

INTERNATIONALE

Spectator

Nog is Rusland niet verloren

De smalle marges van het Nederlandse Antillenbeleid

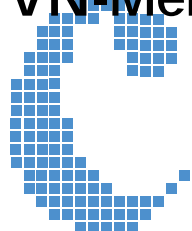
Vier decennia na de moord op John F. Kennedy

**De *Doha Development Round* na Cancún:
onderbreking of definitief einde?**

De Iraanse bom: fantoom of werkelijkheid?

Particuliere veiligheid is groeiend explosief

De 59ste VN-Mensenrechtencommissie: een impressie



Jaargang 57, nr 11, november 2003

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
W. Coussens, P van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

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

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
telefoon 0592-379555

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 veevoerdigd 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 2003

JOHN LOWENHARDT

Nog is Rusland niet verloren 513

GERT OOSTINDIE

De smalle marges van het Nederlandse Antillenbeleid 515

DOEKO BOSSCHER

'Johnny, we kenden je nog maar net': vier decennia na de moord op Kennedy 519

WERELDHANDELSPROBLEMEN

L.J. BRINKHORST

Hoe verder na Cancún 524

PITOU VAN DIJCK & GERRIT FABER

WTO-top van Cancún: onderbreking of eind van Doha-ronde? 527

FRISO DE JONG & SIGRID WEITENBERG

General Agreement on Trade in Services: dilemma's om rekening mee te houden 532

RESPONS

OLAF MERK

Spaghetti en Graaf Dracula: over handelspolitiek in de 21ste eeuw 536

REPLIEK

JAN ORBIE & DRIES LESAGE

Debatten over de handelspolitiek in de 21ste eeuw 539

HANS SCHIPPERS

De Iraanse bom: spookbeeld of feit? 541

STELLA BEERNINK

Particuliere militaire ondernemingen en het gat op de vredesmarkt 547

DIDIER SEROO

Vreemd legioen: particuliere veiligheid is groeiend explosief 554

ALEID BOS

Toekomst landenresoluties van Mensenrechtencommissie in gevaar?: een impressie van de 59ste VN-Mensenrechtencommissie 559

KO COLIJN

Het fijne onderscheid tussen pre-emptief en preventief: schuiven Kofi Annan en Bush naar elkaar toe? 565

BOEKBESPREKINGEN

DOEKO BOSSCHER OVER

Amerikaans oriëntalisme struikelblok voor goed beleid 567

ZOE E. PAPAICONOMOU OVER

Het is allemaal de schuld van ... de islam! 569

P.R. BAEHR OVER

Waarheid en verzoening in Zuid-Afrika 571

SIGNALEMENTEN

SUMMARIES 576

AGENDA 0-III

Nog is Rusland niet verloren

JOHN LÖWENHARDT

WAT IS DE OVEREENKOMST TUSSEN EEN POLITICUS EN EEN spermatozoïde? Ze hebben allebei een kans van één in een miljoen om mens te worden. Russische mop. Ze getuigt van een diepe minachting voor politici en politieke partijen en vooral voor volksvertegenwoordigers. En toch zullen veel Russen op 7 december dit jaar weer naar de stembus gaan om een nieuwe Staatsdoema te kiezen. En in maart volgend jaar voor de presidentsverkiezing.

Eerdere parlementsverkiezingen gaven blijk van felle strijd. Ze leverden verrassingen op. In 1993 was dat de ultrarechtse provocateur Zjirinovski. In 1995 presteerden daarentegen de communisten onverwacht goed. Beide campagnes gingen over reële dilemma's. In 1993 (toen Rusland tegelijk met de verkiezingen een nieuwe Grondwet kreeg) speelde de vraag van de ontwikkeling van het land na twee jaar pijnlijke hervormingen en machtsstrijd tussen president en parlement. Ook in 1995 was er een reële keuze: het communistische programma of dat van de radicale hervormers. Jeltsins herverkiezing in 1996 was eveneens een spannende aangelegenheid. Communistenleider Zjoeganov deed het in eerste instantie goed en Jeltsin zag zich genooddaakt voor de tweede ronde een gelegenheidscoalitie te sluiten met de populaire generaal b.d. Alexander Lebed. Toen drie jaar later de huidige Doema werd gekozen, was Poetin net de tweede oorlog in Tsjetsjenië begonnen. Zijn Eenheidspartij behaalde een grote overwinning – maar geen meerderheid. Ze moest in de Doema, als het op stemmen aankwam, wisselende coalities aangaan, en dus concessies doen. Poetins formele verkiezing op 26 maart 2000 (Jeltsin was 31 december 1999 afgetreden) werd door velen gezien als niet meer dan een bevestiging. Toch haalde communistenleider Zjoeganov nog bijna 30 procent van de stemmen.

Sinds het aftreden van Boris Jeltsin is er veel veranderd in Rusland. Aan de chaos is een einde gekomen; Poetin staat voor een politiek van normalisering, consolidatie en pragmatisch realisme. Tekenend is zijn uitspraak dat Rusland in de vorige eeuw 'zijn plan

voor revoluties heeft oververvuld'. Het is wel genoeg geweest, Rusland is moe van revolutionaire omwentelingen, transitie, schoktherapie en supermachtpretenties. Maar is Rusland daarmee een normaal land? Met normale verkiezingen?

Tja, wat is normaal. De Amerikaanse democratie? Of de Britse? De Italiaanse? Geld en manipulatie spelen in die landen immers geen rol in verkiezingscampagnes? Er zijn er die stellen dat Rusland nooit normaal zal worden. Het land was, is en blijft – eenvoudig door zijn geschiedenis – hopeloos verloren. Onder Poetin glijdt het verder af naar de autocratie, gemaskeerd door Potjomkineske electorale façades. Poetin zal ook de nieuw te kiezen Doema gemakkelijk naar zijn hand zetten.

Dit soort beeldvorming ontbeert echter nuance. In 1993 gaf de Grondwet de president grote bevoegdheden, het parlement kwam er bekaaid af. De publiciteit schiep het beeld van een vleugellam parlement onder een almachtige president. Dat beeld is sindsdien hardnekkig gereproduceerd. Onder Poetin werd het versterkt door de partij die hij in 1999 liet oprichten en die nu onder de naam *Verenigd Rusland* binnen de Doema een sleutelpositie inneemt. Voor ons – en voor veel Russen – is het een gemakzuchtig beeld. Het beschermt ons tegen de aandrang nèt iets meer moeite te doen om ons van de complexe realiteit op de hoogte te stellen.

Want als het om Rusland gaat, is het geen kunst negatieve tendensen op te sommen. Ik laat dat over aan diegenen die daarin zijn gespecialiseerd. Wat er wel eens tegenin gebracht mag worden, is dat het parlement in het afgelopen decennium verre van machteloos is gebleken. De Constitutie – aanvankelijk een verzameling steriele spelregels – is na 1993 door de politieke praktijk zo 'ingevuld', dat zich nu een duidelijk beeld aftekent. Het parlement kent een tweede – de *Doema* – en een eerste kamer, de *Federatieraad*, ieder met eigen bevoegdheden. Samen met de *president* hebben zij de afgelopen jaren een omvangrijk wetgevingsprogramma uitgevoerd. Parlementair goed-

gekeurde wetsontwerpen kunnen door een presidentieel veto worden getroffen.

De belangrijkste winst sinds 1993 is dat deze drie (de twee kamers en de president) hebben geleerd normaal met politiek conflict om te gaan. Conflicthanting is routine geworden. De noodzaak tot onderhandelen en tot het doen van concessies (politieke koe-handel heet dat bij ons) is geaccepteerd, geïnstitutionaliseerd en verinnerlijkt. Onderhandelingen over wetgeving binnen de parlementaire organen en tussen hen en de president zijn, jawel, normaal geworden. Het resultaat: in de jaren 1994-1999 ondertekende de president bijna driekwart van de door het parlement aanvaarde wetsontwerpen. De wetten zijn niet altijd ideaal (waar wel?), maar zij zijn van groot belang voor economie en samenleving. Het parlement en de

president hebben geleerd met conflict om te gaan. Dat is pure winst, vergeleken met de bittere machtsstrijd van 1991-1993 en al helemaal met de eeuwen daaraan voorafgaand.

Het presidentiële bestuursapparaat laat geen middel onbenut om de verkiezingen naar haar hand te zetten. Maar men blijft (net als Bush, Blair en Berlusconi) binnen de Grondwet. Misschien levert de Doemaverkiezing deze keer geen verrassing op, misschien ook wel. Vaststaat dat de Doema ertoe doet, en dus ook de verkiezingen van volgende maand. ■

Over de auteur

DR JOHN LOWENHARDT is politicoloog en Ruslandkundige; hij is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

New: Clingendael Study, nr 19

The Political Economy of Internal Conflict A Comparative Analysis of Angola, Colombia, Sierra Leone and Sri Lanka

ISBN: 90-5031-087-7

Price: € 15,00

P.S. Douma

This book unravels the way in which internal wars are funded and focuses on the various resources involved and the ways in which these are exploited by parties engaged in internal wars. The issues of 'blood diamonds' and war-related violent natural resource extraction have received much attention in the media. However, other important sources of income for fighting parties remain obscure. Drugs, kidnapping and extortion, as well as protection money, have become equally important. Therefore, this study of political economies surrounding protracted internal conflicts analyses the multiple strategies employed by warring factions to sustain their war efforts and demonstrates that material as well as non-material resources play a key role.

The study of 'Political Economies of Internal Conflict' on which this book is based forms part of an international research programme entitled 'Coping with Internal Conflict', executed by the Conflict Research Unit of the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' and its counterparts in South Asia, sub-Saharan Africa and South America. This analysis is largely based on the empirical case studies of four major protracted internal conflicts: Angola and Sierra Leone; Colombia; and Sri Lanka.

This book also highlights the existence of middlemen and criminal networks that facilitate resource flows to and from conflict areas. Who are the actors involved, how are their networks organized, and to what extent are such war economies related to international multinational companies and the world market? The findings suggest that war economies currently bypass national governments and international law. Actors engaged in these wars ruthlessly exploit natural resources. Additionally, massive population displacement and refugee flows result from these wars, leading to the destabilization of entire regions. Although profits gained from war-related political economies may not be the ultimate motive for most factions and actors fighting these conflicts, they are largely responsible for their continuation. The motives of actors involved in these protracted conflicts differ but they invariably depend on predation and violent extraction in order to survive as a conflict party. Finally, the existing global networks surrounding war economies can only be curtailed effectively if an international framework is developed that sanctions the predatory behaviour of all of the parties involved and effectively stops resource flows to and from conflict areas.

Pyt Douma is an independent conflict researcher based in Amsterdam, the Netherlands. He was trained as a human geographer specializing in development studies. As a researcher and lecturer at the University of Amsterdam, he focused on sub-Saharan Africa. During the late 1990s he was a senior research fellow with the Conflict Research Unit (CRU) of the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', in which capacity he was engaged in different research programmes. He currently assesses contemporary violent conflicts in different parts of the world as a consultant for NGOs, development organizations and government agencies.

This Clingendael Study may be ordered by paying 15,- euro into giro account 924999 of the Clingendael Institute in The Hague. Please indicate 'Study 19'. For further information: please contact Research Department Clingendael, tel. 31-70-3746622/605.

De smalle marges van het Nederlandse Antillenbeleid

GERT OOSTINDIE

HET WIL MAAR NIET LUKKEN MET HET Nederlandse 'Antillendossier', in Den Haag ook wel aangeduid als 'hoofdpijndossier'. Aruba, met zijn *status aparte*, doet het vrij goed en lijkt zich – voor zolang het duurt – te hebben ontworsteld aan de status van zorgenkind. Zo niet de resterende Antillenvan-vijf. Deze zomer was er de tragikomedie rond de familie Godett, culminerend in de bizarre zet van de omstreden FOL-partijleider Anthony, die zijn zus Mirna op de premierstoel plantte. De uitdagende houding van de Godetts werd gretig opgepikt door de Nederlandse pers en bevestigde te onzent het beeld 'dat het daar een zootje is'.

Achter het politieke theater ligt een werkelijkheid die weinig reden geeft voor berusting. De eilanden dreigen, gezien hun strategische ligging op een knooppunt van handelsroutes niet verwonderlijk, steeds verder te worden getrokken in het moeras van de *narco-criminaliteit*. De economische situatie is ronduit rampzalig; bij ongewijzigd beleid gaat het land binnenkort failliet. De Antilliaanse exodus naar Nederland heeft dramatische proporties aangenomen. Woonden rond 1980 zo'n 30.000 Antillianen en Arubanen in Nederland, inmiddels zijn dat er 120.000. Zij zijn voornamelijk uit Curaçao afkomstig; daar nam de bevolking gestaag af tot 130.000.

De middelpuntvliedende krachten binnen het Antilliaanse verband worden steeds sterker. De bevolking van Sint-Maarten sprak zich al in 2000 in een referendum uit vóór afscheiding, Curaçao wil eigenlijk hetzelfde. Inmiddels blijft inter-eilandelijke verdeeldheid een van de meest in het oog springende kenmerken van de 'landelijke' politiek. Dat bestuur blinkt inderdaad niet uit in doortastendheid, al past hier een kanttekening: onder de voorgaande regeringen-Pourier en -IJs zijn wel degelijk ingrijpende maat-

De Nederlandse Antillen lijken in een vrije val naar faillissement en narco-criminaliteit. Voor de Nederlandse regering zijn de marges voor een Antillenbeleid uiterst smal. Alleen voorzichtige stappen resteren nog, maar die moeten nu dan ook echt worden gezet.

regelen genomen in de economische sfeer. Ingrijpend maar onvoldoende, oordeelde Den Haag ontevreden en liet de Antilliaanse regering bungelen. Het hoopte daarmee méér harde maatregelen af te dwingen, maar oogste het populisme van Godett, die van Nederland voornamelijk méér geld en minder bemoeienis eist.

Het Koninkrijksstatuut van 1954

De relaties binnen het Koninkrijk worden geregeld in het Statuut, een juridisch document dat van hogere orde is dan de Nederlandse grondwet.¹ Dat Statuut werd in 1954 geproclameerd, bijna een halve eeuw geleden. Het definieerde het Koninkrijk als een vrijwillig aangegaan verband van drie intern autonome landen, te weten Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Suriname vloog er in 1975 uit, Aruba verzekerde zich per 1986 van een eigen plaats als land binnen het Koninkrijk. *Inhoudelijk* werd nooit meer iets aan het Statuut veranderd. Den Haag is dat steeds meer gaan betreuren en heeft diverse vergeefse pogingen gedaan deze juridische orde open te breken. Dat lukte niet, omdat de Antillen en Aruba hun autonomie met hand en tand verdedigden.

Dat het Statuut zijn halve eeuw haalt zonder enige inhoudelijke wijziging, is niet zozeer toe te schrijven aan zijn voortreffelijkheid, als wel aan zijn rigiditeit:

voor iedere wijziging moeten alle partners tekenen. Ieders stem telt even zwaar. Dat is immers de grondslag van het Statuut, met zijn benadrukking van 'gelijkwaardigheid' van en 'wederkerigheid' tussen de deelnemende landen – ficties, gezien de volstrekte asymmetrie in economisch en geopolitiek gewicht. De contouren van dat Statuut zijn indertijd dan ook niet zozeer verzonnen met het oog op de Caraïbische koloniën, maar in de vergeefse hoop zo Indonesië voor het Koninkrijk te behouden.

De balans die vandaag van het Haagse Antillenbeleid wordt opgemaakt, is zelden positief. De staat van het transatlantische Koninkrijk, een halve eeuw sinds het Statuut in werking trad, geeft inderdaad geen aanleiding tot enthousiasme. Er wordt geklaagd over 'pappen en nathouden', over een gebrek aan Haagse visie en doortastendheid. Daaraan wordt ook wel de conclusie verbonden 'dat Nederland niet kan dekoloniseren'. Dat is een interessante en op het eerste gezicht ook wel overtuigende stelling. Bij de dekolonisatie van Nederlands-Indië liep Nederland voortdurend achter de feiten aan, bij die van Suriname juist voor de troepen uit. In het eerste geval leverde dat een blijvend moeizame relatie met Indonesië op, in het tweede een republiek van twijfelachtige levensvatbaarheid, die nog geenszins los van Nederland is gekomen.² Dat was tweemaal mis dus, zo kan worden geconcludeerd.

Mijn eerste kanttekening betreft de impliciete suggestie dat juist Nederland niet kan dekoloniseren. Misschien hebben andere Europese landen sommige koloniale zaken beter aangepakt. Maar of zij dus wél kunnen dekoloniseren? Moeten we Madrid – dat in grote chaos de tent werd uitgevochten – complimenteren met de voorbeeldige dekolonisatie van Spaans Amerika? Hoe liep het ook weer af in Frans Indochina en Algerije? Hoe 'klaar' waren de Britse koloniën in Afrika en Azië voor de onafhankelijkheid? Hoe mooi liep Portugees Afrika af? Het voert te ver daar diep op in te gaan, maar enige relativering lijkt op haar plaats. Uit kolonialisme ontkiemt zelden een glansrijke dekolonisatie.

Mijn tweede kanttekening brengt me terug bij de Antillen en Aruba. Aan de stelling dat Nederland niet kan dekoloniseren – of aan de wat beperkter vaststelling dat, zoals het nu gaat, de eilanden alleen maar te veel geld kosten en te veel problemen opleveren – wordt wel de conclusie verbonden dat Den Haag de eilanden voor de keuze moet stellen: ófwel onafhankelijkheid, ófwel je autonomie inleveren en een overzeese provincie van Nederland worden.³ Dat is inderdaad een heldere keuze. Laten we eens kijken waarom Nederland dan toch steeds heeft 'gefaald' om die keuze af te dwingen en hoe reëel het is van Den Haag te verwachten dat het alsnog een 'goed' dekolonisatiebeleid gaat voeren. Ik bespreek deze vragen door ach-

tereenvolgens te kijken naar de juridische aspecten, de regionale context en de ruimte voor Haagse *power play*.

Allereerst de *juridische sfeer*. De argumenten vóór het openbreken van het Statuut zijn inderdaad sterk, maar de sleutel ontbreekt. Die heeft Den Haag in 1954 weggegeven. Weliswaar werd in de Preambule van het Statuut vastgelegd dat het 'geen eeuwig edict' zou zijn, maar vervolgens werd in het document zelf iedere wijziging ervan afhankelijk gemaakt van de instemming van de drie betrokken landen. (Het kan verkeren: Den Haag wilde zo voorkomen dat Suriname zich eenzijdig uit het Koninkrijk zou terugtrekken.) De onafhankelijkheid eenzijdig opleggen is dus – behalve onfatsoenlijk – staatkundig niet haalbaar. Dat geldt ook voor de tegengestelde optie, het eenzijdig opleggen van een provinciemodel. Ondanks de evidente asymmetrie in macht, rijkdom en belang bij de Koninkrijksrelaties mist Den Haag eenvoudig de constitutionele bevoegdheid om eenzijdig een alternatief voor het Statuut op te leggen.⁴ In die zin kan het Nederlandse dekolonisatiebeleid inderdaad als mislukt worden getypeerd, zij het dat de schuld daarvoor uitsluitend ligt bij de eerste naoorlogse generatie bestuurders.

Dan de *regionale context*. Die is van wezenlijk belang en vergt een uitvoeriger toelichting. Er wonen, verspreid over enkele tientallen, overwegend kleine (ei)landen, zo'n 37 miljoen mensen in het Caraïbisch gebied, waarvan 15% in niet-soevereine (ei)landen.⁵ Naast Nederland zijn ook de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nog staatkundig aanwezig in de regio. Zij zitten daar even vast als Nederland, vooral omdat de lokale bevolkingen onder geen beding de overzeese band willen doorsnijden. Daarvoor hebben zij uitstekende gronden. In vele opzichten zijn zij beter af dan de bewoners van de omliggende onafhankelijke Caraïbische landen. Hun levensstandaard ligt hoger; er zijn betere garanties voor het functioneren van democratie en rechtsstaat; en zij beschikken over het paspoort van het moederland. De afhankelijkheid levert dus grote tastbare voordelen op. Dat deze status in ideologische zin als frustrerend kan worden ervaren, is duidelijk. De relatie tot het moederland is in alle gevallen doordeesemd van ambivalentie, die echter nergens leidt tot een ook maar enigszins breed gesteunde roep om onafhankelijkheid.

Geleid door strategische overwegingen hebben de Verenigde Staten en Frankrijk nooit de intentie gehad zich uit de regio terug te trekken. Aangezien zij eigen koloniën in hun onrustige achtertuin wilden hebben, namen de Amerikanen rond 1900 Puerto Rico gewapenderhand over van de Spanjaarden en kochten zij in 1917 de U.S. Virgin Islands. Achtereenvolgens sterkten de Cubaanse revolutie, de *war on drugs* en

terrorismebestrijding hen in het verlangen deze gebiedsdelen te behouden. De naoorlogse Franse aanwezigheid diende wellicht geen onmiddellijk duidelijk doel, maar past in het ruimere streven van Parijs om, lang nadat het ooit machtige imperium was uiteengevallen, toch ver buiten Europa een aanwezigheid te hebben die iets van de *grandeur* en invloed van voorheen helpt bewaren. Daarnaast vertegenwoordigt Frans-Guiana inmiddels ook een meer tastbare strategische waarde: vanuit dit buurland van Suriname worden de Europese Ariane-raketten gelanceerd.

De Britten daarentegen hebben na de oorlog geprobeerd hun voormalige Caraïbische bezit als een ongedeelde *West Indian Federation* de onafhankelijkheid in te loodsen. Toen bleek dat die samenhang niet was af te dwingen, kozen zij voor de soevereiniteitsoverdracht aan de afzonderlijke (ei)landen. Dit dekolonisatieproces stakte in de jaren tachtig, toen het in de Caraïben steeds duidelijker werd hoe hoog de kosten van onafhankelijkheid waren. Schoorvoetend accepteerde het Verenigd Koninkrijk dat het met een restantje van de *West Indies* zou blijven zitten. Nederland, dat in de jaren zeventig en tachtig vergeefs had geprobeerd na Suriname ook de Antillen uit te zwaaien, kwam rond 1990 tot dezelfde conclusie.

Dat het Nederlandse kolonialisme dit postkoloniale staartje heeft gekregen, is dus niet uitzonderlijk noch verbazingwekkend. Voor zover men toch wil concluderen dat Den Haag heeft gefaald door geen definitief afscheid te nemen, moet daar in ieder geval aan worden toegevoegd dat het daarin niet alleen staat. Dat geldt ook voor de kosten van de postkoloniale relatie. De directe Nederlandse bijdrage aan de Antillen en Aruba belooft per jaar zo'n 500 euro per hoofd van de bevolking. Haagse bestuurders worden maar niet moe te zeggen dat geen land ter wereld zoveel steun ontvangt. Welnu, de Britten geven inderdaad minder steun, maar de Amerikaanse en Franse hulp bedraagt een veelvoud van de Nederlandse.

Voor de exodus geldt een vergelijkbare nuance. De omvang en aard van de Antilliaanse migratie naar Nederland lokt te onzent heftige reacties op. De (Spaanstalige) Puertoricaanse exodus naar de Verenigde Staten is echter ook proportioneel nog omvangrijker, en heeft al decennia – denk aan *West Side Story* – stevige problemen opgeleverd. De migratie vanuit de Franse *départements d'outre-mer* ligt niet zóveel lager dan de Antilliaanse. Grote problemen levert die migratie echter niet op, omdat taal en onderwijs in de Franse Caraïben vrij succesvol geheel op de moederlandse leest zijn geschoeid. Een groot contrast inderdaad met de Nederlandse en Amerikaanse Caraïben. Dat levert de paradoxale conclusie op dat het Nederlandse – en Amerikaanse – dekolonisatiebeleid in dit opzicht vooral mislukt is, omdat het voordien faalde

als koloniale *mission civilisatrice*. Een andere paradox is overigens dat de migranten uit de niet-soevereine landen, die toch materieel zoveel beter af zijn dan hun burens, toch zo massaal de oversteek naar het moederland maken. De verklaring is eenvoudig: hun referentiekader is niet de Caraïbische omgeving maar het moederland, en anders dan hun burens beschikken zij over het paspoort dat vestiging in dat rijke land mogelijk maakt.

Ruimte voor Haagse *power play*

Het voortduren van de postkoloniale arrangementen is, kortom, alleen voor de Verenigde Staten en Frankrijk deels te verklaren uit strategische belangen. Overigens geldt dat de andere betrokken moederlanden vergelijkbare of zelfs hogere 'kosten' boeken dan Nederland en niet goed weg kunnen, ook als ze graag zouden willen.⁶ Dat brengt mij vanzelf bij de *derde kwestie*, namelijk de ruimte die er is voor Haagse *power play*. Nederland heeft met het Statuut veel meer macht opgegeven dan de andere metropolen. Maar ook de grotere macht van die anderen geeft hun kennelijk *onvoldoende ruimte* om succesvol 'orde op zaken te stellen'. Dat geldt zelfs voor de Amerikanen. Als we Robert Kagans *Power & Paradise* mogen geloven, is Europa naïef en tandeloos vergeleken bij de Verenigde Staten, die illusieloos *power politics* hanteren, omdat zij weten c.q. menen dat er geen alternatief is.⁷

En inderdaad, de Amerikanen grijpen in, in Afghanistan, in Irak... Maar niet in Puerto Rico. Voeren de Amerikanen daar een migratiestop in? Neen. Knijpen zij de geldkraan dicht? Neen. Verplichten zij de *puertorriqueños* alsnog op school, op het werk en op straat het Spaans op te geven voor het Engels? Neen. Een migratiestop is niet te realiseren, minder economische ondersteuning zal alleen de migratie naar het vasteland bevorderen, het mislukken van de gedwongen amerikanisering is knarsetandend aanvaard.

In dat dilemma is óók Nederland gevangen. Minder economische hulp betekent immers nóg meer malaise en dus nóg meer migratie naar Nederland. Een migratiestop is juridisch – om maar te zwijgen van de ethische kant van zaken – dubieus en praktisch onuitvoerbaar. In de bestuurlijke orde kan Den Haag desnoods eenzijdig ingrijpen met een Algemene Maatregel van Rijksbestuur, maar dat is een noodverband; het is veel moeilijker om eenzijdig structurele hervormingen door te voeren. Dan rest enkel de weg van *voorzichtiger stappen*; maar zét die dan ook. Het Statuut heeft zijn beste tijd gehad, in de toekomst zal het Koninkrijk op reëler leest geschoeid moeten worden. Den Haag moet het initiatief nemen om het Statuut mét de Antillen en Aruba open te breken. Dat betekent ongetwijfeld méér Nederlandse instrumenten

en minder Caraïbische autonomie. Zolang zo'n koerswijziging als straf in plaats van gemeenschappelijk belang wordt gepresenteerd en begrepen, zal dit niet of averechts werken; vandaar dat Den Haag moet blijven zoeken naar gemeenschappelijkheid.

Gegeven de geschetste regionale context is er overigens geen enkele reden te verwachten dat welke constitutionele orde dan ook de problemen van de eilanden en de zorgen van een transatlantisch Koninkrijk geheel zal oplossen. Gelukkig zijn die nog alleszins hanteerbaar – zo is kleinschaligheid ook eens een voordeel. ■

Noten

- 1 Voor een uitvoerige studie van het Nederlandse beleid, zie Gert Oostindie & Inge Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000* (3 delen, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001) of de publieksversie *Het Koninkrijk in de Caraïben. Een beknopte geschiedenis van het Nederlandse dekolonisatiebeleid, 1940-2000* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001). Voor een vergelijkende benadering, zie Gert Oostindie & Inge Klinkers, *Decolonising the Caribbean. Dutch Policies in a Comparative Perspective* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003).
- 2 Vgl. Gert Oostindie, 'Tussen verantwoordelijkheid en schuldbesef, wrevel en vriendschap', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 1997, blz. 407-412.
- 3 In de politiek wordt dit met regelmaat bepleit, vooral maar niet uitsluitend in rechte hoek, bijvoorbeeld door H.W. van den Doel & P.C. Emmer, 'De dekolonisatie van Nederland', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2000, blz. 339-346.
- 4 Dit heeft in het verleden radeloze politici wel tot de verzuchting gebracht dat Nederland dan maar zélf uit het Koninkrijk moest stappen. Deze redenering is onlangs weer naar voren gebracht door H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nederlandse secessie uit het Koninkrijk. Oftewel: Fifty Ways to Leave your Lover(s)', in: J.L. de Reede & J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan prof.mr. L. Prakke*, Deventer: Kluwer, 2003, blz. 111-130.
- 5 Volgens de meest gangbare definities wordt hier onder het Caraïbisch gebied verstaan: de eilanden in en aan de rand van de Caraïbische zee, de drie Guyana's (waaronder Suriname) en Belize. Het is niet toevallig dat alleen de naar oppervlakte en bevolkingsaantal wat grotere landen (Cuba, Haïti, de Dominicaanse Republiek) al tussen 1800 en 1900 onafhankelijkheid verwierven. Alle andere Caraïbische (ei)landen gelden als *micro-states*.
- 6 Een anekdote in dit verband: een Britse collega die zijn regering adviseert over het Caraïben-beleid zei me onlangs eens grappend dat hem een ridderorde in het vooruitzicht was gesteld als hij erin zou slagen de *British Overseas Territories* alsnog te bewegen de onafhankelijkheid te aanvaarden. Let wel: deze BOT's zijn nog de meest succesvolle niet-soevereine eilanden van de regio, de Britse ondersteuning is minimaal, de migratie naar het Verenigd Koninkrijk eveneens.
- 7 Robert Kagan, *Power & Paradise. America and Europe in the New World Order*, New York: Alfred A. Knopf, 2003. Zie ook het themanr. van dit bld in november 2002.

Over de auteur

DR. G.J. OOSTINDIE is directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden en hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Irak in de steigers: bouwen aan een nieuw staatsbestel

door G.W.F. Vigeveno

Deze studie gaat in op de politieke dimensie van de wederopbouw in Irak. Wie zal er over een jaar baas in Bagdad zijn? Nog steeds ambassadeur Bremer? Een ayatollah? Of een Iraakse Karzai? Wie schuilt er achter het gewapende verzet? Hoe vordert de opbouw van staatsinstellingen in de schaduw van de bezetter? Hoe snel kan de macht aan Irakezen worden overgedragen? Wat betekent de recente VN-resolutie voor dit proces? Hoe zou de nieuwe Iraakse grondwet eruit moeten zien? Wat wordt daarin de plaats van religie, machtsdeling en federalisme? Wat is de kans op een democratische uitkomst?

Deze publicatie is een vervolg op de in januari verschenen studie "Irak en de erfenis van Saddam Hoessein".

Drs G.W.F. Vigeveno studeerde politicologie in Leiden en was het afgelopen jaar op parttime basis gedetacheerd op het Instituut Clingendael i.v.m. onderzoek naar dit onderwerp.

Dit Clingendael-essay is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of door overmaking van Euro 7,50 op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Irak Steigers'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605. Dit essay is ook te downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

'Johnny, we kenden je nog maar net'

DOEKO BOSSCHER

Vier decennia na de moord op Kennedy

VOOR JOHN F. KENNEDY GELDT NOG steeds wat in 1963 werd gezegd. 'We hadden nog maar net kennismaat en we hebben hem nog niet echt leren kennen.'

Veertig jaar zijn verstreken sinds hij werd vermoord in Dallas, Texas. 22 november 1963 was zo'n 'dag die de wereld schokte'. Het ging om de moord op een Amerikaanse president en Kennedy was bovendien niet de eerste de beste. In binnen- en buitenland had hij in de duizend dagen van zijn bewind sterk de aandacht getrokken. Aandacht betekende echter nog geen populariteit. Zijn prestige stond op het moment van zijn dood vooral in eigen land op een verontrustend laag peil. Zo verontrustend zelfs, dat Kennedy besloot tot een charme-offensief: een reis naar Dallas om in het zuiden harten te winnen.

De presidentsverkiezingen van 1964 wierpen hun schaduw vooruit. De Republikeinen zouden een behoudende kandidaat in het veld brengen. Barry Goldwater, die pas later officieel genomineerd zou worden, zag zijn kansen in de tweede helft van 1963 al stijgen. Hoewel Kennedy nog niet serieus zijn nek had uitgestoken voor de zwarte burgers van de Verenigde Staten, was het weinige dat hij voor de zwarte emancipatie had gedaan al genoeg geweest om een deel van de blanken in het zuiden nerveus te maken. De politieke adviseurs van de president achtten het moment voor tegenacties gekomen. Het fatale bezoek aan Texas, een staat die – hoewel toen nog Democratisch tot op het bot – zich van oudsher niet ongevoelig toonde voor de conservatieve lokroep, had voor Kennedy het tij moeten keren.

Kwam Kennedy's grootste gezag in de Verenigde Staten pas met de dood, in het buitenland was zijn prestige al meer geworteld. In de Derde Wereld had hij dank zij initiatieven tot verbetering van de levensstan-

Dallas, 22 november 1963. Wie weet het niet? De gewelddadige dood van John F. Kennedy in de straten van Dallas heeft het Amerikaanse volk en het publiek elders iets afgenomen dat ons wellicht ten goede had kunnen komen. Een terugblik op Kennedy's abrupt afgebroken leven en – te korte – presidentschap.

daard in Afrika en Latijns-Amerika kans gezien de traditionele scepsis jegens de Yank enigszins te verminderen. In de Sovjetunie was men hem gaan beschouwen als een stevige, au serieux te nemen tegenstander. Onder Europeanen had hij wel een aantal fervente Kennedy-haters gekweekt (ook, of misschien wel juist, in Nederland), maar waren er ook velen die hem bewonderden vanwege de manier waarop hij de patstelling in de Koude Oorlog tot een vreedzame *modus vivendi* probeerde om te vormen. Zijn jeugd, zijn rusteloosheid en zijn zichtbaar ongeduld met versterde verhoudingen vormden een verfrissend contrast met de stijl van de voorgaande regering. Vietnam, ach, waar dat op uit zou lopen, kon niemand bevroeden. Toen Kennedy stierf, stelde nog geen mens de grote vraag die later haast bepalend zou worden voor zijn nagedachtenis: 'What about Vietnam?'

Oneerlijk

Het heeft iets verregaand oneerlijks een president te beoordelen op beleid dat hij *niet* gevoerd heeft. Kennedy heeft immers de oorlog *niet* doen escaleren naar het onbeheersbare niveau waarvoor Lyndon Johnson tekende en dat diens ondergang werd. Evenmin is hij de oorlog begonnen. Men hoeft Graham Greene's *The*

Quiet American niet te lezen (en de onlangs uitgebrachte, best aardige film niet te zien) om de diepere lagen te leren kennen van de Amerikaanse bemoeienis in die vroege jaren vijftig, toen de Fransen nog zogenaamd heersten over Indo-China. De interventies door Eisenhowers Republikeinse bewind zijn uitvoerig geboekstaafd in onder meer *The Pentagon Papers*. Het is een triest stemmende geschiedenis. Toen Kennedy aantrad, in januari 1961, zat Amerika al *muurvast in Vietnam*. Het enige dat hij veranderde, was de tactiek. Hij zag weinig in het aanhobbelen achter het corrupte bewind van Ngo Dinh Diem in Saigon en hij had naïeve ideeën over alternatieve leiders die het beter zouden kunnen aanpakken. Zijn temperament, genoegzaam blijkend uit zijn inaugurele rede, die bol stond van het lesje dat hij Amerika's vijanden zou leren, eiste een offensief. Een op lotsverbetering van de burgers gericht offensief, wel te verstaan.

Na de Varkensbaai (het fiasco van 1961 op Cuba) besefte Kennedy beter dan ooit dat de CIA het heil niet zou brengen, omdat 'de harten van het volk' in dergelijke kwesties de doorslag geven. Dus probeerde hij oprecht – niet alleen inzake Vietnam – het Pentagon de tweede viool te laten spelen en het *State Department* de eerste. Maar waar hij *de mens* in zijn minister van defensie (Robert McNamara) net een beetje meer dynamiek en politiek verstand toedichtte dan de mens in zijn minister van buitenlandse zaken (Dean Rusk), raakte hij vaak los van dat richtsnoer. Dit maakte de uitkomst van het machtsspel altijd weer onzeker.

Veertig jaar discussie over Kennedy's Vietnambeleid heeft grofweg twee kampen tegenover elkaar gezet. Het ene kamp zegt dat Kennedy als (te) zelfverzekerde doener waarschijnlijk een nog grotere tragedie zou hebben waargemaakt dan Johnson. Hij was immers nog sterker dan zijn opvolger 'geen man om een oorlog te verliezen'. Daardoor, is de redenering, was hij juist gedoemd in de niet te winnen oorlog nog smadelijker ten onder te gaan. Het andere kamp vermoedt dat de politicus Kennedy een politieke uitweg zou hebben gezocht en gevonden, die al te grote beschadiging van zijn eigen reputatie had voorkomen.

De feiten spreken geen duidelijke taal. In zijn laatste televisie-interview (in september 1963, met Walter Cronkite van CBS) liet Kennedy zich betrekkelijk nuchter uit over Vietnam: 'In the final analysis, it is their war. They are the ones who have to win it or lose it. We can help them [...] but they have to win it, the people of Vietnam, against the communists.'² Het thema dat Amerika niet alles voor alle volkeren kon regelen, was toen al niet nieuw meer. Zijn inaugurele rede ('We will fight any foe, support any friend...') lag inmiddels ver achter hem. Aan de andere kant liet Kennedy blijken van mening te zijn dat als de Verenigde Staten zich uit Vietnam – waar inmiddels al een

kleine vijftig Amerikaanse 'adviseurs' gesneuveld waren – terug zouden trekken, de aloude *domino-theorie* snel werkelijkheid kon worden. Er circuleerden terugtrekkingsplannen, er lagen verscheidene scenario's op tafel. Beslissingen waren nog niet genomen. Steeds gloorde er hoop, steeds opnieuw waren er tegenslagen. Verhalen over een naderende staatsgreep in Saigon stemden hem zowel optimistisch als somber. Hij wilde de Zuid-Vietnamese president Diem niet dood, dat staat wel vast.³ Maar diens twee sinistere broers? Kennedy's lijn kwam neer op: geen Amerikaanse bemoeienis en zo mogelijk een bloedbad voorkomen.

Het najaar van 1963 was wat Vietnam betrof een kwestie van pappen en nathouden. Het Amerikaanse publiek begon onrustig te worden over een oorlog die maar niet ophield. De Republikeinen roerden hun trom en drongen aan op een hardere lijn. Dagelijks dienden zich nieuwe bewijzen aan dat het duurbetaalde offensief om het gewone volk te winnen voor het Amerikaanse idee van vrijheid, vastliep in de Zuid-oost-Aziatische *jungle*. Wij zullen nooit weten hoe Kennedy zou hebben gehandeld zodra het tot hem was doorgedrongen dat ook degenen die Diem uit de weg hadden geruimd, geen steun genoten bij het Zuid-Vietnamese volk. Hij zou zich niet voor die waarheid hebben afgesloten, iets waarvan Johnson later een handje bleek te hebben. Maar wat hij ermee zou hebben *gedaan*, is puur giswerk.

Kennedy's eigen medewerkers van toen spreken elkaar tegen. Al naar gelang zij met Johnson het moeras mee zijn ingezogen (bijvoorbeeld de economisch adviseur Walt Rostow) of net op tijd afscheid hebben genomen (bijvoorbeeld de historicus Arthur Schlesinger), beweren zij dat Kennedy hetzelfde zou zijn overkomen, of ontkennen zij dat juist stellig. Deze correlatie is een beetje al te toevallig. Hun bijdrage aan de discussie is kennelijk geen betrouwbaar kompas.

Europa

De verhoudingen tussen de Verenigde Staten en Europa waren in Kennedy's tijd in menig opzicht gespannen. Uit de Suez-crisis (1956) had Frankrijk de les getrokken dat het voor de verdediging van zijn belangen op eigen benen moest staan, in plaats van op Amerika te rekenen. De Gaulle en Kennedy hadden enige waardering voor elkaar als persoon, al dacht de Fransman aanvankelijk dat de Amerikaan nog niet droog was achter de oren. Jacky Kennedy deed het hare om de Franse ziel te masseren door Frans te spreken en zich in Parijse couture te hullen. Maar helemaal goed kon het niet komen zolang Frankrijk en Duitsland (onder Franse regie) hun *rapprochement* vierden en de Verenigde Staten dat (én natuurlijk het

Franse streven naar kernwapen-autonomie) niet anders konden zien dan als uitholling van de NAVO. Pas in 1963 kozen de Duitsers, die twijfel koesterden over de Amerikaanse daadkracht inzake Berlijn, weer wat duidelijker Kennedy's zijde. De reis naar Europa die de Amerikaanse president in juni 1963 maakte, kreeg mede door succesvolle ontmoetingen met de media en een paar retorische voltreffers ('Ich bin ein Berliner') het karakter van een zegetocht.

De Kennedy-haat was daarmee echter niet uitgeroeid. Alleen al over de 'Berliner'-speech, gehouden naast het *Schöneberger Rathaus*, deden allerlei waarnemers toen en ook later opvallend nurks. Kennedy werd aangewreven zichzelf de eer van het Berlijnerschap te hebben toegekend. Wat Kennedy werkelijk zei, was dat de woorden 'ich bin ein Berliner' een mens tegenwoordig evenveel trots inboezemden als 'civis Romanus sum' ('ik ben Romeins burger') in de dagen van het oude Rome.⁴ Wie daarover viel, was een kniesoor. Een citaat uit een redevoering heeft er recht op in zijn samenhang met de rest te worden beoordeeld. De burgers van Berlijn vonden het, hoe dan ook, prachtig met burgers van Rome te worden vergeleken.

