprekingen bereid is op deze terreinen 'boter bij de vis' te doen. Een rondgang langs de diverse invloedrijke donoren levert een geschakeerd beeld op.

*India.* De bijzondere relatie tussen Sri Lanka en India is gebaseerd op hun geografische nabijheid – het noorden van Sri Lanka en het zuidoosten van India worden gescheiden door slechts 35 kilometer zee – en de aanwezigheid van zo'n 60 miljoen Tamils in het nabije Tamil-Nadu in het zuidoosten van India. De laatste jaren was India terughoudend met actieve inmenging in het Srilankaans conflict, o.a. vanwege slechte ervaringen met het sturen van de *Indian Peace-Keeping Force* (IPKF) naar het schiereiland Jaffna in 1987, woede over de moord op Rajiv Gandhi door de LTTE en eerder mislukte onderhandelingspogingen in

de jaren '90. Het is echter aannemelijk dat met een politiek akkoord in het verschiet de invloed van India achter de schermen zal toenemen. Zo bracht premier Wickremasinghe, voordat de Srilankaanse regering het staakt-het-vuren overeenkwam met de LTTE, een bezoek aan New Delhi om de Indiase regering te raadplegen. Een andere aanwijzing is het recent bezoek van regeringswoordvoerder G.L. Peiris aan India om steun te zoeken voor de constitutionele veranderingen,<sup>7</sup> die mogelijk voortvloeien uit de huidige vredesbesprekingen.

Ondanks deze hernieuwde belangstelling blijft het voor India lastig een prominente rol te spelen in het Srilankaans vredesproces. *Ten eerste* heeft de eerdere Indiase bemoeienis (en vooral de IPKF) in Sri Lanka tot hevig verzet geleid. Een hernieuwde rol van India op dit niveau zal dan ook niet actief worden nagestreefd. *Ten tweede* staat de Indiase regering onder zware binnenlandse druk van enkele politieke partijen Sri Lanka om uitlevering te verzoeken van LTTE-leider Prabhakaran als het vermeende brein achter de aanslag op Rajiv Gandhi. Teneinde regionale politieke partijen uit de Indiase provincie niet tegen zich in het harnas te jagen en uit vrees het broze vredesproces al te veel te verstoren, kijkt de Indiase regering daarom voorlopig vanuit de coulissen toe.

*De donorgemeenschap.* De drie belangrijkste donoren in Sri Lanka worden gevormd door de Wereldbank (WB), Asian Development Bank (ADB) en Japan, die samen 85% (gemiddeld zo'n \$ 750 miljoen per jaar) van de ontwikkelingshulp aan Sri Lanka voor hun rekening nemen.<sup>8</sup> De ADB, WB en Japan zijn hiermee potentieel de meest invloedrijke spelers onder de donoren. In de praktijk zijn ze echter terughoudend met het actief innemen van een politiek standpunt ten aanzien van het vredesproces. Bovendien hanteren 'de grote drie' een vrij traditionele benadering van ontwikkelingshulp: ze houden weinig rekening met de conflictueuze context in Sri Lanka.<sup>9</sup> Wat betreft de plannen voor het noorden en oosten zullen zij zonder al te veel protest hun bijdragen aan grootschalige wederopbouwprogramma's verder opschrijven.

Andere donoren in Sri Lanka zijn Groot-Britannië, Canada, Duitsland, Nederland, de Verenigde Staten, Zweden en Noorwegen. Van deze groep is Noorwegen sinds 1999 actief als bemiddelaar tussen de LTTE en de Srilankaanse overheid. In tegenstelling tot de 'grote drie', die tot op heden nogal kritiekloos de meer reguliere ontwikkelingsprogramma's hebben ondersteund, kenmerken vooral Zweden, Noorwegen en Canada zich door hun meer 'innovatieve' ontwikkelingsinitiatieven, met een sterke nadruk op projecten in de sfeer van goed bestuur, mensenrechten en opbouw van het maatschappelijk middenveld (*civil society*), vooral op

het terrein van vredesopbouw en verzoening. De verwachting is dat deze landen terughoudender zullen zijn met het voortijdig toezeggen van extra fondsen. Terecht leeft bij hen de vraag wat er gaat gebeuren met het geld in dit stadium en wie hierover de zeggenschap krijgt.

De toenemende aandacht voor Sri Lanka van de Verenigde Staten is iets van de laatste maanden; de belangstelling kan gedeeltelijk verklaard worden in het licht van de wereldomspannende 'war on terrorism' na de aanslagen van 11 september 2001. In dit kader hebben de Amerikanen de Srilankaanse regering niet alleen aangespoord hard (militair) op te treden tegen de terroristische activiteiten van de LTTE, maar ook voortgang te boeken met de politieke vredesbesprekingen. Het ligt daarom voor de hand dat de Verenigde Staten, afhankelijk van het verloop van de besprekingen de komende maanden, niet alleen extra geld ter beschikking zullen stellen voor de wederopbouw, maar ook expertise op het terrein van contra-terrorisme, ontminning en demobilisatie.

Voor alle donoren geldt dat indien zij het streven naar een meer inclusief en democratisch bestel voor Sri Lanka serieus nemen, ze een antwoord moeten zien te vinden op de vraag hoe om te gaan met een verdeelde Srilankaanse regering en een autoritaire, gewelddadige organisatie, die nog steeds *de facto* controle heeft over het noorden en oosten van het eiland. Steun voor het onvermijdelijk interimbestuur in het noordoosten dient hoe dan ook gepaard te gaan met de nadruk op mensenrechten en een verantwoordelijk, democratisch gekozen en representatief bestuur.

### Grotere rol voor Nederland?

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Sri Lanka kreeg vorm in 1974, toen Nederland lid werd van de zogenoemde 'Donor Consortium Group for Sri Lanka' en Sri Lanka aanmerkte als 'concentrateland'. Sindsdien stelt Nederland jaarlijks zo'n 14 tot 25 miljoen euro beschikbaar voor ontwikkelingssamenwerking.<sup>10</sup>

De bilaterale relatie met Sri Lanka is voortdurend beschreven als 'vriendschappelijk'. Mede onder invloed hiervan was er eind jaren '70 en gedurende de jaren '80 in de contacten met Sri Lanka nauwelijks ruimte voor een kritische Nederlandse analyse van de gespannen situatie tussen de Tamils en Singalezen. Er werden dan ook geen (politieke) conclusies getrokken uit gewelddadige opstanden en de ernstige anti-Tamil-rellen in 1983. Het geweld en de daarmee gepaard gaande slechte mensenrechtensituatie waren voor Nederland, net als voor de meeste andere donoren, onvoldoende aanleiding het ontwikkelingsprogramma aan te passen, laat staan stop te zetten. Pas begin

jaren '90 kwam daar verandering in met de toenemende internationale aandacht voor mensenrechtenschendingen. Bilaterale hulp werd tussen 1991 en 1993 stopgezet, maar kort daarna weer hervat.<sup>11</sup>

De laatste jaren hebben lokale en nationale initiatieven, gericht op een breed gedragen, vreedzame oplossing (o.a. het 'Framework for Relief, Rehabilitation and Reconciliation'), kunnen rekenen op aanzienlijke politieke en financiële steun van Nederland. Deze steun en de relatief 'neutrale' positie die Nederland in het conflict heeft ingenomen ten aanzien van de Tamils en de Singalezen, hebben ervoor gezorgd dat Nederland het vertrouwen heeft weten te winnen van de diverse bevolkingsgroepen in Sri Lanka alsook van de Srilankaanse overheid en aan de LTTE gelieerde groeperingen.

In het licht van de huidige politieke context is het dan ook niet ondenkbaar dat Nederland dit krediet kan gebruiken en daarmee een prominenter rol zou kunnen vervullen. *Ten eerste* zou het de belangrijkste ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten in het kader van het vredesproces kunnen 'faciliteren'. Concreet betekent dit dat Nederland – als aanvulling op het politieke bemiddelingsproces – als 'OS-facilitator' ervoor zou kunnen dragen dat ontwikkelingsprojecten op een evenwichtige wijze tot stand komen, een geïntegreerd antwoord vormen op de gesignaleerde problemen en niet leiden tot nieuwe spanningen.<sup>12</sup> *Ten tweede* is Nederland, gezien de goede reputatie zowel binnen Sri Lanka als in de donorgemeenschap, in een goede positie om donorcoördinatie te bevorderen. Aangezien Nederland financieel slechts een kleine speler is in Sri Lanka, ligt het voor de hand dit te spelen via de Europese 'band'. Door een betere onderlinge afstemming van hun Sri Lanka-beleid kunnen de lidstaten een eenstemmiger Europees geluid laten horen, waar eerder veelal sprake was van gefragmenteerde benaderingen met minder groot effect.

Een grotere rol voor Nederland ten aanzien van Sri Lanka behoort tot de mogelijkheden. Opvallend genoeg vragen de noodzakelijke voorwaarden voor een dergelijke rol meer 'politiek' dan 'portemonnee'. De belangrijkste investering vereist niet zozeer een financiële impuls, alswel een politiek actiever beleid, waarin op basis van een grondige analyse van het conflict, duidelijke voorwaarden op het terrein van mensenrechten en goed bestuur, en een krachtiger stem in 'Brussel', een heldere politieke strategie ten aanzien van Sri Lanka wordt geformuleerd.