Speeches zijn natuurlijk maar speeches. De aversie tegen Kennedy zat dieper. Bepaalde kringen in West-Europa maakten een groot punt van 'Amerikaans unilateralisme' (het MLF (Multilateral Forces)-project, een poging Europa het gevoel te geven dat het ook een vinger aan de trekker had, ten spijt), de arrogantie, de 'humbug' en het effectbejag in Kennedy's presentatie. Frankrijk herinnerde zich zijn eigen afgang in Vietnam en ergerde zich aan de Amerikaanse overmoed. Wat was dat toch voor overdreven vertrouwen in de potentie van 'counterinsurgency' en 'special forces'? Als de Fransen, met hun lange ervaring in Zuidoost-Azië en de enorme opofferingen die zij zich hadden getroost, het daar niet hadden kunnen redden, wat verbeeldden de Amerikanen zich dan wel?

Ook in het Nederlandse buitenlandse-zakenmilieu ergerden velen zich volop aan 'de vlerkerige broertjes Kennedy', die ons waren komen vertellen dat het behoud van Nieuw-Guinea een illusie was. Iets vlerkerigs hadden zij wel, die broers (al was Robert er meer mee behept dan John), maar wat er ook over hun vervelende boodschap kan worden gezegd, in ieder geval niet dat zij ver bezijden de waarheid of inconsistent was. De koers die de ministers van buitenlandse zaken Dulles en Eisenhower rond Suez hadden uitgezet, volgde Kennedy met nog grotere consequentie. Eisenhower had wel zijn bondgenoten gebruskeerd, maar door slordigheid in de afwerking tegen alle bedoelingen in toch niet de Derde Wereld weten te paaien.

Voortaan zouden de Verenigde Staten dat soort fouten proberen te vermijden, door systematisch hun steun te onthouden aan alles wat riekte naar neokolo-

niaalisme. Deel XXIII (1961-1963) van de *Foreign Relations of the United States* vertelt het verhaal in extenso.⁵ Kennedy moest in eigen huis zijn standpunt inzake Nieuw-Guinea bevechten op de pro-Europeanen (onder wie minister van buitenlandse zaken Dean Rusk), nadat zijn ambassadeur in Indonesië (Howard Jones) had gewaarschuwd dat het geschil zonder Amerikaanse interventie zou leiden tot ernstige vertroebling van de verhouding tussen Indonesië en het Westen. Aangezien het met de dag duidelijker werd dat Soekarno had besloten zijn slinkende populariteit op te vijzelen door de kwestie van de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië heel hoog te spelen, moest Kennedy kiezen uit twee kwaden. Hij besefte heel goed dat het verlaten van de lijn-Eisenhower (Amerikaanse neutraliteit, zo niet steun voor het Nederlandse standpunt) een kwaad was. Een NAVO-bondgenoot in de steek laten, deed je niet zomaar.

Het beeld dat in Nederland bij velen bestaat als zou de Amerikaanse president (en Robert Kennedy al helemaal) voortdurend zonder morren naar Soekarno's pijpen hebben gedanst, is aantoonbaar onjuist. Meermalen heeft het Witte Huis Nederland in 1961-1962 tegen zijn eigen onplooibaarheid en tegen Soekarno beschermd, onder andere door Indonesië in stevige termen te wijzen op de gevolgen van een oorlog. Het lijkt erop dat Luns en De Quay niet alleen een onhoudbaar standpunt innamen, maar het diplomatieke spel ook onhandig speelden. Steeds als Luns in het openbaar weer eens tegen de Verenigde Staten was uitgevaren, bakte hij daarna in kleinere kring zoete broodjes.⁶ Geen wonder dat men in Washington niet goed raad wist met de Haagse positie.

De woede onder de Nederlandse tijdgenoten was, al met al, niet zozeer onbegrijpelijk als wel onrealistisch: een uiting van frustratie over de onafwendbare loop der geschiedenis. Door eigen falen raakte Nederland Nieuw-Guinea kwijt zonder zelfbeschikking voor de Papoea's te hebben kunnen afdwingen en verloor het aanmerkelijk aan internationaal prestige. Dat had toch slimmer gekund. Zich zo op 'de Kennedy's' afreageren, was in ieder geval niet erg reëel.

Medisch dossier

Over Kennedy zijn talloze monografieën geschreven. Met het verstrijken van de tijd verminderde de ambitie der historici niet; wel het werkelijk verse materiaal waarop elk van hen zijn 'definitieve' studie hoopte te baseren. Op een gegeven moment zijn de meeste stukken van betekenis openbaar en valt er verder weinig aan het bot te kluiven. Het volgende Kennedy-boek wordt dan een zaak van de papieren maar weer eens in een andere volgorde leggen.

Of je moet, zoals Dallek in zijn recente studie heeft

gedaan, een marginale kwestie belangrijk noemen en het marginale materiaal waarop je je baseert, tot kernmateriaal uitroepen.⁷ Het nieuwe in Dalleks onderzoek betreft vooral Kennedy's gezondheid en de medicatie die daarbij hoorde. Over de fysieke toestand van de president hadden andere biografen al het nodige gepubliceerd, maar dat het zo erg was als nu naar voren komt uit zijn complete medische dossier, was onbekend. Kennedy blijkt op verscheidene manieren ernstig ziek te zijn geweest. Voor een deel was het aangeboren, voor een deel veroorzaakt door roekeloos leven (een taai geslachtsziekte) en deels het gevolg van de oorlog (de ondergang van zijn schip). Dagelijks moest Kennedy een halve apotheek slikken om op de been te blijven. Een deel van die medicijnen had weer ernstige bijwerkingen, zodat hij van de regen in de drup raakte. Sommige bijwerkingen waren indertijd onbekend en kunnen alleen achteraf worden gereconstrueerd. Zij bieden een verklaring voor (een deel van) het totaalbeeld.

Gelukkig is de auteur behalve heel blij met zijn priemer ook te gewetensvol om dit presidentschap alleen nog door een medische bril te beschouwen. Wel kijkt hij goed op Kennedy in zijn dagelijkse bezigheden misschien toch op onaantoonbare manier werd gehinderd door zijn kwalen. Dalleks conclusie luidt echter, kort samengevat, dat JFK niet te betrappen valt op verwaarlozing van zijn taken door medische oorzaken. (Ook Kennedy's talrijke seksuele escapades toetst hij aan die norm, met hetzelfde resultaat.) Alles bijeen creëren de (te) lange beschouwingen over ziekte zus en syndroom zo het beeld van iemand die keihard vecht met zijn problemen en die met haast bovenmenselijke wilskracht de baas wordt. Als Kennedy al een matig of slecht president was – wat Dallek niet *per se* vindt – lag het aan iets anders dan zijn zwakke gezondheid.

Dit standpunt is de auteur op een werkelijk schuimbekkende boekbespreking van Christopher Hitchens in *The Times Literary Supplement* komen te staan.⁸ Hoe durfde die Dallek! Al slaagt Hitchens er op geen enkel punt in de relatie tussen ziekte, lust en het totaal mislukken van Kennedy concreet te maken, hij wil toch maar even gezegd hebben dat er natuurlijk een relatie was en dat ongeveer alles wat er tussen 1961 en 1963 fout ging in de wereld (zoals de bouw van de Berlijnse Muur, waarom niet) aan zijn schaamteloosheid moet worden toegeschreven.

Hitchens' bespreking heeft de curiositeitswaarde van een stuk dat precies laat zien hoe onnozel er door nogal wat historici met Kennedy wordt omgegaan. Hoogtepunt van de preek die de recensent afsteekt, is het moment waarop hij de president slechts gedeeltelijk vrijpleit van schuld aan zijn eigen moord. Zijn rug was zo zwak, dat hij in Dallas een soort korset moest dragen. Daardoor kon Kennedy, gedwongen recht op te

zitten, niet wegduiken toen Oswald begon te schieten. In dat verband bestaat Hitchens het te spreken van 'relative blamelessness'.

Wie alleen de donkere kant van Kennedy de moeite waard vindt, heeft de boeken voor het uitkiezen. De titels zeggen genoeg. Seymour Hersh' zeldzaam eenzijdige *The Dark Side of Camelot* was wél een boek naar Hitchens' hart, zoals hij liet blijken in zijn bespreking in *The London Review of Books*.⁹ Deze 'school' wordt gekenmerkt door intellectuele inteelt en sensatiezucht. Als Kennedy half zo'n seksmaniak was als men van hem maakt, is het grootste raadsel van Kennedy's presidentschap hoe hij tussen de orgieën door nog tijd vond om af en toe ergens even in een vergadering op te duiken.

Een gewelddadige dood

Als Kennedy niet was vermoord en tijd van leven had gehad, zou hij (geboren in mei 1917) nu 86 zijn geweest. Een president in ruste, memoires reeds lang gepubliceerd, verdediging afgerond, roemrijke daden ruimschoots gecodificeerd. Misschien een mislukte of omstreden leider, misschien ook niet.

Zijn gewelddadige dood heeft niet alleen dat scenario doorkruist, maar een nuchtere benadering feitelijk onmogelijk gemaakt. Er is een mythe ontstaan, inderdaad. Daarbij zij aangetekend dat degenen die het luidst van een mythe spreken, het minst hebben nagelaten om de mythe te vormen. Al het getimmer op Kennedy's reputatie heeft het gevoel van geheimzinnigheid, het idee dat het grootste gedeelte van de ijsberg onder water zit en onzichtbaar is, alleen maar versterkt. Vanwaar toch die ijver hem groter te maken – wat je bereikt door mythen met contramythen te bestrijden – dan hij was? Wij doen er beter aan een onafgerond presidentschap simpelweg te nemen voor wat het is en altijd zal blijven: een onafgerond presidentschap. Lee Harvey Oswald heeft ook de geschiedenis vermoord.

Oswald? In een terugblik als deze is de vraag naar de dader van de moord in Dallas uiteraard geen hoofdzaak. 'Laat de FBI dat nog maar eens uitzoeken.' Maar het zegt wel iets over zijn magie dat ook Kennedy's dood tot op de dag van vandaag aanleiding blijft geven tot intensieve speculaties. De onder serieuze waarnemers overheersende opinie is nog altijd dat Oswald de schoten van Dallas op zijn kerfstok had, dat er geen complot was en dat het motief meer in de psychopathologie van de moordenaar dan in de politiek moet worden gezocht. De moord van 22 november 1963 zal echter nooit een uitgemaakte zaak worden.

Schrijver dezes werd op zijn wenken bediend toen hij zich vlak voor het afronden van dit stuk afvroeg waar toch het volgende indianenverhaal over de

moord bleef. (Het vorige was immers al weer een paar maanden oud.) Een piepklein uitgeverijtje in Arkansas heeft, zo meldt *The New York Times*, in zeker 100.000 exemplaren een boek op de markt gebracht waarin een zekere Barr McClellan probeert aan te tonen dat Kennedy is vermoord in opdracht van niemand minder dan Lyndon Baines Johnson. 'He had a motive', zegt de auteur enthousiast tegen de krant: "There was only one thing between him and the presidency."¹⁰

De wereld gaat aan vlijt ten onder en Kennedy krijgen we er niet mee terug. Wie kopen dit soort boeken? Eén exemplaar gaat zeker naar de *Kennedy Library* bij Boston, waar het komt te staan op de doorbuigende planken met oneindig veel boeken waarin meer dan vierduizend theorieën, de ene nog meer bizar dan de andere, worden ontvouwd en becommentarieerd. (Ja, iemand heeft, met een ijver een betere zaak waardig, het aantal ooit geturfd.) Een paar gaan er naar Hollywood, dat altijd geïnteresseerd is in een origineel plot voor een nieuwe 'whodunnit'. Vele komen terecht bij mensen met wier verstand niets mis is, maar die begrijpelijkerwijs nog altijd niet kunnen verkroppen dat een gek een eind heeft gemaakt aan een boeiend presidentschap. Aan een leven dat wellicht nog vaker dan Kennedy in werkelijkheid in drie jaar heeft gekund, een glimp van een beter Amerika en een betere wereld zou hebben laten zien.

De Zapruder-film heeft – dit terzijde – Oswald een handje geholpen met het vermoeden van de geschiedenis. Juist door de beroerde beelden van de amateurfilmer wordt de tragiek van wat zich daar voltrok verpletterend onderstreept. Die paar seconden celluloid staan al decennia in de top-drie (omdat er rechten over betaald worden, wordt dat bijgehouden) van filmfragmenten die op de televisie worden vertoond. De maanlanding van 1969 staat bovenaan en suffragette Emily Davison, die in Epsom (1913) om het leven komt door naar 'the King's horse' toe te rennen, staat derde. Wie zou nog weten wie Emily Davison was als van haar zelfgekozen (?) dood geen kort filmpje bestond?

Dat Dallas een eeuwige schande was, staat buiten kijf. Er is het Amerikaanse volk en het publiek elders iets afgenomen dat ons eventueel, op de één of andere manier, ten goede had kunnen zijn. Maar of het echt goed zou zijn gegaan, wie zal het zeggen?

Kennedy's handelsmerk was openheid, ambitie en *sophistication*. Hij had een vrouw die wat dat betreft niet voor hem onder deed en die misschien nog wel wijzer was dan hij. Zijn wijsheid was dan weer dat hij soms naar haar luisterde. Hij kwam uit een familie die hem voor bepaalde uitdagingen objectief beschouwd uitstekend toerustte, maar die ook zwaar gebukt ging – zonder het zelf te beseffen – onder de zonden van de vader. Vader leefde nog, en hij pakte nogal eens de telefoon.

De jaren zestig waren volstrekt chaotisch. Zij zouden dat ook zonder de moord op Kennedy geweest zijn. Het had te maken met welvaart, onderwijs voor velen, technische doorbraken, communicatie en emancipatie. Zou Kennedy zich, anders dan Johnson, in deze mêlée staande hebben kunnen houden? Dromen over het verloop van de geschiedenis 'als hij geleefd had', heeft slechts nut voor zover een dagdroom nut en functie heeft. Je kunt er de tijd goed mee doorkomen en er ook, laten we dat niet vergeten, inspiratie uit putten. ■

Noten

- 1 Een oud Iers volksliedje bevat de volgende regels: 'The enemy nearly slew ye, oh my darling dear, ye look so queer, *Johnny I hardly knew ye*.' Na het overlijden van John F. Kennedy verschenen er enkele herdenkingsartikelen (en ook een boek) onder een daaraan ontleende titel. In de necrologieën moet 'knew' uiteraard begrepen worden als 'kenden' en niet (zoals in het liedje) als 'herkennen'.
- 2 Harold W. Chase & Allen H. Lerman (red.), *Kennedy and the Press. The News Conferences*, New York, 1965, blz. 485.
- 3 In David Kaiser, *American tragedy: Kennedy, Johnson, and the Origins of the Vietnam War* (Cambridge, 2000) lijkt deze kwestie echt tot de bodem uitgezocht.
- 4 Later in zijn rede liet Kennedy het thema terugkeren door te zeggen dat elke vrije mens in de wereld een trotse burger van Berlijn was en hijzelf dus ook.
- 5 Edward C. Keefer & Glen W. LaFantasie (red.), *Foreign Relations of the United States 1961-1963, vol. XXIII, Southeast Asia*, Washington, 1995.
- 6 Een voorbeeld (uit vele): na een vergadering in NAVO-verband, waar Luns zich had laten gaan (voorjaar 1962, het hoogtepunt van de crisis), erkende hij tegenover Dean Rusk 'rather unfair' te zijn geweest. Rusk kende zijn pappenheimer en had Luns maar laten razen; het had hem verstandig geleken 'not to permit the matter to become bitter Donnybrook'. ('Donnybrook' betekent zoiets als 'elkaar voor idioot uitmaken'.)
- 7 Robert Dallek, *An Unfinished Life: John F. Kennedy 1917-1963*, New York enz., 2003.
- 8 Christopher Hitchens, 'In sickness and by stealth: A new biography of JFK perpetuates hero-worship of an "unfit" president', in: *The Times Literary Supplement*, nr 5238, 22 augustus 2003, blz. 3-4.
- 9 Seymour Hersh, *The Dark Side of Camelot*, New York enz., 1998. Hitchens' bespreking staat in *The London Review of Books* van 19 februari 1998.
- 10 *The New York Times*, 15 september 2003, blz. 14.

Over de auteur

DR D.F.J. BOSSCHER is hoogleraar eigentijdse geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Hoe verder na Cancún?

L.J. BRINKHORST

DE WTO-CONFERENTIE IN CANCÚN IS helaas mislukt. De verwachtingen over de resultaten van Cancún van de verschillende lidstaten lagen te ver uit elkaar. Cancún had een realistische agenda moeten opleveren voor onderhandelingen in de richting van een meer ideale Wereldhandelsorganisatie. Idealisme is noodzakelijk, maar moet gekoppeld worden aan een realistische kijk op de huidige mogelijkheden tot verandering.

Als vice-voorzitter tijdens deze Conferentie heb ik het onderhandelingsproces van dichtbij mogen meemaken. In mijn eerste analyse van de mislukking in Cancún zal ik tevens proberen een aantal vragen neer te leggen waarmee ik op dit moment zelf ook worstel en die naar mijn mening beantwoord dienen te worden alvorens het onderhandelingsproces weer met succes kan worden opgestart.

De belangrijkste drie punten die door dit betoog heen lopen zijn:

- Er is geen reëel alternatief voor het multilaterale handelssysteem, zowel vanuit economisch als politiek oogpunt.
- De WTO is geen 'rich men's club' meer van Westerse landen. Ontwikkelingslanden hebben een nieuwe, zowel inhoudelijke als politieke rol gekregen. Dat is op zich zelf positief, maar wat zijn de consequenties daarvan?
- Het huidige onderhandelingsproces in de WTO voldoet niet meer. Het is niet mogelijk om 146 ministers in één week tijd over zoveel technische onderwerpen overeenstemming te laten vinden.

Geschiedenis

Het mislukken van de Conferentie in Cancún staat niet op zich zelf. Al sinds het einde van de jaren

De toekomst van de Ontwikkelingsagenda van Doha leek aan duigen na de mislukking van de recente conferentie van de Wereldhandelsorganisatie WTO in Mexico. Wie de onderhandelingen vlot wil trekken, moet eerst vragen over o.m. de rol van de ontwikkelingslanden kunnen beantwoorden.

negentig is het duidelijk dat grote onenigheid bestaat over de weg vooruit:

- Alleen al de uitverkiezing van een nieuwe Directeur-Generaal voor de WTO in 1999, de Nieuwzeelander Moore of de Thai Supachai, leverde een moeizaam compromis op.
- De Ministeriële Conferentie in Seattle later dat jaar mislukte niet vanwege de grote maatschappelijke protesten op straat, maar vanwege onenigheid tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden over de richting waarin de WTO zich zou moeten ontwikkelen.
- In Doha bestond, kort na 11 september 2001, weliswaar overeenstemming over het bereiken van een politiek akkoord tot het starten van de onderhandelingen, maar inhoudelijk lagen partijen ver uit elkaar.
- Sinds Doha waren alle *deadlines* voor de onderhandelingen gemist. Er is dus al die jaren maar een hele smalle basis voor onderhandelingen geweest. Dat bleek achteraf in Cancún tot onoplosbare problemen te leiden.

De grote vraag die al die tijd bij de inhoudelijke agenda van de onderhandelingen heeft gespeeld, is of handelsliberalisering los kan worden gezien van andere belangrijke waarden in de samenleving. Het niet mee-

nemen van onderhandelingen over sociale en milieuaspecten heeft tot maatschappelijke onrust in Westerse landen geleid. De wens van de EU en andere WTO-leden ten aanzien van het bespreken van regels over mededinging, investeringen, handelsfacilitatie en overheidsaanbestedingen lag juist weer moeilijk bij sommige andere landen. Het is te gemakkelijk om uit 'Cancún' nu direct de conclusie te trekken dat al deze onderwerpen geheel van de agenda zouden moeten verdwijnen. Daarvoor zijn ze inhoudelijk en systematisch gezien te belangrijk. De vraag rijst welke van deze onderwerpen in WTO-kader kunnen worden geregeld, maar ook bij regeling in andere kaders moet wel naar de handelsaspecten ervan worden gekeken.

Cancún

Er zijn drie diverse groepen van oorzaken die tot de situatie in Cancún hebben geleid:

- *Inhoudelijk* bestonden er grote verschillen in de verwachtingen van diverse landen, op vrijwel alle belangrijke terreinen, zoals katoen, landbouw, de 'Singapore Issues' en markttoegang voor niet-landbouwprodukten (NAMA).
- *Onderhandelingsstactiek*: (politieke) allianties van ontwikkelingslanden, die vaak inhoudelijk tegenstelde belangen hadden, en bijna-afwezigheid van andere landen, zoals de Verenigde Staten en Japan, kwamen het proces niet ten goede.
- *Procesmatig*: de structuur van het onderhandelingsproces, zowel voorafgaand als tijdens de Conferentie, is aan verandering toe.

Het resultaat van bovenstaande ontwikkelingen is geweest dat in Cancún te weinig is onderhandeld, en ook nog over de verkeerde onderwerpen. Iedereen heeft verloren door het mislukken van de Conferentie, maar de grootste slachtoffers zijn de allerarmsten in ontwikkelingslanden. Het is nog te vroeg om alle gevolgen van Cancún te overzien, maar het belangrijkste gevaar is toch wel dat landen verschuiving van hun aandacht van het multilaterale handelssysteem naar bilaterale en regionale initiatieven zullen overwegen.

Wat moet er nu snel gebeuren?

De Doha Ontwikkelingsagenda is niet dood, maar is er wel slecht aan toe. Het is duidelijk dat 'business as usual' niet meer mogelijk is. De vraag is op welke manier men de verschillende WTO-leden weer zo ver krijgt dat ze naar de onderhandelingstafel gaan om metterdaad over de inhoud te onderhandelen.

- De EU is de enige geweest die substantiële concessies heeft gedaan tijdens Cancún, zowel op landbouwgebied als op andere onderwerpen. (Dat mag

ook wel eens gezegd worden).¹ Dat betekent uiteraard nog niet dat de EU niet moet doorgaan met de hervorming van het landbouwbeleid, niet alleen in het kader van de WTO-onderhandelingen, maar ook omdat dat voor de EU-landbouwsector zelf hard nodig is. Het begin is gemaakt door de Europese Commissie, met voorstellen voor wijziging van de verordeningen inzake suiker, tabak, olijfolie en katoen.

- Andere landen zullen echter ook een bereidheid tot concessies moeten tonen, zoals de Verenigde Staten en Japan, maar zeker ook de rijkere ontwikkelingslanden.
- Ten slotte moet er eveneens snel een oplossing gevonden worden om de armste ontwikkelingslanden weer bij het proces te betrekken. Die staan op dit moment uiterst defensief in het onderhandelingsproces, omdat ze bang zijn voor een erosie van hun preferentiële behandeling en omdat ze het gevoel hebben niets bij verdere handelsliberalisering te kunnen winnen.

Vragen

De volgende centrale vragen liggen wat mij betreft nog voor. Deze dienen beantwoord te worden vooraleer het onderhandelingsproces weer vlot getrokken kan worden en de Doha Ontwikkelingsagenda met goed resultaat kan worden afgerond:

- Op welke manier kunnen we een verschuiving in aandacht van belangrijke WTO-leden naar bilaterale en regionale initiatieven tegengaan en hoe houden we de blik gericht op de multilaterale vrijmaking van internationale handel?
- Wat zou het ambitieniveau van de onderhandelingsronde moeten zijn? Het is duidelijk dat door de gebeurtenissen in Cancún dat ambitieniveau voorlopig is teruggeschroefd. Is het een idee te opteren voor *opt in/opt out*-clausules ten aanzien van uiteenlopende onderwerpen? Zo'n benadering bestaat bijvoorbeeld al voor diensten.
- Wat is de analyse van de nieuwe rol van ontwikkelingslanden? Laat ik aangeven dat hun nieuwe zelfbewustzijn een positief gegeven is. Maar heeft de solidariteit tussen ontwikkelingslanden misschien als gevolg gehad dat zij contraproductief zijn geweest in het licht van hun eigen belangen? Ook in Cancún heb ik al aangegeven dat solidariteit tussen ontwikkelingslanden ook betekent dat zij hun markten voor elkaar openen en dat zij beseffen dat het uiteenlopende ontwikkelingsniveau van die landen ook betekent dat zij uiteenlopende belangen hebben.
- Is het mogelijk dat ontwikkelingslanden in een zodanige mate gaan samenwerken, dat ze coalities

kunnen vormen die in de onderhandelingen worden vertegenwoordigd door één van de landen, die dan ook een mandaat namens allen heeft?

- Wat zijn de tekortkomingen in het huidige onderhandelingsproces en misschien zelfs in de organisatie van de WTO? Moeten de rollen van het WTO-Secretariaat, voorzitters en *facilitators* tijdens Ministeriële Conferenties worden aangepast? Kan de wisselwerking tussen 'green room'-overleg en plenaire sessies verbeterd worden of moeten we nadenken over compleet nieuwe structuren voor onderhandelingen tijdens Ministeriële Conferenties? Ook over veranderingen in het voorbereidingstraject in Genève moet worden nagedacht.
- Wat is de rol van de maatschappelijke organisaties in het WTO-onderhandelingsproces?

Slot

De nog voorliggende vragen geven aan dat het nu tijd is voor reflectie. Een goede evaluatie van de oorzaken van het mislukken van Cancún is noodzakelijk om de juiste weg voor de vervolgstappen te vinden. De WTO-onderhandelingen in het kader van de Doha Ontwikkelingsagenda moeten zo snel mogelijk worden vlotgetrokken. Nederland, maar ook ikzelf persoonlijk en de staatssecretaris voor Economische Zaken, hoopt daar in de komende periode een actieve bijdrage aan te kunnen leveren. ■

Noten

- 1 Tijdens de landbouwonderhandelingen, vóór en tijdens Cancún, heeft de EU de volgende flexibiliteit betoond, waar echter op dat moment niets mee is gedaan door de onderhandelingspartners, namelijk dat:

- 1 ontwikkelingslanden op voor hen gevoelige producten lagere tariefreducties mogen toepassen;
- 2 ontwikkelingslanden het recht hebben een speciaal vrijwaringsmechanisme in het leven te roepen als landbouwsectoren problemen ondervinden vanwege import;
- 3 de Minst Ontwikkelde Landen geen reductieverplichtingen hebben;
- 4 zij kan instemmen met eliminatie van haar exportsubsidies voor producten van specifiek belang voor ontwikkelingslanden;
- 5 ontwikkelingslanden zelf kunnen bepalen welke producten van specifiek belang voor hen zijn;
- 6 een combinatie van de Uruguay Ronde-formule met de Zwitserse formule (aanpakken van piektarieven) geldt voor het verlagen van tarieven;
- 7 open tariefquota zullen worden gebruikt voor gevoelige producten;
- 8 minder handelsversturende steun, die niet aan productie gekoppeld is ('blue box support'), aan een maximum verbonden is;
- 9 de totale AMS ('aggregated measure of support') aanzienlijk meer verlaagd wordt dan tijdens de Uruguay Ronde; en
- 10 de Verenigde Staten hun 'de minimis'-regeling, die steun toestaat voor een bepaald percentage van de totale produktiewaarde van de landbouw, mag behouden.

Over de auteur

L.J. BRINKHORST is minister van Economische Zaken. Dit artikel is een Nederlandse bewerking van de Engelstalige rede die de heer Brinkhorst 30 september jl. op het door Instituut Clingendael georganiseerde seminar 'The Future of the Doha Development Agenda' heeft gehouden.

WTO Top van Cancún: onderbreking of eind van Doha-ronde?

PITOU VAN DIJCK & GERRIT FABER

DE TOP VAN CANCÚN BEOOGDE DE BALANS op te maken inzake de vorderingen in de onderhandelingen over de agenda die was neergelegd in de verklaring van Doha van 14 november 2001 tijdens de voorgaande Ministeriële Conferentie, en te beslissen over het vervolg van deze ronde. Het ging op deze conferentie uitdrukkelijk niet over specifieke handelspolitieke concessies, zoals tempo en omvang van handelsliberaliserende maatregelen. De circa honderd pagina's van 'Doha' omvatten een uiterst ambitieus werkprogramma om het wereldhandelssysteem een belangrijke rol te laten spelen in het ontwikkelingsproces.

De belangen van ontwikkelingslanden zouden in het bijzonder moeten worden gediend door verbeterde markttoegang voor hun agrarische en industriële producten, door aanpassing van de regels voor industrieel eigendom op medicijnen en door 'speciale en preferentiële behandeling'.

De Top van Cancún zou niet alleen de liberalisering van de wereldhandel in landbouw- en industriële producten en in diensten vooruit moeten brengen, maar zou ook moeten besluiten over een begin van onderhandelingen over vier onderwerpen die de agenda van de ronde aanzienlijk zouden verbreden, de zogenaamde *Singapore Issues*, vernoemd naar de WTO-top van 1996 waar deze thema's op de agenda werden gezet. Het besluit over opnemen van deze onderwerpen diende in Cancún te worden genomen met 'explicit consensus'. Conflicten over de liberalisering van de wereldhandel in landbouwproducten en over het opnemen van de nieuwe onderwerpen in de agenda hebben uiteindelijk tot de mislukking van de top geleid.

Het mislukken van de vijfde Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie (10-14 september jl. in Cancún) maakt de tijdige en succesvolle afronding van de Doha Development Round op 1 januari 2005 uiterst onwaarschijnlijk. Maar ook de WTO als zodanig raakt beschadigd door het mislukken van deze conferentie, alsmede door het dreigende echec van de Ontwikkelingsronde van Doha.

Landbouw

De liberalisering van de wereldhandel in agrarische producten was het thema dat de Doha-ronde, en daarmee ook de Top van Cancún, zou maken of breken. De uitvoer van landbouwproducten is voor de meeste ontwikkelingslanden van groot belang voor hun economische groei en deviezenopbrengsten. Voor twaalf minst ontwikkelde landen bepalen deze producten zelfs meer dan de helft van hun exportopbrengsten.¹ Ook vanuit het perspectief van armoedebestrijding is de landbouwsector van doorslaggevend belang. Driekwart van de armen in de wereld woont op het platteland in ontwikkelingslanden.

Pas in 1994, aan het einde van de vorige wereldhandelsronde, de Uruguay-ronde, werd een eerste akkoord over liberalisering van de internationale handel in landbouwproducten bereikt. Overeengekomen werd uiterlijk in 2000 dit hervormingsproces voort te zetten. Daarvóór was nooit overeenstemming op multilateraal niveau bereikt over liberalisering van de landbouwsec-

tor. Mede daardoor zijn handelsbelemmeringen in deze sector veel hoger dan voor industrieproducten, die al sinds 1947 het onderwerp van buitengewoon succesvolle onderhandelingen in de GATT vormen. In 2001 werd bij aanvang van de Doha-ronde vastgesteld dat er op de lange termijn een 'eerlijk en marktgericht handelssysteem' tot stand zou moeten komen. Fundamentele hervormingen van de landbouwsteun zouden de beperkingen en verstoringen in de wereldmarkten moeten corrigeren en voorkómen. De behoeften van ontwikkelingslanden aan meer exportgroei, voedselveiligheid en plattelandsontwikkeling zouden daarbij een belangrijke rol spelen.²

De Europese Unie behoort al lang tot de groep landen met hoge landbouwsteun. Die wordt verleend met gebruikmaking van invoerrechten, inkomenssteun en exportsubsidies. In juni 2003 hadden de lidstaten de Fischler-hervormingen goedgekeurd, die op termijn steun ontkoppelen van productie: voor een aantal belangrijke producten zullen boeren steun krijgen op basis van wat zij in het verleden ontvingen – indien zij voldoen aan eisen van landschapsbeheer, dierenwelzijn en milieubescherming – ongeacht het assortiment van producten en de hoeveelheden die zij daarvan produceren. Dit zou, in combinatie met interne prijsverlagingen, tot vermindering van overschotten moeten leiden. Inkomensstoelagen die niet gekoppeld zijn aan productiehoeveelheden, zouden zijn toegestaan door het in 1994 gesloten landbouwakkoord onder de WTO.³ In januari 2003 had de EU in de WTO voorgesteld de invoerrechten op landbouwproducten met gemiddeld 36%, en exportsteun en de aan productie gekoppelde inkomenssteun met respectievelijk 45% en 55% te verlagen. Na de goedkeuring van de Fischler-hervormingen liet de EU weten dat het nu de beurt aan andere partijen zou zijn om hervormingen door te voeren.

De Verenigde Staten bekleedden traditioneel de positie van de niet-protectionistische landbouwexporteur, die de EU onder druk trachtten te zetten, daarbij geholpen door een groep van agrarische exporteurs verenigd in de *Cairns groep*. Deze groep van belangrijke landbouwexporterende landen, waartoe naast een aantal Zuid-Amerikaanse en Zuidoost-Aziatische landen ook Australië en Nieuw-Zeeland behoren, was in 1986 opgericht om druk uit te kunnen oefenen op de grote handelsnaties, de EU en Verenigde Staten, om tot drastische liberalisatie van hun landbouwbeleid te komen.

De steun aan agrarische producenten in de Verenigde Staten is sinds 1997 aanzienlijk gestegen,⁴ en de *Farm Bill* die president Bush in 2002 ondertekende, is een verdere stap in deze richting. De Amerikanen zeggen wel voorstander te zijn van aanzienlijke verlaging van grensbarrières, van binnenlandse steun en van uitvoersubsidies. In Cancún lieten zij weten tot verlaging van subsidies aan hun boeren bereid te zijn, op voor-

waarde dat andere landen hun markten meer openstellen voor de Verenigde Staten. Daarbij hebben de Amerikanen in het bijzonder de grote en groeiende markten in China, India en Zuid-Amerika op het oog.

De onderhandelende partijen zouden uiterlijk in maart 2003 de modaliteiten van liberaliseren vast moeten stellen. Pas enkele weken vóór de Top in Cancún bereikten de Verenigde Staten en de EU hiervoor een raamwerkovereenkomst. Het belangrijkste daarvan was wellicht dat beide zo het signaal afgaven het onderhandelingsproces te willen laten doorgaan, en van Cancún een succes te maken. De overeenkomst noemt geen percentages van verlaging van tarieven en subsidies; wél wordt een formule voor tariefsverlagingen voorgesteld die hogere invoertarieven sterker verlaagt dan lage – een concessie van de EU. Verder zouden voor producten die voor ontwikkelingslanden van bijzonder belang zijn, de exportsubsidies geheel afgeschaft worden. Ontwikkelingslanden zouden de handelsverstoringende steun geleidelijker en ook in geringere mate kunnen verminderen, en flexibeler kunnen liberaliseren. De reacties op deze overeenkomst waren gemengd.

Vervolgens kwam een groep ontwikkelingslanden, aangeduid als de G-21 (plus), waaronder Argentinië, Brazilië, Mexico, China, India en Zuid-Afrika, met een voorstel dat veel verder ging dan het Europees-Amerikaans voorstel, dat inmiddels was opgenomen als basistekst voor de besprekingen in Cancún. De G-21 stelde voor dat vooral de geïndustrialiseerde landen zouden moeten liberaliseren. Zij zouden exportsubsidies geheel moeten afschaffen, evenals inkomensstoelagen voor vermindering van productie, de subsidies in de *Blue Box*. De andere inkomensstoelagen zouden ook drastisch verminderd moeten worden, evenals invoertarieven. Daarentegen zouden ontwikkelingslanden veel meer vrijheid moeten houden om invoerrechten en inkomenssteun te handhaven.

Vlak vóór de bijeenkomst in Cancún was daarmee een geheel nieuwe situatie ontstaan. De EU en de Verenigde Staten namen een gezamenlijke – zij het een weinig concrete – positie in, terwijl zij in eerdere onderhandelingsronden op dit punt tegenover elkaar stonden. De Cairns-groep was *de facto* uiteengevallen door de alliantie van een grote groep van dertien Zuid-Amerikaanse landen met China, India en Zuid-Afrika, terwijl Australië en Nieuw-Zeeland zich niet wensten aan te sluiten. De stabiliteit van de G-21 (plus) wordt negatief beïnvloed door de sterk uiteenlopende marktposities van de deelnemende landen. Landen als Brazilië en Argentinië zijn grote exporteurs van landbouwproducten; ze hebben belang bij wereldomvattende liberalisatie van landbouwmarkten, zowel in de grote maar traag groeiende markten van de Verenigde Staten en de EU, als in de kleinere maar wel sterk groeiende markten in ontwikkelingslanden, in het bijzonder van

India en China. China en India daarentegen hebben geen primair belang bij verbeterde markttoegang voor hun landbouwexport, maar meer bij het tegengaan van liberalisatie die hun eigen boeren aan toenemende internationale concurrentie bloot stelt.⁵ De Europeanen en Amerikanen oefenden druk uit op ontwikkelingslanden zich niet aan te sluiten, door goede toegang tot de eigen markten in het vooruitzicht te stellen en door dreiging met verminderde voorkeursbehandeling. Inmiddels lijken verscheidene landen van de G-21 (plus) zich terughoudender op te stellen waar het gaat om continuering van gemeenschappelijk optreden in toekomstige onderhandelingen in de WTO, dan hun uitspraken vlak na Cancún deden vermoeden.

Tijdens de top kwam een coalitie tot stand tussen de Afrikaanse Unie, de ACP-landen⁶ en de minst-ontwikkelde landen (61 leden van de WTO), die zich sterk maakte voor 'speciale en gunstiger' behandeling. Voor de Afrikaanse landen geldt dat zij als voedselimporteurs voordeel kunnen hebben bij de landbouwsubsidiepolitiek van de EU en de Verenigde Staten, maar voor sommige produkten, zoals katoen en suiker, belang hebben bij marktvergroting. Ook deze landen beogen beperking van de eigen concessies tot vergroting van toegang tot hun eigen markten.

Op 13 september kwam de voorzitter van de onderhandelingen met een nieuw voorstel voor de tekst van de slotverklaring. Het deel over landbouw kwam in hoge mate overeen met de oorspronkelijke tekst, die weer identiek was aan het Europees-Amerikaans akkoord. Toegevoegd waren de volgende punten:

- de mogelijkheid een deel van de vermindering van de landbouwsteun onmiddellijk na afsluiting van de ronde te laten ingaan;
- bij vergroting van de markttoegang een sterkere discipline per produkt te hanteren, maar ook de mogelijkheid op basis van 'non-trade concerns' voor enkele produkten hiervan af te wijken; en
- verduidelijking van de tekst met betrekking tot de onderhandelingen over de criteria van de *Green Box*, de vrije toegang voor minst-ontwikkelde landen en het verminderen van tariefescalatie.

De nieuwe tekst was nog steeds een raamwerk, waarin concrete percentages ontbraken en begrippen als 'substantieel' en 'van belang voor' uiteenlopend geïnterpreteerd zullen worden. De belangrijkste meningsverschillen betroffen de snelheid van afschaffing van de *Blue Box* (inkomstentoeslagen) en de uitvoersubsidies, alsmede de liberalisatie door ontwikkelingslanden. Daarover zou nu juist onderhandeld moeten gaan worden na Cancún.

Hoewel de conflicten zich in hoge mate concentreerden rondom de landbouwthematiek, inclusief de zeer specifieke problemen voor katoen-exporterende landen, die hun problemen apart en zeer uitdrukkelijk

tijdens de top wisten in te brengen, leidden daarnaast de 'Singapore Issues' tot aanhoudende confrontaties.

'Singapore Issues'

Tijdens de Ministeriële Top van september 1996 zijn de thema's van overheidsaankopen, mededingingsbeleid, investeringspolitiek en handelsfacilitering op de agenda gezet. Dit op aandringen van de EU en Japan. Conform de agenda voor de Doha-ronde was 2002 bedoeld voor meer helderheid en zouden in Cancún de modaliteiten worden vastgesteld, opdat in 2004 onderhandelingen zouden kunnen plaatsvinden. In de Doha-verklaringen is er sprake van 'explicit consensus' die vereist is om te besluiten tot onderhandelingen over deze vier thema's, een concept dat in Doha geïntroduceerd werd om tot consensus over dit besluit te komen, maar dat in Cancún een groot twistpunt werd. In het voorbereidingsproces is er op dit terrein weinig gebeurd, terwijl in Cancún zich een groep van ontwikkelingslanden vormde, waartoe Bangladesh, China, India, Maleisië en Nigeria behoorden, die de positie innam dat allereerst verdere toelichting en verheldering aan de orde waren, en de tijd van onderhandelingen nog niet was aangebroken. Gesteld werd dat de 'Singapore Issues' op zich zelf dienden te worden beoordeeld op hun relevantie, en dat – althans voor het moment – onderhandelingen ontkoppeld zouden zijn van voortgang elders in de agenda, inclusief landbouw. Een dergelijke 'exclusieve' behandeling van thema's lijkt moeilijk te rijmen met het leidend beginsel van de Doha-ronde als een 'single undertaking' volgens welke niets is besloten tot alles is besloten. Overigens waren landen als Colombia, Peru en Chili voorstander van integratie van deze thema's in de onderhandelingen, in het bijzonder in de landbouw-agenda.

Industriële goederen en diensten

Twee andere belangrijke onderdelen van de agenda komen hier ook ter sprake: regelgeving en liberalisatie van handel in industriële goederen, in de Doha-ronde 'Non-Agricultural Market Access' (NAMA) genaamd, en van diensten. Sinds haar oprichting in 1947 vormt het afbreken van invoertarieven en quota voor industriële goederen de belangrijkste en meest geslaagde activiteit van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Vooral de geïndustrialiseerde landen hebben daarbij grote stappen gezet: het gewogen gemiddeld tarief is nu nog slechts 1,5%. De meeste ontwikkelingslanden liften mee met deze tariefsverlagingen en namen in veel mindere mate deel aan ronden van wederzijdse concessies. Pas aan het eind van de Uruguay-ronde, toen een groot aantal ontwikkelingslanden tot de GATT/WTO toetrad, waren veel landen

uit deze groep bereid hun tarieven aan maxima te binden.

Dit vormt de eerste stap van een liberaliseringsparcours binnen de GATT/WTO. Daardoor is nu, na doorvoering van de concessies van de Uruguay-ronde, het gemiddelde invoertarief van deze landen over *industriële goederen* nog 11,5%.⁷ Een aanzienlijk deel van de inkomenseffecten van de Doha-ronde zou in ontwikkelingslanden terecht komen als gevolg van de vermindering van invoerheffingen door deze landen, waardoor de Zuid-Zuidhandel een sterke impuls zou krijgen. In Doha was afgesproken tot vermindering of afschaffing van invoerrechten te komen, zonder produkten uit te sluiten. Daarbij zouden hoge rechten extra worden verlaagd om tariefescalatie aan te pakken. Produkten die voor ontwikkelingslanden van belang zijn, zouden extra aandacht moeten krijgen. In de aanloop naar Cancún waren op dit terrein echter nog niet veel vorderingen gemaakt. Over de wijze van tariefvermindering bestond geen overeenstemming. Terwijl de grote geïndustrialiseerde landen vérgaande voorstellen voor mondiale tariefsverlagingen hadden gedaan, waren ontwikkelingslanden veel terughoudender, vooral wat betreft verlaging van hun hoge invoertarieven. Deze landen wilden eerst duidelijkheid over de uitkomsten van de landbouwonderhandelingen.

Aan het einde van de Uruguay-ronde werden de principes vastgelegd voor de liberalisering van de internationale *handel in diensten*. Diensten vormen een apart onderwerp, omdat het hier om een heterogeen pakket gaat, zoals financiële dienstverlening, transport, toerisme en tijdelijke arbeidsdiensten, maar ook omdat overheidsregulering vaak nodig is om legitieme doeleinden te bereiken. Liberaliseren door afschaffing van deze regulering zou tot grote verliezen aan sociale welvaart kunnen leiden. Om deze redenen is een systeem van onderhandelen gekozen van 'verzoeken en aanbiedingen'. Dit heeft er in het verleden toe geleid dat landen eerst liberaliseren en dan de situatie internationaal vastleggen. Hierdoor ontstaat een meer transparant klimaat voor internationale handel in diensten, dat echter, wat betreft markttoegang voor buitenlandse leveranciers, geheel afhankelijk is van de nationale beslissingen van het importerend land. In 2000 werden de onderhandelingen over concrete liberaliseringsmaatregelen hervat. Doha bevestigde de wens op de ingeslagen weg voort te gaan. Tot juni 2003 hadden 27 leden van de WTO aanbiedingen ingeleverd, die betrekking hadden op 642 specifieke verplichtingen. Een bron van wrijving is de wens van ontwikkelingslanden betere toegang te krijgen voor tijdelijke arbeidskrachten tot de markten van de geïndustrialiseerde landen. Vooral ontwikkelingslanden hebben groot belang bij vergroting van de markttoegang in rijke landen voor tijdelijke arbeidsplaatsen, wat ook in de concepttekst voor de slotverklaring van

Cancún werd bevestigd. Als zodanig vormden de dienstenonderhandelingen in Cancún geen groot struikelblok.

Wat volgt voor de Doha-ronde?

Direct na het afblazen van de onderhandelingen in Cancún waren er scherpe reacties betreffende de besluitvormingsstructuur van de WTO. EU-onderhandelaar Lamy noemde de WTO een 'middeleeuwse organisatie'. Yeutter, voormalig handelsvertegenwoordiger van de Verenigde Staten, meende dat dergelijke grootschalige bijeenkomsten voortaan niet meer gehouden zouden moeten worden. De WTO heeft inderdaad een weinig effectieve manier van besluitvorming, omdat de consensusregel elk lid tot het laatst de gelegenheid geeft besluiten te blokkeren. Zolang een kleine groep rijke landen oppermachtig was, leidde dit systeem tot resultaten, in de zin dat er na enkele jaren onderhandelen tussen deze landen besloten kon worden tot handelsliberalisering. Sinds de Uruguay-ronde is de situatie echter om een aantal redenen veranderd.

De roep om meer transparantie, die na het mislukken van de Top van Seattle in 1999 luid en duidelijk klonk, heeft tot een aanmerkelijk intensievere deelname van veel landen geleid, dikwijls geholpen door technische assistentie van WTO en UNCTAD, alsmede van niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

De uitbreiding van deelname van ontwikkelingslanden aan de onderhandelingen in de afgelopen decennia, de voortgaande integratie van deze landen in het handelssysteem via committeringen, en de sterke groei van markten, vooral in Oost-Azië, hebben het economisch belang van ontwikkelingslanden in internationale markten, en daarmee in de onderhandelingen over regelgeving en liberalisatie van die markten, sterk doen toenemen. Een aantal grote ontwikkelingslanden, de voortrekkers van de G-21, heeft uitdrukkelijk een stempel op de onderhandelingen willen drukken, maar slaagde daar tot aan het eind onvoldoende in. Vanwege hun economische betekenis als afzetmarkt of als exporteur spelen deze landen een sleutelrol in de resultaten die de rijke landen uit de onderhandelingen willen halen. Dat geldt in het bijzonder voor thema's die voor ontwikkelingslanden van betekenis zijn – wat kenmerkend is voor de Doha-ronde in vergelijking met voorgaande onderhandelingen. Wellicht kan daar wat betreft de Top van Cancún aan worden toegevoegd dat een aantal landen te lang aan retoriek heeft vastgehouden.⁸

Deze betrekkelijk nieuwe constellatie vereist diepgaande analyse van de optimale onderhandelings- en besluitvormingsstructuur. De Verenigde Staten en de EU zullen eraan moeten wennen dat zij een bilateraal akkoord niet langer aan de rest kunnen opleggen. Dat

onderhandelen dikwijls het sluiten van compromissen inhoudt, is voor vele landen een pijnlijke, maar onvermijdelijke conclusie na Cancún. Bovendien kan uit de ervaring van Cancún de conclusie getrokken worden dat er in de aanloop naar een dergelijke top al veel meer helderheid moet zijn over de bereidheid tot compromissen. Het ontbreken van overeenstemming over nagenoeg alle belangrijke punten, wat al vóór de top bereikt had moeten zijn, volgens het schema dat volgt uit de Doha-verklaringen, legde een wel zeer zware druk op de top.

Het zou te vroeg zijn nu al te concluderen dat de Doha-ronde na het echec van Cancún is mislukt. De G-21 hebben duidelijk aangegeven dat zij de onderhandelingen willen voortzetten. EG-onderhandelaar Fischler gaf na afloop aan dat de EU-voorstellen op tafel blijven. Daarentegen kondigde de Amerikaanse handelsvertegenwoordiger, Zoellick, aan dat zijn land zich nu met veel meer energie zal richten op de regionale handelsakkoorden. Ondanks het stuklopen van de besprekingen valt te wijzen op resultaten die wel degelijk zijn geboekt:

- op landbouwgebied was er beweging in de standpunten over de modaliteiten. Het conflict over katoen, dat in Cancún een prominente rol speelde, betrof een eis betreffende het eindresultaat, dat vérgaande gevolgen zou kunnen hebben voor onderhandelingen over andere produktgroepen, en vormde als zodanig een oneigenlijk element in het geheel;
- aan het einde van de Top liet de EU enkele van de vier 'Singapore issues' vallen; dat zelfs handelsvergemakkelijking onbespreekbaar was voor de Afrikaanse Unie, lijkt eerder een gevolg van blokkering van de interne besluitvorming in deze groep dan van doordacht onderhandelen;
- bij de besprekingen over liberalisering van diensten waren substantiële vorderingen geboekt;
- het akkoord over de invoer van goedkope medicijnen door ontwikkelingslanden zonder eigen produktiecapaciteit werd vóór Cancún afgesloten; het maakt deel uit van de resultaten van de Doha-ronde; en
- wat betreft de speciale en gunstige behandeling van ontwikkelingslanden was er een algemene instemming over tarief- en quotavrije toegang van de minst ontwikkelde landen tot de markten van de rijke landen.

Dit is beslist geen rijke oogst na twee jaar onderhandelen, maar het zijn wel resultaten om verder mee te gaan. Dat de termijn van 31 december 2004 gehaald zal kunnen worden, is inmiddels nog twijfelachtiger geworden dan bij aanvang van de ronde. Het slotcommuniqué van Cancún zegt dat het werk op ambtelijk niveau zal doorgaan en dat de Algemene Raad van de

WTO uiterlijk 15 december 2003 bijeen zal komen 'to take the action necessary at that stage to enable us to move towards a successful and timely conclusion of the negotiations'.⁹ De Uruguay-ronde duurde van 1986 tot 1994, onder meer omdat de EU onderling verdeeld was over de landbouwhervormingen. Dat de *Doha Development Agenda* in drie jaar zou moeten worden afgerond, was vanaf het begin een zeer ambitieus doel. Eén of twee jaar meer is waarschijnlijk onvermijdelijk. Een andere vraag is of dat 'timely' is. Gegeven de stimulans voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding die een geslaagde ronde zal betekenen, is het verloren tijd, maar beter laat dan nooit. ■

Noten

- 1 WTO, *World Trade Report 2003*, Genève, 2003, blz. 127.
- 2 WTO, *Doha WTO: Ministerial Declaration*, Genève, 2001, par. 13.
- 3 De Landbouwovereenkomst van 1994 bepaalt dat inkomenssteun die niet of nauwelijks handelsverstoring werkt, en in de *Green Box* past, is toegestaan.
- 4 S. Tangermann, *Agricultural Policies in OECD Countries 10 Years After the Uruguay Round: How Much Progress?*, Paper voor de conferentie 'Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are we heading?', Capri, juni 2003.
- 5 Dit bracht Pascal Lamy, Europees Commissaris voor Internationale Handel, ertoe, tijdens een *briefing* in Cancún op 12 september 2003, de basis van deze persiegroep als weinig solide te betitelen.
- 6 Landen in Afrika, het Caraïbische Gebied en de Stille Oceaan, die met de EU het Verdrag van Cotonou hebben afgesloten, waarin onder meer regionale akkoorden over vrijhandel zijn voorzien.
- 7 Gemiddelde tarieven zijn ontleend aan: Th.W. Hertel, B. Hoekman en W. Martin, 'Developing Countries and a New Round of WTO Negotiations', in: *The World Bank Research Observer*, Vol. 17 (2002), no. 1, blz. 120.
- 8 Zo meende *The Economist* (20 september 2003, blz. 31) dat de EU in Cancún te lang aan de viereenheid van de 'Singapore issues' vasthield, terwijl een aantal Afrikaanse landen niet kon loskomen van eenmaal in het openbaar ingenomen standpunten.
- 9 Zoals gepubliceerd op de website van de WTO: www.WTO.org.

Over de auteurs

DR. PITOU VAN DIJK is als econoom verbonden aan het inter-universitair Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam.

DR. GERRIT FABER is verbonden aan de Utrecht School of Economics.

General Agreement on Trade in Services: dilemma's om rekening mee te houden

FRISO DE JONG & SIGRID WEITENBERG

DE DIENSTENSECTOR IS DE GROOTSTE, snelst groeiende bedrijfstak ter wereld. In 2001 bedroeg de wereldexport van commerciële diensten, met een waarde van 1.458 miljard dollar, ongeveer een kwart van de wereldexport in goederen. Tussen 1990 en 2000 overtrof de groei van de export van commerciële diensten van zowel de ontwikkelingslanden als de minst ontwikkelde landen die van de industriële landen, waardoor het aandeel van de niet-industriële landen in de commerciële-dienstenhandel inmiddels is opgelopen tot bijna een kwart.¹

Tijdens de *Uruguay Round* (1986-1994) besloot men tot het opzetten van een multilateraal raamwerk dat verantwoordelijk zou worden voor de liberalisatie van diensten overal ter wereld: de *General Agreement on Trade in Services* (GATS). Gelijktijdig met het overgaan van de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in januari 1995 was het WTO-dienstenverdrag een feit.

De GATS heeft als hoofddoelstelling de expansie van de handel in diensten via voortschrijdende liberalisatie, transparantie in nationale regelgeving en toenemende betrokkenheid van ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden hebben zich namelijk in veel minder gevallen vastgelegd tot het openstellen van bepaalde sectoren dan ontwikkelde landen.²

Na de mislukte derde Ministeriële Conferentie (Seattle, 1999) werd de conclusie getrokken dat serieus rekening gehouden diende te worden met de belangen van ontwikkelingslanden. Een eerste stap hiertoe werd gezet tijdens de vierde Ministeriële Conferentie in Doha (2001) door deze de naam *Doha Development Round* mee te geven. Eén van de belangrijkste onderhandelingspunten op de Doha-agenda wordt gevormd door de afbraak van landbouwsubsidies en importbarrières voor landbouwproducten.

De 'General Agreement on Trade and Services' dreigt tijdens de huidige ontwikkelingsronde van Doha ondergesneeuwd te raken.

Een onwenselijke situatie, gezien het belang van de dienstensector voor de economische groei.

Een inventarisatie van de dilemma's.

Juist hierop liepen de onderhandelingen tijdens de Ministeriële Conferentie in Mexico (Cancún, september 2003) vast. Onder leiding van Argentinië, Brazilië, Mexico, China, India en Zuid-Afrika wist een belangrijk deel van de ontwikkelingslanden zich te verenigen en zich hard te maken voor afschaffing van landbouwsubsidies en importbarrières. Daar verdergaande toezeggingen hieromtrent niet gedaan zijn en consensus aangaande de zogenaamde *Singapore Issues* (mededinging, investeringen, handelsfacilitatie en transparantie in overheidsaanbestedingen) ontbrak, werd regelrecht afgestevend op een mislukking. De onderhandelingen over verkeer in diensten vormden in Cancún weliswaar geen groot struikelblok, maar dit betekent zeker niet dat de liberalisering van diensten probleemloos verloopt. Naast deregulering is re-regulering (nationale regulering, instituties) van belang om het liberaliseringsproces in goede banen te leiden. De *impact* hiervan is substantieel gebleken en het gesorteerde effect dienovereenkomstig uiterst divers. Dit wordt hier geïllustreerd aan de hand van *case studies* die ingaan op de vier onderscheiden vormen waarin handel in diensten plaatsheeft.³

Bij de eerste vorm van handel in diensten gaat de desbetreffende dienst de grens over. Hierbij valt te denken aan de mondiale trend waarbij ICT-diensten worden uitbesteed aan landen zoals India, waar de

lonen een factor 10 lager liggen ten opzichte van Nederland. Volgens schattingen is deze vorm verantwoordelijk voor 28% van de handel in diensten. Voor ontwikkelingslanden levert deze vorm van dienstverlening voordelen op in termen van extra werkgelegenheid en inkomens.

De situatie ligt aanmerkelijk complexer met betrekking tot de andere drie vormen waarin handel in diensten plaatsvindt. Hier plaatst liberalisering ontwikkelingslanden voor dilemma's.

Dilemma 1: westerse consumenten de grens over

De tweede vorm van dienstenhandel verwijst naar de situatie waarin de consument zich verplaatst naar een andere lidstaat teneinde een bepaalde dienst te verkrijgen. Voorbeelden hiervan zijn de toeristische sector en de gezondheidszorg. Hierbij bestaat echter het gevaar dat de dienstverlening aan de 'rijke' buitenlandse consument ten koste gaat van die aan de binnenlandse consument. Dit speelt vooral binnen de gezondheidszorg.

Verscheidene redenen verklaren de behandeling van patiënten in het buitenland. Zo is de kwaliteit van de gezondheidszorg een bepalende factor; maar ook specifieke specialisaties, de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen, lange wachtlijsten in het thuisland en de lage prijs van diensten die niet onder de verzekering vallen, spelen mee in de beslissing gezondheidsdiensten in het buitenland af te nemen.⁴ Verscheidene ontwikkelingslanden zijn belangrijke aanbieders van gezondheidsdiensten op de internationale markt. Zo leverden in 2001 patiënten uit Latijns-Amerika, Europa en Rusland 25 miljoen dollar aan inkomsten op voor Cuba.⁵ Een belemmering voor deze vorm van dienstenhandel wordt gevormd door particuliere en/of publieke verzekeringen die behandeling in het buitenland vaak niet vergoeden.⁶ Dit heeft een negatieve invloed op het aantal patiënten en dus op inkomsten voor het gastland. Tevens weerhoudt dit veel ouderen ervan hun pensioen door te brengen in ontwikkelingslanden, hetgeen in totaal 10 tot 15 miljard dollar aan medische uitgaven met zich zou brengen.⁷

Bij beperkte capaciteit kan een grotere toestroom van buitenlandse patiënten echter een negatieve invloed hebben op de gezondheidssector van een ontwikkelingsland. De behandeling van buitenlandse patiënten kan bijvoorbeeld ten koste gaan van medische zorg voor binnenlandse patiënten en zo een tweedeling veroorzaken binnen de gezondheidssector. Zo worden in Cuba buitenlandse patiënten behandeld in speciale klinieken en afdelingen van ziekenhuizen, waarvan de kwaliteit *beduidend hoger* is dan die van voorzieningen voor Cubaanse patiënten.⁸

De GATS biedt geen directe oplossingen voor de hierboven genoemde problemen. Wel staat het lidstaten vrij nationale regelgeving op te stellen en hun gezondheidssector te behoeden voor negatieve consequenties. Zo kan een lidstaat belastingen heffen op het behandelen van buitenlandse patiënten. Belangrijk is dat lidstaten de positieve en negatieve gevolgen van deze vorm van liberalisering afwegen en op basis hiervan beslissingen nemen omtrent toekomstige GATS-onderhandelingen en nationale regelgeving.

Dilemma 2: bedrijven steken grens over

Bij de derde vorm van handel in diensten gaat het dienstverlenende bedrijf de grens over. Voor de wereldhandel wordt deze vorm als meest relevant gezien, aangezien hij 56% van de totale handel in diensten beslaat. Het westers bedrijfsleven voorziet hierbij mogelijkheden in de groeiende markten van ontwikkelingslanden. Daarentegen vrezen de ontwikkelingslanden dat liberalisering ten koste gaat van de lokale bedrijven of dat buitenlandse bedrijven een monopoliepositie verwerven en de winsten doorsluizen naar het moederland. In het geval van de liberalisering van Mexico's telecommunicatie-industrie worden de voordelen van buitenlandse investeringen (overdracht van technologische kennis en kapitaal) door de Mexicaanse overheid onderkend, maar vond men tegelijkertijd dat nationale telecom-aanbieders de kans moesten krijgen te concurreren met het in 1990 geprivatiseerde *Teléfonos de México* (Telmex) (het zg. 'infant industry argument').⁹ Buitenlandse investeerders mogen daarom niet meer dan 49% investeren in Mexicaanse telecombedrijven.

Mexico's liberaliseringsprogramma heeft op het eerste gezicht tot zeer positieve resultaten geleid. Zo groeide de sector sinds 1990 dank zij (buitenlandse) investeringen gemiddeld 5,6 keer harder dan de Mexicaanse economie; is het netwerk geheel gedigitaliseerd; verdubbelde het aantal aansluitingen op het vaste telefoonnet (van 6,4% in 1990 naar 14,6% in 2002); groeide het aantal gebruikers van mobiele telefonie sinds 1999 bijna exponentieel (van 0,1% in 1990 naar 25,4% in 2002); en is de kwaliteit van dienstverlening significant verbeterd (zo diende men in 1990 nog rekening te houden met een wachttijd voor aansluiting op het telecommunicatienetwerk van bijna 24 maanden; in 2001 was dit nog slechts één maand).¹⁰ Overigens is de concurrentie geconcentreerd in gebieden met 'kritische massa'. Dientengevolge is er sprake van een onevenwichtige ontwikkeling in telecommunicatie-infrastructuur tussen de 'rijke' noordelijke en de 'arme' zuidelijke provincies.¹¹

Investeringsprogramma's van Telmex' concurrenten blijven echter uit als gevolg van de investeringslimiet en het

tekort aan Mexicaanse investeerders. Het gevolg is dat Telmex haar greep op deelmarkten heeft weten te verstevigen, met belangrijke implicaties voor het competitieve krachtenveld. Andere oorzaken hiervoor zijn gebrek aan transparantie in implementatie van regelgeving, het heffen van belastingen op mobiele telecommunicatiediensten, strengere vereisten voor het verkrijgen van licenties en de willekeur van lokale overheden bij de aanleg van infrastructuur.

Het slechten van restricties op buitenlandse investeringen en het vergemakkelijken van de aanvraagprocedures van licenties kunnen de prijs van internationaal telefoonverkeer met 14,43% en die van nationaal telefoonverkeer met 6,24% verlagen.¹² De GATS kan hierin een rol spelen door met betrekking tot bepaalde kwesties specifiekere te zijn. Hierbij valt te denken aan het pleiten voor onafhankelijkheid van de regulerende autoriteit en het opstellen van duidelijke formulering van definities.

Dilemma 3: arbeidsmigranten

De vierde vorm van handel in diensten verwijst naar de situatie waarin onderdanen van een WTO-lidstaat tijdelijk aanwezig zijn in een andere lidstaat om een bepaalde dienst te verlenen. Ook bij deze vorm van handel in diensten doet zich een belangrijk dilemma voor. Enerzijds kan arbeidsmigratie extra inkomsten en kennis opleveren voor een land, anderzijds kan verlies van kennis en productiecapaciteit optreden.

Extra inkomsten worden gegenereerd door de geldbedragen die geëmigreerde personen opsturen naar familieleden. Zo stuurden in 2001 arbeidsmigranten uit lage- en gemiddelde-lonenlanden 43 miljard dollar naar huis – vijf miljard méér dan deze landen aan officiële ontwikkelingshulp ontvingen.¹³ Bovendien kan arbeidsemigratie leiden tot 'brain gain' als werknemers opgedane kennis in het buitenland kunnen toepassen in het land van herkomst. Ten slotte kan arbeidsemigratie eventuele werkloosheid in het thuisland oplossen.

Daarentegen kan arbeidsemigratie ook leiden tot 'brain drain' door het verlies van hooggeschoolde werknemers. Zo heeft een groot deel van de Filipijnse arbeidsemigranten een universitaire opleiding genoten, waardoor kennis uit het land verdwijnt. Wanneer de emigratie permanent is, wordt het effect van 'brain drain' versterkt. Ook het feit dat huidige GATS-afspraken zich voornamelijk beperken tot hooggeschoolde arbeidskrachten, vergroot de kans op 'brain drain'.¹⁴ Tevens kan arbeidsemigratie leiden tot inkrimping van de productiecapaciteit. Zo wil India de export van zijn *software*-sector vergroten door *software*-specialisten tijdelijk in het buitenland diensten te laten verlenen.¹⁵ Uit een berekening van Markvoort blijkt dat

voor India de migratie van *software*-specialisten leidt tot toenemende inkomsten in de periode 2002-2008. Afhankelijk van het aantal emigranten zal de eigen *software*-sector uiteindelijk niet meer aan de exportvraag kunnen voldoen door een tekort aan managers. In het meest optimistische geval van 30.000 *software*-migranten per jaar zal in 2012 de invloed van de emigratie negatief zijn voor de productiecapaciteit van de *software*-sector in India zelf.

Belemmeringen voor arbeidsmigranten bestaan onder andere uit vereisten met betrekking tot vergunningen en kwalificaties, verschillen in onderwijssystemen van lidstaten en het maximum aantal arbeidsmigranten dat wordt toegelaten. Toekomstige GATS-onderhandelingen zullen erop gericht moeten zijn deze belemmeringen weg te nemen, mits daarbij aandacht wordt besteed aan eventuele negatieve gevolgen.

Conclusie

Tijdens de huidige *Doha Development Round* dreigt het dienstenverdrag ondergesneeuwd te raken. Gezien het belang van de dienstensector voor economische groei is dit onwenselijk. De geschetste problematiek laat zien welke horden nog genomen dienen te worden, ook al is hiervoor binnen de onderhandelingen geen plaats. Nationale regelgeving is immers geen *issue* binnen de GATS. De uitwerking hiervan op nationaal niveau is echter van belang om enerzijds investeerders de zekerheid te geven die een afspraak over het openstellen van een bepaalde sector binnen het GATS-raamwerk alleen niet kan geven, en anderzijds eventuele negatieve gevolgen van liberalisatie kan ondervangen. Teneinde inzicht te verkrijgen in de uitwerking van liberalisatie op nationaal niveau, wordt een gedifferentieerde aanpak voorgestaan. Continue evaluatie van ontwikkelingen als gevolg van de liberalisering van diensten voor ontwikkelingslanden zou dienengevolge onderdeel moeten zijn van het huidige raamwerk. Slechts *dan* wordt recht gedaan aan het beroep dat ontwikkelingslanden doen om aandacht voor hun specifieke positie te vragen. Een verdere polarisatie tussen Noord en Zuid, zoals die in Cancún aan de orde was, is onwenselijk gezien de wederzijdse belangen die op het spel staan. ■

Noten

- 1 WTO, *World Trade Developments in 2001 and Prospects for 2002*, zie: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/its02_general_overview_e.htm
- 2 Zie L. Altinger & A. Enders, *The Scope and Depth of GATS Commitments*, Oxford: Blackwell Publishers, 1996, blz. 316.
- 3 Op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de

Wetenschapswinkel voor Economie en Bedrijfskunde (Rijksuniversiteit Groningen) een onderzoek opgezet naar de consequenties van liberalisering van de handel in diensten voor ontwikkelingslanden. Dit is gedaan in de vorm van *case studies*: Mexico's telecommunicatie-industrie; de financiële sector in Latijns-Amerika en Chili; de gezondheidssector in Cuba en de Filipijnen; India's software-industrie; en water in Zuid-Afrika. De resultaten zijn te vinden in: C. Jepma & E. Kamphuis, *Developing Countries and GATS*, Groningen: Science Shop of Economics, Management & Organization, juni 2003.

- 4 United Nations and World Health Organisation (1998), *International Trade in Health Services, A Development Perspective*, Genève, 1998 (first edition); *A Public Health Perspective*, Genève, 1998 (Joint Publication).
- 5 R. Chanda, 'Trade in Health Services', in: *Bulletin of the World Health Organisation*, 80, 2001, blz. 158-163.
- 6 UNCTAD Secretariat, *International Trade in Health Services: Difficulties and Opportunities for Developing Countries*, Genève, UNCTAD-WHO Joint Publication, 1998.
- 7 United Nations & WHO, a.w. noot 4.
- 8 Zie S.H. Weitenberg, 'The Health Sector in Cuba', in: Jepma & Kamphuis, a.w. noot 3, blz. 101-120; John Kinuthia, *Trading in Healthcare Services in Kenya, are we prepared? Case study on the implications of committing healthcare services in Kenya under GATS*, Nairobi: Consumer Information Network Kenya, november 2002.
- 9 F. de Jong, 'The Mexican Telecom Services Industry', in: Jepma & Kamphuis, a.w. noot 3, blz. 33-56.

- 10 Gegevens ontleend aan : Comisión Federal de Telecomunicaciones, *Apéndice Ejecutivo de Estadísticas del Sector Telecomunicaciones*, Dirección de Integración Estadística, december 2002.
- 11 F. de Jong, *Telecommunications Reform in Mexico: An In-Depth Analysis on the Socio-Economic Consequences of Liberalisation of Mexico's Telecom services industry*, Groningen: Science Shop of Economics, Management & Organization, september 2003.
- 12 G. McGuire, 'Trade in Services: Market Access Opportunities and the Benefits of Liberalization for developing Economies', in: *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series*, No. 19, New York: UNCTAD, 2002.
- 13 *NRC Handelsblad*, 2 juni 2003, blz. 7.
- 14 J.J. Francisco, *Barriers to Temporary Migration of Filipino Workers as Service Providers*, Paper of a Presentation held at the Joint WTO-World Bank Symposium on Movement of Natural Persons (mode 4) under the GATS, Genève, 2002.
- 15 Zie K. Markvoort, 'India and Mode 4', in: Jepma & Kamphuis, a.w. noot 3, blz. 94.

Over de auteurs

FRISO DE JONG en SIGRID WEITENBERG zijn als bedrijfskundigen respectievelijk afgestudeerd op Mexico's telecommunicatie-industrie en Cuba's gezondheidssector. Hun studies maakten onderdeel uit van het aan de Rijksuniversiteit Groningen (Wetenschapswinkel voor Economie en Bedrijfskunde) opgezette project 'Developing Countries and GATS', dat de consequenties van liberalisering van de dienstensector voor ontwikkelingslanden onderzocht.

Clingendael study 20

The Right to Govern: The Democratic Legitimacy of the European Union

ISBN: 90-5031-088-5

Price: € 12,50

Alfred van Staden

Political parties in EU countries are preparing for the next elections to the European Parliament (EP) in June 2004. Will they succeed in reversing the worrying downward trend in voter turnout at these elections? This study, focusing on the weak democratic legitimacy of the Union, gives little cause for optimism. As long as voters are unable to wield any predictable influence on the direction of EU policies, they are likely to remain indifferent to European elections.

The main thesis of this study may be summarised as follows: the creation of a European government is a necessary condition for stirring up public interest in EU issues and really involving European citizens in EU policymaking. The EU's current complex and diffuse structure of political authority, dividing power between the Commission, Council and European Council, is at the root of the problem of democratic legitimacy. Proposals to extend the power of the EP and expand the role of national parliaments in European policymaking, as submitted by the European Convention, are bound to be rather ineffective, as they fail to address this root cause.

Federalisation of the EU is the obvious choice when it comes to strengthening the Union's democracy. However, legitimacy is not only a matter of delivering goods that satisfy people's needs (output legitimacy) and giving citizens an opportunity to participate in policymaking (input legitimacy), but it is also related to people's sense of community. Two strategies are discussed that might lead to an increased sense of community in the EU.

Dr. Alfred van Staden is Director of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael and part-time Professor of International Relations at Leiden University. He recently co-edited the book *Cannons and Canons: Clingendael views of Global and Regional Politics* (Assen: Van Gorcum, 2003).

This Clingendael Study may be ordered by paying 12,50 euro into giro account 924999 of the Clingendael Institute in The Hague. Please indicate 'Study 20'. For further information: please contact Research Department Clingendael, tel. 31-70-3746622/605.

Spaghetti en Graaf Dracula: over handelspolitiek in de 21ste eeuw

OLAF MERK

N.a.v.: Jan Orbie & Dries Lesage, 'Europees-Amerikaanse handelsconflicten: stand van zaken en evaluatie', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2003, blz. 367-371.

EEN MOOI ARTIKEL VAN ORBIE EN LESAGE OVER DE HANDELSCONFLICTEN TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN DE VERENIGDE STATEN IN HET RECENTE ZOMERNUMMER (JULI/AUGUSTUS) VAN DE *Internationale Spectator*. Zij betogen dat het meevalt met de ernst van het transatlantische handelsconflict, maar wijzen op een aantal uitdagingen. Over beide zaken (de huidige situatie en de uitdagingen) valt nog wel wat meer te zeggen. Dit artikel geeft enkele van die aanvullingen.

Analyse huidige situatie

Om te beginnen de analyse van de huidige situatie. De auteurs *nuanceren* het beeld van een uit de hand lopende handelsoorlog: veel conflicten zijn andersoortig, politiek en lastiger op te lossen. Daardoor *lijkt* het alsof er grote conflicten zijn, maar in wezen is aan beide zijden van de Atlantische Oceaan de wil aanwezig deze op te lossen. Een heldere analyse. Er zijn alleen twee elementen die ook in de discussie betrokken moeten worden: het belang van buitenlandse investeringen en de ondermijning van het multilateralisme. Het eerste element onderstrept het beeld van Orbie en Lesage, het tweede gaat er tegenin.

Buitenlandse investeringen. Orbie en Lesage hangen hun ontkrachting van een doemscenario voor de transatlantische betrekkingen op aan de handelsbetrekkingen. Volgens Joseph Quinlan zijn echter niet de handelsbetrekkingen, maar de buitenlandse investeringen de lijm voor de transatlantische economische relatie. Amerikaanse bedrijven verkopen goederen en diensten bij voorkeur aan het buitenland via hun dochterbedrijven in het buitenland en niet zozeer via export.¹ Zo bedroeg de *omzet van Amerikaanse dochterbedrijven* in het buitenland in 2000 \$ 2,9 mld, bijna drie keer zoveel als de *Amerikaanse export* (\$ 1,1 mld) in hetzelfde jaar.

Daarbij komt dat deze transatlantische economische integratie zich het afgelopen decennium snel

heeft verdiept. Amerikaanse bedrijven hebben in de jaren '90 meer geïnvesteerd in het buitenland dan de vier daaraan voorafgaande decennia. Het grootste deel van deze investeringen vond niet plaats in ontwikkelingslanden, maar in Europa (ongeveer de helft van de totale buitenlandse investeringen). De Amerikaanse en Europese dochterbedrijven boden in Europa en de Verenigde Staten werk aan zo'n 8,5 miljoen personen. Ondanks alle discussies over Amerikaanse investeringen in Mexico dank zij de NAFTA hebben Amerikaanse bedrijven in de jaren '90 twee keer zoveel geïnvesteerd in Nederland (\$ 65,7 miljoen) als in Mexico (\$ 34,1 miljoen). Europa is Amerika's belangrijkste economische partner en er is thans sprake van *grote transatlantische economische integratie*.

Multilateralisme. De tweede aanvulling houdt verband met het multilaterale karakter van de handelsbetrekkingen. Orbie en Lesage betogen dat de Verenigde Staten nog steeds multilateraal opereren en dat de regionale en bilaterale handelsverdragen dit multilateralisme kunnen versterken. Inderdaad opereren de Verenigde Staten op het terrein van de handelspolitiek overwegend multilateraal. Er tekent zich een nieuwe internationale orde af, die wordt toegesneden op de Amerikaanse imperiale ambities: sommige onderdelen van de bovennationale wettelijke orde worden genegeerd of gesaboteerd (het Internationale Strafhof en het Kyoto-protocol), terwijl andere onderdelen die de Verenigde Staten goed uitkomen, juist worden omarmd. Bevordering van vrijhandel via de WTO is een voorbeeld van dat laatste.²

Regionale en bilaterale handelsverdragen zien de Verenigde Staten zelf als aanvullend. Door mondiaal, regionaal en bilateraal initiatieven te nemen, creëren de Verenigde Staten competitie in liberalisatie, aldus Robert Zoellick, de Amerikaanse regeringsvertegenwoordiger voor handel.³

Dit klinkt liberaler dan het is. Door middel van regionale en bilaterale handelsverdragen wordt vaak

politiek bedreven. Zo is Singapore voor zijn steun aan de oorlog tegen Irak beloofd met snelle afsluiting van een handelsakkoord, terwijl de besprekingen met Chili in het slop zijn geraakt vanwege Chili's oppositie tegen die oorlog.⁴ Ook de recente opleving van Mercosur lijkt meer ingegeven door politieke dan door handelsbevorderende beweegredenen. Daarbij komt dat de regionale handelsakkoorden vaak niet leiden tot meer vrijhandel, maar tot *verlegging van handelsstromen*. Behalve dat deze akkoorden belemmeringen kunnen opwerpen voor andere landen, kunnen ze ook voor de betrokken partijen nadelig zijn. In plaats van importeren van goederen uit landen die ze het goedkoopste kunnen leveren, zullen veel van de partijen kiezen voor import uit die landen waarmee ze het akkoord hebben afgesloten. Zo kan een regionaal handelsakkoord ertoe leiden dat de importstroom verlegd wordt van een efficiënte naar een inefficiënte producent. De welvaart neemt dan dus niet toe, maar af. Tentatieve berekeningen voor Mexico laten zien dat het doelmatigheidsverlies als gevolg van de NAFTA voor Mexico zo'n \$ 3 miljard zou kunnen bedragen.⁵

Naarmate dergelijke regionale of bilaterale (preferentiële) handelsverdragen verder worden verspreid, neemt de *marktverstoring* toe. Het probleem is namelijk dat voordelige behandeling van import uit bijvoorbeeld Israël vereist dat we vaststellen welk deel van een bepaald produkt Israëlsch is. Dit wordt nog ingewikkelder wanneer er veel tussenprodukten zijn en wanneer er veel verschillende preferentiële handelsverdragen met uiteenlopende tarieven bestaan. Op een gegeven moment wordt dit een onontwarbare toestand: een 'spaghetti bowl', aldus Jagdish Bhagwati.⁶ Nadeel van het verschijnsel van die schaal spaghetti is dat het de transactiekosten vergroot en protectionisme in de hand werkt.

Uitdagingen voor de toekomst

De uitdagingen die Orbie en Lesage noemen hebben betrekking op het gewijzigd karakter van de handelsconflicten en, daarmee samenhangend, de niet-handelsbelangen die in toenemende mate tegenover vrijhandel worden geplaatst. In aanvulling daarop vormt ook de vernieuwing van het sanctieregime een uitdaging voor de toekomst.⁷

Nieuwe handelsconflicten. Inderdaad zijn de huidige handelsconflicten andersoortig dan de klassieke handelsconflicten, die vooral over importtarieven gingen. De nieuwe handelsconflicten gaan in toenemende mate over nationale regelgeving (of supranationale, zoals in het geval van de EU) die belemmerend zou werken voor vrijhandel. Het is niet zo dat vrijhandel uniforme regelgeving vereist. Verschillende landen

hebben verschillende condities en voorkeuren. Als Chili schonere lucht maar vuiler water heeft dan de Verenigde Staten, lijkt het volstrekt logisch dat Chili strenger is op het punt van waterverontreiniging dan de Verenigde Staten, en minder streng als het gaat om lucht. In de praktijk worden verschillen in regelgeving vaak gebruikt – in dit geval door de Amerikanen – om betere condities voor het eigen land te bedingen (dat wil zeggen, voor de eigen producenten; de consumenten zijn uiteraard de dupe). Het omgekeerde is echter ook mogelijk: dat bepaalde nationale wetgeving of regelgeving inderdaad een handelsbelemmerend karakter heeft.

Men kan ervoor pleiten dat de WTO beter voorbereid zou moeten zijn op deze nieuwe handelsconflicten. Dit betekent dat zij een geavanceerder instrumentarium zou moeten hebben om bepaalde niet-handelsbelangen af te wegen tegen het belang van vrijhandel; voorts dat zij meer expertise zou moeten opbouwen om de diverse claims, die vaak een hoog wetenschappelijk gehalte hebben, te kunnen beoordelen – zoals bij de genetisch gemodificeerde organismen (GMO's).

Maar is dit wel een goed idee? Het betekent een vérgaande inmenging in de soevereiniteit van lidstaten. De WTO heeft daarop nu al grote invloed; vergroting daarvan vereist een expliciete politieke keuze. Dani Rodrik heeft erop gewezen dat het onmogelijk is economische integratie, democratie en de natiestaat te combineren.⁸ Maximaal twee van deze elementen kunnen worden gecombineerd; hij noemt dit het trilemma van de globalisering. Verdergaande internationale economische integratie (zoals beoogd via de WTO) kan dan alleen als óf de natiestaat óf de democratie wordt losgelaten.

Daarbij komt dat het huidige bindende systeem van geschillenbeslechting niet de enige mogelijkheid biedt om de nieuwe handelsconflicten op te lossen. In plaats van sturing door supranationale uitspraken is ook de werking van consumentensoevereiniteit een optie. Dit kan via *labels* van produkten. Een voorbeeld betreft de GMO's, maar etikettering is een oplossing die op meer terreinen kan worden toegepast. In zekere zin grijpt zij ook in op de nationale soevereiniteit (in dit geval op de vrijheid GMO's te verbieden), maar die methode is minder ingrijpend, omdat zij een deel van de soevereiniteit aan de consumenten teruggeeft.

Niet-handelsbelangen. De nieuwe handelsconflicten gaan vaak over niet-handelsbelangen. De auteurs stellen dat er legitieme zorgen zijn op sociaal, ecologisch en ontwikkelingsvlak, die een begin van een oplossing moeten krijgen om te voorkomen dat het multilaterale handelssysteem in een legitimiteitscrisis belandt. Hier valt veel tegen in te brengen. Kernpunt is dat de strijdigheid van vrijhandel met niet-handels-

belangen vaak wordt *overschat*, terwijl de onderlinge strijdigheid van de niet-handelsbelangen wordt *onderschat*.