### Conclusie: fragiele 'vrede'

De vraag of de met veel bombarie aangekondigde vredesbesprekingen een voldoende stevige basis bieden voor een definitieve politieke oplossing van het Sri-

lankaanse conflict, blijft voorlopig onbeantwoord. Ondanks de beloften van beide partijen een einde te maken aan de gewelddadigheden, een relatief gunstige politieke wind in Sri Lanka en de internationale steun aan het vredesproces blijven alle ingrediënten voor het oplossen van het conflict aanwezig: een zwaar bewapende groepering die haar eis tot verregaande autonomie nog niet verwezenlijkt ziet; een overheid die tot nu toe niet in staat is gebleken de wensen, grieven en belangen van de diverse bevolkingsgroepen adequaat tegemoet te komen; en een diepgeworteld wantrouwen van de etnische, religieuze, sociaal-economische en geografisch verspreide bevolkingsgroepen ten opzichte van elkaar. De grote vraag is dan ook of betrokken partijen erin slagen deze vertrouwensbreuk te overwinnen teneinde een meer duurzame politieke oplossing voor hun tegengestelde belangen te vinden.

Ondersteuning van buitenaf lijkt hierbij meer dan welkom, maar kan slechts echt succesvol worden als de betrokken partijen bereid zijn het conflict metterdaad op te lossen. India zal hier als een van de weinige externe actoren een belangrijke rol bij spelen. En de donorgemeenschap, met inbegrip van Nederland, zal hierin haar steentje kunnen bijdragen door het vredes- en wederopbouwproces zowel diplomatiek als economisch te steunen. Ontwikkelingssamenwerking zal hierbij een spilfunctie vervullen, maar niet los kunnen worden gezien van de politieke context. ■

## Noten

- 1 Zie o.a. Neil DeVotta, 'South Asia Faces the Future: Illiberalism and Ethnic Conflict in Sri Lanka', in: *Journal of Democracy*, 13 (1), 2002, blz. 84-98.
- 2 Als direct gevolg van het politiek geweld rondom de verkiezingen en de aanslagen in Sri Lanka is het toerisme, één van de belangrijkste inkomstenbronnen van het eiland, geweldig afgenomen. Daarnaast hebben de defensie-uitgaven lange tijd een zeer zwaar stempel gedrukt op de overheidsbegroting. Zie ook: NPC/Marga Institute, *The Cost of the War: The Economic, Socio-Political and Human Cost of the War in Sri Lanka*, National Peace Council in collaboration with the Marga Institute and International Alert, Colombo, 2001.
- 3 Hieronder vallen erkenning van de Srilankaanse Tamils als natie; van het bestaan van een 'Tamil home land' in Sri Lanka; van het recht op zelfbeschikking van de Tamils als natie; en van burgerrechten en alle andere fundamentele rechten van Tamils in Sri Lanka.
- 4 Zie o.a. I. William Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*. New York: Oxford University Press, 1989.
- 5 Een peiling in het kader van de zg. 'Peace Confidence Index' toont aan dat 43,6% van de Singalezen en 13,2% van de Tamilbevolking hebben aangegeven niet te geloven in het standhouden van het huidige staakt-het-vuren. Bron: Centre for Policy Alternatives,

Peace Confidence Index: Wave 7 (June 2002) *Executive Summary*, [http://www.cpalanka.org/pdf/PCI\\_7\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.cpalanka.org/pdf/PCI_7_Executive_Summary.pdf), gedownload op 12-08-2002.

- 6 Paul Harris, 'Sinhalese Fears mount as the Partition of Sri Lanka Looms', in: *Jane's Intelligence Review*, 14 (5), 2002, blz. 24-27.
- 7 'India to Help Lanka in Statute Changes', in: *The Times of India*, 6 May 2002.
- 8 Jonathan Goodhand, *Aid, Conflict & Peacebuilding in Sri Lanka*, Londen: DFID, 2000.
- 9 Zie Arve Ofstad, 'Countries in Violent Conflict and Aid Strategies: The Case of Sri Lanka', in: *World Development*, 30 (2), 2002, blz. 165-180.
- 10 Bron: OECD-DAC (verscheidene edities), *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements, Commitments, Country Indicators*, Parijs: OECD.
- 11 Voor deze paragraaf is veelvuldig gebruik gemaakt van Georg Frerks & Matthijs van Leeuwen, *The Netherlands and Sri Lanka. Dutch Policies and Interventions with regard to the Conflict in Sri Lanka*, Den Haag: Conflict Research Unit, Clingendael Institute, 2000.
- 12 Door bij te dragen aan de ontwikkeling van zg. 'peace and conflict impact assessments' (PCIA's) kunnen bepaalde gevoeligheden, negatieve en positieve effecten rondom ontwikkelingsprojecten in kaart worden gebracht en eventuele gewelddadige spanningen worden voorzien. Voor meer informatie zie het hoofdstuk 'II.4 Peace and Conflict Impact Assessment – A Dialogue Article', in: A. Austin, M. Fischer & N. Ropers, *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, 2002. Internetversie: <http://www.berghof-center.org/handbook>, gedownload op 07-08-2002.

## Over de auteur

IR JEROEN DE ZEEUW is als onderzoeker werkzaam bij de Conflict Research Unit (CRU) van het Instituut Clingendael.

# Amerika in de ban van het terrorisme

LEON WECKE

Meteen na 11 september 2001 bleek de wereld, en vooral Europa, een intense solidariteit met de Verenigde Staten aan de dag te leggen. De relatie was als gevolg van de aanslagen sterk verbeterd, maar de opbloeiende liefde bleek ook van korte duur te zijn. De Verenigde Staten gingen hun eigen gang in de strijd tegen het terrorisme. En aan de lijst met transatlantische problemen werden na het landmijnenverdrag, het Test Ban Treaty, het verificatieprotocol van het Biologisch Wapenverdrag, de heffingen op de staalimport en het Internationaal Strafhof toegevoegd. De Europees-Amerikaanse relatie staat op scherp. Hoe kan een land dat zegt de democratie en de mensenrechten in het vaandel te schrijven, tegelijk effectief de ontwikkeling naar meer internationale rechtsorde ondermijnen? Voor de transatlantische relatie staat de politieke barometer op voortdurend zwaar en zelfs steeds zwaarder weer.

Inzicht in wat de Verenigde Staten sinds 11 september beweegt, is dan ook een belangrijke voorwaarde voor de noodzakelijke discussie tussen steeds dover voor elkaar wordende partijen. De historicus en Amerika-kenner Willem Post geeft in zijn *Keerpunt Amerika* een goede bijdrage tot die discussie. Overtuigend geeft hij aan hoezeer 11 september in sommige opzichten wel en in andere opzichten géén keerpunt genoemd kan worden.

In zijn voorwoord zet Post alvast géén vraagteken achter de vraag of 11

september een breekpunt 'in psychologische zin' is, waar het gaat om de Amerikaanse binnen- en buitenlandse politiek. Het doel van het boek is volgens de auteur het 'zo precies mogelijk de gevoelens van de Amerikanen onder woorden brengen en die vervolgens analyseren'.

Post begint met een inleiding waarin hij de verovering van het Witte Huis door Bush jr. schildert. Hij laat Clinton-aanhangers aan het woord, die onder meer van mening zijn dat Bush via zijn vrienden in het Hoogerechtshof de verkiezingen gestolen heeft. Het positieve portret van Clinton wordt vervolgens naast dat van Bush geëtaleerd, een beeld van de huidige president, die zijn oren laat hangen naar de 'hardliners', zoals daar zijn Rumsfeld, Cheney en Rice. Onervarenheid en wereldvreemd gedrag zijn de kleuren waarin de eerste honderd dagen worden weergegeven; geen diepgang en oppervlakkigheid troef. Bush vertoonde te veel 'de zonnige glimlach van de golfbaan'. Post geeft hem voor de eerste honderd dagen een onvoldoende, zowel voor zijn binnenlands als voor zijn buitenlands beleid.

In het eerste hoofdstuk wordt de ontwikkeling geschetst van een zich onkwetsbaar achtende Verenigde Staten naar het kwetsbare land van na 11 september. Hoezeer de ramp als samenbindende factor functioneerde,

**Willem Post: Keerpunt Amerika voor, op en na 11 september.**

*Soesterberg: Aspect, 2002; 156 blz.; 14,98 euro; ISBN: 90-5911-042-0*

wordt helder in beeld gebracht. Vertrekkend vanuit de specifieke relatie in de Verenigde Staten tussen religie en politiek, beschrijft Post hoe het proces van vernedering naar een explosie van patriottisme leidt. Na de reacties in Europa te hebben aangeduid, verhaalt Post zijn bezoek aan de Verenigde Staten, kort na 11 september. Een land dat even deed denken aan Saoedi-Arabië, 'zo voelde ik als ingevlogen vreemdeling aan den lijve de intense samensmelting van politiek en religie'. Benadrukt wordt hoezeer de Amerikanen in 'Amerika als een revolutionair experiment hartstochtelijk geloven'. De panische angst voor nieuwe aanslagen wordt beschreven, alsmede de veiligheidsmaatregelen, die op zo gespannen voet staan met wat heilig was in het land van ongebreideld individualisme en *privacy*. Post vergelijkt de positie en het beleid van Reagan met dat van de huidige hoofdbewoner van het Witte Huis en geeft mede aan de hand van ooggetuigen een beschrijving van de dag waarop 'het fundament onder Amerika en dus ook onder de wereld wankelde'. In de context van de aanslagen legt de auteur uit hoe verontwaardiging, volkskarakter, politiek en religie de variabelen zijn, die tot een nieuw imago van de president leidden, de president die het

onderscheid tussen het absolute goed en kwaad vaststelt; een oorlogszuchtige president, die ook een bliksemafleider is voor de woede in de Amerikaanse samenleving.