Te beginnen met de *overschatting*. Ten onrechte wordt vaak de indruk gewekt dat vrijhandel een nadelige invloed zou hebben op het milieu: uit diverse empirische onderzoeken blijkt juist het tegenovergestelde.⁹ Verder wordt herhaaldelijk gesteld dat vrijhandel ertoe zou leiden dat loon en arbeidsomstandigheden van mensen in ontwikkelingslanden verslechteren. Dat is evenmin correct: hoe opener een economie, hoe eerder een land sociale omstandigheden kan bereiken die wij hier aanvaardbaar vinden.

Ten slotte wordt er door sommigen van uitgegaan dat vooral Westerse landen profiteren van vrijhandel. Ook dat is in principe onjuist. Wel is het enigszins afhankelijk van welke sectoren worden geliberaliseerd, maar in de huidige onderhandelingsronde ligt de nadruk juist op de agrarische sector. Overigens hebben ontwikkelingslanden in die sector ook handelsbelemmeringen opgeworpen, zij het minder omvangrijke dan die van de EU en de Verenigde Staten.

Dan de *onderschatting*. Waar het om gaat is dat sociale en ecologische doelstellingen vaak strijdig zijn met die van ontwikkelingslanden, omdat ze het risico lopen te verworden tot protectionisme. Het soort protectionisme dat met loffelijk klinkende, hoogstaande redenen wordt omkleed, maar uiteindelijk alleen voordelig is voor bepaalde bedrijfstakken in Westerse landen. Neem bijvoorbeeld de internationale arbeidsstandaarden. Het lijkt moreel voorbeeldig tegen kinderarbeid te zijn en daarom te pleiten voor handels sancties of een verbod, maar als kinderarbeid wordt gebruikt in de textielindustrie in ontwikkelingslanden, dan is de enige die van zo'n verbod profiteert waarschijnlijk de textielindustrie in ontwikkelde landen. Met een sanctie of verbod schieten kinderen in ontwikkelingslanden niets op: zij kunnen geen geld meer verdienen en vervallen in armoede of ergere vormen van kinderarbeid, zoals prostitutie.

Dat betekent niet dat sociale en ecologische doelstellingen genegeerd moeten worden. Er zijn alleen veel effectievere manieren om ze te bereiken dan via het vrijhandelsbeleid¹⁰ en het is vooral een taak van andere organisaties. Weinig landen kunnen onverschillig blijven bij kritische rapporten van ILO en NGO's die breed worden uitgemeten in de media. Hier werkt wat Bhagwati het Dracula-effect heeft genoemd: stel het kwaad aan het licht bloot en het zal verschrompelen en verdwijnen.¹¹

Sanctieregime. De werkelijke uitdaging heeft te maken met het sanctieregime van de WTO. Hieraan wordt in de inleiding van het artikel van Orbie en Lesage kort gerefereerd. De vrees wordt uitgesproken

dat de 4 miljard euro aan vergeldingsmaatregelen in een neergaande spiraal resulteert. Nu zal dat in de praktijk wellicht meevallen, maar het duidt wel op een inherente zwakte in de institutionele structuur van de WTO. Het is immers vreemd dat een vrijhandelsorganisatie voorschrijft dat de compensatie voor een handelsbelemmering bestaat uit een nieuwe handelsbelemmering.

Het ligt veel meer voor de hand geldelijke compensatie af te spreken, zoals in een recent transatlantisch conflict over auteursrechten in de muziek is gebeurd. Het zou moeten worden toegestaan dat de winnaar van een dispuut geldelijke vergoeding of handelsconcessies van de verliezende partij eist, als alternatief voor vergelding. Een verwant punt is doorschoten juridisering van handelsconflicten. In plaats van standaard naar juridische procedures te grijpen, zou veel vaker onderhandeld kunnen worden voordat het geschil ter arbitrage wordt voorgelegd. Het ontbreekt de WTO thans echter aan de structuren om tot dergelijke onderhandelingen te komen.^{12,13}

Conclusie

De diagnose die Orbie en Lesage stellen, is juist. Het doemscenario voor de transatlantische economische betrekkingen zal zich waarschijnlijk niet voordoen. Wanneer ook de buitenlandse investeringen in beeld worden gebracht, ziet het beeld er nog rooskleuriger uit. Wel moeten Amerikaanse bilaterale en regionale verdragen minder gunstig worden beoordeeld dan Orbie en Lesage doen.

De uitdagingen die Orbie en Lesage poneren, blijven minder ernstig dan vermoed. Weliswaar dienen zich nieuwe handelsconflicten aan, maar het lijkt niet wenselijk dat de WTO hierop inspeelt. Bevorderen van de *consumentensoevereiniteit* lijkt een wenselijker oplossing. De uitdaging van sociale, ecologische en ontwikkelingsdoelstellingen hoort niet op het bordje van de WTO thuis, maar op dat van andere organisaties. Overigens heeft vrijhandel wel positieve gevolgen op sociaal, ecologisch en ontwikkelingsvlak. De werkelijke uitdaging lijkt te liggen in de vernieuwing van het sanctieregime: het ontjuridiseren van de WTO en het loslaten van handelsbelemmeringen als vergeldingsmaatregel. ■

Noten

- 1 Joseph P. Quinlan, *Drifting Apart or Growing Together?: The Primacy of the Transatlantic Economy*, Washington DC: Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, 2003.
- 2 Michael Ignatieff, *Empire Lite; Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, Londen: Vintage, 2003.

- 3 Robert B. Zoellick, *So What is There to Cover?: Globalization, Politics and the US Trade Strategy*, Address to the Society of Business Editors and Writers, Phoenix, 30 april 2002.
- 4 Paul Blustein, 'US Ties Trade With Foreign Policy', in: *The Washington Post*, 30 april 2003.
- 5 Jagdish Bhagwati, *The Wind of the Hundred Days; How Washington Mismanaged Globalization*, Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press, 2000, blz. 241.
- 6 Jagdish Bhagwati, *Free Trade Today*, Princeton: Princeton University Press, 2002, blz. 112.
- 7 Een uitdaging van enigszins andere aard vormt de wijze waarop migratie in het vrijhandelsdebat wordt betrokken. De vérgaande liberalisatie van goederen en diensten lijkt niet goed te rijmen met de beperkte vrijhandel op de internationale arbeidsmarkt. Hierop zal hier niet nader worden ingegaan.
- 8 Dani Rodrik, *Feasible Globalizations*, NBER Working Paper 9129, 2002. [NBER is het in Cambridge (Mass.) gezetelde National Bureau of Economic Research.]
- 9 Brian R. Copeland & M. Scott Taylor, *Trade, Growth and the Environment*, NBER Working Paper 9823, 2003. Verder ook: Jeffrey A. Frankel & Andrew K. Rose, *Is Trade Good or Bad for the Environment? Sorting Out the Causality*, NBER Working Paper 9201, 2002.
- 10 Een werkelijk effectief programma in de bestrijding van kinderarbeid bestond uit het uitdelen van maaltijden op scholen. Een andere aanpak bestond eruit dat werkende kinderen gebruikt worden als doelgroep voor programma's ter bestrijding van armoede (Christiaan Grootaert, Ravi Kanbur, *Child Labor: A Review*, World Bank Working Paper 1454-1995).
- 11 Bhagwati, a.w. noot 6, blz. 80.
- 12 Susan Esserman & Robert Howse, 'The WTO on Trial', in: *Foreign Affairs*, vol. 82, 2003, no 1. Een interessante ontwikkeling in dat verband vormt de strategie die vier Afrikaanse landen (Mali, Burkina Faso, Tsjaad en Benin) thans hanteren in een conflict over de katoenindustrie. In plaats van protest aan te tekenen bij de WTO hebben ze er rechtstreeks bij de Verenigde Staten, de EU en China op aangedrongen compensatie te verlenen. Zie: Scott Miller, 'Africa Wants Payment for Impact of Subsidies', in: *Wall Street Journal*, 11 juni 2003.
- 13 Andere verbeteringen zitten in het vergroten van de openheid (de hoorzittingen zijn momenteel geheim) en het geven van training in WTO-recht aan ontwikkelingslanden, zodat zij beter beslagen ten ijs komen in de WTO-zittingen.

Over de auteur

OLAF MERK is werkzaam op het ministerie van Financiën. Deze bijdrage werd op persoonlijke titel geschreven.

REPLIEK

Debatten over de handelspolitiek in de 21ste eeuw

JAN ORBIE & DRIES LESAGE

DE RESPONS VAN OLAF MERK BEVAT ENKELE INTERESSANTE aanvullingen en constructieve kritieken. Zijn beschrijving van de wederzijdse verstrengeling inzake investeringen en de kritiek op het legalisme van de WTO-geschillenregeling vervolledigen ons verhaal. Hier repliceren we op twee meer controversiële punten, die fundamentele debatten in de handelsliteratuur weer spiegelen.

Ten eerste is er het eeuwige 'bouwsteen versus struikelblok'-debat.¹ Merks waarschuwing dat bilaterale/regionale handelsverdragen het multilaterale handelsregime belemmeren, is uiteraard niet uit de lucht

gegrepen: volgens de economische theorie kunnen zulke akkoorden handelsverlegging en dus minder welvaart impliceren. Stellen dat dit de 'onderminning van het multilateralisme' betekent, lijkt ons echter een brug te ver.²

We maken ons geen illusies: Zoellicks discours over competitieve liberalisering verbergt eerder politiek-economische belangen dan dat het een streven naar het vrijhandelsideaal weerspiegelt. Maar bilaterale/regionale handelsovereenkomsten mogen dan een *second best*-oplossing zijn en tot ingewikkelde spaghetti-achtige netwerken leiden, in de praktijk blijken

ze vaak complementair aan het multilaterale handelsregime. Typerend voorbeeld is de EU, waar de vrees voor een protectionistisch blok na de voltooiing van de interne markt niet bewaarheid is geworden – integendeel.³ Maar zoals betoogd wijst ook in de Verenigde Staten – die overigens belang hebben bij een goed functionerend WTO-regime – niets erop dat bilaterale handelsakkoorden het multilateralisme ondermijnen, tenminste indien de politiek-historische context en niet de modellen van *free traders* zoals Bhagwati als maatstaf gelden.

Het tweede debat gaat over de *verhouding tussen de multilaterale handelsregels en niet-economische zorgen*. Het belang van deze laatste wordt niet alleen vanuit de andersmondialistische beweging, maar ook steeds vaker door regeringen aangekaart. We wezen erop dat de complexe vermenging van ethisch met ouderwets protectionisme een gevaarlijke cocktail kan vormen en dat legitieme sociale en ecologische zorgen daarentegen een duidelijke plaats zouden moeten krijgen in het WTO-regime. Merk onderschrijft het eerste, maar stelt tegelijk dat niet-economische kwesties het beste *buiten* het WTO-systeem blijven.

Toch kunnen we moeilijk aannemen dat de oplossingen die Merk aanreikt volstaan. Hoe belangrijk *labelling* en het *blame and shame*-effect van kritische rapporten ook mogen zijn, in vergelijking met het harde en 'indringerige' handelsregime is dit wel heel (te) *soft*.

Verder schort het ergens aan logica als gesteld wordt dat deze kwesties op de tafel van andere instituties (zoals de IAO of multilaterale milieuakkoorden) thuishoren. Uiteindelijk onderhandelen daar dezelfde actoren, met dezelfde belangen en standpunten als dat op WTO-bijeenkomsten het geval zou zijn. Bovendien, zelfs al komt men elders tot een akkoord, vroeg of laat belandt de kwestie op de onderhandelingsstafel van de WTO.⁴

Ten slotte biedt ook de 'consumentensoevereiniteit' niet zomaar een oplossing, zoals de discussie over de nieuwe genetisch gemanipuleerde organismen (GGO)-wetgeving van de EU illustreert. Volgens de Amerikaanse landbouwlobby en de regering-Bush vormen de *labelling*-vereisten een nieuwe, concurrentieverstorende handelsbarrière. Dus terug naar af.

Het debat is dus alleen (tijdelijk) verschoven, de fundamentele controverse blijft. Hoewel we de ultieme oplossing schuldig moeten blijven, lijken duidelijker regels hieromtrent binnen WTO-kader wenselijk. Merk verwijst naar Rodriks trilemma om de nadelen van diepe economische integratie te bepleiten; wij benadrukken de conclusie die Rodrik hieruit trekt (maar nauwelijks uitwerkt): het handelsregime sluit het beste opnieuw aan bij het *embedded* liberalisme van het naoorlogse Bretton Woods-compromis. Dit

compromis matigt enerzijds de mate van mondiale integratie en maakt anderzijds meer mondiale regels om deze integratie te beheren mogelijk.

Gekoppeld hieraan moeten beleidsmakers uiteraard de 'onderlinge strijdigheid van niet-handelsbelangen' aanpakken, aangezien strengere vereisten op sociaal en milieuvlak het concurrentievermogen van Derde-Wereldlanden verslechteren. Misschien kan tijdens de Doha-ontwikkelingsronde nagedacht worden over een 'Marshallplan' voor de Derde Wereld,⁵ gekoppeld aan concrete engagementen op sociaal en milieuvlak. De *Global Environment Facility*, dat projecten financiert als compensatie voor de implementatie van multilaterale milieuakkoorden, kan als een (weliswaar kleinschalige en imperfecte) voorloper van deze logica gelden.

Om tal van redenen lijken deze suggesties op korte termijn politiek niet haalbaar. Toch zal de vraag naar de rol van niet-economische belangen in het handelsregime de komende jaren nog vaak de kop opsteken. Zoals Merk terecht stelt, is het gevaar voor misbruik niet denkbeeldig. Stof voor verder debat dus. ■

Noten

- 1 Fred C. Bergsten, 'Open Regionalism', in: *The World Economy*, 5, 1997, blz. 545-565.
- 2 De complexe verhouding tussen regionalisme en multilateralisme hangt af van binnenlands-politieke, regionale en mondiale factoren. Bart Kerremans, 'The Links between Domestic Political Forces, Inter-Bloc Dynamics and the Multilateral Trading System', in: Bart Kerremans, Bob Switky, *The political importance of regional trading blocs*, Ashgate, 2000, blz. 119-168.
- 3 Brian T. Hanson, 'What happened to Fortress Europe?', in: *International Organization*, 1, 1998, blz. 55-85.
- 4 Vgl. de CFK-kwestie, waarbij handelsbarrières als legitiem werden ervaren. Hendrik Vos, Jeroen Decock, Elisabeth De Zutter, 'The state between free trade and environment', in: Frank Bierman, Rainer Brohm, Klaus Dingwerth (red.), *Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, Potsdam Institute for Climate Impact Research, blz. 469-478.
- 5 De Britse regering bepleitte het idee van een 'modern Marshallplan' op de Monterrey Conferentie (maart 2002), maar de daar beloofde budgetverhogingen zijn volgens sommigen zelfs niet voldoende om de Millenniumdoelstellingen te halen.

Over de auteurs

JAN ORBIE en DRIES LESAGE zijn respectievelijk Aspirant en Postdoctoraal Onderzoeker bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) – Vlaanderen, beiden verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

De Iraanse bom: spookbeeld of feit

HANS SCHIPPERS

DE AFGELOPEN MAANDEN WAS ER EEN stroom aan tegengesteld nieuws over een mogelijke Iraanse kernbom. Berichten van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) en van Amerikaanse zijde over het geheimhouden van nucleaire activiteiten werden gevolgd door evenzoveel Iraanse ontkenningen. Iran zou kernmateriaal slechts voor vreedzame doeleinden willen gebruiken. Op geen enkele wijze had het land de bepalingen van het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) overtreden. De berichten zouden deel uitmaken van Amerikaanse pogingen het land verdacht te maken als onbetrouwbaar en gevaarlijk. Extra controles door het IAEA werden door de ene Iraanse regeringsvertegenwoordiger voor mogelijk gehouden en door de andere van de hand gewezen. Onduidelijkheid troef dus over de Iraanse intenties op nucleair terrein. In dit artikel wordt een aantal feiten op een rij gezet en wordt geanalyseerd welke mogelijkheden er zijn ter voorkoming dat Iran de beschikking krijgt over kernwapens.

Beeld/zelfbeeld en ambities

Bij de meeste Europeanen en Amerikanen zal de kennis over Iran beperkt zijn. Iran wordt vooral gezien als een groot, stoffig land in Azië, vroeger geregeerd door een sjah met een knappe vrouw, tegenwoordig door islamitische geestelijken die braken met bondgenoot Amerika en vervolgens een lange, bloedige oorlog uitvochten met buurland Irak. Voorts, ondanks de aanzienlijke oliebronnen, een betrekkelijk arm land, waaruit de mensen met duizenden vertrekken. Een oppervlakkig en weinig positief imago, dat scherp contrasteert met het beeld dat de meeste Iraniërs van hun land hebben. Zij zien het huidige Iran als de opvolger van het machtige Perzische Rijk, medevorm-

De Iraanse kernbom: is die er al of komt die er snel? Of wordt Teheran toch door louter vreedzame doeleinden gedreven bij de produktie van kernmateriaal? Een analyse van de huidige situatie.

gever van de beschaving en voorbestemd om een belangrijke rol in de regionale politiek te spelen.

Die ambitie leefde al bij de Pahlevi-familie, die het land van 1925 tot 1979 regeerde. In 1971 liet sjah Mohammed Reza Pahlevi op zeer kostbare wijze het 2500-jarig bestaan van de monarchie in Iran vieren. Het feest, dat zo'n \$ 200 miljoen dollar heeft gekost, bevestigde wel het imperiale streven van de sjah, maar deed ook twijfel rijzen omtrent zijn politieke beoordelingsvermogen. De Pahlevi-dynastie was ten tijde van deze viering net 50 jaar aan de macht; haar achtergrond was eerder republikeins dan monarchaal. De grondlegger, Reza Khan, was een officier die in 1921 een staatsgreep pleegde. Hij werd stafchef van het leger, later premier en sterke man van Perzië, zoals het land toen heette.

Khan bewonderde Kemal Atatürk en begon een programma van modernisering, waarbij, net als in Turkije, alfabetisering een belangrijke rol speelde. Het liefst had Khan zijn land ook een republikeinse staatsvorm gegeven, maar dit en veel andere hervormingen, zoals vrouwenemancipatie, stuitten op verzet van de islamitische, in dit geval sjiïtische geestelijkheid. In 1925 zette het parlement de regerende sjah (koning) af en benoemde Reza Khan tot zijn opvolger. Khan kroonde zich zelf tot Reza Sjah en nam de pre-islamitische familienaam Pahlevi aan. In een poging een breuk te forceren met het islamitische en Arabisch

verleden, noemde hij Perzië vanaf 1935 Iran.¹

De vorst tegen wil en dank slaagde erin het in taal, cultuur en godsdienst heterogene Iran een zekere samenhang te geven en de Britse en Russische invloed te beperken. De spanningen van de Tweede Wereldoorlog waren echter te veel. In 1941 werden delen van het land door Britse en sovjettroepen bezet; de als pro-Duits bekendstaande Reza deed afstand van de troon ten behoeve van zijn zoon Mohammed. Onder invloed van de Koude Oorlog werkte deze nauw samen met de Verenigde Staten. Het waren ook de Amerikanen die in 1953 een nationalistische staatsgreep ongedaan maakten en Mohammed Reza opnieuw aan de macht brachten.

Op maatschappelijk terrein zette de nieuwe sjah de moderniseringspolitiek van zijn vader voort. De olie-inkomsten verschaften hem hiervoor de nodige middelen. Een in 1963 afgekondigde 'witte revolutie' beloofde landhervorming, privatisering van staats eigendommen en vrouwenemancipatie. Het verzet hier tegen van onder meer islamitische geestelijken en linkse groepen werd door de SAVAK, de geheime politie, gebroken.

Het autoritaire optreden van de sjah en de corruptie in kringen rond de familie Pahlevi leidden echter tot een groeiend verzet. Dit verzet werd nog aange wakkerd doordat de 'witte revolutie' in veel opzichten een fiasco bleek; ook de verkwisting bij 'imperiale plechtigheden', zoals de viering van het 2500-jarig bestaan van de Perzisch/Iraanse monarchie, leidde tot een groeiende oppositie, die in 1978 culmineerde in een crisis, waarbij een eenheidsfront van sji'itische geestelijken onder leiding van de verbannen ayatollah Khomeini, marxistische groepen en liberalen erin slaagde de sjah af te zetten. Begin 1979 ging Reza Pahlevi in ballingschap. Vervolgens slaagde Khomeini er in de jaren '80 in de andere groepen van het eenheidsfront uit te schakelen en Iran om te vormen tot een fundamentalistisch-islamitische staat.²

Khomeini en zijn opvolgers zien Iran als een duidelijk voorbeeld voor de gehele islamitische wereld. Een religieuze variant van de imperiale dromen van de sjah, zo zou men kunnen zeggen. Daarnaast speelden echter ook andere factoren een rol. Iran is de enige sji'itische staat in het Midden-Oosten; het land voelde zich in meer of mindere mate bedreigd door door soennieten geregeerde buurstaten. In de eerste plaats uiteraard door Irak, dat lange tijd aan de ontwikkeling van massavernietigingswapens had gewerkt, maar ook met het door de soennitische Taliban geregeerde Afghanistan bestond een gespannen relatie. Dit zelfde gold voor Saoedi-Arabië. Over Pakistan, waar al jarenlang een telkens weer oplaaiende burgeroorlog woedt tussen sji'ieten en soennieten, bestond ongerustheid dat daar een aan de Taliban ver-

wante fundamentalistische stroming de macht zou grijpen.

Iran en de atoomenergie

Bij de nucleaire affaires waarmee Iran de laatste tijd in het nieuws kwam, gaat het in hoofdzaak om twee zaken. De voltooiing van de bouw van de kerncentrale in Bushehr en de ontdekking van enkele niet bij de IAEA aangemelde installaties voor de productie van uranium dat geschikt is voor toepassing in kernwapens. Van groot belang hierbij was de ontdekking van een fabriek in Natanz, waar door middel van het ultracentrifugeproces uranium-235 uit uraniumerts kan worden gewonnen. Dit verrijkt uranium is nodig om een kernreactie op gang te brengen. Slechts een zeer klein deel van het erts, het lichtste, blijft in het midden van de centrifuge over. Om een atoombom te maken is minstens 20 kg uranium-235 nodig. Het erts kocht Iran in 1991 in het geheim van China.

Iran heeft echter al een lange nucleaire geschiedenis. Vanaf het eind van de jaren '50 kreeg het land van de Verenigde Staten apparatuur en later ook een kleine reactor voor wetenschappelijk onderzoek. In 1970 ondertekende Iran het NPV en aanvaardde het land controle door het IAEA. Een in 1993 opgesteld *Aanvullend Protocol* bij het NPV, dat verplicht de bouw van nucleaire installaties ruim vooraf te melden en dat het IAEA ruimere inspectiemogelijkheden geeft, aanvaardde de Iraanse regering echter *niet*.³

Als les uit de Vietnamese oorlog kondigde de Amerikaanse regering in 1969 de zg. Nixon-doctrine af. Deze voorzag in militaire versterking van regionale bondgenoten teneinde Amerikaanse militaire interventies, zoals in Vietnam, overbodig te maken. Iran werd gestimuleerd zijn leger te versterken en als regionale toezichthouder van Washington te functioneren. Deze impuls sloot goed aan bij de machtsdromen van de sjah. Mede door de na 1973 gestegen olie-inkomsten wist hij een sterke krijgsmacht op te bouwen.

Voorts sloot de Iraanse regering begin jaren '70 een contract met het Duitse Siemens en dochterbedrijf Kraftwerke Union (KWU) voor de bouw van een kerncentrale in Bushehr aan de Perzische Golf. Als reden hiervoor noemde Teheran het verminderen van de binnenlandse olieconsumptie ten behoeve van de export. Daarnaast was het een prestigeobject, terwijl waarschijnlijk ook de militaire aspiraties van de sjah een rol speelden. Volgens diverse bronnen startte namelijk tevens een bescheiden programma voor nucleair wapenonderzoek.

KWU begon in 1974 aan de bouw van de uit twee reactoren van elk 1000 megawatt bestaande centrale. Het werk ging door tot de Islamitische Revolutie in

1979. Toen was de eerste reactor voor 90% en de tweede voor 50% voltooid. Tijdens de Iraans-Iraakse oorlog (1980-1988) werd de installatie in Bushehr zes maal gebombardeerd. Bij een laatste aanval in november 1987 vernietigden Iraakse bommen het centrale deel, waarin zich overigens nog geen belangrijke apparatuur bevond. Volgens een rapport van de KWU bedroeg de schade tussen de 3 en 4,5 miljard dollar.

Vanaf 1985 trachtte de Iraanse regering diverse Europese bedrijven te interesseren voor de herbouw van de centrale. Een Duits-Spaans-Argentijns consortium, en later het Spaanse staatsatoombureau, zouden eind jaren '80 zelfs overeenstemming hebben bereikt over dit project, maar Amerikaanse druk op de drie betrokken regeringen zou het tekenen van contracten hebben voorkomen. Amerikaanse interventies zouden begin jaren '90 eveneens hebben verhinderd dat Iran onderdelen voor de centrale bij diverse Europese bedrijven aanschaftte.

Teheran benaderde in die periode ook China en Rusland voor de voltooiing van de reactor. Bij Moskou had men succes, zij het dat de contacten zeer moeizaam verliepen. In 1990 tekenden Iran en Rusland een intentieverklaring inhoudende dat Rusland de bouw van de reactor in Bushehr zou voltooiën. Door technische en financiële problemen kwam hiervan echter niets terecht. Eenzelfde lot trof een contract uit 1993 voor de levering door Rusland van nog twee reactoren van elk 440 megawatt. Vooral financiële problemen zouden dit keer verwezenlijking in de weg hebben gestaan.⁴

Russisch-Iraanse samenwerking

Begin 1995 kwam er dan toch schot in de Iraans-Russische samenwerking op nucleair gebied, met de ondertekening van een contract ter waarde van \$ 800 miljoen tussen het Russische Ministerie van Atoomenergie (Minatom) en het Iraanse Atoombureau. Rusland zou de bouw van de eerste Bushehr-reactor voltooiën en daarnaast een lichtwater-reactor van 30 tot 50 megawatt bouwen, natuurlijk uranium leveren en enkele tientallen Iraanse nucleaire deskundigen opleiden. De centrale zou onder controle komen van de IAEA. Het contract voorzag ook in verdere besprekingen over onder meer de bouw van een nucleaire ontziltingsinstallatie en van een uraniumverrijkingsfabriek. Iran had namelijk verklaard op nucleair terrein te streven naar zelfvoorziening.

In het bijzonder de bouw van de uraniumverrijkingsfabriek verontrustte de Verenigde Staten zeer. Landen die een centrale laten bouwen, kopen het licht-verrijkte uranium (3-4%), dat als brandstof dient en dat ongeschikt is voor wapenproductie, bij de leverancier van de installatie. Wie toch zelf uranium wil

verrijken, wekt de indruk dit om militaire redenen te willen doen. In mei 1995 maakte Washington bekend dat Rusland zou afzien van de bouw van de verrijkingsfabriek. In augustus verklaarde Minatom dat men ter waarde van \$ 30 miljoen per jaar laag-verrijkte nucleaire brandstof zou leveren aan Iran.⁵

Een dochterbedrijf van Minatom begon in januari 1996 met de herbouw van Bushehr met het oogmerk de reactor medio 2000 klaar te hebben. Technische problemen, vooral de aanpassing van het Russische ontwerp aan het gedeeltelijk voltooide werk van Siemens, hebben echter inmiddels tot grote vertraging geleid. Hierbij kwam nog een aantal conflicten over de betaling van uitgevoerde werkzaamheden. Naar verluidt zou de voltooiing van de eerste reactor nu dan toch aanstaande zijn.

De Verenigde Staten hebben verscheidene malen een beroep gedaan op Rusland om uiterst voorzichtig te zijn met de voltooiing van Bushehr. Washington zou graag willen dat Rusland afziet van het in werking stellen van de reactor. De Amerikaanse bezorgdheid heeft betrekking op diverse aspecten. In de eerste plaats kunnen Iraanse technici en ingenieurs op deze wijze hun nucleaire kennis aanmerkelijk vergroten. Veel van deze kennis is bruikbaar op zowel civiel als militair terrein. Het contract biedt Iran ook de mogelijkheid kennis te vergaren in Russische onderzoeksinstellingen en Russische atoomgeleerden te benaderen om als adviseur op te treden. Volgens recente berichten zouden Russische deskundigen onder valse naam en zonder toestemming van hun regering naar Iran reizen om dit land te adviseren op nucleair terrein.

En dan is er nog de kwestie van de afgewerkte brandstofstaven die, om af te koelen, enkele jaren bij de reactor moeten worden opgeslagen. Uit deze staven kan eventueel door opwerking per jaar 180 kg plutonium worden gewonnen. Hoewel bewaard onder toezicht van de IAEA, kan dit materiaal verdwijnen voor toepassing in wapens. Het zou beter zijn deze staven voor opslag en latere opwerking naar Rusland terug te brengen. Voor zover bekend hebben de twee landen hierover echter geen besluit genomen, wellicht ook omdat Russische milieuvoorschriften deze oplossing in de weg zouden staan.⁶

Geheime nucleaire projecten

In dit verband is het zeer verontrustend dat eind 2002 een oppositiebeweging het bestaan van twee tot dusver onbekende Iraanse nucleaire installaties in de openbaarheid bracht. Het ging om de eerder beschreven uraniumverrijkingsfabriek, in aanbouw in Natanz, een kleine plaats op 200 km van Teheran, alsmede om de bouw van een zogeheten zwaar-waterreactor bij

Arak, in het westen van Iran. In Natanz kan hoogverrijkt uranium en in Arak plutonium worden geproduceerd. Beide zijn bruikbaar voor het maken van kernwapens. De instellingen in Natanz en Arak stonden formeel los van het Iraanse Atoombureau, maar werden beheerd door commerciële bedrijven, die als dekmantel fungeerden. In de Kala Electric Factory, in naam een uurwerkfabriek gevestigd in een buitenwijk van Teheran, zouden centrifuges zijn getest voor uraniumverrijking, zo maakte de CIA kort daarna bekend. Uit rapporten van de Franse en enkele andere Europese inlichtingendiensten bleek dit voorjaar verder dat Iraanse bedrijven hadden geprobeerd onderdelen en apparatuur, zoals speciale schakelaars, te kopen die slechts voor de vervaardiging van een kernbom bedoeld konden zijn. Hieruit leidden zij af dat Iran dichtbij voltooiing van een dergelijk wapen was.

Toen medewerkers van IAEA in februari jl., na zware druk op de Iraanse regering, toestemming kregen de opwerkingsfabriek in Natanz te bezoeken, toefen ze daar 160 gebruiksklare en 1000 gedeeltelijk voltooide gascentrifuges aan. Het was de bedoeling dat deze centrifuges zouden worden geplaatst in ruim 20 meter diepe bunkers met 8 meter dikke, betonnen muren. Dit laatste was duidelijk bedoeld om de apparatuur te beschermen tegen bombardementen. Uit aanvullend onderzoek bleek dat in de fabriek, waar ruimte was voor nog duizenden centrifuges, aan uraniumverrijking was gewerkt. Enkele andere door de Iraanse oppositie aangewezen installaties voor wapenonderzoek in de provincie Hersgerd mochten door IAEA-medewerkers niet worden bezocht. De 'uurwerkfabriek' in Teheran kon slechts gedeeltelijk worden geïnspecteerd.

Volgens rapporten van de Amerikaanse CIA en overgelopen Iraniërs zouden in de buurt van deze geheime installaties vaak Noord-Koreaanse en Pakistaanse adviseurs verblijven. 'De vader van de Pakistaanse kernbom', de nucleair centrifuge-expert dr. A.Q. Khan, zou al enkele jaren optreden als een soort *trouble shooter* bij problemen met centrifuges en met het ontwerpen van wapensystemen. Khan, die onder meer aan de Technische Universiteit Delft studeerde en werkte bij Urenco in Almelo, zou ook een vooraanstaand adviseur zijn geweest bij de ontwikkeling van een Noord-Koreaans kernwapen op uraniumbasis.⁷

Vrijwel tegelijk met de hiervoor genoemde onthullingen maakte Iran in juli jl. bekend dat met succes een proef met een *Shehab-3* raket was uitgevoerd. Deze raket, die een bereik heeft van 1.300 km, kan de buurlanden, maar ook Saoedi-Arabië, Turkije en Israël treffen. Deskundigen zijn van mening dat deze raket in staat is chemische en biologische wapens of een kleine kernlading te vervoeren. Met hulp van aanvan-

kelijk China en later vooral Noord-Korea heeft Iran vanaf medio jaren '80 een heel raketarsenaal opgebouwd. De *Shehab-3* is gebaseerd op de Noord-Koreaanse *Nodong*-raket. Teheran en Pyongyang zouden samenwerken aan de ontwikkeling van de *Shehab-4*, die zelfs Europa binnen het bereik van Iraanse raketten kan brengen.⁸

De internationale gemeenschap reageerde verontwaardigd op de berichten. Het hoofd van het IAEA-bureau, de Egyptenaar El Baradei, maakte bekend dat Iran zich niet aan zijn verplichtingen ten aanzien van het NPV had gehouden. Teheran kon dit corrigeren door het *Aanvullend Protocol* van 1993 alsnog te ondertekenen. Dit voorstel ontving steun van alle grote mogendheden, hoewel de Verenigde Staten lieten doorschemeren dat zij liever hadden gezien dat de IAEA onvoorwaardelijke toegang tot alle verdachte plaatsen had geëist.

Rusland verklaarde aanvankelijk alle nucleaire hulp aan Iran te staken, zolang dit land het aanvullende IAEA-protocol niet had ondertekend. Later verzekerde Moskou echter dat men de bouw van de kerncentrale in Bushehr – waarmee 20.000 banen in de kwakkelende Russische nucleaire industrie zijn gemoeid – zou voltooien. De EU dreigde met stopzetting van de onderhandelingen over een handels- en samenwerkingsverdrag, indien Teheran het *Aanvullend Protocol* niet zou ondertekenen.

Diverse internationale nucleaire deskundigen benadrukten echter dat lang niet alles bekend was over het Iraanse atoomprogramma en dat het ook niet duidelijk was of het land onherroepelijk had gekozen voor de ontwikkeling van een kernwapen. Diplomatieke druk, het aanbieden van goedkope brandstof voor de centrale in Bushehr en het verschaffen van veiligheids garanties zouden het land wellicht doen afzien van een militair-nucleaire optie, zo stelde bijvoorbeeld de kernwapendeskundige George Perkovich van de Amerikaanse Carnegie Stichting. El Baradei wees er in dat verband op dat Iran deel uitmaakt van het Midden-Oosten, een regio met een hoogst instabiel politiek klimaat.⁹

Van Iraanse zijde waren reacties op de bevindingen van de IAEA gemengd. Ayatollah Khamenei, de tot de conservatieve stroming behorende Opperste Leider, verklaarde dat Iran zijn nucleaire programma nooit onder Amerikaanse druk zou stopzetten. Het programma was vreedzaam, omdat godsdienstige beginselen de aanmaak van kernwapens zouden verbieden. Oud-president en nog altijd vooraanstaand politicus Rafsanjani liet zich in dezelfde zin uit, maar ruim een jaar eerder dreigde hij in een opzienbarende rede nog de 'islamitische bom' tegen Israël in te zetten. Khamenei bespeelde dit thema eveneens toen hij de succesvolle lancering van de *Shehab-3*-raket een bijdrage

aan de bescherming van de Palestijnen noemde. Het door zijn soennitische burenen gewantouwdde en soms geminachte sj'itische Iran legt vaak de nadruk op de bestrijding van het ver weg gelegen Israël om zijn sterke bewapening te rechtvaardigen. Voor deskundigen en de buurstaten staat het echter vast dat de opbouw van een nucleaire macht in de eerste plaats is bedoeld voor de regio van de Perzische Golf en de Kaspische Zee.

Hervormingsgezinde Iraanse politici hebben geen bedreigingen geuit. Maar zij wensen waarschijnlijk evenmin afstand te doen van het nucleaire programma. In hun kringen heet het dat atoomwapens de onafhankelijkheid van de staat kunnen waarborgen tegen bedreigingen van nucleaire buurstaten als Rusland, Pakistan, Israël en mogelijk zelfs de Verenigde Staten. Wel heeft de gematigde president Khatami duidelijk gemaakt voorstander te zijn van ondertekening van het *Aanvullend Protocol*. Gezien Khatami's beperkte macht zal het zover echter waarschijnlijk niet snel komen. Hierbij moet worden aangetekend dat ondertekening van het Protocol op zich zelf weinig zegt. Evenals Noord-Korea kan Iran doorwerken aan de voltooiing van atoomwapens. Wanneer de bestaande problemen zijn opgelost of zo goed als opgelost, kan het land het NPV met een termijn van 90 dagen opzeggen.¹⁰

Kan Iran nog worden tegengehouden?

Welke stappen kunnen worden gezet om te voorkomen dat Iran de beschikking krijgt over kernwapens? – een ontwikkeling die het NPV ernstig zou bedreigen. De beste oplossing vormt waarschijnlijk de benadering zoals aangegeven door Perkovich. Hij wees erop dat vooral de *fundamentalisten*, met als woordvoerders Khamenei en Rafsanjani, zich het sterkst verzetten tegen extra IAEA-controles. Van nucleaire, militaire of strategische zaken hebben zij nauwelijks verstand. Het gaat hun er vooral om aan de macht te blijven. In de *militaire top* ontbreekt, curieus genoeg, een kernwapenlobby. De *hervormers*, die in feite de meerderheid van de bevolking vertegenwoordigen, zijn waarschijnlijk tot concessies bereid.

Om ten aanzien van de twee laatste groepen met succes te kunnen opereren, stelt Perkovich voor dat de Verenigde Staten zich niet langer verzetten tegen de voltooiing van Bushehr, een al onder de sjah begonnen prestigeproject, waartegen zij toen geen bezwaar maakten. De Verenigde Staten zouden er beter aan doen met Rusland waterdichte afspraken te maken over de aanwending van deze centrale voor de elektriciteitsproductie. Van de bouw van verrijdingsinstallaties of zwaar-waterreactoren zou Iran moeten afzien. De installaties in Natanz, Arak en wellicht

elders zouden dicht moeten gaan. De IAEA dient verder zijn controles rigoureuus uit te voeren en vooral te voorkomen dat essentiële onderdelen uit het buitenland Iran bereiken.¹¹

Vervolgens moet Washington afzien van de 'as van het kwaad'-retoriek. Dit soort uitspraken is beledigend voor de gematigde groepen in Iran, die geïnteresseerd zijn in betere relaties met het westen. Washington zou er verstandig aan doen Iran als grote staat met een rijk verleden te erkennen en er de nadruk op te leggen dat het land binnen de regio veiligheids garanties moet zoeken. De val van Saddam Hoessein biedt wat dit laatste betreft mogelijkheden, omdat hij gold als een rabiante tegenstander van Iran. De landen in de Golfregio zouden moeten beseffen dat juist een zekere mate van stabiliteit zal leiden tot een geringere Amerikaanse aanwezigheid aldaar.

Volgens Perkovich en anderen zouden de Verenigde Staten verder vertrouwenwekkende maatregelen dienen te nemen, zoals afzien van een veto tegen de toetreding van Iran tot de Wereldhandelsorganisatie WTO. Economische sancties tegen Iran kunnen beter worden afgeschaft. Ten slotte zou de oplossing van het Israëliisch-Palestijns conflict voor Washington een hoge prioriteit moeten krijgen. Onderdeel daarvan zou officieus ook de officiële erkenning van Israël door Iran moeten zijn.¹²

Er zijn natuurlijk alternatieven, zoals een *militaire aanval* om een aantal essentiële installaties uit te schakelen. Maar Iran heeft de lessen van de Israëliische aanval op de Osirak-centrale in Irak en bombardementen van Saddam Hoessein op Bushehr goed begrepen. De nucleaire fabrieken in Iran zijn verspreid en/of goed beveiligd. Een aanval zou bovendien de toch al zeer omstreden positie van de Verenigde Staten in het Midden-Oosten onmogelijk maken. Militair optreden zou ten slotte ernstige repercussies hebben voor de Iraanse democratische oppositie. Die wordt door de fundamentalisten toch al afgeschilderd als 'agenten van Amerika'. Militair ingrijpen zou aanleiding kunnen zijn deze oppositie gewelddadig uit te schakelen.

Al dan niet openlijke *steun aan die oppositie*, leidend tot de val van het fundamentalistische bewind, is een *tweede* alternatief. In Iran bestaan echter nog steeds sterke anti-Amerikaanse sentimenten en het bekend worden van bijvoorbeeld financiële hulp zou de democratische oppositie in opspraak brengen en uiteindelijk verzwakken. Hierbij komt *de factor tijd*. Volgens veel deskundigen kan Iran binnen één à twee jaar een kernbom hebben. Er zijn géén tekenen dat de fundamentalistische machthebbers, die de absolute controle hebben over de rechtspraak, het leger en de geheime diensten, binnen die termijn ten val kunnen worden gebracht.¹³

Kortom, een zo strikt mogelijke controle van nucleaire installaties in Iran en een hoge alertheid ten aanzien van mogelijk buitenlandse leveranciers van essentiële onderdelen in combinatie met spanning reducerende en positieve stappen op politiek en economisch terrein, lijken de beste methode om te verhinderen dat Teheran de beschikking krijgt over kernwapens. Deze laatste maatregelen moeten ertoe leiden dat Iran zich minder bedreigd voelt. Op deze wijze kan wellicht aansluiting worden gevonden bij de democratische krachten in het land die het isolement willen doorbreken en toenadering tot het Westen zoeken. Wonderen moeten hiervan niet worden verwacht. Veel Iraniërs zien hun land immers als een regionale grote mogendheid, die bijvoorbeeld veel méér dan het als primitief beschouwde Pakistan recht heeft op een kernwapen.¹⁴

Het bestuur van de IAEA heeft in zijn laatste vergadering Iran tot begin november de tijd gegeven om alle informatie over zijn nucleaire programma's aan de organisatie ter beschikking te stellen. Doet Teheran dit niet, dan zal het IAEA deze schending van het NPV aan de VN-Veiligheidsraad melden. De Raad moet de kwestie dan op de agenda plaatsen en kan daarna besluiten tot sancties.

Wat betreft de strikte controle en maatregelen tegen buitenlandse leveranciers zal het nodig zijn het Non Proliferatie Verdrag grondig te herzien. In het bijzonder zouden de Verenigde Naties grotere volmachten moeten krijgen om op te treden tegen staten die het verdrag schenden. Dit zou dan ook moeten gelden voor landen als de Verenigde Staten en waarschijnlijk ook Rusland die bezig zijn met de ontwikkeling van een nieuwe generatie kernwapens. ■

Noten

- 1 E.L. Daniel, *The History of Iran*, Westport (Conn.), 2001, blz. 127-140; A. Goldschmidt, *A Concise History of the Middle East*, Boulder (Col.), 1999, blz. 200-205.
- 2 Daniel, *a.w. noot 1*, blz. 173-205; Goldschmidt, *a.w. noot 1*, blz. 319-329.
- 3 D. Frantz, 'Iran Closes In on Ability to Build a Nuclear Bomb', in: *Los Angeles Times*, 4 augustus 2003 (internet-editie). De thuisbasis van deze krant heeft een omvangrijke Iraanse kolonie. Informatie over Natanz was afkomstig van de linkse oppositiegroep *Mujaheddin Khalq*. Deze groep, die nauw samenwerkte met de Iraakse lei-

der Saddam Hoessein, is door Washington op de lijst van terroristische organisaties geplaatst. Informatie van *Mujaheddin Khalq* is overigens vaak correct. Zie voor Irans nucleaire geschiedenis:

- A. Koch, J. Wolf, 'Iran's Nuclear Procurement Program: How Close to the Bomb', in: *Nonproliferation Review*, najaar 1997, blz. 123-135 (internet-editie). Over het Protocol zie: C. Zak, 'Iran's Nuclear Activities: What Might the IAEA Learn?' in: *Policywatch*, Washington Institute for Near East Policy, december 2002, blz. 1-3 (internet-editie).
- 4 Daniel, *a.w. noot 1*, blz. 159, 160; Koch, Wolf, *a.w. noot 3*, blz. 126-129.
- 5 Koch, Wolf, *a.w. noot 3*, blz. 126, 127.
- 6 *Ibid.*, blz. 127-129.
- 7 Frantz, *a.w. noot 3*; ook D. Albright, C. Hinderstein, 'Iran, Furor over Fuel', in: *Bulletin of the Atomic Scientist*, mei-juni 2003, blz. 12-15 (internet-editie).
- 8 Nuclear Test Initiative (NTI)/Center for Nonproliferation Studies (CNS), *Iran Profile, Nuclear Overview, Missiles*, juni 2003, blz. 3 (internet-editie). Voor de verhouding China-Iran, zie ook: H. Schippers, 'Terug naar de Zijderoute. China's hernieuwde belangstelling voor het Midden-Oosten', in: *Spiegel Historiael*, juni 2003, blz. 270-276.
- 9 Frantz, *a.w. noot 3*.
- 10 *Ibid.*
- 11 G. Perkovich, 'Dealing with Iran's Nuclear Challenge', *Carnegie Endowment Paper*, april 2003, blz. 9-11 (internet-editie).
- 12 *Ibid.*, blz. 12-16. Zie voor een grotendeels overeenkomende visie ook Albright, Hinderstein, *a.w. noot 7*, blz. 15; en NTI/CNS, *a.w. noot 8*, Options 1 en 2. De *options* geven argumenten pro en contra mogelijke stappen.
- 13 *Ibid.*, Options 3 en 4.
- 14 Frantz, *a.w. noot 3*.

Over de auteur

DR. H. SCHIPPERS is historicus; hij is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven (TUE). De auteur dankt dr Bart van der Sijde (TUE).

Eindredactioneel supplement

Inmiddels heeft Iran op 21 oktober jl. aangekondigd het Aanvullend Protocol bij het Non-Proliferatieverdrag te ondertekenen. Daarnaast beloofde Iran alle uraniumverrijkingsactiviteiten voorlopig te zullen opschorten.

Particuliere militaire ondernemingen en het gat op de vredesmarkt

STELLA BEERNINK

EEN MOORDLUSTIG, BARBAARS VECHTERS VOLK DAT VOOR VEEL soldij soldaatje speelt in een ander, ongestuurd land. Rebellen die het vuile werk van anderen opknappen. Een bende vechtersbazen met louter zucht naar avontuur en geld. Niet het leger in eigen land, maar het slagveld op om fortuin te maken.

Waarom oorlog wordt gevoerd en tegen wie, telt niet. Zolang er maar flink verdiend wordt. De avonturiers zijn te koop voor het hoogste bod en wisselen in de oorlog – burgeroorlog, bevrijdingsoorlog of wat voor oorlog dan ook – gemakkelijk van land en werkgever. De huurling is van buitenlandse oorsprong en het dienstverband van tijdelijke aard. Met als algemeen kenmerk een zakelijke verhouding tussen vorst en huurling, waarbij het huurling zich onderscheidt van een nationaal vrijwilligersleger.

Het verschijnsel huurling bestaat zolang er oorlogen worden gevoerd. Het inzetten van buitenlandse arbeidskrachten in de vorm van huurlingen was, tot de instelling van de nationale dienstplicht, de normaalste zaak van de wereld. Willem van Oranje bestreed tijdens de Tachtigjarige Oorlog de tirannie der Spanjaarden met huurlingen, terwijl de hertog van Alva een legertje huurlingen bij elkaar trosselde om ketters te verdrijven.

Financieel sterke, maar militair zwakke vorsten hadden huurtroepen in dienst. In de nadagen van het Romeinse Rijk bestond het leger voornamelijk uit Germanen. In de middeleeuwen verdwenen de huurtroepen, maar ze doken met de opkomst der steden en toenemende geldcirculatie in de 12de eeuw weer op. Ridders en hun gevolg verhuurden zich en het bevolkingsoverschot uit de grote steden voegde zich bij hen. Huurtroepen verenigden zich in benden of compagnieën. Alleen Turkije had oorspronkelijk een staand leger van beroepssoldaten; vandaar zijn militaire slagkracht in die dagen. In de 17de en 18de eeuw beschikten de meeste landen nog over vreemdelingen-regimenten. In de 19de eeuw was de tijd van huurtroepen

zo goed als voorbij. Maar echt uitgespeeld zijn ze nooit geweest.

Niet alleen het verschijnsel huurling is dus zo oud als de oorlog zelf, dat lijkt ook te gelden voor de vraag of er huurlingen aangetrokken moeten worden. Zou Nederland verlost zijn van het Spaanse juk zonder inzet van huurtroepen? Heeft de inbreng van huurlingen niet een rol gespeeld in conflicten in Angola, Sierra Leone en tot op zekere hoogte in Bosnië? Thans rijst de vraag of huurlingstroepen geprivatiseerd moeten worden. Ofwel, moeten zakelijke belangen worden gewaarborgd? Met de komst van 'private military companies' lijkt de rol van huurlingen weer in opmars.

Het traditionele beeld van de huurling is inmiddels achterhaald. De moderne huurling vecht nog steeds, maar dan ook en vooral om legaliteit en rechten af te dwingen. De huurling in de 21ste eeuw heet liever veiligheidsexpert of vredesduif. Hun aantal groeit snel, maar wettelijke controle ontbreekt. Ze komen in opmars in een tijd waarin regeringen liever niet hun eigen troepen inzetten in gebieden waar zij geen politieke belangen hebben.

De 'dogs of war' gaan zich vanaf de tweede helft van de jaren '80 steeds meer verenigen in respectabele ondernemingen die gerund worden door ex-militairen: 'private military companies' (PMC's), die zonder blikken of blozen hun diensten aanbieden. De meeste militaire bedrijven komen uit het Verenigd Koninkrijk, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten.

Integratie

De PMC's verschillen onderling door de diensten die ze aanbieden. Militaire bedrijven die zich aanbieden om actief bij een conflict betrokken te raken, zijn schaars. Het gaat voornamelijk om advies, training, logistieke ondersteuning, waarneming, bewaking en ontminning. Hiermee onderscheiden de PMC's zich

duidelijk van de traditionele huurlingen. Diverse regeringen, en ook de VN, maken dankbaar gebruik van hen. Er is menig voorbeeld te geven.

Zo heeft een PMC in Sierra Leone de VN-missie UNAMSIL van logistieke ondersteuning voorzien. De Amerikaanse regering heeft van 1994 tot 2002 meer dan 3.000 contracten getekend met in Amerika gestationeerde militaire bedrijven. Het geschatte bedrag dat hiermee was gemoeid, beloopt 300 miljard dollar. In Colombia worden, als onderdeel van de strijd tegen drugs, troepen getraind door een PMC. In Afghanistan is de bescherming van interim-premier Karzai sinds kort in handen van een dergelijke militaire ondersteuning. In Irak wordt strategisch kwetsbare infrastructuur door een particuliere veiligheidsfirma onder handen genomen.

De terroristische aanslagen van '9/11' hebben de vraag naar diensten van PMC's alleen maar doen toenemen. In 2004 zullen uitgaven van het Pentagon aan PMC's oplopen tot 25 miljard dollar. Het is duidelijk dat er een vorm van integratie van het hierin gespecialiseerde bedrijfsleven is ontstaan in de door regeringen gesanctioneerde militaire operaties. Tot nu toe gaat het echter voornamelijk om logistieke ondersteuning en advies.

Zolang een PMC niet actief betrokken raakt bij een gewapend conflict en diensten levert aan een legitieme (inter)nationale autoriteit, is er weinig controverse over hun inzet. Het valt echter niet te controleren of de bedrijven zich metterdaad buiten gevechtshandelingen houden. Er zijn voldoende bewijzen voor de inzet van buitenlanders in gebieden waar – toeval of niet – nu juist ook die militaire adviseurs aanwezig zijn.¹

De grens tussen gevechtshandelingen en het geven van militair advies en/of logistieke steun is bijzonder vaag. PMC's, direct betrokken bij gevechtsactiviteiten, gaan verdacht veel lijken op de traditionele huurling en kunnen een ernstig obstakel vormen op de weg naar duurzame vrede.

Vraag en aanbod

Het Britse ministerie van buitenlandse zaken suggereerde in 2002 via een memorandum dat huurlingen in dienst van particuliere ondernemingen een rol zouden kunnen spelen bij internationale vredesoperaties.² Geadviseerd werd de term huurling niet meer te gebruiken als het activiteiten van militaire bedrijven betrof. Ook militaire deskundigen zien een markt voor particuliere militaire bedrijven. PMC's zijn volgens hen snel, doeltreffend en goedkoper. De bedrijven bieden zich onder andere op internet aan als 'conflictoplossers', zoals *Sandline International*, dat zich inzet voor de oplossing van veiligheidsproblemen.³

De PMC's voorzien in een behoefte. De beveiligingssector groeit in ras tempo en wordt steeds geavanceerder. De internationale veiligheidssituatie lokt interventie uit, de militaire bedrijven reageren daarop. Hun hoofdkantoren bevinden zich voornamelijk in Westerse landen. Landen die bepaalde onderdelen van hun buitenlands beleid maar moeilijk of willen uitvoeren onder het toezicht van de wereld. PMC's bieden hier de oplossing. Met als gevolg dat ze in sommige gevallen gezien worden als voortzetting van het buitenlands beleid, maar dan met andere middelen.

Zo maakte de Amerikaanse regering in 1998 in Kosovo gebruik van het bedrijf *DynCorp*, omdat zij haar eigen troepen niet onbeschermd naar een conflictgebied wilde sturen. Zo konden politieke risico's, die normaal gesproken bij een dergelijk conflict spelen, vermeden worden.

Dan is er nog de vraag vanuit 'strijdende' partijen die zelf niet in staat zijn een goed functionerende strijdmacht te vormen. Ook spelen kwesties als kostenbesparingen een rol. Het functioneren van PMC's lijkt ongrijpbaar voor afzonderlijke staten. Vrij spel dus voor PMC's.

VN-secretaris-generaal Kofi Annan overwoog in de Rwandese burgeroorlog privé-militairen te werven om strijders en vluchtelingen te scheiden. Het voorstel was voorbarig, de internationale gemeenschap was nog niet zover en stond afwijzend tegenover het privatiseren van de vrede. Wel werden door de VN privé-militairen ingezet voor logistieke doeleinden.

Het uitbesteden van vredestaken wordt (nog) gezien als ontduiking van verantwoordelijkheid. 'Zolang de VN het laten afweten, is er een grote rol weggelegd voor private military companies',⁴ zo oordeelt het International Institute for Strategic Studies (IISS) in Londen. 'Om vrede te bereiken moet voor landen en internationale mogendheden de mogelijkheid bestaan in alle openheid te onderhandelen met PMC's. Deze militaire bedrijven beantwoorden aan een vraag; verbieden is geen oplossing.'⁵

Nieuwe tijden

Met het einde van de Koude Oorlog heeft de internationale gemeenschap kennis gemaakt met intra-statelijke conflicten, die volgens Mary Kaldor aangeduid moeten worden als 'nieuwe oorlogen'.⁶ In deze gruwelijke conflicten vervagen de grenzen tussen oorlog, misdaad en schending van mensenrechten. Dank zij de Koude Oorlog werden deze conflicten verhuld, de media brengen ze nu onder de aandacht. Dit heeft een roep om actie van de internationale gemeenschap tot gevolg. De complexiteit van de vaak langdurige interne conflicten maakt ingrijpen van buitenaf echter problematisch.

Een ander gevolg van het einde van de Koude Oorlog is het overschot aan militair personeel dat is ontstaan door de inkrimping van de legers. Tevens zijn de strategische belangen van de grote mogendheden in landen als Mozambique, Rwanda en Sierra Leone verdwenen. De combinatie van ernstige conflicten waartegen zwakke regeringen niets kunnen inbrengen, veranderde politieke belangen en ingekrompen legers, heeft geleid tot een vacuüm dat door militaire bedrijven wordt opgevuld. Militair-historicus Martin van Creveld constateert dat deze nieuwe vormen van conflict ertoe leiden dat de grenzen tussen publiek en 'privé', regering en volk, militairen en burgers, vervagen.⁷ De PMC's zijn een logisch gevolg van de nieuwe veiligheidssituatie.

Afghanistan, Tsjetsjenië en de Balkan hebben echter een ander soort veiligheidsprobleem getoond: een privéleger (of militia) geleid door een zg. 'warlord': een type strijder die hoger op de ladder staat dan de huurling. Het zijn terroristische organisaties, drugskartels en religieus gemotiveerde vechtersbazen. Wat te denken van Al-Qaida met een pseudo-huurlingenleger, niet gemotiveerd door geld, maar door religie. Kunnen we straks een nieuw type oorlog verwachten van rebellen en terroristen tegen particuliere huurlingen, ingehuurd door regeringen die het 'vuile werk' liever overlaten aan de *professionals*? Dat is beslist geen vreemde gedachtengang. In de strijd tegen het terrorisme worden de PMC's immers steeds meer gebruikt voor belangrijke taken.

Regulatie

Begin 1998 kwam de toenmalige Britse minister van buitenlandse zaken, Robin Cook, onder vuur te staan toen bekend werd dat zijn ambtenaren betrokken waren bij financiering van huurlingen in het door een VN-wapenembargo getroffen Sierra Leone. Wat als een schandaal begon, leidde tot een onderzoek naar het gebruik van PMC's, met als gevolg een zogeheten *Green Paper*⁸ dat de weg vrij zou kunnen maken voor regulering van geprivatiseerde militaire bedrijven. De wereld van vandaag kent kleine oorlogen en zwakke staten. Deze staten hebben duidelijk hulp van buiten nodig ter waarborging van hun interne veiligheid. Als gevolg daarvan bestaat behoefte aan interventie van de internationale gemeenschap. Staten en internationale organisaties maken steeds meer gebruik van de particuliere sector als een kosten-effectief middel om diensten te verwerven. Diensten die voorheen het exclusieve domein van het leger waren. Niettemin blijven er ernstige zorgen bestaan over mensenrechten, soevereiniteit en verantwoordelijkheid. Hoewel Kofi Annan heeft aangegeven niet te weten 'how one makes a distinction between a respectable mercenary

and a non-respectable mercenary', dient er volgens het rapport juist wél zo'n onderscheid te worden gemaakt.

De *Green Paper* was verrassend neutraal over particuliere militaire bedrijven. Ondanks stemmen vóór een verbod op PMC's wilde het Ministerie ze niet verbieden; in plaats daarvan kwam een lijst van voorstellen hoe de PMC's gereguleerd moeten worden. Het idee van het gebruik van PMC's krijgt ook steun in andere landen.

Frankrijk neemt daarentegen een hardere positie in. Sinds 3 april verbiedt Parijs deze militaire bedrijven, zich daarbij beroepend op de Wet op Participatie in Huurlingenactiviteit. Volgens de Franse minister van defensie is Afrika 'in beroering' mede als gevolg van de acties van PMC's.⁹

De reden die ten grondslag ligt aan de wens tot regelgeving is de mogelijkheid ongewenste activiteiten te controleren en verantwoordelijkheid duidelijk te maken. De diversiteit van de PMC's en hun uiteenlopende activiteiten maken regelgeving echter moeilijk.

Geaccepteerde diensten

De Britse organisatie *International Alert* noemt een aantal activiteiten van PMC's die verboden zouden moeten worden in het kader van regulatie. Het gaat hier om directe betrokkenheid in een conflictsituatie, zoals het gebruik, rekruteren, financieren en trainen van huurlingen. Het eventueel verbod betreft activiteiten met een dodelijke afloop; assistentie aan regeringen die niet internationaal worden geaccepteerd, niet-staatelijke actoren of ongeregelde troepen ('irregulars'); activiteiten die kunnen leiden tot mensenrechtenschendingen of interne repressie, plunderen; en andere illegale bezigheden, zoals het onttrekken van delfstoffen en het ongeautoriseerd verkrijgen van en handelen in wapens.

Militaire randtaken als militair advies en training, logistieke steun, veiligheidsdiensten, verzamelen van inlichtingen en misdaadpreventie zijn geoorloofde bezigheden van PMC's. Hierdoor wordt de controverse van het direct en actief betrokken raken bij conflicten voorkomen. Maar er bestaat slechts een fijne lijn tussen enerzijds militair advies en training en anderzijds actieve betrokkenheid bij een conflict. Militair advies, training en logistieke ondersteuning van de Verenigde Staten aan de Contra's in Nicaragua werden door het Internationale Hof van Justitie in de zaak *Nicaragua versus VS* 'net niet' als een gewapende aanval gekwalificeerd.

Deze vorm van regulatie komt overeen met de Zuid-Afrikaanse *Foreign Assistance Military Act* uit 1998. Zuid-Afrika heeft de meest uitgebreide wetgeving met betrekking tot PMC's. Het verbiedt ze niet,

maar tracht bepaalde activiteiten te controleren en licenties te geven aan PMC's die de procedure doorstaan. Wél worden activiteiten van huurlingen verboden, maar militair advies, training, logistieke ondersteuning e.d. worden toegestaan. Eind juli is de eerste rechtszaak op basis van deze wet geopend. Ene Richard Rouget, bijgenaamd Sanders (een genaturaliseerde Zuid-Afrikaan) werd ervan verdacht huurlingen te rekruteren in Zuid-Afrika voor de burgeroorlog in Ivoorkust.

Ook van belang is aandacht voor de eventuele rol van PMC's bij oplossing van conflicten en een rol die ze kunnen spelen in de post-conflictsituatie. Het opbouwen van een staat ('nation-building') is een taak van vele instanties en van coördinatie van middelen, zoals diplomatie, sociaal-economische instrumenten en politiek.

Geneefse Conventie

Het internationaal humanitair recht ontzegt huurlingen de status van erkend combattant en dus eventueel van krijgsgevangene en de daarbij behorende bescherming. Artikel 47 van het Additionele Protocol uit 1977 van de Geneefse Conventies geeft een definitie van de huurling. Het protocol geldt alleen in geval van *internationale* conflicten en bevrijdingsoorlogen, en niet bij interne conflicten. Het zijn juist deze laatste conflicten waarin de PMC's een grote rol spelen. Daar komt bij dat belangrijke mogendheden als Frankrijk en de Verenigde Staten niet als partij zijn toegetreten.

Doordat huurlingen onder internationaal humanitair recht geen beschermde status hebben,¹⁰ maken zij zich volgens sommige commentatoren gemakkelijk schuldig aan schendingen van de mensenrechten, omdat ze kennelijk niets te verliezen of te verwachten hebben. PMC's benadrukken echter dat zij zich houden aan het oorlogsrecht, wat niet wegneemt dat er berichten van ernstige misdragingen de ronde doen.

Voor een definitie van huurling lijkt art. 47 het meest voor de hand te liggen. Het houdt geen criminele verantwoordelijkheid in, maar is een poging mensen ervan te weerhouden zich met 'huurlingpraktijken' in te laten. Het artikel stelt zes vereisten ten aanzien van de huurling, waaraan moet worden voldaan om de huurling uit te sluiten van het internationaal humanitair recht. De huurling moet geworven zijn om te vechten in een gewapend conflict en moet zijn aangetrokken met het oog op één conflict. De soldij moet onevenredig hoog zijn. De 'oproepkracht' moet zich door persoonlijk gewin laten leiden. De huurling moet zelf direct deelnemen in vijandelijkheden en niet zijn opgenomen in de strijdkrachten van een conflictpartij. Voorts moet het gaan om een per-

soon die noch onderdaan noch inwoner is van het betrokken land. Het Franse Vreemdelingenlegioen valt bijvoorbeeld buiten deze definitie, o.a. aangezien het een onderdeel is van het Franse leger.

Contracten

Sinds oktober 2001 is de *International Convention against the Recruiting, Use, Financing and Training of Mercenaries* in werking. Zoals uit de naam van het convenant blijkt, worden de activiteiten geassocieerd met directe betrokkenheid tot een conflict, veroorzaakt. Opmerkelijk is dat de ondertekenaars over het algemeen ontwikkelingslanden zijn die gebruik maken van de diensten van particuliere bedrijven. Westerse landen, met uitzondering van België en Italië, ontbreken.

De juridische positie van de huurling met betrekking tot de mensenrechten en het oorlogsrecht is onduidelijk vergeleken met de nationale strijdkrachten. Maar glashelder is dat mensenrechten en oorlogsrecht door een ieder – soldaat, 'huurling' of 'veiligheidsagent' – nageleefd dienen te worden.

De definitie van art. 47 stamt uit de tijd van de onafhankelijkheidsstrijd in Afrika, met het traditionele beeld van de huurling als barbaarse woesteling nog in het achterhoofd. In de praktijk wordt deze definitie dan ook als onbruikbaar beschouwd. Zelfs de restrictievere definitie van de *Convention for the Elimination of Mercenarism* van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid blijkt in het geval van de PMC's niet werkbaar.

Contracten van PMC's kunnen op een zodanige manier worden opgesteld, dat ze volledig buiten deze definitie vallen. Daarom dient het zich houden aan oorlogsrecht en dienen mensenrechten onderdeel uit te maken van deze contracten en de daarbij behorende sancties – zoals het Internationale Strafhof – om hun legitimiteit te garanderen en te accepteren.

Politieke laksheid

Eén van de redenen van het ontstaan en de sterke groei van PMC's is het gebrek aan politieke wil van staten daadkracht te tonen bij ernstige schendingen van de internationale vrede en veiligheid. De VN hebben te weinig capaciteit en geld om structureel op korte termijn troepen te leveren voor diverse conflicten. 'De VN hebben het moeilijk gehad omdat ze niet kunnen ontkennen dat ze zelf vreselijk hebben gefaald, zoals in Rwanda en Somalië,' stelt *International Alert*. Bovendien zijn PMC's sneller en goedkoper dan de logge bureaucratische Veiligheidsraad. Het veroordelen van een conflict of het kwalificeren van een situatie als bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, is slechts een eerste stap.

Het ingrijpen in militair zwakke staten, waar chaos en anarchie regeren, is vaak reden voor regeringen om beperkte diensten te leveren of helemaal niet. Daar komt bij dat de bereidheid van staten troepen te sturen naar gebieden met een ernstig conflict mede afhankelijk is van een breed publiek draagvlak in de eigen samenleving. Zo stelt Rozemond dat de internationale gemeenschap aldus geen recht van spreken heeft om arme landen te verbieden PMC's te gebruiken en 'ze door te verwijzen naar een falende gemeenschap van staten'.¹¹

Volgens Jean-Marie Guéhenno, onder-secretaris-generaal voor Vredesmissies, kan de internationale gemeenschap in bepaalde gevallen haar verantwoordelijkheid overdragen aan PMC's. Er wordt al genoeg overgelaten aan niet-westerse staten wat betreft het leveren van troepen voor VN-operaties. Ontwikkelingslanden als Bangladesh, Ghana en Jordanië leveren de meeste manschappen. Zo ontstaat een 'Derde-Wereldleger van peacekeeping', aldus het IISS.¹²

Wanneer de internationale gemeenschap niet kan of wil ingrijpen in een situatie die de internationale vrede en veiligheid bedreigt, dan kunnen PMC's wellicht een rol spelen. Het is zeker niet de beste oplossing. Peter Singer constateert dat het gebruik van soldaten van een PMC elke keer weer naar voren komt wanneer zich een humanitaire crisis in een door oorlog geteisterd land of regio voordoet. Singer noemt drie opties voor militaire firma's als het gaat om privatisering van *peacekeeping-troepen*:

- 1 Geprivatiseerde veiligheid. Beveiliging bij humanitaire hulpoperaties is immers een probleem. Zo gebruikten de 'warlords' in Somalië hulpgoederen in hun onderlinge strijd, waardoor de bevolking verhongerde.
- 2 De mogelijkheid eenheden te huren als onderdeel van een 'Rapid Reaction Force', *binnen* een *peacekeeping*-missie. Deze 'huurlingenlegertjes' kunnen lokale partijen, die een vredesakkoord verbreken of de operatie in gevaar brengen, door middel van wat hardere actie tot andere gedachten brengen.
- 3 De meest controversiële optie: de operatie geheel aan de PMC overlaten. Wanneer niemand een volgend Rwanda wil stoppen met eigen troepen, kan de interventie worden overgelaten aan het bedrijf dat er geld voor krijgt.¹³ Zonder controle en regulering is deze laatste optie echter te hoog gegrepen.

Als landen wel, maar niet voldoende, manschappen leveren, kunnen PMC's zeker een rol spelen. Voorlopig zijn zij immers nog te klein voor het aanbieden van een volledige troepenmacht voor vredesmissies. De politieke obstakels en de associatie met het negatieve beeld van huurlingen blijven bestaan. Daar komt uiteraard ook bij dat PMC's, net zoals regeringen, hun eigen personeel niet bloot willen stellen aan te veel risico.

Schaduwkanten

Er kleven dus ernstige nadelen aan het gebruik van PMC's. Zo lijken militaire bedrijven niet of nauwelijks te beschikken over enig gevoel van verantwoordelijkheid. Soldaten die oorlogsmisdaden plegen, samen met hun militaire opdrachtgevers en politieke superieuren, kunnen worden vervolgd door nationale rechtbanken en het Internationaal Strafhof. Dit zou ook gelden voor werknemers van PMC's indien ze betrokken raken bij een conflict. Dit is in veel gevallen slechts theorie. Zwakke staten die PMC's inhuren, verkeren in een slechte positie om van een PMC verantwoordelijkheid te eisen. Het ligt er, kortom, aan wie de PMC in dienst neemt.

Een bedreiging van de soevereiniteit van de betrokken staat waar wordt geïnterveneerd, wordt ook als nadeel van het gebruik van PMC's genoemd. In laatste instantie bepaalt de partij die de hulp van de PMC inschakelt of dat recht ook kan worden gewaarborgd.

Mensenrechtenorganisaties waarschuwen ervoor dat huurlingen mensenrechten schenden;¹⁴ er zijn rapporten over misdragingen in omloop. Maar mensenrechtenschendingen zijn niet inherent aan PMC's. Toch blijft de status van PMC's in internationaal humanitair recht onduidelijk en deze onduidelijkheid draagt niet bij aan de juiste militaire handelwijze van PMC's. Dit leidt wel tot een dringende oproep tot regulatie van militaire bedrijven en duidelijkheid over hun status. Wanneer er schendingen zijn, dan blijft er nog het vraagstuk van verantwoordelijkheid.

Soms is ook sprake van betrokkenheid bij illegale wapentransporten. Deze zg. kleine wapens zijn olie op het vuur bij interne conflicten. Ze hebben ertoe bijgedragen dat conflicten langer duren.

Korte-termijnoplossing

PMC's bieden zich aan voor het oplossen of beëindigen van conflicten. In de praktijk bieden ze slechts een korte-termijnoplossing. Een bepaalde regio mag dan een stabiele indruk wekken, er wordt zo wel een illusie van stabiliteit gecreëerd. De *status quo* is gehandhaafd en het conflict kan weer opbloeien. Want zodra PMC's zijn vertrokken, blijkt niets te zijn opgelost. Zo werd het kortstondig succes van *Executive Outcomes* in Sierra Leone teniet gedaan door de instabiele situatie die na afloop van de bemoeienis ontstond. Maar, zo beredeneren de bedrijven in kwestie, de functie van de PMC is het scheppen van een omgeving waarin het mogelijk wordt de problemen aan te pakken. Daar is dan een taak weggelegd voor de desbetreffende regering en eventueel voor de internationale gemeenschap.

Een volgend probleem betreft de klacht van economische exploitatie. In landen als Angola en Sierra Leone, waar delfstoffen volop aanwezig zijn, dragen geschillen over deze bodemschatten bij aan verlen- ging en ernst van conflicten. De bedrijven werken in dit soort gebieden vaak in opdracht van deze staten om olievelden en mijnen te beschermen. In deze gevallen zijn hun inkomsten echter ook afkomstig uit deze bronnen. Zo had de Zuid-Afrikaanse PMC *Executive Outcomes* (EO) connecties met bedrijven die aan 'mijndelving' deden. De gebieden rond de belang- rijke delfstoffen bleven weliswaar (tijdelijk) vrij van rebellen, maar of het bijdraagt tot de oplossing van het conflict, is een tweede.

Verder zijn er morele bezwaren tegen het gebruik van PMC's in deze moderne tijd. Doden voor geld is niet bepaald een nobel streven. Maar wanneer de internationale gemeenschap ernstige interne conflicten niet kan oplossen door binnenlandse politiek en publieke druk, kunnen de PMC's het 'vuile werk' opknappen. Zo kan de internationale gemeenschap, die gebukt gaat onder morele bezwaren tegen het 'doden voor geld', gaan slapen in de geruststellende gedachte dat er toch iets wordt ondernomen tegen het ernstige conflict.

Door de constante groei van PMC's en hun gebruik door diverse regeringen is er een reële mogelijkheid dat PMC's invloed hebben op de conflicten. In hoe- verre dit positief of negatief is, zal nog moeten blij- ken. Voorlopig zijn de opdrachtgevers internationaal erkende regeringen en organisaties. Er zijn thans we- niger wettelijke regels om te voorkomen dat PMC's hun diensten aanbieden aan niet-statelijke actoren.

Buitenlands beleid

Een ander ernstig nadeel van PMC's is het feit dat regeringen hen kunnen gebruiken als verlengde van hun buitenlands beleid, zonder het risico dat zij de verantwoordelijkheid dragen. Dit betreft meer een kri- tiek gericht op regeringen. Onder het motto van de doctrine van 'plausible deniability'¹⁵ kunnen regerin- gen dan ontkennen dat ze iets te maken hebben met de contracten die de PMC sluit met een ander land. Want het gebruik van een PMC kan ook politiek nadelig zijn voor de opdrachtgever of belanghebben- de, omdat het nu eenmaal controversieel blijft zodra betrokkenheid bij een conflict ontstaat.

De kwestie rond Robin Cook toont aan dat inzet zeker niet altijd geheim kan blijven en ook een poli- tiek schandaal kan opleveren. Daarnaast zijn de PMC's en hun acties niet te controleren door de lan- den van waaruit ze opereren en waarvan ze eventuele steun krijgen.

Zo klinkt in de Verenigde Staten verontrusting

over het gebruik van deze militaire bedrijven die tal van opdrachten krijgen van het Pentagon. Onder de huidige regering-Bush is er een dramatische stijging in het inzetten van PMC's. Op deze manier ontbreekt controle door het Congres over de activiteiten en con- tracten van de PMC's.

Perspectief

De huidige situatie in Liberia is een *test case* voor het gebruik van PMC's en hun eventuele acceptatie door de internationale gemeenschap. Het geval voldoet aan de kwalificatie van een intern conflict met ernstige veiligheidsproblemen, waar Westerse landen hun troe- pen liever niet heen sturen. Sinds 1989 heerst er een burgeroorlog die het land in een ijzeren greep heeft. Sinds kort is de West-Afrikaanse vredesmacht actief in de hoofdstad Monrovia. Nu een VN-vredesmacht de taken zal overnemen in Liberia, zal deze voornamelijk weer bestaan uit troepen uit de Derde Wereld. De Ver- enigde Staten houden het conflict in de gaten vanaf een schip voor de kust en zeggen 'overbelast' te zijn vanwege Irak en Afghanistan. Een grote markt voor de particuliere sector dient zich aan.

De Brits-Amerikaanse *Northbridge Services Group* heeft in juni jl. een voorstel gedaan de toenmalige president Charles Taylor te arresteren en naar buur- land Sierra Leone te sturen om er terecht te staan voor oorlogsmisdaden voor het Speciaal Hof. Voor vier miljoen dollar, zo beloofde het bedrijf, kon het de klus klaren. Niet wachten op *peacekeepers*. Geen oor- log meer in Liberia. 'Many innocent lives, lost by the failure of the international community to act quickly, could have been saved',¹⁶ aldus Northbridge. Maar een Liberia zonder Charles Taylor betekent nog steeds geen veilig Liberia. Het conflict is nog verre van opge- lost. Om het ingewikkelder te maken: aan de kant van de regering vechten benden *traditionele huurlingen*, wie het vooral om oorlogsbuit te doen is. Met de aan- dacht van de wereld gevestigd op Irak en het Midden- Oosten en Westerse troepen in die regio, heeft de VN- gezant voor Liberia, Jacques Klein, om een troepen- macht van ten minste 17.500 man voor Liberia gevraagd. De gehele operatie zou ten minste twee jaar in beslag nemen en het gehele land zou moeten wor- den opgebouwd.

Ook Irak moet weer worden opgebouwd. In beide landen heersen chaos en wetteloosheid. Er zijn al PMC's actief in Irak. Diverse bedrijven hebben advi- seurs gestuurd om 's lands nieuwe veiligheidsperso- neel en politiemannen te trainen.¹⁷ Zo worden ruim 400 voormalige blauwhelmen van de VN uit de Fiji- eilanden ingezet bij de beveiliging van belangrijke personen en strategische objecten. Aldus kan een internationaal erkende VN-soldaat een ingehuurd

particuliere kracht worden. Zij zijn in dienst getreden van een particuliere beveiligingsdienst en zijn belast met de bescherming van o.a. de kantoren van het Rode Kruis en de VN.¹⁸

De particuliere sector komt steeds meer naar voren op het internationale veiligheidstoneel en is niet meer weg te denken vanwege de vele taken die hij al heeft overgenomen van het 'gewone' leger. PMC's zijn echter niet het wondermiddel om conflicten op te lossen, maar bieden in sommige gevallen een alternatief en een ondersteuning van de hoofdtaken van een militaire of humanitaire operatie. Zolang er geen regulatie van de particuliere militaire sector bestaat, blijven het gebruik van PMC's en een eventuele uitbreiding van hun diensten, aan discussie onderhevig. Erg verwonderlijk is de roep om wettelijke bescherming voor 'buitenlandse conflictlopers' in de vorm van *private military companies* dan ook beslist niet. ■

Noten

- 1 Jeroen Corduwener, 'Rambo te Huur (niet duur)', in: *Internationale Samenwerking*, juli/augustus 2003, blz. 20. Aldus *International Alert*, dat al jaren onderzoek doet naar het gebruik van PMC's.
- 2 'Britse regering wenst huurlingen in VN-operaties', in: *de Volkskrant*, 13 februari 2002.
- 3 Sandline International, www.sandline.com (o.a. omschrijving van hun activiteiten, alsmede links naar en artikelen over andere PMC's).
- 4 David Shearer, 'Private Armies and Military Intervention', *Adelphi Paper 316*, International Institute for Strategic Studies, februari 1998.
- 5 *Ibid.*, blz. 74.
- 6 Mary Kaldor, *New and Old Wars: organized violence in a globalised era*, Cambridge: Polity Press, 1999, blz. 2.
- 7 Martin van Creveld, *The Transformation of War*, New York: The Free Press, 1991, blz. 261.
- 8 Green Paper, *Private Military Companies, Options for Regulation*, 12 februari 2002, <http://www.fco.gov.uk/Files/KFile/mercenaries,0.pdf>.
- 9 Eric Pape & Michael Meyer, 'Dogs of Peace', *Newsweek Online*, 25 augustus 2003.
- 10 Interessant in dit opzicht is dat het kamp voor de (krijgs)gevangenen uit Afghanistan in Guantánamo Bay (Cuba) in opdracht van het Pentagon door een PMC (*Kellog, Brown & Root*) is gebouwd. Zie: The International Consortium of Investigative Journalists, *Privatizing Combat, The New World Order*, blz. 11.
- 11 S. Rozemond, *Privatisering van de veiligheid: politieke aspecten*, Clingendael, oktober 1998, blz. 16.
- 12 David Shearer, 'Privatising Protection', in: *The World Today*, augustus/september 2001, blz. 30.
- 13 Peter Singer, 'Peacekeepers Inc.', *Policy Review Online*, No 119.
- 14 Amnesty International Human Rights abuses: 'AI is opposed to transfers of military personnel which contribute to such human rights violations as political killings and torture. These occur where personnel are encouraged to operate outside the accepted systems of accountability. Mercenaries often commit such violations as extrajudicial executions where they are discouraged from taking prisoners of war, or when they have been rewarded on a "kill-rate" basis. There have been numerous allegations and eye witness accounts of grave human rights abuses by EO personnel.' In: *Amnesty International Magazine Online*, juli 1998.
- 15 The International Consortium of Investigative Journalists, *Making a Killing: The Business of War*, blz. 1.
- 16 Pape & Meyer, a.w. noot 9.
- 17 *Ibid.*
- 18 'Oud VN-soldaten uit Fiji als bewakers naar Irak', in: *de Volkskrant*, 7 september 2003.

Over de auteur

STELLA BEERNINK studeerde o.a. aan de University of Kent (Canterbury) en European Legal Studies aan King's College. Zij is thans als stagiaire verbonden aan de afdeling Politieke Zaken van het Inter-Kerkelijk Vredesberaad (IKV), waar zij zich bezighoudt met Private Military Companies.

Vreemd legioen

DIDIER SEROO

Particuliere veiligheid is groeiend explosief

ER WAS EENS EEN PRIVATE MILITARY Company die een machtig maar veelgeplaagd president een opmerkelijk aanbod deed; binnen no time kon de Anglo-Amerikaanse veiligheidsmaakelaar Northbridge Services voor George W. Bush orde op zaken stellen in het bloeddoorlopen Liberia. Hoewel dit publieke aanbod onlangs werd afgeslagen, is het een teken aan de wand. Kwam de veiligheidsprivatisering vroeger aan bod, dan zwegen regeringen als het graf. Omdat ze helemaal niet of maar ál te goed wisten wat ze met het explosieve aanbod aanmoesten. Nu is er geen ontkomen meer aan: regeringen moeten eens en voor altijd voorkomen dat hun geweldsmonopolie zoekraakt.

In zijn vers prikkelende *Armies Without States* wijst de Amerikaanse auteur Robert Mandel op cijfers die voor zichzelf spreken. Beliepen de inkomsten van de internationale particuliere veiligheidsindustrie in 1990 nog 55,6 miljard dollar, met een geschatte groei van jaarlijks 8% komen ze in 2010 hoogstwaarschijnlijk op zo'n 202 miljard dollar uit;¹ vier keer zoveel als nu bijvoorbeeld jaarlijks en over de hele wereld wordt uitgetrokken voor ontwikkelingshulp. Volgens de hoogleerbaar internationale betrekkingen aan het gerespecteerde Lewis and Clark College schoten *Private Military Companies* (PMC's) na de Koude Oorlog als paddestoelen uit de

grond. Gedurende de jaren '90 groeiden beursgenoteerde PMC's als kool, twee keer zo snel als het gemiddelde van de *Dow Jones*. Een tweejarige studie van het *International Consortium of Investigative Journalists* wijst uit dat er inmiddels negentig veiligheidsfirma's actief zijn in 110 landen,² en wel in toenemende mate. Zo merkt Peter Singer van het gerenommeerde Brookings Institute in zijn fascinerende *Corporate Warriors* op dat bij de eerste frontale botsing van de Verenigde Staten met Irak (1991) de verhouding PMC-medewerkers en Amerikaanse soldaten nog één op honderd was. Bij het tweede treffen dit jaar was dat al één op tien.³ De veiligheidsfirma's zitten vooral in de Verenigde Staten, Groot-Britannië, Zuid-Afrika en Israël, maar Amerikanen hebben de beste papieren. Hun 'draaideur-PMC's' staan bekend om de 'afstemming' met het Pentagon.