Overigens vreest Post dat de Amerikanen nooit echt zullen begrijpen waarom ze zo gehaat worden. Enerzijds is er het Amerika van de Amerikanen, die goed willen doen, maar anderzijds het wraakzuchtige Amerika, van oog om oog, tand om tand. De politieke overtuiging van Bush en zijn relaties met het Amerikaanse bedrijfsleven worden onder meer aan de hand van de opvattingen van een aantal Amerikaanse *Bush-watchers* uiteengezet, onder wie de Nederlandse Amerikaan Ivo Daalder, onderzoeker van het Brookings Institute. De Bush-logica komt ter sprake, waaruit voortvloeit dat 'alles vanuit militair-strategisch denken bepaald wordt'. De huidige regering wordt neergezet als behartiger van de belangen van het militair-industrieel complex, waaraan via functies in het verleden zowel de president als de vice-president verbonden was.

In hoofdstuk 2 wordt – na een chronologisch overzicht van de gebeurtenissen op 11 september – aan de hand van ooggetuigen en andere direct betrokkenen het beeld geschetst van ontredning, wanhoop, verdriet; maar ook van hoop, heldendom en vastberadenheid. Post geeft Nederland een veeg uit de pan, waar het gaat om de feitelijke bereidheid risico's te lopen bij militaire assistentie aan de Verenigde Staten in de strijd tegen het wereldterrorisme. Hij wijst erop dat een begrip als 'sneuvelbereidheid' niet in het Nederlands woordenboek past. Maar hier vergist hij zich. Ook voor de Verenigde Staten gold vóór 11 september: geen enkel risico nemen op gevulde lijkenzakken. En ook na 11 september worden grondoperaties, zoals al eerder in Kosovo, aan 'UCK's' of 'Noordelijke Allianties' uitbesteed. Post maakt een juiste keuze waar hij aan persoonlijke getuigenissen de voorkeur geeft als het gaat om het

beschrijven van de situatie op 11 september. De ooggetuigen, hulpverleners en nabestaanden geven een indringend beeld van wat 11 september met hen gedaan heeft. De patriotische reactie en het door Post meermalen benadrukte mengsel van politiek en religie worden door de op schrift gestelde ervaringen als vanzelf begrijpelijk gemaakt.

In hoofdstuk 3 worden de gevolgen van 11 september aan de orde gesteld. In weinig pagina's slaagt Post er op een overtuigende wijze in de lezer niet al te positief te stemmen over het toekomstig beleid van Bush. De huidige president is geen Reagan, noch een Roosevelt. Het land is in de greep van de vérgaande, de *privacy* schendende, veiligheidsmaatregelen, waarvan vele onschuldige burgers het slachtoffer worden. Geschetst wordt de werkwijze van de militaire tribunaal en Post ontkomt niet aan de constatering dat 'in feite het zorgvuldige systeem van de scheiding der machten en de "checks and balances" ondermijnd is'. De president is een oorlogspresident, die niet voor een multilaterale aanpak van de wereldproblemen gekozen heeft. De gepensioneerde generaal Wesley Clark wordt aangehaald, die tegenover de *New York Times* verklaarde dat de Taliban 'de meest onbekwame tegenstander was, waartegen de Verenigde Staten hebben gevochten sinds de Barbaarse piraten'. Relatief veel aandacht wordt aan een wellicht onvermijdelijke aanval op Irak gewijd, waarbij de risico's voor de Verenigde Staten en de Coalitie tegen het wereldterrorisme niet vergeten worden.

Na 11 september blijkt de afstand tussen Amerika en Europa niet kleiner, maar juist groter te worden. Een opvatting die Post illustreert met de bekende geschilpunten. Post, die af en toe zowel Bush als het Amerikaanse volk voorhoudt wat ze eigenlijk zouden moeten doen, merkt op dat de Amerikanen 'zich moeten realiseren dat Europa een even groot bruto nationaal product heeft, een groter bevolking en een groter aandeel in de

wereldhandel'. Voorts meent hij dat de verhouding met Europa minder gericht moet blijven op NAVO-issues. De aan de belangen van het Amerikaanse bedrijfsleven verbonden president raadt hij o.m. een Marshallplan tegen de armoede aan en een Kennedy-achtig vredeskorps. Een Amerikaanse president, aldus Post, moet opkomen voor de sociale rechten van de mens. Helaas blijkt Bush meer een krachtige oorlogvoerder dan een groot visionair politicus te zijn.

Als bijlagen zijn belangrijke, na 11 september gehouden, toespraken van president Bush opgenomen. *Keerpunt Amerika* is een informatief boek, dat niet alleen inzicht verschaft in de reactie van de Amerikaanse regering en het Amerikaanse volk op 11 september, maar ook redeneringen en gegevens bevat die van belang zijn voor een goed inzicht in de Amerikaanse binnen- en buitenlandse politiek en daarmee ook in de te verwachten ontwikkeling van de bedreigde relatie tussen de Verenigde Staten en het Europa van de bondgenoten.

LEON WECKE is als senior-docent verbonden aan het Centrum voor Internationale Conflict Analyse en -Management (CICAM) van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

# Een bonte stoet Amerikaanse presidenten

ALI MOLENAAR

Dit handboek is een gewijzigde herdruk van *De Verenigde Staten in de twintigste eeuw en Amerika, land van begrensde mogelijkheden*, beide verschenen in 1984, herdrukt in 1991 en geactualiseerd en herdrukt in 2001. Het boek wordt afgesloten met de presidentsverkiezingen van november 2000. Van Rossem verwijst nog wel naar de aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon van 11 september 2001 en analyseert deze gebeurtenissen kort. Volgens hem tonen de ontwikkelingen na de aanslagen in feite aan hoe machtig de Verenigde Staten zijn. Hun bondgenoten verklaarden zich solidair en tot alle hulp bereid en tal van nature wat minder behulpzame staten werden onder druk gezet om hun leven te beteren (blz. 486).

Een duidelijke cesuur voor de overgang van de twintigste eeuw valt voor de Verenigde Staten niet aan te wijzen. Einde 19de, begin 20ste eeuw veranderden de Verenigde Staten van een overwegend agrarisch in een overwegend industrieel land. Wel bleef deze tweedeling bestaan in het land, nog duidelijk te herkennen aan het einde van de 20ste eeuw.

Sociologisch gezien beschrijft Van Rossem Amerika naar het model van Muncie, Indiana, door de socioloog Robert Lynd Middletown genoemd. Het is niet groot en niet klein, geen metropolis en geen dorp, en dat maakt de stad verrassend representatief voor de Verenigde Staten als geheel. Lynd vertrok in 1925 met zijn vrouw en drie assistenten naar de stad om daar het sociaal en economisch functioneren te onderzoeken. In 1935 keerde hij er terug; tot 1929 was het een welvarende stad en was het de bevolking economisch voor de wind gegaan. In 1929 had de crisis even hard toegeslagen als in andere delen van de Verenigde Staten. De

stad reageerde er niet adequaat op, men probeerde culturele waarden in stand te houden waar Lynd in de jaren twintig juist kritisch over was geweest. Sociale status werd in toenemende mate bepaald door het consumptiepatroon en dus door inkomen. Lynd publiceerde aan het eind van de jaren dertig *Knowledge for What?*, waarin hij kritisch oordeelde over de grote problemen van de Amerikaanse samenleving. Middletown werd overigens halverwege de jaren zeventig nogmaals bezocht door drie sociologen; dezen waren van mening dat het in die periode een uitzonderlijk harmonische en stabiele samenleving vormde.

Politiek gezien bestaat eenzelfde tweedeling. De Republikeinen vertegenwoordigen daarbij het conservatieve deel, de Democraten het progressieve deel van Amerika. Politieke stromingen en 'derde' partijen als de Progressive Movement, de New Democrats, de New Left en de Progressive Party komen uitgebreid aan de orde. Een deel van het boek wordt in beslag genomen door de buitenlandse politiek onder achtereenvolgende presidenten.

Alle presidenten van de 20ste eeuw komen aan bod. Van Rossem geeft zijn persoonlijk en vaak hard oordeel. Hierbij komen ook de anekdotes aan bod. Over Eisenhower liepen de oordelen van tijdgenoten en latere generaties uiteen. Eisenhower was volgens de intellectuelen in de buitenlandse politiek niet daadkrachtig genoeg. Later werd het oordeel positiever. Van Rossem meent dat iemand die niet veel doet, ook niet veel verkeerd doet (blz. 238). Kennedy was volgens Van Rossem, gemeten aan zijn concrete prestaties, een wei-

Maarten van Rossem: *De Verenigde Staten in de twintigste eeuw*.