Zo meldt *The New York Times* over MPRI: *Military Professional Resources Incorporated* is misschien wel het beste voorbeeld van hoe geoefende en gepensioneerde generaal profiteren van hun militaire training. Op de lijst staan generaal Carl E. Vuono, voormalig chef defensiestaf van de Verenigde Staten, die de Golfoorlog leidde en de invasie in Panama; generaal Crosbie E. Saint, voormalig commandant van het Amerikaanse leger in Europa; en generaal Ron Griffith, voor-

Peter Singer, *Corporate Warriors, The Rise Of The Privatized Military Industry*, New York: Cornell University Press, 2003;

ISBN: 0801441145

Michael O' Hanlon, *Expanding Global Military Capacity For Humanitarian Intervention*, Washington: Brookings Institution Press, 2003; ISBN: 0815764413

Robert Mandel, *Armies Without States, The Privatization Of Security*, Londen: Lynne Rienner Publishers, 2002; ISBN: 1588260666

malig vice-chef defensiestaf. Er staan ook dozijnen hoge ex-generaals op, één admiraal en meer dan tienduizend man voormalig militair personeel, inclusief *special forces* die op afroep inzetbaar zijn.⁴ *Business Week* is expliciet over de relatie van een andere Amerikaanse 'grootmacht' met het Pentagon. Het gaat om *Kellogg Brown & Root*, onderdeel van oliegigant *Halliburton*, waar Dick Cheney werkte voor hij vice-president werd: 'Het opvallende succes van dit bedrijf om contracten binnen te halen, gekoppeld aan de innige banden met het Witte Huis, hebben geleid tot de verdenking dat het een begunstigde is van politieke voortrekkerij. Hoewel Cheney niet langer aandelen-*Halliburton* bezit, was hij vijf jaar voorzitter en *Chief Executive Officer* en nam hij veel van degenen aan die nu leiding geven aan *Halliburton* en *KBR* of promoveerde ze. Op aandringen van twee machtige Democratische volksvertegenwoordigers, Henry A. Waxman van Californië en John D. Dingell van Michigan, onderzoekt het *General Accounting Office*, de onderzoekstak van het Amerikaanse Congres, nu of *KBR* de afgelopen twee jaar een voorkeursbehandeling kreeg bij het toekennen van con-

tracten door het ministerie van Defensie.⁵

Vooralsnog spelen PMC's een sleutelrol in de *export van veiligheid, strategie en training* (wat niet wegneemt dat ze steeds vaker ten strijde lijken te trekken voor regeringen of rebellen, voor wie het zich maar veroorloven kan).⁶ Zo schakelt het Pentagon nu veiligheidsfirma's in om het Afghaanse leger tot *A New Model Army* om te smeden en om de Iraakse politie om te toveren tot betrouwbare bromsnorren.⁷ Maar al in 1999 onthulde *The Observer* een Brits plan om PMC's in te huren om robbertjes te vechten aan buitenlandse frontlinies. 'Army To Privatise Key Units', zo kopte de kwaliteitskrant op 14 februari, gevolgd door het onvermijdelijke 'Senior Officers Furious At Ministry Of Defence Plan To Put "Mercenaries" On Front Line'. In februari 2002 verscheen een *Green Paper* vol breedmaatschappelijk te bediscussiëren opties voor (de-)regulering. Daarin stelde de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Jack Straw: 'Een sterke en fatsoenlijke particuliere militaire sector zou een rol kunnen spelen om de Verenigde Naties in staat te stellen sneller en efficiënter te reageren op crises.'⁸ Behalve dat de firma's vliegensvlug op de plek des onheils zouden zijn, claimen voorstanders ook dat ze goedkoper vechten (ondanks het ontbreken van echte concurrentie). Een uitgekauwd voorbeeld is Sierra Leone. Daar ontving *Executive Outcomes* uit Zuid-Afrika – inmiddels ontbonden omdat daar de grond te heet werd onder de voeten en om elders op te duiken onder andere naam of in andere gedaante⁹ – tussen 1995 en 1997 maandelijks 1,2 miljoen dollar van de regering om met succes de beruchte rebellen van het *Revolutionary United Front* aan te pakken. In 1996 schoten de Zuid-Afrikanen de gedroegde koppensnellers naar de onderhandelingstafel om – daar ja – een vredesakkoord te tekenen. De VN-vredesmacht, die volgde als

mosterd na de maaltijd, kost maandelijks 47 miljoen dollar.

Twee kanten van de privatiseringsmedaille

De val van de Muur. De slinkende defensiebudgetten. De proliferatie van miljoenen overtollige militairen en wapens. De toename van intrastatelijk geweld. De trend van terugtrekkende overheden. Samen houden ze volgens Mandel de geweldsmonopolies van staten uit. Dat geldt voor zowel buitenland als binnenland, twee kanten van dezelfde privatiseringsmedaille. Zo verspijkerden Amerikanen in 1999 voor vijftig miljard dollar aan *particuliere veiligheid* in eigen land, o.a. voor de twintigduizend *gated communities*, waar zich miljoenen rijken verschansen. In datzelfde jaar beschikte de veiligheidsindustrie over meer dan tweeënhalf keer zoveel werknemers als de publieke politie. In Groot-Britannië hadden de firma's in 1995 al meer dan 162.000 medewerkers, de politie beschikt intussen over 142.000 dienders. Eenzelfde trend ziet men in ontwikkelingslanden als de Filipijnen. Daar bestaat de grootste veiligheidsmacht niet langer uit de 102.000 agenten of de 120.000 soldaten, maar uit 182.000 zware jongens, die zich al even zwaarbewapend verhuren aan de hoogste bidder.¹⁰

De defensie-uitgaven van de Verenigde Staten daalden in de jaren negentig met 20%, het leger kromp van 2,1 miljoen naar 1,4 miljoen manschappen en de presentie overzee zakte met bijna 50%.¹¹ Singer weet dat het Pentagon in de periode 1994-2002 intussen wel meer dan drieduizend contracten uitschreef voor Amerikaanse PMC's, met een waarde van ruim 300 miljard dollar.¹² Maar Singer weet meer: 'Voorbeeld, bij contracten waarmee ook wapenleveranties zijn gemoeid, moeten in Amerika gevestigde PMC's vergunningen aanvragen op grond van de *International Traffic In*

Arms Regulation. Maar het bestaande systeem van vergunningverlening is eigenaardig.' Hij gaat door: 'De ambtenaren van Defensie en Buitenlandse Zaken die *input* hebben in dit proces, verschillen van contract tot contract, en firma's noch onafhankelijke waarnemers is exact duidelijk hoe dit proces nu werkt.'¹³ Tot slot staat Singer stil bij wetgeving die toestaat dat Amerikaanse firma's met contracten onder de vijftig miljoen dollar buitenslands aan de slag kunnen, zonder daarover binnenslands het Congres te informeren. Hoe dan ook, Groot-Britannië bracht intussen zijn 600 militaire adviseurs in dertig landen (1987) terug tot 455 (1997); met 112.000 soldaten heeft het leger dezelfde omvang als ten tijde van Waterloo (1815). Frankrijk snoeide zijn *Grande Armée* terug van 547.000 manschappen in 1987 tot de *Petite Armée* van tien jaar later (381.000) en reduceerde de in Afrika gestationeerde troepen met 40% tot 5.000.

Na het einde van de Koude Oorlog bleek ook meer dan eens dat het vetgemeste Europa, ongans dankzij het verorberen van vredesdividend, geen zin meer had zich te bekommeren om de stabiliteit in 'verre werelddelen' zoals Afrika, een achtertuin die toch maar op sloot- en schootsafstand ligt. Die terughoudendheid stemde niet iedereen tevreden, om overigens heel uiteenlopende redenen. Zo stelt de Amerikaanse mensenrechtenactivist Holly Burkhalter in *Armies Without States*: 'Om een genocide in Rwanda of een Srebrenica maar aan te zien zonder dat iemand één vinger uitsteekt, vind ik obsceen – zonder professionals in te huren om er een eind aan te maken.'¹⁴ Het *G-word* was in 1994 in Amerikaanse regeringskringen tijdelijk taboe verklaard om te kunnen duiken voor de Genocide Conventie, die dan verplicht tot actie.¹⁵ Mandel stelt dat veel analisten het erover eens zijn dat de inzet van PMC's het merendeel van de 800.000 doden in Rwanda het leven

had kunnen redden;¹⁶ honderd dagen lang werden er gemiddeld 8.000 Tutsi's, gematigde Hutu's en Twa's doodgeknuppeld en/of aan stukken gehakt. Sommigen stellen ook dat het inhuren van firma's voor de zogenaamde Joegoslavische 'safe havens' de slachtpartij van Srebrenica waarschijnlijk had kunnen voorkomen.¹⁷

Hoe dit ook zij, het is een feit dat het gebrek aan transparantie, de schimmige legitimiteit en de onduidelijke verantwoordelijkheid van PMC's voor bijvoorbeeld mensenrechten of ander (inter-)nationaal recht maar al te vaak op de koop toe zijn toegenomen. Zo raakte in 1995 MPRI in opspraak. Tijdens het Kroatische offensief *Operatie Storm* in de Krajina legden heel wat Serviërs het loodje.¹⁸ *The New York Times*: 'Onderzoekers van het Internationaal Strafhof in Den Haag stelden vast dat het Kroatische leger standrechtelijke executies uitvoerde en zonder aanzien des persoons burgers bombardeerde.' MPRI,¹⁹ dat dit leger sinds 1994 trainde en uitrustte op aanbeveling van het Pentagon,²⁰ wordt beschuldigd van schending van het VN-wapenembargo. Onder de indruk van het klinkende succes op het slagveld sloot de Bosnische regering op haar beurt in 1996 een driejarig contract. Minister Mohamed Sacirbey stelde met MPRI in zee te zijn gegaan, omdat de firma 'na officiële Amerikaanse militaire assistentie de tweede keus was'.²¹ De benodigde vierhonderd miljoen dollar werd deels opgehoest door Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Koeweit, Brunei en Maleisië.²² Pleitbezorgers van MPRI stellen dat hoe eerder Bosnië zichzelf kan verdedigen, des te sneller de internationale soldaten naar moeder de vrouw kunnen. Critici houden vol dat de groeiende lokale slagkracht alleen maar leidt tot meer geweld.

Vraag en aanbod

Robert Mandel weigert in *Armies Without States* partij te kiezen. Vol-

gens Mandel heeft het eenvoudig geen zin meer over deze privatisering nog in termen van goed en kwaad te spreken. Verstandiger is om gewoon te kijken naar vraag en aanbod. Duidelijk is dat de veiligheidsvraag uit het Zuiden het aanbod van staten uit het Noorden ver overtreft. Zo speelde Kofi Annan – in 1994 en daarna nog belast met VN-vredeshandhaving – noodgedwongen met het idee PMC's in te huren om in de Zairese vluchtelingenkampen Rwandese genocideplegers te scheiden van onschuldige burgers en zo humanitaire hulp mogelijk te maken. Zet er maar een hek omheen, dachten de lidstaten. Maar zelfs dáár was niemand voor te vinden. Géén van de staten wilde daar zijn vingers branden. Wel bleken ze opeens allemaal gekant tegen inzet van PMC's. Dat vacuüm leidde tot de Hutujacht van het Tutsileger dwars door Zaïre en tot het begin van het groteske bloedbad in de Grote Meren. Vandaag de dag zit de internationale gemeenschap alsnog met de gebakken peren, maar nu van klasse één.

Mandel stelt voor om maar het beste te maken van de privatisering. Op zich zelf doet hij behartigenswaardige aanbevelingen. Zo moeten uitzendstaten zélf duidelijke regels opstellen, vooral die staten waar veiligheidsfirma's zijn geconcentreerd. Al was het maar omdat de meeste Westerse landen, inclusief Nederland,²³ sceptisch staan tegenover uitvoerbaarheid van de uit 1989 stammende *UN-Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*. Om van *Mercenaries* te kunnen spreken moet aan zes criteria voldaan zijn. Eén criterium heeft betrekking op hun motivatie: huurlingen moeten deelnemen aan vijandelikheden om er zelf beter van te worden. Omdat dit al onbewijsbaar wordt geacht, tekenen Westerse landen deze Conventie niet.²⁴ Een aantal landen dat wél tekende, schakelt even vrolijk veiligheidsfirma's in, omdat zij weer van

mening zijn dat PMC's niet vallen onder de Conventie (zoals Angola). Als het aan Mandel ligt, moet er ook worden geregistreerd en gecertificeerd en dienen wapenexporten aan banden te worden gelegd. Bovendien moeten contracten in tijd en bereik zijn beperkt. Na afloop is er tijd voor het maken van kostenbatenplaatjes.

Jammer is dat Mandel en Singer wél uitgebreid stilstaan bij de privatisering, maar niet echt bij de optie van een renationalisering of – stapje verder – een internationalisering van geweldsmonopolies.²⁵ Zo besteden ze bijvoorbeeld wél uitvoerig aandacht aan het oude Nederland van de Verenigde Oost-Indische Compagnie, die in de zeventiende eeuw 25.000 voornamelijk Japanse en Duitse huurlingen telde en 140 schepen,²⁶ maar niet aan het nieuwe Nederland van de eenentwintigste eeuw. Anno 2003 speelt Nederland met 'geïntegreerd buitenlands en ontwikkelingsbeleid' een niet onbelangrijke voortrekkersrol op veiligheidsgebied. Niet voor niks stond het recent nog nummer één op de internationale 'coherentie-index' van het gezaghebbende Amerikaanse maandblad *Foreign Policy*. Zo stelt het binnen de OESO de discussie over de definitie van ontwikkelingshulp op scherp. Dat is minder saai en belangrijker dan op het eerste gezicht lijkt. Tot op de dag van vandaag kan bijvoorbeeld met ontwikkelingsgeld nog steeds geen inzet van Afrikaanse vredesmachtten worden gefinancierd. Dat is op zijn zachtst gezegd vreemd, alleen al met het oog op de uitslaande brandhaarden op dit continent. Het vooruitzicht op ontwikkeling – wat dat ook moge zijn – wordt daar in ieder geval niet beter van. Ook met het zogeheten Stabiliteitsfonds voor internationale vrede en veiligheid roeien Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking naar vermogen stroomopwaarts in tegen de privatisering.

Taken voor Nederland

Toch liggen ook voor Nederland de kansen nog voor het oprapen om de voortsleepende veiligheidsprivatisering een halt te helpen toeroepen en om het multilateralisme tanden te geven. Want per saldo heeft deze doorgeschoten privatisering de spreekwoordelijke doos van Pandora geopend – gebrek aan transparantie, schimmige legitimiteit, onduidelijke verantwoordelijkheid voor en positie in het (inter-)nationale recht, om maar wat te noemen. Een stinkende doos, die hopelijk nog dicht is te krijgen. Zo zou Nederland kunnen inzetten op nieuwe internationale PMC-regelgeving om de hopeloos achterhaalde VN-Conventie te vervangen, al dan niet via Europa. Op hoop van zegen zou ook het idee van een staande VN-macht van groene militairen en blauwe politie weer eens kunnen worden afgestoft.²⁷ Maar misschien zijn nationale *stand-by*-quotaregelingen wel voldoende en haalbaarder; Brookings-onderzoeker Michael O'Hanlon heeft dit in zijn even kort als krachtig intrigerende *Expanding Global Military Capacity For Humanitarian Intervention* al helemaal uitgevogeld.²⁸

Ook zou Nederland kunnen overwegen extra te investeren in initiatieven als het *African Crisis Response Initiative*, recent omgedoopt tot *African Contingency Operations And Training Assistance Program*. Dit initiatief van Clinton wil de capaciteit van Afrikaanse legers voor vredeshandhaving en humanitaire hulpverlening versterken door training. Inzet van troepen geschiedt op verzoek van de VN en de Afrikaanse Unie of regionale organisaties als de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten. Jaarlijks trokken de Verenigde Staten hiervoor twintig miljoen dollar uit. Onder Bush is het budget voor 2003 gehalveerd.²⁹ Ook *Operation Focus Relief* (OFR), een initiatief waarbij Amerikaanse *Special Forces*

Nigeriaanse, Senegalese en Ghanese troepen trainen voor vredesafdwijng in Afrika, is wellicht de moeite van het uitbreiden waard. Zeker nu de Afrikaanse Unie haar verantwoordelijkheid wil nemen. In de oprichtingsakte uit 2002 spreekt zij 'van het recht van de Unie om, op besluit van de Vergadering, te interveniëren in een lidstaat wanneer daar sprake is van ernstige omstandigheden, te weten: oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de menselijkheid.' Dat kan niet worden waargemaakt met twintig miljoen Amerikaanse OFR-dollars, hoe welkom ook.

Onder het motto 'geen ontwikkeling zonder stabiliteit' zou Nederland ook kunnen pleiten voor de introductie van een nieuwe internationale *Millennium Development Goal* – bijvoorbeeld halvering van het aantal slachtoffers/conflicten in 2015 – of voor het opnemen van intern en extern *veiligheidsbeleid* in nationale plannen voor *armoedebestrijding* van ontwikkelingslanden. Ook zou Nederland kunnen inzetten op vergroting van de nationale en internationale militaire capaciteit. Dat kan door te investeren in een klein maar fijn en flexibel Nederlands expeditieleger – tevens trefzekerder tegen terroristen – dat meer soldaten (maar ook de broodnodige politie) ter beschikking stelt voor vredesbevordering. Aan coalities van bereidwillige landen of aan de Europese Unie (operatie-Artemis in Congo), aan de NAVO (KFOR in Kosovo) of aan de VN (Unamsil in Sierra Leone). Vorig jaar bestond de top van VN-troepenleveranciers nog uit ontwikkelingslanden die niet altijd evenveel of juist té veel slagkracht hebben: Bangladesh, Pakistan, Nigeria, India, Ghana, Kenia, Jordanië en Uruguay.

Dat heeft allemaal niet zoveel van doen met een groot hart als wel met gezond verstand. Na de Koude Oorlog schreef de helderziende krijgshistoricus Martin van Creveld in zijn *Transformation Of War: De*

huidige conflicten van lage intensiteit beperken zich in overweldigende mate tot de zogenaamde ontwikkelingswereld. Om te denken dat dit voor lange tijd of altijd zo zal blijven is bijna zeker een grote illusie. Zoals kanker een lichaam te gronde richt door uitzaaing van het ene orgaan naar het andere, zo zijn conflicten van lage intensiteit van alle oorlogsvormen het meest besmettelijk.³⁰ Deze woorden dateren uit 1991, nog van vóór het losbarsten van de Joegoslavische successie-oorlogen. Tien jaar later blies de Islamistische Internationale vanuit het anarchistische Afghanistan het Wereldhandelscentrum op in Amerika. Het wachten is op de volgende klap. Het zou een *Umwertung Aller Werte* betekenen als regeringen dan zouden besluiten er met bloedgeld premiejagers op uit te sturen.³¹ Want staten of gemeenschappen van staten die burgers zelf niet meer willen of kunnen beschermen – uit politieke angst voor *bodybags* bijvoorbeeld – hebben hun bestaansrecht verloren. Dan is het inpakken en wegwezen. Maar waarheen?

Noten

- 1 Robert Mandel, *Armies Without States, The Privatization Of Security*, Londen: Lynne Rienner Publishers, 2002, blz. 11.
- 2 Zie *Making A Killing, The Business Of War* (2002) van *The Center For Public Integrity*: www.publicintegrity.org.
- 3 Zie Tom Ronse, 'Kunnen We Nee Zeggen Tegen De Geprivatiseerde Oorlog?', in: *De Groene Amsterdammer*, 23 augustus 2003. Zie ook AScribe Newswire, *New Book Examines Hidden Industry of Privatized Military Firms*, 12 juni 2003.
- 4 Zie Leslie Wayne, 'America's For-Profit Secret Army', in: *New York Times*, 13 oktober 2002.
- 5 Anthony Bianco & Stephane Anderson Forest, 'Outsourcing War: An Inside Look At Halliburton's Brown & Root, The Kingpin Of America's New Military-Industrial Complex', in: *Business Week*, 15 september 2003, blz. 45.
- 6 Voor een voorbeeld van gevechtsdeelna-

- me door PMC's, zie *Executive Outcomes* in Sierra Leone verderop. Voor een overzicht van aanhoudende geruchten over directe betrokkenheid van Amerikaanse en Israëlische PMC's in het conflict in Colombia, zie Peter Singer, *Corporate Warriors, The Rise Of The Privatized Military Industry*, New York: Cornell University Press, 2003, blz. 14. Voor een algemene *tour d'horizon*, zie Tom Ronse, a.w. noot 3.
- 7 Niet alle ervaringen met PMC's in Irak lijken overigens even positief. Zo ontstond in de Verenigde Staten opschudding over het feit dat 'civilian contractors' niet deden waarvoor ze waren ingehuurd. De driesterren-generaal Charles S. Mahan Jr. klaagde – net voordat hij als logistieke topman van het Amerikaanse leger met pensioen ging – dat heel veel van de 'contractors' hadden geweigerd hun medewerkers in te zetten in de gevaarlijkste gedeelten van Irak. Amerikaanse soldaten moesten het daardoor maanden zonder vers voedsel, douches en toiletten stellen. Mahan: 'We thought we could depend on industry to perform these kind of functions. But it got "harder and harder to get [them] in harm's way".' Mahan hoefde KBR – veruit de grootste 'contractor' in Irak – niet eens bij naam te noemen. Zie Bianco & Anderson Forest, a.w. noot 5, blz. 45 en 46.
- 8 Zie www.fco.gov.uk, *Private Military Companies: Options for Regulation*, 12 February 2002, blz. 4.
- 9 Zo boort de Britse zakenman en EO-medeoprichter Tony Buckingham nu met zijn *Heritage Oil* naar olie op de grens van Oeganda en Congo. Zie Carter Dougherty & Richard Ernsberger Jr., 'Dangerous Discovery, Striking Oil Could Bring Strife Back To Congo And Uganda', in: *Newsweek*, 15 september 2003.
- 10 Zie Robert Mandel, a.w. noot 1, blz. 109-127.
- 11 David Shearer, *Private Armies And Military Intervention*, Londen: International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper no. 316, 1998, blz. 27-31.
- 12 Singer, a.w. noot 6, blz. 15.
- 13 *Ibid.*, blz. 238.
- 14 Mandel, a.w. noot 1, blz. 132.
- 15 Zie Samantha Power, *A Problem From Hell; America And The Age Of Genocide*, New York; Basic Books, 2002, blz. 358 e.v.
- 16 Mandel, a.w. noot 1, blz. 132.
- 17 *Ibid.*
- 18 Wayne, a.w. noot 4.
- 19 MPRI werd drie jaar geleden overgenomen door de *Fortune 500* firma *L-3 Communications*, die zich toelegt op 'communications and security support services' en een *spin-off* is van de defensiereuzen *Lockheed Martin* en *Loral*. Zie achtereenvolgens: *AScribe Newswire*, a.w. noot 3; en Singer, a.w. noot 6, blz. 85.
- 20 Mandel, a.w. noot 1, blz. 113-114.
- 21 Eugene Smith, 'The New Condottieri And US Policy: The Privatization of Conflict And Its Implications', in: *Parameters*, winter 2002-2003, blz. 110-111.
- 22 Mandel, a.w. noot 1, blz. 113-114. Wayne (a.w. noot 4) schrijft: 'Under a plan worked out by American negotiators, the Bosnian Muslims hired MPRI using money that was provided by a group of Islamic nations, including Saudi Arabia, Kuwait, Brunei, the United Arab Emirates and Malaysia.'
- 23 Voor de Nederlandse positie zie www.fco.gov.uk, *Private Military Companies: Options for Regulation*, 12 February 2002, blz. 42.
- 24 Zie *ibid.*, blz. 22.
- 25 Daarvoor zijn tal van mogelijkheden. Bijgaand wat ondoordachte ideeetjes, het ene nog wat wilder dan het andere: nationaliseren – of beter: naturaliseren – kan bijvoorbeeld, zoals Frankrijk met zijn Vreemdelingenlegioen heeft gedaan. Regionaliseren kan door 'nationale' PMC's onder NAVO-paraplu te brengen. Internationaliseren kan door oprichting van een VN-vreemdelingenlegioen (misschien kan ook het Vreemdelingenlegioen van Frankrijk worden overgenomen door de VN), door 'nationale' PMC's onder VN-paraplu te brengen of door regionale organisaties als de NAVO te internationaliseren. Mocht Nederland de privatiseringspatstelling perse willen doorbreken, dan kan worden overwogen (een deel van) zijn leger en daarmee (een deel van) zijn nationale veiligheid onder VN-paraplu te brengen. Dit naar analogie van de gewiekste ex-president Kiro Gligorov, wiens buitenlandbeleid van 'equi-
- distantie' (zeg maar onbewapende onpartijdigheidspolitiek) het strategisch gelegen Macedonië tenslotte geen windeieren heeft gelegd. Zie ook voetnoten 27 en 28.
- 26 Zie Singer, a.w. noot 6, vanaf blz. 34.
- 27 Alleen al van *het oprichten* van een internationaal arrestatieteam van tot de tanden bewapende groen-blauwe mannetjesputters – die 's nachts types als Saddam Hoessein, Osama bin Laden of Charles Taylor van hun bed kunnen lichten om ze discreet af te leveren bij het Haagse Strafhof – zou een afschrikwekkende werking uitgaan.
- 28 Michael O'Hanlon, *Expanding Global Military Capacity For Humanitarian Intervention*, Washington: Brookings Institution Press, 2003.
- 29 *Ibid.*, blz. 74.
- 30 Martin van Creveld, *The Transformation Of War*, The Free Press, 1991, blz. 224.
- 31 Iets waar president Bush 17 september 2001 op leek te zinspelen toen hij zei: 'I just remember, all I'm doing is remembering when I was a kid I remember that they used to put out there in the old west, a wanted poster. It said: "Wanted, Dead or Alive." All I want and America wants him brought to justice. That's what we want.' Zie: *Guard And Reserves 'Define Spirit Of America'*. Remarks By The President To Employees At The Pentagon: www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/print/20010917-3.html.

Over de auteur

[DIDIER SEROO](#) is contemporain historicus.

Toekomst landenresoluties van Mensenrechtencommissie in gevaar?

ALEID BOS

Een impressie van de 59ste VN-Mensenrechtencommissie

EEN SCHANDELIJKE VERTONING, ZO NOEMDE het hoofd van de Amerikaanse delegatie bij de VN-Mensenrechtencommissie, Jeane Kirkpatrick, het. Bij gebrek aan minimumeisen voor leden werd de boventoon in de 59ste Mensenrechtencommissie gevoerd door staten die zelf grote mensenrechtenschenders zijn, aldus Kirkpatrick.¹ Een aantal landen (o.m. India, China, Cuba, Algerije, Syrië en Noord-Korea) stelde tijdens het debat in de Mensenrechtencommissie dat de moralistische en beschuldigende houding van ontwikkelde landen – de Verenigde Staten voorop – ten aanzien van de mensenrechtensituatie in andere delen van de wereld niet langer acceptabel was. De oorlog in Irak werd door deze landen gezien als een toonbeeld van Westerse selectiviteit en dubbele standaarden.

Men kan zich afvragen of dit het naderend einde betekent van de jaarlijkse vergadering van de Mensenrechtencommissie. Polarisation, hypocrisie, 'schurkenstaten' met een grote mond en neo-kolonialisten met financiële touwtjes in handen. Een dergelijk beeld schept weinig vertrouwen in het bereiken van resultaten in de strijd tegen grootschalige mensenrechtenschendingen.

De VN-Mensenrechtencommissie is een politiek orgaan. In haar werk spelen politieke motieven dan ook een rol. Maar sinds vorig jaar is er steeds meer een polarisering van het debat in de Mensenrechtencommissie waarneembaar, waarbij de extremen gelegen zijn in het politieke Noorden en het politieke Zuiden. Ook in andere VN-kringen wordt deze trend opgemerkt.

Tijdens de 59ste Mensenrechtencommissie (17 maart-25 april jl.) kwam deze polarisering duidelijk naar voren bij de behandeling van agendapunt 9: het

Een belangrijk instrument bij het functioneren van de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties, de zg. 'landenresoluties', is in sterke mate gepolitiseerd. Dat heeft de onlangs gehouden 59ste zitting weer eens aangetoond. Al is er nog geen reden tot paniek, toch is waakzaamheid geboden.

debat over schendingen van mensenrechten overal ter wereld, dat kan uitmonden in het aannemen van zogenoemde landenresoluties, waarin een mensenrechtensituatie kan worden veroordeeld.

'Zuid' – bij monde van een groot aantal Afrikaanse landen en gesteund door India, China en Algerije – stelde dat 'Noord' verantwoordelijk is voor de slechte mensenrechtensituatie in Zuid, vanwege het koloniale verleden. Zuid pleitte ervoor de nadruk te leggen op technische assistentie van het Noorden aan het Zuiden en de behandeling van de mensenrechtensituatie per land af te schaffen.

Hoewel geopperd als idee voor een constructiever Mensenrechtencommissie, is dit voorstel niet zonder meer met open armen te ontvangen. Maar op de niet-officiële concept-agenda voor de 60ste zitting lijkt bij agendapunt 9 al een wijziging te zijn doorgevoerd. Mijn centrale stelling is dat de essentie van agendapunt 9 behouden moet worden, omdat de bespreking van landensituaties één van de krachten is van de Mensenrechtencommissie.

Werkwijze

De VN-Mensenrechtencommissie werd in 1946 ingesteld door de *Economic and Social Council*

(ECOSOC).² De eerste jaren hield de Mensenrechtencommissie zich alleen bezig met de voorbereiding van teksten van verklaringen en verdragen; de bespreking van de mensenrechtensituatie in afzonderlijke landen was niet aan de orde. In 1967 kwam daarin verandering. Thans komt de Mensenrechtencommissie elk jaar gedurende zes weken in Genève bijeen om – onder meer – mensenrechtensituaties te bespreken. Die openbare bespreking vindt grotendeels plaats in het plenaire debat over mensenrechtensituaties per land of per thema.³ Thematische agendapunten zijn bijvoorbeeld de rechten van het kind, rechten van inheemse bevolkingen, rechten van vrouwen, economische, sociale en culturele rechten en burgerrechten en politieke rechten. De situatie in specifieke landen is een apart agendapunt. In 1947 stelde de ECOSOC ook een sub-commissie voor de mensenrechten in.⁴ Deze sub-commissie bestaat uit 26 onafhankelijke experts, die studies uitvoeren voor de Mensenrechtencommissie en aanbevelingen kunnen doen. Op deze sub-commissie wordt in dit artikel niet ingegaan.

De VN-Mensenrechtencommissie is een politiek orgaan, dat 53 leden telt. Deze leden zijn derhalve vertegenwoordigers van hun regeringen. Alle ongeveer 190 VN-lidstaten kunnen zich verkiesbaar stellen. De leden worden gekozen door ECOSOC. Eind april werd Nederland voor drie jaar weer in de Commissie gekozen. Niet-leden kunnen als waarnemer deelnemen. Zij krijgen minder spreektijd en kunnen niet meedoen aan stemmingen, maar kunnen volledig deelnemen aan onderhandelingen over te nemen besluiten. Leden en niet-leden zijn ondergebracht in de vijf regionale VN-groepen.⁵ In deze groepen vindt voor-afstemming plaats. Daarnaast nemen ook veel gespecialiseerde organisaties (WHO, ILO), niet-gouvernementele organisaties (NGO's, zoals Human Rights Watch en Amnesty International) en nationale mensenrechteninstututen als waarnemer deel aan de Mensenrechtencommissie.

Voor het plenaire debat kunnen leden en waarnemers per agendapunt spreektijd aanvragen, waarin ze een verklaring kunnen afleggen over de mensenrechtensituatie. Ook gespecialiseerde organisaties en NGO's krijgen spreektijd in de Mensenrechtencommissie. Aangesproken of bekritiseerde landen hebben een recht op antwoord, waarin zij mogen reageren op wat er in de verklaringen is gesteld. Landen maken vrijwel altijd gebruik van hun recht op antwoord om zich te verdedigen tegen de geuite kritiek. Deze plenaire bespreking heeft dus effect.

Wanneer alle agendapunten op deze wijze zijn besproken, wordt er gestemd over de resoluties die per agendapunt kunnen worden ingediend. Deze door de Mensenrechtencommissie te nemen besluiten kunnen bij consensus worden aangenomen. Er kan echter

ook door één van de leden om stemming worden gevraagd. Dit gebeurt meestal bij politiek gevoelige besluiten. De Mensenrechtencommissie draait eigenlijk om de resoluties, zowel wat betreft de onderhandelingen over de in te dienen teksten als de aanname of verwerping van ingediende resoluties. Hoe politiek gevoeliger het onderwerp, des te langduriger de onderhandelingen over de precieze formuleringen in de resolutie en des te meer kans dat er om stemming zal worden gevraagd. Thematische onderwerpen liggen – over het algemeen – minder gevoelig dan landenbesprekingen. Zo willen alle landen goede sier maken met hun intenties om het geweld tegen vrouwen tegen te gaan of om het onderwijs te verbeteren. Veroordeling van geweld tegen vrouwen bijvoorbeeld wordt dan ook door de gehele Mensenrechtencommissie gesteund, blijkens de bij consensus aangenomen Resolutie inzake uitbanning van geweld tegen vrouwen.⁶ Thematische onderwerpen als marteling of seksuele geaardheid kunnen daarentegen al wel op verzet stuiten. Maar veroordeling van de mensenrechtensituatie in een bepaald land ligt zo gevoelig, dat regeringen altijd hun uiterste best doen dat te voorkomen.

Door middel van resoluties kunnen bepaalde schendingen van mensenrechten dus uitdrukkelijk worden veroordeeld. Ook kunnen staten in algemene termen worden opgeroepen concrete maatregelen te nemen ter voorkoming of bestraffing van bijvoorbeeld marteling of mensenhandel. Daarnaast kan de resolutie een besluit van de Mensenrechtencommissie bevatten om een Speciaal Rapporteur aan te stellen. Zo'n onafhankelijke Rapporteur krijgt dan van de Mensenrechtencommissie de opdracht een bepaald aspect van grootschalige mensenrechtenschendingen te onderzoeken. Zo zijn er Rapporteurs inzake marteling, onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, het recht op voedsel en het recht op onderwijs. Naast deze zog. thematische Rapporteurs, die zich binnen hun thema met alle VN-lidstaten kunnen bezighouden, kunnen er ook Rapporteurs worden ingesteld om de algehele mensenrechtensituatie in een bepaald land te onderzoeken.

Rapporteurs mogen alleen onderzoek ter plaatse verrichten met toestemming van het land zelf. Als de Rapporteur toegang krijgt tot het land, zal hij er vervolgens voor moeten zorgen dat hij zelf kan bepalen welke plaatsen hij bezoekt en met welke mensen hij spreekt. Krijgt hij geen toegang, dan zal de Rapporteur zoveel mogelijk betrouwbare informatie proberen te verzamelen via internationale organisaties, NGO's of vluchtelingen uit het land. Over de uitkomsten van het onderzoek rapporteert de Rapporteur aan de Mensenrechtencommissie. De rapporten bevatten meestal een schat aan gedetailleerde en actuele informatie.

Speciale Rapporteurs fungeren bovendien als een soort aanspreekpunt voor acute situaties. Zo kan de Speciaal Rapporteur inzake martelingen in kennis worden gesteld van het feit dat gevangene A in land X al weken in een isoleercel is opgesloten. Deze Rapporteur kan dan een noodoproep (*urgent appeal*) zenden naar de betrokken staat en erop aandringen dat de gevangene naar een gewone cel wordt overgebracht.⁷ Door de druk die uitgaat van deze concrete bemoeienis op hoog politiek niveau, kan de Speciaal Rapporteur op deze manier proberen individuele gevallen van marteling te stoppen of te voorkomen.⁸

Problemen vóór de 59ste Mensenrechtencommissie

Voorafgaand aan de eigenlijke vergadering was duidelijk dat de 59ste zitting van de Mensenrechtencommissie spannend kon worden. Ten eerste was de 58ste zitting in 2002 zeer moeizaam verlopen, mede als gevolg van de terroristische aanslagen van '9/11'. Het moeizame verloop van die zitting had – in combinatie met bezuinigingen binnen de VN – geleid tot een zeer drastische beperking van de spreektijd voor Speciaal Rapporteurs. Sommige Rapporteurs hadden vervolgens helemaal geweigerd te spreken, omdat ze de enkele minuten die ze daarvoor kregen toebedeeld, als een miskenning van hun werk beschouwden. Strikte tijdbewaking was dit jaar daarom in zekere zin een hoofdthema. Aandacht daarvoor was gevraagd in een rapport met aanbevelingen van de 58ste aan de 59ste Commissie.⁹

Ten tweede had de verkiezing van de Libische voorzitter van de Commissie, mevrouw Al-Hajjaji, tot spanningen aanleiding gegeven. Een aantal leden had ernstige bedenkingen bij haar kandidatuur, omdat de mensenrechtensituatie in haar land verre van rooskleurig is. Voor het eerst in de geschiedenis van de Commissie was er om stemming gevraagd bij de verkiezing van de voorzitter.¹⁰ Het optreden van de voorzitter werd daarom nauwgezet gevolgd. Soms werd haar objectiviteit door tegenstanders openlijk in twijfel getrokken, wanneer zij naar hun mening de discussie over procedurele zaken niet strak genoeg in de hand nam. Soms werd zij door steunbetuigers midden in een verklaring haast theatraal geprezen om haar onafhankelijkheid. Human Rights Watch en Amnesty International hebben mede naar aanleiding van de Libische kandidatuur minimumcriteria voorgesteld waaraan leden van de Mensenrechtencommissie zouden moeten voldoen.¹¹

Ten slotte liep kort vóór de 59ste zitting de spanning hoog op rond een mogelijke oorlog in Irak. Toen tijdens de eerste week van de Mensenrechtencommissie de Amerikaans-Britse aanval op Irak plaatsvond, werd er in de Commissie hevig gedebatteerd over een

Syrisch voorstel om een Speciale Zitting te houden over de situatie in Irak. Dat voorstel werd met een krappe meerderheid weggestemd. Tegenstanders – waaronder de Westerse Groep – waren van mening dat de VN-Veiligheidsraad de 'exclusieve' bevoegdheid had deze zaak in dit stadium te behandelen. Dit argument werd gebaseerd op art. 12 VN-Handvest, waarin staat dat de Algemene Vergadering geen zaken mag behandelen die de Veiligheidsraad op grond van zijn exclusieve bevoegdheid in behandeling heeft. De Mensenrechtencommissie rapporteert aan ECOSOC en ECOSOC rapporteert aan de Algemene Vergadering. Sommigen stelden dat in dit geval daarom 'Mensenrechtencommissie' gelezen mocht worden op de plaats van 'Algemene Vergadering'.

Toen de Speciale Zitting voor Irak van de baan was, laaiden de gemoederen in het plenaire debat het hoogst op bij de behandeling van agendapunt 9, getiteld 'schendingen van mensenrechten overal ter wereld'. Naast de enigszins gebruikelijke politieke stellingnames was er een roep om hervorming van dit agendapunt te horen.

Behandeling per land

De bespreking van de mensenrechtensituatie per land is het gevoeligste onderwerp in de Mensenrechtencommissie. Men kan zich niet meer verschuilen achter een thematisch probleem dat zich in grote delen van de wereld voordoet. De ene staat beschuldigt een andere staat van mensenrechtenschendingen in het bijzijn van 'alle' andere staten en NGO's. Dit wordt tegelijkertijd gezien als één van de krachten van de Mensenrechtencommissie: de openbare schaamte.

De verklaring namens de lidstaten van de Europese Unie bijvoorbeeld was een 15 pagina's tellende opsomming van misstanden in de wereld. Van marteling in Turkmenistan, Nepal en Burundi tot de straffeloosheid in Indonesië en de doodstraf in Pakistan. Syrië veroordeelde de Israëlische bezetting van de Palestijnse gebieden en de Organisation of the Islamic Conference (OIC) riep – bij monde van Pakistan – op tot hervatting van het vredesoverleg over Jammu en Kashmir, een twistgebied gelegen tussen India en Pakistan. De 'bespreking' ontspoorde enigszins toen de Zimbabwaanse delegatie een ongezouten scheldkanonnade hield tegen Australië. Zimbabwe beschuldigde het 'Australische regime' onder meer van het voeren van een racistisch immigratiebeleid. Eerder die week was de Mensenrechtencommissie het toneel voor een bepaald niet zachtzinnige woordenwisseling tussen de Israëlische en Palestijnse delegatie, waarbij beschuldigingen van neo-nazisme over tafel vlogen.

Terwijl in de grote Vergaderzaal landen elkaar voor terrorist uitmaakten, hielden de meeste delegatieleden

zich op in kleinere zaaltjes in het Geneefse *Palais des Nations*. Daar werd druk onderhandeld over de teksten van de resoluties, want de openbare schaamte wordt het beste gemobiliseerd door een veroordelende resolutie.