*Den Haag: SDU, 2001 (3e verbeterde en geactualiseerde druk): 509 blz.; 31,50 euro; ISBN: 90-12-09298-1*

nig succesvolle president. Hij wist wel de politieke sfeer te veranderen. Hij wist de suggestie te wekken dat er grote dingen te gebeuren stonden, dat de Verenigde Staten eindelijk ontwaakt waren uit een lange slaap. Het probleem was wel dat hij hierdoor verwachtingen wekte, die door zijn onverwachte dood nooit zijn ingelost. Al zijn opvolgers moesten in wezen aan het hoge ideaalbeeld van Kennedy voldoen en daardoor zouden ze onherroepelijk tegenvallen. Over Nixon schrijft Van Rossem dat het Amerikaanse volk met hem de slechtste en gevaarlijkste president koos die de republiek ooit gehad heeft. Een neurotisch onzekere en daardoor machtsbeluste man, die geen enkel gevoel had voor wat wel en niet oirbaar was in de politiek (blz. 277).

Natuurlijk wordt in het gedeelte over de jaren negentig ook Ross Perot besproken, de Texaanse miljardair met flaporen die meedeed aan de presidentsverkiezingen van 1992. Hij was in zoverre belangrijk, dat hij de eerste totale televisiekandidaat was; bovendien zorgde hij deels voor de verpletterende nederlaag die president Bush in deze verkiezingen opliep. De regeringsperiode van Bill Clinton komt uitgebreid aan de orde, inclusief alle schandalen, uiteraard ook dat met Monica Lewinsky. Clinton was volgens Van Rossem geen grote president, daar waren de omstandigheden ook niet naar. Hij was wel een president die als geen ander de opvattingen van 'middle America' vervulde.

De tweedeling van het begin van de 20ste eeuw was aan het einde van

de 20ste eeuw nog steeds duidelijk herkenbaar en was te zien in de resultaten van de eerste presidentiële verkiezingen van de 21ste eeuw. Het moderne kosmopolitische en naar buiten gerichte Amerika stemde op Gore, terwijl het conservatieve, provincialistische en naar binnen gerichte Amerika op Bush stemde. Bush had de overhand bij de blanke mannen, terwijl Gore juist onder zwarte

mannen en onder vrouwen de meeste stemmen kreeg.

De historicus Maarten van Rossem is vooral bekend van zijn optreden in televisieprogramma's. Zijn kritische en vaak sarcastische commentaren op tv worden gewaardeerd. Dit handboek leest zeer vlot; dat komt onder andere door het populaire taalgebruik. Van Rossem lijkt gefascineerd door de invloed van de presidenten en de ver-

anderingen die zich in de loop van de eeuw hebben voorgedaan. Het gaat hier om een handboek dat met grote kennis van zaken is geschreven en het waard is gelezen te worden.

DRS ALI MOLENAAR is als bibliothecaris verbonden aan het Instituut Clingendael. Zij studeerde geschiedenis aan de Universiteit Leiden.

## Het nieuwe Strafhof past terughoudendheid

LARISSA VAN DEN HERIK

Op 1 juli 2002 is het Internationale Strafhof in werking getreden. Dit is een krachtig wapenfeit in de stormachtige ontwikkelingen die het internationale strafrecht heeft doorgemaakt sinds de oprichting van het Joegoslavië-tribunaal in 1993. Toch is enige ingetogenheid gepast bij de verwelkoming van dit nieuwe instituut. Niet alleen omdat het Strafhof uiteindelijk uitsluitend de meest ernstige internationale misdrijven zal berechten, maar ook vanwege de afwezigheid van de Verenigde Staten.<sup>1</sup> In haar boek verkent Machteld Boot de grenzen van het nieuwe Strafhof en daarbij pleit zij voor een terughoudend optreden van dit Strafhof.

Boot richt zich in haar dissertatie op de drie misdrijven die vallen onder de rechtsmacht van het Hof, namelijk genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. In haar probleemstelling vraagt zij zich af welke grenzen aan deze rechtsmacht worden gesteld door het strafrechtbeginsel *nullum crimen sine lege* (een daad is niet strafbaar zonder voorafgaande wettelijke strafbaarstelling). Concreet leidt dit bijvoorbeeld tot de vraag waarvoor individuen nu precies kunnen worden vervolgd voor dit nieuwe Strafhof; oftewel, welke handelingen zijn strafbaar?

De strafbaarstellingen zijn neerge-

legd in het Statuut van het Internationale Strafhof (Statuut van Rome 1998).

In concrete casussen dienen deze definities van de drie misdrijven te worden geïnterpreteerd en toegepast. Boot bekijkt of de rechters van het Strafhof bij deze exercitie even 'progressief' te werk kunnen gaan als de rechters van de huidige *ad hoc*-tribunalen. Deze tribunalen gaan zeer creatief met het recht om en hebben zo het misdrijf 'oorlogsmisdaden in interne conflicten' ontwikkeld, en daar ook individuen voor veroordeeld. Bovendien vraagt de auteur zich af hoeveel ruimte rechters van het Strafhof hebben om de definities van de misdrijven te interpreteren in het licht van ontwikkelingen in het internationale recht na 1998. Deze vraag dient zich bijvoorbeeld aan als er een nieuw alomvattend terrorismeverdrag wordt gesloten. Zou het Hof het misdrijf misdaden tegen de menselijkheid dan kunnen uitleggen met behulp van dat verdrag? Beide genoemde interpretatiekwesaties brengen het *nullum crimen*-beginsel in zicht, zoals dat expliciet is neergelegd in artikel 22 van het Statuut van Rome.

Machteld Boot: *Nullum Crimen Sine Lege and the Subject Matter Jurisdiction of the International Criminal Court: Genocide, Crimes Against Humanity, War Crimes*. Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia, 2002; xlix + 708 blz.; 95 euro; ISBN: 90-5095-216-X

Na het eerste deel, met de probleemstelling en een algemene schets van het Strafhof, analyseert Boot in het tweede deel van haar proefschrift de betekenis van het *nullum crimen*-beginsel voor het Strafhof. Een diepgaand onderzoek naar dit beginsel op nationaal niveau geeft aan dat het oorspronkelijk is ontwikkeld in het kader van de scheiding der machten. Vanuit strafrechtelijk perspectief biedt het beginsel bescherming aan de burger tegen willekeurig overheidsoptreden. Het nationale *nullum crimen sine lege*-beginsel houdt niet alleen een verbod op strafbaarstelling achteraf in, maar eist ook een heldere normstelling vooraf, die de burger duidelijk maakt wat wel en wat niet is toegestaan.

In zeer specifieke situaties is op internationaal niveau een beroep gedaan op het *nullum crimen*-beginsel, namelijk in de context van de Internationale Militaire Tribunalen na de Tweede Wereldoorlog (Neurenberg en Tokio) en van de *ad hoc*-tribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwan-

da. Al deze tribunalen hebben het *nullum crimen*-beginsel bijzonder flexibel toegepast, waarbij Boot terecht een kritische noot plaatst. Tegelijkertijd legt zij uit dat de twee niveaus – nationaal en internationaal – moeilijk te vergelijken zijn. Er is geen duidelijke scheiding der machten binnen de internationale gemeenschap, zoals wij die kennen op het niveau van een staat. De wijze waarop internationaal recht tot stand komt – vooral via verdragen en gewoonterecht – brengt onvermijdelijk vage normen met zich.

Het Internationale Strafhof onderscheidt zich echter van al zijn voorgangers door de wijze waarop het is opgericht, namelijk op basis van een verdrag waarbij elke staat zich kan aansluiten. De *ad hoc*-tribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda zijn daarentegen door de VN-Veiligheidsraad ingesteld. De staten die het Statuut van Rome sloten, traden op als wetgevers. Zij wilden slechts in beperkte mate hun soevereiniteit overdragen aan een onafhankelijk hof, en zij hebben het *nullum crimen*-beginsel dan ook gebruikt om de rechtsmacht van het Hof duidelijk af te bakenen. In deze zin beschermt het *nullum crimen*-beginsel, zoals neergelegd in het Statuut van Rome, dus voornamelijk de staten, en niet zozeer het individu. De auteur stelt dat het Hof dit beginsel, dat de soevereiniteit van staten benadrukt, bijzonder serieus moet nemen, en zich moet hoeden voor de verleiding bepaalde normen ruim uit te leggen uit humanitaire overwegingen. Men kan zich overigens wel afvragen of hier niet sprake is van een oneigenlijk gebruik van het *nullum crimen*-beginsel. De oorspronkelijke strekking van dit beginsel was toch niet het afschermen van een willekeurige staat, maar juist het beschermen van individuen tegen de willekeur van een staat.

Vervolgens bespreekt Boot in deel drie van de dissertatie de uitwerking die het *nullum crimen*-beginsel kan hebben. Elk van de drie misdrijven wordt aan een uitgebreid onderzoek

onderworpen. Hierbij wordt aangegeven welke aspecten van de definities openstaan voor interpretatie, en vervolgens welke grenzen het *nullum crimen*-beginsel aan interpretatie stelt. In het bijzonder enkele handelingen die onder bepaalde voorwaarden als misdrijf tegen de menselijkheid kunnen worden gekwalificeerd, zijn vaag gedefinieerd. Vervolging als misdrijf tegen de menselijkheid is bijvoorbeeld gedefinieerd als 'het opzettelijk en in ernstige mate ontnemen van fundamentele rechten', maar welke rechten zijn fundamenteel? Daarnaast wordt gesproken van 'andere handelingen van vergelijkbare aard waardoor opzettelijk ernstig lijden of ernstig lichamelijk letsel of schade aan de geestelijke of lichamelijke gezondheid wordt veroorzaakt'. Ook hier is veel ruimte gelaten voor rechterlijke interpretatie, die volgens Boot restrictief zal moeten zijn.