Een resolutie opent meestal met enkele positieve punten, zoals de ratificatie van een bepaald verdrag. Vervolgens worden er punten van zorg geuit, variërend van verdwijningen tot ondervoeding van kinderen. En de regering wordt opgeroepen tot het nemen van specifieke maatregelen, zoals het beëindigen van de noodtoestand of het strafbaar stellen van verkrachting. In de concept-resolutie inzake Tsjetsjenië was een paragraaf opgenomen, waarin de regering sterk veroordeeld werd voor de terroristische activiteiten en moordaanslagen van lokale autoriteiten.¹² Ten slotte kan er op basis van de resolutie een Speciaal Rapporteur worden aangesteld. Naast de openbare schaamte is dat de grootste kracht van deze juridisch niet-bindende resoluties. De Speciaal Rapporteur kan ontwikkelingen op de voet volgen en daarover openbaar rapporteren en hij fungeert ook als direct aanspreekpunt voor acute situaties. De Rapporteur geeft als het ware handen en voeten aan de resolutie en kan op die manier druk (blijven) uitoefenen op de desbetreffende regering.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat het onderhandelen over de precieze tekst van resoluties zo'n belangrijke aangelegenheid is. Bijvoorbeeld: stellen we dat we het rapport van de Speciaal Rapporteur 'verwelkomen' of moeten we terug naar de neutraler formulering: 'kennis nemen van'? De Mensenrechtencommissie is een *politiek orgaan*. Dat betekent dat bij de vaststelling van een situatie van grootschalige mensenrechtenschendingen er zonder twijfel politieke motieven meespelen. Hoewel ook tijdens deze zitting delegaties spraken over de doorgeslagen politisering van de Mensenrechtencommissie, zijn dergelijke beschuldigingen eigenlijk zinloos. In de woorden van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, Sergio Vieira de Mello (die onlangs bij het bombardement op het VN-kantoor in Bagdad om het leven kwam): 'For some to accuse others of being political is a bit like fish criticizing one another for being wet.' De beschuldiging van politisering is een manier geworden van onvrede uiten zonder precies te zeggen waar het op aankomt, zo zei hij. Politiek spel hoort dus tot op zekere hoogte thuis in de Mensenrechtencommissie.

Wat was er dan zo zorgelijk aan de bespreking van de landensituaties op deze 59ste zitting? Het benadrukken van tegenstellingen – de neiging tot polarisatie. In dit politieke orgaan spelen politieke motieven een rol, maar tegelijkertijd dient de Mensenrechtencommissie wel zoveel mogelijk consensus te bereiken.

Want het is de taak van de Mensenrechtencommissie als geheel om mensenrechten te beschermen en te bevorderen.

De polarisering is daarom reden tot zorg. Veel landen spraken in hun interventies hun afkeur uit over het beschuldigend karakter van zaken ondergebracht bij *agendapunt 9*. India, China en Algerije spraken van een Westerse confrontatie-arrogantie. Zuid-Afrika, woordvoerder van de Afrikaanse Groep, stelde dat het beschuldigend karakter van de behandeling van de *landenresoluties* leidde tot een Noord-Zuidsplitsing van de Commissie. Veroordeling van mensenrechtensituaties in een aantal ontwikkelingslanden door ontwikkelde landen gaat, volgens Zuid-Afrika, voorbij aan de kerntaak van de Commissie: verbetering van de mensenrechtensituaties in bepaalde landen. Daarbij houdt de Afrikaanse Groep de ontwikkelde landen voor een groot deel verantwoordelijk voor de slechte mensenrechtensituatie in ontwikkelingslanden, dit vanwege de historische erfenis van slavernij, kolonialisme en apartheid. De Afrikaanse Groep stelde dat het Westen daarom een helpende hand in plaats van een beschuldigende vinger moet uitsteken. Ook Maleisië benadrukte het belang van dialoog en assistentie in plaats van veroordeling. Concluderend werd gesteld dat een constructievere houding gericht op (technische) assistentie nodig is en de Mensenrechtencommissie de 'naming and shaming' onder *agendapunt 9* moet discontinueren.

Technische assistentie kwam deze 59ste zitting aan de orde onder *agendapunt 19*.¹³ Dit jaar werden er onder dit agendapunt bijvoorbeeld resoluties aangenomen inzake Haïti, Afghanistan, Somalië, Cambodja, Sierra Leone, Tsjad en Liberia. Het is zeker niet zo dat deze resoluties geheel kritiekloos zijn. In de Afghanistan-resolutie¹⁴ werd onder meer vastgesteld dat er geweld wordt gepleegd door Afgaanse elementen tegen etnische groepen en teruggekeerde vluchtelingen. De Transnationale Autoriteit werd opgeroepen klachten over mensenrechtenschendingen te onderzoeken, zorg te dragen voor de terugkeer van de 'rule of law' en de ordelijke terugkeer van vluchtelingen te faciliteren. In de Cambodja-resolutie¹⁵ werden hervormingen op het gebied van bestuur, wetgeving en rechtspraak aan de orde gesteld, waarbij ook ernstige zorg werd geuit over de situatie van straffeloosheid in het land en de slechte omstandigheden in gevangenissen. In assistentie-resoluties wordt naast de eventueel gedetailleerde vaststelling van problemen vaak ook een erkenning opgenomen van de maatregelen die de regering al heeft genomen of heeft proberen te nemen om ernstige situaties te verbeteren. Op die manier wordt de geuite kritiek in hetzelfde document verzacht. Al deze resoluties werden bij consensus aangenomen.

Over het algemeen wordt technische assistentie door Westerse landen al beschouwd als een belangrijk instrument in de bevordering van de bescherming van mensenrechten. Bij de bespreking van het punt van assistentie benadrukte Nederland in een eigen verklaring zijn inspanningen en bereidheid op dat gebied. Het lijkt uiteindelijk een kwestie van het één doen en het ander niet laten; assistentie is assistentie als tegelijkertijd duidelijk wordt gesteld dat een regering in gebreke blijft, haar verantwoordelijkheid niet neemt. Het argument van de beschuldigende en moraliserende vinger is juist. En er moet niet onbegrensd gemoraliseerd worden. Maar men moet er ook voor waken dat men ervoor terugschrikt regeringen dan maar niet meer zo expliciet te wijzen op hun tekortkomingen, omdat men bang is van moralisme beschuldigd te worden.

Vooralsnog kan een resolutie inzake land A ingediend worden onder het agendapunt van de *technische assistentie óf onder agendapunt 9*, maar niet onder beide. Nu is het wel zo dat thematische Speciaal Rapporteurs ook onder agendapunt 19 een bezoek kunnen brengen aan een land. Maar aanbevelingen naar aanleiding van zo'n bezoek zullen het karakter dragen van opbouwende kritiek.

De landenresoluties kunnen daarom een krachtig instrument zijn in handen van de Mensenrechtencommissie, omdat regeringen daarin openlijk bekritiseerd kunnen worden. Als de landenbespreking alleen nog maar gericht zou zijn op het debatteren over de mogelijkheden en wenselijkheden van technische assistentie voor een bepaald land, zou dat een belangrijke verarming van de Mensenrechtencommissie betekenen. Natuurlijk blijft de thematische bespreking van mensenrechtensituaties, van het martelverbod tot de rechten van de inheemse bevolking, het grootste deel van de agenda vullen. Maar het wegvalen van een landenbespreking zou een nevel doen neerdalen op de Commissie, die voor een aantal landen al té comfortabel zou zijn.

Dit jaar werden wel de resoluties betreffende Turkmenistan en Noord-Korea aangenomen – na stemming.¹⁶ Dit waren twee nieuwe resoluties op voordracht van de EU-lidstaten. Maar landenresoluties inzake Tsjetsjenië, Soedan en Zimbabwe – eveneens ingediend door de EU – werden onder luid gejuich weggestemd. Dat betekende dat het mandaat van de Speciaal Rapporteur inzake Soedan niet werd verlengd en dat de Mensenrechtencommissie slechts via thematische Rapporteurs op de hoogte kan worden gehouden van de situatie in Zimbabwe.

Afsluiting en vooruitblik

In zijn toespraak ter afsluiting van de 59ste zitting

riep VN-secretaris-generaal Kofi Annan op tot het overbruggen van tegenstellingen. Hij stelde dat de stem van de Mensenrechtencommissie zwakker en omflooster was geworden, terwijl een krachtig en helder geluid van de Commissie nu meer dan ooit nodig was.¹⁷ Hoge Commissaris Vieira de Mello stelde in zijn afsluitende toespraak dat het de Mensenrechtencommissie had ontbroken aan directheid en openheid en hij benadrukte het belang van het vinden van consensus.¹⁸ Hij preees het aantal resoluties dat dit jaar was aangenomen en merkte daarbij op dat het vooral veel thematische resoluties waren. Hij stelde dat 'item 9 once again proved its usefulness by giving the Commission a way to urge improvements by individual states'. Maar hij kritiseerde de wijze waarop een aantal keren het onderuit halen van een ter tafel gebrachte resolutie haast als een verworvenheid werd gezien. Hij waarschuwde dat die houding de Mensenrechtencommissie ernstig kan verzwakken, omdat zij leidt tot een gevoel van hypocrisie, cynisme en berusting. Het is de taak van de Mensenrechtencommissie te zoeken naar consensus. Het gaat om uiterst ernstige zaken. Resoluties zijn geen speeltjes, zo leek hij te willen zeggen.

Het versterken van tegenstellingen bij de bescherming van mensenrechten is zorgelijk. De Mensenrechtencommissie heeft tot taak de mensenrechtensituatie in de wereld serieus en kritisch te bestuderen. Het mechanisme is bovendien in de loop der jaren zo ver ontwikkeld, dat er in het geval van massale schending ook actie ondernomen kan worden. De resoluties zijn daarvoor een belangrijk instrument, dat niet tot een holle frase mag verworden. Zover is het nog niet, maar het uitbundige applaus en de felicitaties na het wegstemmen van de Soedan- en Zimbabwe-resoluties maken wel een belangrijk deel uit van de 'schandelijke vertoning' waarvan Jeane Kirkpatrick sprak. Verwacht zou mogen worden dat in elk geval de Amerikaanse delegatie de voorstellen van Human Rights Watch en Amnesty International om *criteria voor lidmaatschap* op te stellen, van harte zal ondersteunen. Tegelijkertijd rijst de vraag of het stellen van dergelijke criteria niet juist de schendende staten nog meer uit de wind houdt. Regeringen die niet zouden voldoen aan de criteria voor lidmaatschap, zouden daarmee immers ook de verantwoordelijkheid ontlopen die zij als lid van de Mensenrechtencommissie dienen te dragen. Het gaat hier, denk ik, om een strategische beslissing.

Misschien is er geen reden tot paniek. Maar er is op z'n minst reden tot waakzaamheid. In de eerste niet-officiële versie van de concept-agenda voor de 60ste zitting was agendapunt 9 al vernauwd tot de bespreking van slechts enkele landen. Waarschijnlijk zal nog een aantal concept-versies worden rondge-

stuurd alvorens de officiële *Provisional Agenda* wordt opgesteld. Aanpassing van de agenda moet natuurlijk niet per definitie worden tegengegaan. Vasthouden aan een procedure omdat die ooit zo revolutionair was en in betere tijden goede vruchten heeft afgeworpen, is verstikkend. Maar bij een eventuele herinrichting van de agenda van de Mensenrechtencommissie zal ervoor gewaakt moeten worden dat er op de een of andere manier een belangrijke mogelijkheid blijft bestaan om in de plenaire Mensenrechtencommissie regeringen met naam en toenaam ter verantwoording te roepen voor de mensenrechtensituatie in hun land. Nederland zal, als lid van de Mensenrechtencommissie, deze ontwikkelingen scherp in de gaten moeten houden. ■

Noten

- 1 Jeane Kirkpatrick, 'A scandal in Geneva', in: *International Herald Tribune*, 14 mei 2003 (zie: <http://www.iht.com/articles/96161.html>).
- 2 ECOSOC is één van de hoofdorganen van de Verenigde Naties.
- 3 Sinds 1970 bestaat er ook een procedure – gebaseerd op ECOSOC-resolutie 1503 – voor de vertrouwelijke bespreking van klachten.
- 4 Sinds 1999 luidt de officiële naam: *Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*. Tot die tijd was het de *Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*.
- 5 Afrikaanse Groep, Aziatische Groep, Centraal- en Oost-Europese Groep, Latijns-Amerikaanse en Caribische Groep, Westerse Groep.
- 6 E/CN.4/RES/2003/45: Elimination of violence against women.
- 7 Afgelopen jaar heeft de Speciaal Rapporteur inzake martelingen, de Nederlander Th. van Boven, 294 'urgent appeals' naar 82 landen gestuurd. Zie: E/CN.4/2003/68/Add.1, blz. 5 e.v.
- 8 De Speciaal Rapporteur inzake martelingen ontving het afgelopen jaar reacties van 72 regeringen op brieven en noodoproepen van dit jaar en voorgaande jaren. Zie: E/CN.4/2003/68/Add.1, blz. 5. Het is overigens nog niet gezegd dat die reacties de garantie geven dat er aan de oproep gehoor is gegeven.
- 9 Zie hiervoor: 'Organization of the work of the session. Enhancement of the working methods of the Commission', E/CN.4/2003/118, 18 december 2002. Commission on Human Rights, Fifty-ninth session, Item 3 of the provisional agenda.
- 10 Tot nog toe werd de voorzitter zonder stemming bij consensus benoemd.
- 11 Het betreft: 1 Ratificatie van de belangrijkste mensenrechtenverdragen; 2 Voldoen aan rapportageverplichtingen onder die verdragen; 3 VN-rapporteurs uitnodigen de mensenrechtensituatie in eigen land te onderzoeken; en 4 Niet recentelijk zijn veroordeeld voor de mensenrechtensituatie door de Mensenrechtencommissie. Zie: *Briefing to the 59th session of the UN Commission on Human Rights. The Reform of the Commission on Human Rights*. www.hrw.org/un/chr59/chrreform.htm, 27 februari 2003.
- 12 *Draft resolution on the situation of human rights in the Republic of Chechnya of the Russian Federation*. E/CN.4/2003/L.13, 9 april 2003.
- 13 Officiële titel: *Advisory services and technical cooperation in the field of human rights*.
- 14 Commission on Human Rights Resolution 2003/77. Situation of human rights in Afghanistan. Adopted 25 April 2003.
- 15 Commission on Human Rights Resolution 2003/79. Situation of human rights in Cambodia. Adopted 25 April 2003.
- 16 Resolutie Turkmenistan, aangenomen met 23 stemmen vóór, 16 tegen en 14 onthoudingen; resolutie Noord-Korea, aangenomen met 28 stemmen vóór, 10 tegen en 14 onthoudingen.
- 17 United Nations Press Release SG/03/2, 24 april 2003. Information Service, United Nations Office at Geneva. Heading: 'UN Secretary-General to Commission on Human Rights: We must hope a new era of human rights in Iraq will begin now' (zie op internet: <http://www.ohchr.org/news/commission.htm>).
- 18 United Nations Press Release, 25 April 2003. United Nations High Commissioner for Human Rights. Heading: 'Commission's structures are sound, problems can be surmounted, High Commissioner says as main UN Human Rights body ends session' (zie op internet: <http://www.ohchr.org/news/commission.htm>).

Over de auteur

ALEID BOS is docent bij de sectie Volkenrecht van de Rechtenfaculteit van de Universiteit Utrecht. Zij was als (stagiaire) lid van de Nederlandse regeringsdelegatie aanwezig op de 59ste zitting van de VN-Mensenrechtencommissie. Zij dankt Ineke Boerefijn, Henk Cor van der Kwast en Bibi van Ginkel voor waardevol commentaar op eerdere versies van dit artikel.

Het fijne onderscheid tussen pre-emptief en preventief

Ko COLIJN

Schuiven Kofi Annan en Bush naar elkaar toe?

HOE KAN EEN ORGANISATIE ALS DE VERENIGDE NATIES veiligheid bieden in een tijdperk van terrorisme en massavernietigingswapens? Om die vraag draaide het bij de parade van regeringsleiders op 23 september jl., tijdens de opening van de 58ste Algemene Vergadering in New York.

2003 is het jaar van de waarheid, aldus VN-secretaris-generaal Kofi Annan. 'Een tweesprong, niet minder beslissend dan 1945 zelf, toen de VN werden opgericht.' De verslaggeving uit New York versimpelde het vraagstuk tot een olympische tweekamp, namelijk tussen preventief ingrijpende unilateralisten en reactief ingrijpende multilateralisten. Het woord 'pre-emptief', dat daar ongeveer tussenin valt, komt in het Nederlands nu eenmaal niet voor. De typering van de krachtmeting was dan ook dramatisch – en eenzijdig: 'Annan kritiseert preventieve actie VS' (*NRC Handelsblad*, 24 september jl.) en 'Kofi Annan haalt hard uit naar de VS. VN-chef kritiseert preventieve oorlog' (*de Volkskrant*, idem). Hoe voor de hand liggend ook – in de *Internationale Spectator* zijn begrippen als preventief en pre-emptief recent voor het gemak niet minder door elkaar gehaald – dát was dus precies wat Kofi Annan *niet* had gezegd.

'Artikel 51 van het Handvest schrijft voor dat staten het recht op zelfverdediging toekomt, wanneer zij worden aangevallen', zegt Annan. Als staten verder willen gaan, door ook 'bredere dreigingen' met geweld te beantwoorden, 'dan hebben ze de unieke legitimering van de Verenigde Naties nodig'.¹ Nu de Verenigde Staten – niet met name door de VN-chef genoemd – menen dat ze niet op een aanval met massavernietigingswapens behoeven te wachten en 'het recht en de plicht hebben pre-emptief geweld te gebruiken', unilateraal of in het verband van gelegenheidscoalities, signaleert Kofi Annan een 'fundamentele uitdaging van de beginselen waarop de wereldvrede en de stabiliteit de afgelopen 58 jaar waren gebaseerd'.

De meeste kranten vonden het zo wel genoeg.

Maar Annan ging verder: 'Het is niet genoeg om unilateralisme te verwerpen, zonder ook de zorgen die sommige staten zich maken over hun unieke kwetsbaarheid onder ogen te zien. [...] We moeten laten zien dat we die zorgen effectief en gezamenlijk kunnen en zullen aanpakken.' Hoe?

'De (Veiligheids-)raad moet zich beraden op de mogelijkheid dat individuele staten pre-emptief geweld tegen hen waargenomen bedreigingen inzetten. De leden zouden een discussie kunnen starten over de criteria voor een vroegtijdige toestemming tot het nemen van dwangmaatregelen in antwoord op bepaalde typen dreiging – bijvoorbeeld uitgaande van terroristische groepen uitgerust met massavernietigingswapens. En ze zouden nog steeds serieus moeten debatteren over de beste manier om te reageren op dreigende genocide of vergelijkbare massale schendingen der mensenrechten – iets dat ik in 1999 al opperde.'

Kofi Annan doet met bovenstaande woorden een heel interessante en uiterste handreiking aan de voorstanders van het onversneden unilateralisme. Wie het onderscheid tussen de begrippen preventief en pre-emptief veronachtzaamt, zal de fijnzinnige, haast semantische uitweg die de secretaris-generaal in zijn speech van 23 september bood, wel moeten zijn ontgaan.

In de eerste plaats: over preventieve oorlogen ging zijn verhaal niet; het woord komt in zijn toespraak zelfs niet één keer voor. Dat is terecht, want ook in de sleutelpassages van de beroemde West Point-speech van president Bush (juni 2002) en de *National Security Strategy* (september 2002) en daarvan afgeleide *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (december 2002) wordt een wezenlijk onderscheid tussen preventief en pre-emptief gemaakt. Hoe slordig de Amerikaanse president zelf soms ook geweest is in zijn taalgebruik, en hoe academisch het verschil ook moge schijnen, op declaratoir niveau is

het onderscheid ter zake. *Preventief ingrijpen is een actie uit voorzorg; pre-emptief ingrijpen is een actie tegen een onmiddellijk en evident dreigend gevaar.* In genoemde Amerikaanse stukken wordt preventief ingrijpen gereserveerd voor acties die de proliferatie van massavernietigingswapens moeten verijdelen, terwijl pre-emptief ingrijpen steeds in de context van feitelijke eliminering van die wapens wordt gehanteerd. Het eerste kan bijvoorbeeld slaan op het onderschepen van verdachte schepen met chemische grondstoffen op weg naar Noord-Korea (geen onmiddellijke dreiging), het tweede op een bombardement van een terroristenkamp of plutoniumfabriek (wél).²

In de tweede plaats kan men een speculatie wijden aan Kofi Annans idee van 'vroegtijdige toestemming' ('early authorization of coercive measures'). Deze formule sluit niets uit, althans ook niet een scenario waarin de VN-Veiligheidsraad vooraf een machtiging verleent aan een internationale organisatie of coalitie om in nauw omschreven gevallen een dreiging met massavernietigingswapens en/of terreur onschadelijk te maken. Het beginsel van pre-emptie met autorisatie door de VN-Veiligheidsraad valt immers ook onder 'vroegtijdig'. De verwijzing naar de vraag wat de VN zouden moeten doen bij dreigende genocide en massale schendingen der mensenrechten, ondersteunt die speculatie. Kofi Annan worstelt onverminderd met het trauma van Rwanda en ex-Joegoslavië, waar de VN door hun eigen procedureregels slechts toeschouwer bij genocide konden zijn. De kwestie-Rwanda is zelfs traumatisch, omdat een pre-emptieve militaire actie tegen enkele wapendepots – zoals metterdaad voorgesteld door de Canadese generaal Dallaire op 11 januari 1994, maar onmiddellijk verworpen door het VN-Hoofdkwartier – een bloedbad had kunnen voorkomen. Sindsdien is, tot in het hoofdkwartier van de secretaris-generaal, het denken over gelegitimeerde pre-emptieve actie bij dreigende slachtingen op gang gekomen.³ De voorzichtige conclusie zou kunnen luiden dat de secretaris-generaal het probleem niet zozeer ziet in het pre-emptieve karakter van een actie, als wel in het ontbreken van VN-toestemming.

Biedt 'multilateraal pre-emptivisme' een uitweg? Is het waarschijnlijk dat de VN-Veiligheidsraad ooit, gerenoveerd of niet, machtigingen gaat afgeven voor 'gepredelegeerde' militaire actie? Misschien is het voorstelbaar in het geval van landen die bijvoorbeeld officieel door het Internationaal Atoom Energie Agentschap in staat van beschuldiging zijn gesteld, omdat ze in strijd met het Non-Proliferatieverdrag evident kernwapens ontwikkelen en operationeel stel-

len. Of omdat ze, vlak voordat ze massavernietigingswapens maken, ostentatief uit de desbetreffende non-proliferatieverdragen stappen. Denk aan Noord-Korea en wellicht Iran. Maar in het algemeen zal de kans op VN-autorisatie vooraf niet hoog moeten worden aangeslagen, al was het maar omdat dreigingsscenario's zelden volledig aan vooraf geformuleerde criteria beantwoorden. De ongelukkige tweede Irak-oorlog bewijst bovendien hoe vitaal een goede *intelligence* is op basis waarvan dreiging en antwoord worden gedefinieerd. Een eigen *intelligence*-capaciteit hebben de VN niet, dus is de organisatie weer afhankelijk van (gemanipuleerde?) informatie van de nationale inlichtingendiensten. Misschien denkt Annan hier aan een compromis dat de organisatie niet alleen van het Irak maar ook van het Rwanda-syndroom verlost: geef de VN een eigen inlichtingendienst, dan kunnen dreigingen eerder onderkend worden en kan toestemming tot actie eerder worden verleend.

Bij alle gerechtvaardigde scepsis moet echter opgemerkt worden dat Kofi Annan naar de Verenigde Staten niet alleen heeft 'uitgehaald', maar ook een nauwelijks verholen concessie heeft gedaan en dus heeft 'aangehaald'. ■

Noten

- 1 *The Secretary General Address to the General Assembly*, New York, 23 september 2003, www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.html.
- 2 Pre-emptief refereert – volgens de Amerikaanse lezing – reeds lang aan het legitieme en wettige recht op verdediging tegen een 'imminent threat or danger of attack directed at the defender'. Nu moet wel worden aangetekend dat het begrip 'imminent threat' door de regering-Bush weer is verruimd tot 'the capabilities and objectives [cursivering auteur] of today's adversaries'. (zie West Point Speech, 1 juni 2002, www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html).
- 3 De Nederlandse generaal Patrick Cammaert, nu militair adviseur van Kofi Annan, schrijft: 'With Rwanda, if there had been better intelligence and more confidence in that intelligence at United Nations headquarters level, they might conceivably have changed the mandate of UNAMIR to allow pre-emptive operations.' Zie B. de Jong, W. Platje & R.D. Steele (red.), *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future*, Oakton: OSS International Press, blz. 25.

Over de auteur

DR. KO. COLIJN is werkzaam bij de Erasmus Universiteit Rotterdam en redacteur van het weekblad *Vrij Nederland*.

Amerikaans oriëntalisme struikelblok voor goed beleid

DOEKO BOSSCHER

NA 11 SEPTEMBER 2001 IS ELK BOEK dat ons inzicht in de situatie in het Midden-Oosten kan verdiepen, buitengewoon welkom. Het betreft een brandhaard met permanent explosiegevaar. De energie die nog lang nodig zal zijn om de welvaart in het Westen mogelijk te maken en 'onze' levensstijl te bestendigen, zit daar in de bodem opgeslagen. Het gebied heeft een grote en snel groeiende bevolking. Eén van de allergrootste wereldreligies heeft er haar heiligdommen; ook de bronnen van haar wereldlijke macht zijn er gelegen. Als het Midden-Oosten werkelijk uit elkaar zou springen, als gevolg van – wat een niet ondenkbaar scenario zou zijn – een keten van anti-westerse revoluties, zou dit gevolgen hebben voor alle nu bijna zeven miljard mensen op aarde. Vooral voor de rijke landen zou het een radicale breuk met het verleden kunnen betekenen.

Al met al reden genoeg voor oprechte belangstelling voor de situatie in het Midden-Oosten, voor het beleid dat het westen tot nu toe gevoerd heeft in de omgang met de daar gelegen naties en voor beleidsalternatieven in de toekomst. Reden dus ook voor een studie die kennis van het Midden-Oosten paart aan een analyse van atavismen in de Amerikaanse aanpak van de grote kwesties, want het beleid van het Westen is al gauw het beleid van de Verenigde Staten. Na de vrijwel gehele

terugtrekking uit het gebied door de Britten en Fransen in (vooral) de jaren vijftig is Europa er nog maar marginaal vertegenwoordigd. Amerika heeft alle posities van belang overgenomen. Zeker na de Golfoorlog van 1991, die op een overwinning voor het Amerikaanse leiderschap uitdraaide – zo ziet men het in het Midden-Oosten zelf echter niet: zie daar het probleem in kort bestek – wordt de toon voor de westerse benadering van het Midden-Oosten in Washington gezet. De Britse premier Tony Blair verschaftte zich een stem in het debat over de toekomst van de regio door Amerika in de Golfoorlog van dit voorjaar zonder voorbehoud van betekenis te volgen. Frankrijk en Duitsland lagen dwars en praatten dus niet mee, althans zolang de Verenigde Naties door Bush op afstand werden gehouden. In een kleine driehoek in de Amerikaanse hoofdstad (Pentagon, Witte Huis en *State Department*) werden de knopen doorgesneden.

Welke coördinaten had en heeft het Amerikaanse beleid? De neoconservatieven, of wat daarvoor door gaat, mogen thans een grote vinger in de pap hebben, maar rond welke, veel dikkere rode draad beweegt zich hun invloed? Welke tradities liggen aan het Amerikaanse denken

Douglas Little: *American Orientalism: The United States and the Middle East since 1945.*

Londen/New York: I.B. Tauris & comp., 2003: 407 blz.; 24,95 euro; ISBN: 1-86064-889-4

ten grondslag? Daarover gaat deze boeiende studie van de historicus Douglas Little, verbonden aan Clark University in Massachusetts. De auteur beseft zijn belangrijke taak om niet alleen het verleden aandacht te geven. Hij schreef een alleszins beleidsrelevant boek, dat de goede lezer die wat in te brengen heeft per onmiddellijk in acties zou kunnen vertalen (bijvoorbeeld: mogelijkheden om de veroordelen tegen moslims en arabieren te voorkomen). Little is kritisch zonder zich zover naar de zijlijn te begeven, dat men hem als radicaal zou kunnen wegwijsen. Zijn evenwichtskunst maakt een belangrijke waarde van het resultaat uit.

De Amerikaanse benadering van het Midden-Oosten was vanaf het begin van de twintigste eeuw grilliger dan velen beseffen. Aan de ene kant waren er de hooggestemde verklaringen over zelfbeschikking en democratie, zoals Woodrow Wilsons 'Veertien Punten' (januari 1918). Aan de andere kant was er de veel prozaischer, kennelijk op wantrouwen jegens de Arabieren en de islam gebaseerde uitwerking van het beleid. Uiteraard moet daarbij de Franse en Britse invloed worden

meegewogen. Het geheime Sykes-Picot-pact, waarmee Frankrijk en Groot-Britannië tijdens de Eerste Wereldoorlog hun belangen waarborgden, en latere, soortgelijke machinaties reden de Verenigde Staten in de wielen. Maar als de Amerikaanse lijn helder en consistent was geweest, hadden de Arabische volkeren minder het gevoel gekregen dat zij geen enkele vriend hadden buiten hun eigen gebied en dat zij immer hun vingers moesten natellen na een westerling een hand te hebben gegeven.

In het licht van hun ervaring met de kortstondigheid van het idealisme van Wilson was het niet verwonderlijk dat zij weinig geloof hechtten aan een nieuwe verklaring van goede wil inzake universeel zelfbeschikkingsrecht (het *Atlantic Charter* van augustus 1941) in de volgende oorlog (de Tweede Wereldoorlog). Een paar maanden later al omsingelden Britse tanks het koninklijk paleis in Kaïro en verklaarde Washington kort en goed dat Egypte in de Britse invloedssfeer lag. De revolutie van 1952, die Naguib en Nasser aan de macht bracht, was ook een uiting van wanhoop en frustratie bij progressieve Arabieren en als zodanig een rechtstreeks gevolg van de ambivalentie in het Amerikaanse beleid.

Na de machtswisseling van 1953 in het Witte Huis (Trumans opvolging door Eisenhower) werd de situatie er niet beter op, want vanaf nu nam de strijd tegen het communisme een meer centrale plaats in. Op de Amerikaanse opstelling in de Suez-crisis van 1956 viel op zich zelf weinig aan te merken. Zij bracht een soort spiegelbeeld van de verhoudingen rond de laatste Golfoorlog (2003) teweeg: de Verenigde Staten eisten van Britten en Fransen dat zij zich terugtrokken en een oplossing zochten langs de weg van de Verenigde Naties. Toch was Eisenhower gedurende zijn twee ambtstermijnen (tot 1961) op doorslaggevende momenten niet bereid

of in staat het nationalisme in de Arabische wereld te behandelen als een niet *a priori* negatieve kracht, die meer om bijsturing dan om regelrechte bestrijding vroeg. Dit lag onder andere aan zijn rechterhand Dulles, die in zijn hart meer voelde voor de agressieve koers.

Kennedy heeft het in zijn duizend dagen (1961-1963) serieus met Nasser geprobeerd en hem enige ruimte gegund ('hij heeft zijn problemen, ik de mijne'). Johnson (1963-1969) kreeg het minder goed voor elkaar de analogie met Vietnam buiten beschouwing te laten; hij had daarentegen eerder de neiging schijnbare communistenvrienden reflexmatig als communisten te behandelen. Nixon en Kissinger bereikten gezamenlijk een hoger niveau van intellectuele analyse van de factoren die de Egyptische president revolutionair maakten. Het was toch echter vooral aan de dood van Nasser en het aantreden van Sadat te danken dat de betrekkingen tussen Egypte en de Verenigde Staten opmerkelijk verbeterden. Mede doordat zij vertrouwen in Sadat hadden, spanden de Amerikaanse leiders zich in om de Oktoberoorlog van 1973 als een Arabisch én een Israëliësch succes te laten uitpakken. Na de moord op Sadat (in 1981) trad Moebarak aan als president. Hem lukte het eveneens, niettegenstaande een regeerstijl die zich weinig aan democratische principes gelegen laat liggen, in Amerikaanse ogen een 'goede Arabier' te zijn, wat vóór Sadat bijna een *contradictio in terminis* was geweest.

Wat is nu volgens Douglas Little het probleem met het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid? De kern van het onvermogen de dingen min of meer objectief te beschouwen, is iets dat al door Alexis de Tocqueville werd gesignaleerd: in weerwil van de veelvuldig gepostuleerde trots op de eigen 'revolutie' schuwen de Verenigde Staten alles wat naar meer dan stapsgewijze hervorming zweemt. Revolutie is het land

vreemd, en al helemaal een revolutie die zich bedient van andere termen dan die in de westerse cultuurkring als legitiem worden beschouwd. Met het pan-arabisme kan een Amerikaan niets uitrichten. Het klinkt hem als onecht; een dekmantel voor een streven dat het daglicht niet kan velen. Als een land als Israël daarvoor een blokkade opwerpt en er ook nog in slaagt zich te profileren als 'David' die het tegen 'Goliath' opneemt, is het pleit al gauw beslecht.

Voeg daarbij het feit dat Israëls supporters in de Verenigde Staten meer politieke macht hebben dan degenen met een goed woord voor de islam, de Arabische landen en Iran. De *National Geographic* zal bijvoorbeeld nooit het soort reportages over de Arabische wereld publiceren zoals het blad wél veelvuldig heeft gewijd aan het moderne, dynamische, heroïsche Israël. Er zijn daarnaast over Israëls tegenstrevers nooit boeken verschenen (laat staan verfilmd!) à la *The Source* (James Michener) en *Exodus* (Leon Uris). Tot slot hebben allerlei antropologen en vertegenwoordigers van andere wetenschappelijke disciplines zich met dubieuze geloofsbrieven als Midden-Oostendeskundigen opgeworpen en zij hebben in die kwaliteit stelselmatig op de onverbeterlijkheid van de islamitische/Arabische cultuur gehamerd. Hierdoor ontvouwt zich een tableau van vooroordeel en sjablonen.

Little ontkent niet dat allerlei losgeslagen radicalen, zoals de terroristen die de Israëliëse equipe op de Olympische Spelen in München (1972) gijzelden, een grote en kwalijke bijdrage hebben geleverd aan het ontstaan van een eenzijdige Amerikaanse visie. Hij vraagt slechts aandacht voor bronnen van het traditionele Amerikaanse beleid die mist creëren in plaats van helderheid. Verder wijst hij erop dat er toch echt iets moet gebeuren, wil Amerika zich niet ook zijn laatste, buiten Israël om lopende, invloed in

dit zo belangrijke deel van de wereld laten ontglijpen.

Tegenover het 'oriëntalisme' van de Verenigde Staten (een kijk op de Oriënt die minachting en onkunde op een brisante manier combineert) is het minstens zo gevaarlijke 'occidentalisme' van de Bin Ladens komen te staan. Het demoniseert het Westen met ongekende felheid. Hoewel het cultureel is georiënteerd, is het 'occidentalisme' volgens Little geen symptoom van Huntingtons botsing tussen culturen, maar deel van een veel vertrouwder verschijnsel: het soort anti-modern denken dat zich manifesteerde bij Derde-Wereldleiders als Mao Zedong, maar dat zich ook al heeft laten zien bij iemand als Adolf Hitler. De auteur schildert dat denken in navolging van auteurs als Ian Buruma af als puur obscurantistisch.

Het slechte nieuws dat Little brengt, is niet zozeer zijn uiterst zorgvuldig gecomponeerd overzicht van Amerika's onmacht nobele gedachten om te zetten in effectief optreden. Het deprimeert genoeg, daar niet van, want het is altijd pijnlijk te moeten constateren dat zelfs de beste bedoelingen, gepaard aan

waarschijnlijk het meest 'sophisticated' apparaat om buitenlands beleid te doordenken en uit te voeren, verre van een garantie voor succes zijn. Nee, het echt slechte nieuws is dat zelfs deze kritische waarnemer, die beslist geen tegenstander van Israël lijkt te zijn, maar vooral als doel heeft de weg uit de impasse te wijzen, bij alle nuttige en meteen te implementeren wenken, toch geen echte oplossing aandraagt. Het is *één ding* op de ironie te wijzen van al die door de Verenigde Staten geschapen Frankensteins (Bin Laden, de Taliban, Saddam Hoessein: zij hebben allemaal op enig moment uit de Amerikaanse ruif gegeten). *Een ander* om uit te leggen wat George W. Bush vanaf nu zou moeten ondernemen om de regio te pacificeren. In elke afzonderlijke casus waarin grof is ingegrepen, van Mossadeq, die anno 1953 werd afgezet toen hij zich als premier tegen de sjah van Iran keerde, via de invasie in Libanon (1958), tot de rampzalige interventie in dat zelfde land in 1983 (met smadelijke terugtrekking als resultaat), is het vrij eenvoudig de (al dan niet morele) fout in de uitgangspunten aan te geven.

De les hoe het dan wel had gemoeten is echter – afgezien van de zeer algemene constatering dat er waarschijnlijk structureel te gauw en te gretig is geïntervenieerd – heel moeilijk uit dit boek te putten.

Het is veelzeggend dat Douglas Little niet alleen begint, maar ook eindigt met een verwijzing naar *The Innocents Abroad* van Mark Twain (verschenen in 1869), een boek waarin de grote schrijver literair verslag uitbrengt van een reis naar het Midden-Oosten en het 'cultureel imperialisme' van Amerikanen in vreemde buitenlanden aan de kaak stelt. Twain toen, Lederer en Burdick in de jaren vijftig (met *The Ugly American*) en talloze romanschrijvers van later tijd hebben de spijker op de kop geslagen. We weten het nu: Amerika's daadkracht is maar al te vaak een betere zaak waardig. Maar hoe verder? De spijker steekt ook na de verschijning van *American Orientalism* nog altijd een lelijk eind uit het hout.

DOEKO BOSSCHER is hoogleraar contemporaine geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Het is allemaal de schuld van... de islam!

ZOË E. PAPAICONOMOU

Emerson Vermaat: Het is allemaal de schuld van ... Joden en Amerikanen! Met een voorwoord van Prof. dr. Bob Smalhout.
Utrecht: Aspekt, 2003; 144 blz.; 14,98 euro;
ISBN: 90-5911-406-X

Sinds het ineenstorten van de Twin Towers van het World Trade Center in New York is het Midden-Oosten weer volop in het nieuws. Oorlog in Afghanistan, oorlog in Irak, terrorisme, onderwerpen te over en iedereen heeft er een mening over. Vóór of tegen Amerika lijkt de keus, om het met de woorden van Bush Jr. te zeg-

gen. In Nederland keerde de publieke opinie zich tegen de oorlog in Irak en dus ook tegen Amerika; op de universiteiten overheerste deze tendens eveneens. Nuances, in het bijzonder in de pers, werden nauwelijks gemaakt en gebeurde dit wel, dan betroffen ze over het algemeen de islamitische kant.

Eveneens ontwikkelde zich de laatste jaren in de pers een pro-Palestijnse tendens in plaats van de jarenlange pro-joodse lijn in het Israël/Palestina-conflict. Ook in dit geval was er weinig plaats voor nuance; bij wetenschapslieden is deze echter nog wel aanwezig, hoewel partijdigheid hier eveneens voorkomt.

Deze twee anti-tendensen werden Emerson Vermaat, vanuit de EO werkzaam bij het actualiteitenprogramma *Twee Vandaag*, blijkbaar te veel en hij besloot een boek te schrijven met de sarcastische titel: *Het is allemaal de schuld van ... Joden en Amerikanen!* Het boek speelt in op bovenstaande anti-Amerikaanse en anti-joodse gevoelens die, volgens Vermaat, zouden bestaan bij de 'linkse intellectuelen'. Vermaats bedoeling is deze gevoelens te onderzoeken en te relativieren.

In een vlotte, journalistieke schrijfstijl behandelt Vermaat een aantal, grotendeels actuele, gebeurtenissen, zoals de aanslagen op 11 september, de Irak-crisis, de moord op de Amerikaanse ambassadeur in Khartoum en de ophef rond Gretta Duisenberg. Daarnaast gaat Vermaat in op anti-Amerikaanse sentimenten en jodenhaat in de Arabische wereld en West-Europa.

Het is op zich zelf een interessant idee deze anti-gevoelens te nuanceren, ware het niet dat van nuance in het boek van Vermaat nauwelijks sprake is. Vermaats keuze prof. dr Bob Smalhout, lid van de LPF (Lijst Pim Fortuyn), het voorwoord te laten schrijven, verraadt meteen het perspectief van waaruit het boek geschreven is, namelijk anti-islamitisch. Smalhout schrijft bijvoorbeeld het volgende naar aanleiding van het anti-Amerikaanse gevoel dat ontstond in de jaren zestig: 'Om dat laatste [koloniale schuldgevoel, ZP] weer een beetje goed te maken werd er bovendien een boterzacht beleid gevoerd inzake allochtone immigranten, die vrijwel onbeperkt zich in Nederland konden vestigen. Ze hoefden niet eens onze taal te leren, en werden ook niet verplicht om in te burgeren. We moesten vooral begrip tonen voor hun cultuur en religie, ook al waren deze uitgesproken intolerant ten opzichte van de westerse wereld. [...] Van die, vooral islamitische, allochtonen werd ook geleidelijk de afkeer van Amerikanen overgenomen.' (blz. 8)

Smalhout vergeet hier voor het gemak dat de eerste groepen immigranten naar Nederland werden gehaald als gastarbeider en dat hieronder zich ook grote groepen Surinamers, Antillianen, Italianen en Spanjaarden bevonden. Daarnaast spreekt hij zichzelf tegen. Als de Nederlanders de afkeer van de Amerikanen van deze 'vooral islamitische allochtonen' hadden overgenomen, dan moeten velen toch wel Nederlands (ook al was het niet verplicht) geleerd hebben om deze sentimenten te kunnen overbrengen.

Vermaat zelf gaat op deze toon verder. Het boek staat boordevol met gewaagde uitspraken, die slecht worden beargumenteerd. Vermaat zegt ter illustratie het volgende over de 'islamisering van Europa': 'Er zijn ook niet-gewelddadige middelen om de opmars van de islam te stimuleren, bijvoorbeeld via migratie. Wanneer steeds grotere groepen moslims zich vestigen in gebieden waar de islam nog de minderheid is, zal op een gegeven moment de balans doorslaan naar een moslimmeerderheid. Daarom wordt mannen in moskeeën op 't hart gebonden zoveel mogelijk kinderen bij hun vrouwen te verwekken. De vrouwen zelf hebben weinig te vertellen. Moslims voeren een doelbewuste bevolkingspolitiek ten gunste van de eigen groep.' (blz. 74) Vermaat denkt dit te beargumenteren door de volgende zaken te noemen: de grote aantallen moslims die nu in Nederland wonen; gezinshereniging; en de gewoonte van islamitische allochtonen hun bruid te halen uit het land van herkomst.

Dit zijn echter nog lang geen overtuigende argumenten voor de stelling dat moslims doelbewust de opmars van de islam willen stimuleren. Daarnaast maakt de auteur niet duidelijk hoe hij weet dat in veel moskeeën mannen wordt verteld zoveel mogelijk kinderen te verwekken. Heeft hij zelf een aantal moskeeën bezocht in aanwezigheid van een tolk? Heeft hij gesprekken

gevoerd met bezoekers van diverse moskeeën? In zijn notenapparaat wordt hier geen enkele verwijzing naar gemaakt. Dit soort gewaagde stellingen dient te steunen op uitgebreid bewijsmateriaal.

De auteur probeert ons te overtuigen van de 'onschuld' van de joden en de Amerikanen door de islam herhaaldelijk aan te vallen en feiten ten nadele van Amerikanen en joden ten goede te keren of niet eens te noemen (het joods-fundamentalisme komt bijvoorbeeld nergens aan bod), wat objectiever zou overkomen. Zijn geloofwaardigheid valt helemaal in het niet door uitspraken als: 'Sharon wordt gezien als oorlogsmisdadiger die voor de rechter moet worden gesleept (een poging daartoe mislukte overigens).' (blz. 87) Met deze laatste woorden tussen haakjes lijkt Vermaat de onschuld van Sharon te willen suggereren. Ook al is Sharon (nog) niet veroordeeld wegens het bloedbad in 1982 in Sabra en Shatila, door de parlementaire enquêtecommissie-Kahan is hij echter wel 'persoonlijk verantwoordelijk' gehouden en hij trad in 1983 terug als minister van defensie (hoewel hij wel deel bleef uitmaken van het kabinet).¹

Vermaats poging anti-joodse en anti-Amerikaanse gevoelens te ontkrachten, is wat mij betreft mislukt. Jammer, want hij bezit een vloeiende schrijfstijl en gevoel voor humor (bijvoorbeeld in zijn beschrijvingen van Gretta Duisenberg en haar pro-Palestijnse escapades), waarmee hij een groot publiek kan bereiken. Deze schrijfstijl kan echter niet verbloemen dat de meeste stellingen in zijn boek op een gammel bouwwerk berusten. Hij legt alle oorzaken van de conflicten die hij bespreekt bij de moslims. Hij kan het niet nalaten een aantal keren een sneer uit te halen naar de islamitische allochtonen in Nederland. Nee, de islam is duidelijk niet de favoriete godsdienst van Vermaat. Er is echter nog hoop. Hoewel elke moslim, hoe overtuigd van de bijzondere krachten van pro-

feet Mohammed dan ook, zijn dood omstreeks 632 (n. Chr.) erkent, dicht Vermaat Mohammed wel heel speciale gaven toe, aangezien Mohammed in zijn boek in staat is in 827 (n. Chr.) nog opdracht te geven tot het vermoorden van joden

op het marktplein van Medina (blz. 72).

Noot

- 1 Julie Flint, 'The "Sharon-files"', in: *The Guardian*, 28 november 2001.

ZOE PAPAICONOMOU is doctoraal student eigentijdse geschiedenis en Bachelorstudent Arabisch aan het Instituut voor Talen en Culturen van het Nabije en Midden-Oosten aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Waarheid en verzoening in Zuid-Afrika

P. R. BAEHR

Afshin Ellian: Een Onderzoek naar de Waarheids- en Verzoeningscommissie van Zuid-Afrika. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2003 (proefschrift Katholieke Universiteit Tilburg); xx + 703 blz.; 39,50 euro; ISBN: 90-5850-041-1

De auteur wil met dit omvangrijke proefschrift de volgende vragen beantwoorden: waarom kozen Zuid-Afrikanen voor een waarheidscommissie met amnestie in plaats van een gewoon straftribunaal? Wat waren de grondslagen van de waarheidscommissie? Wat zijn de juridische kenmerken van zo'n commissie? Wat zijn de delicten waarvoor men amnestie kon verkrijgen? Wat zijn de strafrechtelijke grondslagen van dergelijke delicten? Welk cultureel element bewoog Zuid-Afrikanen om niet naar straf maar naar waarheid te zoeken? (blz. 2)

Het boek is ingedeeld in tien hoofdstukken: 1 Inleiding; 2 Enkele momenten van de constitutionele ontwikkeling van Zuid-Afrika; 3 De politieke overgang naar een nieuwe constitutie en de bevordering van nationale eenheid en verzoening; 4 De Waarheids- en Verzoeningscommissie: Een Tribunaal met Waarheid; 5 Delict en delinquent in het verzoeningsproces; 6 Een theoretisch onderzoek naar de politieke misdaad; 7 De slachtoffers: onderzoek naar de mensenrechtenschendingen; 8 Legaliteit, legitimiteit en mensenrechten; 9 Transitional justice: de politieke transitie: straf,

amnestie, verzoening; en 10 Enkele conclusies. De tekst van de 'Promotion of National Unity and Reconciliation Act' is als appendix toegevoegd.

Het onderzoek is gebaseerd op de rapporten van de Waarheidscommissie (TRC), secundaire literatuur en veel filosofische en juridisch-theoretische geschriften. De auteur heeft, blijkens zijn Voorwoord, Zuid-Afrika bezocht, maar blijkbaar niet veel gebruik gemaakt van interviews. Althans, afgezien van een enkele uitzondering, maakt hij daarvan geen melding.¹ Het boek is uitstekend gedocumenteerd en de auteur verdient lof voor het vele werk dat hij in de voorbereiding van dit proefschrift heeft gestoken. Hij heeft het zich daarbij niet gemakkelijk gemaakt. Zo probeert hij in hoofdstuk 2 een beeld te schetsen van de apartheidspolitiek, om daarmee een achtergrond aan te geven voor de oprichting van de TRC. Het is een schier onmogelijke taak die hij zich heeft gesteld, in iets meer dan honderd bladzijden een, wat hij noemt, 'politieke genealogie van de apartheid' te schetsen. Dat is een zeer moeilijke opgave, waarin hij, naar het oordeel van deze recensent,

enigszins is blijven steken. Het ware beter geweest als hij deze inleiding zou hebben beperkt tot een korte beschrijving van hoofdlijnen van niet meer dan enkele bladzijden.

Het begrip 'ras' speelde onder het apartheidregime, zoals bekend, een zeer belangrijke rol. Terecht merkt Ellian op dat het eenvoudiger is te bepalen wat een man of een vrouw is dan constitutioneel te bepalen wiens huidskleur wit en wiens huidskleur gekleurd is: 'In de praktijk probeerden ambtenaren criteria te ontwikkelen waarmee ze het ras van iemand konden bepalen.' (blz. 101) Zelf is hij trouwens ook niet al te duidelijk over dit onderwerp. Zo heeft hij het over de uitverkotheid van het 'ras' der Joden (blz. 43) en over het 'ras' der Boeren (blz. 49 en 53), terwijl hier het gebruik van het begrip 'volk' of 'etnische groepering' beter zou zijn geweest.

Pas op blz. 157 komt hij aan zijn eigenlijke onderwerp toe: de weg naar de Waarheids- en Verzoeningscommissie. Die ontstaansgeschiedenis wordt helder uit de doeken gedaan. Terecht wordt gewezen op de sleutelrol van president Nelson Mandela ('een brug naar een constitutionele toekomst'), die over het

prestige bij de betrokken partijen beschikte om het idee van een waarheidscommissie naar Chileens model door te drukken. Zonder Mandela (en zijn bondgenoot Desmond Tutu, de door hem benoemde voorzitter van de TRC) was er van het gehele project waarschijnlijk niet veel terechtgekomen. Ellian noemt de TRC impliciet de 'meest volmaakte en geslaagde waarheidscommissie' (blz. 175) – een uitspraak die hij later in zijn boek, in hoofdstuk 9, versterkt door korte beschouwingen over soortgelijke operaties in Argentinië, Chili en El Salvador.

De auteur heeft nogal eens de neiging zijpaden in te slaan, die weliswaar op zich zelf vaak niet oninteressant zijn, maar toch te weinig relevante informatie voor het hoofdonderwerp van het boek opleveren. Zo houdt hij zich in een uitvoerige passage bezig met het begrip 'waarheid' en verliest zich in socratische beschouwingen over dit onderwerp. Hij had er beter aan gedaan zich uitsluitend af te vragen hoe de TRC zelf met het begrip 'waarheid' omgaat en daartoe bijvoorbeeld met vrucht kennis kunnen nemen van het artikel over dit onderwerp van Michelle Parlevliet van enkele jaren geleden.²

Ellians beschouwingen over het leiderschap in hoofdstuk 3 kan de lezer gevoegelijk overslaan. Eenzelfde soort overweging geldt voor het gehele hoofdstuk 6, 'Een Theoretisch Onderzoek naar de Politieke Misdad', dat een zeer uitvoerige literatuurbeschuwing van bijna honderd bladzijden beslaat – een

wel zeer lange omweg om tot het eigenlijke doel te geraken. De beschouwingen over de gedachten van Kant, Heidegger en Merleau-Ponty zijn weliswaar niet van belang ontbloeit, maar waren de uitvoerige passages die gewijd zijn aan deze denkers, echt nodig voor een goed begrip van het werk van de TRC – het thema van dit boek? Mij dunkt van niet.

Storend vond ik de Engelse verwijzingen naar de Spaanstalige rapporten over Argentinië en Chili. Men kan bij het schrijven van een Nederlandstalig werk in zo'n geval één van twee dingen doen: ofwel de oorspronkelijke taal handhaven of de stukken vertalen in het Nederlands. Het Engels is hier niet op zijn plaats. Nog iets over de taal. Het boek is geschreven door iemand wiens moedertaal duidelijk niet het Nederlands is. Nu kan men zich op het standpunt stellen dat het al heel mooi is dat iemand de Nederlandse taal voldoende beheerst, om er een heel proefschrift in te schrijven. Dat is zo, maar dat neemt niet weg dat de begeleiders dan wel de plicht hebben ervoor te zorgen dat dit Nederlands ook foutloos is. 'Een talige verwantschap' in plaats van 'een taalverwantschap' (blz. 38), 'ingeborenen' in plaats van 'inheemsen' (blz. 73), 'De Raad van vertegenwoordigers' als vertaling van 'House of Representatives' in plaats van 'Huis van Afgevaardigden' (blz. 118), 'mistoestanden' in plaats van 'wantoestanden' (blz. 283), 'commissaris van de TRC' in plaats van 'lid van de TRC' (blz. 581) en 'kerkelijke vrouwen' in plaats van 'nonnen'

(blz. 584) – het zijn fouten waarvoor men de auteur had moeten behoeden.

De 'beknopte index' is van weinig nut. De namen van de voorzitter en vice-voorzitter van de TRC, Desmond Tutu en Alexander Boraine (die uiteraard in het boek voorkomen), zijn er bijvoorbeeld niet in opgenomen. Zeker bij zo'n omvangrijk werk als het onderhavige zou een goed samengesteld, uitvoerig register op zijn plaats zijn geweest.

Al met al kan men niet anders dan onder de indruk komen van het vele werk dat de auteur voor het schrijven van dit proefschrift heeft verricht. Daarvoor verdient hij, zoals gezegd, alle lof. Dat neemt niet weg dat het een beter en vooral veel overzichtelijker boek zou zijn geworden, als hij minder onderwerpen had aangepakt en ervoor was behoed zich op allerlei zijpaden te begeven.

Noten

- 1 Op blz. 149 wordt melding gemaakt van gesprekken die hij heeft gevoerd 'met verschillende Zuid-Afrikaanse juristen die nauwe banden hadden met de NP [Nationale Partij]'. Helaas wordt niet aangegeven met welke juristen.
- 2 Michelle Parlevliet, 'Considering Truth: Dealing with a Legacy of Gross Human Rights Violations', in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, jrg. 16, 1998, blz. 141-174.

DR. P. R. BAEHR is honorair hoogleraar Rechten van de Mens aan de Universiteit Utrecht.

Jochem Wiers: Trade and Environment in the EC and the WTO. A Legal Analysis.

Groningen: Europa Law Publishing, 2002; xii + 502 blz.; 79,= euro
ISBN 90-76871-08-6

De ruimte voor het nemen van milieubeschermingsmaatregelen door nationale overheden wordt voor een belangrijk gedeelte bepaald door het mondiale en het eventueel toepasselijke regionale handelsrecht. Milieumaatregelen kunnen immers direct ingaan tegen de door dat recht opgelegde verplichtingen tot handelsliberalisatie of non-discriminatie. De Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de Europese Gemeenschap (EG) zijn in deze materie belangrijke spelers. Dit kloeke boek maakt een gedetailleerde theoretische analyse van relevante rechtsregels van beide organisaties aan de hand van de constituerende verdragen, aanvullende teksten en de interpretaties die daar in geschillenbeslechtingsprocedures (Europese Hof van Justitie en WTO-panels en WTO-beroepsorgaan) aan zijn gegeven. Hoewel op een aantal punten verduidelijking zeker mogelijk is, komt de auteur tot de conclusie dat de huidige regels een evenwichtige balans tussen handel en milieu mogelijk maken en er dus geen substantiële wijzigingen nodig zijn. De inhoudelijke overeenkomsten tussen EG- en WTO-regels op het terrein van milieu en handel in goederen leidden sommigen ertoe de EG te propageren als model voor de door hen gewenste 'constitutionalisering' van de WTO. De auteur wijst dit af op grond van de grote verschillen in de context waarin EG- en WTO-regels functioneren. Deze verschillen betreffen onder meer aspecten als rechtstreekse werking, wetgevendende bevoegdheid en de positie en invloed van maatschappelijke actoren. (K.A.)

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 mw. dr Karin Arts (K.A.), universitair hoofddocent internationaal recht en ontwikkeling aan het Instituut of Social Studies, Den Haag; drs Hans H.J. Labohm (H.H.J.L.), econoom en verbonden aan Instituut Clingendael; dr Karel Jansen (K.J.), verbonden aan het Institute of Social Studies, Den Haag; drs Gerard J. Telkamp (G.J.T.), historicus en eindredacteur van de *Internationale Spectator*; drs Ruud Hoff, docent Hogeschool Utrecht; 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

Catrinus Jepma, Elise Kamphuis (red.): 'Developing Countries and GATS', met bijdragen van Gertin Bies, Arjan Douma, Friso de Jong, Klaas Markvoort, Alice Stegeman, Bibian Willemsen en Sigrid Weitenberg.

Groningen: Rijksuniversiteit Groningen ('Scienceshop of Economics, Management & Organization'), juni 2003; 153 blz.;
ISBN: 90-5803-030-X

Development Countries and GATS is uitgekomen in de serie 'Scienceshop of Economics, Management & Organization' van de Rijksuniversiteit Groningen. Het is het resultaat van een onderzoek naar de betekenis voor de ontwikkelingslanden van de liberalisering van de handel in diensten in het kader van de GATS (General Agreement on Trade in Services). Een dergelijke liberalisering kan de ontwikkelingslanden aanzienlijke voordelen opleveren, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de opkomst van de *software*-sector in India, de groeiende uitbesteding van administratief werk door Westerse bedrijven in China, toerisme in Zuidoost-Azië en medische dienstverlening in Zuid-Afrika en Latijns-Amerika. Maar er kunnen ook nadelen zijn verbonden aan deze liberalisering, hetgeen bijvoorbeeld het geval is indien plaatselijke aanbie-

ders van diensten worden weggeconcurrereerd door buitenlandse multinationals, die vervolgens een monopoliepositie kunnen verwerven. Export van diensten gepaard gaande met (tijdelijke) emigratie, bijvoorbeeld van dokters of verpleegsters, kan voordelen opleveren in de vorm van overmaking van geld naar familie in het thuisland, maar kan als nadeel plaatselijke tekorten aan gespecialiseerd personeel opleveren. Er zal dus van geval tot geval een afweging van voor- en nadelen dienen plaats te vinden. Het boek geeft daartoe een aanzet door middel van zeven *case studies*: de telecommunicatiesector in Mexico; liberalisering van de financiële sector in Latijns-Amerika; de financiële sector in Chili; de gezondheidssector in de Filipijnen; de *software*-sector in India; de gezondheidssector in Cuba; en de watervoorziening in Zuid-Afrika. (H.H.J.L.)

David B. Dewitt, Carolina G. Hernandez: Development and Security in Southeast Asia. Volume I: The Environment.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2003; xvii + 248 blz.; 78,75 euro
ISBN 0-7546-1767-X

Het onderwerp van deze studie in drie delen is de relatie tussen de 'overheid' en de 'civil society' in de

landen van Zuidoost-Azië, waar het hun opvattingen betreft over de problematiek voortvloeiende uit de economische ontwikkeling. Men ging daarbij uit van de stelling dat er spanning bestaat tussen hoe de regering de door haar gebruikte ontwikkelingsinstrumenten ervaart en naar veiligheid streeft, en hoe de bevolking en de gemeenschappen, die hun eigen belangen nastreven, dit percipiëren. De studie is opgezet rondom drie thema's: Milieu, Bevolking en Globalisering. Het empirisch onderzoek werd aangevuld door zg. 'echo-seminars' waaraan de betrokken onderzoekers, leden van de 'civil society' (onder wie activisten en wetenschapslieden), leden van de private sector en lokale en nationale ambtenaren en politici deelnamen. Het doel was hen op de hoogte te stellen van de stand van het onderzoek en ze, indien mogelijk, bij dat werk te betrekken. De uitkomst bevestigt de 'conventionele wijsheid' dat de verschillen in perceptie en in beleidsprioriteiten en preferenties tussen universitaire onderzoekers en de instellingen van de 'civil society' in Manila en Jakarta enerzijds, en de elites uit de politieke en private sector anderzijds, opvallend zijn. Ze zijn nog groter wanneer men de niet-gouvernementele experts en de lokale figuren uit de provincie in de vergelijking betreft. 'Although echo seminars often provided very positive encounters between researchers, activists, private sector representatives and government officials, our research tended to confirm the embedded nature of the dilemma: that development as defined by some combination of government policy and private sector interests undermined security as defined by individuals and their communities.' (blz. 12) In bovengenoemde bundel worden de uitkomsten van het onderzoek rondom het thema Milieu en Veiligheid gepresenteerd. Na enkele inleidende en algemene artikelen treft men een aantal case

studies aan die onder meer gaan over 'gevaarlijk afval' gegenereerd door de eigen industriële ontwikkeling of die geïmporteerd wordt; 'mining disputes' op de Filipijnen; een vergelijking van de *responses* van de diverse overheden op de milieu-onveiligheid waar het bosbeheer in Zuidoost-Azië betreft; en de voedselproductie in Indonesië en de daaraan verbonden ecologische gevaren. In afzonderlijke delen worden de resultaten rondom de thema's Bevolking (waarbij bijv. ook gevolgen van migratiestromen en economische crises aan de orde komen) en Globalisering gepubliceerd. De redacteurs van deze bundel zijn resp. afkomstig van York University, Canada, en de University of the Philippines (*F.v.d.B.*)

Trudy Govier: A Delicate Balance. What Philosophy Can Tell Us About Terrorism.

Oxford (Colorado): Westview Press, 2002; ix + 170 blz.; 31,35 euro ISBN 0-8133-6585-6

Uitgangspunt van de Canadese Trudy Govier is dat 'duurzame veiligheid' gevestigd moet zijn op 'sound values' en dat ze nagestreefd moet worden met behulp van middelen die met deze waarden in overeenstemming zijn. Het gebruik dat thans van het begrip 'evil' wordt gemaakt, vindt ze alarmerend. Niet omdat 'het kwaad' niet zou bestaan, maar omdat het gebruik ervan polarisering en oversimplificatie in de hand werkt. Als diegenen die ons aanvallen simpelweg 'evil' zijn, hoeven we ook geen woord meer over ze vuil te maken en ligt onze redding slechts in hun vernietiging. Hetgeen volgens Govier een gevaarlijke illusie is. Een militaire benadering van het terrorisme mag op de korte termijn vruchten afwerpen, op de lange termijn zullen we oplossingen moeten vinden door te streven naar 'education, development, dialogue, negotiation, and law'. Daar

kunnen we alleen maar bij worden geholpen door een beter begrip van wat onze waarden zijn, inzicht in bestaande waardenverschillen en in de beperkingen van geweld als conflictoplosser. Via een filosofische benadering van een groot aantal noties, zoals kwetsbaarheid, kwaad, haat, wraak, macht, gerechtigheid, geweld, verantwoordelijkheid, hoop enz., tracht Govier aan te tonen dat men het terrorisme niet mag bestrijden door de eigen waarden te overtreden, en dat dit ook niet loont. Zij verwijst daarbij niet alleen naar filosofische opvattingen, maar ook naar actuele situaties en naar opvattingen van huidige politici. Zo verwijst ze in het hoofdstuk 'Victims' naar de opvattingen van premier Blair. Blair had gelijk toen hij stelde dat de slachtoffers van de aanval in New York gruwelijk misdadig zijn behandeld, en dat zij recht hebben op ons respect en diepe sympathie. Maar hij handelde onjuist toen hij zich, ter rechtvaardiging van de bombardementen in Afghanistan, beriep op die slachtoffers. En Govier toont zich in het hoofdstuk waarin ze het begrip 'Wraak' en de opvattingen van Mandela behandelt, in hem teleurgesteld dat hij zich geheel achter de Amerikaanse campagne in Afghanistan stelde, van mening was dat het hier om een unieke campagne ging, en dat terroristische kampen met militaire middelen konden worden vernietigd zonder dat dit bijdroeg tot een 'cyclus van geweld'. In het hoofdstuk waarin het begrip 'Macht' wordt behandeld, met de daarbij behorende verschijnselen als propaganda, manipulatie en dwang, verwijst Govier naar Hobbes, Gandhi en Havel. Maar ze parafraseert ook Abraham Lincoln door te stellen dat je mensen soms ergens toe kunt dwingen, en sommigen van hen altijd, maar niet iedereen permanent. De huidige benadering van het terrorisme biedt de mensen weinig hoop voor de toekomst en dat acht zij funest. (*F.v.d.B.*)

Dick Kooiman, Adrianus Koster, Peer Smets & Bernhard Venema (red.): Conflict in a globalising world. Studies in honour of Peter Kloos.

Assen: Van Gorcum, 2002; vii + 298 blz.; 30,- euro
ISBN 90-232-3872-9

Wat een *Festschrift* had kunnen zijn, werd een herinneringsbundel vanwege het overlijden vóór zijn emeritaat van de antropoloog Peter Kloos. Zijn confrontatie met wereldpolitiek en mondiale processen begon in wezen al toen zijn eerste veldwerkproject moest worden afgebroken bij het eind van het Nederlands bewind in Nieuw-Guinea. Tegen het eind van zijn wetenschappelijke carrière hield hij zich uitdrukkelijk bezig met mechanismen en gevolgen van globalisering voor ontwikkelingssamenwerking, cultuur, de welvaartsstaat, nationalisme en identiteit, het ontstaan van spanningen in samenlevingen en uitbarstingen van geweld. Dit alles op lokaal, regionaal, nationaal en mondiaal niveau. Deze bundel doet recht aan de letterlijk en figuurlijk vele dimensies van Kloos' belangstellingssferen. Het vijftiental opstellen bestrijkt vijf aandachtsvelden. Onder de theoretische beschouwingen valt de bijdrage van Abram de Swaan over de sociologische studie van de transnationale samenleving. Van de bijdragen over gewelddadige confrontaties in mondiaal en plaatselijk kader valt te noemen de studie van Mart Bax over geweld en etnische verdrijving in het Bosnisch pelgrimsoord Medjugorje, terwijl Marion den Uyl, paradoxaal, seksueel geweld tegen vrouwen in Kerala (India) onder meer verbindt met toenemende welvaart dank zij arbeidsmigratie naar de Golfstaten. Onder het hoofde globalisering, politieke conflicten en plattelandsontwikkeling ressorteren bijdragen over achtergronden van mislukking van internationale bemoeienis met armoedebestrijding in Pakistan en over gemengde resul-

taten van het werk van westerse NGO's in Senegal. Aan de kapstok confrontaties tussen globalisering van bovenaf en onderop worden studies gehangen over onder meer het verzet van Franse boeren tegen 'globalisering' en over de misdaad-economie als kracht in het verzet tegen globalisering in Tsjetsjenië. Het laatste deel van de bundel bevat naast twee beschouwingen over geweld in Sri Lanka een boeiende secundaire analyse van André Köben naar aanleiding van boeken van Browning en Goldhagen over de rol van de Duitse politie bij de Holocaust in Polen. Het boek eindigt met een bibliografie van tien pagina's van de geschriften van Peter Kloos. (G.J.T.)

Dave Boselie: Economic Reform, Agricultural Diversification and Commercialisation in Northern Vietnam, 1945-1995.

Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, 2002 (proefschrift)

Dit proefschrift beschrijft de ontwikkeling van de landbouwsector in Vietnam over de periode van collectivisering (de jaren '50 tot en met de jaren '70) en de periode van hervorming en privatisering daarna. De ontwikkelingen in de landbouw en in het landbouwbeleid worden in detail beschreven en geanalyseerd, zowel op het nationale niveau als aan de hand van *case studies* in een gebied in het noorden van Vietnam. Centraal staat de vraag waarom de landbouwsector eerst collectiviseerden en later liberaliseerden. De studie betoogt dat dit alleen goed kan worden begrepen als men de spontane aanpassingen en protesten van de boeren in aanmerking neemt: vele van de beleidsaanpassingen werden 'bottom-up' afgedwongen. De *case studies* (rijst, tuinbouw, fruit) tonen in detail hoe de liberalisering van de sector vanaf begin jaren '80 tot snelle diversificatie en commercialisering leidde. (K.J.)

Jan van Oudheusden: De geschiedenis van het Midden-Oosten in een notendop. Wat iedereen over de geschiedenis van het Midden-Oosten moet weten.

Amsterdam: Prometheus, 2003; 150 blz.; 9,95 euro
ISBN: 90-446-0291-8

In de reeks 'in een notendop' verscheen eerder al een tiental boekjes over uiteenlopende onderwerpen als economie, de Nederlandse literatuur, de wereldgeschiedenis, de kosmos en opera. Dit boekje geeft in een zeer kort bestek (van niet meer dan 140 blz.) een overzicht van de lange geschiedenis van het Midden-Oosten. Lang niet iedereen zal het altijd eens zijn over wat 'iedereen moet weten' over het Midden-Oosten. Juist in deze turbulente regio bepalen de verschillende en vaak tegenstrijdige visies op de geschiedenis immers in belangrijke mate de politieke stellingen van vandaag. Religie, politiek en geschiedenis zijn in het Midden-Oosten dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden. Om zo'n complexe materie voor een groot publiek bondig weer te geven, is geen eenvoudige opgave. De auteur koos voor een zekere afstandelijkheid, maar ontkwam er natuurlijk niet aan enkele generalisaties en weglating van nuances. Veel wordt genoemd, minder uitgelegd of geanalyseerd. De oudheid en middeleeuwen krijgen relatief weinig, het Ottomaanse rijk veel aandacht. Ook de recente periode (en daar moet iedereen toch wel het een en ander van weten) en zeker het omstreden vredesproces tussen Israël en de Palestijnen komen er nogal bekaaid af. Van Oudheusden sluit af met de constatering dat de 21ste eeuw wel eens een reprise zou kunnen laten zien van de botsing der culturen die de geschiedenis van het Westen en de islam al eeuwen zou kenmerken. (R.H.)

Gert Oostindie

evaluates the Netherlands policy towards the Netherlands Antilles. The situation of the Dutch transatlantic Kingdom, half a century after the entry into force of the *Koninkrijksstatuut* (Statute of the Kingdom), appears far from rosy. There are numerous complaints about 'sticking it out', and about a lack of vision and vigour on the part of the government in The Hague. Many observers conclude from this that the Netherlands have been unable to 'decolonize', and it should perhaps be admitted that other European countries (such as the United Kingdom) have handled their colonial affairs much better. The author tries to explain why 'The Hague' has continuously failed in the past to enforce a choice between on the one hand independence for the Antilles and on the other to surrender the autonomy as granted them under the Statute and make them an overseas province of the Netherlands. The author answers these questions by elaborating on the construction aspects, the regional context and the room for the Hague's power play.

Doeko Bosscher

argues that after his assassination president Kennedy was made larger than life by both his admirers and his detractors. The author reviews and assesses contemporary criticism in Europe, focusing on France, where many observers thought the USA were foolish to try to put down the rebellion in South-East Asia which the French themselves had been unable to contain, and the Netherlands, which were suspicious of the Kennedy brothers' efforts to solve the New Guinea dispute. Then and today, Kennedy's critics did not give him an entirely fair chance to deliver on his promises. The anti-Kennedy 'school' is evidently repeating itself in a very unconvincing manner, which does not necessarily mean that we should admire Kennedy for his accomplishments. We just do not know where it would have ended, had he lived on. Historians should be content with that and they should not try, in their 'histories', to let him live the life which was denied him by a shocking murder.

L.J. Brinkhorst,

the Netherlands Minister of Economic Affairs, gives his personal impressions of the World Trade Organization's fifth Ministerial Conference, held in Cancún, 10-14 September, where he acted as Vice Chairman. He analyses the failure of this Conference and presents some questions which have to be answered before the negotiating process of the Doha Development Round may successfully be resumed.

Pitou van Dijck & Gerrit Faber

investigate causes and consequences of the failure of the Cancún Conference. The purpose of this meeting was to

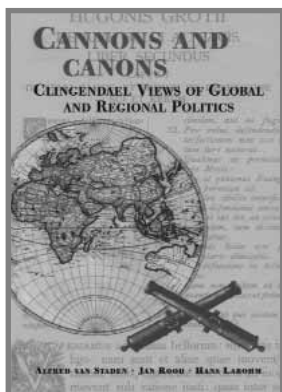
take stock of the progress made since the start of the negotiations on the Doha Development Agenda in November 2001, and supposed to be finished by 1 January 2005. Moreover, the meeting was to decide whether or not to start negotiations on the four so-called 'Singapore Issues'. Clearly, the combination of a highly ambitious Doha Agenda, including seriously contested issues, with a lack of progress so far, complicated the Ministerial meeting from the start. Essential for the meeting's success was agreement on how to proceed with negotiations on the liberalization of agriculture. Conflicts between the Group of 21 *plus*, including China, India and Brazil, and the European Union and the United States prevented this essential success to be achieved. Moreover, conflicts over special and differential treatment of least developed countries, as well as over reform of the cotton regime contributed to the divide between developed and developing countries. It is too early to conclude that the negotiations have collapsed entirely, but for sure it is highly unlikely that they will be finished according to schedule.

Friso de Jong & Sigrid Weitenberg

argue that the focus on eliminating barriers for trade in agricultural products and the 'Singapore issues' during the last Ministerial Conference in Cancún diverts the attention from the dilemmas that are still to be dealt with in liberalising trade in services. Case studies are elaborated upon to show the possible impact of internal, regulatory measures in the area of services on trade and development. Regulatory measures provide governments with the means to shape sector policy reforms, contingent with their specific developmental situation. Attention should be directed at the effect of regulatory measures on services trade and development in order to balance the possible benefits of liberalising trade in services and to counteract any deleterious consequences.

Hans Schippers

deals with Iran's capacity to produce a nuclear bomb, about which a stream of contradictory news has emerged during the past months. Reports from the International Atomic Energy Agency (IAEA) and from the United States' authorities on the concealment of Iranian nuclear activities have been followed by as many Iranian denials. Tehran declared it uses nuclear material for peaceful purposes only and that it had in no way violated the provisions of the Non-Proliferation Treaty (NPT). The



CANNONS AND CANONS

Clingendael Views of Global and Regional Politics

A. van Staden, J.Q.T. Rood, H.H.J. Labohm (ed.)

2003. 376 p. € 39.50 – ISBN 90 232 3962 8

An overview of international relations on the occasion of the twentieth anniversary of the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

The year 2003 marks the twentieth anniversary of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael. The Institute was established in early 1983 as the result of a merger among four Dutch organizations dealing with foreign affairs. The aim of the fusion was to pool scarce resources, create critical mass and achieve synergy by promoting cooperation between the research staff and the teaching/training staff. In addition to research and training, the dissemination of public information was to be an essential part of Clingendael's mission.

Clingendael's anniversary was taken as a welcome opportunity to publish an overview of the Institute's current research activities. The book is intended to be a grand 'display card' of the various areas of expertise that have developed over recent years.

While the book is very much a collective effort, it also testifies to the fact that there is no single authoritative Clingendael opinion stated ex cathedra, but only personal views articulated by individual Clingendael staff.

Alfred van Staden, Director of Clingendael - Jan Rood, Director of Studies at Clingendael - Hans Labohm, Senior Visiting Fellow at Clingendael

FROM THE CONTENTS

Foreword - *Hans van den Broek*

The Challenge of 'American Empire': The Response of the Lesser Breeds - *Alfred van Staden*

Evolution of the Transatlantic Relationship: Paradise Lost? - *Peter van Ham*

The US after 9/11: The Exercise of its Inherent Right of Individual and Collective Self-Defence - *Dick Leurdijk*

The International Criminal Court and the International Extension of the Rule of Law - *Machteld Boot-Matthijssen*

A Federation in the Making? The Dynamics and Future of European Integration - *Jan Rood*

The European Convention and the Franco-German Momentum - *Alfred Pijpers*

Collective Government, Effective Governance? The Perspective of the European Commission - *Anna Michalski*

Summitry over the Top? - *Jan Melissen*

Smoke in Mirrors: Entrapment in Diplomatic Negotiations and International Relations - *Paul Meerts*

The Emergence of Post-Modern Warform: Assessing a Decade of Changes in Military Affairs - *Frans Osinga, Rob de Wijk*

Gaudi or Le Corbusier? A European Security Architecture - *Kees Homan*

The Threat of Terrorism: How Do Nations Respond? - *Marianne van Leeuwen*

Shooting At Moving Targets: From Reaction to Prevention - *Luc van de Goor, Suzanne Versteegen*

Engendering Peace and Conflict - *Georg Frerks, Tsjard Bouta*

Trade Liberalization: Sisyphus in Action - *Hans Labohm*

The Geopolitics of Oil: Is Iraq a 'Game Changer'? - *Coby van der Linde*

BESTEL ON-LINE
WWW.VANGORCUM.NL

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen

Verkrijgbaar in de boekhandel of rechtstreeks bij de uitgeverij

[t] 0592 37 95 56

[f] 0592 37 95 52

[e] info@vangorcum.nl

[i] www.vangorcum.nl

author tries to clarify the obscurity regarding the Iranian nuclear intentions and analyses the possibilities to prevent Iran from possessing nuclear weapons.

Stella Beernink

describes the rising phenomenon of *private military companies* (PMCs) in the international arena. The author presents an historic overview from the traditional mercenary to the PMC, listing several advantages and disadvantages of the use of these firms. She particularly discusses the need for regulation as well as the use of these companies in current and future conflicts. The use of PMCs is widespread and it may be said that without their logistical support many military and humanitarian missions could no longer function. The situations in Liberia and Iraq show that PMCs are gaining ground. Hence it is no wonder there is a call for regulation of this booming industry. It is argued that without proper regulation the activities of the PMCs remain unchecked and that consequently its use is clouded in secrecy as long as there is no official debate.

Didier Seroo,

elaborates on the emergence of PMC's on the international security scene. Their role in the export of security, strategy and training is now crucial. The author describes this trend by thoroughly reviewing three recently published books on the subject, i.e., Robert Mandel's *Armies Without States*, *The Privatization of Security* (2002), Peter Singer's *Corporate Warriors*, *The Rise Of The Privatized Military Industry* (2003), and Michael O'Hanlon's *Expanding Global Military Capacity For Humanitarian Intervention* (2003).

Aleid Bos

presents her impressions of the 59th session of the UN

Commission on Human Rights where a strong call was heard to reform the character of the debate concerning the country situations. Under agenda item 9 the human rights situation of a specific country can be publicly disapproved of by a country resolution. African countries, backed by Malaysia, India, China and Algeria, called for a discontinuation of the public shaming under that agenda item. Instead, they would favour a more constructive approach and discuss the country situations under the heading of technical assistance. The author stresses the strengths of the confrontational approach under item 9 and calls for a careful consideration in case this procedure will be reformed since weakening the confrontational approach might easily lead to weakening the responsibility of all governments for the human rights situation in their countries. And that would undermine the Commission's primary task.

Ko Colijn

analyses the address made by UN Secretary General Kofi Annan at the opening ceremony of the 58th General Assembly in New York, on 23 September. Kofi Annan addressed the question in what way an organisation like the United Nations may provide for security in an era of terrorism and proliferation of weapons of mass destruction. The Security Council, Annan said, has to consider the possibility that individual states deploy pre-emptive force against security threats as perceived by them. The Council's members could start a discussion on the criteria for an early authorisation on the initiation of coercive measures in response to certain types of threat – e.g. emanating from terrorist groups in the possession of weapons of mass destruction. The author states that the UN Secretary General here extends an interesting helping hand to the proponents of undiluted unilateralism.

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 Tsjetsjenië en de Nederlandse voorzitterschappen van de Raad van Europa en Europese Unie (conferentie)
Plaats Perscentrum Nieuwspoor, Lange Poten 10, Den Haag
Organisator Pax Christi
Kosten gratis
Datum 13 nov. (09.00-12.30 uur)
Aanmelding Pax Christie (tel. 030-2368199; email: sweeris@paxchristi)

La nation passe par la femme: Global influences and local interpretation in the Islamic fundamentalist discourse in North Cameroon (seminar)
 Afrika Studiecentrum, Wassenaarseweg 52, Leiden
 Afrika Studiecentrum
Plaats Afrika Studiecentrum
Organisator Afrika Studiecentrum
Kosten gratis
Datum 13 nov. (15.30 uur)
Aanmelding ASC (tel. 071-5273372; email: asc@fsw.leidenuniv.nl)

Lezingencyclus over de Europese Unie (Rechtenfaculteit Universiteit Louvain-la-Neuve, auditorium More 52 Katholieke Universiteit Leuven)
Activiteit Lezingencyclus
Plaats Katholieke Universiteit Leuven
Organisator Katholieke Universiteit Leuven
Kosten gratis
Datum 14, 21 en 28 nov.; 5 en 12 dec. (steeds van 16.15 tot 18.15 uur)
Aanmelding Anne Dikenstein, 2 Place Montesquieu - bte 44, 1348 Louvain-la-Neuve

Activiteit Macht & recht (symposium internationale rechtsorde, o.a. met medewerking van Jan Pronk, Bas de Gaay Fortman, Jozias van Aartsen, Camiel Eurlings, Bert Koenders en Farah Karimi)
Plaats Koningszaal, Artis, Amsterdam
Organisator Stichting Duurzame Solidariteit & Noord-Zuidnetwerk van GroenLinks
Kosten onbekend
Datum 15 nov. (13.00-17.00 uur)
Aanmelding Rutger Groot Wassink, Partijbureau GroenLinks (tel. 030-2399931; email: rgrootwassink@groenlinks.nl) of Berend Verloren (tel. 071-5172188; email: b.m.verloren@freeler.nl)

Quo vadis, Argentina? Argentina's Crisis and Its Impact on State, Society, and Economy (conferentie)
 Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA), Keizersgracht 395-397, Amsterdam
Plaats CEDLA
Organisator CEDLA
Kosten gratis (maar registratie is verplicht)
Datum 20 nov.
Aanmelding CEDLA (tel. 020-5253498; email: secretariat@cedla.uva.nl), in het bijzonder Marcus Klein (mklein@cedla.uva.nl)