Het boek heeft, zoals uit deze beschouwing mag blijken, een duidelijke stellingname, die gedegen en overtuigend wordt onderbouwd. De twee pijlers van het boek, namelijk de materiële rechtsmacht van het Strafhof en het *nullum crimen*-beginsel, worden op een nauwgezette en soms zeer technische wijze beschreven. Deze grondigheid maakt de dissertatie welhaast tot een handboek voor internationale (strafrecht)juristen. De uitgebreide registers bevestigen een dergelijke kwalificatie. Indien de omvang de lezer enigszins zou afschrikken, kan het boek in ieder geval gebruikt worden voor het raadplegen van specifieke onderwerpen, zoals de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over het *nullum crimen*-beginsel, of die van het Joegoslavië-tribunaal over het begrip 'vervolging'. Daarnaast geeft het eerste deel een goed inzicht in het Statuut van Rome en de belangrijkste knelpunten daarvan.

Over het geheel genomen heeft het boek een zeer heldere en inzichtelijke structuur. Over het Strafhof verscheen reeds een grote hoeveelheid uitstekende literatuur.<sup>2</sup> Vanwege

de specifieke invalshoek levert het boek van Machteld Boot desalniettemin een uiterst waardevolle bijdrage aan de voortgaande internationale discussie over het nieuwe Strafhof.

## Noten

- 1 Zie hierover Adriaan Bos, 'De Verenigde Staten en het Internationale Strafhof', in: *Internationale Spectator*, mei 2002, blz. 239-245.
- 2 In het bijzonder verdient vermelding het boek van Otto Triffterer (red.), *Commentary of the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

**LARISSA VAN DEN HERIK** is aio en assistent-docent Volkenrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij onderzoekt het Rwanda Tribunaal en zijn bijdrage aan de ontwikkeling van het internationale recht.

# Onderzoekssamenwerking tussen Noord en Zuid: oefenen in bescheidenheid?

LEO VAN MAARE

North-South Research Cooperation bevat het rapport van een in december 2001 gehouden internationale conferentie van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, in samenwerking met het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, WOTRO/NWO en de RAWOO. Het uitgangspunt van deze en voorafgaande conferenties is met recht en rede de onbescheiden vaststelling: 'knowledge is the driver of economic and social development'. Om die vitale rol in ontwikkelingslanden te kunnen spelen is onderzoekssamenwerking tussen Noord en Zuid gewenst. In een voorafgaande KNAW-conferentie was de noodzaak van multi- en interdisciplinaire benaderingen in die samenwerking benadrukt. Daarbij werd ook gewezen op een verschuiving van het leggen van de nadruk op de zuiver wetenschappelijke relevantie van samenwerkingsactiviteiten naar het belang van het opbouwen van een eigen onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden en het toepassen van resultaten van onderzoek, met andere woorden het versterken van de innovatiecapaciteit. De vervolgconferentie van december 2001 richtte zich dan ook vooral op de vraag hoe uiteenlopende samenwerkingsvormen van onderzoek in de praktijk uitwerken. Twee *keynote papers*, respectievelijk over institutionele aspecten van capaciteitsontwikkeling en over een systeembenadering van innovatie, alsmede de ervaringen met een drietal samenwerkingsactiviteiten fungeerden als referentiebasis.

In de beperkte context van deze bespreking valt een aantal conclusies van de conferentie in het bijzonder op. De bijna tot een mantra geworden noodzaak van multi- en interdis-

ciplinair onderzoek voor ontwikkeling blijkt in de praktijk van de Noord-Zuid samenwerking toch *veel problemen* op te leveren. Vaak is er nog de noodzaak van het ontwikkelen van monodisciplinaire analyse en methodologische vaardigheden alvorens pas de stap naar het multidisciplinaire gezet kan worden. Ook het niet alleen rekening houden met de *wetenschappelijke merites* maar het ook in de beschouwing van onderzoek en samenwerking betrekken van de *relevantie* voor maatschappelijke ontwikkelingen en beleid blijkt in de praktijk niet zo eenvoudig. Breed aanvaarde maatstaven om die relevantie te bepalen ontbreken en bescheiden concludeert het rapport dat nog veel meer werk op dit terrein – ook overigens in het Noorden – zal moeten worden gedaan.

In de brede discussie over ontwikkelingssamenwerking is het begrip 'ownership' inmiddels gemeengoed geworden. Daarmee wordt aangeduid dat ontwikkelingslanden hun eigen ontwikkelingsprioriteiten moeten bepalen en dat deze niet door hulpverleners kunnen opgelegd. In de samenwerking op het gebied van onderzoek ligt dat kennelijk wat genuanceerder. De nogal opvallende conclusie uit de tijdens de KNAW-conferentie behandelde voorbeelden uit de praktijk is dat samenwerking tussen wetenschapslieden uit Noord en Zuid duurzamer lijkt te zijn wanneer sprake is van een echt *symmetrisch partnerschap* met een eigen betrokkenheid en inbreng van de Noordelijke partners in plaats van een samenwerking op basis van een

Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences: North-South Research Cooperation. International Conference, December 3, 2001.

Amsterdam, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 2002; 218 blz.; ISBN: 90-6984-348-X

puur Zuidelijke agenda en prioriteitsbepaling.

Ten slotte, de hamvraag bij onderzoek in de Noord-Zuidcontext is natuurlijk in hoeverre dat leidt tot innovaties in de schumpeteriaanse zin, die het ontwikkelingsproces verder helpen. Daarbij speelt het tot bescheidenheid dwingende gegeven dat maar *één op de duizend* onderzoeksprojecten tot *werkelijke innovatie* in de praktijk leidt. Het betrekken van de uiteindelijke belanghebbenden bij het formuleren en het uitvoeren van de onderzoeksagenda is een voor de hand liggende gedachte om de innovatiekansen te vergroten. Hoewel die wenselijkheid al lang wordt onderkend, komt het rapport toch tot de sobere conclusie dat over de beste wijze waarop belanghebbenden in dat proces moeten worden betrokken nog maar heel weinig bekend is.

Het verslag van de KNAW-conferentie over Noord-Zuid samenwerking op het gebied van onderzoek geeft een nuttig inzicht in een aantal belangrijke problemen waarmee die samenwerking thans wordt geconfronteerd. Het is, gegeven de nog niet altijd even duidelijke oplossingsrichtingen, ook een oefening in bescheidenheid, een bescheidenheid die overigens eerder aanleiding zal moeten zijn tot versterkte en nieuwe inspanningen dan tot opgeven en terugtrekken.

DRS LEO VAN MAARE econoom, is verbonden aan het Instituut Clingendael.

**Pierre Hassner: The United States: the empire of force or the force of empire? (vertaald uit het Frans).**

*Parijs: Institute for Security Studies, European Union, 2002; Chaillot Papers no 54; 49 blz.*

ISSN 1017-7566

Elf september 2001 maakte duidelijk dat ook het onoverwinnelijk Amerika kwetsbaar is. Hassner, de vroegere directeur van het Centre d'Etudes et de Recherches Internationales te Parijs, gaat na wat de invloed van deze gebeurtenis is op het Amerikaanse denken over oorlog en vrede. Hij analyseert in kort bestek de Amerikaanse tradities en trends in dit opzicht, alsmede de attitudes van de militaire hiërarchie, van de politieke elites en van de publieke opinie. Het blijkt dat de openbare mening minder isolationistisch was en minder terughoudend in het accepteren van militaire slachtoffers dan men veronderstelde, dat het militaire apparaat het minst bereid was slachtoffers te accepteren, en dat er na Vietnam sprake was van wederzijds wantrouwen tussen politieke elite en de militaire hiërarchie. Dit veranderde na de 11de september, die George Bush de gelegenheid bood voor een beleid dat in enkele woorden kan worden samengevat: 'oorlog tegen het terrorisme'. Een beleid waar de Amerikaanse natie zich bijna unaniem achter schaarde. "The vague feeling of vulnerability yet at the same time of unparalleled power [...] suddenly took form in the shape of an enemy, symbolised by Osama bin Laden but omnipresent, that had to be and could be eliminated. "We have found our mission", George Bush declared.' (blz. 38) En de snelle (voorlopige) overwinning in Afghanistan verschaftte Amerika een formule 'that would allow it to impose its order on the world' (blz. 39). Geen inbreuk op de eigen soevereiniteit; wel, zonodig, interventie overal elders. Met de nodige nuances bekritiseert Hassner bepaalde ingrediënten van de 'oorlog tegen het terrorisme'. Hij wijst op de complexiteit van de

## S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Deborah Reinders (D.R.), Mirjam Terhorst (M.T) en Rem Korteweg (A.R.K.), in hun functie als stagiair op het Instituut Clingendael; Karel van Hoestenbergh (K.v.H.), adviseur Regionale Integratie bij ECOWAS (Abuja, Nigeria); 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)

kwesties-Afghanistan en -Midden-Oosten, die het de Verenigde Staten zowel onmogelijk maken zich terug te trekken als hun wil op te leggen. Tevens op de regionale weerstanden tegen een militaire operatie gericht op de omverwerping van Saddam Hoessein, op de aan een dergelijke actie verbonden technische en militaire haken en ogen, en op de beperkingen van militair geweld in het algemeen. In het slothoofdstuk vraagt Hassner zich af in hoeverre Europa, niet aangesproken door de 'arrogantie van de macht', maar wel door de 'arrogantie van de impotentie', een temperende werking kan uitoefenen, zodat een oorlog tegen Al-Qaeda niet ontardt in een oorlog van het Westen tegen de Arabieren, de islam of het Zuiden. Waar Europa geneigd is te onderschatten wat door middel van geweld kan worden bereikt, en de 'oorlog tegen het terrorisme' te weinig serieus neemt, lijkt Amerika dit te overschatten en heeft het de neiging het gevaar van uitbreiding van deze oorlog tot een 'clash of civilisations' over het hoofd te zien. (F.v.d.B.)

**De Amerikaanse Plannen voor Raketverdediging nader bekeken. Voors en Tegens van bouwen aan Onkwetsbaarheid.**

*Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Advies no. 28, augustus 2002; 60 blz.*

Het kabinet heeft op 8 oktober 2001 de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd een rapport uit te bren-

gen over de consequenties van het unilateraal opzeggen van het anti-ballistische raketten-verdrag (ABM) door de Verenigde Staten en van het Amerikaanse plan door te zetten met de bouw van een *Missile Defense*-systeem (MD). Een van de hoofddoelen van de analyse, ook met het oog op de ontwikkelingen na 11 september, was na te gaan wat de gevolgen voor de transatlantische betrekkingen zouden kunnen zijn, in het bijzonder ten opzichte van de NAVO. De aanzienlijke verhoging van het Amerikaans budget voor een raketafweersysteem is direct gerelateerd aan de veranderde dreigingsperceptie van de Amerikanen (zoals door de stellingname tegen de *As van het Kwaad*), die ontstaan is door vermeende tekortkomingen van het huidige non-proliferatiestelsel. De opdracht voor het AIV was te onderzoeken of Nederland (c.q. Europa) mee zou moeten doen met een vorm van raketverdediging, wat een substantiële verandering in het Europees strategisch raamwerk en het non-proliferatiestelsel zou betekenen. Het rapport bevat een discussie over de dreiging van ballistische raketten vanuit Amerikaans perspectief en in hoeverre die betrekking heeft op de Europese NAVO-bondgenoten. Daarnaast wordt ingegaan op de haalbaarheid van een uitgebreid Amerikaans MD-systeem, de gevolgen voor de andere grote mogelijkheden en de huidige capaciteiten op het gebied van MD in Europa. Het AIV erkent dat het lastig is een waardeoordeel te vellen over Europa's stellingnamen opzichte van een MD-systeem, omdat de ontwikkeling en toepassing ervan nog in een te pril stadium verke-

ren. De Adviesraad stelt wél dat het van belang is vanaf dit vroege stadium mee te denken over de ontwikkeling van een dergelijk systeem. De ontwikkeling van een systeem voor de NAVO moet gezamenlijk worden verricht en niet unilateraal, zo luidt de conclusie. Het AIV oordeelt dat er geen hoge prioriteit is een MD-systeem te ontwikkelen, maar dat het voor het voortbestaan van de NAVO, onder Artikel 4 van het Verdrag van Washington, van belang is de discussie onder bondgenoten gaande te houden. Ook ziet de Adviesraad geen reden het huidige non-proliferatiestelsel te veranderen. Sterker nog, het dient versterkt en aangepast te worden aan actuele ontwikkelingen. Het tentoongespreide unilaterale Amerikaanse gedrag op dit gebied zou namelijk schadelijk kunnen zijn op de middellange- en lange termijn. Volgens het AIV is het van belang dat ook Nederland de Verenigde Staten hierop wijst. (A.R.K.)

**Meron Medzini (red.): Israel's Foreign Relations. Selected Documents 1999-2001, Volume Eighteen.** Jerusalem: Ministry of Foreign Affairs, 2002; xxx + 462 blz.; (Copies may be obtained at the diplomatic missions of Israel or on the Internet: <http://www.mfa.gov.il>)

Deze publikatie bevat teksten van speeches, uitspraken, overeenkomsten, persconferenties, gesprekken met buitenlandse politici, VN-resoluties, enz., die alle betrekking hebben op de Israëlische buitenlandse politiek en te dien aangaande genomen beslissingen en ondernomen acties. Ze beslaan de periode vanaf 17 mei 1999, toen Ehud Barak met 56,1% van de stemmen tot minister-president werd gekozen en Benjamin Netanyahu aankondigde zich tijdelijk uit de politiek terug te trekken, tot en met 6 februari 2001, toen Ariel Sharon met 62,4% van de stemmen tot minister-president werd gekozen en Barak zich terugtrok als hoofd van de Arbeidspartij en uit de Knesset trad. Leidraad bij de selectie van de documenten was de lezer te voorzien van

een overzicht van de Israëlische besluiten en acties in de buitenlandse politiek: 'The focus is naturally on the evolution of Israel's relations with the Arab states and specifically with the Palestinians' – aldus de redacteur, verbonden aan de Hebreeuwse Universiteit van Jerusalem. Een lijst van de 234 gepubliceerde documenten en een chronologie (9 blz.) van de gebeurtenissen in bovengenoemde periode gaan aan de weergave van de documenten vooraf. (F.v.d.B.)

**Nederlands Genootschap voor Internationals Zaken, World Population Foundation: The Human Dimension. Global Population Issues.**

Den Haag: NGIZ/WPF, 2002; 79 blz.; 5 euro

Volgens de Verenigde Naties zal de wereldbevolking in het jaar 2050 met 50% gestegen zijn tot 9 biljoen mensen. Deze stijging zal plaatsvinden in die landen die kampen met armoede en milieuproblematiek. Daar worden mensenrechten herhaaldelijk geschonden en bevinden vrouwen zich in een onderdrukte positie. De kwaliteit van het menselijk leven heeft te lijden onder politieke onderdrukking, aanhoudende dramatische armoede, (burger)oorlogen en ecologische achteruitgang. De wisselwerking van deze dreigingen zal omvangrijke consequenties hebben voor de internationale ontwikkelingen in de 21ste eeuw. In deze uitgave geven vijf internationale deskundigen hun visie. Steven Sinding (hoogleraar Clinical Public Health aan de Columbia Universiteit te New York) bespreekt de demografische ontwikkelingen van de 20ste eeuw en de veelal ideologische achtergrond van het internationale debat hierover. Wouter Meijer (adjunct-directeur van de World Population Foundation) richt zich op het recente bevolkingsbeleid en het gangbare programma, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden. Voormalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Eveline Herfkens, concentreert zich op de rechten van vrou-

wen in de ontwikkelingslanden. Ron Lesthaeghe (hoogleraar demografie aan de Vrije Universiteit te Brussel) gaat in op de specifieke demografische problemen van Europa. Tot slot bespreekt Nafis Sadik (voormalig adjunct-directeur van het VN-Population Fund) de toekomstige VN-taken met het oog op de bevolkingskwesaties. Het aantrekkelijk uitgegeven boekwerk levert een verhelderende bijdrage aan het begrip van deze fundamentele kwesties. (D.R.)

**Opkomende markten: ontwikkelingen en perspectieven.**

Ministerie van Economische Zaken, juni 2002; 118 blz.; euro  
Publikatienummer: 02BEB03

Doel van deze uitgave is inzicht te verschaffen in en informatie te geven over een groep landen die interessante economische perspectieven biedt voor het bedrijfsleven; de analyse wordt ook gebruikt als referentiekader voor het buitenlands economisch beleid. Het Ministerie van Economische Zaken definieert landen op basis van een reeks criteria die iets zeggen over de omvang van de economie, het welvaartsniveau, de gerealiseerde en de verwachte economische groei en de deelname aan het internationale economische verkeer. In hoofdstuk 1 wordt nader ingegaan op het hoe en waarom van de gebruikte criteria. Toepassing ervan levert een groep van twintig opkomende markten op. Het zwaartepunt is duidelijk verschoven naar Azië, wat ten koste gaat van de economieën in Latijns-Amerika en het Midden-Oosten. Daarna worden de recente en de verwachte ontwikkelingen in de opkomende markten geschetst aan de hand van economische kerngegevens. Ook wordt inzicht gegeven in de Nederlandse handels- en investeringsrelatie met de opkomende markten. Vervolgens wordt speciale aandacht besteed aan de opkomende markten in Azië, Latijns-Amerika, het Midden-Oosten, Afrika en Midden- en Oost-Europa. Na een schets van macro-economi-

sche ontwikkelingen wordt ingegaan op de ontwikkelingen per opkomende markt en de kansrijke sectoren voor het bedrijfsleven. Wat betreft Azië worden vooral de steeds belangrijker positie van China belicht en de rol die regionale samenwerkingsverbanden als ASEAN en APEC spelen. Aangaande Latijns-Amerika wordt de economische crisis in Argentinië nader beschouwd en wordt gekeken naar de regionale samenwerkingsverbanden als FTAA en Mercosur. In het deel over Midden- en Oost-Europa wordt specifiek ingegaan op het toetredingsproces van een aantal opkomende markten tot de Europese Unie, de economische effecten van toetreding en de mate van convergentie van de economieën van potentiële toetredingslanden met de huidige EU-lidstaten. In de bijlage wordt het Nederlandse instrumentarium ter bevordering van de bilaterale economische betrekkingen met de opkomende markten besproken. Daarbij worden *websites* aangegeven ten behoeve van diegenen die nog meer informatie willen vergaren. Veelvuldig is gebruik gemaakt van ondersteunend materiaal, zoals grafieken en tabellen, zodat de geschetste economische situaties een stuk helderder worden. (D.R.)

**Michel Baud: Wetenschap, moraal en politiek. Latijns-Amerikaanse intellectuelen in een mondiale context.**

*Amsterdam: Vossiuspers UvA, 2002; 39 blz.; euro ISBN 90 5629 250 1*

Michel Baud is sinds 2000 directeur van het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns-Amerika (CEDLA) en deeltijdhoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. In deze oratie gaat hij in op de specifieke positie waarin wetenschapslieden uit Latijns-Amerika zich bevinden en de concrete aspecten van de wetenschappelijke dialoog. De sociale wetenschappen in deze regio zijn onlosmakelijk verbonden met lokale,

morele en politieke debatten, wat onherroepelijk van invloed is op internationale wetenschappelijke samenwerking en leidt tot een niet-uniforme context voor internationalisering. Baud begint met het uitleggen van de beladen positie van de wetenschapslieden en de invloed daarvan in hun wetenschappelijke dialoog. Economische en financiële onzekerheid dwingen hen een moeizame balans te zoeken tussen onderzoek en overleven. In praktijkvoorbeelden van vier Latijns-Amerikaanse intellectuelen worden de verschillen tussen 'hier' en 'daar' benadrukt. Latijns-Amerikaanse intellectuelen beschouwen zichzelf als hoofdrolspelers in het politieke debat. Baud spreekt van een paradoxale situatie. Enerzijds heeft de 'globalisering' in toenemende mate geleid tot internationale wetenschappelijke samenwerking en internationalisering van wetenschappelijke debatten. Anderzijds heeft dat proces gezinszins geleid tot een uniforme context waarbinnen die debatten gevoerd worden. Intellectuele en politieke agenda's en wetenschappelijke tradities blijven grotendeels bepaald door lokale omstandigheden en mondiale ongelijkheid. Bij bestudering van andere samenlevingen moet de reflectie op premissen en context van het wetenschappelijke werk geïntegreerd deel van het onderzoek zijn. Baud haalt ter illustratie een actueel voorbeeld aan, het Srebrenica-rapport van het NIOD. Het rapport gaat volgens hem nauwelijks in discussie met andere onderzoekers en geeft geen inzicht in de percepties van de moslimbevolking en haar vertegenwoordigers. Daardoor is het een erg Nederlands rapport gebleven, waarin een dialoog met andere visies op deze traumatische geschiedenis grotendeels afwezig is. Ook ontbreekt een expliciete reflectie op de morele lading van het onderzoek en kan er zelfs worden gesproken van angstvallig vermijden van morele of politieke oordelen. Dat heeft niet alleen de morele betekenis van het onderzoek voor betrokkenen buiten Nederland aangetast, maar

ondergraaft ook het wetenschappelijk karakter ervan. 'Alleen door middel van dialoog kunnen we hopen tot een gelijkwaardige intellectuele relatie te komen en de sociale wetenschap en de areastudies ontdoen van hun koloniale lading', aldus Baud. (D.R.)

**Frans A.M. Alting von Geusau: Western Cooperation; origins and history, Volume I en II.**

*Wolf Legal Publishers, 2002; xxvii + 368 blz. (deel I), xvii + 646 blz. (deel 2); Euro ISBN 90-5850-020-9*

Dit compendium van Nederlandse bodem behelst een vrijwel uitputtende reeks van documenten rond het thema Westerse samenwerking. Een uiterst actueel thema wordt in historisch kader belicht. De auteur heeft ervoor gekozen allerhande verdragen, brieven, toespraken en vredesakkoorden in twee delen te spitsen. Deel 1, 'Between Power Politics and Alliance of Democracies', behandelt de geschiedenis van het Europese en Amerikaanse vrede-en-veiligheidsbeleid in het algemeen. Deel 2 gaat uitgebreid in op de ontwikkeling van de NAVO. Het streven van de auteur, zoals verwoord in de inleiding, was erop gericht documenten te verzamelen met betrekking tot de historie van de Westerse samenwerking geënt op een centraal thema; het gedachtengoed van de realistische idealisten. De realistische idealisten hebben tot stand gebracht dat 'power politics' van het toneel verdween, om plaats te maken voor een alliantie van democratische staten. Teneinde dit streven te kunnen waarmaken, heeft Alting von Geusau gekozen voor een thematische indeling van de documenten. Binnen ieder 'thema' zijn de documenten wel chronologisch ingedeeld. Juist deze opzet maakt het compendium zeer bruikbaar voor het universitaire onderwijs. Daarnaast siert het de auteur dat hij zijn keuze van documenten weliswaar rechtvaardigt in algemene inleidingen, maar dat hij niet buitenissig vervalt in het geven van een eigen uiteenzetting van de

geschiedenis. Dit neemt niet weg dat hij alles heel helder in historisch perspectief plaatst. De documenten worden kort en bondig in de tijd geplaatst. Deel I belicht de context vanaf de 20ste-eeuwse geschiedenis van de Eerste Wereldoorlog tot en met het heden. De niet-succesvolle poging van Woodrow Wilson al na de Eerste Wereldoorlog een alliantie van democratische staten op te richten, wordt uitgediept in een van de eerste vier hoofdstukken, die alle gaan over de mislukkingen en de wreedheid van de 20ste eeuw. Vervolgens is de rest van deel I gewijd aan de opleving van de Westerse samenwerking na de Tweede Wereldoorlog, toen het gevoel leefde dat het totalitarisme moest worden bestreden. Het laatste hoofdstuk, met onder meer het officiële document van de Duitse eenwording, is vrij summier, maar dit is inherent aan de opzet van het boek. Deel II bevat documenten met betrekking tot de rijke geschiedenis van de NAVO. Andermaal wordt de NAVO uitgebreid belicht als hoeksteen van de Westerse alliantie. Haar evolutie tot succesvolle organisatie voor collectieve zelfverdediging is zichtbaar gemaakt door de verzameling geschriften van de originele verdrags-tekst tot aan een samenvatting van het rapport *Unfinished Peace*. Het compendium is, voor zover mogelijk, compleet en de variëteit aan historisch waardevolle documenten biedt studenten een goed inzicht in de geschiedenis van de Westerse samenwerking. In een toegevoegd hoofdstuk gaat Von Geusau nog kort in op de aanslagen van 11 september 2001 in Amerika. Ten tijde van het drukken van de beide delen was het echter nog koffiedik kijken aangaande de toekomst van de Westerse samenwerking. Dit is, ruim een jaar na de gebeurtenissen, nog steeds het geval, al is er het een en ander aan het verschuiven. Dit maakt de boeken des te interessanter; hoe vindt de nieuwe oorlog tegen het terrorisme zijn inbedding in de geschiedenis van de Westerse samenwerking en wat wordt

de rol van de NAVO? Een volgende editie zal daarvoor wellicht de nodige documenten bieden. (M.T.)

**Walter Kennes: Small developing countries and global markets.**

**Competing in the big league.**  
*Houndmills: Macmillan, 2000; 201 blz.; ISBN 0-312-23358-2*

Ontwikkelingslanden zijn vaak ook kleine landen. Economisch leggen ze niet zoveel gewicht in de schaal op wereldvlak. Als hun beperkte economische dimensie samengaat met overbevolking, zijn zij kwetsbaar, afhankelijk van ontwikkelingshulp en voedselimport, met weinig exportalternatieven. De vraag rijst hoe zij een verstandig handelsbeleid kunnen uitstippelen. De Vlaming Walter Kennes zoekt naar genuanceerde antwoorden. Op het eerste gezicht zou men kunnen denken dat hij resoluut de kaart zal trekken van economische integratie als een soort wondermiddel, want hij is de deskundige op het gebied van regionale integratie op het DG Ontwikkeling van de EU in Brussel. En in dit boek doet hij dat ook inderdaad, maar dan wel zeer verantwoord en evenwichtig. Hij vertrekt vanuit de toenemende 'globalisering', steeds meer een feit zowel wat betreft goederen- en diensten- als geld- en kapitaalmarkten en zelfs enigszins qua personenverkeer. Het boek begint dan ook met het WTO-lidmaatschap van (kleine) ontwikkelingslanden. De Uruguay-ronde erkende expliciet speciale problemen van de minst ontwikkelde landen en vele ontwikkelingslanden zijn lid geworden, onder meer omdat de WTO in vrijwarings- en andere beschermingsclausules ten gunste van arme en kwetsbare economieën voorziet. Kennes onderzoekt unilaterale liberalisatie en tariefvermindering als een voor de hand liggende weg voor een klein land om in de wereldeconomie opgenomen te worden. Hij stelt ook vast dat de toenemende importvraag, vergroot door verlaagde tarieven, vaak moeilijk gecompenseerd wordt door export-

groei, vanwege allerlei structurele problemen, zodat schuldposities ongunstiger worden. Vervolgens komt de strategie van het regionalisme aan bod, het fenomeen waarbij groepen landen zich verenigen om samen als het ware een oefenterrein en platform te vormen om verder te kunnen gaan in internationalisering. Deze strategie zagen de instellingen van Bretton Woods lange tijd als 'second best'. Dank zij de EU is het tij aan het keren. Het belang van regionale groepen in de wereldeconomie neemt toe. Kennes onderzoekt grondig en systematisch hoe ontwikkelingslanden hierbij te werk gaan. De economische effecten van opeenvolgende stappen van regionale integratie, zoals onderlinge vrijhandel, douaneunie, gemeenschappelijke markt, tot en met de politieke unie, komen uitvoerig aan bod. De desbetreffende organisaties worden kritisch doorgelicht. Het Noord-Zuidregionalisme en de Conventies van Lomé en Cotonou worden ook behandeld, met inbegrip van de vraag hoe het verder met de eenzijdige opening van de Europese markt voor producten uit ACS-landen en wat daarvan nu de resultaten zijn. Binnen enkele jaren zal de Conventie van Cotonou met haar eenzijdige preferenties trouwens omgevormd worden in regionale partnerovereenkomsten, die door de WTO moeten worden aanvaard. De auteur komt ten slotte uit op de noodzaak van synergie tussen allerlei vormen van handelspolitieke maatregelen: WTO-lidmaatschap; eenzijdige liberalisatie; vooruitgang door regionale groeperingen op Zuid-Zuidbasis; en ten slotte de noodzaak dat kleine ontwikkelingslanden niet van de voordelen van Noord-Zuidintegratie verstoken blijven. Het komt er voor de kleine ontwikkelingslanden op aan de juiste strategische mix te kiezen. Een tekort van dit boek is dat de band met de ontwikkelingseconomie niet duidelijk uit de verf komt. Het blijft steken in handelspolitieke analyses. (K.v.H.)

This November 2002 issue of the *Internationale Spectator* starts with four Dutch experts on international affairs responding to Robert Kagan's views on the Transatlantic divide as expressed in his article 'Power and Weakness' (in: *Policy Review*, no. 113, 2002).

**A. van Staden** commends Kagan for having written an essay which in style, erudition and eloquence far surpasses the usual genre. Furthermore, by refusing to cover up the indisputable tensions in the Transatlantic relationship, Kagan has shown intellectual courage. However, Kagan may be reproached one-sidedness for relating Europe's perceptions on tackling international problems to its military strength, while Kagan also sketches a too generalised picture of the European countries' policies.

**Maarten van Rossem** thinks that Kagan's argumentation is primarily aimed at disqualifying the European view that *Realpolitik* has been overcome. But have the Europeans, apart from the 'magnificent Britains', really said goodbye to *Realpolitik*?

**Jaap de Wilde** argues that, despite the great number of half-truths and sophisms that culminate in an implicit plea for strengthening Europe's military power, Kagan frames the present debate about Transatlantic tensions in a meaningful way by focusing on the crucial question whether the unilateralistic hegemonic role of the United States can be avoided. Kagan belongs to the school of thought that sees American politics as an unavoidable expression of the dynamics in the international system. Without denying these dynamics, De Wilde wonders whether alternative scenarios, e.g. in line with much of Europe's present policies, are feasible, if not necessary in face of another typical Realist insight: the unavoidable decline of great powers in history. In its attempt to slow down the gradual decline that emerged in the 1970s, the United States now seem to choose a strategy of acceleration of their efforts.

**Dirk-Jan van Baar** disagrees with Kagan's view that the divide between America and Europe is definitive. According to Van Baar, in the early 1980s the chances for a split were much stronger. Kagan attaches too much importance to the views of the intellectual elite and underestimates the impact of 'Americanisation' which now dominates the lives of the average citizen in Europe. Van Baar perceives growing cultural similarities between both continents rather than a mental rift.

### **Rob de Wijk**

looks at the future of NATO. In November 2002, Prague hosts the NATO Summit, which originally was labeled the 'Enlargement Summit', because no less than seven new members will join the Alliance. The author argues that both the greatly improved position of Russia after September 11, 2001 and the decreased relevance of the NATO explain the absence of a debate on this issue.

Indeed, the key question in Prague is how to keep NATO relevant. The United States argue that the European allies should spend more on defence, improve capabilities for better interoperability, agree to a revision of NATO command structures, and support - politically and militarily - the United States in the war on terrorism. On the other hand, most European allies are opposed to American unilateralism. It is therefore unlikely that NATO will play a crucial role in the war on terrorism, thus undermining the Alliance. Nevertheless, the United States took the initiative for a NATO Response Force, a 21,000 strong high readiness force. With the so-called Prague Capabilities Commitment this new force should provide a new focus for European investments in military capabilities. Finally, the author argues that Transatlantic cooperation is likely to be more of an ad hoc nature. Consequently, the European allies have no other choice but to take new initiatives for a strengthened European Security and Defence Policy, so that the EU could develop as a strategic partner for the United States.

### **Dirk Rochtus**

presents an analysis of the new orientations in German foreign policy, in particular concerning involvement in foreign interventions, peacekeeping and peace enforcement operations e.t.q. The German Chancellor Gerhard Schröder departs in several ways from his predecessors. In 1999 he surpassed a threshold by sending German troops to Kosovo, two years later he risked the future of his coalition by wanting to participate in the 'war on terrorism' in Afghanistan. Both times he earned the admiration of the U.S.A. But he put the same good German-American relations at stake during his election campaign in the Summer of 2002, when he refused to participate in an eventual United States-led action against Iraq. His unilateralism has estranged Germany from the USA, but - what is still worse - also from his European partners whom a common European position would suit much more.

### **Dick A. Leurdijk**

discusses the diplomatic efforts of the US government, in the Summer of 2002, to achieve 'a permanent grant of immunity from ICC (International Criminal Court) prosecution' for American servicemen and elected and appointed officials. The Bush administration followed a dual-track approach, both by committing the Security Council in its search for immunity, as well as through the signing of bilateral agreements. The US position pro-

voked much criticism, because of its presumed undermining of both international law and UN-peace-keeping. The author tries to identify the underlying motives for the US position, including the perceived attack on its sovereignty and right to self-defence. The arguments used are reminiscent of the neo-conservative thinking in Washington during the Presidency of Ronald Reagan, in the 1980s.

#### **Robbert A.F.L. Woltering**

offers his assessment of U.S. policy on Sudan. In particular, it contrasts the policy of the Clinton administrations with that of the current administration of Bush Jr. Clinton's initial activist position towards Sudan (which had military overtones) became untenable after the debacle of Operation Restore Hope in Somalia: no GI was to go to Africa for a long time to come. The new policy was one of isolation. After 1996, this policy ceased to be effective when the balance of power in Khartoum gradually shifted in favour of General Al-Bashir, at the expense of the fundamentalist NIF-party leader Al-Turabi. As a result, Sudan became more and more 'respectable' in the eyes of its neighbours and the EU. In Washington, Sudan's reversal of policy and changed role remained unrecognized until the American presidential change. Especially after September 11th, contacts between the two countries have been intensified. Reasons behind this shift are the obvious obsolescence of the old policy of isolation, but also the diminished influence in Washington of lobbyists for the Sudanese rebel army SPLA. Most important for a reorientation of American Sudan policy is U.S. interest in Sudan's oil reserves, and Egypt's concern for a united Sudan. An official policy change is to be expected when Sudan's value as an informant on terrorism dries up. The influence of Egypt and oil will then make their appearance at the cost of the anti-Khartoum forces.

#### **Hans H.J. Labohm**

discusses the question why economic and social development in Islamic countries has not kept pace with progress in Western countries. In this context he presents a largely positive review of: Nader Fergany (ed.), *Arab Human Development Report 2002*, United Nations Development Programme (UNDP)/Arab Fund for Economic and Social Development, New York: United Nations Publications, 2002. However, he regrets that the authors of the report have not dealt with the impact of Islam on development.

#### **Marianne van Leeuwen**

raises the issue of the use of military force against international terrorism. She argues that such force may be effective against regimes that sponsor terrorism, as has been proven in the case of the Taliban regime. She

points out, however, that the number of such sponsor states has declined notably after the end of the Cold War, while at the same time modern terrorists do not need state sponsors as much as they used to, as weapons are easier to get by and, most of all, the technical revolution in communications greatly facilitates decentralized operational methods. The sympathisers of the shadowy Al Qa'eda network have settled all around the world, including in industrialized countries. To disarm them and bring them to justice, well-organized, internationally coordinated intelligence work and international harmonization of legislation are of far greater importance than F-16s or even special forces.

#### **Jeroen de Zeeuw**

analyses political developments in Sri Lanka that have led to long-awaited peace talks between the Sri Lankan government and the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). The new political 'breeze' and a mutually hurting stalemate are key factors in explaining the commitment of both warring parties to resolve their conflict peacefully. However, De Zeeuw emphasizes that a large part of the population remains sceptical about the prospects for peace. He argues that the LTTE's authoritarian and violent record as well as the government's internal political strife are not reassuring in this context. International donor support is crucial for rebuilding the material and social fabric of the war-torn island, but depends to a large extent on the parties' compliance with the cease-fire and the implementation of necessary political reforms. Peace in Sri Lanka remains fragile with many grievances yet unaddressed and various groups of the population struggling to bridge the gap of trust.